

---

## Zur Rechtsprechung

---

Luke Dimitrios Spieker, LL.M. (King's College London), Maître en droit (Paris 2)\*

### **Werte, Vorrang, Identität: Der Dreiklang europäischer Justizkonflikte vor dem EuGH**

**Zugleich Bespr. von EuGH 22.2.2022 – RS (C-430/21), EuZW 2022, 326**

Mit RS hat der EuGH am 22.2.2022 eine wegweisende Entscheidung getroffen. Konkret beschäftigt sich das Urteil mit der Bindungswirkung verfassungsgerichtlicher Entscheidungen. Eine solche Bindungswirkung ist unionsrechtlich nur unter bestimmten Voraussetzungen zulässig. Neben der Unabhängigkeit des betreffenden Verfassungsgerichts darf den Fachgerichten nicht die Möglichkeit genommen werden, die Vereinbarkeit von nationalem und Unionsrecht zu prüfen. Weiterhin müssen Fachgerichte solche Entscheidungen unberücksichtigt lassen, die auf Grundlage einer Identitäts- oder ultra-vires Kontrolle ein EuGH-Urteil missachten. Vor diesem Hintergrund enthält RS nicht nur wichtige Impulse für die gerichtliche Durchsetzung der Unionswerte, sondern auch für die Weiterentwicklung der Vorrangdogmatik und die Einhegung nationaler Identitätsvorbehalte.

#### **I. Einleitung**

Neben den lang erwarteten Urteilen zum Konditionalitätsmechanismus<sup>1</sup> hat die Große Kammer in RS fast unbemerkt eine Entscheidung von verfassungsrechtlichem Ausmaß ge-

The ECJ's ruling in RS of 22 February 2022 constitutes a landmark decision. On its face, it deals with the bindingness of constitutional court decisions. Under EU law, such a bindingness is only permissible under certain conditions. Besides a constitutional court's independence, EU law requires that ordinary courts are not deprived of their power to examine the compatibility of national and Union law. Further, they must disregard constitutional court decisions that disrespect an ECJ judgement based on an identity or ultra-vires review. Against this backdrop, RS contains important impulses not only for the judicial enforcement of EU values, but also for the further development of the principle of primacy and national identity reservations.

---

\* Der Autor ist Rechtsreferendar am KG und wissenschaftlicher Mitarbeiter am Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht.

<sup>1</sup> EuGH ECLI:EU:C:2022:98 = BeckRS 2022, 1891 Rn. 145 – Polen/Parlament u. Rat (C-157/21); EuGH ECLI:EU:C:2022:97 = BeckRS 2022, 1892 Rn. 127, 232 – Ungarn/Parlament u. Rat (C-156/21).

troffen. Im wachsenden Gegenwind nationaler Verfassungsgerichte festigt der EuGH seine Rechtsprechung zu Werten, Vorrang und nationalen Identitäten. Damit sticht die Entscheidung ins Wespennest europäischer Justizkonflikte. Konkret hatte der EuGH zu entscheiden, unter welchen Voraussetzungen verfassungsgerichtliche Entscheidungen eine Bindungswirkung für ordentliche Gerichte entfalten können. Nach RS ist eine solche Bindungswirkung unter drei Voraussetzungen mit dem Unionsrecht vereinbar. Erstens muss das betreffende Verfassungsgericht den unionsrechtlichen Vorgaben richterlicher Unabhängigkeit entsprechen. Zweitens muss den nationalen Gerichten die Befugnis verbleiben, die Vereinbarkeit von nationalem mit Unionsrecht zu prüfen und dem EuGH vorzulegen. Schließlich können solche Entscheidungen keine Bindungswirkung entfalten, die nach einer *ultra-vires*- oder Identitätskontrolle dem Unionsrecht die Anwendung versagen oder Entscheidungen aus Luxemburg missachten. Dabei kann sich der EuGH auf gefestigte Rechtsprechungslinien berufen. Diese Versatzstücke werden von der Großen Kammer zu einem neuen, kohärenten Gesamtbild zusammengesetzt. RS bleibt jedoch kein bloßes Rechtsprechungsmosaik, sondern enthält wichtige Impulse für die wertbasierte EuGH-Rechtsprechung, die unionsrechtliche Vorrangdogmatik und nationale Identitätsvorbehalte.

## II. Hintergrund: Rumänische Justizreformen, politische Altlasten und schwelende Justizkonflikte

Im Windschatten der polnischen Entwicklungen fand der Umbau der rumänischen Justiz nur wenig Beachtung in der europäischen Öffentlichkeit. Dabei wurden auch hier zwischen 2017 und 2019 eine Reihe kontroverser Justizgesetze verabschiedet.<sup>2</sup> Eine zentrale Stellschraube dieses Justizumbaus war die neu geschaffene staatsanwaltschaftliche Abteilung für die Untersuchung von Straftaten im Justizwesen (AUSJ). Diese Sondereinheit war zuständig für Ermittlungen gegen Justizpersonal und wurde nachweislich dazu genutzt, Druck auf Richter und Staatsanwälte auszuüben.<sup>3</sup> Nach einem Regierungswechsel hat sich die neue Regierung von den Justizgesetzen distanziert. Auf politischer Ebene geht es daher um die Beseitigung dieser Altlasten. Gleichzeitig hat die Auseinandersetzung um die AUSJ den Nährboden für einen noch immer schwelenden Justizkonflikt zwischen dem rumänischen Verfassungsgericht und dem EuGH gelegt.<sup>4</sup>

Zunächst hatte die Curtea Constituțională Rügen gegen diese Sondereinheit zurückgewiesen. Diese waren ua auf Kommissionenberichten im Rahmen des Verfahrens für Zusammenarbeit und Überprüfung (VZÜ) gestützt.<sup>5</sup> Dieses Verfahren wurde in Vorbereitung des rumänischen EU-Beitritts etabliert, um Justizreformen und Korruptionsbekämpfung zu überwachen.<sup>6</sup> Prüfungsmaßstab vor der Curtea war jedoch nicht Unionsrecht selbst, sondern Art. 148 II und IV der rumänischen Verfassung, welcher den Vorrang des Unionsrechts vor nationalem Recht anordnet.<sup>7</sup> Ausweislich der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung erlaubt diese Bestimmung eine inzidente Prüfung am Maßstab des Unionsrechts unter zwei Voraussetzungen: Die unionsrechtliche Bestimmung muss zwingend, dh unmittelbar anwendbar, sowie von verfassungsrechtlicher Relevanz sein.<sup>8</sup> Nach Ansicht der Curtea genügten weder der VZÜ noch die in diesem Kontext erstellten Kommissionsberichte diesen Anforderungen.<sup>9</sup>

Der EuGH gelangte in der Rechtssache Asociația „Forumul judecătorilor Din România“ zu einem anderen Ergebnis.

Zum einen stellte er die rechtliche Bindungswirkung des VZÜ sowie eine Pflicht zur Berücksichtigung der in diesem Kontext erstellten Kommissionsberichte fest.<sup>10</sup> Zum anderen äußerte er Zweifel an der Vereinbarkeit der AUSJ mit den unionsrechtlichen Vorgaben richterlicher Unabhängigkeit in Art. 19 I und Art. 2 EUV sowie der Entscheidung 2006/928.<sup>11</sup> Ohne eine Entscheidung in der Sache zu treffen, stellte der EuGH Kriterien zur Überprüfung dieser Einheit auf. Die Errichtung einer solchen Sektion müsse erstens durch Erfordernisse einer geordneten Rechtspflege gerechtfertigt sein. Zweitens müsse sichergestellt werden, dass sie nicht als Instrument politischer Kontrolle genutzt werden kann.<sup>12</sup> Schließlich betonte der EuGH, dass nationale Gerichte berechtigt seien – auch entgegen anderslautender verfassungsgerichtlicher Entscheidungen – nationale Bestimmungen auf dieser Basis unangewendet zu lassen. Eines der vorlegenden Gerichte entschied daraufhin, dass die AUSJ diese Kriterien nicht erfüllt.<sup>13</sup>

Demgegenüber sah die Curtea in einem parallelen Verfahren keinen Anlass von ihrer vorherigen Beurteilung abzurücken.<sup>14</sup> Selbst unter Berücksichtigung der Luxemburger Rechtsprechung lehnte sie eine Bindungswirkung der im Rahmen des VZÜ ergangenen Entscheidungen und Berichte, sowie eine Verletzung richterlicher Unabhängigkeit durch die Errichtung der AUSJ ab.<sup>15</sup> Zudem artikuliert die Curtea drei Grenzen, welche die rumänische Verfassung dem Unionsrecht setzt.<sup>16</sup> Zunächst entfalte nach Art. 148 II der rumänischen Verfassung nur unmittelbar anwendbares Unionsrecht einen Vorrang. Zweitens greife dieser Vorrang nicht gegenüber der Verfassung, sondern nur gegenüber ein-

- 2 Für einen Überblick s. den Sammelband der rumänischen Richterorganisation Forum Judecătorilor din România, 900 days of uninterrupted sieges upon the Romanian Magistracy, 2020.
- 3 Venedig-Kommission, Gutachten Nr. 924/2018, S. 15 f.; Europäische Kommission, Bericht über Rumäniens Fortschritte im Rahmen des Kooperations- und Kontrollverfahrens, COM(2021) 370 final, S. 4 ff.; Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Rumänien, SWD/2020/322 final, S. 5 ff.
- 4 Eine weitere Schleife drehte dieser Justizkonflikt mit dem Urteil in EuGH ECLI:EU:C:2021:1034 = EuZW 2022, 333 (in diesem Heft) – Euro Box Promotion ua (C-357/19 ua) und der anschließenden Presseerklärung der Curtea vom 23.12.2021, abrufbar unter: [www.ccr.ro/en/press-release-23-december-2021/](http://www.ccr.ro/en/press-release-23-december-2021/).
- 5 Dabei ist zu beachten, dass der EuGH zu diesem Zeitpunkt Art. 19 I und Art. 2 EUV noch nicht zum schlagkräftigen Maßstab für die Unabhängigkeit nationaler Gerichte entwickelt hatte. Dazu unten IV.1.
- 6 Entscheidung 2006/928/EG. Kritisch zu diesem Instrument Vassileva European Public Law 26 (2020), 741.
- 7 Diese Bestimmung lautet: „Abs. 2: Infolge des Beitritts gehen die Vorschriften der Gründungsverträge der Europäischen Union sowie die anderen zwingenden Vorschriften des Gemeinschaftsrechts entgegenstehenden Bestimmungen des nationalen Rechts nach Maßgabe der Beitrittsakte vor ... Abs. 4: Das Parlament, der Präsident Rumäniens, die Regierung sowie die Gerichte gewährleisten die Erfüllung der sich aus ... den Bestimmungen des Abs. 2 ergebenden Verpflichtungen.“
- 8 Dazu Teodoroiu/Enache/Safta, National Constitutional Identity and Judicial Dialogue, in Romanian Constitutional Court, The National Constitutional Identity in the Context of European Law, 2019, 37 (40).
- 9 Curtea Constituțională 23.1.2018 – 33/2018. So auch Curtea Constituțională 13.3.2019 – 137/2019. Zum Ganzen Enache/Titirișcă European Constitutional Law Review 17 (2021), 107 (125 ff.).
- 10 EuGH ECLI:EU:C:2021:393 = BeckRS 2021, 11056 Rn. 172-177 – Asociația „Forumul judecătorilor Din România“ (C-83/19 ua).
- 11 EuGH ECLI:EU:C:2021:393 = BeckRS 2021, 11056 Rn. 215, 219, 221 f. – Asociația „Forumul judecătorilor Din România“.
- 12 EuGH ECLI:EU:C:2021:393 = BeckRS 2021, 11056 Rn. 198-223 – Asociația „Forumul judecătorilor Din România“.
- 13 Berufungsgericht Pitești Ur. v. 7.6.2021.
- 14 Curtea Constituțională 8.6.2021 – 390/2021. Eine engl. Übersetzung ist abrufbar unter: [www.ccr.ro/wp-content/uploads/2021/07/Decizie\\_390\\_2021\\_EN.pdf](http://www.ccr.ro/wp-content/uploads/2021/07/Decizie_390_2021_EN.pdf).
- 15 EuGH ECLI:EU:C:2021:393 = BeckRS 2021, 11056 Rn. 33-41, 77 f. sowie Rn. 48-69 – Asociația „Forumul judecătorilor Din România“.
- 16 EuGH ECLI:EU:C:2021:393 = BeckRS 2021, 11056 Rn. 74-78 – Asociația „Forumul judecătorilor Din România“.

fachem Recht.<sup>17</sup> Weiterhin dürfe das Unionsrecht nicht gegen die Verfassungsidentität verstoßen, welche insbesondere aus der Ewigkeitsklausel in Art. 152 der rumänischen Verfassung hergeleitet wird. Um mögliche Abweichungen ordentlicher Gerichte auszuschließen, ging das Verfassungsgericht noch einen Schritt weiter: Wenn die Curtea die Vereinbarkeit einer Bestimmungen mit dem nach Art. 148 der Verfassung inzident zu prüfenden Unionsrecht festgestellt habe, seien ordentliche Gerichte nicht zu einer erneuten Prüfung (mit gegebenenfalls abweichendem Ergebnis) befugt.<sup>18</sup>

Damit zentralisiert die Curtea die Prüfung der Vereinbarkeit von nationalem und Unionsrecht. Diese Wirkung wird dadurch verstärkt, dass das rumänische Recht nicht nur eine Bindungswirkung verfassungsgerichtlicher Entscheidungen, sondern auch Disziplinarmaßnahmen bei deren Missachtung vorsieht. Vor diesem Hintergrund sah sich ein mit Ermittlungen der AUSJ befasstes Gericht mit der Frage konfrontiert, ob es sich der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung beugen müsse oder ob es die Vereinbarkeit dieser Sektion mit dem Unionsrecht prüfen dürfe. Daher ersuchte es den EuGH zu klären, ob die Rechtsprechung der Curtea und ihre disziplinarrechtliche Sanktionierung mit dem Unionsrecht vereinbar sind.

### III. Urteil: Unionsrechtliche Grenzen der Bindungswirkung verfassungsgerichtlicher Entscheidungen

Im Rahmen der ersten Vorlagefrage stellte der EuGH unmissverständlich fest, dass eine solche Rechtsprechung nationaler Verfassungsgerichte gegen Art. 19 I iVm Art. 2 EUV sowie gegen Art. 4 II EUV, Art. 267 AEUV und den Vorrang des Unionsrechts verstößt. Im Hinblick auf den Prüfungsmaßstab lehnte die Große Kammer zunächst eine Prüfung der Grundrechtecharta ab. Im Ausgangsverfahren berufe sich der Betroffene nicht auf ein individuelles Recht. Zudem würden die streitgegenständlichen Ermittlungsmaßnahmen keine „Durchführung“ von Unionsrecht iSd Art. 51 der Grundrechtecharta darstellen. Entsprechend bilde Art. 19 I iVm Art. 2 EUV den Prüfungsmaßstab.<sup>19</sup> Auf dieser Grundlage bestätigt der EuGH, dass die Beziehung zwischen ordentlichen Gerichten und Verfassungsgerichten in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten falle. Dennoch haben die Mitgliedstaaten bei der konkreten Ausgestaltung Unionsrecht, insbesondere Art. 19 I und Art. 2 EUV, zu beachten.<sup>20</sup> Diese Bestimmungen stünden einer Bindungswirkung verfassungsgerichtlicher Urteile grundsätzlich nicht entgegen. Dies unterliege jedoch *drei Einschränkungen*.

*Erstens* gelte dieser Grundsatz nur, sofern das nationale Recht die Unabhängigkeit des Verfassungsgerichts gegenüber der Legislative und Exekutive gewährleistet.<sup>21</sup> Dabei betont der EuGH, dass die Mitgliedstaaten bei der Errichtung und Besetzung ihrer Verfassungsgerichte die unionsrechtlichen Garantien richterlicher Unabhängigkeit zu beachten hätten.<sup>22</sup> Soweit diese Unabhängigkeit nicht gewährleistet sei, stünden Art. 19 I und Art. 2 EUV einer entsprechenden Bindungswirkung verfassungsgerichtlicher Entscheidungen entgegen.<sup>23</sup>

*Zweites* dürfe eine solche Bindungswirkung den ordentlichen Gerichten nicht die Befugnis entziehen, die Vereinbarkeit von nationalem und Unionsrecht zu prüfen.<sup>24</sup> Hier liegt ein Schwerpunkt der Entscheidung. Der konkreten Prüfung gehen zunächst eine Reihe verfassungsrechtlich aufgeladener Prolegomena voraus, in welchen die Große Kammer auf die Vorbehalten der Curtea reagiert und die Vorrangdogmatik

weiterentwickelt. Zunächst bestätigt der EuGH, dass nur Bestimmungen mit unmittelbarer Wirkung nationale Gerichte dazu verpflichten können, entgegenstehendes nationales Recht unangewendet zu lassen.<sup>25</sup> Allerdings hat der EuGH die ausschließliche Zuständigkeit für die verbindliche Auslegung des Unionsrechts – und damit auch für die Feststellung seiner unmittelbaren Wirkung und seines Vorrangs. Daher kann der Vorrang weder von nationalem Verfassungsrecht noch von einer dem EuGH widersprechenden Auslegung des Unionsrechts durch ein nationales Gericht abhängen.<sup>26</sup>

Im konkreten Fall stellt die Große Kammer zunächst fest, dass sowohl Art. 19 I EUV als auch die im Anhang des VZÜ gemachten Vorgaben unmittelbare Wirkung entfalten. Die rumänischen Gerichte sind daher verpflichtet, nationales Recht unangewendet zu lassen, das diesen Bestimmungen widerspricht.<sup>27</sup> Diese Befugnis wird ihnen jedoch verwehrt, wenn die Curtea die Vereinbarkeit der betreffenden Rechtsvorschriften mit Art. 148 II der rumänischen Verfassung festgestellt hat. Somit steht die Rechtsprechung der Curtea sowohl der Wirksamkeit der betreffenden Normen des Unionsrechts (Art. 19 I und Art. 2 EUV) als auch der Wirksamkeit des Vorabentscheidungsverfahrens (Art. 267 AEUV) entgegen.<sup>28</sup> Denn einerseits gehöre es zum „Amt des Unionsrichters“, die volle Wirksamkeit des Unionsrechts durch Nichtanwendung entgegenstehender nationaler Regelungen zu gewährleisten. Die Lösung solcher Normkonflikte darf keiner anderen Stelle als dem jeweils befassten Gericht vorbehalten werden.<sup>29</sup> Andererseits dürfen mitgliedstaatliche Gerichte nicht daran gehindert werden, dem EuGH in jedem Moment des Verfahrens vorzulegen.<sup>30</sup>

*Drittens* können verfassungsgerichtliche Entscheidungen keine Bindungswirkung entfalten, wenn sie Luxemburger-Urteile missachten und sich dabei auf die Verfassungsidentität des betreffenden Mitgliedstaats oder eine Zuständigkeitsüber-

17 Dies ergebe sich aus Art. 11 III der Verfassung: „Enthält ein Vertrag, dem Rumänien beitreten soll, Bestimmungen, die der Verfassung widersprechen, so darf seine Ratifizierung erst nach der Revision der Verfassung erfolgen.“

18 Curtea Constituțională 8.6.2021 – 390/2021 Rn. 76.

19 EuGH ECLI:EU:C:2022:99 = EuZW 2022, 326 (in diesem Heft) Rn. 34-37 – RS (Effet des arrêts d'une cour constitutionnelle) (C-430/21).

20 EuGH ECLI:EU:C:2022:99 = EuZW 2022, 327 Rn. 38, 43 – RS (Effet des arrêts d'une cour constitutionnelle).

21 EuGH ECLI:EU:C:2022:99 = EuZW 2022, 326 Rn. 44 f. – RS (Effet des arrêts d'une cour constitutionnelle). So auch bereits in EuGH ECLI:EU:C:2021:1034 = EuZW 2022, 334 Rn. 230 – Euro Box Promotion ua.

22 EuGH ECLI:EU:C:2021:1034 = EuZW 2022, 334 Rn. 38 – Euro Box Promotion ua.

23 Bereits in Euro Box Promotion hatte der EuGH keine substantiierten Anhaltspunkte erkannt, dass die Curtea den Anforderungen richterlicher Unabhängigkeit nicht genügen könnte, s. EuGH ECLI:EU:C:2021:1034 = EuZW 2022, 334 Rn. 232 ff. – Euro Box Promotion ua. Dazu Weber JZ 2022, 292 (295).

24 EuGH ECLI:EU:C:2022:99 = EuZW 2022, 327 Rn. 46 – RS (Effet des arrêts d'une cour constitutionnelle).

25 EuGH ECLI:EU:C:2022:99 = EuZW 2022, 327 Rn. 53 f. – RS (Effet des arrêts d'une cour constitutionnelle). So bereits EuGH ECLI:EU:C:2019:530 = BeckRS 2019, 12042 Rn. 61 – Poplawski (C-573/17).

26 EuGH ECLI:EU:C:2022:99 = EuZW 2022, 326 Rn. 52 u 72 – RS (Effet des arrêts d'une cour constitutionnelle). So bereits EuGH ECLI:EU:C:2021:1034 = EuZW 2022, 334 Rn. 254 – Euro Box Promotion ua.

27 EuGH ECLI:EU:C:2022:99 = EuZW 2022, 327 Rn. 58 f. – RS (Effet des arrêts d'une cour constitutionnelle).

28 EuGH ECLI:EU:C:2022:99 = EuZW 2022, 327 Rn. 66 f. – RS (Effet des arrêts d'une cour constitutionnelle).

29 EuGH ECLI:EU:C:2022:99 = EuZW 2022, 327 Rn. 62 f. – RS (Effet des arrêts d'une cour constitutionnelle). So bereits EuGH ECLI:EU:C:1978:49 = NJW 1978, 1741 Rn. 23 f. – Simmenthal (C-106/77).

30 So bereits EuGH ECLI:EU:C:2010:363 = BeckRS 2010, 23023 Rn. 45 – Melki und Abdeli (C-188/10, C-189/10).

schreitung des EuGH berufen.<sup>31</sup> Einerseits könne ein Verfassungsgericht die Anwendung des Unionsrechts nicht mit der Begründung ausschließen, dass es die „von ihm definierte“ nationalen Identität des Mitgliedstaates nach Art. 4 II EUV verletze. Wenn es der Auffassung ist, dass Sekundärrecht in seiner Auslegung durch den EuGH gegen Art. 4 II EUV verstößt, so müsse es vorlegen. Andererseits könne ein nationales Verfassungsgericht nicht „auf Grundlage seiner eigenen Auslegung unionsrechtlicher Bestimmungen“ entscheiden, dass der EuGH seine Kompetenzen überschritten habe. Denn dieser verfüge über die ausschließliche Zuständigkeit zur verbindlichen Auslegung des Unionsrechts. Daher müssten nationale Gerichte von verfassungsgerichtlichen Entscheidungen abweichen, die Urteile aus Luxemburg missachten. Vorschriften, welche die Bindungswirkung verfassungsgerichtlicher Entscheidungen anordnen, müssen in diesem Fall unangewendet bleiben. Diese Pflicht obliegt nicht nur den vorliegenden, sondern letztlich allen nationalen Gerichten.

Das zweite Ersuchen betraf die disziplinarrechtliche Sanktionierung einer solchen Bindungswirkung. Eine Anordnung von Disziplinarmaßnahmen gegen Gerichte, die von einer mit dem Vorrang des Unionsrechts unvereinbaren Rechtsprechung eines Verfassungsgerichts abweichen, verstoße – so der EuGH – ebenfalls gegen Art. 19 I iVm Art. 2 EUV. Zwar dürfe die richterliche Unabhängigkeit nicht zu einem vollkommenen Ausschluss disziplinarrechtlicher Verantwortlichkeit führen.<sup>32</sup> Disziplinarverfahren dürfen jedoch nicht zur politischen Kontrolle von Gerichtsentscheidungen eingesetzt werden.<sup>33</sup> Materiellrechtlich müssen solche Maßnahmen auf außergewöhnliche Fälle beschränkt bleiben. Verfahrensrechtlich müssen Disziplinarmaßnahmen im Einklang mit den Grundrechten in Art. 47 und 48 der Charta durchgeführt werden. Schließlich dürfen nationale Richter nicht wegen der Ausübung ihrer Vorlagebefugnis (oder -pflicht) belangt werden.<sup>34</sup> Vor diesem Hintergrund sind Bestimmungen, die Disziplinarmaßnahmen für „jegliche Nichtbeachtung der Entscheidungen des nationalen Verfassungsgerichts“ vorsehen, nicht mit Unionsrecht vereinbar.

#### IV. Auswirkungen: Werte, Vorrang, Identität

Die vielschichtige Entscheidung in RS breitet ein verfassungsrechtliches Panorama mit weitreichenden Folgen aus. An der Schnittstelle von Werten, Vorrang und Identität zielt das Urteil in das pulsierende Zentrum des unionsverfassungsrechtlichen Diskurses. Konkret entwickelt der EuGH nicht nur seine wertbasierte Rechtsprechung (1), sondern auch die unionsrechtliche Vorrangdogmatik weiter (2). Schließlich lässt sich dem Urteile eine Einhegung nationaler Identitätsvorbehalte entnehmen (3).

##### 1. Weiterentwicklung der wertbasierten Rechtsprechung

Nach der gerichtlichen Aktivierung der Unionswerte in einer Reihe wegweisender Entscheidungen<sup>35</sup> stellen sich zunehmend Fragen der Konsolidierung und Durchsetzung. Auf rechtsdogmatischer Ebene stellt sich die Frage, wie sich die verschiedenen Garantien richterlicher Unabhängigkeit, insbesondere Art. 19 I EUV und Art. 47 der Grundrechtecharta, zueinander verhalten. Auf rechtspolitischer Ebene sieht sich der EuGH mit der Herausforderung konfrontiert, dass kompromittierte Verfassungsgerichte die Umsetzung seiner Urteile zu vereiteln suchen. In RS begegnet die Große Kammer diesen beiden Herausforderungen.

##### a) Dogmatik: Trennung objektiver und subjektiver Garantien richterlicher Unabhängigkeit?

Seit dem spektakulären Urteil zur portugiesischen Richterbesoldung bereitet das Verhältnis der Garantien richterlicher Unabhängigkeit dogmatisches Kopfzerbrechen. In *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* hatte der EuGH ausgeführt, dass es im Rahmen des Art. 19 I EUV nicht darauf ankomme, ob die Mitgliedstaaten Unionsrecht iSd Art. 51 I der Charta durchführen.<sup>36</sup> Diese Bestimmung scheint „sowohl institutionell ... als auch inhaltlich schrankenlos“ zu sein.<sup>37</sup> Indirekt könnte dies jedoch eine unbeabsichtigte Ausdehnung der Charta – im Gefolge des Art. 19 I EUV – nach sich ziehen.<sup>38</sup> Dieser Möglichkeit erteilt RS eine Absage.

Die erste Möglichkeit der Ausdehnung ergibt sich aus einem *Zusammenwirken der Anwendungsbereiche* von Art. 19 I EUV und der Grundrechtecharta. Grundsätzlich wird eine Durchführung des Unionsrechts iSd Art. 51 der Grundrechtecharta angenommen, wenn unionsrechtliche Vorschriften in dem betreffenden Sachbereich „bestimmte Verpflichtungen“ für die Mitgliedstaaten enthalten.<sup>39</sup> Wie der EuGH betont, enthält Art. 19 I EUV solche bestimmten Verpflichtungen.<sup>40</sup> Folglich würden alle Bereiche, in denen Art. 19 I EUV zur Anwendung kommt, auch in den abgeleiteten Anwendungsbereich der Grundrechtecharta fallen. Eine solche Ausdehnung der Charta weist der EuGH in RS zurück. Stattdessen stellt er fest, dass die Ermittlungsmaßnahmen im Ausgangsstreit nicht in den Anwendungsbereich des Unionsrechts iSd Art. 51 der Charta fallen – wohl aber in den des Art. 19 I EUV.<sup>41</sup> Dies hat weitreichende Folgen. Entgegen Åkerberg Fransson kann der Anwendungsbereich der Charta nach Art. 51 I nicht mehr mit „dem“ Anwendungsbereich des Unionsrechts gleichgesetzt werden.<sup>42</sup> Vielmehr impliziert RS, dass es im Unionsrecht keinen einheitlichen, sondern eine Vielzahl von Anwendungsbereichen geben kann.<sup>43</sup>

31 EuGH ECLI:EU:C:2022:99 = EuZW 2022, 327 Rn. 68-77 – RS (Effet des arrêts d'une cour constitutionnelle).

32 EuGH ECLI:EU:C:2022:99 = EuZW 2022, 327 Rn. 83 – RS (Effet des arrêts d'une cour constitutionnelle).

33 EuGH ECLI:EU:C:2022:99 = EuZW 2022, 327 Rn. 84 – RS (Effet des arrêts d'une cour constitutionnelle). So bereits EuGH ECLI:EU:C:2021:596 = BeckRS 2021, 18354 Rn. 137 f. – Kommission/Polen (Disziplinarordnung für Richter) (C-791/19). Ausführlich zu diesen Voraussetzungen Spieker CML Rev. 59 (2022) iE.

34 EuGH ECLI:EU:C:2022:99 = EuZW 2022, 327 Rn. 85 – RS (Effet des arrêts d'une cour constitutionnelle).

35 Dazu von Bogdandy/Spieker EuR 2020, 301 (319 ff.). Für einen Überblick s. Schorkopf NJW 2019, 3418; Rossi Revue trimestrielle de droit européen 56 (2020), 639; Kochenov/Pech, *Respect for the Rule of Law in the Case Law of the European Court of Justice*, 2021.

36 EuGH ECLI:EU:C:2018:117 = EuZW 2018, 469 Rn. 29 – Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16).

37 GA Bobek 23.9.2020 ECLI:EU:C:2020:746 = BeckRS 2020, 23615 Rn. 207 – Asociația „Forumul judecătorilor Din România“ (C-83/19 ua).

38 Dazu GA Tanchev 20.6.2019 ECLI:EU:C:2019:529 = BeckRS 2019, 11814 Rn. 99-101 – Kommission/Polen (Unabhängigkeit der ordentlichen Gerichte) (C-192/18). Siehe auch Groussot/Pétursson CML Rev. 59 (2022), 239 (253 ff.); Torres Pérez Cambridge Yearbook of European Legal Studies 22 (2020), 279 (296 ff.); Badet Cahiers de droit européen 57 (2020), 57 (77 ff.).

39 Siehe nur EuGH ECLI:EU:C:2014:2055 = EuZW 2014, 795 Rn. 35 – Hernández (C-198/13). Dazu Meyer/Hölscheidt, *Charta der Grundrechte der Europäischen Union/Schwerdtfeger*, 5. Aufl. 2019, GRCh Art. 51 Rn. 40.

40 EuGH ECLI:EU:C:2022:99 = EuZW 2022, 327 Rn. 58 – RS (Effet des arrêts d'une cour constitutionnelle).

41 EuGH ECLI:EU:C:2022:99 = EuZW 2022, 327 Rn. 35 – RS (Effet des arrêts d'une cour constitutionnelle).

42 EuGH ECLI:EU:C:2013:105 = EuZW 2013, 302 Rn. 20 f. – Åkerberg Fransson (C-617/10).

43 Dazu bereits Latzel EuZW 2015, 658.

Zweitens kann sich eine Ausdehnung aus einem *Zusammenwirken der Norminhalte* ergeben. So kann der EuGH die in Art. 47 der Charta verankerten Garantien in Art. 19 I EUV hineinlesen. In diesem Kontext lassen sich zwei Positionen unterscheiden. Insbesondere Generalanwalt Tanchev hat eine *Trennungsthese* vertreten. Trotz unvermeidlicher inhaltlicher Überschneidungen hatte der Generalanwalt eine Arbeitsteilung zwischen den unionsrechtlichen Garantien richterlicher Unabhängigkeit vorgeschlagen.<sup>44</sup> Art. 19 I EUV adressiere „systemische oder allgemeine Mängel“, Art. 47 der Charta hingegen „einzelne oder spezifizierte Fälle“.<sup>45</sup> Auf dieser Grundlage hat Generalanwalt Bobek ein differenziertes Prüfungsprogramm entwickelt.<sup>46</sup> Der EuGH schien demgegenüber eine *Einheitsthese* zu vertreten. Hiernach weisen beide Bestimmungen einen identischen Inhalt auf. Ohne weitere Begründung hatte der EuGH wiederholt erklärt, dass sie bei der Auslegung der jeweils anderen „gebührend zu berücksichtigen“ seien.<sup>47</sup>

In RS scheint dieser Gleichlauf zu bröckeln. Zwar wiederholt die Große Kammer, dass Art. 47 der Charta bei der Auslegung des Art. 19 I EUV „gebührend zu berücksichtigen“ sei.<sup>48</sup> Allerdings setze Art. 47 der Charta voraus, dass eine Person sich – „in einem bestimmten Einzelfall“ – auf dieses Recht beruft. Dies war vorliegend nicht der Fall.<sup>49</sup> Somit scheint der EuGH zwischen einer *objektiven* Garantie richterlicher Unabhängigkeit (Art. 19 I EUV) und einem *subjektiven* Grundrechtsgehalt (Art. 47 der Charta) zu differenzieren. Dies überrascht insbesondere vor dem Hintergrund, dass Grundrechte – auch abgekoppelt vom konkreten Rechtsinhaber – als Prüfungsmaßstab in Vertragsverletzungsverfahren<sup>50</sup> und Vorabentscheidungsersuchen<sup>51</sup> herangezogen werden können. Die Entscheidung in RS scheint jedoch in eine andere Richtung zu deuten und einer objektiven Grundrechtsdimension – zumindest in Vorlagen zu Fragen richterlicher Unabhängigkeit – den Boden entzogen zu haben.<sup>52</sup>

## b) Durchsetzung: Umsetzung von EuGH Urteilen gegen den Widerstand kompromittierter Verfassungsgerichte

Weiterhin befasst sich der EuGH mit der Frage, wie Unionswerte gegen den Widerstand kompromittierter Verfassungsgerichte in den Mitgliedstaaten gerichtlich durchgesetzt werden können. Insbesondere das polnische Verfassungsgericht lässt sich bereitwillig vor den Karren der Regierungspartei spannen und schirmt den Umbau der polnischen Justiz systematisch gegen Interventionen aus Luxemburg und Straßburg ab. Entsprechend sehen sich nationale Gerichte in Polen, aber auch in Rumänien oder Ungarn, zusehends mit konfliktierenden Verpflichtungen konfrontiert. Wenn der EuGH, wie im Kontext des polnischen Justizumbaus, eine Verletzung von Art. 19 I iVm Art. 2 EUV festgestellt hat,<sup>53</sup> müssen mitgliedstaatliche Gerichte die betreffenden Bestimmungen unangewendet lassen.<sup>54</sup> Dies kann nationale Richter in eine schwierige Lage bringen.

Einerseits können sich Richter *justizexternem* Druck seitens der Exekutive ausgesetzt sehen. Mittlerweile ist klar dokumentiert, dass die polnische Regierung zahlreiche Richter mit Disziplinarmaßnahmen in die Knie zu zwingen versucht.<sup>55</sup> Auch in Rumänien wurden Ermittlungen gegen einen Richter eingeleitet, der in Umsetzung des Urteils in der Rs. *Asociația „Forumul judecătorilor Din România“* eine Prüfung der AUSJ vorgenommen hatte.<sup>56</sup> Andererseits können Richter *justizinternem* Druck ausgesetzt sein. Auch Verfassungsgerichte können, wie das polnische Beispiel zeigt, zu einem Instrument der Repression werden.<sup>57</sup> Als verlängerter

Arm der Regierung schirmt das polnische Verfassungsgericht den Umbau der Justiz nicht nur gegen EuGH-Entscheidungen ab,<sup>58</sup> sondern richtet sich gezielt gegen den Widerstand der nationalen Richterschaft. So erklärte es beispielsweise die innerstaatliche Umsetzung der Luxemburger Rechtsprechung durch den polnischen Obersten Gerichtshof für verfassungswidrig.<sup>59</sup>

Die Entscheidung in RS zeigt, wie mitgliedstaatliche Richter in dieser Situation reagieren und sich von der Bindungswirkung verfassungsgerichtlicher Entscheidungen lossagen können. In institutioneller Hinsicht ist eine solche Bindung nur zulässig, wenn das jeweilige Verfassungsgericht die unionsrechtlichen Vorgaben richterlicher Unabhängigkeit erfüllt. Dies dürfte im Fall des polnischen Verfassungsgerichts zu verneinen sein. Wie der EGMR in *Xero Flor* festgestellt hat, ist die Besetzung des Verfassungsgerichts unter manifester Verletzung des nationalen Rechts erfolgt. Folglich kann es nicht als „gesetzlicher Richter“ iSd Art. 6 EMRK angesehen werden.<sup>60</sup> Darüber hinaus sind mitgliedstaatliche Gerichte in materieller Hinsicht nicht an verfassungsgerichtliche Entscheidungen gebunden, die Urteile aus Luxemburg missachten. Wie der EuGH unterstreicht, fällt die verbindliche Auslegung des Unionsrechts in seine ausschließliche Zuständigkeit. Ein nationales Verfassungsgericht kann „nicht auf der

44 GA Tanchev 20.6.2019 ECLI:EU:C:2019:529 = BeckRS 2019, 11814 Rn. 97 – Kommission/Polen (Unabhängigkeit der ordentlichen Gerichte).

45 GA Tanchev 20.6.2019 ECLI:EU:C:2019:529 = BeckRS 2019, 11814 Rn. 115-16 – Kommission/Polen (Unabhängigkeit der ordentlichen Gerichte). So auch Kochenov/Morijn *European Public Law* 27 (2021), 759 (773); Rizcallah/Davio *European Constitutional Law Review* 17 (2022), 581 (594 f.).

46 GA Bobek 20.05.2021 ECLI:EU:C:2021:403 = BeckRS 2021, 12001 Rn. 162-166, 168 – Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim (C-748/19 ua); GA Bobek 23.9.2020 ECLI:EU:C:2020:746 = BeckRS 2020, 23615 Rn. 183, 213, 216-217 – Asociația „Forumul judecătorilor Din România“.

47 So zB in EuGH ECLI:EU:C:2021:311 = BeckRS 2021, 7828 Rn. 45 – Republika (C-896/19). Mittlerweile hat sich GA Tanchev der Einheitsthese angeschlossen, s. GA Tanchev 6.5.2021 ECLI:EU:C:2021:366 = BeckRS 2021, 9889 Rn. 62, 69, 72 – Kommission/Polen (Disziplinarordnung für Richter) (C-791/19); GA Tanchev 17.12.2020 ECLI:EU:C:2020:1053 = BeckRS 2020, 42219 Rn. 90-92 – A. B. ua (Nomination des juges à la Cour suprême – Recours) (C-824/18). Zu dieser Position s. auch Leloup *European Constitutional Law Review* 16 (2020), 145 (163-165).

48 EuGH ECLI:EU:C:2022:99 = EuZW 2022, 327 Rn. 37 – RS (Effet des arrêts d’une cour constitutionnelle).

49 EuGH ECLI:EU:C:2022:99 = EuZW 2022, 327 Rn. 34 f. – RS (Effet des arrêts d’une cour constitutionnelle).

50 So etwa in EuGH ECLI:EU:C:2020:476 = EuZW 2020, 858 – Kommission/Ungarn (C-78/18). Dazu Bonelli *E. L. Rev.* 46 (2021), 258 (263 ff.); Spieker *EuZW* 2020, 854 (856 f.).

51 Siehe etwa EuGH ECLI:EU:C:2014:238 = EuZW 2014, 459 – Digital Rights Ireland (C-293/12, C-594/12).

52 Zu einer solchen Dimension s. zB Merten/Papier/Grundrechte, HdB d. Grundrechte in Deutschland und Europa/Wahl, Bd. 1 2004, § 19.

53 Siehe zB EuGH ECLI:EU:C:2019:531 = BeckRS 2019, 12030 Rn. 47 u 98 = EuZW 2020, 166 Ls. – Kommission/Polen (Unabhängigkeit des Obersten Gerichtshofs) (C-619/18); EuGH ECLI:EU:C:2021:596 = BeckRS 2021, 18354 Rn. 51 – Kommission/Polen (Disziplinarordnung für Richter). Auch in zahlreichen Vorabentscheidungsersuchen, s. zB EuGH ECLI:EU:C:2019:982 = EuZW 2020, 155 Rn. 142, 167 – A. K. ua (C-585/18 ua).

54 Zu dieser Pflicht s. von Bogdandy/Spieker *EuR* 2020, 304 ff.

55 Europäische Kommission, Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, Länderkapitel zu Polen (SWD(2021) 722 final), S. 11 ff. Dazu auch Werner *DRiZ* 2021, 146.

56 Europäische Kommission, Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, Länderkapitel zu Rumänien (SWD(2021) 724 final), S. 6.

57 Dazu Sadurski, *Hague Journal on the Rule of Law* 11 (2018), 63. Allgemein Nußberger *NJW* 2020, 3294 (3297 f.).

58 So in den ultra-vires Entscheidungen 14.7.2021 – P 7/20 und 7.10.2021 – K 3/21.

59 Polnischer Verfassungsgerichtshof, 20.4.2020 – U 2/20 und 21.4.2020 – Kpt. 1/20.

60 EGMR 7.5.2021 – No. 4907/18 Rn. 252 ff. – Xero Flor/Polen.

Grundlage seiner eigenen Auslegung unionsrechtlicher Bestimmungen“ entscheiden, dass ein im Vorabentscheidungsverfahren ergangenes Urteil des EuGH *ultra-vires* und daher nicht zu befolgen sei (s. unten IV.3).<sup>61</sup> Mitgliedstaatliche Gerichte sind daher verpflichtet, solche Entscheidungen unberücksichtigt zu lassen.<sup>62</sup>

## 2. Grundlegung der unionsrechtlichen Vorrangdogmatik

Eine weitere Dimension des Urteils betrifft die unionsrechtliche Vorrangdogmatik. Zum einen verortet und verankert der EuGH den Vorrang erstmals in einer spezifischen Bestimmung des Primärrechts. Zum anderen lässt sich der Entscheidung eine materielle Begründung des Vorranges mit der Gleichheit der Unionsbürgerinnen und -bürger sowie der Mitgliedstaaten entnehmen. Damit bemüht sich der EuGH um eine doppelte, formelle und materielle, Absicherung des unionsrechtlichen Vorrangs.

### a) Formelle Verankerung des Vorrangs in Art. 19 I EUV

Im gegenwärtigen Vertragswerk wird der Vorrang des Unionsrechts ausschließlich in Erklärung Nr. 17 erwähnt. In RS – und zuvor in Euro Box Promotion – beruft sich der EuGH erstmals auf diese Erklärung.<sup>63</sup> Diese weise ausdrücklich darauf hin, dass das Unionsrecht im „Einklang mit der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofs ... Vorrang vor dem Recht der Mitgliedstaaten“ hat. Allerdings ist die Berufung auf Erklärung Nr. 17 ein schwaches Argument zur Abstützung des Vorrangs im geltenden Vertragsrecht.<sup>64</sup> Denn ausweislich Art. 51 EUV sind nur Protokolle und Anhänge – nicht jedoch Erklärungen – Bestandteil des Primärrechts.

In RS stellt der EuGH nunmehr klar, dass der Vorrang über Art. 19 I EUV im Primärrecht verankert ist und als Bestandteil der richterlichen Unabhängigkeit durchgesetzt werden kann. Damit verändert sich die Struktur des Vorrangs von einem bloßen charakterisierenden „Merkmal“<sup>65</sup> unionsrechtlicher Normen zu einer *Norm selbst*.<sup>66</sup> Diese Verbindung erfolgt in drei Schritten. Erstens überträgt Art. 19 I EUV den nationalen Gerichten die Aufgabe, die volle Anwendung des Unionsrechts in den Mitgliedstaaten zu gewährleisten.<sup>67</sup> Dazu gehört zweitens die Verpflichtung, entgegenstehendes nationales Recht unangewendet zu lassen.<sup>68</sup> Die Ausübung dieser Befugnis stellt drittens eine „wesentliche Garantie“ der sich aus Art. 19 I EUV ergebenden richterlichen Unabhängigkeit dar.<sup>69</sup>

Generalanwalt Collins fasst diese Verbindung in einer knappen Formel: Mit Art. 19 I EUV wird dem Grundsatz des Vorrangs im Vertragswerk „konkreter Ausdruck gegeben“.<sup>70</sup> Die Verpflichtung, entgegenstehendes nationales Recht unangewendet zu lassen, folge unmittelbar aus Art. 19 I EUV. Diese Bestimmung stelle sicher, dass nationale Gerichte diese Verpflichtung „in völliger Autonomie“ ausüben können.<sup>71</sup> Diese völlige Autonomie ist sehr weitreichend. So sieht der Generalanwalt in Verfassungsgerichtsurteilen, die nationale Gerichte daran hindern, die volle Anwendung des Unionsrechts zu gewährleisten, „unzulässige Interventionen oder Druck von außen“ iSd Art. 19 I EUV.<sup>72</sup> Der Vorrang des Unionsrechts wird somit doppelt gesichert: Verfassungsgerichte, die Fachgerichten untersagen, Unionsrecht anzuwenden, verstoßen nicht nur gegen den Vorrang selbst, sondern auch gegen die in Art. 19 I EUV enthaltene Garantie der richterlichen Unabhängigkeit.

### b) Materielle Begründung des Vorrangs mit dem doppelten Gleichheitsgrundsatz

Bereits seit Costa/ENEL, ist der Vorrang des Unionsrechts ein zentraler Grundpfeiler des Unionsrechts. Entsprechend ist es kaum verwunderlich, dass die Entwicklung dieses Grundsatzes zunehmend in den Kreis der rechtshistorischen Forschung gewandert ist.<sup>73</sup> Allerdings kann der Vorrang kaum als vollumfänglich gefestigt bezeichnet werden. Einerseits ist der Grundsatz umstrittener denn je. Der Konflikt zwischen der absoluten Vorrangskonzeption der Luxemburger Richter<sup>74</sup> und der relativen Vorrangskonzeption mitgliedstaatlicher Höchstgerichte hat mit dem Karlsruhe PSPP-Urteil einen neuen Höhepunkt erreicht.<sup>75</sup> Andererseits wirft der Vorrang des Unionsrechts noch immer zahlreiche Fragen auf. So buchstabiert der EuGH noch immer die spezifischen *Wirkungen* des Vorrangs aus.<sup>76</sup> Auch über die *Voraussetzungen* des Vorrangs wird diskutiert, insbesondere ob er die unmittelbare Wirkung einer unionsrechtlichen Bestimmung voraussetzt.<sup>77</sup>

Umstritten ist schließlich auch die unionsrechtliche *Begründung* des Vorrangs.<sup>78</sup> Seine materielle Rechtfertigung blieb lange Zeit im Dunkeln. Stattdessen folgte der EuGH einer funktionalen Logik. Der Vorrang solle im Kern „die Einheit und die Wirksamkeit des Unionsrechts“ sicherstellen.<sup>79</sup> Einheit und Wirksamkeit sind jedoch kein Selbstzweck. Ein halbes Jahrhundert nach dem Urteil Costa/ENEL versuchen sich einige Stimmen an einer reichhaltigeren Begründung. Zum einen wird der tragende Grundsatz des Vorrangs in der Gewährleistung der *Gleichheit der Mitgliedstaaten* gesehen.<sup>80</sup> Zum anderen wird der Vorrang mit der *Gleichheit der*

61 EuGH ECLI:EU:C:2022:99 = EuZW 2022, 327 Rn. 72 – RS (Effet des arrêts d'une cour constitutionnelle).

62 EuGH ECLI:EU:C:2022:99 = EuZW 2022, 327 Rn. 75 – RS (Effet des arrêts d'une cour constitutionnelle).

63 EuGH ECLI:EU:C:2022:99 = EuZW 2022, 327 Rn. 49 – RS (Effet des arrêts d'une cour constitutionnelle); EuGH ECLI:EU:C:2021:1034 = EuZW 2022, 333 Rn. 248 – Euro Box Promotion ua.

64 So auch BVerfGE 123, 267 = NJW 2009, 2267 Rn. 343 = EuZW 2009, 552 Ls. So auch BVerfG GRUR 2021, 1157 Rn. 76. Siehe auch Weber JZ 2022, 296-298.

65 So noch in EuGH ECLI:EU:C:2014:2454 Rn. 166 – EMRK Beitritt (Gutachten 2/13); EuGH ECLI:EU:C:2019:341 = EuZW 2019, 457 Rn. 109 – CETA (Gutachten 1/17).

66 So Weber JZ 2022, 299.

67 EuGH ECLI:EU:C:2022:99 = EuZW 2022, 327 Rn. 39 – RS (Effet des arrêts d'une cour constitutionnelle).

68 EuGH ECLI:EU:C:2022:99 = EuZW 2022, 327 Rn. 54 – RS (Effet des arrêts d'une cour constitutionnelle).

69 EuGH ECLI:EU:C:2022:99 = EuZW 2022, 327 Rn. 62 – RS (Effet des arrêts d'une cour constitutionnelle). EuGH ECLI:EU:C:2021:1034 = EuZW 2022, 333 Rn. 257 – Euro Box Promotion ua.

70 GA Collins 20.01.2022 ECLI:EU:C:2022:44 = BeckRS 2022, 302 Rn. 79 f. – RS (Effet des arrêts d'une cour constitutionnelle).

71 GA Collins 20.01.2022 ECLI:EU:C:2022:44 = BeckRS 2022, 302 Rn. 81 – RS (Effet des arrêts d'une cour constitutionnelle).

72 GA Collins 20.01.2022 ECLI:EU:C:2022:44 = BeckRS 2022, 302 Rn. 82 – RS (Effet des arrêts d'une cour constitutionnelle).

73 So etwa Arena EuR 2021, 527. Siehe auch Phelan, Great Judgments of the European Court of Justice, 2020, S. 58 ff.; Vauchez, Brokering Europe, 2015, S. 131 ff.; Rasmussen I-CON 12 (2014), 136.

74 Zum unbedingten Vorrang s. Skouris EuR 2021, 3; Lenaerts/Gutiérrez-Fons/Adam ZaöRV 81 (2021), 47 (70).

75 BVerfGE 154, 17 = NJW 2020, 1647 – PSPP.

76 Dazu Dougan CML Rev. 56 (2019), 1459.

77 Dazu Miasik/Szwarc CML Rev. 58 (2021), 571 (578 ff.).

78 Zur Differenzierung zw. unionsrechtlicher und nationaler Begründung des Vorrangs s. nur Calliess/Ruffert, EUV/AEUV/Ruffert, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 1 Rn. 17.

79 Siehe Beschl. v. 6.10.2021 EuGH ECLI:EU:C:2021:834 = BeckRS 2021, 29476 Rn. 18, 24 – Kommission/Polen (C-204/21 R-RAP).

80 Lenaerts/Gutiérrez-Fons/Adam ZaöRV 81 (2021), 70. So bereits Fabbrini GLJ 16 (2015), 1003 (1014 ff.). Kritisch Lindeboom GLJ 21 (2020), 1032.

*Individuen* in der Union begründet.<sup>81</sup> Letzteres war bereits in *Costa/ENEL* angelegt: „Denn es würde eine ... dem Verbot des Art. 7 widersprechende Diskriminierungen zur Folge haben, wenn das Gemeinschaftsrecht ... von einem Staat zum andern verschiedene Geltung haben könnte.“<sup>82</sup> Beide Argumentationslinien haben nun ihren Eingang in die Rechtsprechung des EuGH gefunden.<sup>83</sup> RS stellt den Vorrang auf eine doppelte, verfassungsrechtliche Grundlage: die Gleichheit der Unionsbürgerinnen und -bürger sowie der Mitgliedstaaten.<sup>84</sup>

Diese materielle Grundlegung hat durchaus rechtspraktisches Potenzial. Insbesondere könnte sie es rechtfertigen, zwischen mitgliedstaatlichen Verstößen gegen den Vorrang des Unionsrechts zu differenzieren. Ein Beispiel findet sich in den Vertragsverletzungsverfahren gegen Polen und Deutschland wegen verfassungsgerichtlicher Missachtungen des Vorrangs.<sup>85</sup> Im Dezember 2021 beschloss die Kommission, ihr Verfahren gegen Deutschland wegen des PSPP-Urteils einzustellen.<sup>86</sup> Will sich die Kommission nicht dem Vorwurf der Voreingenommenheit aussetzen, muss dieser Schritt gut begründet sein. Das in RS zum Ausdruck kommende, materielle Vorrangverständnis kann solche Differenzierungen rechtfertigen. In einem ersten Schritt kann die Kommission auf die Gleichheit der Mitgliedstaaten in Art. 4 II EUV abstellen. Der Gleichheitssatz gebietet nicht nur die Gleichbehandlung von Gleichem, sondern untersagt auch die Gleichbehandlung von Ungleichem.<sup>87</sup> Anknüpfungspunkt zur Feststellung eines ungleichen Sachverhalts kann, in einem zweiten Schritt, die Gleichbehandlung der Individuen in der Union sein. Zentraler Anknüpfungspunkt bei der Frage, ob ein Mitgliedstaat den Vorrang des Unionsrechts verletzt hat, wäre vor diesem Hintergrund eine bestehende Ungleichbehandlung der Unionsbürgerinnen und -bürger.

Im Fall des PSPP-Urteils wurde der Konflikt durch ein einfaches Ersuchen der Bundesbank um zusätzliche Verhältnismäßigkeitsabwägungen der EZB gelöst.<sup>88</sup> Demgegenüber könnte der polnische Fall zu einer anderen Bewertung führen. Wenn nationale Gerichte die unionsrechtlichen Vorgaben richterlicher Unabhängigkeit aufgrund der *ultra-vires*-Entscheidungen eines Verfassungsgerichts missachten, haben die Unionsbürgerinnen und -bürger in Polen keinen gleichberechtigten Zugang zu unabhängigen Gerichten und *va* keinen gleichberechtigten Zugang zum EuGH (über das Vorabentscheidungsverfahren). Die Entscheidungen dieses Gerichts würden somit zu einer konkreten Ungleichbehandlung der Unionsbürgerinnen und -bürger führen. Entsprechend würde der polnische Fall einen Verstoß gegen den Grundsatz des Vorrangs darstellen, der deutsche hingegen nicht.

### 3. Einhegung nationaler Identitätsvorbehalte

Schließlich positioniert sich der EuGH klar zu nationalen Vorbehalten gegenüber dem Vorrang des Unionsrechts. Dabei richtet sich die Große Kammer nicht nur unmittelbar an die rumänische Curtea Constituțională, welche mit ihrem Urteil vom 8.6.2021 einen Identitätsvorbehalt in Aussicht gestellt hatte,<sup>89</sup> sondern mittelbar auch an die Verfassungsgerichte in Karlsruhe, Warschau und Budapest. Der unauf löslich erscheinende Konflikt um das Letztentscheidungsrecht im europäischen Verbund kreist um die Frage, ob nationale Gerichte Unionsrecht für unanwendbar erklären und damit seinen Vorrang verwerfen können.<sup>90</sup> Die Antwort der Kommissionspräsidentin auf das PSPP-Urteil des BVerfG spiegelt dabei die eindeutige Position des Gerichtshofs wider: „Das letzte Wort zu EU-Recht wird immer in Luxemburg gesprochen. Nirgendwo sonst.“<sup>91</sup>

Wenig überraschend bekräftigt der EuGH diese Position im vorliegenden Urteil. In Reaktion auf die zunehmenden *ultra-vires* Entscheidungen nationaler Verfassungsgerichte betont er seine ausschließliche Zuständigkeit für die verbindliche Auslegung des Unionsrechts und seines Vorrangs.<sup>92</sup> Nationale Gerichte können daher nicht auf Grundlage ihrer eigenen Auslegung des Unionsrechts entscheiden, ob Luxemburg ein über seine Zuständigkeiten hinausgehendes Urteil erlassen habe.<sup>93</sup> Mit einem Verweis auf die Rechtssache Weiss unterstreicht der EuGH zudem, dass seine Vorabentscheidungen die nationalen Gerichte binden.<sup>94</sup> Neues bietet das Urteil vor allem im Hinblick auf nationale Identitätskontrollen. So lässt sich dem Urteil in RS eine doppelte, prozessuale und materielle Einhegung mitgliedstaatlicher Identitätsvorbehalte entnehmen.

#### a) Prozessuale Einhegung

Erstens macht der EuGH deutlich, dass nationale Verfassungsgerichte einer Vorlagepflicht nach Art. 267 AEUV unterliegen, wenn sie sich auf den in Art. 4 II EUV enthaltenen Identitätsvorbehalt berufen. Ist ein nationales Verfassungsgericht der Auffassung, dass eine unionsrechtliche Bestimmung gegen die nationale Identität verstößt, so muss es dem EuGH nach Art. 267 AEUV ein Vorabentscheidungsersuchen vorlegen. Zwar beschränkt der EuGH diese Verpflichtung in RS auf Sekundärrechtsakte („Handlungen der Union“).<sup>95</sup> Allerdings dürfte aufgrund seiner ausschließlichen Zuständigkeit für die Auslegung der Verträge gleiches auch für eine mögliche Unvereinbarkeit von Primärrecht – in seiner Auslegung durch den EuGH – mit nationalen Verfassungsidentitäten gelten.

Eine solche Vorlagepflicht ist in der Rechtsprechung einiger Verfassungsgerichte bereits angelegt.<sup>96</sup> So hat das BVerfG

- 81 Klamert, Rationalizing Supremacy. Supremacy, effectiveness, and two standards of equality in EU law, Verfassungsblog (18.6.2021).
- 82 EuGH ECLI:EU:C:1964:66 = NJW 1964, 2371 – *Costa v. ENEL* (C-6/64).
- 83 Siehe bereits EuGH ECLI:EU:C:2021:1034 = EuZW 2022, 333 Rn. 246, 249 – *Euro Box Promotion* ua. Siehe auch die Presseerklärung des EuGH zum PSPP Urteil, No. 58/2020. Dazu Ezquerro Vergara/Villalta Puig *European Public Law* 27 (2021), 673 (682 f.).
- 84 EuGH ECLI:EU:C:2022:99 = EuZW 2022, 326 Rn. 48 u. 55 – RS (Effet des arrêts d'une cour constitutionnelle).
- 85 Europäische Kommission, Rechtsstaatlichkeit: Kommission leitet Vertragsverletzungsverfahren gegen Polen ein wegen Verstößen gegen EU-Recht durch polnischen Verfassungsgerichtshof v. 22.12.2021, IP/21/7070; Europäische Kommission, Vertragsverletzungsverfahren im Juni: wichtigste Beschlüsse v. 9.6.202, INF/21/2743.
- 86 Europäische Kommission, Vertragsverletzungsverfahren im Dezember: wichtigste Beschlüsse v. 2.12.2021, INF/21/6201. Zum Für und Wider in Bezug auf das Verfahren gegen Deutschland s. etwa Poli/Cisotta *GLJ* 21 (2020), 1078; Hilpold *EW* 2020, 181; Lang, *Der Staat* 2021, S. 99 (121 ff.); oder die Debatte zwischen Möllers und Pernice auf dem Verfassungsblog (16.5.2020).
- 87 *StRSpr.*, vgl. etwa EuGH ECLI:EU:C:2003:539 = BeckRS 2004, 74436 Rn. 31 – *Garcia Avello* (C-148/02).
- 88 BT-Drs. 19/20621. Das BVerfG hat dies als Umsetzung seines Urteils akzeptiert, s. BVerfG NJW 2021, 2187 Rn. 96 ff. Siehe dazu auch Deutscher Bundestag, Vertragsverletzungsverfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland aufgrund des PSPP-Urteils des BVerfG, Aktueller Begriff Europa Nr. 09/21 (23.12.2021).
- 89 Curtea Constituțională 8.6.2021 – 390/2021.
- 90 Zu den unterschiedlichen Positionen vgl. Grabenwarter/Huber/Knez/Ziemele *European Public Law* 27 (2021), 43 mit Lenaerts/Gutiérrez-Fons/Adam *ZaöRV* 81 (2021), 70.
- 91 Erklärung von Präsidentin von der Leyen v. 10.5.2020, STATEMENT/20/846.
- 92 EuGH ECLI:EU:C:2022:99 = EuZW 2022, 326 Rn. 52 – RS (Effet des arrêts d'une cour constitutionnelle).
- 93 EuGH ECLI:EU:C:2022:99 = EuZW 2022, 326 Rn. 72 – RS (Effet des arrêts d'une cour constitutionnelle).
- 94 EuGH ECLI:EU:C:2022:99 = EuZW 2022, 326 Rn. 74 – RS (Effet des arrêts d'une cour constitutionnelle).
- 95 EuGH ECLI:EU:C:2022:99 = EuZW 2022, 326 Rn. 71 – RS (Effet des arrêts d'une cour constitutionnelle).
- 96 So etwa in der früheren *RSpr.* des Polnischen Verfassungsgerichtshofs 16.11.2011 – SK 45/09, Brüssel I Rn. III.2.6.

mehrfach betont, dass es zunächst dem EuGH vorlegt, bevor es die Vereinbarkeit einer unionsrechtlichen Maßnahme mit der grundgesetzlichen Verfassungsidentität prüft.<sup>97</sup> Dies gilt jedoch mit einer gewichtigen Einschränkung: Das BVerfG legt dem EuGH nur „soweit erforderlich“ vor, ohne jedoch Kriterien für diese Erforderlichkeit herauszuarbeiten.<sup>98</sup> Insofern scheint eine Vorlage in das Ermessen des Gerichts gestellt zu sein.<sup>99</sup> Nach dem Urteil in RS dürfte unmissverständlich feststehen, dass ein solches Ermessen nicht bestehen kann, wenn die Unvereinbarkeit von Unionsrecht mit der mitgliedstaatlichen Verfassungsidentität im Raum steht.

Zweitens wirft das Urteil die Frage auf, wer den Inhalt der nationalen Identität in Art. 4 II EUV definieren soll. Der EuGH deutet an, dass ein Verfassungsgericht die Anwendung des Unionsrechts nicht mit der Begründung ausschließen kann, dass es „die von ihm definierte nationale Identität des betreffenden Mitgliedstaats missachte“.<sup>100</sup> Bedeutet dies, dass nationale Verfassungsgerichte die jeweilige Identität selbst definieren sollen? Oder bedeutet es das Gegenteil? Bereits zuvor hatte Pedro Cruz Villalón nachdrücklich davor gewarnt, das Unionsrecht einem absoluten Identitätsvorbehalt zu unterstellen, der kaum präzisiert wird und praktisch in das freie Ermessen der Mitgliedstaaten gestellt ist.<sup>101</sup> Insofern kann es keine absolute Einschätzungsprärogative nationaler Verfassungsgerichte zur Bestimmung der nationalen Identität iSd Art. 4 II EUV geben. Ist man mit Miguel Maduro jedoch der Auffassung, dass „Identität verloren geht, wenn sie nicht selbst bestimmt ist“, erscheinen gewisse Einschätzungsspielräume zwingend.<sup>102</sup> Der Balanceakt zwischen diesen beiden Auffassungen kann gelingen, wenn man zwischen dem *Inhalt* und der *normativen Relevanz* der nationalen Identität in Art. 4 II EUV trennt.<sup>103</sup>

Eine solche Trennung ist in anderen Bereichen des Unionsrechts gängige Praxis. Beim Rechtfertigungsgrund der öffentlichen Sittlichkeit gem. Art. 36 AEUV entspricht es einer gefestigten Rechtsprechung, dass es „Sache jedes Mitgliedstaats (sei), den Begriff der öffentlichen Sittlichkeit ... im Einklang mit seiner eigenen Wertordnung und in der von ihm gewählten Form auszufüllen“.<sup>104</sup> Obwohl es sich um einen Begriff des Unionsrechts handelt, wird der konkrete Inhalt der öffentlichen Sittlichkeit von den Mitgliedstaaten bestimmt. Dies führt jedoch nicht zu einer automatischen Rechtfertigung der betreffenden Beeinträchtigung. Denn selbst, wenn der EuGH die von den Mitgliedstaaten vorgebrachten Erwägungen als legitimes Ziel ohne weitere Prüfung akzeptiert, unterzieht er die betreffende Maßnahme dennoch einer vollumfänglichen Verhältnismäßigkeitsprüfung. Insofern werden Inhalt und normative Relevanz auseinandergezogen. Dieser Ansatz lässt sich auch bei anderen Rechtfertigungsgründen, wie der öffentlichen Gesundheit, Sicherheit oder Ordnung, beobachten.<sup>105</sup>

### b) Materielle Einhegung

Schließlich erlaubt das Urteil im Zusammenspiel mit den Schlussanträgen Rückschlüsse auf eine materielle Einhegung nationaler Identitätsvorbehalte. Diese betreffen zunächst die *materiellen Anforderungen*, welche an die Geltendmachung nationaler Verfassungsidentitäten vor dem EuGH zu stellen sind. Generalanwalt Collins plädierte dafür, dass nationale Verfassungsgerichte die mitgliedstaatliche Verfassungsidentität hinreichend substantzieren müssen. Die vorgetragenen Bedenken dürfen nicht „zu allgemein und unbestimmt gehalten“ sein, um als Ausdruck der nationalen Identität eines Mitgliedstaats iSv Art. 4 II EUV berücksichtigt werden zu können. „Vage, allgemeine oder abstrakte Behauptungen“

genügen dafür nicht.<sup>106</sup> Der EuGH hat hierzu nicht Stellung genommen. Eine solche Substanziierungspflicht ist im Hinblick auf die Missbrauchsmöglichkeiten bei der Berufung auf nationale Identitäten durchaus nachvollziehbar.<sup>107</sup> Im Hinblick auf eine Lösung von Justizkonflikten kann sich eine zu präzise Substanziierung jedoch als kontraproduktiv erweisen. Denn die Berufung auf vage Rechtsbegriffe erlaubt die Bewahrung unterschiedlicher Verständnisse und ein gewisses Maß an Flexibilität.<sup>108</sup> Insofern sollten nicht allzu hohe Anforderungen an die Substanziierung nationaler Identitätsvorbehalte gestellt werden.

Auch hier kann sich ein Rückgriff auf die Rechtsprechung zur öffentlichen Sittlichkeit als hilfreich erweisen. So wird in der Literatur gefordert, dass die geltend gemachten Wertvorstellungen einer „normativen Verfestigung“ bedürfen.<sup>109</sup> Eine solche normative Verfestigung könnte auch von Identitätsvorbehalten verlangt werden. Dies ergibt sich bereits aus dem Wortlaut der Bestimmung, welche nur die Identität schützt, die in den „grundlegenden politischen und verfassungsmäßigen Strukturen“ zum Ausdruck kommt.<sup>110</sup> Dieser Anforderung würde beispielsweise die begründungslose Behauptung einer Identitätsverletzung seitens des polnischen oder rumänischen Verfassungsgerichts oder die Berufung auf eine Identität außerhalb der Verfassung, wie sie vom ungarischen Verfassungsgericht praktiziert wird,<sup>111</sup> nicht genügen.

Weiterhin erklärt sich der Generalanwalt zu den *materiellen Grenzen* einer Berufung auf Art. 4 II EUV. So kann kein Zweifel daran bestehen, dass sich nationale Verfassungsgerichte nicht auf die betreffende Verfassungsidentität berufen können, um Verstöße gegen die gemeinsamen Werte der Union zu rechtfertigen.<sup>112</sup> Diese Auffassung wurde im parallelen Verfahren zum Rechtsstaatsmechanismus bekräftigt. Hier stellte der EuGH unmissverständlich fest, dass die in Art. 2 EUV enthaltenen Werte die „Identität der Europä-

97 BVerfGE 146, 216 = NJW 2017, 2894 Rn. 58; BVerfGE 140, 317 = NJW 2016, 1149 Rn. 46; BVerfGE 123, 267 = EuZW 2014, 192 Rn. 27.

98 Zu möglichen Kriterien s. Burchardt ZaöRV 2016, 527 (535 ff.).

99 Zu den Gefahren s. Kahl NVwZ 2020, 824 (825). Für eine gesetzliche Regelung s. Karpenstein/Steinbeis, Die Stunde des Gesetzgebers, Verfassungsblog (19.7.2021) sowie Bergmann/Karpenstein ZEuS 2009, 529.

100 EuGH ECLI:EU:C:2022:99 = EuZW 2022, 326 Rn. 70 – RS (Effet des arrêts d'une cour constitutionnelle).

101 GA Cruz Villalón 14.1.2015 ECLI:EU:C:2015:7 = BeckRS 2015, 80141 Rn. 59 – Gauweiler ua (C-62/14). Siehe auch GA Maduro 8.10.2008 ECLI:EU:C:2008:544 = BeckRS 2008, 71047 – Michaniki (C-213/07). So auch Skouris EuR 2021, 16 f.

102 Maduro EuR 2007, 3 (25).

103 So bereits Wendel European Constitutional Law Review 7 (2011), 96 (135).

104 EuGH ECLI:EU:C:1979:295 = BeckRS 2004, 70877 Rn. 15 – Henn und Darby (C-34/79). Dazu Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union: AEUV/EUV/Leible/Streinzi, 2022, AEUV Art. 36 Rn. 17.

105 Siehe etwa Zgliniski CML Rev. 55 (2018), 1341.

106 GA Collins 20.01.2022 ECLI:EU:C:2022:44 = BeckRS 2022, 302 Rn. 62 f. – RS (Effet des arrêts d'une cour constitutionnelle).

107 Dazu Fabbrini/Sajó European Law Journal 25 (2019), 457; Kelemen/Pech Cambridge Yearbook of European Legal Studies 21 (2019), 59; Scholtes GLJ 22 (2021), 534.

108 So etwa Goldmann Maastricht Journal 23 (2016), 119 (128).

109 Callies/Ruffert/Kingreen AEUV Art. 36 Rn. 198.

110 Grabitz/Hilf/Nettesheim/Schill/Krenn EUV Art. 4 Rn. 16 f.

111 Dazu Sulyok/Deli JöR 68 (2020), 721 (729 f.); Bakó ZaöRV 2018, 863 (896 ff.).

112 GA Collins 20.01.2022 ECLI:EU:C:2022:44 = BeckRS 2022, 302 Rn. 64 – RS (Effet des arrêts d'une cour constitutionnelle); GA Kokott 15.4.2021 ECLI:EU:C:2021:296 = BeckRS 2021, 7253 Rn. 73, 116 ff. – Stolichna obshtina, rayon „Pancharovo“ (C-490/20); GA Cruz Villalón 14.1.2015 ECLI:EU:C:2015:7 = BeckRS 2015, 80141 – Gauweiler ua. So auch Voßkuhle, Europa Demokratie, Verfassungsgerichtsbarkeit, 2021, S. 108 (134); Safjan FS Wyrzykowski, 2021, 605.

ischen Union als gemeinsame Rechtsordnung“ definieren.<sup>113</sup> Insofern enthält Art. 2 EUV eine gemeinsame Verfassungsidentität der Union und der Mitgliedstaaten, welche keine Abweichung auf Grundlage mitgliedstaatlicher Identitäten dulde.<sup>114</sup> Ähnliche Ansätze finden sich auch in der Rechtsprechung der nationalen Verfassungsgerichte. So gingen einstmals sowohl das tschechische als auch das polnische Verfassungsgericht von einer axiologischen Identität oder Kongruenz zwischen Union und Mitgliedstaaten aus.<sup>115</sup> Auch das portugiesische und spanische Verfassungsgericht sehen eine Werte-Äquivalenz auf mitgliedstaatlicher und EU-Ebene.<sup>116</sup> Dies deckt sich mit der Beobachtung, dass mitgliedstaatliche Verfassungsidentitäten – sofern sie tragende Verfassungsprinzipien schützen – letztlich den in Art. 2 EUV enthaltenen Werten entsprechen.<sup>117</sup>

#### V. Gefahr verfassungsgerichtlicher Kollateralschäden?

Nachdem ein umstrittenes Gesetz<sup>118</sup> zur Auflösung der AUSJ in Kraft getreten und von der Curtea abgesegnet wurde,<sup>119</sup> ist der konkrete Anlass der Rechtssache RS weggefallen. Die unmittelbaren Auswirkungen des Urteils sind daher gering. Wie gezeigt, kann das Urteil jedoch weitreichende Folgen haben. Die letzten Jahrzehnte haben gezeigt, dass der totgerittene Konflikt um das „letzte Wort“ zwischen Luxemburg und den nationalen Verfassungsgerichten

nicht auf rechtsdogmatischem Terrain zu bewältigen ist. Mit RS versucht der EuGH, die festgefahrenen Fronten zu umgehen und den Konflikt durch eine direkte Ermächtigung der ordentlichen Gerichte für sich zu entscheiden. Obwohl sich diese Strategie aus Luxemburger Sicht bewährt hat,<sup>120</sup> ist sie doch ein zweischneidiges Schwert. Zunächst stärkt die Entscheidung Richter gegen Repressionen durch kompromittierte Verfassungsgerichte. Dies ist insbesondere für Polen von Bedeutung, wo die ordentlichen Gerichte die Fahne der Rechtsstaatlichkeit hochhalten.<sup>121</sup> Für deutsche Fachgerichte ergibt sich aus RS die Verpflichtung, ein Urteil wie PSPP, das einen Unionsrechtsakt unter Missachtung einer Vorabentscheidung als *ultra-vires* einstuft, entgegen § 31 I BVerfGG unberücksichtigt zu lassen. Dies folgt bereits aus Rechtssachen wie Internationale Handelsgesellschaft, wird in RS aber nun unmissverständlich durchdekliniert. Die Aufweichung der Bindungswirkung verfassungsgerichtlicher Entscheidungen birgt jedoch die Gefahr, die Autorität mitgliedstaatlicher Verfassungsgerichte weiter zu schwächen. Angesichts ihrer Bedeutung für den Erhalt demokratischer Rechtsordnungen kann ein solcher Kollateralschaden kaum im Interesse des EuGH liegen. Diese Bedeutung hat sich insbesondere im Verfall der polnischen Rechtsstaatlichkeit gezeigt. Einer solchen Gefahr sollte durch eine restriktive Handhabung der in RS aufgestellten Kriterien begegnet werden. ■