

Der Verfassungsgerichtshof der Republik Slowenien und das EU-Recht

Jorg Sladič*

Inhalt

A. Einführung	142
B. Europarechtsartikel der slowenischen Verfassung	144
I. Übertragung der Ausübung von Teilen von Hoheitsrechten	144
II. Die Stellung des EU-Rechts im Rahmen der slowenischen Verfassung	145
III. Übernahme der Lehre zum Art. 3a in der Verfassungsrechtsprechung	146
IV. Kritik der Rechtsprechung des slowenischen Verfassungsgerichtshofes: eher „viribus unitis“ als „ultra vires“	147
V. Zwischenfazit	148
C. EU-Recht als Prüfungsmaßstab der verfassungsgerichtlichen Prüfung in Slowenien	149
I. Primärrecht der EU als Prüfungsmaßstab der verfassungsgerichtlichen Prüfung	149
II. Abgeleitetes EU-Recht als Prüfungsmaßstab der verfassungsgerichtlichen Prüfung	151
III. Unionsrechtskonforme Auslegung oder EU-Recht als mittelbarer Prüfungsmaßstab der verfassungsgerichtlichen Prüfung	152
IV. Rechtsprechung zur Auslegung des EU-Rechts im Rahmen der verfassungsgerichtlichen Prüfung	153
V. Verfassungsrechtliche Gleichstellung des Richtlinienrechts mit völkerrechtlichen Verpflichtungen	154
VI. Gleitender Übergang der richtlinienkonformen Auslegung in die verfassungskonforme Auslegung und „vice versa“	155
VII. Zwischenfazit	156
D. EU-Recht als Gegenstand verfassungsrechtlicher Prüfung in Slowenien	156
I. Abgeleitetes EU-Recht als Gegenstand verfassungsrechtlicher Prüfung wegen angeblichen Widerspruchs zum Völkerrecht	157
II. Offene Fragen verfassungsrechtlicher Prüfung des Richtlinienrechts bzw. des Sekundärrechts	159
1. Der Fall „Mischfuttermittel“	160
2. Der Fall „Vorratsdatenspeicherung“	162

* Dr. Jorg Sladič LL.M., D.E.S.S. ist Dozent für Europa- und Völkerrecht an der Rechtsfakultät der Universität in Maribor (Marburg an der Drau) in Slowenien.

III.	Übernahme der „Zuckerfabrik Süderdithmarschen“- und „Atlanta“-Rechtsprechung des EuGH im Fall „Mischfuttermittel“	164
IV.	Drohendes Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 258 AEUV als Anordnungsgrund im Rahmen des einstweiligen Rechtsschutzes in der abstrakten Normenkontrolle	165
V.	Zwischenfazit	166
E.	Der EuGH als gesetzlicher Richter	167
I.	Verfassungsrechtliche Tücken des Art. 267 AEUV	167
II.	Verfassungskonforme Lösung: der EuGH als gesetzlicher Richter	168
III.	Unterlassene Vorlage seitens des Revisionsgerichts könnte das Recht auf den gesetzlichen Richter verletzen	169
IV.	Zwingende Stellungnahme zu Art. 267 AEUV in der Begründung des Urteils eines höheren Gerichts	170
V.	Zwischenfazit	170
F.	Fazit	171

A. Einführung

Die Republik Slowenien ist seit 1991 unabhängig und zum 1. Mai 2004 der Europäischen Union beigetreten. In der neuen Verfassung aus dem Jahr 1991¹ ist das deutsche Modell der Verfassungsgerichtsbarkeit übernommen worden² und auch die slowenische Verfassungsgerichtsprechung steht unter starkem deutschen Einfluss. Begriffe der Verfassungsgerichtsbarkeit wie abstrakte Normenkontrolle und Verfassungsbeschwerde³ sind für slowenische Juristen durchaus von Bedeutung und damit das tägliche Brot der Verfassungsjuristen.⁴ Einleitend ist wichtig, dass die Verfassungsbeschwerde im slowenischen Verfassungsprozessrecht immer nur eine Urteilsverfassungsbeschwerde ist, eine Rechts-

¹ Text in deutscher Sprache unter www.us-rs.si/media/vollständiger.text.der.verfassung.pdf (17.3.2014). Bezuglich der Grundrechte in der neuen slowenischen Verfassung ist einleitend darauf hinzuweisen, dass auch das Kapitel über die Grundrechte stark vom deutschen Modell beeinflusst wurde, dies nicht nur vom GG, sondern auch von der bayerischen Landesverfassung.

² Siehe in der deutschen Sprache z.B. Dutt, Verfassungsgerichtsbarkeit in Slowenien – Unabhängige Rechtsprechung?, 2013; siehe auch Kranjc, Ustavna pritožba kot institut varstva človekovih pravic, in: Pavčnik/Polajnar-Pavčnik/Wedan-Lukić (Hrsg.), Temeljne pravice, 1997, S. 362; Mavčič, Zakon o ustavnem sodišču s pojasnilni, 2000, S. 296, 315; Krivic, Ustavno sodišče: pristojnosti in postopek, in: Pavčnik/Mavčič, Ustavno sodstvo, 2000, S. 168. Krivic führt die wenigen bestehenden Unterschiede zwischen der deutschen und der slowenischen Verfassungsbeschwerde auf die Unkenntnisse des deutschen Modells bei seiner Rezeption Anfang der 90er Jahre zurück.

³ Art. 160 der slowenischen Verfassung lautet: „Der Verfassungsgerichtshof entscheidet über: [...] Verfassungsbeschwerden wegen Verletzung von Menschenrechten und Grundfreiheiten durch Individualakte.“

⁴ Die gesamte slowenische Verfassungsgerichtsprechung wird auf der Webseite des VfGH – www.us-rs.si/odlocitve/vse-odlocitve/ (17.3.2014) – veröffentlicht. Falls nichts anders angegeben, ist dies die Quelle der zitierten Entscheidungen.

satzverfassungsbeschwerde gibt es nicht.⁵ Die deutsche Rechtssatzverfassungsbeschwerde und die abstrakte Normenkontrolle entsprechen der slowenischen abstrakten Normenkontrolle. Jedoch wird in Slowenien zwischen der „echten“ bzw. der eigentlichen abstrakten Normenkontrolle, für die nur manche Staatsinstitutionen bzw. Stellen antragsbefugt sind,⁶ und der abstrakten Normenkontrolle, die auf Antrag des Einzelnen eingeleitet wird, der Rechtsschutzinteresse und unmittelbare Betroffenheit nachweisen muss, ähnlich wie im Falle der Nichtigkeitsklage der nichtprivilegierten Kläger nach Art. 263 Abs. 4 AEUV,⁷ unterschieden.⁸

Ziel dieser Abhandlung ist nicht die genaue Untersuchung der deutschen Einflüsse auf die slowenische Verfassungsrechtsprechung und -lehre, obwohl man über diese Einflüsse nicht hinwegsehen kann. Vielmehr wird im Folgenden untersucht, wie in einem kleinen europäischen Staat mit gemäßigtem dualistischen Konzept des Verhältnisses zwischen Völkerrecht und Staatsrecht⁹ in der Verfassungsrechtsprechung das EU-Recht gehandhabt wird. Auch für Slowenien gilt die Feststellung, dass „das Europarecht in den nationalen Gerichten ein Thema“ ist.¹⁰ Deshalb wird zunächst Art. 3a der slowenischen Verfassung, d.h. das slowenische Gegenstück zu Art. 23 GG thematisiert. Sodann wird untersucht, ob das EU-Recht als Prüfungsmaßstab im Rahmen des verfassungsgerichtlichen Verfahrens dienen kann. Daran anschließend wird die slowenische Verfassungsrechtsprechung, nach der der EuGH als gesetzlicher Richter definiert wird,¹¹ untersucht, was sich in Slowenien

5 Siehe für das deutsche Recht statt vieler Maurer, Staatsrecht I, 6. Aufl. 2010, § 20, Rdnr. 123; für das slowenische Recht statt vieler Mavčič, (Fn. 2), S. 298 f.

6 Siehe in deutscher Sprache Mavčič, Slowenien – das Verfassungsgericht, in: Verfassungsgerichtshof der Republik Slowenien, 2001, S. 27 f.

7 Die englische Übersetzung des Art. 24 Abs. 1 und 2 des Gesetzes über den Verfassungsgerichtshof, www.us-rs.si/media/constitutional.court.act.full.text.pdf (17.3.2014), lautet: „(1) Anyone who demonstrates legal interest may lodge a petition that the procedure for the review of the constitutionality or legality of regulations or general acts issued for the exercise of public authority be initiated. (2) Legal interest is deemed to be demonstrated if a regulation or general act issued for the exercise of public authority whose review has been requested by the petitioner directly interferes with his rights, legal interests, or legal position.“ Siehe zur unmittelbaren Betroffenheit nach Art. 263 Abs. 4 AEUV statt vieler Pechstein, EU-Prozessrecht, 4. Aufl. 2011, Rdnr. 453 ff. Die Ähnlichkeit zwischen Art. 263 Abs. 4 AEUV und Art. 24 des slowenischen Gesetzes über den Verfassungsgerichtshof wird in der slowenischen Lehre ausdrücklich betont, siehe Sladič, Nekatera vprašanja procesne predpostavke pravnega interesa v postopku pred Ustavnim sodiščem RS, Podjetje in Delo 38 (2012), S. 37-42; Zobec, Pravni interes kot procesna predpostavka (2. odstavek 162. člena Ustave), Podjetje in Delo 38 (2012), S. 1095.

8 Art. 23, 23a und 24 des slowenischen Gesetzes über den Verfassungsgerichtshof.

9 Art. 8 der slowenischen Verfassung lautet: „Gesetze und andere Rechtsvorschriften müssen mit den allgemein gültigen Grundsätzen des Völkerrechts und den für Slowenien verbindlichen völkerrechtlichen Verträgen in Einklang stehen. Ratifizierte und verkündete völkerrechtliche Verträge sind unmittelbar anwendbar.“ Zum Dualismus siehe auch Stein/von Buttlar, Völkerrecht, 12. Aufl. 2009, Rdnrs. 180-184.

10 Wiederin, Deutschland über alles: Das Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts, Österreichische Juristenzeitung 9/2010, S. 398.

11 Art. 23 Abs. 1 der slowenischen Verfassung lautet: „Jedermann hat das Recht, dass über seine Rechte und Pflichten sowie über die gegen ihn erhobenen Anklagen ohne unnötigen Aufschub ein unabhängiges, unparteiisches und auf Gesetz beruhendes Gericht entscheidet“. Abs. 2 bestimmt: „Die Gerichtsverhandlung und Urteilsfällung kann nur ein Richter vornehmen, der nach den im voraus durch Gesetz und Gerichtsordnung festgelegten Regeln bestellt wurde.“

in praxi auch im Rahmen zahlreicher Urteilsverfassungsbeschwerden wegen unterlassener Vorlage nach Art. 267 AEUV ausdrückt. Ferner wird die Problematik, wann – und falls ja unter welchen Voraussetzungen – das EU-Recht unmittelbar vor dem slowenischen Verfassungsgerichtshof angefochten werden kann, behandelt.

B. Europarechtsartikel der slowenischen Verfassung

Wegen des EU-Beitritts zum 1. Mai 2004 und des Beitritts Sloweniens zur NATO in derselben Zeit wurde die slowenische Verfassung geändert und ein neuer Art. 3a eingefügt, der die Verfassung für die europäische Integration öffnen sollte. Damit wurde nicht nur ein slowenisches Gegenstück zu Art. 23 GG verabschiedet, sondern vielmehr wurde Art. 23 GG teilweise übernommen. Insgesamt kann der Einfluss von Art. 23 GG im Rahmen des Art. 3a der slowenischen Verfassung nicht verkannt werden und dieser wird in der slowenischen Rechtslehre auch deutlich hervorgehoben.¹²

I. Übertragung der Ausübung von Teilen von Hoheitsrechten

Anders als Art. 23 GG scheint *prima facie* der slowenische Art. 3a nicht vorrangig dem Ziel der europäischen Integration zu dienen,¹³ denn es wurde ein sogenannter *abstrakter Ansatz* ohne konkrete Benennung der EU und ohne den genauen Inhalt der Hoheitsrechte gewählt.¹⁴ Nach Art. 3a Abs. 1 kann

„Slowenien [...] durch ein internationales Abkommen, das von der Nationalversammlung mit Zweidrittelmehrheit der Stimmen aller Abgeordneten ratifiziert wird, die Ausübung der Teile der souveränen Rechte auf internationale Organisationen übertragen, die auf der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, der Demokratie und den Prinzipien des Rechtsstaates fundieren; sowie einem Verteidigungsbündnis beitreten, mit Staaten, die auf Achtung dieser Werte fundieren.“¹⁵

Aus verfassungsrechtlicher Sicht ist die EU in Slowenien eine internationale Organisation, auf die Slowenien einen Teil der Ausübung ihrer Hoheitsrechte übertragen hat. Völkerrechtlich ist eine solche Bestimmung des Verhältnisses zwischen der EU und einem Mitgliedstaat unproblematisch. Man kann zum Beispiel auf das Urteil des EGMR in der Rechtssache *Michaud gegen Frankreich* verweisen, in dem der EGMR in sehr ähnlicher

12 *Testen*, in: Šturm, (Hrsg.), Komentar Ustave Republike Slovenije, Dopolnitev – A, 2. Aufl. 2011, Art. 3a, Rdnr. 49, wo ausdrücklich der „Euroaktivismus“ des Bundesverfassungsgerichts, den man auch im Urteil über den Lissabon-Vertrag erkennen will, thematisiert wird.

13 Siehe zu Art. 23 Abs. 1 GG *Guckelberger*, Grundgesetz und Europa, ZEuS 2012, S. 23 ff.

14 *Cerar*, in: Šturm, (Fn. 12), Art. 3a, Rdnrn. 3-10.

15 Vgl. unter www.us-rs.si/media/vollständiger.text.der.verfassung.pdf (17.3.2014).

Weise die Natur der EU beschreibt.¹⁶ Dem kann jedoch entnommen werden, dass ein staatlicher Hoheitsakt im Sinne der Übertragung der Hoheitsrechte die Quelle des Anwendungsvorrangs des EU-Rechts sein muss.¹⁷

Kritik an diesem Ansatz des slowenischen Art. 3a kann vor allem aus Sicht der Kompetenz-Kompetenz geübt werden. Dem slowenischen Verfassungstext könnte höchstens *implicite* eine Versagung der Übertragung der Hoheitsrechte, die weitere Zuständigkeiten der Union begründen könnten, entnommen werden. Artikel 3a Abs. 1 beinhaltet eine generalklauselartige Ermächtigung, die sich zwar *de iure* nur in der Übertragung der Ausübung der Hoheitsrechte erschöpft. Jedoch stellt sich die Frage, ob ein Hoheitsrecht, dessen Vollzug an Dritte (die EU) übertragen wird bzw. das nicht vom originären Inhaber dieses Rechts ausgeübt werden kann (*nudum ius*), *de facto* einer Blankoermächtigung zur Ausübung öffentlicher Gewalt mit unmittelbarer Bindungswirkung in der slowenischen Rechtsordnung ziemlich nahe kommt.¹⁸

II. Die Stellung des EU-Rechts im Rahmen der slowenischen Verfassung

Für die Art und Weise wie der slowenische Verfassungsgerichtshof das EU-Recht in das Gefüge des slowenischen Staatsrechts einfügt, ist vor allem Art. 3a Abs. 3 der Verfassung von Bedeutung. Nach dieser Norm werden *Rechtsakte und Entscheidungen, die im Rahmen der internationalen Organisationen verabschiedet wurden, auf die Slowenien Teile der Ausübung der souveränen Rechte überträgt, in Slowenien gemäß der Rechtsordnung dieser Organisation angewendet*. Dies eröffnet die interessante und nie beantwortete Frage, ob aus verfassungsrechtlicher Sicht die Quelle des Anwendungsvorrangs in Slowenien (ähnlich wie in Deutschland) in der verfassungsrechtlichen Ermächtigung der innerstaatlichen Verfassung liegt oder sich „aus der Autonomie des Unionsrechts ableitet“.¹⁹ Die slowenische Verfassung erlaubt beide Lesarten, wobei die Ableitung aus der Autonomie des Unionsrechts zurzeit die bevorzugte Lesart der Rechtslehre und der Rechtsprechung ist, denn es wird behauptet, „Rechtsakte der EU seien ein von der slowenischen Verfassung nicht gekanntes Rechtsphänomen“.²⁰ Aus diesem Grund sei Art. 3a Abs. 3 eine Art Verweisungsnorm, die auf die jeweiligen Regeln der EU verweist.²¹ Innerstaatliche Rechtsnormen,

16 EGMR, Nr. 12323/11, *Michaud/Frankreich*, Rdnr. 102: „*La Cour rappelle qu'il serait contraire au but et à l'objet de la Convention que les Etats contractants soient exonérés de toute responsabilité au regard de la Convention dès lors qu'ils agissent en exécution d'obligations découlant pour eux de leur appartenance à une organisation internationale à laquelle ils ont transféré une partie de leur souveraineté: les garanties prévues par la Convention pourraient sinon être limitées ou exclues discrétionnairement, et être par là même privées de leur caractère contraignant ainsi que de leur nature concrète et effective. Autrement dit, les Etats demeurent responsables au regard de la Convention des mesures qu'ils prennent en exécution d'obligations juridiques internationales, y compris lorsque ces obligations découlent de leur appartenance à une organisation internationale à laquelle ils ont transféré une partie de leur souveraineté.*“

17 Siehe zur Lehre über den Anwendungsvorrang statt vieler *Oppermann/Classen/Nettesheim*, Europarecht, 5. Aufl. 2011, S. 158 ff.

18 BVerfGE 123, 267, Rdnr. 236.

19 Posch, Vorrang des Gemeinschaftsrechts vor Verfassungsrecht, 2010, S. 121.

20 Testen, (Fn. 12), Art. 3a, Rdnr. 41.

21 Ibid., Rdnr. 42.

inclusive der innerstaatlichen Verfassungsbestimmungen, müssen, insofern die Regeln der EU dies bestimmen, wegen des Art. 3a Abs. 3 der Verfassung dem EU-Recht weichen.²² Solche Überlegungen können dann auch die Prüfungsdichte und die Zuständigkeit des Verfassungsgerichtshofs beeinflussen.²³

III. Übernahme der Lehre zum Art. 3a in der Verfassungsrechtsprechung

Der Verfassungsgerichtshof hat unter Berufung auf Art. 3a der Verfassung die Schlussfolgerung gezogen, dass Slowenien sowie andere Mitgliedstaaten (mit dem erfolgten Beitritt) die Rechtsetzungsbefugnis auf gewissen Gebieten auf die EU übertragen haben. Die Mitgliedstaaten haben gegenseitig vereinbart, dass sie gewisse Kompetenzen für Angelegenheiten des gemeinsamen Interesses, deren Ausübung im Rahmen der EU oder durch die EU effektiver oder nützlicher wird, so betrachten werden, als ob sie sie selber wahrgenommen hätten.²⁴ Aus Art. 3a der Verfassung geht hervor, dass der Staat die Verpflichtungen, die aus der Rechtsordnung der EU entstanden sind, erfüllen muss, auch wenn es sich um Verpflichtungen handelt, die nicht aus den ausschließlichen Zuständigkeiten der EU entstanden sind.²⁵

Dieser Gedanke wurde in einer abstrakten Normenkontrolle, die dem deutschen Organstreit ziemlich nahe kam, weiterentwickelt.²⁶ Eine Gruppe von 37 Abgeordneten des slowenischen Nationalrats (die erste Parlamentskammer) hat das Gesetz über die Bürgschaft der Republik Slowenien für die Sicherstellung der Finanzstabilität im Euroraum,²⁷ mit dem das EFSF Framework Agreement,²⁸ das die Finanzhilfen für Griechenland bestimmte, in das slowenische Recht umgesetzt worden ist, angefochten. Die Währungspolitik im Euroraum gehört zu den ausschließlichen Zuständigkeiten der EU, die Wirtschaftspolitik hingegen verbleibt bei den Mitgliedstaaten, jedoch muss berücksichtigt werden, dass auch die Wirtschaftspolitik zu den Angelegenheiten des gemeinsamen Interesses geworden ist. Die

22 Ibid., Rdnr. 42-49.

23 Rechtspolitisch kann eine solch erstaunliche Europarechtsfreundlichkeit der Verfassung und der Verfassungsrechtsprechung in einem Staat, der erst 1991 durch die *dismembratio* Tito-Jugoslawiens in die Unabhängigkeit entlassen wurde, nur durch die Wende, die in Slowenien erst 1990 geschah, erklärt werden. Für die Wende wird nach dem spanischen Vorbild der *la Transición Española* der Begriff *tranzicija* benutzt. Beides, der EU- und der NATO-Beitritt werden als die Bestätigung des erfolgreichen Überganges des kommunistischen Staates in einen modernen europäischen Rechtsstaat dargestellt und dienen den postkommunistischen Eliten Sloweniens zur Legitimierung ihrer Machtausübung, deren Akteure (Politiker, hohe Richter und Beamte) vor 1990 Mitglieder der kommunistischen Partei waren und die nach der Wende behaupteten nie Kommunisten gewesen zu sein. Siehe in Bezug auf dieses Phänomen im Justizwesen Sloweniens und Kroatiens die rechtssociologische Untersuchung von *Uzelac, Survival of the Third Legal Tradition?, Supreme Court Law Review* 49 (2010), S. 377-396, worin sogar auf dem Standpunkt der Kontinuität der Eliten über die „socialist legal tradition without socialism“ gesprochen wird.

24 Slowenischer VfGH v. 7.2.2007, Rs. U-I-113/04, Rdnr. 10.

25 Slowenischer VfGH v. 17.12.2012, Rs. U-II-1/12 und U-II-2/12, Rdnr. 47.

26 Slowenischer VfGH v. 3.2.2011, Rs. U-I-178/10.

27 Amtsblatt der Republik Slowenien Nr. 59/10.

28 Vgl. unter www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Europa/Stabilisierung_des_Euro/Finanzhilfemechanismen/2010-06-09-schutzschild-euro-anlage-1-eng.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (17.3.2014).

gemeinsame Währung verpflichtet zur loyalen Zusammenarbeit in Form der Koordinierung, es besteht eine gegenseitige Abhängigkeit der Mitgliedstaaten.²⁹

Jedoch geht aus Art. 3a nur hervor, dass alle Staatsbehörden, auch der Verfassungsgerichtshof, das EU-Recht bei der Ausübung ihrer Zuständigkeiten im Einklang mit der Rechtsordnung der EU anwenden müssen. Die Wirkung des EU-Rechts in der innerstaatlichen Rechtsordnung hängt deshalb von den jeweiligen Bestimmungen der Union ab. Dabei handelt es sich um die fundamentalen Rechtsgrundsätze des EU-Rechts – wie den Grundsatz des Vorrangs des EU-Rechts, den Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit und den Grundsatz der unionsrechtskonformen Auslegung,³⁰ den Grundsatz der unmittelbaren Wirkung, den Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung, den Grundsatz der Subsidiarität und den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit – die im EUV und im AEUV kodifiziert oder in der Rechtsprechung des EuGH entwickelt worden sind.³¹

,Wegen des Art. 3a der Verfassung stellen diese Rechtsgrundsätze gleichzeitig auch innerstaatliche verfassungsrechtliche Rechtsgrundsätze dar, die mit der Kraft der Verfassung bindend sind.“³²

,Diese Grundsätze binden als innerstaatliche Verfassungsrechtsgrundsätze auch den Verfassungsgerichtshof bei der Wahrnehmung seiner Zuständigkeiten im Rahmen der Rechtsverhältnisse, die das EU-Recht betreffen. Der Verfassungsgerichtshof muss bei der Auslegung innerstaatlichen Rechts (Verfassung und andere Normen) das EU-Recht so berücksichtigen, wie es aus der Gesetzgebung der EU hervorgeht, bzw. so wie es in der Rechtsprechung des EuGH entwickelt wurde“.³³

Dies gebietet jedoch eine Auslegung, nach der es dem slowenischen Staat auch verfassungsrechtlich verwehrt ist, ein Rechtsgebiet, das nicht vollkommen durch EU-Recht harmonisiert ist, im Widerspruch zu den Rechtsvorschriften der EU zu regeln. Mitgliedstaatliche Befugnisse müssen unter Wahrung des Unionsrechts ausgeübt werden.³⁴

IV. Kritik der Rechtsprechung des slowenischen Verfassungsgerichtshofes: eher „viribus unitis“ als „ultra vires“

Erstaunlicherweise haben Juristen in Slowenien kaum Kritik an dieser Rechtsprechung geäußert. Ohne in eine vertiefte staatsrechtliche Analyse zu verfallen, kann das vollständige Fehlen einer „ultra-vires“-Doktrin, die vor allem in Deutschland hochgehalten wird, bemängelt werden.

Man kann zwar behaupten, es gäbe mittelbare Ansätze einer „ultra-vires“-Doktrin durch die Einfügung des Grundsatzes der begrenzten Einzelermächtigung, der als verfassungsrechtlicher Rechtsgrundsatz gilt,³⁵ denn auch dieser Rechtsgrundsatz könnte ermöglichen, dass „eine von vornherein bestimmmbare Summe oder bestimmte Arten von Hoheitsrechten

29 Slowenischer VfGH v. 3.2.2011, Rs. U-I-178/10, Rdnrn. 6-9.

30 Wortwörtlich wird über „die loyale Auslegung“ gesprochen.

31 Slowenischer VfGH v. 14.11.2013, Rs. U-I-146/12, Rdnr. 32 f.

32 Ibid., Rdnr. 32.

33 Ibid., Rdnr. 33.

34 Slowenischer VfGH v. 21.11.2013, Rs. Up-1056/11, Rdnr. 5.

35 Slowenischer VfGH v. 14.11.2013, Rs. U-I-146/12, Rdnr. 33.

in der Hand des Staates bleiben müssten“.³⁶ Die deutsche Rechtslage, nach der „der Anwendungsvorrang für EU-Rechtsakte in Deutschland nur so weit, wie die Bundesrepublik der Union die Kompetenzen übertragen hat und übertragen dürfte“³⁷ reicht, kann nicht ohne weiteres auf die slowenische Rechtslage in einem „copy-paste-Verfahren“ übertragen werden, denn in der Lehre scheint es klar zu sein, dass der Rechtsgrundsatz der begrenzten Einzelermächtigung mit der staatsrechtlichen Kompetenz-Kompetenz leider nur korrespondiert,³⁸ jedoch nicht gleich den innerstaatlichen Verfassungsbestimmungen sein sollte.

Die slowenische Verfassungsrechtsprechung ist zumindest im Bereich des Verhältnisses zwischen dem EU-Recht und dem innerstaatlichen Verfassungsrecht wesentlich unausgereifter als die deutsche. Aussagen über die Rolle der „Menschenrechte und Grundfreiheiten“ im Bereich des mittelbaren Vollzuges des EU-Rechts bilden das Kernstück dieser Abhandlung – hier kann man dem slowenischen Verfassungsgerichtshof keine ausbrechenden und systemwidrigen Erkenntnisse vorwerfen. Doch ist die Lage bezüglich der „ultra-vires“-Kontrolle von Unionsakten anders. Eine Rechtsprechung, nach der der EuGH ausschließlich für die Prüfung der Gültigkeit der Unionshandlungen zuständig ist,³⁹ könnte *implicite* die Rücknahme der Prüfungsbefugnis für die „ultra-vires“-Kontrolle von Unionsakten bedeuten.

Anstelle der „ultra-vires“-Kontrolle wird vor allem die loyale Zusammenarbeit hervorgehoben. Dies erklärt sich auch aus der slowenischen Geschichte, denn mit Ausnahme der Zeit zwischen 1991-2004 war Slowenien immer Teil eines größeren Vielvölkergefüges (ein Teil Österreichs im Habsburgerreich vor 1918 und ein Teil Jugoslawiens zwischen 1918-1991) und in solchen Gefügen ist es schwierig die „ultra-vires“-Kontrolle anstelle des Grundsatzes der *viribus unitis* zu betonen.

V. Zwischenfazit

Im Rahmen des EU-Beitritts hat der slowenischen Gesetzgeber in die Verfassung einen Art. 3a eingefügt, der das Verhältnis zwischen EU-Recht und nationalen Staatsrecht regelt.

Die Rechtsprechung des Verfassungsgerichts ist für das EU-Recht erstaunlich offen, man könnte sogar die Abwesenheit der deutschen „ultra-vires“-Kontrolle bemängeln. Vor allem ist jedoch von Bedeutung, dass Rechtsgrundsätze des EU-Rechts, wie der Grundsatz des Vorrangs des Unionsrechts, der Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit und der Grundsatz der unionsrechtskonformen Auslegung, der Grundsatz der unmittelbaren Wirkung des EU-Rechts, der Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung, der Grundsatz der Subsidiarität und der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gleichzeitig auch innerstaatliche verfassungsrechtliche Rechtsgrundsätze darstellen, die mit der Kraft der Verfassung bindend sind.

36 BVerfGE 123, 267, Rdnr. 248.

37 Guckelberger, (Fn. 13), S. 24.

38 Ibid.

39 Slowenischer VfGH v. 26.9.2013, Rs. U-I-65/13, Rdnr. 8.

C. EU-Recht als Prüfungsmaßstab der verfassungsgerichtlichen Prüfung in Slowenien

Die Untersuchung der Rechtsprechung lässt erkennen, dass Antragsteller vor dem Verfassungsgerichtshof und Verfassungsbeschwerdeführer sehr häufig die Verletzung des EU-Rechts bzw. die Unvereinbarkeit des slowenischen Rechts (je nach Verfahrensart abstrakt-genereller Rechtsvorschriften oder Gerichtsentscheidungen) mit dem EU-Recht vortragen.⁴⁰ Teilweise wird sogar behauptet, der angebliche Widerspruch des Umsetzungsgesetzes mit der Richtlinie stelle *ipso iure* die Unvereinbarkeit des Umsetzungsgesetzes mit Art. 3a der Verfassung dar.⁴¹ In diesem Zusammenhang soll der Abweisungsbeschluss des slowenischen Verfassungsgerichtshofs, der aufgrund einer Urteilsverfassungsbeschwerde und eines Antrags auf abstrakte Normenkontrolle seitens einer deutschen Rechtsperson (dem Anschein nach einer deutschen Handelsgesellschaft) ergangen ist, erwähnt werden, in denen die Unvereinbarkeit des slowenischen Konkurs- bzw. Insolvenzrechts (vor allem die angebliche unverhältnismäßige Kürze von Ausschlussfristen für die Geltendmachung bzw. Anmeldung von Absonderungsrechten) mit der Verordnung (EG) Nr. 1346/2000⁴² geltend gemacht wurde.⁴³

I. Primärrecht der EU als Prüfungsmaßstab der verfassungsgerichtlichen Prüfung

Gemäß dem slowenischen Verfassungsgerichtshof hat das Primärrecht bzw. zumindest der Teil des Primärrechts, den die völkerrechtlichen Verträge wie der Lissabon-Vertrag darstellen,⁴⁴ die innerstaatliche Stellung eines völkerrechtlichen Vertrages nach Art. 8 der Verfassung. Das bedeutet, dass slowenische Gesetze und andere Rechtsvorschriften in Slowenien mit diesen verbindlichen völkerrechtlichen Verträgen in Einklang stehen müssen. Die logische Folge davon ist,

- 40 Der veröffentlichten Rechtsprechung kann entnommen werden, dass im Rahmen der abstrakten Normenkontrolle die Berufung auf eine angebliche Unvereinbarkeit der slowenischen Gesetzgebung mit der RL 95/46/EG zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr, ABl. L 281 v. 23.11.1995, S. 31, aufgrund der Häufigkeit eine besondere Rolle spielt.
- 41 Slowenischer VfGH v. 20.10.2011, Rs. U-I-292/09 und Up-1427/09, Rdnr. 8.
- 42 VO (EG) Nr. 1346/2000 des Rates v. 29.5.2000 über Insolvenzverfahren, ABl. L 160 v. 30.6.2000, S. 1.
- 43 Slowenischer VfGH v. 8.7.2004, Rs. Up-328/04 und U-I-186/04, Rdnr. 2. Weder der genaue Firmenname noch der Sitz werden in der öffentlich zugänglichen Fassung des Beschlusses angegeben. Jedoch wird ausdrücklich darauf aufmerksam gemacht, dass das Recht des Heimatstaates dieser Handelsgesellschaft das deutsche Recht ist. Der Verfassungsgerichtshof hat die (Individual-)Verfassungsbeschwerde nicht zur Entscheidung angenommen und den Antrag auf abstrakte Normenkontrolle mit der Begründung, dass keine Verletzung der Grundrechte geltend gemacht worden ist, abgewiesen.
- 44 Zum Begriff des Primärrechts siehe statt vieler *Haratsch/Koenig/Pechstein*, Europarecht, 8. Aufl. 2012, Rdnrn. 367-371.

„dass der Verfassungsgerichtshof [nach Art. 160 Abs. 1 der Verfassung⁴⁵] zuständig ist über die Vereinbarkeit innerstaatlicher Gesetze mit einem ratifizierten und verkündeten völkerrechtlichen Vertrag zu befinden“.⁴⁶

So ist in Bezug auf das Primärrecht im Rahmen der abstrakten Normenkontrolle, die dem deutschen Organstreit entsprechen würde, auf Antrag der zweiten Kammer des slowenischen Parlaments in der Rechtssache U-I-17/11 das Protokoll (Nr. 2) über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit als die alternative zuständigkeit begründende Norm für die Beurteilung der Verfassungsmäßigkeit des slowenischen Gesetzes über die Zusammenarbeit zwischen dem Nationalrat (die erste Parlamentskammer) und der Regierung in den Angelegenheiten der Europäischen Union angeführt.⁴⁷ Im Ergebnis wurde festgestellt, dass die Gründungsverträge der EU weder bestimmen, wie nach innerstaatlichem Recht die Stellungnahmen der Parlamente in den Angelegenheiten der EU verfasst und verabschiedet werden, noch festsetzen, welche Rolle dabei den nationalen Parlamenten bzw. ihren Kammern zustehen sowie schlussendlich dass AEUV, EUV und Protokoll Nr. 2 auf solche Verhältnisse nicht anwendbar sind.⁴⁸ Auf die Stellung der zweiten Parlamentskammer im Rahmen der Verfassung und Verabschiedung von Stellungnahmen des slowenischen Parlaments in den Angelegenheiten der EU kann auch Art. 8 Abs. 1 des Protokolls (Nr. 2) über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit keinen Einfluss haben, denn

„aus dieser Bestimmung geht eindeutig hervor, dass das EU-Recht einzelnen nationalen Parlamentskammern keine Anfechtungslegitimation bei der unmittelbaren Erhebung der auf der Subsidiaritätsrüge gründenden Klage verleiht. Ihre rechtliche Stellung bzw. die Lage der einzelnen Parlamentskammern in Bezug auf die Einleitung des Verfahrens vor dem EuGH ist eine innerstaatliche Rechtsfrage.“⁴⁹

45 Art. 160 Abs. 1 der slowenischen Verfassung bestimmt: „Der Verfassungsgerichtshof entscheidet über: die Übereinstimmung von Gesetzen mit der Verfassung; die Übereinstimmung von Gesetzen und anderen Rechtsvorschriften mit den ratifizierten völkerrechtlichen Verträgen und den allgemeinen Grundsätzen des Völkerrechts; die Übereinstimmung von Rechtsverordnungen mit der Verfassung und den Gesetzen; die Übereinstimmung von Rechtsvorschriften der Gebietskörperschaften mit der Verfassung und den Gesetzen; die Übereinstimmung von zur Vollziehung öffentlicher Befugnisse erlassenen Allgemeinregelungen mit der Verfassung, den Gesetzen und den Rechtsverordnungen; Verfassungsbeschwerden wegen Verletzung von Menschenrechten und Grundfreiheiten durch Individualakte; die Kompetenzkonflikte zwischen dem Staat und den lokalen Gemeinschaften sowie zwischen Gebietskörperschaften selbst; die Kompetenzkonflikte zwischen Gerichten und anderen Staatsorganen; Kompetenzkonflikte zwischen dem Nationalrat, dem Staatspräsidenten und der Regierung; die Verfassungswidrigkeit der Akte und der Tätigkeit politischer Parteien; andere Angelegenheiten, die ihm durch Verfassung oder Gesetze übertragen werden.“

46 Slowenischer VfGH v. 18.10.2012, Rs. U-I-17/11, Rdnr. 7.

47 Ibid., Rdnr. 9.

48 Ibid., Rdnrr. 13 und 17.

49 Ibid., Rdnr. 17.

Diese eher am *acte clair* orientierte Rechtsprechung wurde in der slowenischen Lehre kritisiert.⁵⁰ Dieser Kritik kann insoweit beigeplichtet werden, dass es sich doch um eine erste Anwendung des Protokolls Nr. 2 handele und dass daher eine Vorlage an den EuGH angemessen gewesen wäre. Dabei wird jedoch vergessen, dass eine solche Auslegung nur im Falle der Unklarheit besteht (*in claris non fit interpretatio*), in diesem Rahmen ist Art. 8 Abs. 1 des Protokolls Nr. 2 durch den Verweis auf die jeweilige innerstaatliche Rechtsordnung klar. Andererseits ist auch keine Vorlage zu erwarten, denn die staatsrechtliche Stellung der Parlamente ist Teil der institutionellen Autonomie der Mitgliedstaaten sowie Teil der nationalen Verfassungsidentität, wenn diese Begriffe aus dem Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts und aus dessen Vorlage in der Sache der EZB-Anleihekäufe benutzt werden können,⁵¹ die von einem Verfassungsgericht in Anbetracht der Jellinek-schen Staatselementenlehre doch von Amts wegen beachtet werden müssen.

Im Rahmen einer Urteilsverfassungsbeschwerde hat sich ferner die Frage gestellt, ob der EuGH gesetzlicher Richter sei. Der Verfassungsgerichtshof hat diese Frage nach der Untersuchung des Art. 23 der Verfassung, der in Slowenien das Recht auf gesetzlichen Richter kodifiziert,⁵² ausdrücklich in Verbindung mit Art. 267 AEUV beantwortet⁵³ und festgestellt, dass der EuGH in Anbetracht der umfangreichen Bestimmungen im EUV und AEUV ein Gericht im Sinne des Art. 23 der slowenischen Verfassung ist.⁵⁴

II. Abgeleitetes EU-Recht als Prüfungsmaßstab der verfassungsgerichtlichen Prüfung

Wegen des Anwendungsvorrangs des EU-Rechts vor einfachgesetzlichem Recht müsste wohl in Slowenien die österreichische Lösung, nach der „die Vereinbarkeit des Gesetzes mit europäischem Unionsrecht als solche nicht der Gegenstand der verfassungsgerichtlichen Prüfung“ sein kann, ohne Wenn und Aber als korrekt betrachtet werden.⁵⁵ Dieser Lösung scheint *in genere* auch der Verfassungsgerichtshof Sloweniens zu folgen, denn dieser

„ist [nach Art. 160 Abs. 1 der Verfassung] für die Beurteilung der Vereinbarkeit von Rechtsvorschriften [sc. von innerstaatlichen Gesetzen] mit Richtlinien der Europäischen Union nicht zuständig“.⁵⁶

50 Brkan, Postopek predhodnega odločanja: praktični napotki za sodnike, in: Brkan (Hrsg.), Postopki pred Sodiščem EU, praktični priročnik za sodnike, odvetnike in državne pravobranilce, 2014, S. 90.

51 BVerfGE 123, 267; BVerfG, 2 BvR 2728/13 v. 14.1.2014, Rdnrn. 22-31.

52 Vgl. Fn. 11.

53 Slowenischer VfGH v. 21.11.2013, Rs. Up-1056/11, Rdnrn. 8-14.

54 Ibid., Rdnr. 9.

55 Öhlinger/Potacs, EU-Recht und staatliches Recht, die Anwendung des Europarechts im innerstaatlichen Bereich, 4. Aufl. 2011, S. 188 mit Verweis auf die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs der Republik Österreich.

56 Slowenischer VfGH v. 9.2.2006, Rs. U-I-32/04, Rdnr. 19; slowenischer VfGH v. 2.4.2009, Rs. U-I-238/07, Rdnr. 60 bezüglich der Anfechtung des slowenischen Gesetzes über die Nachprüfung der Auftragsvergabe wegen der Unvereinbarkeit mit der RL 89/665/EWG zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Anwendung der Nachprüfungsverfahren im Rahmen der Vergabe öffentlicher Liefer- und Bauaufträge, ABl. L 395 v. 30.12.1989, S. 33 und mit dem Urteil des EuGH, Rs. C-70/06, Kommission/Portugal, Slg. 2008, I-1.

Dies ist jedoch an sich nur die Bestätigung der Tatsache, dass die Richtlinie ein „eigen-tümlicher Rechtsakt“ des Unionsrechts ist,⁵⁷ die sich nicht in die innerstaatliche Rechtsordnung einfügen lässt. Bezuglich der Verordnungen der EU hat der Verfassungsgerichtshof festgestellt, dass diese keine völkerrechtlichen Verträge sind, weshalb Art. 8 der Verfassung, der den Grundsatz des gemäßigten Dualismus im Verhältnis zwischen Völkerrecht und innerstaatlichem Recht in Slowenien festlegt, nicht darauf angewendet werden kann und der Verfassungsgerichtshof für die Beurteilung der Vereinbarkeit von Rechtsvorschriften mit Verordnungen der EU nicht zuständig ist.⁵⁸

Im Rahmen der Verfassungsbeschwerden ist die Lage kaum anders.

„Der Regelungsgehalt des Art. 3a der Verfassung sind nicht unmittelbar die Menschenrechte und die Grundfreiheiten, sondern nur die verfassungsrechtlichen Rechtsgrundsätze der Übertragung der Hoheitsrechte auf internationale Organisationen. Aus diesem Grund kann man mit bloßer Verletzung des EU-Rechts ohne gleichzeitiger Verletzung der Menschenrechte und Grundfreiheiten keine Verfassungsbeschwerde begründen.“⁵⁹

III. Unionsrechtskonforme Auslegung oder EU-Recht als mittelbarer Prüfungsmaßstab der verfassungsgerichtlichen Prüfung

Allerdings wird dieser Argumentationslinie in der Rechtsprechung nicht immer gefolgt. So werden Richtlinien der heutigen EU häufiger im Rahmen der verfassungsrechtlichen Prüfung angeführt und zumindest als Argumentationshilfe, die weit über die europarechtlich gebotene unionsrechtskonforme Auslegung geht, bzw. sogar als mittelbarer Prüfungsmaßstab angewendet.⁶⁰ Als unmittelbarer Prüfungsmaßstab kann das EU-Recht bzw. die Rechtsprechung des EuGH vor allem im Rahmen der Urteilsverfassungsbeschwerden wegen einer in der angefochtenen Letztentscheidung, die nicht mehr mit anderen Rechtsmitteln angefochten werden kann, unbegründeten Abweichung von der ständigen und einheitlichen Rechtsprechung des EuGH angeführt werden.⁶¹

Die unionsrechtskonforme Auslegung dient dem Verfassungsgerichtshof, um in Urteilsverfassungsbeschwerden den genauen Inhalt des slowenischen Rechts, welches die Richtlinien umsetzt, zu ermitteln.⁶² Dies kann vielleicht mit der Feststellung der Lehre erklärt werden, nach der

57 *Oppermann/Classen/Nettesheim*, (Fn. 17), S. 124.

58 Slowenischer VfGH v. 18.10.2012, Rs. U-I-17/11, Rdnr. 6.

59 Slowenischer VfGH v. 6.12.2007, Rs. Up-1201/05, Rdnr. 6.

60 Siehe z.B. das Argument der unionsrechtskonformen Auslegung des nationalen Asylrechts in Bezug auf die RL 2003/9/EG zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten, ABl. L 31 v. 6.2.2003, S. 18, in slowenischer VfGH v. 9.5.2013, Rs. U-I-295/12, Rdnr. 19, das aufgrund der konkreten Normenkontrolle auf Richtervorlage nach Art. 156 der slowenischen Verfassung seitens des Verwaltungsgerichts der Republik Slowenien ergangen ist.

61 Slowenischer VfGH v. 24.11.2009, Rs. Up-282/09, Rdnr. 3; ähnlich auch slowenischer VfGH v. 6.12.2007, Rs. Up-1201/05, Rdnr. 6.

62 Vgl. slowenischer VfGH v. 5.3.2009, Rs. Up-2383/07, Rdnr. 9 in Bezug auf die RL 2004/83/EG über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes, ABl. L 304 v. 30.9.2004, S. 12.

„aus europarechtlicher Perspektive einer Prüfung am Maßstab des Unionsrechts keine unüberwindbaren normativen Hindernisse entgegenstehen, Art. 267 AEUV fordert die Befassung der nationalen Gerichte mit dem Europarecht geradezu ein. Zwar verlangt Art. 267 AEUV nicht, dass eine Kontrolle gerade durch ein nationales Verfassungsgericht erfolgt, er schließt Verfassungsgerichte jedoch umgekehrt auch nicht von der Kontrolle aus“.⁶³

Nach dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit (d.h. der Unionstreue) aus Art. 4 EUV müssen die Mitgliedstaaten Richtlinien rechtzeitig umsetzen, ihnen ist verwehrt Maßnahmen zu treffen, die der vollen Wirksamkeit einer Richtlinie bzw. der Erreichung deren Ziele entgegenstünden, so ist doch auch Richtlinienrecht ein mittelbarer Prüfungsmaßstab.⁶⁴

„Der Verfassungsgerichtshof muss bei der Beurteilung der Rechtsvorschriften, die den Vollzug des Unionsrechts darstellen, auf der Rechtsgrundlage des Art. 3a der Verfassung das Primär- und Sekundärrecht der EU und die Rechtsprechung des EuGH berücksichtigen“.⁶⁵

IV. Rechtsprechung zur Auslegung des EU-Rechts im Rahmen der verfassungsgerichtlichen Prüfung

Im Rahmen einer Urteilsverfassungsbeschwerde im Asylwesen ist innerhalb der Bestimmung des *tertium comparationis* auf die Rüge der Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes (Art. 14 der slowenischen Verfassung) die Verordnung (EG) Nr. 343/2003 herangezogen worden, um die Lage der Ausländer, gegen die schon eine Maßnahme der Abschiebung erlassen worden ist, und die Lage der Ausländer, die beim Eintritt auf das Staatsgebiet unter Verletzung des *Dubliner acquis* in Slowenien einen Asylantrag gestellt haben, zu vergleichen. Nach Meinung slowenischer Verwaltungsgerichte waren beide Lagen vergleichbar, was vom Verfassungsgerichtshof gerügt wurde.⁶⁶

Im Rahmen der abstrakten Normenkontrolle (Rechtssache U-I-464/06), in der das slowenische Gesetz über Immobilienevidenzen seitens des Datenschutzbeauftragten angefochten wurde, hat der Verfassungsgerichtshof die Rechtsgrundlage seiner Entscheidung sowohl in Art. 38 der slowenischen Verfassung,⁶⁷ der den Schutz personenbezogener Daten regelt, wie auch im Übereinkommen des Europarates zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten vom 28. Januar 1981⁶⁸ und in der

63 Hofmann, Europarecht und die Gerichte der Transformationsstaaten: Die Fragestellung, in: ders. (Hrsg.), Europarecht und die Gerichte der Transformationsstaaten, 2008, S. 24.

64 Slowenischer VfGH v. 17.12.2012, Rs. U-II-1/12 und U-II-2/12, Rdnr. 49; siehe auch slowenischer VfGH v. 14.11.2013, Rs. U-I-146/12, Rdnr. 33.

65 Ibid., Rdnr. 32.

66 Slowenischer VfGH v. 10.10.2012, Rs. Up-21/11, Rdnr. 8 f. in Bezug auf die VO (EG) Nr. 343/2003 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen in einem Mitgliedstaat gestellten Asylantrags zuständig ist, ABl. L 50 v. 25.2.2003, S. 1.

67 Art. 38 der slowenischen Verfassung lautet: „(1) Der Schutz personenbezogener Daten wird gewährleistet. Die zweckwidrige Verwendung personenbezogener Daten ist verboten. (2) Die Sammlung, die Verarbeitung, der Verwendungszweck, die Überwachung und der Schutz der Geheimhaltung personenbezogener Daten werden durch Gesetz geregelt. (3) Jedermann hat das Recht auf Einsicht in die gesammelten, ihn betreffenden personenbezogenen Daten und im Falle des Missbrauchs das Recht auf gerichtlichen Schutz.“

68 Vgl. <http://conventions.coe.int/Treaty/GER/Treaties/Html/108.htm> (17.3.2014).

Richtlinie 95/46/EG zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr gefunden.⁶⁹

Die Frage der Anwendung der Richtlinien bzw. der Verordnungen der EU bildet darüber hinaus den Kern des slowenischen „AETR“-Falles,⁷⁰ der sich mit der angeblichen Unvereinbarkeit des innerstaatlichen Gesetzes über die Arbeitszeit und Pflichtruhezeiten von mobilen Arbeitnehmern und über die Kontrollgeräte im Straßenverkehr mit der Richtlinie 2002/15/EG befasste.⁷¹ Der Verfassungsgerichtshof hat unter der Berufung auf Art. 15 der Verordnung (EG) Nr. 561/2006⁷² das Verteidigungsmittel des Parlamentes abgewiesen, nach dem die besondere Regelung der Ruhezeiten für die Arbeitnehmer, die ihre Arbeit in der Personenbeförderung im Linienverkehr verrichten und deren Linienstrecke nicht mehr als 50 km beträgt, *in toto* unmittelbar aus der Richtlinie 2002/15/EG hervorgeht. Der Verfassungsgerichtshof betonte, dass gemäß Art. 15 der Verordnung (EG) Nr. 561/2006⁷³ diese Frage aus dem harmonisierten Bereich ausgenommen ist und in den Beurteilungsspielraum des innerstaatlichen Gesetzgebers fällt, der in einem solchen Fall an die innerstaatlichen verfassungsrechtlichen Grenzen gebunden ist.⁷⁴ Anders ausgedrückt, die Bestimmung des Anwendungsbereich *ratione materiae* der Richtlinie als eine Vorfrage (*die Präjudizialität*) war Gegenstand der meritorischen verfassungsrechtlichen Prüfung. Erst als festgestellt worden ist, dass das EU-Recht nicht anzuwenden war, fand die Beurteilung nach innerstaatlichem Recht statt.

V. Verfassungsrechtliche Gleichstellung des Richtlinienrechts mit völkerrechtlichen Verpflichtungen

Einen Sonderfall in der Verfassungsrechtsprechung stellt die verfassungsrechtliche Gleichstellung des Richtlinienrechts⁷⁵ mit den Verpflichtungen Sloweniens aus dem ILO-Übereinkommen Nr. 173 über den Schutz der Forderungen der Arbeitnehmer bei Zahlungsunfähigkeit ihres Arbeitgebers und aus der Europäischen Sozialcharta vom 18. Oktober 1961

69 Slowenischer VfGH v. 5.7.2007, Rs. U-I-464/06, Rdnr. 9; ähnlich auch slowenischer VfGH v. 19.6.2008, Rs. U-I-411/06-21, Rdnr. 18 in Bezug auf den Datenschutz im Passagierflugverkehr; slowenischer VfGH v. 27.10.2005, Rs. U-I-298/04, Rdnr. 8 in Bezug auf den Datenschutz im automatisiertem Zahlungsverkehr. Diese letzte Entscheidung ist aufgrund eines Antrags einer natürlichen Person auf abstrakte Normenkontrolle ergangen.

70 Die Rechtssache bezog sich auf die Anwendung des Europäischen Übereinkommens über die Arbeit des im internationalen Straßenverkehr beschäftigten Fahrpersonals (AETR), siehe slowenischer VfGH v. 16.12.2009, Rs. U-I-265/07.

71 RL 2002/15/EG zur Regelung der Arbeitszeit von Personen, die Fahrtätigkeiten im Bereich des Straßentransports ausüben, ABl. L 80 v. 23.3.2002, S. 35.

72 VO (EG) Nr. 561/2006 zur Harmonisierung bestimmter Sozialvorschriften im Straßenverkehr und zur Änderung der VO (EWG) Nr. 3821/85 und (EG) Nr. 2135/98 sowie zur Aufhebung der VO (EWG) Nr. 3820/85, ABl. L 102 v. 11.4.2006, S. 1.

73 Art. 15 VO (EG) Nr. 561/2006 bestimmt: „Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass Fahrer der in Artikel 3 Buchstabe a genannten Fahrzeuge unter nationale Vorschriften fallen, die in Bezug auf die erlaubten Lenkzeiten sowie die vorgeschriebenen Fahrtunterbrechungen und Ruhezeiten einen angemessenen Schutz bieten.“

74 Slowenischer VfGH v. 16.12.2009, Rs. U-I-265/07, Rdnr. 13.

75 RL 80/987/EWG zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über den Schutz der Arbeitnehmer bei Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers, ABl. L 283 v. 28.10.1980, S. 23.

dar.⁷⁶ Das slowenische Insolvenzrecht bestimmte, dass den Arbeitnehmern, deren Anstellungsvertrag vor der Löschung einer Handelsgesellschaft von Amts wegen aus dem Grund der Einstellung des Betriebs gekündigt worden ist, ihre rechtskräftig festgestellten Forderungen aus den Arbeitsverhältnissen bei der gelöschten Gesellschaft aus dem öffentlich-rechtlichen Garantie- und Unterhaltsfonds (*sc. die slowenische Garantieeinrichtung*) ausgezahlt werden. Dem slowenischen Verfassungsgerichtshof zufolge wird dadurch ein Sonderzahlungsrecht begründet, das sich seinem Inhalt nach erheblich von der insolvenzbedingten Kündigung des Anstellungsvertrags unterscheidet, denn es handelt sich um Arbeitnehmer, deren Arbeitsverhältnisse nicht insolvenzbedingt aufgelöst worden sind. Solche Bestimmungen stehen nach Ansicht des slowenischen Verfassungsgerichtshofs aufgrund des Fehlens einer Insolvenz – Ungleicher wird gleich behandelt – in Widerspruch zum ILO-Übereinkommen Nr. 173, zur Europäischen Sozialcharta und zur Richtlinie 80/987/EWG.

VI. Gleitender Übergang der richtlinienkonformen Auslegung in die verfassungskonforme Auslegung und „vice versa“

In der neueren Rechtsprechung werden Richtlinien auch zur Ermittlung von Sinn und Zweck einer innerstaatlichen Rechtsvorschrift verwendet, die nur mittelbar mit einer Richtlinie verbunden ist. So hat der Verfassungsgerichtshof im Verfahren der konkreten Normenkontrolle auf die Richtervorlage des Amtsgerichts in Laibach wegen der angeblichen Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes bei der Prüfung der Bestimmungen des slowenischen Gesetzes, dass das Vollstreckungsverfahren regelt, nach denen der erste Termin im Fall eines Widerspruchs gegen den Vollstreckungsbescheid im beschleunigten (Urkunden-)Vollstreckungsverfahren wegen unbezahlter und fälliger Rechnungen binnen drei Monaten nach Erhebung des Widerspruchs, mit dem das Bestehen der Forderung bestritten wird, stattfinden und das erkennende Gericht andere Sachen zurücklegen muss, den Art. 10 Abs. 1 der Richtlinie 2011/7/EU,⁷⁷ wonach „die Mitgliedstaaten sicher stellen, dass ein vollstreckbarer Titel – auch durch ein beschleunigtes Verfahren und unabhängig von dem Betrag der Geldforderung – in der Regel binnen 90 Kalendertagen ab Einreichung der Klage oder des Antrags des Gläubigers bei Gericht oder einer anderen zuständigen Behörde erwirkt werden kann, sofern die Geldforderung oder verfahrensrechtliche Aspekte nicht bestritten werden“, benutzt, um den Sinn des slowenischen Gesetzes, der in der Bekämpfung des Zahlungsverzugs liegt, zu ermitteln und um sodann die Verfassungsmäßigkeit der slowenischen Gesetzgebung festzustellen.⁷⁸ Neben der unionrechtskonformen bzw. richtlinienkonformen Auslegung und der Beachtung des *effet utile* der Richtlinie handelt es sich um die erste richtlinienübersteigende Rechtsfortbildung des Verfassungsgerichtshofs der Republik Slowenien, denn „eine innerstaatlich betrachtet homogene Regelung“ war „fortbildungsbedürftig“, um nicht im Widerspruch zu Anforderungen der slowenischen Ver-

76 Slowenischer VfGH v. 20.4.2007, Rs. U-I-117/07, Rdnr. 40 f.

77 RL 2011/7/EU zur Bekämpfung von Zahlungsverzug im Geschäftsverkehr, ABl. L 48 v. 23.2.2011, S. 1.

78 Slowenischer VfGH v. 12.9.2013, Rs. U-I-169/10, Rdnr. 16.

fassung zu stehen.⁷⁹ Ein sachlich gerechtfertigter Grund für die Ungleichbehandlung lag in der aus der Richtlinie hervorgegangenen Bekämpfung des Zahlungsverzuges, obwohl die Frage nicht unbedingt in den sachlichen Anwendungsbereich der Richtlinie fiel. Man könnte fast meinen, die Verfassung muss jetzt richtlinienkonform ausgelegt werden. Die richtlinienkonforme Auslegung scheint zumindest in diesem Fall fließend in die verfassungskonforme Interpretation zu gleiten und umgekehrt.⁸⁰

VII. Zwischenfazit

Die Fragen der Prüfung der autonomen slowenischen innerstaatlichen Gesetzgebung am Primärrecht der EU hat dazu geführt, dass der Verfassungsgerichtshof Sloweniens das Protokoll (Nr. 2) über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit unmittelbar als Prüfungsmaßstab in der Rechtssache U-I-17/11 angewendet hat.

Bezüglich des Sekundärrechts lautet die *lex generalis*, dass der Verfassungsgerichtshof für die Beurteilung der Vereinbarkeit von Rechtsvorschriften mit Richtlinien und Verordnungen nicht zuständig ist.

In diesem Rahmen soll jedoch die unionsrechtskonforme Auslegung betont werden, die auch vom Verfassungsgerichtshof Sloweniens gefördert wird und die aus diesem Grund auch in eine verfassungskonforme Auslegung der Umsetzungsrechtsvorschriften gleiten kann.

D. EU-Recht als Gegenstand verfassungsrechtlicher Prüfung in Slowenien

Der eigentlich spannende Kern im Verhältnis zwischen nationalen Verfassungsgerichten und dem EuGH ist die Frage, ob nationale Verfassungsgerichte das EU-Recht auf seine Vereinbarkeit mit den innerstaatlichen Verfassungen prüfen können. Diese Frage der Letztentscheidungsbefugnis, d.h. wer der letzte Hüter der Grundrechte ist – das nationale Verfassungsgericht oder der EuGH –, ist insbesondere dem Gefüge der EU eigen, denn die Union ist ein Gebilde *sui generis*, dass weder ein Staatenbund, noch ein Bundesstaat und noch weniger eine echte internationale Organisation ist. In Slowenien hat dieses Spannungsverhältnis zur Herausbildung einer Verfassungsrechtsprechung zum angeblichen Widerspruch des EU-Rechts zum Völkerrecht, zum Widerspruch des Richtlinienrechts zum innerstaatlichen Staatsrecht und zu einem Spezifikum des slowenischen Verfassungsprozessrechts, nämlich der Rechtslage, in der der Verfassungsgerichtshof im Rahmen des einstweiligen Rechtsschutzes im drohenden Vertragsverletzungsverfahren gegen Slowenien einen Anordnungsgrund sah, geführt.

79 Weber, Grenzen EU-rechtskonformer Auslegung und Rechtsfortbildung, 2010, S. 134.

80 Siehe bezüglich der Begriffe der richtlinienkonformen Interpretation und der verfassungskonformen Interpretation Bydlinski, Grundzüge der juristischen Methodenlehre, 2. Aufl. 2012, S. 54-57, 61.

I. Abgeleitetes EU-Recht als Gegenstand verfassungsrechtlicher Prüfung wegen angeblichen Widerspruchs zum Völkerrecht

Vor allem im Asylwesen sind Urteilsverfassungsbeschwerden und Anträge auf abstrakte Normenkontrolle, in denen die Unvereinbarkeit der Richtlinie 2005/85/EG des Rates vom 1. Dezember 2005 über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung und Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft⁸¹ mit völkerrechtlichen Verbindlichkeiten Sloweniens wie zum Beispiel mit dem Genfer Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951 und dem Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 31. Januar 1967 gerügt werden, nicht selten.⁸² Insofern in Slowenien im Rahmen eines Antrags auf abstrakte Normenkontrolle der Widerspruch zu Art. 8 der Verfassung,⁸³ der den Grundsatz des gemäßigten Dualismus im Verhältnis zwischen Völkerrecht und innerstaatlichem Recht in Slowenien festlegt, d.h. der Widerspruch einer Norm zu ratifizierten und verkündeten völkerrechtlichen Verträgen geltend gemacht wird, genügt nach dem Verfassungsgerichtshof die Rüge, nach der die Berufung des nationalen Gesetzgebers auf eine Richtlinie⁸⁴ gegen ratifizierte und verkündete völkerrechtliche Verträge verstößt, nicht für die Feststellung einer solchen Unvereinbarkeit mit dem Völkerrecht.⁸⁵ Solches eindeutig auf Völkerrecht gerichtetes Vorbringen könnte Anlass zur Anwendung des Art. 267 AEUV geben, jedoch übt sich der slowenische Verfassungsgerichtshof zurzeit, ähnlich wie das deutsche Bundesverfassungsgericht bis zur ersten Gültigkeitsvorlage in der Sache der EZB-Anleihekäufe und anders als der österreichische Verfassungsgerichtshof, in Zurückhaltung.⁸⁶

Der Verfassungsgerichtshof hat es jedoch unterlassen, eine eindeutige Aussage über das Verhältnis zwischen EU-Recht und Völkerrecht im Fall der Feststellung der Unvereinbarkeit des slowenischen Gesetzes gegen die Wettbewerbsbeschränkungen mit der EMRK zu

81 ABI. L 326 v. 13.12.2005, S. 13.

82 So wird z.B. in slowenischer VfGH, Rs. U-I-155/11 ein detaillierter Parteivortrag wiedergegeben, in dem die angebliche Verengung der Rechte der Asylantragsteller durch die Richtlinie im Vergleich zum Genfer Abkommen gerügt worden war. In der Verfassungsrechtsprechung spiegelt sich dabei auch die durch den EU-Beitritt veränderte geopolitische Lage Sloweniens wider. Seit 2004 kann eine hohe Zahl von Verfassungsbeschwerden im Asylwesen, die von Beschwerdeführern aus außereuropäischen Staaten (z.B. aus Nigeria, Ghana, Afghanistan, Somalia) erhoben werden, beobachtet werden, was vor 2004 nicht der Fall war.

83 Art. 8 der slowenischen Verfassung lautet: „Gesetze und andere Vorschriften müssen mit den allgemein gültigen Grundsätzen des Völkerrechts [Anmerkung des Autors: allgemeine Rechtsgrundsätze des Völkerrechts] und den für Slowenien verbindlichen völkerrechtlichen Verträgen in Einklang stehen. Ratifizierte und verkündete völkerrechtliche Verträge sind unmittelbar anwendbar.“

84 RL 2000/35/EG zur Bekämpfung von Zahlungsverzug im Geschäftsverkehr, ABI. L 200 v. 8.8.2000, S. 35.

85 Slowenischer VfGH v. 2.4.2009, Rs. U-I-188/07, Rdnr. 17.

86 Bezuglich der EZB-Anleihekäufe siehe BVerfG v. 14.1.2014, 2 BvR 2728/13; vgl. auch die Liste der Vorlagen des österreichischen VfGH an den EuGH unter www.vfgh.gv.at/cms/vfgh-site/eugh.html?typ=V (17.3.2014).

treffen.⁸⁷ Die Entscheidung erging im Verfahren der konkreten Normenkontrolle aufgrund der Richtervorlage des Obersten Gerichtshofes Sloweniens, der über eine Anfechtungsklage gegen Verfügungen und Verwaltungsakte der slowenischen Kartellbehörde zu befinden hatte. Die Vorlagefrage war, ob die Regelung des slowenischen Gesetzes gegen die Wettbewerbsbeschränkungen, die der Kartellbehörde als Verwaltungsbehörde Hausdurchsuchungen und Durchsuchungen der Geschäftsräume und die Einsicht in die Geschäftsunterlagen ohne richterliche Genehmigung im Kartellrecht erlaubten, mit Art. 8 EMRK im Widerspruch stand.⁸⁸ Das Parlament als Beteiligter des Verfahrens machte vor allem geltend, dies sei desgleichen eine Frage des EU-Rechts, da die Wettbewerbsordnung ein Teil des EU-Rechts ist,⁸⁹ jedoch ohne darauf hinzuweisen, dass Art. 3 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 1/2003⁹⁰ eine gleichzeitige Anwendung des innerstaatlichen und europäischen Kartellrechts vor der innerstaatlicher Kartellbehörde vorsieht, was jedoch vom Verfassungsgerichtshof ausschließlich mit dem Verweis auf slowenisches Recht erkannt wurde.⁹¹ Es wurde einerseits ein genauer Unterschied zwischen dem materiellen EU-Recht (Art. 101 und 102 AEUV) und dem innerstaatlichen Verfahrensrecht gemacht, da die slowenische Behörde ebenso für den Vollzug der Art. 101 und 102 AEUV zuständig sei.⁹² Zwar würde man in der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs vergebens Begriffe wie die institutionelle bzw. die Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten suchen.⁹³ Jedoch wurde mit unerwähnter Hilfe dieser beiden Begriffe eine Aussage zur Vereinbarkeit der Verordnung (EG) Nr. 1/2003 mit der EMRK vermieden. Andererseits hat der Verfassungsgerichtshof ganz eindeutig festgestellt, dass Art. 35-37 der slowenischen Verfassung⁹⁴ auch

87 Slowenischer VfGH v. 11.4.2013, Rs. U-I-40/12. In Bezug auf diese Frage siehe auch EuG, verb. Rs. T-289/11, T-290/11 und T-521/11, *Deutsche Bahn u.a./Kommission*, Slg. 2013, Rdnrn. 67-67, 74 ff.

88 Slowenischer VfGH v. 11.4.2013, Rs. U-I-40/12, Rdnr. 1 f.

89 Ibid., Rdnr. 3.

90 VO (EG) Nr. 1/2003 zur Durchführung der in den Artikeln 81 und 82 des Vertrags niedergelegten Wettbewerbsregeln, ABl. L 1 v. 4.1.2003, S. 1.

91 Slowenischer VfGH v. 11.4.2013, Rs. U-I-40/12, Rdnr. 30.

92 Ibid., Rdnrn. 30 und ausdrücklich 35.

93 Siehe zur Verfahrensautonomie *Öhlinger/Potacs*, (Fn. 55), S. 150-154; *Karpenstein*, Praxis des EU-Rechts, 2. Aufl. 2013, Rdnr. 256-264, *Oppermann/Classen/Nettesheim*, (Fn. 17), S. 197.

94 Art. 35 der slowenischen Verfassung bestimmt: „Die Unantastbarkeit der körperlichen und geistigen Unversehrtheit des Menschen, seiner Privatsphäre und seiner Persönlichkeitsrechte ist gewährleistet.“ Art. 36 der slowenischen Verfassung bestimmt: „(1) Die Wohnung ist unverletzlich. (2) Niemand darf ohne gerichtliche Verfügung ohne Einwilligung des Bewohners eine fremde Wohnung oder andere fremde Räumlichkeiten betreten oder durchsuchen. (3) Die Person, deren Wohnung oder Räumlichkeiten durchsucht werden, oder ihr Vertreter ist berechtigt, während der Durchsuchung anwesend zu sein. (4) Die Durchsuchung darf nur in Anwesenheit von zwei Zeugen durchgeführt werden. (5) Unter den gesetzlich festgelegten Bedingungen darf eine Amtsperson ohne gerichtliche Verfügung eine fremde Wohnung oder fremde Räumlichkeiten betreten und diese ausnahmsweise ohne Anwesenheit von Zeugen durchsuchen, wenn dies unbedingt notwendig ist, um einen Straftäter unmittelbar zu fassen oder Menschen und Vermögen zu schützen.“ Art. 37 der slowenischen Verfassung bestimmt: „(1) Das Briefgeheimnis und das Geheimnis anderer Kommunikationsmittel werden gewährleistet. (2) Nur durch Gesetz kann vorgeschrieben werden, dass aufgrund einer gerichtlichen Verfügung für bestimmte Zeit der Schutz des Briefgeheimnisses, des Geheimnisses anderer Kommunikationsmittel und der Unantastbarkeit der Privatsphäre des Menschen nicht beachtet werden müssen, wenn dies zur Einleitung oder für den Verlauf eines Strafverfahrens oder für die Sicherheit des Staates unerlässlich ist“.

die sogenannte „Kommunikationsvertraulichkeit der juristischen Personen“ und die „räumliche Privatsphäre der juristischen Personen“ umfassen und weitergehenden Schutz gewähren als Art. 8 EMRK, der auch Eingriffe in das Privat- und Familienleben aus Gründen des wirtschaftlichen Wohls des Landes erlaubt, was in Slowenien untersagt ist, und befand, die Richtervorlage sei ausschließlich auf der Grundlage der slowenischen Verfassung zu beantworten.⁹⁵

II. Offene Fragen verfassungsrechtlicher Prüfung des Richtlinienrechts bzw. des Sekundärrechts

In verschiedenen Verfahren der abstrakten Normenkontrolle hat der slowenische Verfassungsgerichtshof eindeutig festgestellt, dass „seine Zuständigkeit für die Beurteilung von Rechtsvorschriften, mit denen Richtlinien in die innerstaatliche Rechtsordnung umgesetzt werden, nicht ausgeschlossen ist“.⁹⁶ Dem kann jedoch nicht entnommen werden, ob auch eine Zuständigkeit für die Prüfung des Richtlinienrechts besteht oder nicht.

Die oben genannte Stellungnahme wird vom slowenischen Verfassungsgerichtshof mit der Begründung gerechtfertigt, dass aus Art. 3a der Verfassung in Verbindung mit Art. 288 Abs. 3 AEUV hervor gehe, dass Richtlinien durch ihre Verabschiedung und Verkündung nicht automatisch Teil der Rechtsordnung eines Mitgliedstaats werden. Sie werden erst ein solcher Teil durch die Umsetzungsvorschrift, die vom Mitgliedstaat verabschiedet wird. Richtlinien an sich legen laut dem slowenischen Verfassungsgerichtshof in der Regel nur die Verpflichtung des Mitgliedstaates fest, an den sie gerichtet sind, ein gewisses Rechtsgebiet in Einklang mit den Zielen der Richtlinie zu bringen. Eine Richtlinie muss in die innerstaatliche Rechtsordnung umgesetzt werden, da es sich um ein Instrument der Angleichung der innerstaatlichen Rechte mit Vorgaben des Europarechts handelt. Ferner geben Richtlinien den Mitgliedstaaten einen gewissen Beurteilungsspielraum bei der Wahl der Mittel zur Erreichung des Ziels. Bei der Umsetzung sind die Mitgliedstaaten nicht nur verpflichtet im höchsten möglichen Maße die Ziele, die im Rechtsakt der EU festgelegt sind, zu berücksichtigen, sondern sie müssen auch im Rahmen dieser Möglichkeiten eine solche Methode der Umsetzung auswählen, die verfassungskonform ist.⁹⁷ Der Mitgliedstaat wird von dieser Verpflichtung der verfassungskonformen Umsetzung ebenfalls nicht durch die Berufung auf ein Mahnschreiben der Kommission im Rahmen des Vertragsverletzungsverfahrens nach Art. 258 ff. AEUV freigestellt.⁹⁸

Grenzen einer solchen „abstrakten Umsetzungsnormkontrolle“ finden sich in den Bestimmungen der Richtlinien selbst. Insofern eine Richtlinie den Mitgliedstaaten keinen Spielraum in der Umsetzung lässt, sind die Grenzen einer solchen „abstrakten Umsetzungsnormkontrolle“ eindeutig und wurden in Slowenien auch sehr schnell erkannt, als der Verfassungsgerichtshof feststellte, dass

95 Slowenischer VfGH v. 11.4.2013, Rs. U-I-40/12, Rdnr. 29.

96 Slowenischer VfGH v. 26.6.2013, Rs. U-I-65/13, Rdnr. 3.

97 Slowenischer VfGH v. 18.4.2013, Rs. U-I-37/10, Rdnr. 11.

98 Ibid., Rdnr. 13 in Hinblick auf die Aufhebung der slowenischen Rechtsverordnung über die besonderen Schutzgebiete aus der Natura 2000, die nicht gemäß dem in Slowenien vorgesehenen Rechtsetzungsverfahren angenommen wurde.

, „die Richtlinie 2002/2⁹⁹ im angefochtenen Teil für den Mitgliedstaat so verbindlich sei, dass den Mitgliedstaaten kein Beurteilungsspielraum bei der Erreichung der Ziele dieser Richtlinie zur Verfügung offen steht. Die innerstaatliche Umsetzungsverwaltungsvorschrift übernimmt inhaltlich im angefochtenen Teil nur das, was schon in der Richtlinie 2002/2 bestimmt ist. Die Antragsteller fechten aus diesem Grund durch die formelle Anfechtung der innerstaatlichen Umsetzungsverwaltungsvorschrift tatsächlich die Bestimmungen der Richtlinie 2002/2 [an]“.¹⁰⁰

Zu dieser Problematik gibt es zurzeit zwei Leitentscheidungen des Verfassungsgerichtshofs, eine bezieht sich auf die Prüfung der Umsetzungsverwaltungsvorschrift, mit der die Richtlinie 2002/2/EG umgesetzt wurde, und die zweite auf die Vorratsdatenspeicherung nach der Richtlinie 2006/24/EG.¹⁰¹

1. Der Fall „Mischfuttermittel“

Kurz nach dem Beitritt Sloweniens zur EU haben verschiedene Futtermittelhersteller die slowenische Verwaltungsvorschrift, mit der die Richtlinie 2002/2/EG, wonach genaue Angaben der Gewichtshundertteile der Bestandteile eines Erzeugnisses vorgeschrieben sind,¹⁰² in das slowenische Recht im Rahmen der Übernahme des *acquis communautaire* vor dem 1. Mai 2004 umgesetzt wurde, mit dem Antrag auf abstrakte Normenkontrolle angefochten. Der Antrag wurde mit dem angeblichen Widerspruch der Angabepflicht in der umsetzenden Verwaltungsvorschrift mit dem gewerblichen Eigentum und dem *know-how* der Hersteller begründet.

Die Richtlinie 2002/2/EG wurde unter anderen vor dem englischen *High Court of Justice (England & Wales)*, der *Queen's Bench Division (Administrative Court)*, dem italienischen *Consiglio di Stato* und dem französischen *Conseil d'Etat* angefochten.¹⁰³ Der *High Court of Justice* und der *Consiglio di Stato* haben daraufhin ein Vorabentscheidungsverfahren eingeleitet. Der EuGH stellte in der Rechtssache *ABNA*¹⁰⁴ im Punkt 3 des Tenors zu Recht fest, dass Art. 1 Nr. 1 lit. b der Richtlinie 2002/2/EG, der die Mischfuttermittelhersteller verpflichtet, dem Kunden auf Antrag die genaue Zusammensetzung eines Futtermittels zu übermitteln, im Hinblick auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ungültig ist. Allerdings hat die Prüfung des Gerichtshofs nichts ergeben, was die Gültigkeit von Art. 1 Nr. 4 der Richtlinie 2002/2/EG im Hinblick auf diesen Grundsatz beeinträchtigen könnte.

Dieser Punkt 3 des Tenors des Urteils des EuGH in der Rechtssache *ABNA* wurde mit Ausnahme der grammatischen Anpassung wortwörtlich vom slowenischen Verfas-

99 RL 2002/2/EG zur Änderung der RL 79/373/EWG des Rates über den Verkehr mit Mischfuttermitteln und zur Aufhebung der RL 91/357/EWG der Kommission, ABl. L 63 v. 6.3.2002, S. 23.

100 Slowenischer VfGH v. 7.2.2007, Rs. U-I-113/04, Rdnr. 15.

101 RL 2006/24/EG über die Vorratsspeicherung von Daten, die bei der Bereitstellung öffentlich zugänglicher elektronischer Kommunikationsdienste oder öffentlicher Kommunikationsnetze erzeugt oder verarbeitet werden, und zur Änderung der RL 2002/58/EG, ABl. L 105 v. 13.4.2006, S. 54.

102 Art. 1 Abs. 4 RL 2002/2/EG.

103 Slowenischer VfGH v. 8.7.2004, Rs. U-I-113/04, Rdnr. 10.

104 EuGH, verb. Rs. C-453/03, C-12/04 und C-194/04, *ABNA*, Slg. 2005, I-10423.

sungsgerichtshof übernommen,¹⁰⁵ um weiter festzustellen, dass aus europarechtlicher Sicht die Richtlinie 2002/2/EG weder gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit noch gegen das Eigentumsrecht und das Recht auf freie Berufsausübung verstößt, die in der EU als Grundrechte gewährleistet werden.¹⁰⁶ Die Rezeption des Urteils des EuGH in das slowenische Staatsrecht erfolgte ferner unter der Annahme, dass die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten einen der wesentlichen Grundsätze darstellt, auf denen die EU gebaut ist.¹⁰⁷ Die ursprünglichen Gründungsverträge der heutigen EU waren laut dem Verfassungsgerichtshof auf eine Wirtschaftsintegration gerichtet, d.h. auf die Gründung einer Zollunion und eines einheitlichen Marktes, es war somit noch keine Rede von einer politischen Union, die einen Katalog von Grundrechten enthalten könnte. Erst die Rechtsprechung des EuGH hat schrittweise eine solche Achtung der Grundrechte eingeführt.¹⁰⁸ Unter Berufung auf die Urteile des EuGH in den Rechtssachen *Hauer*¹⁰⁹ und *Eridania*¹¹⁰ ist in der Folge festgestellt worden, dass das EU-Recht im Wege des Art. 6 Abs. 1¹¹¹ und 2¹¹² EUV (in der Fassung des Vertrags von Nizza) auch den Schutz des Eigentums gewährleistet, was sowohl das Eigentum wie auch das intellektuelle Eigentum, das Recht auf Entfaltung einer wirtschaftlichen Tätigkeit, den freien Wettbewerb und die damit verbundenen vier Grundfreiheiten bzw. Freizügigkeiten umfasst.¹¹³ Entsprechend dem slowenischen Verfassungsgerichtshof stimmen diese Rechte mit den Menschenrechten aus Art. 33,¹¹⁴ 60,¹¹⁵ 67,¹¹⁶ 69,¹¹⁷ und 74¹¹⁸ der Verfassung überein. Diese innerstaatlichen Menschen-

105 Slowenischer VfGH v. 7.2.2007, Rs. U-I-113/04, Rdnr. 5.

106 Ibid., Rdnr. 15.

107 Ibid., Rdnr. 16.

108 Ibid.

109 EuGH, Rs. 44/79, *Hauer*, Slg. 1979, 3727.

110 EuGH, Rs. 230/78, *Eridania*, Slg. 1979, 274.

111 Art. 6 Abs. 1 EUV lautete: „Die Union beruht auf den Grundsätzen der Freiheit, der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der Rechtsstaatlichkeit; diese Grundsätze sind allen Mitgliedstaaten gemeinsam.“

112 Art. 6 Abs. 2 EUV lautete: „Die Union achtet die Grundrechte, wie sie in der am 4. November 1950 in Rom unterzeichneten Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten gewährleistet sind und wie sie sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten als allgemeine Grundsätze des Gemeinschaftsrechts ergeben.“

113 Slowenischer VfGH v. 7.2.2007, Rs. U-I-113/04, Rdnr. 17.

114 Art. 33 der slowenischen Verfassung bestimmt: „Das Recht auf Privateigentum und das Erbrecht sind gewährleistet“.

115 Art. 60 der slowenischen Verfassung bestimmt: „Der Schutz der Urheberrechte und anderer Rechte, die künstlerischen oder wissenschaftlichen Tätigkeiten sowie Forschungs- und Erfindungstätigkeiten entspringen, ist gewährleistet.“

116 Art. 67 Abs. 1 der slowenischen Verfassung bestimmt: „Die Art des Eigentumserwerbs und der Nutznießung des Eigentums wird gesetzlich geregelt, sodass dessen wirtschaftliche, soziale und ökologische Funktion gewährleistet wird.“

117 Art. 69 der slowenischen Verfassung bestimmt: „Das Eigentumsrecht an einer unbeweglichen Sache darf im öffentlichen Interesse und unter den gesetzlich festgelegten Bedingungen gegen Naturaltersatz oder Entschädigung entzogen oder eingeschränkt werden.“

118 Art. 74 der slowenischen Verfassung bestimmt: „(1) Die Gewerbefreiheit wird gewährleistet. (2) Durch Gesetz werden die Bedingungen für die Gründung von Wirtschaftsorganisationen geregelt. Eine wirtschaftliche Tätigkeit darf dem öffentlichen Wohl nicht widersprechen. (3) Unlauterer Wettbewerb sowie Handlungen, die gegen das Gesetz den Wettbewerb einschränken, sind verboten.“

rechte gewähren im Fall der Prüfung der Verwaltungsvorschrift, mit der die Richtlinie 2002/2/EG umgesetzt wurde, unter der Berücksichtigung der besonderen Umstände der Angelegenheit nicht mehr Rechte als vom EU-Recht gewährleistet.¹¹⁹

2. Der Fall „Vorratsdatenspeicherung“

Im einem derzeit noch anhängigen Verfahren der „echten“ abstrakten Normenkontrolle, das auf Antrag des Datenschutzbeauftragten eingeleitet wurde, wurde das slowenische Gesetz über die elektronischen Kommunikationen, dass die Richtlinie 2006/24/EG umsetzt, angefochten.¹²⁰ Slowenien hat wegen seiner Verpflichtungen aus der Richtlinie 2006/24/EG den Betreibern eines öffentlichen Kommunikationsnetzes die Pflicht einer anlassunabhängigen Zwangsvorratsdatenspeicherung von Verkehrs- und Lokalisierungsdaten aufgerlegt, was gegen Art. 38 (Schutz personenbezogener Daten), Art. 37 (Kommunikationsvertraulichkeit) und in der Folge auch Art. 32 (verfassungsrechtlich gewährte Freizügigkeit), Art. 39 (Meinungsfreiheit) und Art. 27 (Unschuldsvermutung) sowie gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstößt.¹²¹

Der Verfassungsgerichtshof hat im Aussetzungsbeschluss festgestellt, dass der Antragsteller

„ausdrücklich die Pflicht der Vorratsdatenspeicherung an sich, die aus der Richtlinie 2006/24/EG hervorgeht, die den Mitgliedstaaten keine Wahl für eine andere Regelung lässt, bekämpft. Aus diesem Grund ficht der Antragsteller in der Tat die Unvereinbarkeit der Richtlinie mit den Menschenrechten [an]“.¹²²

Die angeführten Menschenrechte wurden aus der Kommunikationsvertraulichkeit gemäß Art. 37 der Verfassung und aus dem Informationsgeheimnis nach Art. 38 der Verfassung hergeleitet.

„Die Menschenrechte aus Art. 37 und 38 der Verfassung werden im Recht der Europäischen Union als Grundrechte aus Art. 7 und 8 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union gewährleistet.¹²³ Aus diesem Grund geht es tatsächlich um die Frage der Vereinbarkeit der Bestimmungen der Richtlinie über die Vorratsdatenspeicherung mit den angeführten Bestimmungen der Grundrechtecharta“.¹²⁴

Mit anderen Worten, die Rechtsnorm, deren Verletzung gerügt wurde, wurde in das EU-Recht umgedeutet, was die interessante Frage eröffnet, ob es im slowenischen Verfassungsrecht eine Vermutung der Gleichwertigkeit des Grundrechtsschutzes vor dem EuGH gibt oder anders ausgedrückt, ob das Schutzniveau, das die Grundrechtecharta gewährt, mit dem innerstaatlichem Schutzniveau identisch ist. Der slowenische Verfassungsgerichtshof

119 Slowenischer VfGH v. 7.2.2007, Rs. U-I-113/04, Rdnr. 17.

120 Englische Fassung des Beschlusses des slowenischen VfGH v. 26.9.2013, Rs. U-I-65/13, www.us-rs.si/media/u-i-65-13.-.order.pdf (17.3.2014).

121 Slowenischer VfGH v. 26.9.2013, Rs. U-I-65/13, Rdnr. 2.

122 Ibid., Rdnr. 5.

123 ABl. C 326 v. 26.10.2012, S. 321.

124 Slowenischer VfGH v. 26.9.2013, Rs. U-I-65/13, Rdnr. 5.

hat diese Frage bis jetzt offen gelassen und mit Verweis auf Art. 3a der Verfassung betont, dass

„diese Bestimmung auch den Verfassungsgerichtshof verpflichtet, dass er in Ausübung seiner Zuständigkeiten das Recht der Europäischen Union so berücksichtigt, wie es lautet. Durch die angefochtenen Bestimmungen des Gesetzes über die elektronischen Kommunikationen werden die Verpflichtungen aus der Richtlinie über die Vorratsdatenspeicherung umgesetzt, ihr Vollzug bedeutet demnach die Durchführung des EU-Rechts. Die Mitgliedstaaten sind bei der Durchführung des Rechts der Union gemäß Art. 51 Abs. 1 Grundrechtecharta an ihre Bestimmungen gebunden.“¹²⁵

„Wenn die auf die Verfassungswidrigkeit gerichteten Rügen dem Inhalt nach die Rüge der Unvereinbarkeit der Richtlinie über die Vorratsdatenspeicherung mit Art. 7 und 8 Grundrechtecharta bedeuten, ist die Gültigkeit der vorgenannten Richtlinie von entscheidender Bedeutung für die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit der innerstaatlichen Gesetzgebung. Der EuGH ist nach Art. 267 Abs. 1 lit. b AEUV ausschließlich zuständig über die Gültigkeit der Richtlinie zu befinden.“¹²⁶

Die Frage der Gültigkeit der Richtlinie über die Vorratsdatenspeicherung wegen des Widerspruchs zu Art. 7 und 8 GrCh ist momentan in den Rechtssachen C-293/12¹²⁷ und C-591/12¹²⁸ vor dem EuGH anhängig.¹²⁹ Aufgrund dieser schon anhängigen Verfahren mit dem inhaltlich identischen Gegenstand hat der Verfassungsgerichtshof darauf verzichtet ein Vorabentscheidungsersuchen zu stellen und das Verfahren der abstrakten Normenkontrolle bis zum Zeitpunkt der Entscheidung des EuGH ausgesetzt.¹³⁰ Dies kann nur als Weiterentwicklung der Rechtsprechung aus der einstweiligen Anordnung im „Mischfuttermittel“-Fall verstanden werden, in welchem der Verfassungsgerichtshof in Fußnote 4 angeführt hat, dass es sich auf der Rechtsgrundlage des Urteils des EuGH in der Rechtssache *Foto-Frost* bei der Frage der Beurteilung der Gültigkeit einer Richtlinie um eine ausschließliche Zuständigkeit des EuGH handelt.¹³¹

Ferner soll noch erwähnt werden, dass der Generalanwalt *Cruz Villalón* in den Schlussanträgen vom 12. Dezember 2013 dem EuGH vorgeschlagen hat, die Unvereinbarkeit der Richtlinie 2006/24/EG mit Art. 52 Abs. 1 GrCh in vollem Umfang festzustellen und zudem festzustellen, dass Art. 6 der Richtlinie 2006/24/EG mit den Art. 7 und 52 Abs. 1 GrCh unvereinbar ist.¹³²

Rechtsvergleichend kann die besprochene slowenische abstrakte Normenkontrolle (U-I-65/13) auch mit dem Vorlagebeschluss des österreichischen Verfassungsgerichtshofs

125 Ibid., Rdnr. 6.

126 Ibid., Rdnr. 8.

127 EuGH, Rs. C-293/12, *Digital Rights Ireland*, AbI. C 258 v. 25.8.2012, S. 11.

128 EuGH, Rs. C-594/12, *Kärntner Landesregierung u.a.*, AbI. C 79 v. 16.3.2013, S. 7.

129 Slowenischer VfGH v. 26.9.2013, Rs. U-I-65/13, Rdnr. 8.

130 Ibid., Rdnr. 9 f. In der deutschen Übersetzung wird der Begriff *Aussetzung*, im slowenischen Original wird der Begriff *Unterbrechung des Verfahrens* benutzt. Der Begriff der Unterbrechung des Verfahrens stammt aus der analogen Anwendung der slowenischen ZPO, die das Institut der Unterbrechung des Verfahrens kennt.

131 Slowenischer VfGH v. 8.7.2004, Rs. U-I-113/04, Rdnr. 7; EuGH, Rs. 314/85, *Foto-Frost*, Slg. 1987, 4199, Rdnr. 15.

132 Schlussanträge GA *Cruz Villalón* zu EuGH, verb. Rs. C-293/12 und C-594/12, *Digital Rights Ireland*.

in der Rechtssache *Kärntner Landesregierung*, der auch im Rahmen einer Normenkontrolle erlassen wurde, verglichen werden.¹³³ Auch nach dem österreichischen Verfassungsgerichtshof

„bilden die von der Grundrechte-Charta garantierten Rechte im Anwendungsbereich der Grundrechte-Charta (Art. 51 Abs. 1 Grundrechte-Charta) einen Prüfungsmaßstab in Verfahren der Normenkontrolle. Dies gilt jedenfalls dann, wenn die betreffende Garantie der Grundrechte-Charta in ihrer Formulierung und Bestimmtheit verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechten der österreichischen Bundesverfassung gleicht“.¹³⁴

Der österreichische Verfassungsgerichtshof

„hat daher dann eine Frage dem EuGH zur Vorabentscheidung vorzulegen, wenn er Zweifel an der Gültigkeit einer Rechtsvorschrift des Sekundärrechts hat. Der Verfassungsgerichtshof ist sohin nicht nur in Fragen der Auslegung der Grundrechte-Charta vorlageverpflichtetes Gericht im Sinne des Art. 267 Abs. 3 AEUV, sondern auch in Fällen, in denen in einem bei ihm anhängigen Verfahren die Vereinbarkeit von Sekundärrecht mit der Grundrechte-Charta und damit dessen Gültigkeit in Frage steht.“¹³⁵

Das Unionsrecht könne „die Umsetzung einer Richtlinie fordern, die als Bestandteil des Sekundärrechts Vorrang (auch) gegenüber dem Verfassungsrecht und damit gegenüber den Grundrechten der innerstaatlichen Verfassung genösse.“¹³⁶

Aus der Sicht des Verhältnisses zwischen dem EuGH und dem nationalen Verfassungsgericht reiht sich die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs der Republik Slowenien volumnäßig in die Reihe der „Foto-Frost“-Entscheidungen des EuGH ein, nach denen die ausschließliche Zuständigkeit für die Prüfung der Rechtmäßigkeit der Handlungen der Unionsorgane bei den Gerichten der Union und nicht den nationalen Gerichten liegt,¹³⁷

„die nationalen Gerichte der Mitgliedstaaten sind aus europarechtlicher Sicht nicht befugt, Handlungen der Unionsorgane für ungültig zu erklären“.¹³⁸

III. Übernahme der „Zuckerfabrik Süderdithmarschen“- und „Atlanta“-Rechtsprechung des EuGH im Fall „Mischfuttermittel“

Vor der Prüfung des Antrags auf abstrakte Normenkontrolle im „Mischfuttermittel“-Fall hat der Verfassungsgerichtshof eine einstweilige Anordnung erlassen, mit der er die Verwaltungsvorschrift, mit der die Richtlinie 2002/2/EG umgesetzt wurde, auf der doppelten

133 Österreichischer Verfassungsgerichtshof v. 28.11.2012, Rs. G 47/12-11, G 59/12-10, G 62,70,71/12-11, www.vfgh.gv.at/cms/vfgh-site/attachments/5/9/4/CH0007/CMS1363700023224/vorrat_datenspeicherung_vorlage_eugh_g47-12.pdf (17.3.2014).

134 Ibid., Rdnr. 25.

135 Ibid., Rdnr. 26.

136 Ibid., Rdnr. 35.

137 EuGH, Rs. C-199/11, *Otis*, Slg. 2012, Rdnr. 53.

138 EuGH, Rs. C-27/95, *Woodspring District Council*, Slg. 1997, I-1847, Rdnr. 20; EuGH, Rs. C-461/03, *Gaston Schul*, Slg. 2005, I-10513, Rdnr. 17; siehe auch Sladič, Einstweiliger Rechtsschutz im Gemeinschaftsprozessrecht, 2008, S. 19.

Rechtsgrundlage des innerstaatlichen Verfassungsprozessrechts und ausdrücklich des Urteils des EuGH in der Rechtssache *Atlanta Fruchthandelsgesellschaft* ausgesetzt hat.¹³⁹

Der slowenische Verfassungsgerichtshof übernahm die Voraussetzungen des EuGH, nach denen einstweilige Anordnungen in Bezug auf eine zur Durchführung einer EU-Verordnung angenommene innerstaatliche Rechtsvorschrift erlassen werden können, wenn erhebliche Zweifel an der Gültigkeit der Handlung der Union, die die Rechtsgrundlage der mitgliedstaatlichen Rechtsvorschrift darstellt, bestehen. Da es sich um eine Gültigkeitsfrage bezüglich der Handlung des Unionsrechts handelt, deren Ungültigkeit nur vom EuGH festgestellt werden kann, ist in solchen Fällen zwingend, dass das nationale Gericht an den EuGH ein Vorabentscheidungsersuchen zur Prüfung der Gültigkeit der streitigen Handlung nach Art. 267 AEUV richtet, und angeben muss, weshalb es meint, dass die streitige Handlung ungültig ist. Von einer solchen Pflicht kann nur abgesehen werden, wenn schon eine Gültigkeitsvorlage aus denselben Gründen, aus denen ein anderes mitgliedstaatliches Gericht erhebliche Zweifel an der Gültigkeit der Handlung der Union hat, an den EuGH gerichtet ist oder wenn die einstweilige Anordnung erforderlich ist, um zu vermeiden, dass der Einzelne einen schweren und nicht wiedergutzumachenden Schaden erleidet. Das innerstaatliche Gericht hat bei seiner Aussetzungentscheidung das Interesse der Union angemessen zu berücksichtigen und bei der Prüfung aller dieser Voraussetzungen die Entscheidungen des EuGH oder des EuG über die Rechtmäßigkeit der Handlung des Unionsrechts oder einen Beschluss im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes betreffend gleichartige einstweilige Anordnungen auf Unionsebene zu beachten.¹⁴⁰

Der slowenische Verfassungsgerichtshof hat bei der Prüfung festgestellt, dass angesichts der anhängigen Gültigkeitsvorlagen in der Rechtssache *ABNA* erhebliche Zweifel an der Gültigkeit der Richtlinie 2002/2/EG bestehen und hat aufgrund der schon vorgelegten Gültigkeitsvorlage von der Anwendung des Art. 267 AEUV abgesehen¹⁴¹ und die Verwaltungsvorschrift, mit der die Richtlinie 2002/2/EG umgesetzt wurde, bis zur Entscheidung des EuGH in der Rechtssache *ABNA* ausgesetzt.¹⁴²

IV. Drohendes Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 258 AEUV als Anordnungsgrund im Rahmen des einstweiligen Rechtsschutzes in der abstrakten Normenkontrolle

Eine Reihe slowenischer Gebietskörperschaften an der Grenze zu Italien, Österreich und Ungarn haben per Erlass eine Gebühr für die Benutzung bestimmter Verkehrswege durch schwere Nutzfahrzeuge erhoben, die *prima facie* von allen Beförderungsunternehmen ent-

139 Slowenischer VfGH v. 8.7.2004, Rs. U-I-113/04; EuGH, Rs. C-465/93, *Atlanta Fruchthandelsgesellschaft*, Slg. 1995, I-3761.

140 Slowenischer VfGH v. 8.7.2004, Rs. U-I-113/04, Rdnr. 9, worin die Voraussetzungen der Urteile EuGH, Rs. C-465/93, *Atlanta Fruchthandelsgesellschaft*, Slg. 1995, I-3761 und EuGH, verb. Rs. C-143/88 und C-92/89, *Zuckerfabrik Süderdithmarschen*, Slg. 1991, I-415, übernommen wurden.

141 Slowenischer VfGH v. 8.7.2004, Rs. U-I-113/04, Rdnr. 10.

142 Ibid., Rdnr. 11 f.

richtet werden muss, jedoch weitaus häufiger durch ausländische Beförderungsunternehmen zu entrichten war.

Auch aus diesem Grund wurden diese Erlässe von der slowenischen Regierung im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle angefochten. Zusammen mit der abstrakten Normenkontrolle wurden auch Anträge auf einstweiligen Rechtsschutz erhoben, in denen sich die Regierung zur Darlegung des Anordnungsgrundes auf das eingeleitete Vertragsverletzungsverfahren wegen Verletzung des EG-Vertrags und der Richtlinie 1999/62/EG berief.¹⁴³ Es wurde ausdrücklich vorgetragen, „die Regierung erwartet, dass die Europäische Kommission gegen Slowenien ein Vertragsverletzungsverfahren einleiten wird“.

Der Verfassungsgerichtshof hat die streitigen Erlässe über die Gebühr mit der Begründung ausgesetzt, dass durch Zahlung solcher Gebühren den ausländischen Beförderungsunternehmen ein schwerer Schaden entstehen könnte, weil sie nur unter erschwerten Bedingungen die Rückgabe der entrichteten Gebühr verlangen könnten.¹⁴⁴

V. Zwischenfazit

Der Verfassungsgerichtshof Sloweniens hat es unterlassen eindeutig das EU-Recht am Prüfungsmaßstab der EMRK zu beurteilen.

Er betont jedoch seine Zuständigkeit für die Beurteilung von Rechtsvorschriften, mit denen Richtlinien in die innerstaatliche Rechtsordnung umgesetzt werden. Dies bereitet keine Probleme in Fällen, in denen der innerstaatliche Gesetzgeber über einen gewissen Spielraum bei der Umsetzung verfügt.

Insofern Richtlinien inhaltlich so bestimmt sind, dass dem innerstaatlichen Gesetzgeber kein Spielraum bei der Umsetzung verbleibt, ist nach dem Verfassungsgerichtshof Sloweniens für die Beurteilung der Grundrechtsvereinbarkeit einer solchen Richtlinie ausschließlich der EuGH zuständig, was sich in der Rechtsprechung im sogenannten „Mischfuttermittel“-Fall in Bezug auf das Urteil des EuGH in der Rechtssache *ABNA* und im Fall der Vorratsdatenspeicherung in den vor dem EuGH anhängigen Verfahren C-293/12 und C-591/12 zeigt.

Insofern eine Aussetzung der Rechtsakte der EU vor dem slowenischen Verfassungsgerichtshof beantragt wird, wird die Entscheidung gemäß der übernommenen Rechtsprechung des EuGH in den Rechtssachen *Zuckerfabrik Süderdithmarschen* und *Atlanta* ergehen.

143 RL 1999/62/EG über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Verkehrswege durch schwere Nutzfahrzeuge, ABl. L 187 v. 20.7.1999, S. 42.

144 Slowenischer VfGH v. 16.2.2006, Rs. U-I-21/06; slowenischer VfGH v. 16.2.2006, Rs. U-I-23/06; slowenischer VfGH v. 16.2.2006, Rs. U-I-25/06; slowenischer VfGH v. 16.2.2006, Rs. U-I-26/06; slowenischer VfGH v. 16.2.2006, Rs. U-I-27/06; slowenischer VfGH v. 16.2.2006, Rs. U-I-28/06.

E. Der EuGH als gesetzlicher Richter

Ähnlich wie im deutschen Staatsrecht ist auch in Slowenien (Art. 23 der Verfassung) ein Recht auf den gesetzlichen Richter vorgesehen,¹⁴⁵ dessen Inhalt ähnlich wie im deutschen Recht gewährleistet, dass die Zuständigkeit des Richters im Voraus abstrakt-generell festgelegt sein muss.¹⁴⁶ Im Unterschied zum deutschen Recht gewährleistet die slowenische Verfassung laut der Lehre ein Menschenrecht auf ein gesetzliches Gericht (Art. 23 Abs. 1 der Verfassung)¹⁴⁷ sowie ein Menschenrecht auf einen gesetzlichen Richter (Art. 23 Abs. 2 der Verfassung)¹⁴⁸.¹⁴⁹ *In praxi* wird jedoch kein Unterschied zwischen den beiden Ausformungen gemacht, denn das wesentliche Erfordernis beider Rechte ist die Festlegung im Voraus (*ex ante*) der Rechtsvorschriften über die Bestimmung des zuständigen Richters.¹⁵⁰ Diese Unterscheidung ist von Bedeutung für das richtige Verständnis der besprochenen Rechtsprechung des slowenischen Verfassungsgerichtshofes, denn der EuGH als Gericht wird als gesetzlicher Richter definiert und nicht die Richter am EuGH wie in Deutschland.¹⁵¹

Ende 2013 hat der slowenische Verfassungsgerichtshof in einer Entscheidung, die wegen ihrer Qualität zweifellos zu den *Leitentscheidungen* gehören wird, entschieden, dass der EuGH sowohl gesetzliches Gericht wie auch gesetzlicher Richter im Sinne des slowenischen Staats- bzw. Verfassungsrechts ist.¹⁵²

I. Verfassungsrechtliche Tücken des Art. 267 AEUV

Der Anlass für die Entscheidung in der Rechtssache Up-1056/11 war mehr als banal, es handelte sich um eine Urteilsverfassungsbeschwerde gegen das Urteil des slowenischen Obersten Gerichtshofes als Revisionsgericht in Verwaltungsstreitigkeiten bezüglich der Auslegung der Sechsten Mehrwertsteuer-Richtlinie.¹⁵³

Der slowenische Oberste Gerichtshof hat die Revision der Verfassungsbeschwerdeführerin, in der eine Sachrüge mit Berufung auf die Rechtsprechung des EuGH geltend gemacht und in der ein Vorabentscheidungsersuchen beantragt wurde, mit der Begründung abge-

145 Der genaue Fachausdruck in der slowenischen Sprache lautet in der Übersetzung „Recht auf den natürlichen und gesetzlichen Richter“.

146 Pieroth/Schlink/Kingreen/Poscher, Grundrechte Staatsrecht II, 29. Aufl. 2013, Rdnr. 1158; siehe zuletzt in der slowenischen Lehre Sladič, Forum non conveniens in priznavanje (ter izvršitev) sodnih odločb iz neevropskih držav iz pravnega sistema common law pred slovenskimi sodišči, Pravna praksa 32 (2013), N. 36, S. IV.

147 Vgl. Fn. 11.

148 Ibid.

149 Testen, in: Šturm, (Hrsg.), Komentar Ustave Republike Slovenije, 1. Aufl. 2001, Art. 23, Rdnr. 49.

150 Ibid., Rdnr. 50.

151 Pieroth/Schlink/Kingreen/Poscher, (Fn. 146).

152 Slowenischer VfGH v. 21.11.2013, Rs. Up-1056/11.

153 Sechste RL 77/388/EWG zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Umsatzsteuern – Gemeinsames Mehrwertsteuersystem: einheitliche steuerpflichtige Be-messungsgrundlage, ABl. L 145 v. 13.6.1977, S. 1, diese RL wurde durch die RL 2006/112/EG über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem, ABl. L 347 v. 11.12.2006, S. 1 ersetzt.

wiesen, die angeführte Rechtsprechung des EuGH sei gegenstandslos, weil „tatsächliche Umstände und Schlussfolgerungen des EuGH nicht mit dem Sachverhalt der streitigen Rechtssache verglichen werden“ könnten. Der slowenische Oberste Gerichtshof stellte fest, dass die Beurteilung auf der Rechtsgrundlage des EU-Rechts bzw. der Sechsten Mehrwertsteuer-Richtlinie vorzunehmen war, jedoch war aus der Begründung nicht ersichtlich, ob eine solche Begründung auf den Standpunkten aufgebaut war, die in der Rechtsprechung des EuGH entwickelt worden waren (*acte éclairé*). Anders ausgedrückt, der slowenische Oberste Gerichtshof hat in einem schwelbenden Verfahren als letztinstanzliches Gericht, dessen Entscheidungen selbst nicht mehr mit Rechtsmitteln des innerstaatlichen Rechts angefochten werden können, eine Bestimmung des EU-Rechts zum ersten Mal ausgelegt, keine Kriterien dieser Auslegung angeführt und es auch unterlassen eine Stellungnahme zum Antrag auf ein Vorabentscheidungsersuchen zu treffen.¹⁵⁴

II. Verfassungskonforme Lösung: der EuGH als gesetzlicher Richter

Die Antwort des Verfassungsgerichtshofes erfolgte prompt. Der EuGH ist für Vorabentscheidungsersuchen über die Auslegung des EU-Rechts nach Art. 267 AEUV ausschließlich zuständig.¹⁵⁵

„Wenn ein innerstaatliches Gericht im schwelbenden Verfahren mit einer Rechtsfrage, deren Lösung in ausschließlicher Zuständigkeit des EuGH liegt, konfrontiert wird, ist ihm verwehrt selbst über diese Rechtsfrage zu befinden, es sei denn, der EuGH hat auf eine solche Rechtsfrage schon geantwortet oder insofern andere Voraussetzungen für die Entscheidung des innerstaatlichen Gerichts gegeben sind.“¹⁵⁶ Falls ein innerstaatliches Gericht Standpunkte annimmt, die mit dem, was vorher ausgeführt wurde, unvereinbar sind, verletzt es den Art. 23 Abs. 1 der Verfassung.“¹⁵⁷

Dem Verfassungsgerichtshof zufolge ist der EuGH ein unabhängiges, unparteiisches und auf Gesetz beruhendes Gericht im Sinne des Art. 23 der Verfassung. Der Umstand, dass seine Anrufung im Wege des Art. 267 AEUV den Parteien verwehrt bleibt, hat keinen Einfluss auf die vorgenannte Feststellung, denn das Recht der Parteien auf Gerichtsschutz nach Art. 23 der Verfassung umfasst auch die Pflicht des innerstaatlichen Gerichts nach Art. 267 AEUV eine Rechtssache dem EuGH vorzulegen.¹⁵⁸ Andererseits geht aus den Kriterien für die Bestimmung der Gerichtseigenschaft, die in der Rechtsprechung des EuGH nach Art. 267 AEUV entwickelt worden sind, eindeutig hervor, dass auch der slowenische Oberste Gerichtshof ein Gericht im Sinne des Art. 267 AEUV ist.¹⁵⁹ Da der EuGH gesetzlicher Richter, d.h. ein Gericht im Sinne des Art. 23 Abs. 1 der Verfassung ist,

154 Slowenischer VfGH v. 21.11.2013, Rs. Up-1056/11, Rdnrn. 4, 7, 15-17.

155 Ibid., Rdnr. 6.

156 Wie z.B. Aufhebung wegen Verfahrensmängeln.

157 Slowenischer VfGH v. 21.11.2013, Rs. Up-1056/11, Rdnr. 6.

158 Ibid., Rdnr. 9.

159 Ibid., Rdnr. 10.

,ist mit diesem Menschenrecht auch gewährleistet, dass, insofern sich im Rahmen einer Streitigkeit eine Rechtsfrage der Auslegung des EU-Rechts bzw. der Gültigkeit des Sekundärrechts der EU stellt, auf diese Rechtsfrage ein Gericht, das nach Art. 267 AEUV zuständig ist, antwortet.“¹⁶⁰

Die notwendige Voraussetzung der Beurteilung im Rahmen einer Verfassungsbeschwerde, ob jemand in seinem Recht auf den gesetzlichen Richter bzw. auf das gesetzliche Gericht verletzt worden ist, ist das Bestehen einer hinreichenden Stellungnahme des innerstaatlichen Gerichts zu den Rechtsfragen der Anwendung des EU-Rechts.

,Dies beinhaltet auch die Begründung, warum sich das innerstaatliche Gericht trotz des Antrags der Parteien, das Verfahren auszusetzen und die Rechtssache nach Art. 267 AEUV vorzulegen, unter der Berücksichtigung der Maßstäbe, die dafür in der Rechtsprechung des EuGH entwickelt worden sind, nicht dafür [...] entschieden hat.“¹⁶¹

III. Unterlassene Vorlage seitens des Revisionsgerichts könnte das Recht auf den gesetzlichen Richter verletzen

Die Folge der Unterlassung der Vorlage an den EuGH ist nach dem slowenischen Verfassungsgerichtshof, dass über Fragen des EU-Rechts ein Gericht entscheidet, das für die Beantwortung solcher Rechtsfragen nicht zuständig ist.¹⁶²

Insofern die Rechtsprechung des EuGH, die die Parteien in den Schriftsätze und in den Rechtsmittelschriften anführen, gegenstandslos sein sollte, könnte dies auch bedeuten, dass „der EuGH noch nicht über die Rechtsfragen, die sich in einem solchen Fall stellen, entschieden hat“. Dies könnte gleichfalls bedeuten, dass der slowenische Oberste Gerichtshof eine Stellungnahme herausgebildet hat, „für die nicht ersichtlich ist, ob sie auf Standpunkten beruht, die sich in der Rechtsprechung des EuGH herausgebildet haben (*acte éclairé*)“.¹⁶³ Falls nicht, hätte laut dem Verfassungsgerichtshof unter Berufung auf das „CILFIT“-Urteil des EuGH¹⁶⁴ der Oberste Gerichtshof die Rechtssache dem EuGH vorlegen müssen, da die betreffenden Bestimmungen des EU-Rechts bezüglich der Rechtsfragen, die sich in der strittigen Rechtssache stellen und unter Berücksichtigung der Umstände des Falles (noch) nicht Gegenstand der Auslegung vor dem EuGH waren. In einem solchen Fall bedeutet die unterlassene Vorlage an den EuGH, dass der Oberste Gerichtshof über eine Rechtsfrage befunden hat, über die er wegen der Übertragung der Ausübung von Teilen von Hoheitsrechten an die Union nicht selbst befinden kann. Eine solche Lage und eine solche Stellungnahme des innerstaatlichen Gerichts bedeuten schon an sich (also *eo ipso*) die Verletzung des Rechts des Verfassungsbeschwerdeführers auf den gesetzlichen Richter.¹⁶⁵

160 Ibid., Rdnr. 11.

161 Ibid., Rdnr. 13.

162 Ibid., Rdnr. 14.

163 Ibid., Rdnr. 16.

164 EuGH, Rs. 283/81, *CILFIT*, Slg. 1982, 3415, Rdnr. 14.

165 Slowenischer VfGH v. 21.11.2013, Rs. Up-1056/11, Rdnr. 16.

IV. Zwingende Stellungnahme zu Art. 267 AEUV in der Begründung des Urteils eines höheren Gerichts

Vor allem im Rahmen der Urteilsverfassungsbeschwerden nach slowenischem Recht spielt die Anforderung an eine mit Gründen versehene Gerichtsentscheidung eine wesentliche Rolle.¹⁶⁶ Wenn ein Berufungs- bzw. Revisionsgericht offensichtlich eine andere Rechtsauffassung in Bezug auf die Auslegung und die Anwendung des EU-Rechts als das ihm unterstehende Gericht vertritt, muss dieses Berufungs- bzw. Revisionsgericht in der Begründung seiner Entscheidung auch zu dem im Rechtsmittel beantragten Vorabentscheidungsersuchen Stellung nehmen; falls dies unterlassen wird, genügt eine solche Entscheidung des Berufungs- bzw. Revisionsgerichts nicht den Anforderungen an eine mit Gründen versehene Gerichtsentscheidung und verletzt Art. 22 der slowenischen Verfassung.¹⁶⁷

In diesem Rahmen sollen ebenso verfassungsrechtliche Anforderungen an eine mit Gründen versehene Gerichtsentscheidung dargestellt werden, wenn das Verwaltungsgericht der Republik Slowenien und dann der Oberste Gerichtshof als Revisionsgericht Einwendungen, die auf der Rechtsprechung des EuGH gründen und die der Kläger im Rahmen einer Anfechtungsklage erhebt, ohne Angabe von klaren und bestimmten Gründen zurückweisen.

Einem afghanischen Flüchtling ist internationaler Schutz vom Innenministerium der Republik Slowenien versagt worden, die Anfechtungsklage und die Revision blieben erfolglos. Der Flüchtling als Verfassungsbeschwerdeführer hat sich im verwaltungsgerichtlichen Verfahren auf die Kriterien der individuellen Bedrohung und der willkürlichen Gewalt, die der EuGH in der Rechtssache C-465/07 entwickelt hatte, berufen, was allerdings nicht gewürdigt wurde. Der Verfassungsgerichtshof hat auf die Verfassungsbeschwerde zu Recht erkannt, dass weder das Verwaltungsgericht noch das Revisionsgericht die unbestimmten Rechtsbegriffe der „ernsthaften individuellen Bedrohung“ und der „willkürlichen Gewalt“, die für die Bestimmung des ernsthaften Schadens in Slowenien in einer den Art. 15 der Richtlinie 2004/83/EG umsetzenden Bestimmung als Gründe für die Anerkennung des internationalen Schutzes angeführt werden, unter der Berücksichtigung der Kriterien der Rechtsprechung des EuGH in der Rechtssache C-465/07¹⁶⁸ ausgelegt haben. Dies stellt eine Verletzung des Menschenrechts auf eine mit Gründen versehene Gerichtsentscheidung aus Art. 22 der Verfassung dar.

V. Zwischenfazit

Falls das slowenische letztinstanzliche Gericht (*de facto* das Berufungs- oder das Revisionsgericht) es ohne ausreichende Begründung, die mit der ständigen Rechtsprechung des EuGH bekräftigt wird, unterlässt bezüglich einer (noch) nicht entschiedenen Rechtsfrage den EuGH anzurufen, ist das Recht auf den gesetzlichen Richter verletzt, Abhilfe kann im Wege einer Verfassungsbeschwerde geltend gemacht werden.

166 Siehe z.B. *Galič*, Ustavno civilno procesno pravo, 2004.

167 Slowenischer VfGH v. 15.4.2010, Rs. Up-958/09 und U-I-199/09, Rdnr. 10 f.

168 EuGH, Rs. C-465/07, *Elgafaji*, Slg. 2009, I-921, Rdnr. 43.

Falls das slowenische letztinstanzliche Gericht den Antrag auf Vorabentscheidungseruchen ohne Begründung zurückweist, verletzt diese Entscheidung die Parteien in ihrem verfassungsrechtlich gewährleisteten Recht auf eine mit Gründen versehene Gerichtsentscheidung.

F. Fazit

Die Rechtsprechung des slowenischen Verfassungsgerichtshofes ist für das EU-Recht erstaunlich offen. Vor allem ist jedoch von Bedeutung, dass die Rechtsgrundsätze des EU-Recht – wie der Grundsatz des Vorrangs des Unionsrechts, der Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit, der Grundsatz der unionsrechtskonformen Auslegung, der Grundsatz der unmittelbaren Wirkung des EU-Rechts, der Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung, der Grundsatz der Subsidiarität und der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit – gleichzeitig innerstaatliche verfassungsrechtliche Rechtsgrundsätze darstellen, die mit der Kraft der Verfassung bindend sind.

Der slowenische Verfassungsgerichtshof ist nach seiner Rechtsprechung zuständig für die Prüfung der autonomen slowenischen innerstaatlichen Gesetzgebung am Maßstab der Gründungsverträge samt Protokollen und Anhängen. Bezuglich des Sekundärrechts lautet die *lex generalis*, dass der Verfassungsgerichtshof nicht für die Beurteilung der Vereinbarkeit von innerstaatlichen Rechtsvorschriften mit Richtlinien und Verordnungen zuständig ist. In diesem Rahmen soll jedoch die unionsrechtskonforme Auslegung betont werden, die vom Verfassungsgerichtshof Sloweniens gefördert wird und die aus diesem Grund auch in eine verfassungskonforme Auslegung der Umsetzungsrechtsvorschriften gleiten kann.

Der Verfassungsgerichtshof Sloweniens hat es allerdings unterlassen eindeutig das EU-Recht am Prüfungsmaßstab der EMRK zu beurteilen. Er betont jedoch seine Zuständigkeit für die Beurteilung von Rechtsvorschriften, mit denen Richtlinien in die innerstaatliche Rechtsordnung umgesetzt werden. Dies bereitet keine Probleme in Fällen, in denen der innerstaatliche Gesetzgeber über einen gewissen Spielraum bei der Umsetzung verfügt.

Insofern Richtlinien inhaltlich so bestimmt sind, dass dem innerstaatlichen Gesetzgeber kein Spielraum bei der Umsetzung verbleibt, ist nach dem Verfassungsgerichtshof Sloweniens für die Beurteilung der Grundrechtsvereinbarkeit einer solchen Richtlinie ausschließlich der EuGH zuständig. Insofern eine Aussetzung der Rechtsakte der EU vor dem slowenischen Verfassungsgerichtshof beantragt wird, wird die Entscheidung gemäß der übernommenen Rechtsprechung des EuGH in den Rechtssachen *Zuckerfabrik Süderdithmarschen* und *Atlanta* ergehen.

Falls das slowenische letztinstanzliche Gericht es ohne ausreichende Begründung, die mit der ständigen Rechtsprechung des EuGH bekräftigt wird, unterlässt bezüglich einer (noch) nicht entschiedenen Rechtsfrage den EuGH anzurufen, ist das Recht auf den gesetzlichen Richter verletzt, die Abhilfe kann im Wege der Verfassungsbeschwerde geltend gemacht werden.