

# Verfassungsgerichtliche Integrationsverantwortung im europäischen Grundrechtsdialog

Max Erdmann

## Inhaltsübersicht

I.	Integrationsverantwortung, Grundrechte, Verfassungsgerichtsbarkeit	173
II.	Dogmatische Aspekte grundrechtlicher Integrationsverantwortung	175
1.	Organisationsrechtliche Integrationsverantwortung	175
2.	Grundrechtliche Integrationsverantwortung	177
3.	Zweierlei Integrationsverantwortung?	179
III.	Verfassungstheoretische Aspekte grundrechtlicher Integrationsverantwortung	182
1.	Der europäische Grundrechtsdialog als Topos der neueren Rechtsprechung	182
2.	Europäischer Grundrechtsdialog und normativer Rechtsquellenpluralismus	183
IV.	Institutionelle Aspekte grundrechtlicher Integrationsverantwortung	185
1.	Gemeinsame Maßstabsgestaltung	185
2.	Vorrang und Rechtseinheit in der Grundrechtsjudikatur des EuGH	189
V.	Fazit: Zur Rolle des Bundesverfassungsgerichts im europäischen Grundrechtsdialog	190

## I. Integrationsverantwortung, Grundrechte, Verfassungsgerichtsbarkeit

Der Begriff der Verantwortung verweist auf Vorstellungen von Handlungsmacht. Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat sich diese – man könnte meinen: in guter verfassungsgerichtlicher Tradition – in den jüngeren integrationsverfassungsrechtlichen Entscheidungen zu einem guten Teil selbst zugesprochen. Dogmatischer Hebel dieser Rechtsprechung ist das verfassungsrechtliche Konzept der „Integrationsverantwortung“, das in den vergangenen Jahren einen bemerkenswerten Aufstieg erlebt hat. Seiner Er-

findung in der *Lissabon*-Entscheidung des BVerfG folgte eine differenzierte Anwendung auf die politischen Organe der Bundesrepublik. Schließlich ordnete der Erste Senat in den *Recht-auf-Vergessen*-Entscheidungen die Dogmatik der Grundrechtskontrolle im unionsrechtlichen Kontext unter Rekurs auf die eigene Verantwortung im Prozess der europäischen Integration neu.<sup>1</sup> Seit *Lissabon* offenbart sich damit ein immer eindeutiger konturierter Prozess, in dessen Verlauf die Integrationsverantwortung durch das BVerfG als grundlegendes Prinzip des deutschen Integrationsverfassungsrechts ausdifferenziert wird.

Insbesondere die Entscheidung *Recht auf Vergessen II* bedeutet eine entschiedene Ausweitung des Prüfungsmaßstabs des Gerichts. Vor diesem Hintergrund ist die in der Literatur verbreitete positive Rezeption gerade dieses Beschlusses zunächst überraschend: Als „europarechtsfreundlich“ lässt sich die Entscheidung wohl nur mit Einschränkungen bezeichnen.<sup>2</sup> In diesem Beitrag soll daher die These entfaltet werden, dass die verfassungsgerichtliche Konzeption der grundrechtlichen Integrationsverantwortung in ihrer durch die Entscheidung *Recht auf Vergessen II* und die Folgerechtsprechung vorläufig fixierten Form auch nicht zu vernachlässigende Querstände im Verhältnis zum unionsrechtlichen Grundrechtsschutz verursacht.<sup>3</sup>

- 
- 1 *Aust*, EuGRZ 2020, 410 (411): „revolutionärer Aufbruch“; *Kühling*, NJW 2020, 275 (275 ff.); *Wendel*, JZ 2020, 157 (157): „eine der bedeutendsten Weichenstellungen in der gesamten Geschichte bundesverfassungsgerichtlicher Grundrechtsjudikatur“.
  - 2 Anders *Edenbarter*, DÖV 2020, 349 (349 ff.); *Hofmann/Heger*, EuGRZ 2020, 176 (182); *dies.*, EuGRZ 2021, 1 (1 ff.); *Karpenstein/Kottmann*, EuZW 2020, 185 (185 ff.); *Michl*, JURA 2020, 479 (479 ff.); *Wendel* (Fn. 1), 157 ff.; *Avbelj*, GLJ 21 (2020), 27 (27 ff.); *Bogdandy*, Strukturwandel des öffentlichen Rechts, 2022, S. 376. Abwägend *Classen*, EuR 2021, 92 (111). Vgl. aber die kritische Perspektive bei *Kämmerer/Kotzur*, NVwZ 2020, 177 (177 ff.). *Aust* (Fn. 1), 414 weist indes mit Recht darauf hin, „dass das Kriterium der Europarechtsfreundlichkeit sich kaum für eine arithmetische Bestimmbarkeit eignen dürfte“.
  - 3 Die Probleme der weiteren Operationalisierung sind bereits hervorgehoben bei *Gärditz*, VerfBlog v. 19.1.2020; *Vofskuhle*, EuGRZ 2020, 165 (169). Vgl. auch *Klein*, DÖV 2020, 341 (347): „Sollte die multifungible Integrationsverantwortungsformel, die nicht nur zur Verteidigung und Erweiterung des Anwendungsbereichs deutscher Grundrechte taugt, sondern offenbar auch grundgesetzlich festgelegte Kompetenzgrenzen sprengen kann, nicht auch eines Tages eingesetzt werden können, um dem Bundesverfassungsgericht die Prüfung und Verwerfung von Sekundärrecht der Europäischen Union am Maßstab der Grundrechtecharta zu ermöglichen?“

Zur Begründung dieser These wird zunächst die „Integrationsverantwortung“ als einheitliches verfassungsrechtliches Konzept adressiert (II.). Im Anschluss wird ihr Status in Grundrechtsfragen erörtert (III.). Abschließend soll gefragt werden, inwieweit das BVerfG durch eine zu expansive Wahrnehmung der grundrechtlichen Integrationsverantwortung die eigene Rolle im Prozess der europäischen Integration zu aktiv definieren könnte (IV.).

## II. Dogmatische Aspekte grundrechtlicher Integrationsverantwortung

### 1. Organisationsrechtliche Integrationsverantwortung

In der *Lissabon*-Entscheidung wird die Integrationsverantwortung als Verantwortung deutscher Staatsorgane begriffen, die sich auf eine Kontrolle der Wahrung von Grenzen der durch das Zustimmungsgesetz zu EUV und AEUV an die Europäische Union übertragenen Hoheitsgewalt bezieht.<sup>4</sup> Dieses Verständnis von Integrationsverantwortung „übersetzt den Gedanken der Responsivität einer Demokratie in das Staatsrecht“.<sup>5</sup> Einen Vorläufer dieses Verständnisses bildet der außenverfassungsrechtliche Begriff des „Integrationsprogramms“, den das Gericht zur Bestimmung der Reichweite einer vom Bundestag durch Gesetz erteilten Zustimmung zu völkerrechtlichen Verträgen entwickelt hatte.<sup>6</sup>

Es handelt sich damit um einen Begriff mit spezifischem Demokratiebezug, der auf den Prozess der europäischen Integration hin konzipiert ist.<sup>7</sup>

---

4 BVerfGE 123, 267 (356) – *Lissabon*.

5 *Schorkopf*, Staatsrecht der internationalen Beziehungen, 2017, § 5 Rn. 16.

6 BVerfGE 104, 151 (195) – *Neues Strategisches Konzept*; dazu *Schorkopf* (Fn. 5), § 5 Rn. 16; *Aust* (Fn. 1), 415. Vgl. im europarechtlichen Kontext BVerfGE 89, 155 (Ls. 5).

7 Vgl. BVerfGE 123, 267 (356) – *Lissabon*: „Sie ist darauf gerichtet, bei der Übertragung von Hoheitsrechten und bei der Ausgestaltung der europäischen Entscheidungsverfahren dafür Sorge zu tragen, dass in einer Gesamtbetrachtung sowohl das politische System der Bundesrepublik Deutschland als auch das der Europäischen Union demokratischen Grundsätzen im Sinne des Art. 20 I und II i. V. m. Art. 79 III GG entspricht.“ Nach *Mayer/Wendel*, in: Hatje/Müller-Graff (Hrsg.), *EnzEur I*, 2. Aufl., 2020, § 4 Rn. 147 ff. „ging es dem Zweiten Senat nicht um die Verantwortung für die europäische Integration, sondern um eine Verantwortung für die Einhaltung der Vorgaben des Grundgesetzes im Hinblick auf die europäische Integration.“ Zuletzt wieder *Wendel* (Fn. 1), 162. Vgl. aber *Bogdandy*, *Strukturwandel* (Fn. 2), S. 365: „Strukturell ergibt sich die gemeinsame Verant-

Im *Lissabon*-Urteil legt das Gericht besonderen Wert auf „die demokratische Selbstgestaltungsfähigkeit eines Verfassungsstaats“, die durch die Integrationsverantwortung folgerichtig mit einem spezifisch integrationsrechtlichen Sicherungsmechanismus versehen wird.<sup>8</sup> Adressat der Integrationsverantwortung ist hier vorrangig der Bundestag. Doch zeigt sich bereits in der *Lissabon*-Entscheidung eine für den Begriff der Integrationsverantwortung charakteristische Ambivalenz: Er verweist zum einen auf Kompetenzen des Bundestags im Bereich der Union, zum anderen aber in grundlegender Weise auf die sonstige Mitwirkung des Bundestages im Prozess der Europäischen Integration.<sup>9</sup> Der Zweite Senat hat konkretere Ausformungen der Integrationsverantwortung des Bundestags denn auch wiederholt auf Art. 38 I 1 GG gestützt.<sup>10</sup> Im Zusammenspiel mit der subjektivierenden Interpretation des Art. 38 I GG durch diesen Senat in Fragen der europäischen Integration ergibt sich ein Bild, in dem sich die Integrationsverantwortung strukturell mit grundrechtlichen Schutzpflichten vergleichen lässt.<sup>11</sup> Unter dieser Prämisse werden „aus der Integrationsverantwortung folgende Reaktionspflichten deutscher Verfassungsorgane“ denkbar.<sup>12</sup> In

---

wortung aus der Verantwortung für die eigene Rechtsordnung, die aufgrund der engen Verzahnung auf die andere angewiesen ist.“ Ähnlich bereits *Grzeszick*, Die Europäisierung des Rechts und die Demokratisierung Europas, in: Axer (Hrsg.), Das europäische Verwaltungsrecht in der Konsolidierungsphase, Berlin 2010, S. 95 (95 ff.).

- 8 BVerfGE 123, 267 (Rn. 248) – *Lissabon*. Vgl. auch *Wendel*, Permeabilität im europäischen Verfassungsrecht, 2011, S. 87 f., der das vom BVerfG leitmotivisch herangezogene Prinzip souveräner Staatlichkeit direkt im Demokratieprinzip verankert; nach *Huber*, Die Integrationsverantwortung von Bundestag und Bundesregierung, ZSE 15 (2017), 286 (295) dient die Integrationsverantwortung „der Sicherung von Demokratie und Volkssouveränität“. Kritisch *Lhotta/Ketelbut*, ZParl 40 (2009), 864 (864 ff.).
- 9 *Sauer*, Staatsrecht III, 6. Aufl., 2020, § 4 Rn. 45.
- 10 Zuerst BVerfGE 89, 155 (171 ff.) – *Maastricht*. Vgl. die frühe Kritik bei *Tomuschat*, EuGRZ 1993, 489 (489 ff.).
- 11 *Aust* (Fn. 1), 416; vgl. in diesem Kontext *dens.*, AöR 141 (2016), 415 (415 ff.) sowie *Huber* (Fn. 8), 295 f. Ausdrückliche Parallelisierung in BVerfGE 151, 202 (296) – *Europäische Bankenunion*: „Die Integrationsverantwortung verpflichtet die Verfassungsorgane – den grundrechtlichen Schutzpflichten nicht unähnlich –, sich dort schützend und fördernd vor die durch Art. 38 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG geschützten Rechtspositionen des Einzelnen zu stellen, wo dieser nicht selbst für ihre Integrität sorgen kann“ (unter Hinweis auf BVerfGE 142, 123 (209) – *OMT*).
- 12 BVerfGE 142, 123 (180) – *OMT*; vgl. bereits BVerfGE 134, 366 (395 f.) – *OMT-Beschluss*.

den Entscheidungen in Sachen *EFSF* und *ESM* hat das Verfassungsgericht aus der Integrationsverantwortung insbesondere eine Budgetverantwortung des Bundestages abgeleitet.<sup>13</sup> Diese führt nach dem OMT-Urteil auch zu einer Verpflichtung deutscher Verfassungsorgane zur „kontinuierlichen Beobachtung“ im Sinne einer fortlaufenden Kontrolle hinsichtlich der Beachtung der Grenzen des Integrationsprogramms.<sup>14</sup> Die Integrationsverantwortung besteht demnach sowohl bei der Übertragung von Hoheitsrechten an die Union wie auch bei der späteren Mitwirkung nationaler Verfassungsorgane bei der Verwirklichung des Unionsrechts.<sup>15</sup>

## 2. Grundrechtliche Integrationsverantwortung

Während strukturell grundrechtliche Argumentationslinien auch dem vom Zweiten Senat etablierten organisationsrechtlichen Verständnis nicht fremd sind, hat der Erste Senat in der Entscheidung *Recht auf Vergessen II* ein dezidiert grundrechtliches Verständnis der eigenen Integrationsverantwortung etabliert: In Abkehr von der früheren Rechtsprechung, der zufolge Unionsrecht nicht Prüfungsmaßstab im Verfahren der Verfassungsbeschwerde sein könne, sieht sich das Gericht nun (auch) als Garanten der Unionsgrundrechte an.<sup>16</sup> Der erste Leitsatz der Entscheidung konstatiert, das Gericht nehme durch eine Prüfung vollständig vereinheitlichten Unionsrechts am Maßstab der Unionsgrundrechte „seine Integrationsverantwortung nach Art. 23 Abs. 1 GG wahr“.<sup>17</sup>

Für diese dogmatische Wende führt der Erste Senat zwei Argumente an. Das *erste* Argument stützt sich auf ein kooperatives Verständnis der Über-

13 BVerfGE 129, 124 (180 f.) – EFSF; 130, 318 (344) – *Stabilisierungsmechanismusgesetz*; 131, 152 (205 f.) – *Unterrichtungspflicht*; 132, 195 (239 f., 271) – *ESM/Fiskalpakt*; 135, 317 (400 f.) – *ESM*; 154, 17 (84 ff.) – *PSPP*.

14 BVerfGE 142, 123 (208) – *OMT*.

15 *Huber* (Fn. 8), 294 f..

16 BVerfGE 110, 141 (154 f.) – *Kampfhunde*; 115, 276 (299 f.) – *Sportwetten*; vgl. nunmehr BVerfGE 152, 216 (Ls. 1) – *Recht auf Vergessen II*.

17 BVerfGE 152, 216 (Ls. 1, vgl. auch 236 zum Verweis auf vergleichbare Entscheidungen des österreichischen und belgischen Verfassungsgerichtshofs) – *Recht auf Vergessen II*. Diese Verweise überzeugen nicht durchgehend: Der österreichische Verfassungsgerichtshof postuliert eine Verpflichtung aus dem Äquivalenzprinzip, Unionsgrundrechte zu prüfen; der belgische Verfassungsgerichtshof setzt die Heranziehung internationalen und europäischen Rechts für den Prüfungsmaßstab schlicht voraus, wie hier *Classen* (Fn. 2), 102 f.. Zur jüngeren Rechtsprechung des Conseil d'État s. *Stepanek*, EuZW 2021, 701 (703 f.).

tragung von Hoheitsrechten: In Übereinstimmung mit Art. 23 I GG auf die Union übertragene Hoheitsrechte seien dieser nicht exklusiv, sondern vor dem Hintergrund einer gemeinsamen „Entfaltung“ derselben durch Kooperation supranationaler und nationaler Stellen zugewiesen.<sup>18</sup> Die (verfassungs-)rechtliche Verantwortung für diese „Mitwirkung“ im Sinne von Art. 23 I 1 GG bezeichnet das Gericht als „Integrationsverantwortung“.<sup>19</sup> Eine solche treffe auch das BVerfG im Bereich des Grundrechtsschutzes.<sup>20</sup>

Mit diesem Argument hängt eine *zweite*, eher institutionell orientierte Begründung der eigenen Prüfungskompetenz zusammen: Die Gewährleistung eines „wirksamen“ Grundrechtsschutzes gehöre „zu den zentralen Aufgaben des Bundesverfassungsgerichts“. Dieses zweite Argument stützt sich nicht mehr auf Art. 23 I GG, sondern auf Struktur und Funktion der Verfassungsbeschwerde nach Art. 93 I lit. 4a GG: Diese sei „bewusst weit und umfassend konzipiert“ und biete „dem Anspruch nach [...] einen umfassenden Grundrechtsschutz gegenüber der gesamten deutschen Staatsgewalt in allen ihren Ausprägungen“.<sup>21</sup> Die Konzeption eines „umfassenden“ Grundrechtsschutzes wird in der enorm verdichteten Argumentation des Gerichts freilich nicht in jeder Hinsicht transparent begründet. Schon im Ansatz ist nicht klar, was es bedeuten kann, dass die Verfassungsbeschwerde „umfassend konzipiert“ sei: Sie ist vielmehr als außerordentlicher Rechtsbehelf mit bestimmten Zulässigkeitsvoraussetzungen und Einschränkungen hinsichtlich des materiellen Prüfungsmaßstabs ausgestaltet.<sup>22</sup> Das Konzept der Integrationsverantwortung scheint hier einen überschießenden teleologischen Gehalt in die prozessrechtlichen Befugnisse des Gerichts zu transportieren.<sup>23</sup> Es ist diese spezifisch verfassungsgerichtli-

---

18 BVerfGE 152, 216 (238 f.) – *Recht auf Vergessen II*: „In Bezug genommen wird damit ein eng verflochtenes Miteinander der Entscheidungsträger, wie es dem Inhalt der Unionsverträge entspricht. Danach obliegt die Umsetzung des Unionsrechts nur begrenzt den Institutionen der Europäischen Union unmittelbar selbst, sondern in weitem Umfang den Mitgliedstaaten.“

19 BVerfGE 152, 216 (239) – *Recht auf Vergessen II*.

20 BVerfGE 152, 216 (239) – *Recht auf Vergessen II*.

21 BVerfGE 152, 216 (239) – *Recht auf Vergessen II*.

22 Vgl. auch Klein (Fn. 3), 343 ff.; Hillgruber/Goos, Verfassungsprozessrecht, 5. Aufl., 2020, Rn. 1172.

23 Nach BVerfGE 152, 216 (243) – *Recht auf Vergessen II* lässt sich „die Prüfung anhand der Unionsgrundrechte“ freilich „ohne Schwierigkeiten auf der Grundlage des geltenden Prozessrechts durchführen“. Zugleich spricht die Entscheidung davon, den Rechtsbehelf „auch auf die Durchsetzung der Unionsgrundrechte zu erstrecken“ (241). Die zwischen Art. 23 I GG und Art. 93 I Nr. 4a GG

che Perspektive auf den Individualschutz, die den bisher durch den EuGH zu gewährleistenden Grundrechtsschutz als „unvollständig“ erscheinen lässt.<sup>24</sup>

### 3. Zweierlei Integrationsverantwortung?

Angesichts der divergierenden Anknüpfungspunkte der organisations- und grundrechtlichen Aspekte der Integrationsverantwortung wird zum Teil konstatiert, dass diese lediglich den Namen miteinander gemein haben.<sup>25</sup> Doch erscheint eine Trennung der angeführten Dimensionen von Integrationsverantwortung nicht zwingend: Das BVerfG hat die Integrationsverantwortung mehrfach in allgemeiner Hinsicht als eine Verantwortung für die Wahrung der Anforderungen des Art. 23 I 1 GG konzipiert, die alle Staatsorgane betreffe.<sup>26</sup>

Integrationsverantwortung lässt sich dementsprechend auch als einheitliches allgemeines Prinzip des grundgesetzlichen Europaverfassungsrechts verstehen, das auf die Wahrung verfassungsrechtlicher Vorgaben im Prozess der europäischen Union bezogen ist.<sup>27</sup> Sie wird, nach anfänglichen Verständnisschwierigkeiten in der Literatur,<sup>28</sup> inzwischen als „zentrales“<sup>29</sup> Theorem dieses verfassungsrechtlichen Teilgebiets gedeutet. Diese Einordnung macht auch den normativen Status des Prinzips der Integrationsverantwortung transparenter, der in der Literatur zum Teil noch unklar

---

oszillierende Argumentation des Gerichts bedingt eine gewisse Intransparenz bezüglich der normativen Grundlage der eigenen Prüfungskompetenz. Vgl. aber *Wendel* (Fn. 1), 162.

24 BVerfGE 152, 216 (240 f.) – *Recht auf Vergessen II* erkennt eine „Schutzlücke“ und betont demgegenüber die Bedeutung eines „verfassungsgerichtlichen“ Grundrechtsschutzes. In diese Richtung nun auch BVerfGE 156, 182 (197) – *Rumänien II*; *Aust* (Fn. 1), 412 weist darauf hin, dass die Argumentation des BVerfG vor dem Hintergrund der Existenz mitgliedstaatlicher Rechtssysteme ohne Verfassungsgerichtsbarkeit Fragen aufwirft.

25 *Aust* (Fn. 1), 417 formuliert betont „überspitzt“.

26 Vgl. etwa BVerfGE 134, 366 (394 f.) – *OMT-Beschluss*; dazu *Huber* (Fn. 8), 289, 292; *Voßkuhle*, Die Integrationsverantwortung des Bundesverfassungsgerichts, in: Axer (Hrsg.), Das europäische Verwaltungsrecht in der Konsolidierungsphase, Berlin 2010, 229 (232 f., 234).

27 Vgl. *Classen* (Fn. 2), 97; *Voßkuhle*, Integrationsverantwortung (Fn. 26), 232 f.

28 *Sonder*, KritV 94 (2011), 214 (214, 225): „nebulöses Konzept“; „auf wackligen Füßen“.

29 *Huber* (Fn. 8), 288.

bleibt.<sup>30</sup> Die Integrationsverantwortung bildet in dieser Hinsicht ein seltenes Residuum verfassungsrechtlicher Unterdogmatisierung.<sup>31</sup> Als Verfassungsprinzip kann die Integrationsverantwortung in ihren normativen Wirkungen abgegrenzt werden von verfassungsrechtlichen Schlüsselbegriffen<sup>32</sup> und Leitbildern, die vor allem hintergründige normative Wirkungen zeitigen.<sup>33</sup>

Das BVerfG hat in dieser Hinsicht früh den Standpunkt vertreten, dass die Verfassung Normen auch außerhalb ihrer expliziten Regelungen zur Verfügung stellt.<sup>34</sup> Jene erfüllen diesen gegenüber eine Ergänzungsfunktion.<sup>35</sup> Die Integrationsverantwortung als verhältnismäßig junges Verfassungsprinzip scheint diesbezüglich noch nicht in jeder Hinsicht ausdifferenziert zu sein,<sup>36</sup> enthält jedoch der Entscheidung *Recht auf Vergessen II* zufolge eine (weitere<sup>37</sup>) eigenständige Rechtsfolge: Die Kompetenz des BVerfG zur Prüfung am Maßstab der Unionsgrundrechte. Das Europa-, Unions- oder Integrationsverfassungsrecht des Grundgesetzes oszilliert nach hier vertretener Ansicht zwischen den im *Lissabon*-Urteil maßgeblich aus Art. 23 I GG gewonnenen allgemeinen Prinzipien der Integrationsverantwortung und der Europarechtsfreundlichkeit.<sup>38</sup> Diese bringen jeweils verschiedene Grundprämissen eines offenen Verständnisses von Staatlich-

---

30 Vgl. etwa *Klein* (Fn. 3), 347; *Kämmerer/Kotzur* (Fn. 2), 179 f.: „Zauberkasten des Art. 23 I GG“.

31 *Volkman*, JZ 75 (2020), 965 ff.

32 *Voßkuhle*, Neue Verwaltungsrechtswissenschaft, in: Hoffmann-Riehm/Schmidt-Aßmann/ders. (Hrsg.): GVwR I, 2. Aufl., 2012, § 1 Rn. 40 ff.

33 Statt aller *Volkman*, AöR 134 (2009), 157 (170, 175).

34 BVerfGE 2, 380 (Ls. 4) – *Haftentschädigung*.

35 Vgl. BVerfGE 152, 216 (241) – *Recht auf Vergessen II* zu „Konsequenzen“ der aus Art. 23 I GG gewonnenen Integrationsverantwortung für das Verfahren der Verfassungsbeschwerde. Insoweit gegen *Nettesheim*, Integrationsverantwortung – Verfassungsrechtliche Verklammerung politischer Räume, in: Pechstein (Hrsg.): Integrationsverantwortung, 2012, S. 11 (51), demzufolge das BVerfG sich „noch nicht einmal im Ansatz auf den Text des Grundgesetzes stützen kann“.

36 *Klein* (Fn. 3), 347; vgl. auch *Erdmann*, EuR 2021, 62 (63). *Huber* (Fn. 8), 323 Fn. 177 zieht den Vergleich zu grundrechtlichen Innovationen des Gerichts.

37 BVerfGE 142, 123 (180) – *OMT*; vgl. bereits BVerfGE 134, 366 (395 f.) – *OMT-Beschluss*.

38 Vgl. zu letzterem *Erdmann* (Fn. 36), 64 ff.; ausführlich *Knop*, Völker- und Europarechtsfreundlichkeit als Verfassungsgrundsätze, 2013, S. 260 ff.; s. auch *Voßkuhle*, Der Europäische Verfassungsgerichtsverband, NVwZ 2010, 1 (5); vgl. aber *dens.*, Integrationsverantwortung (Fn. 26), S. 233; Europarechtsfreundlichkeit und Verfassungsidentität als „gegenläufige Strukturprinzipien“. Vgl. dazu

keit zum Ausdruck: Während die Integrationsverantwortung verfassungsrechtlichen Wertungen des Grundgesetzes auch im Kontext der europäischen Integration zur Geltung verhilft,<sup>39</sup> tariert die Europarechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes mögliche Konflikte beider Rechtsordnungen mit dem Ziel möglichst weitgehender Konkordanz aus.<sup>40</sup> Die Integrationsverantwortung hat angesichts des in Art. 23 I 3 GG enthaltenen Verweises auf Art. 79 III GG in diesem Verhältnis Vorrang, soweit die Verfassungsidentität des Grundgesetzes betroffen ist. Sie ist indes nicht notwendigerweise ein „abwehrendes und retardierendes Element im Integrationsprozess“.<sup>41</sup> Als verfassungsrechtliches Prinzip ist sie vielmehr durch Rechtsfolgenpluralität gekennzeichnet. Diese Pluralität spricht gegen eine harte Unterscheidung zwischen organisationsrechtlicher und grundrechtlicher Integrationsverantwortung: Beide Ausprägungen des Prinzips sind letztlich darauf gerichtet, Grundentscheidungen des Verfassungsstaats unter dem Grundgesetz auch in der Mitwirkung seiner Organe am Prozess der europäischen Integration zu effektivieren. So beruft sich der Erste Senat in *Recht auf Vergessen II* auf das Kriterium einer „verfassungsgerichtlichen Kontrolle“, das gerade keine Grundlage im Unionsrecht finden kann. Auch die grundrechtliche Integrationsverantwortung etabliert in dieser Hinsicht eine unionsrechtsexterne Kompetenz mitgliedstaatlicher Organe zur Einwirkung auf das Unionsrecht.<sup>42</sup> Nicht zu verleugnende Differenzen der Se-

---

statt vieler *Sauer*, Staatsrecht III (Fn. 9), § 9 Rn. 24 ff.; kritisch bereits *Nettesheim*, Integrationsverantwortung (Fn. 35), S. 21 ff.

39 *Wendel* (Fn. 1), 162.

40 Allgemein *Wendel*, Permeabilität (Fn. 8), S. 103: „Souveränität und Permeabilität müssen als auf verschiedenen Grundprämissen beruhende Verfassungsprinzipien innerhalb einer Verfassungsordnung [...] zueinander in Verhältnis gesetzt und ausbalanciert werden“; S. 104: „Gleichzeitigkeit beider Verfassungsprinzipien“; spezifisch zur Integrationsverantwortung auch *Vofßkühle*, Integrationsverantwortung (Fn. 26), S. 233.

41 Wie hier *Vofßkühle*, Integrationsverantwortung (Fn. 26), S. 238. Vgl. in diesem Zusammenhang auch BVerfG NVwZ 2021, 1211 (1217).

42 BVerfGE 152, 216 (241) – *Recht auf Vergessen II*: „Die Verfassungsbeschwerde ergänzt den fachgerichtlichen Rechtsschutz bewusst um eine eigene verfassungsgerichtliche Kontrolle. [...] Wenn heute der verfassungsrechtliche Grundrechtsschutz teilweise durch den Anwendungsvorrang des Unionsrechts überlagert wird, gibt es keinen Grund, den Bürgerinnen und Bürgern diesen Rechtsbehelf deshalb zu versagen.“ Mit Recht ist darauf hingewiesen worden, dass hierin ein „dezenter Seitenhieb“ (*Aust* [Fn. 1], 412 auf den EuGH gesehen werden kann. Tatsächlich wird man dem Ersten Senat die Dezenz wiederum nur zurückhaltend zusprechen dürfen: Eine allein über den EuGH vermittelte Grundrechtskontrolle wird von ihm umstandslos als „Schutzlücke“ etikettiert.

nate in integrationsverfassungsrechtlicher Hinsicht<sup>43</sup> sollten auch vor dem Hintergrund von durch die Geschäftsverteilung veranlassten Perspektivunterschieden nicht überbetont werden. In der Rechtsprechung beider Senate dient das Prinzip der Integrationsverantwortung „letztlich [...] dem gleichen Anliegen: Auch im Rahmen der europäischen Integration müssen die Verfassungsorgane ihre Aufgaben erfüllen, insbesondere auch die Wahrung des Rechts sicherstellen.“<sup>44</sup>

### III. Verfassungstheoretische Aspekte grundrechtlicher Integrationsverantwortung

#### 1. Der europäische Grundrechtsdialog als Topos der neueren Rechtsprechung

Die neuere Konzeption grundrechtlicher Integrationsverantwortung bedingt eine bemerkenswerte Neuerung auch in der Semantik, anhand derer das Gericht die Grundrechtskontrolle im europäischen Rechtsraum adressiert. Ging es vor *Recht auf Vergessen II* noch um mehr oder weniger klar getrennte Räume föderal differenzierter Grundrechtsverantwortung, betont das Gericht seither auffällig die einheitlich-gemeineuropäische, wenn nicht universale<sup>45</sup> Dimension der Grundrechtsidee. In *Recht auf Vergessen II* wird „die Tradition der unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechte“ evoziert, auf der die EU-Grundrechtecharta fuße: „Sie beruft sich damit auf dieselbe Tradition, in die Art. 1 Abs. 2 GG auch die Grundrechte des Grundgesetzes stellt.“<sup>46</sup> Der Zweite Senat hat das in seiner *Rumänien II*-Entscheidung aufgegriffen<sup>47</sup> und im jüngeren *Ökotox*-Beschluss zum Arzneimittelgesetz weiter ausgeführt:

„Die Grundrechte des Grundgesetzes, die Garantien der Europäischen Menschenrechtskonvention und die Grundrechte der Charta der Europäischen Union

---

43 Vgl. nur *Masing*, Das Bundesverfassungsgericht, in: Herdegen et al. (Hrsg.): Handbuch des Verfassungsrechts, 2021, § 15 Rn. 167 ff.

44 *Classen* (Fn. 2), 97. Vgl. ausf. *Vojtkuhle/Schemmel*, Die Rolle der nationalen Gerichte im Europarecht, in: Hatje/MüllerGraff (Hrsg.), *EnzEur III*, 2. Aufl., 2021, § 6 Rn. 27 ff., 39.

45 *Nettesheim*, Integrationsverantwortung (Fn. 35), S. 27.

46 BVerfGE 152, 216 (240) – *Recht auf Vergessen II*.

47 BVerfGE 156, 182 (Ls. 2, 4; 198) – *Rumänien II*.

wurzeln überwiegend in gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen und sind insoweit Ausprägungen universaler und gemeineuropäischer Werte.<sup>48</sup>

Das Prinzip der Integrationsverantwortung versetzt demnach, soweit es eine Kompetenz zur Kontrolle auch unionsrechtlicher grundrechtlicher Gewährleistungen vermittelt, das BVerfG in die Rolle eines Akteurs im europäischen Dialog über gemeinsame grundrechtliche Werte. Eben diese Rolle hatte bereits die Literatur vor *Recht auf Vergessen II* im Blick, die dem BVerfG eine aktivere Position in Fragen des europäischen Grundrechtsschutzes angesonnen hatte.<sup>49</sup>

## 2. Europäischer Grundrechtsdialog und normativer Rechtsquellenpluralismus

Das BVerfG nähert sich insofern einer nichthierarchischen, horizontalen Verhältnisbeschreibung der Rechtsregime des europäischen Grundrechtsschutzes an, die bisher vor allem in der Literatur des rechtspluralistischen Paradigmas präsent war.<sup>50</sup> Letztere betont die Annahme einer Gleichordnung unterschiedlicher Rechtsregime, die in Verbundstrukturen ineinander verwoben seien. Sie widerspricht insbesondere der rechtstheoretischen Tradition der Kelsen-Schule, die normlogisch auf die Einheit von Rechtsordnungen schließt und auf der transparenten formalen Zuordnung von Sollenssätzen besteht.<sup>51</sup> Die Geltung eines Rechtssatzes ergebe sich aus seiner Zugehörigkeit zu einer Rechtsordnung.<sup>52</sup> Der Annahme eines nicht-hierarchischen Verbunds zwischen Rechtsordnungen widerspreche der zugunsten einer Rechtsordnung postulierte Vorrang.<sup>53</sup> Während es für die Kelsen-Schule allein einen „Rechtsdeutungspluralismus“ gibt, der auf die

---

48 BVerfG NVwZ 2021, 1211 (Ls. 3, 4): „Auch die Auslegung der Charta der Grundrechte ist an der Europäischen Menschenrechtskonvention und den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten in Gestalt ihrer höchstrichterlichen Konkretisierung auszurichten.“

49 Bäcker, EuR 2015, 389 (389); Griebel, DVBl. 2014, 204 (209 f.); Thym, JZ 2015, 53 (53 ff.); s. auch Aust (Fn. 1), 410 Fn. 5 m. w. N.

50 Grundlegend Griffiths, JLP 24 (1986), 1 (1 ff.); Walker, MLR 65 (2002), 317 (317 ff.). Vgl. ausführlicher Wendel, Permeabilität (Fn. 8), S. 14 ff., insb. 18, 20 ff., 33 ff.

51 Kelsen, ZaöRV 19 (1958), 234 (234 ff.); Jestaedt, Der Europäische Verfassungsverbund, in: Krause (Hrsg.): GS Blomeyer, 2004, S. 637 (658).

52 Jestaedt, Verfassungsverbund (Fn. 51), S. 658.

53 Jestaedt, Verfassungsverbund (Fn. 51), S. 656.

Entscheidung zugunsten des Vorrangs einer Rechtsordnung abzielt, nimmt die Literatur des *constitutional pluralism* einen „normativen Rechtsquellenpluralismus“ an, welcher unter Verzicht auf hierarchische Relationen der dem europäischen Rechtsraum eigenen „Schwebelage“ gerecht werde.<sup>54</sup> An der formalen Trennung von mitgliedstaatlicher und supranationaler Ebene wird dabei festgehalten; beide seien jedoch in ihrem Geltungsbe- reich partiell koextensiv und funktional verschränkt.<sup>55</sup>

In dieser Perspektive können verfassungsgerichtliche Entscheidungen zur Fortbildung gemeinsamer europäischer Werte und insoweit „performativ zu einem transnationalen Prozess der Herausbildung gemeineuropäischer Verfassungsrechts beitragen“.<sup>56</sup> Der Erste Senat bewegt sich damit auf eine Relativierung des völkerrechtlichen Verständnisses zu, das als Grundlage der verfassungsgerichtlichen Entscheidungen in Fragen der normativen Verortung des Unionsrechts im mitgliedstaatlichen Rechtsraum wiederholt kritisiert wurde.<sup>57</sup> Freilich hält er an der Ansicht, die Anwendbarkeit des Unionsrechts innerhalb der deutschen Rechtsordnung leite sich aus dem im Zustimmungsgesetz zu den Verträgen enthaltenen Rechtsanwendungsbefehl ab, fest.<sup>58</sup> Er widerspricht damit weiter dem vom EuGH herausgestellten Autonomiepostulat.<sup>59</sup> Zugleich positioniert er sich aber als Interpret der verfassungsrechtlich dichteren Aspekte des *acquis com-*

---

54 *Wendel*, Permeabilität (Fn. 8), S. 20, 23; s. auch *Wahl*, *Der Staat* 48 (2009), 587 (603 ff.).

55 *Wendel*, Permeabilität (Fn. 8), S. 372.

56 *Wendel* (Fn. 1), 164. Vgl. ausführlich auch *Bogdandy*, *Strukturwandel* (Fn. 2), S. 28, 360, 364 f., 367 ff.

57 Statt vieler *Sauer*, *Jurisdiktionskonflikte in Mehrebenensystemen*, 2008, 162 ff.

58 BVerfGE 123, 267 (402) – *Lissabon*: „[...] der Vorrang des Unionsrechts gilt in Deutschland nur kraft des durch Zustimmungsgesetz zu den Verträgen erteilten Rechtsanwendungsbefehls. Der Anwendungsvorrang reicht für in Deutschland ausgeübte Hoheitsgewalt nur so weit, wie die Bundesrepublik Deutschland dieser Kollisionsregel zugestimmt hat und zustimmen durfte [...]“

59 *Wendel*, Permeabilität (Fn. 8), S. 399. Zu diesem Problem im Kontext des PSPU-Urteils *Haltern*, AöR 146 (2021), 195 (221): „Dieser Streit ist weder marginal noch rein theoretischer Natur, denn er dreht sich um die Quelle der Autorität des Unionsrechts, die vom EuGH und den nationalen Gerichten unterschiedlich bestimmt wird. Im Herzen der europäischen Integration und ihrer Anlage des Verhältnisses der unterschiedlichen Rechtsordnungen zueinander liegt daher ein fundamentaler Widerspruch, der natürlich auch auf das zwischengerichtliche Verhältnis übergreifen muss. [...] Die Unvereinbarkeit liegt [...] in einem Konflikt über Verfassungswerte und vor allem darüber, wessen kollektive Werte anerkannt sind und durchsetzungsstark sein sollen [...]“; 236 (Fn. 104).

*munautaire*, der grundrechtliche Integrationsverantwortung als Element einer gemeinsamen Verantwortung der Höchstgerichte im europäischen Grundrechtsraum wahrnimmt.<sup>60</sup> Während die organisationsrechtliche Integrationsverantwortung noch einer demokratisch begründeten *bottom-up*-Struktur folgt,<sup>61</sup> wird im grundrechtlichen Bereich ein Nebeneinander der Gerichte etabliert. In diesem Bild verschwimmt der institutionelle Hintergrund judikativer Macht; die inhaltliche Dimension eines gemeinsamen Wertehorizonts rückt dagegen in den Vordergrund.<sup>62</sup> Dass es ausgerechnet der in Jurisdiktionsfragen konfliktträchtige<sup>63</sup> Bereich der Grundrechte ist, den das BVerfG für diese Selbstverortung wählt, wird in dieser Perspektive verständlich: Auch außerhalb des Kontextes der europäischen Integration werden subjektive Rechte heute als „Grundlage dessen, was verschiedene Gesellschaften auch über nationale Grenzen hinweg verbindet“, wahrgenommen.<sup>64</sup> Hinsichtlich der Kooperation der Höchstgerichte in Europa geht das BVerfG insofern „einen großen Schritt auf den EuGH zu“.<sup>65</sup> Auf den zweiten Blick sieht es freilich so aus, als stünde es ihm nunmehr auf den Füßen.

#### IV. Institutionelle Aspekte grundrechtlicher Integrationsverantwortung

##### 1. Gemeinsame Maßstabsbildung?

Das institutionelle erweist sich damit womöglich auch in diesem Kontext als das gegenüber dem materiellrechtlichen widerständigere Element.<sup>66</sup> Wenn auch die Form des verfassungsgerichtlichen Sprechens über das Verhältnis der Grundrechtsregime im europäischen Rechtsraum von nicht zu

---

60 *Bogdandy*, Strukturwandel (Fn. 2), S. 372, 376 f.

61 *Nettesheim*, Integrationsverantwortung (Fn. 35), S. 19.

62 Vgl. *Halter* (Fn. 59), 229: „Das Gespräch selbst wird zu einem Modell moderner Zivilisation: Sprechen ersetzt Gewalt, das Gespräch ersetzt den Moment des Entscheidens. Die wichtigste Annahme in diesem Modell besteht darin, dass dann, wenn das Gespräch andauert, irgendwann jeder die Wahrheit erkennen wird. Das Gespräch verläuft konvergent: Alle Teilnehmer werden sich in derselben Position treffen, wie in den Naturwissenschaften [...]“

63 *Grimm*, Die Rolle der nationalen Verfassungsgerichte in der europäischen Demokratie, in: ders.: Verfassungsgerichtsbarkeit, 2021, S. 321 (328).

64 *Volkmann*, VVdStRL 67 (2008), 57 (89).

65 *Wendel* (Fn. 1), 160.

66 Vgl. *Halter* (Fn. 59), 242 Fn. 114.

unterschätzender Bedeutung ist,<sup>67</sup> so sollte man die institutionelle Verankerung desselben durch das Gericht trotz berechtigter Wertschätzung einer Semantik der Kooperation nicht aus den Augen verlieren. Wie gesehen bedeutet die Inanspruchnahme von grundrechtlicher Integrationsverantwortung eine entschiedene Ausweitung der Rolle des BVerfG im europäischen Grundrechtsdialog. In der Annahme, das BVerfG verstehe sich inzwischen als eine Art europarechtliche Superrevisionsinstanz, liegt keine Übertreibung.<sup>68</sup> Das Gericht, das sich auch und gerade als Grundrechtsgericht begreift,<sup>69</sup> positioniert sich erneut als Akteur im Alltag der europäischen Grundrechtsrechtsprechung, aus dem es sich mit den Entscheidungen in Sachen *Solange II*, *Bananenmarktordnung* und *Europäischer Haftbefehl II* denkbar weit zurückgezogen hatte.<sup>70</sup> Das Konzept der Integrationsveranstaltung bietet somit auch in Grundrechtsfragen „eine Folie, mit der in Kompetenz- und institutionelle Strukturen gestaltend eingegriffen werden kann“.<sup>71</sup> Die organisationsrechtliche Integrationsverantwortung diene dem Zweiten Senat in dieser Hinsicht dazu, die „Gubernativlastigkeit“ supranationaler Hoheitsgewalt zu adressieren und diese unter Legitimationsgesichtspunkten an die mitgliedstaatliche Ebene zurückzubinden.<sup>72</sup> Vor diesem Hintergrund wird man öffentliche Freudenbekenntnisse aus dem Umfeld des EuGH über die „Annäherung“ des BVerfG nicht zum Nennwert nehmen dürfen.<sup>73</sup>

---

67 Allgemein *Arendt*, Interview mit Adelbert Reif, in: *dies.: Macht und Gewalt*, 6. Aufl., 1970, S. 107 (130 f.); spezifisch *Bogdandy*, Strukturwandel (Fn. 2), S. 372: „Zivilisationsgewinn“, mit dem entscheidenden caveat: „Diese Zivilisationsleistung kann jedoch nur erbracht werden, wenn die Gerichte von einem gemeinsamen Verständnis der verfassungsgerichtlichen Funktion getragen und sich ihrer gemeinsamen Verantwortung bewusst sind, die europäischen Grundprinzipien leben und sich selbst europäisieren.“

68 *Sauer*, Staatsrecht III (Fn. 9), § 9 Rn. 63.

69 *Grimm*, ICON 13 (2015), 9 (9 ff.); *Britz*, Der Beitrag des BVerfG zur normativen Kraft der Grundrechte, in: Krüper et al. (Hrsg.): *Konrad Hesses normative Kraft der Verfassung*, 2020, S. 143 (143 ff.).

70 BVerfGE 73, 339 (387) – *Solange II*; 102, 147 (163 f.) – *Bananenmarktordnung*; 140, 317 (317 ff.) – *Europäischer Haftbefehl II*.

71 *Nettesheim*, Integrationsverantwortung (Fn. 35), S. 25; s. auch *Wendel* (Fn. 1), 162; *Bogdandy*, Strukturwandel (Fn. 2), S. 370.

72 *Nettesheim*, Integrationsverantwortung (Fn. 35), S. 27, 51: „Das BVerfG mutiert zu einer Institution, die unter dem Deckmantel der Verfassungsinterpretation eine sicherlich nicht unkluge Form der ‚Überpolitik‘ betreibt.“

73 Vgl. F.A.Z. v. 30.11.2019, S. 10.

Eine solche Gewichtsverlagerung auf die mitgliedstaatliche Ebene bringt auch die Inanspruchnahme von Prüfungs Kompetenzen im Bereich der Unionsgrundrechte mit sich. Sie betrifft mit dem Vorabentscheidungsverfahren einen elementaren Bestandteil der europäischen Rechtsgemeinschaft. Der Erste Senat berücksichtigt das Vorabentscheidungsverfahren in seiner Entscheidung in Sachen *Recht auf Vergessen II* daher trotz fehlender Entscheidungserheblichkeit ausdrücklich: In Anknüpfung an die ständige Rechtsprechung, der zufolge die Vorlageverpflichtung der letztinstanzlichen Fachgerichte nach Art. 267 III AEUV durch das BVerfG am Maßstab des Art. 101 I 2 GG effektiert wird,<sup>74</sup> erwägt das Gericht nun auch eine eigene Verpflichtung aus Art. 267 III AEUV, welche die Vorlagepflicht der Fachgerichte entfallen ließe.<sup>75</sup> Das ist unionsrechtlich heikel, legt man die bisher zurückhaltende Vorlagepraxis des BVerfG zugrunde. Eine Zentralisierung der Vorlagepflicht beim BVerfG wurde im Anschluss an die Entscheidung folgerichtig nicht erneut thematisiert. Und doch gehört es zu den Gelingensvoraussetzungen der vom BVerfG avisierten aktiveren eigenen Rolle im europäischen Grundrechtsdialog, dass die durch das Vorabentscheidungsverfahren beim EuGH verortete Letztentscheidungskompetenz in Fragen der Unionsgrundrechte in der Rechtsprechungspraxis zukünftig nicht allzu konsequent ausgeübt wird.

Das dogmatische Instrument einer solchen Relativierung der Letztentscheidungskompetenz des EuGH liegt im Umgang mit der Kategorie des *acte clair*, welche das BVerfG bereits in der früheren Rechtsprechung großzügig gehandhabt hat.<sup>76</sup> Und auch die bisherige Vorlagepraxis im Bereich des europäischen Grundrechtsdialoges scheint sich eher an institutioneller Eigendynamik als am Bekenntnis zu gemeinsamer Maßstabsetzung zu orientieren: Bereits in *Recht auf Vergessen II* wird das Vorliegen eines *acte clair* ausdrücklich auch auf das Vorliegen einschlägiger Rechtsprechung des EGMR bezogen.<sup>77</sup> Auf eine Vorlage verzichtet das Gericht sowohl hinsichtlich der Frage nach mitgliedstaatlichen Entscheidungsspielräumen wie auch in Bezug auf die Grundrechtsauslegung.<sup>78</sup> Zumindest letztere hätte eine Vorlage ohne Weiteres gerechtfertigt: Der EuGH räumt dem Datenschutz tendenziell ein höheres Gewicht ein als das BVerfG.<sup>79</sup> Das vom

74 Vgl. noch BVerfGE 147, 364 (378 ff.).

75 BVerfGE 152, 216 (245) – *Recht auf Vergessen II*.

76 Vgl. BVerfGE 133, 277 (316); 140, 317 (376); dazu auch *Haltern*, Europarecht Bd. 2, 3. Aufl., 2017, § 11 Rn. 1629.

77 BVerfGE 152, 216 (244) – *Recht auf Vergessen II*.

78 *Wendel* (Fn. 1), 165 f.

79 *Classen* (Fn. 2), 102.

BVerfG angenommene prinzipielle Gleichgewicht zwischen Persönlichkeitsrecht und grundrechtlich geschützten Informationsinteressen der Öffentlichkeit beruht auf einer Interpretation der jüngeren Rechtsprechung des EuGH, die das vermeintliche Gleichgewicht an keiner Stelle erwähnt.<sup>80</sup> Schließlich umschiffet das BVerfG auch die vom EuGH angenommene unmittelbare Drittwirkung der Unionsgrundrechte begrifflich dadurch, dass „im Ergebnis“ trotz einer Abweichung von den Grundsätzen der mittelbaren Drittwirkung „den Unionsgrundrechten [...] eine ähnliche Wirkung“ zukomme.<sup>81</sup> Im Ergebnis lässt sich daher der Eindruck kaum vermeiden, dass das BVerfG einerseits keine allzu strengen Maßstäbe an die eigene Vorlagepflicht anlegt und sich andererseits durchaus Spielräume bei der Rezeption einschlägiger EuGH-Rechtsprechung zubilligt.

Die Folgerechtsprechung bestätigt dieses Bild. Im *Ökotox*-Beschluss des zweiten Senats wird unter Betonung der gemeinsamen Grundlagen der europäischen Grundrechtsregime eine ausführlichere Auseinandersetzung mit der bisherigen Rechtsprechung zu Art. 16 GrCh vermieden: Der Zweite Senat betont dagegen den „nach Inhabern, Verpflichteten und Struktur im Wesentlichen funktional vergleichbaren Schutz“ der Gewährleistungen der Berufsfreiheit, die sich „in großem Umfang als deckungsgleiche Gewährleistungen“ darstellten.<sup>82</sup> Art. 16 GrCh wird daher vor dem Hintergrund von Maßstäben entfaltet, die zu Art. 12 I GG entwickelt wurden. Zudem geht das Gericht hier von einem weiten Verständnis der Kategorie des Grundrechtseingriffs aus, das in der bisherigen EuGH-Rechtsprechung zumindest nicht ausdrücklich formuliert wurde. Der Sachverhalt der *Rumänien II*-Entscheidung erforderte ebenfalls keine Vorlage an den EuGH.<sup>83</sup> Die Erwartung, angesichts der neuen Kompetenzarchitektur im europäischen Grundrechtsschutz werde es zu vermehrten Vorlagen des BVerfG an den EuGH kommen, hat sich zumindest bisher nicht erfüllt.<sup>84</sup>

---

80 Der EuGH entwickelt vielmehr eine Vermutung zugunsten des Überwiegens des Daten- und Persönlichkeitsschutzes, s. EuGH, Rs. C-131/12, ECLI:EU:C:2014:317, Rn. 81 – *Google Spain*; EuGH, Rs. C-136/17, ECLI:EU:C:2019:773, Rn. 53, 66 – *GC u. a.*; dazu bereits *Classen* (Fn. 2), 106 f., 108 f.

81 BVerfGE 152, 216 (254) – *Recht auf Vergessen II*.

82 BVerfG NVwZ 2021, 1211 (1215).

83 BVerfGE 156, 182 (220) – *Recht auf Vergessen II*.

84 Vgl. aber *Britz*, NJW 2021, 1489 (1494 f.).

## 2. Vorrang und Rechtseinheit in der Grundrechtsjudikatur des EuGH

Die institutionelle Dimension der verfassungsgerichtlichen Prüfungskompetenz im Bereich der Unionsgrundrechte bedingt somit einen auffälligen Querstand zur einschlägigen Rechtsprechung des EuGH, die auch im grundrechtlichen Bereich den Gedanken der europäischen Rechtseinheit betont.<sup>85</sup> Der EuGH knüpft an diesen die eigene Entscheidungskompetenz.<sup>86</sup> Diese Verbindung prägt noch die jüngeren Entscheidungen in den Rs. *Melloni* und *Siragusa*, die auch unter Berücksichtigung von Art. 53 GrCh enge Grenzen für abweichende mitgliedstaatliche Grundrechtsstandards im Anwendungsbereich des Unionsrechts etablieren.<sup>87</sup>

Das BVerfG verlegt sich vor dem Hintergrund dieser Absage an divergierende mitgliedstaatliche Grundrechtsstandards auf eine Teilnahme an der Maßstababildung hinsichtlich der Unionsgrundrechte. Es hebt dabei unter Rücksicht auf den EuGH die Notwendigkeit hervor, „keine partikularen, nur in der Rechtspraxis einzelner Mitgliedstaaten nachweisbare[n] Verständnisse“ zur Auslegung der Unionsgrundrechte heranzuziehen.<sup>88</sup> Doch sind abweichende mitgliedstaatliche Grundrechtsstandards nicht die einzige Form, in der sich ein Spannungsverhältnis zwischen Grundrechten und Vorrangdogmatik zeigen kann. Verfassungsgerichtliche Interpretationen der Unionsgrundrechte ohne ausreichende Einbindung des EuGH sind für den Gedanken der europäischen Rechtseinheit potenziell nicht minder problematisch. Der EuGH hat folgerichtig in grundrechtlichen Entscheidungen<sup>89</sup> und in Bezug auf die Kategorie des *acte clair*<sup>90</sup> erste Weichen für eine Reaktion auf das BVerfG gestellt.

---

85 Locus classicus: EuGH, Rs. 44/79, EU:C:1979:290, Rn. 14 – *Hauer*. Dazu allgemein *Haltern*, Europarecht (Fn. 76), § 11 Rn. 1363, 1406, 1421 ff., unter Hinweis auf *Weiler*, WLR 61 (1986), 1103 (119).

86 *Haltern*, Europarecht (Fn. 76), § 11 Rn. 1422.

87 EuGH, Rs. C-399/11, ECLI:EU:C:2013:107, Rn. 60 – *Melloni*; EuGH, Rs. C-206/13, ECLI:EU:C:2014:126, Rn. 32 – *Siragusa*: Keine Beeinträchtigung des Schutzniveaus sowie des „Vorrangs, der Einheit und der Wirksamkeit des Unionsrechts“.

88 BVerfGE NVwZ 2021, 1211 (1217).

89 Vgl. auch *Wedemeyer*, EuR 2021, 732 (740 ff., 745), der – unter Zugrundelegung des dialogischen Paradigmas – die Feststellbarkeit einer „Annäherung“ zwischen den Gerichten letztlich offen lässt.

90 Vgl. *Böttcher*, NVwZ 2021, 1771 (1771 ff.).

V. Fazit: Zur Rolle des Bundesverfassungsgerichts im europäischen Grundrechtsdialog

Voraussetzung jeder Form von Verantwortung ist eigene Handlungsmacht: Verantwortung lässt sich überhaupt verstehen als Verbindung von Handlungsfähigkeit einerseits und dem Einstehenmüssen für die eigenen Handlungen andererseits.<sup>91</sup> Das Konzept der grundrechtlichen Integrationsverantwortung verschafft dem BVerfG wie gesehen Handlungsmacht im europäischen Rechtsprechungsverbund. Es betritt nunmehr aktiv das Spielfeld des europäischen Grundrechtsdialogs, von dem es sich zuvor erkennbar zurückgezogen hatte. Offen ist zurzeit, in welchem Ausmaß das BVerfG bereit ist, die damit einhergehenden Konsequenzen zu tragen. Diese bestünden vor allem in einer entschiedeneren Selbsteingliederung in das Vorabentscheidungs-system, die das BVerfG bislang vor allem in Bekenntnisform vorgenommen hat. Es bestehen kaum Zweifel daran, dass die Teilnahme beider Senate des BVerfG an einem dialogischen Verfahren der Maßstabsetzung im Bereich der Grundrechte zu einer Relativierung des „maximalistisch-letztentscheidenden“ Stils führen dürften, der die integrationsverfassungsrechtlichen Entscheidungen der Vergangenheit geprägt hat.<sup>92</sup> Auf der anderen Seite spricht jedoch die selbstbewusste Inanspruchnahme „verfassungsgerichtlicher“ Funktionen im Bereich des Grundrechtsschutzes für das Fortbestehen eines Spannungsverhältnisses zum EuGH, der auch in grundrechtlich geprägten Entscheidungskonstellationen Vorrang und Einheitlichkeit des Unionsrechts in den Vordergrund rückt. Das Dialogverhalten des BVerfG entspricht letztlich weniger der Idee des kommunikativen Handelns als einem sokratischen Modell hintergründiger Gesprächsführung, das gerade nicht auf ein offenes Sprechen unter Gleichen hinausläuft. Vielleicht spricht auch das gegen die These, der zufolge die grundrechtliche Variante der Integrationsverantwortung dieses Konzept schlechthin „ins Positive“ wende.<sup>93</sup>

---

91 Vgl. dazu bereits *Haltern/Erdmann*, Präambel, in: HKNV, 2. Aufl., 2021, Rn. 19, 34 f. S. auch *Dreier*, Verantwortung im demokratischen Verfassungsstaat, in: Neumann/Schulz (Hrsg.), Verantwortung in Recht und Moral, 2000, 9 (9 ff.).

92 *Bogdandy*, Strukturwandel (Fn. 2), S. 370, 376.

93 So aber die Tendenz bei *Hofmann/Heger* (Fn. 2), 4 ff.