

Christoph J. Nägele

Landesverfassungsgerichte als funktionale Unionsgerichte?



Nomos

Schriften zum Landesverfassungsrecht

Herausgegeben von

RiBVerfG Prof. Dr. Peter M. Huber
Ludwig-Maximilians-Universität München
Prof. Dr. Fabian Wittreck
Westfälische Wilhelms-Universität Münster

Band 8

Christoph J. Nägele

Landesverfassungsgerichte als funktionale Unionsgerichte?



Nomos

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

Zugl.: Augsburg, Univ., Diss., 2016

ISBN 978-3-8487-4604-0 (Print)

ISBN 978-3-8452-8770-6 (ePDF)

1. Auflage 2018

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2018. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Meinen Eltern

Vorwort

Diese Arbeit wurde im Jahr 2016 von der Juristischen Fakultät der Universität Augsburg als Dissertation angenommen und befindet sich auf dem Stand Ende 2015. Sie entstand während meiner Zeit als wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Öffentliches Recht. Die Idee für dieses Thema stammt von Herrn Professor Dr. Josef Franz Lindner, dem Lehrstuhlinhaber, der das Thema bereits in einem Aufsatz beleuchtet hatte. Ihm danke ich sehr herzlich für die äußerst angenehme und humorvolle Arbeitsatmosphäre in einem tollen Team, seine wertvolle Unterstützung sowie die zügige Erstellung des Zweitgutachtens.

Ebenso danke ich Herrn Professor Dr. Johannes Masing (RiB-VerfG), Herrn Professor Dr. Hans-Peter Folz und Herrn Professor Dr. Matthias Rossi, an deren Lehrstühlen ich als studentische und wissenschaftliche Hilfskraft unter sehr netten Kollegen wertvolle Erfahrungen sammeln konnte. Herr Professor Rossi war es schließlich, der mich glücklicherweise nach dem Referendariat wieder an die Universität lotste. Für seine Unterstützung und für die zügige Erstellung des Erstgutachtens danke ich ihm ganz besonders.

Bei Herrn Professor Dr. Peter M. Huber (RiBVerfG) und Herrn Professor Dr. Fabian Wittreck bedanke ich mich herzlich für die Aufnahme der Arbeit in die vorliegende Schriftenreihe.

Die Fertigstellung dieser Arbeit erfolgte unter großem Zeitdruck in einer schwierigen Lebensphase voller Umbrüche und Veränderungen. Ohne die Unterstützung durch meine Familie und Freunde wäre sie niemals möglich gewesen.

Besonderer Dank gilt meinen Eltern, die mich stets mit Ruhe und Gelassenheit unterstützt und in meinen Vorhaben bestärkt haben. Ihnen verdanke ich vor allem meine Liebe zu den Bergen, die mich regelmäßig wieder in die wirkliche Welt zurückversetzen.

Leider durfte mein Vater den Abschluss der Dissertation nicht mehr erleben. Er kannte wohl – wie immer – eine Abkürzung. Wir sehen uns am Gipfel!

Allgäu, im Sommer 2018

Christoph J. Nägele

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	17
Kapitel 1 Einleitung und Gang der Untersuchung	21
A. Einleitung	21
B. Gang der Untersuchung und Begrenzung des Untersuchungsgegenstands	27
Kapitel 2 Bestandsaufnahme: Das Unionsrecht in der Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte	31
A. Unionsrecht als Prüfungsmaßstab der Landesverfassungsgerichte	32
I. Unionsrecht als unmittelbarer Prüfungsmaßstab	32
II. Unionsrecht als mittelbarer Prüfungsmaßstab	35
1. Verstoß gegen Unionsrecht als Verstoß gegen das Rechtsstaatsprinzip	35
a) Relevante Verfahrensarten und Verfahrensgegenstände	35
b) Formulierung des mittelbaren Prüfungsmaßstabs	38
aa) Zweistufige Prüfung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs	38
bb) Einstufige Prüfung des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz	41
c) Anwendung des Prüfungsmaßstabs	43
aa) Unterschiedliche Prüfungsintensität	43
bb) Kein offensichtlicher Verstoß gegen Unionsrecht trotz anderslautender Entscheidung des Bundeskartellamts und eines Oberlandesgerichts	46
cc) Kein Verstoß gegen Unionsrecht trotz anderslautender Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs	48
dd) Unterschiedliche Behandlung von Bundes- und Unionsrecht in einer Popularklage	51
ee) Aussagen über den herangezogenen Prüfungsmaßstab	52

d) Zusammenfassung	53
2. Verletzung der allgemeinen Handlungsfreiheit	54
3. Unionsrechtlich determiniertes Bundesrecht als Prüfungsmaßstab	56
a) Art. 28 Abs. 1 S. 3 GG als Ausgangspunkt für die mittelbare Durchsetzung des Unionsrechts	56
b) Unionsrechtlich determiniertes Bundesrecht als Prüfungsmaßstab	60
c) Zusammenfassung	61
4. Verletzung des Art. 75 Abs. 2 GG	61
5. Verletzung des Grundrechts auf effektiven Rechtsschutz	63
III. Für eine mittelbare Prüfung nicht herangezogene Normen	64
1. Art. 23 Abs. 1 S. 1 GG kein Prüfungsmaßstab des Verfassungsgerichtshofs Nordrhein-Westfalen	65
2. Keine Kontrolle fachgerichtlicher Entscheidungen im Zusammenhang mit dem Unionsrecht am Willkürmaßstab	65
3. Keine Durchsetzung des Unionsrechts im Rahmen der „Vorfragenkompetenz“	66
a) Aufgegebene Vorfragenkompetenz des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs	66
b) Brandenburgisches Verfassungsgericht: Vermischung der Prüfungsmöglichkeiten	68
4. Unionsrecht als Bestandteil des Landesverfassungsrechts?	69
B. Vorlagen an den Europäischen Gerichtshof	70
I. Kontrolle der fachgerichtlichen Nichtvorlage an den Europäischen Gerichtshof durch Landesverfassungsgerichte	71
1. Ausgestaltung des Maßstabs	71
2. Anwendung des Maßstabs	73
II. Eigene Vorlagen der Landesverfassungsgerichte	74
1. Bisher keine Vorlage des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs	75
2. Vorlage des Hessischen Staatsgerichtshofs an den Europäischen Gerichtshof	77
3. Sonderproblem: keine Präjudizialität eines Vorabentscheidungsersuchens des Bundesverwaltungsgerichts	79

III. Zusammenfassung	79
C. Zulässigkeitsprobleme im Zusammenhang mit dem Unionsrecht	80
I. Prozessuale Detailfragen	80
1. Keine Wiederholung des Normenkontrollbegehrens bei zwischenzeitlichem Richtlinienerlass	80
2. Unterschiedliche Anwendung von Landesrecht auf Deutsche und übrige Unionsbürger nicht rügefähig	80
3. Beteiligtenfähigkeit ausländischer juristischer Personen	81
II. Auswirkungen der Beschränkung des Prüfungsmaßstabs	82
D. Allgemeine Aussagen der Landesverfassungsgerichte zum Unionsrecht	82
I. Bayerischer Verfassungsgerichtshof: insbesondere Verkennung des Maßstabsproblems	83
II. Hamburgisches Verfassungsgericht	88
III. Hessischer Staatsgerichtshof	89
IV. Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz	90
V. Bremischer Staatsgerichtshof	92
VI. Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen	92
VII. Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen	93
VIII. Brandenburgisches Verfassungsgericht	93
E. Zusammenfassung	93
Kapitel 3 Direktiven des Unionsrechts für dessen Durchsetzung durch Landesverfassungsgerichte	96
A. Keine Pflicht zur Durchsetzung des Unionsrechts für Landesverfassungsgerichte	97
I. Vorgaben für einen effektiven Rechtsschutz ohne spezifischen Bezug zur (Landes-)Verfassungsgerichtsbarkeit	97
1. Objektiv-rechtliche Vorgaben des Art. 19 Abs. 1 UAbs. 2 EUV	97
2. Vorgaben des Europäischen Gerichtshofs für ein effektives Rechtsschutzsystem	99
3. Anforderungen des Äquivalenz- und Effektivitätsprinzips	106
a) Äquivalenzprinzip	107
b) Effektivitätsprinzip	110

c) Einschränkung der Prinzipien – Reichweite der Direktiven	112
4. Zwischenergebnis	113
5. Subjektiv-rechtliche Gewährleistung in Art. 47, 51 GRCh	114
a) Anwendungsbereich, Art. 51 GRCh	114
b) Vorgaben des Art. 47 GRCh für die Landesverfassungsgerichte	118
II. Kein über Art. 19 Abs. 1 UAbs. 2 EUV hinausgehender Regelungsgehalt weiterer Vorschriften	120
1. Vorgaben des Art. 4 Abs. 3 EUV für die Judikative	120
2. Vorgaben der Art. 6 und 13 EMRK	122
3. Unbestimmte prozessuale Vorgaben der Grundfreiheiten und der materiellen Grundrechte	124
4. Vorgaben des Rechtsprinzips, Art. 2, 6 Abs. 1 EUV	125
5. Zwischenergebnis	126
III. Keine prozessualen Vorgaben aus Art. 291 AEUV	126
IV. Verfahrensvorschriften des Unionsrechts	127
1. Vorlageberechtigung der Landesverfassungsgerichte nach Art. 267 AEUV	127
2. Vorlagepflicht der Landesverfassungsgerichte	129
a) Kein Schluss von einer Vorlage des Bundesverfassungsgerichts auf eine Durchsetzungspflicht der Landesverfassungsgerichte	131
b) Vorlagepflicht der Landesverfassungsgerichte, falls sie Unionsrecht (mittelbar) durchsetzen	133
c) Vorlagepflicht im Zusammenhang mit dem Maßstabsproblem	134
d) Unionsrechtliche Konsequenzen der Verletzung der Vorlagepflicht	136
3. Sekundärrechtliche Verfahrensvorschriften für die Landesverfassungsgerichte	137
4. Zwischenergebnis	138
B. Keine Grenzen des Unionsrechts für die Rolle der Landesverfassungsgerichte als funktionale Unionsgerichte	138
C. Zusammenfassung	139

Kapitel 4 Direktiven des Bundesrechts für die Durchsetzung des Unionsrechts durch Landesverfassungsgerichte	141
A. Keine Pflicht zur Durchsetzung des Unionsrechts aus dem Grundgesetz	142
I. Begrenzter Regelungsgehalt der Vorschriften über die Integrationsoffenheit des Grundgesetzes	142
II. Insbesondere keine Vorgaben für Landesverfassungsgerichte aus der „Integrationsverantwortung“	146
III. Bundesstaatliche Ordnung: Verfassungs(gerichts)autonomie der Bundesländer	149
IV. Vorgaben des Art. 19 Abs. 4 GG ohne spezifischen Bezug zur Landesverfassungsgerichtsbarkeit	153
1. Verbindlichkeit der Vorgaben für Landesverfassungsgeber und Landesverfassungsgerichte	155
2. Tatbestand des Art. 19 Abs. 4 GG	155
a) Europäische Union übt keine Gewalt im Sinne des Art. 19 Abs. 4 GG aus	155
b) Keine Aufgabe der Bereichsausnahmen aufgrund unionsrechtlicher Vorgaben	156
c) Einbeziehung der Judikative in den Gewaltbegriff	159
d) Einbeziehung der Legislative in den Gewaltbegriff	161
e) Umsetzungs- und Vollzugsakte als Ausübung von Gewalt im Sinne des Art. 19 Abs. 4 GG	162
f) Unionsrecht keine Quelle des „Rechts“ im Sinne des Art. 19 Abs. 4 GG	163
g) Zwischenergebnis	165
3. Rechtsfolgen des Art. 19 Abs. 4 GG	166
a) Keine Garantie verfassungsgerichtlichen Rechtsschutzes	167
b) Gewährleistung der Verfassungsbeschwerde auf Bundesebene nur durch Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG	168
c) Keine Pflicht zur Durchsetzung des Unionsrechts durch Landesverfassungsgerichte aus Art. 19 Abs. 4 GG	169
d) Verstoß einiger Landesverfassungsgerichte gegen Art. 19 Abs. 4 GG durch „Offenlassen“ der Durchsetzungsfrage	170

V. Weitere Vorgaben für einen effektiven Rechtsschutz	171
1. Rechtsstaatlicher Justizgewährungsanspruch	171
2. Prozessualer Regelungsgehalt materieller Grundrechte	172
VI. Gesetzesbindung, Art. 97 Abs. 1, 20 Abs. 3 GG	173
1. Bindung der Bundesländer an das Rechtsstaatsprinzip	173
2. Keine Bindung an das Unionsrecht aufgrund der Art. 97 Abs. 1 und 20 Abs. 3 GG	174
3. Kein Schluss von der Bindung an das Unionsrecht auf eine Durchsetzungspflicht	180
VII. Recht auf den gesetzlichen Richter	181
VIII. „Funktionentrennung“ auf Bundesebene nicht bindend für Bundesländer	183
IX. Keine Vorgaben hinsichtlich des Unionsrechts aus Art. 100 GG	186
X. Keine Pflicht zur Durchsetzung des Unionsrechts aus Art. 31 GG	191
B. Grundgesetzliche Sanktionsnormen nur bei landesrechtlicher Anordnung Prüfungsmaßstab der Landesverfassungsgerichte	192
C. Keine Grenzen des Bundesrechts für die Rolle der Landesverfassungsgerichte als funktionale Unionsgerichte	194
D. Zusammenfassung	194
Kapitel 5 Direktiven des Landesrechts für die Durchsetzung des Unionsrechts durch Landesverfassungsgerichte	196
A. Maßgebliche Rolle des Landesrechts	196
B. Keine allgemeinen landesverfassungsrechtlichen Direktiven für die Landesverfassungsgerichte in Bezug auf das Unionsrecht	197
I. Vorschriften zur Integrationsoffenheit der Landesverfassungen	197
II. Vorgaben für ein effektives Rechtsschutzsystem	201
III. Vorgaben der Grundrechte und grundrechtsgleichen Rechte	205
1. Anwendbarkeit und Adressaten der Grundrechte der Landesverfassungen	205
2. Keine prozessualen Vorgaben der materiellen Grundrechtskataloge für die Landesverfassungsgerichte	206
3. Kontrolle fachgerichtlicher Nichtvorlagen am Maßstab des Grundrechts auf den gesetzlichen Richter	206

IV. Bindung an Recht und Gesetz	208
1. Normative Anknüpfungspunkte für eine Bindung an höherrangiges Recht	209
2. Keine Bindung an das Unionsrecht kraft Landesverfassungsrechts	211
3. Keine Bindung an das Bundesrecht kraft des landesverfassungsrechtlichen Rechtsstaatsprinzips	217
4. Kein „Hineinwirken“ des Unionsrechts in die Landesverfassung	220
5. Konsequenzen der Ansicht	220
a) Keine weiteren Vorgaben für die Ausgestaltung der Landesverfassung, aber Auswirkungen auf den Prüfungsmaßstab	220
b) Begrenzte Aussagekraft der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts	222
c) Pflicht zur Durchsetzung bei landesverfassungsrechtlicher Verbürgung unionsrechtlicher Gewährleistungen	223
6. Unvereinbarkeit der Prüfpraxis mit den Vorgaben für einen effektiven Rechtsschutz	226
7. Unvereinbarkeit des Maßstabs und dessen Anwendung mit dem Äquivalenzprinzip	228
8. Unvereinbarkeit des mittelbaren Maßstabs und dessen Anwendung mit dem Effektivitätsprinzip	232
9. Verletzung der Vorlagepflicht aus Art. 267 Abs. 3 AEUV	234
10. Zusammenfassung	234
V. Keine Verpflichtung zur Durchsetzung höherrangigen Rechts aufgrund der Funktion der Landesverfassungsgerichte	235
VI. Keine Pflicht zur Durchsetzung des Unionsrechts aus den Gliedstaatenklauseln	238
VII. Keine Durchsetzungspflicht aus einer „Vorfragenkompetenz“	238
C. Keine landesverfassungsrechtlichen Grenzen für die Durchsetzung des Unionsrechts durch Landesverfassungsgerichte	242
D. Zusammenfassung	244

Kapitel 6 Keine ergänzende Rolle der Landesverfassungsgerichte im europäischem Rechtssystem	246
A. Rechtsschutz gegen Hoheitsakte der Europäischen Union	247
I. Individualklagemöglichkeiten unmittelbar gegen Unionsrecht nach Art. 263 Abs. 4 AEUV	247
II. Vorabentscheidungsverfahren nach Art. 267 AEUV als Bindeglied zu mitgliedstaatlichen Verfahren	249
B. Rechtsschutz gegen nationale Hoheitsakte mit Bezug zum Unionsrecht	250
C. Rechtsschutzmöglichkeiten der Feststellungsklage, § 43 VwGO	252
D. Zusammenfassung: ausreichender Schutz durch bestehendes Rechtssystem	256
Kapitel 7 Auswirkungen der gewonnenen Erkenntnisse auf mögliche Verfahrenssituationen vor dem Bayerischen Verfassungsgerichtshof	258
A. Popularklage	258
I. Zulässigkeit	258
1. Verfahrensgegenstand	258
2. Rüge der Verletzung bayerischer Grundrechte	260
II. Begründetheit	262
B. Verfassungsbeschwerde	265
I. Zulässigkeit	265
1. Verfahrensgegenstand	265
2. Antragsbefugnis	266
3. Rechtswegerschöpfung	266
II. Begründetheit	267
C. Meinungsverschiedenheit	269
D. Richtervorlage	269
E. Wahlprüfung	270
F. Keine unionsrechtliche Relevanz der übrigen Verfahren	270
Kapitel 8 Zusammenfassung und Thesen	271
Literaturverzeichnis	277

Abkürzungsverzeichnis

a.a.O.	am angegebenen Ort
ABl.	Amtsblatt
Abs.	Absatz
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der europäischen Union
a.F.	alte Fassung
Art.	Artikel
BaWüStGHG	Baden-Württembergisches Staatsgerichtshofsgesetz
BWVerf	Verfassung des Landes Baden-Württemberg
BayBauVG	Bayerisches Bauaufträge-Vergabegesetz
BayBG	Bayerisches Beamten-gesetz
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
BayVerfGH	Bayerischer Verfassungsgerichtshof
BayVGHG	Bayerisches Verfassungsgerichtshofsgesetz
BbgVerf	Verfassung des Landes Brandenburg
BbgVerfG	Verfassungsgericht des Landes Brandenburg
BerlVerfGH	Berliner Verfassungsgerichtshof
BGBL.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen
BremStGH	Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen
BremStGHE	Entscheidungssammlung des Staatsgerichtshofs der Freien Hansestadt Bremen
BremVerf	Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen
BremWahlG	Bremisches Wahlgesetz
BV	Bayerische Verfassung
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
ders.	derselbe
dies.	dieselbe(n)
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuR	Europarecht (Zeitschrift)
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
EWGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft

Abkürzungsverzeichnis

f.	folgende
ff.	fortfolgende
Fn.	Fußnote(n)
GA	Generalanwalt
GG	Grundgesetz
GLKrWG	Gemeinde- und Landkreiswahlgesetz
GRCh	Charta der Grundrechte der Europäischen Union
GVBl.	Gesetz- und Ordnungsblatt
HmbVerf	Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg
HV	Verfassung des Landes Hessen
Hrsg.	Herausgeber
HStGH	Staatsgerichtshof des Landes Hessen
HVerfG	Hamburgisches Verfassungsgericht
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristen Zeitung
KritV	Die Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft
LSAVerf	Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt
LVerfGE	Entscheidungen der Verfassungsgerichte der Länder
M-VVerf	Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern
NdsStGH	Niedersächsischer Staatsgerichtshof
NV	Niedersächsische Verfassung
NJ	Neue Justiz
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
Nr.	Nummer
Verf NRW	Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen
NSZ	Neue Zeitschrift für Strafrecht
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVwZ-RR	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht Rechtsprechungsreport
RhPfVerf	Verfassung für Rheinland-Pfalz
RhPfVerfGH	Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz
Rn.	Randnummer
S.	Seite/ Satz
SaarIVGHG	Saarländisches Verfassungsgerichtshofgesetz
SVerf	Verfassung des Saarlandes
SächsVerf	Verfassung des Freistaates Sachsen
SächsVerfGH	Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen
SächsVerfGHG	Sächsisches Verfassungsgerichtshofgesetz
SHVerf	Verfassung des Landes Schleswig-Holstein
Slg.	Sammlung
StGH BW	Staatsgerichtshof für das Land Baden-Württemberg
ThürVerf	Verfassung des Freistaates Thüringen
u.a.	unter anderem
UAbs.	Unterabsatz
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung

v.	von/ vom
Verf NRW	Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen
VerwArch	Verwaltungsarchiv
VvB	Verfassung von Berlin
VerfGHE	Entscheidungen des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs
VerfGH NRW	Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen
VerfGH SL	Verfassungsgerichtshof des Saarlandes
VGHG NRW	Nordrhein-Westfälisches Verfassungsgerichtshofsgesetz
vgl.	vergleiche
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VVE	Vertrag für eine Verfassung für Europa
WHG	Wasserhaushaltsgesetz
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik

Kapitel 1 Einleitung und Gang der Untersuchung

A. Einleitung

Die weitreichenden Verknüpfungen zwischen den Rechtsordnungen der Mitgliedsstaaten und der Europäischen Union sind in Literatur und Rechtsprechung grundlegend erschlossen. Gleiches gilt für die Beziehungen der Fachgerichte zum Bundesverfassungsgericht¹ und zum Europäischen Gerichtshof sowie des Bundesverfassungsgerichts zum Europäischen Gerichtshof. In jahrzehntelanger Forschung und Praxis wurde ein umfangreicher Fundus an Prinzipien, Wirkmechanismen und Instrumenten erarbeitet, der ein Funktionieren des Rechtsschutzes im Mehrebenensystem ermöglicht.

Ursprung der heutigen Europäischen Union war die Idee eines befriedenden Zusammenschlusses mehrerer Staaten mit gemeinsamen wirtschaftlichen Interessen unter Einbindung der Bundesrepublik Deutschland nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs. Vorläufiges Ergebnis der europäischen Integration ist jedoch kein europäischer Staat. Die Mitgliedsstaaten sind nicht Gliedstaaten eines Bundesstaates, sondern Teil eines supranationalen Verbundes souveräner Mitgliedsstaaten. Grundlage dieses Zusammenschlusses waren völkerrechtliche Verträge, die zunächst nur die Gründungsstaaten als Vertragsparteien berechtigten und verpflichteten. Angetrieben durch die Rechtsprechung des zwischenzeitlich geschaffenen Europäischen Gerichtshofs entwickelte sich auch das Rechtssystem weiter.

Im Integrationsprozess wuchsen die Europäischen Gemeinschaften zur Europäischen Union heran, welche die von den Mitgliedsstaaten übertragenen Hoheitsrechte ausübt. Die Bürger der Mitgliedsstaaten wurden zu Unionsbürgern, welche aus dem unmittelbar in den Mitgliedsstaaten an-

1 Siehe nur die Beiträge von *R. Alexy*, Verfassungsrecht und einfaches Recht – Verfassungsgerichtsbarkeit und Fachgerichtsbarkeit, VVDStRL 61 (2002), S. 7; *P. Kunig*, Verfassungsrecht und einfaches Recht – Verfassungsgerichtsbarkeit und Fachgerichtsbarkeit, VVDStRL 61 (2002), S. 34; *W. Heun*, Verfassungsrecht und einfaches Recht – Verfassungsgerichtsbarkeit und Fachgerichtsbarkeit, VVDStRL 61 (2002), S. 80; *G. Hermes*, Verfassungsrecht und einfaches Recht – Verfassungsgerichtsbarkeit und Fachgerichtsbarkeit, VVDStRL 61 (2002), S. 119.
Siehe auch die Nachweise in den Fn. 255 bis 258.

wendbaren Unionsrecht sowie aus den nationalen Umsetzungsrechtsakten subjektive Rechte herleiten können. Das Unionsrecht wird dabei hauptsächlich nicht von den Behörden der Europäischen Union, sondern von denen der Mitgliedsstaaten durchgesetzt (Art. 291 Abs. 1 AEUV).² Die Regelung der innerstaatlichen Aufgabenverteilung, der Behördeneinrichtung, der Verwaltungsorganisation und des Verfahrens bleibt dabei grundsätzlich den Mitgliedsstaaten überlassen. Mitgliedsstaatliche Umsetzungsrechtsakte sind ohnehin stets von den Mitgliedsstaaten selbst zu vollziehen. Gemäß der exekutiven Kompetenzverteilung des Grundgesetzes (Art. 30, 83 ff. GG) führen die Bundesländer demnach grundsätzlich sowohl Bundes- als auch Unionsrecht als eigene Angelegenheiten aus. Dabei müssen die Mitgliedsstaaten jedoch unionsrechtliche Vorgaben wie den Effektivitätsgrundsatz (Art. 4 Abs. 3 UAbs. 2 EUV), der die Mitgliedsstaaten zur umfassenden Durchsetzung des Unionsrechts verpflichtet, den Grundsatz der Unionstreue (Art. 4 Abs. 3 UAbs. 1 EUV) und Diskriminierungsverbote (insbesondere Art. 18 AEUV) beachten.

Dieses gewaltenübergreifende integrative System setzt sich im europäischen Rechtsschutzsystem fort, welches aus den Gerichten der Europäischen Union und der Mitgliedsstaaten besteht. Aufgabe des Europäischen Gerichtshofs ist die Wahrung des Unionsrechts einschließlich dessen gleichmäßiger Durchsetzung und Anwendung. Er kontrolliert die Vereinbarkeit der Handlungen der Unionsorgane mit dem Unionsrecht und das unionsrechtskonforme Handeln der Mitgliedsstaaten.³ Den Hauptteil des Rechtsschutzes übernehmen die mitgliedsstaatlichen Gerichte, deren Einrichtung, Organisation und Verfahren ebenfalls nationalen Regelungen unterliegen. Im Grundsatz überprüfen die nationalen Fachgerichte die Rechtmäßigkeit mitgliedsstaatlicher Exekutivakte im Falle der Anwendung sowohl des Unionsrechts als auch nationaler Umsetzungsrechtsakte.⁴ Aufgrund dessen können die Fachgerichte der Mitgliedsstaaten als funktionale

-
- 2 J. Hofmann, Rechtsschutz und Haftung im Europäischen Verwaltungsverbund, S. 161 ff. hält die Umschreibung dieser Aufgabenteilung als „Verwaltungsverbund“ für treffender als die früher gebräuchliche Bezeichnung „dualistisches System“. Grundlegend zum Gestaltungsspielraum der Mitgliedsstaaten beim Vollzug des Unionsrechts C. Krönke, Die Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten der Europäischen Union.
 - 3 R. Geiger, in: R. Geiger/D.-E. Khan/M. Kotzur (Hrsg.), EUV, AEUV, Art. 19 EUV Rn. 8 ff.
 - 4 J. Hofmann, Rechtsschutz und Haftung im Europäischen Verwaltungsverbund, S. 161 ff. („prozessuales Trennungsprinzip“).

Unionsgerichte bezeichnet werden.⁵ Dieser Begriff umschreibt den Umstand, dass nationale Gerichte die Einhaltung und Anwendung des Unionsrechts sichern und so eine Funktion der Europäischen Union übernehmen. Maßgeblich ist demnach, dass die nationalen Gerichte Unionsrecht als Prüfungsmaßstab heranziehen und so das Unionsrecht durchsetzen. Die mitgliedstaatlichen Fachgerichte werden indes dabei keineswegs zu Gerichten der Europäischen Union, sondern kontrollieren als nationale Gerichte die Anwendung des Unionsrechts und des nationalen Umsetzungsrechts.

5 *N. Böcker*, Wirksame Rechtsbehelfe zum Schutz der Grundrechte der Europäischen Union, S. 30; *K. F. Gärditz*, § 34, in: H.-W. Rengeling/A. Middeke/M. Gellermann (Hrsg.), Handbuch des Rechtsschutzes in der Europäischen Union, Rn. 1; *G. Hirsch*, Kompetenzverteilung zwischen EuGH und nationaler Gerichtsbarkeit, NVwZ 1998, S. 907 (910) („Gemeinschaftsgerichte“); *J. Hofmann*, Rechtsschutz und Haftung im Europäischen Verwaltungsverbund, S. 165 („funktionale Gemeinschaftsgerichte“); *U. Hufeld*, § 215, in: J. Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Rn. 20; *J.-P. Schneider*, Verfassungsgerichtsbarkeit und Europäischer Gerichtshof, in: W. Erbguth/J. Masing (Hrsg.), Verfassungs- und Verwaltungsgerichtsbarkeit im Mehrebenensystem, S. 11 (12) („funktionale Gemeinschaftsgerichte“); *F. Schoch*, Die Europäisierung des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes, S. 16, 26 f.; *A. Thiele*, Individualrechtsschutz vor dem Europäischen Gerichtshof durch die Nichtigkeitsklage, S. 31 f. („funktionale Gemeinschaftsgerichte“); siehe auch *G. C. Rodríguez Iglesias*, Der EuGH und die Gerichte der Mitgliedstaaten – Komponenten der richterlichen Gewalt in der Europäischen Union, NJW 2000, S. 1889; *C. Nowak*, Das Verhältnis zwischen zentralem und dezentralem Individualrechtsschutz im Europäischen Gemeinschaftsrecht, EuR 2000, S. 724 (725); *E. Pache*, Rechtsschutzdefizite im europäischen Grundrechtsschutz?, in: T. Bruha/C. Nowak/A. Petzold (Hrsg.), Grundrechtsschutz für Unternehmen im europäischen Binnenmarkt, S. 193 (196 ff.) („Gemeinschaftsgerichte im funktionellen Sinne“); *ders.*, Tatbestandliche Abwägung und Beurteilungsspielraum, S. 306; *M. Tonne*, Effektiver Rechtsschutz durch staatliche Gerichte als Forderung des europäischen Gemeinschaftsrechts, S. 331, 406. Das Bundesverfassungsgericht bezeichnet die Zusammenarbeit der europäischen und der nationalen Gerichte als „funktionelle Verschränkung“, BVerfG, 22.10.1986 – 2 BvR 197/83, BVerfGE 73, S. 339 (367).

Bis zur Entstehung der Europäischen Union nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon (Vertrag von Lissabon zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, unterzeichnet in Lissabon am 13.12.2007, ABl. 50 (13.12.2007), S. 1 ff.) war die Bezeichnung funktionale Gemeinschaft(rechts)gerichte verbreitet, was nach Gründung der Europäischen Union überholt ist. Die Differenzierung nach funktionalen Gemeinschaftsgerichten und funktionalen Gemeinschaftsrechtsgerichten ist lediglich eine nominale.

Eine Sonderrolle im Rechtsschutzsystem der Europäischen Union nehmen die Verfassungsgerichte ein. Wie vor nationalen Fachgerichten kann vor Verfassungsgerichten grundsätzlich nur ein Akt der nationalen Hoheitsgewalt, nicht jedoch der Europäischen Union Prüfungsgegenstand sein. Anders als vor Fachgerichten ist der Prüfungsmaßstab der Verfassungsgerichte jedoch grundsätzlich auf die Kontrolle der Einhaltung verfassungsrechtlicher Vorgaben beschränkt. Das Bundesverfassungsgericht ist in einem fortwährenden Prozess bemüht, sich seinen genuine Aufgabenbereich als „Hüter der Verfassung“ zu sichern. Entsprechend sieht sich das Bundesverfassungsgericht für die Durchsetzung des Unionsrechts aufgrund der zugrundeliegenden nationalen Vorschriften nicht für zuständig an und zieht grundsätzlich nur das Grundgesetz als Prüfungsmaßstab heran – nicht jedoch das Unionsrecht.⁶ Das Bundesverfassungsgericht anerkennt dabei jedoch die unmittelbare Anwendbarkeit und den Anwendungsvorrang des Unionsrechts – letzteren jedoch freilich mit anderer Begründung als der Europäische Gerichtshof: Während dieser sich auf den Charakter des Unionsrechts als autonome Rechtsquelle stützt,⁷ sieht das Bundesverfassungsgericht den innerstaatlichen Rechtsanwendungsbefehl des nationalen Zustimmungsgesetzes als maßgeblich an.⁸ In der Praxis ergeben sich aus dieser Differenzierung keine Unterschiede. Sie ermöglicht dem Bundesverfassungsgericht im Konfliktfall jedoch die Anwendung dreier Reservekompetenzen, welche es für sich in Anspruch nimmt. Nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts übt es seine ihm immer noch zustehende Kompetenz zur Kontrolle der Vereinbarkeit von Akten der Europäischen Union mit den Grundrechten des Grundgesetzes solange nicht aus – sondern überlässt sie in einem „Kooperationsverhältnis“ dem Europäischen Gerichtshof – wie auf Unionsebene ein wirksamer Schutz der Grundrechte gegenüber der Hoheitsgewalt der Europäischen Union generell gewährleistet ist, der „dem vom Grundgesetz als unabdingbar gebotenen Grundrechtsschutz im Wesentlichen gleichzuachten ist, zumal den

6 *BVerfG*, 31.05.1990 – 2 BvL 12, 13/88 u.a., *BVerfGE* 82, S. 159 (191).

7 *EuGH*, 15.07.1964 – C-6/64, *Slg.* 1964, S. 1141 (1270) (*Costa/E.N.E.L.*); *EuGH*, 17.12.1970 – C-11/70, *Slg.* 1970, S. 1125 (1135) (*Internationale Handelsgesellschaft*).

8 *BVerfG*, 29.05.1974 – BvL 52/71, *BVerfGE* 37, S. 271 (277 f.); *BVerfG*, 22.10.1986 – 2 BvR 197/83, *BVerfGE* 73, S. 339 (374 f.); *BVerfG*, 12.10.1993 – 2 BvR 2134, 2159/92, *BVerfGE* 89, S. 155 (174 ff.).

Wesensgehalt der Grundrechte generell verbürgt.⁹ Zudem behält sich das Bundesverfassungsgericht vor, Hoheitsakte der Europäischen Union – nach einer entsprechenden Vorlage an den Europäischen Gerichtshof im Vorabentscheidungsverfahren und damit wiederum in einem Kooperationsverhältnis – letztverbindlich auf ihre Vereinbarkeit mit dem Prinzip der begrenzten Einzelmächtigung zu überprüfen (sog. „ultra vires-Kontrolle“).¹⁰ Neuerdings nimmt das Bundesverfassungsgericht für sich in Anspruch, Hoheitsakte der Europäischen Union auf eine Verletzung der grundgesetzlichen Verfassungsidentität hin zu überprüfen.¹¹ Bei der Wahrnehmung der Reservekompetenzen wird Unionsrecht – zumindest mittelbar über das nationale Zustimmungsgesetz – zum Prüfungsgegenstand. Daraus ergibt sich ein eigentümliches Bild für den Rechtsschutz vor dem Bundesverfassungsgericht in Bezug auf das Unionsrecht: Einerseits bietet das Bundesverfassungsgericht in Ausnahmefällen Rechtsschutz gegen Akte der Europäischen Union beziehungsweise gegen Änderungen derer vertraglicher Grundlagen. Andererseits setzt das Bundesverfassungsgericht Unionsrecht nicht durch. Es ist demnach kein funktionales Unionsgericht.

Neben dem Bundesverfassungsgericht nehmen die Landesverfassungsgerichte ebenfalls eine Sonderstellung im Rechtsschutzsystem der Europäischen Union ein. Mittlerweile haben alle Bundesländer ein Landesverfassungsgericht geschaffen.¹² Deren Verfahrensarten sind ähnlich ausgestaltet, wobei nicht in allen Bundesländern die Möglichkeit einer Verfassungsbeschwerde geschaffen wurde.¹³ Jedoch ist die Praxis der Gerichte recht unterschiedlich: So gibt es Landesverfassungsgerichte, die auf eine lange

9 *BVerfG*, 22.10.1986 – 2 BvR 197/83, *BVerfGE* 73, S. 339 (387); *BVerfG*, 07.06.2000 – 2 BvL 1/97, *BVerfGE* 102, S. 147 (161).

10 *BVerfG*, 12.10.1993 – 2 BvR 2134, 2159/92, *BVerfGE* 89, S. 155 (188); *BVerfG*, 06.07.2010 – 2 BvR 2661/06, *BVerfGE* 126, S. 286 (304 f.).

11 *BVerfG*, 30.06.2009 – 2 BvE 2/08 u.a., *BVerfGE* 123, S. 267 (353).

12 Teilweise als Verfassungsgerichte, teilweise als Staatsgerichte. Zu den disparaten Entwicklungslinien siehe *W. Fiedler*, Die Entstehung der Landesverfassungsgerichtsbarkeit nach dem Zweiten Weltkrieg, in: C. Starck/K. Stern (Hrsg.), *Landesverfassungsgerichtsbarkeit*, S. 103.

13 Die Verfassungsbeschwerde ist vorgesehen in Art. 68 Abs. 1 Nr. 4 BWVerf in Verbindung mit §§ 55 ff. BaWüStGHG (seit dem Jahr 2013), Art. 84 Abs. 2 Nr. 5 VvB, Art. 6 Abs. 2, 113 Nr. 4 BbgVerf, Art. 66, 120 BV, Art. 131 Abs. 1 und 3 HV, Art. 53 Nr. 6 M-VVerf, Art. 130a, 135 Abs. 1 Nr. 4 RHPfVerf, Art. 97 Nr. 4 SVerf in Verbindung mit §§ 9 Nr. 13, 55 ff. SaarlVGHG, Art. 81 Abs. 1 Nr. 4 SächsVerf, Art. 75 Nr. 6 LSAVerf, Art. 80 Abs. 1 Nr. 1, 2 ThürVerf. Keine Individualverfassungsbeschwerden gibt es demnach in Bremen, Hamburg, Niedersachsen (nur

Tradition wichtiger Entscheidungen zurückblicken können, während andere Gerichte bisher kaum in Erscheinung getreten sind. Grundsätzlich spielt sich die Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte in von der Bundesebene „getrennten Verfassungsräumen“ ab, in denen die Länder jeweils kraft eigener Verfassungshoheit Organisation und Verfahren ihrer Verfassungsgerichte – unter Beachtung einiger Durchgriffs- und Homogenitätsvorschriften des Grundgesetzes – selbst regeln.¹⁴ Das Nebeneinander der getrennten Verfassungsräume, die Verzahnung der Rechtsebenen, die Berührungspunkte und die Abgrenzung der Zuständigkeiten des Bundesverfassungsgerichts und der Landesverfassungsgerichte sind in weiten Teilen untersucht.¹⁵

Die Rolle des Unionsrechts in den Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht kann mit seinen unterschiedliche Nuancen und Betonungen gut nachvollzogen werden. Hingegen zeigt ein Blick auf die bisherige Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte, dass kein Landesverfassungsgericht Reservekompetenzen in Anspruch nimmt. Bezüglich der Durchsetzung des Unionsrechts sind die Entwicklungslinien der Landesverfassungsgerichte disparat und schwerer nachvollziehbar: Bisher ist nur vereinzelt untersucht worden, ob und wie Landesverfassungsgerichte das

Kommunalverfassungsbeschwerde nach Art. 54 Nr. 5 NV), Nordrhein-Westfalen (nur Kommunalverfassungsbeschwerde nach Art. 75 Nr. 4 Verf NRW in Verbindung mit §§ 12 Nr. 8, 52 VGHG NRW) und Schleswig-Holstein (ebenfalls nur Kommunalverfassungsbeschwerde nach Art. 51 Abs. 2 Nr. 4 SHVerf).

14 Hierzu Kapitel 4.A.III., S. 149 ff. Vgl. *J. F. Lindner*, Das Europarecht in der Rechtsprechung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs, BayVBl. 2009, S. 65 f.

15 Wiederholt wurde das Erfordernis der Existenz der Landesverfassungsgerichtsbarkeit in Frage gestellt. Sie sei „überflüssiger Luxus“ und so verlören aufgrund von Kompetenzverschiebungen zulasten der Länder sowie des zunehmenden Bedeutungsverlusts des Staatsorganisationsrechts der Bundesländer auch die Landesverfassungsgerichte an Bedeutung (vgl. *W. Leisner*, Landesverfassungsgerichtsbarkeit als Wesenselement des Föderalismus, in: Bayerischer Verfassungsgerichtshof (Hrsg.), *Verfassung und Verfassungsrechtsprechung*, S. 183 ff.). Dagegen wird die aus der Staatlichkeit der Bundesländer fließende grundsätzliche Allzuständigkeit angeführt. Schließlich sei das Bundesstaatsprinzip des Grundgesetzes nach Art. 79 Abs. 3 GG unveränderlich und erkenne die getrennten Verfassungsräume, die eine eigene Verfassungsgerichtsbarkeit erforderten, an (vgl. *ders.*, Landesverfassungsgerichtsbarkeit als Wesenselement des Föderalismus, in: Bayerischer Verfassungsgerichtshof (Hrsg.), *Verfassung und Verfassungsrechtsprechung*, S. 183 (189 ff.)). Siehe auch *K. Fiedler*, Verfassungsgerichtsbarkeit im Bundesstaat, S. 159 ff.

B. Gang der Untersuchung und Begrenzung des Untersuchungsgegenstands

Unionsrecht als Prüfungsmaßstab heranziehen.¹⁶ Auf den ersten Blick ist nur klar, dass einige Landesverfassungsgerichte das Unionsrecht überhaupt nicht, andere hingegen offenbar uneingeschränkt durchsetzen. Eine dritte Gruppe zieht das Unionsrecht über verfassungsrechtliche Normen als mittelbaren Prüfungsmaßstab heran. Dabei unterscheiden sich nicht nur die Anknüpfungsnormen, sondern auch die Formulierung sowie die Anwendung der jeweiligen Maßstäbe. Dies verwundert deshalb, weil für alle Landesverfassungsgerichte im Mehrebenensystem die gleichen bundes- und unionsrechtlichen Vorgaben gelten. Es müsste demnach eigentlich klar sein, ob Landesverfassungsgerichte überhaupt Unionsrecht durchsetzen, ob sie also funktionale Unionsgerichte sind. Etwaige Unterschiede könnten allenfalls durch unterschiedliche landesrechtliche Regelungen erklärbar sein, die allerdings nur dann rechtmäßig wären, wenn aufgrund des höherrangigen Rechts entsprechende Gestaltungsspielräume bestünden. Dies erscheint aufgrund der Fülle der höherrangigen Vorschriften und Prinzipien fraglich. Insbesondere im Unionsrecht finden sich mehrere Wirkmechanismen, die eine einheitliche und wirksame Durchsetzung des Unionsrechts garantieren sollen. Da wäre es verwunderlich, wenn das Unionsrecht nicht nur zwischen verschiedenen Mitgliedsstaaten, sondern sogar innerhalb eines Mitgliedsstaats von verschiedenen Verfassungsgerichten unterschiedlich behandelt werden dürfte.

Es stellt sich die Frage, ob Landesverfassungsgerichte funktionale Unionsgerichte sind, sein könnten oder gar sein müssten.

B. Gang der Untersuchung und Begrenzung des Untersuchungsgegenstands

Vorliegend soll allein die Frage nach dem von den Landesverfassungsgerichten heranzuziehenden *Prüfungsmaßstab* beantwortet werden. Müssen Landesverfassungsgerichte Unionsrecht als Prüfungsmaßstab heranziehen und damit Unionsrecht durchsetzen? Die Frage, ob Unionsrecht unmittelbar oder mittelbar *Prüfungsgegenstand* in landesverfassungsgerichtlichen Verfahren sein kann oder soll, ist zwar wissenschaftlich ebenfalls noch

16 Vorrangig ist hier der Aufsatz von *J. F. Lindner*, Das Europarecht in der Rechtsprechung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs, BayVBl. 2009, S. 65 ff. zu nennen, der maßgeblichen Anstoß für die vorliegende Arbeit gegeben hat.

kaum aufgearbeitet¹⁷ und sehr interessant, soll aber mangels praktischer Relevanz nicht untersucht werden.¹⁸ Ebenfalls nicht vertieft werden soll das sogenannte „Maßstabsproblem“, also die Frage, ob Landesverfassungsrecht Prüfungsmaßstab für durch höherrangiges Recht determiniertes nationales Umsetzungsrecht oder nationale Ausführungsakte sein kann.¹⁹ Bei beiden Fragen geht es um die Durchsetzung des Landesverfassungsrechts gegenüber höherrangigem Recht, also nicht um die Frage, ob Landesverfassungsgerichte funktionale Unionsgerichte sind oder sein müssten.

Der Untersuchungsgegenstand soll dabei auch auf das Unionsrecht im engeren Sinne begrenzt werden. Es soll untersucht werden, ob die Landes-

17 Soweit ersichtlich, wird das Problem nur von *J. F. Lindner*, Das Europarecht in der Rechtsprechung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs, BayVBl. 2009, S. 65 (67) angesprochen.

18 Zumindest in zwei Entscheidungen hätte Gelegenheit bestanden, zu dieser Frage Stellung zu beziehen. Der Sächsische Verfassungsgerichtshof stellte in einem Beschluss fest, dass Maßnahmen oder Gesetze des Bundes (im konkreten Fall zur Finanzmarktstabilität und zum Bankenrettungsschirm) nicht Gegenstand einer Verfassungsbeschwerde vor dem Verfassungsgerichtshof sein könnten, *SächsVerfGH*, 26.08.2010 – Vf. 44-IV-10, (juris) Rn. 5. Der Bayerische Verfassungsgerichtshof hält eine Verfassungsbeschwerde gegen die Zustimmung der bayerischen Vertreter in Bundestag und Bundesrat zur Europäischen Verfassung für unzulässig, *BayVerfGH*, 05.04.2006 – Vf. 66-VI-05, NVwZ-RR 2006, S. 665.

19 Hierzu *J. F. Lindner*, Bayerisches Staatsrecht, Rn. 442 f. sowie *ders.*, in: *J. F. Lindner/M. Möstl/H. A. Wolff* (Hrsg.), Verfassung des Freistaates Bayern, Vor Art. 98 Rn. 134 ff.; *ders.*, Das Europarecht in der Rechtsprechung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs, BayVBl. 2009, S. 65 f. Siehe auch *B. Bohn*, Das Verfassungsprozessrecht der Popularklage, S. 128 ff.; *B. Flurschütz*, Die bayerische Popularklage nach Art. 55 BayVfGHG, S. 132 ff. sowie dort die Nachweise auf S. 193 f. (jeweils zur Frage, ob bei determiniertem Landesrecht ein tauglicher Verfahrensgegenstand der Popularklage gegeben bzw. ob eine Grundrechtsrüge möglich ist). Vgl. zum Maßstabsproblem bei der landesverfassungsgerichtlichen Kontrolle der Anwendung von Bundesrecht durch Landesorgane *J. Rozek*, Das Grundgesetz als Prüfungs- und Entscheidungsmaßstab der Landesverfassungsgerichte, S. 190 ff. Zur Vorlagepflicht der Landesverfassungsgerichte an das Bundesverfassungsgericht nach Art. 100 Abs. 3 GG im Zusammenhang mit dem Maßstabsproblem siehe *H. Domcke*, Die bayerische Popularklage, in: *C. Starck/K. Stern* (Hrsg.), Landesverfassungsgerichtsbarkeit, S. 231 (240); *J. Rozek*, Das Grundgesetz als Prüfungs- und Entscheidungsmaßstab der Landesverfassungsgerichte, S. 58 ff. Für die Bundesebene siehe nur *C. Moench/M. Ruttloff*, § 36, in: *H.-W. Rengeling/A. Middeke/M. Gellermann* (Hrsg.), Handbuch des Rechtsschutzes in der Europäischen Union, Rn. 82 ff.; *J. Masing*, Vorrang des Europarechts bei umsetzungsgebundenen Rechtsakten, NJW 2006, S. 264 (267).

verfassungsgerichtliche Primär-, Sekundär- und gegebenenfalls Tertiärrecht als Prüfungsmaßstab heranziehen müssen. Als funktionale Unionsgerichte im Sinne des Untersuchungsgegenstands werden nationale Gerichte verstanden, die wegen des mitgliedstaatlichen Vollzugs des Unionsrechts und des Umsetzungsrechts in das europäische Rechtsschutzsystem eingebunden sind. Die Durchsetzung der Europäischen Menschenrechtskonvention durch die Landesverfassungsgerichte soll außer Betracht bleiben.²⁰

Nominal könnte freilich weiterhin zwischen Gemeinschafts- und Unionsrecht unterschieden werden. In der vorliegenden Untersuchung wird davon ausgegangen, dass das bisherige Gemeinschaftsrecht nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon als Unionsrecht weitergilt. Für eine bessere Lesbarkeit wird auch in der rechtshistorischen Darstellung vom Unionsrecht die Rede sein, auch wenn in den Entscheidungen freilich teilweise vom Gemeinschafts- oder Europarecht gesprochen wird.²¹

Um die aufgeworfene Frage zu klären, soll an den Anfang eine Bestandaufnahme der landesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung mit unionsrechtlichem Bezug gestellt werden, um anschließend die vorhandene Typologie an den maßgeblichen Vorschriften messen zu können. Im Mittelpunkt soll dabei die Frage nach der Durchsetzung des Unionsrechts stehen (Kapitel 2). Anschließend wird der für die Landesverfassungsgerichte geltende Rechtsrahmen zu untersuchen sein. Dieser soll nach den Regelungsebenen – Unionsrecht (Kapitel 3), Bundesrecht (Kapitel 4), Landesrecht (Kapitel 5) – abgeschichtet werden. Es stellt sich für jede Ebene die Frage, ob sie zwingende Vorgaben für die Ausgestaltung der Landesverfassungsgerichtsbarkeit, einerseits hinsichtlich der Pflicht zur Durchsetzung des Unionsrechts durch die Landesverfassungsgerichte, andererseits hinsichtlich diesbezüglicher Grenzen, enthält. Auch wechselseitige Einflüsse der Regelungsebenen müssen bei der Untersuchung berücksichtigt werden. Im Vordergrund stehen dabei freilich jeweils direkte Vorgaben für die Ausgestaltung des Rechtsschutzsystems. Daneben ist aber auch die Frage relevant, ob sich aus allgemeinen, nicht unmittelbar auf das Rechtsschutzsystem bezogenen Normen und Prinzipien Vorgaben ableiten lassen.

20 Nach Art. 6 Abs. 2 EUV trifft die Europäische Union die Verpflichtung zum Beitritt zur Europäischen Menschenrechtskonvention. Dieser ist bisher nicht erfolgt und nach einem Gutachten des Europäischen Gerichtshofs in der bisher vorgesehenen Form nicht mit dem Primärrecht vereinbar (Gutachten 2/13 vom 18.12.2014, abrufbar unter www.curia.eu).

21 Etwas anderes gilt für wörtliche Zitate.