

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Große Kammer)

22. Juni 2010(\*)

„Vorabentscheidungsersuchen – Art. 267 AEUV – Prüfung der Vereinbarkeit eines nationalen Gesetzes sowohl mit dem Unionsrecht als auch mit der nationalen Verfassung – Nationale Regelung, die den Vorrang eines Zwischenverfahrens zur Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit vorsieht – Art. 67 AEUV – Freizügigkeit – Abschaffung der Kontrollen an den Binnengrenzen – Verordnung (EG) Nr. 562/2006 – Art. 20 und 21 – Nationale Regelung, die Identitätskontrollen im Gebiet zwischen der Landgrenze von Frankreich zu den Vertragsstaaten des Übereinkommens zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen und einer diesseits der Grenze im Abstand von 20 km zu ihr gezogenen Linie erlaubt“

In den verbundenen Rechtssachen C-188/10 und C-189/10

betreffend Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 267 AEUV, eingereicht von der Cour de cassation (Frankreich) mit Entscheidungen vom 16. April 2010, beim Gerichtshof eingegangen am selben Tag, in den Verfahren gegen

**Aziz Melki** (C-188/10),

**Sélim Abdeli** (C-189/10)

erlässt

DER GERICHTSHOF (Große Kammer)

unter Mitwirkung des Präsidenten V. Skouris, der Kammerpräsidenten J. N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts und J.-C. Bonichot, der Kammerpräsidentinnen R. Silva de Lapuerta und C. Toader sowie der Richter K. Schiemann, E. Juhász, T. von Danwitz (Berichterstatte), J.-J. Kasel und M. Safjan,

Generalanwalt: J. Mazák,

Kanzler: M.-A. Gaudissart, Referatsleiter,

aufgrund des Beschlusses des Präsidenten des Gerichtshofs vom 12. Mai 2010, die Vorabentscheidungsersuchen gemäß Art. 23a der Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union und Art. 104a Abs. 1 der Verfahrensordnung einem beschleunigten Verfahren zu unterwerfen,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 2. Juni 2010,

unter Berücksichtigung der Erklärungen

- von Herrn Melki und Herrn Abdeli, vertreten durch R. Boucq, avocat,
- der französischen Regierung, vertreten durch E. Belliard, G. de Bergues und B. Beaupère-Manokha als Bevollmächtigte,
- der belgischen Regierung, vertreten durch C. Pochet, M. Jacobs und T. Materne als Bevollmächtigte im Beistand von F. Tulkens, avocat,
- der tschechischen Regierung, vertreten durch M. Smolek als Bevollmächtigten,

- der deutschen Regierung, vertreten durch J. Möller, B. Klein und N. Graf Vitzthum als Bevollmächtigte,
- der griechischen Regierung, vertreten durch T. Papadopoulou und L. Kotroni als Bevollmächtigte,
- der niederländischen Regierung, vertreten durch C. Wissels und M. de Ree als Bevollmächtigte,
- der polnischen Regierung, vertreten durch J. Faldyga, M. Jarosz und M. Szpunar als Bevollmächtigte,
- der slowakischen Regierung, vertreten durch B. Ricziová als Bevollmächtigte,
- der Europäischen Kommission, vertreten durch J.-P. Keppenne und M. Wilderspin als Bevollmächtigte,

nach Anhörung des Generalanwalts

folgendes

### **Urteil**

- 1 Die Vorabentscheidungsersuchen betreffen die Auslegung der Art. 67 AEUV und 267 AEUV.
- 2 Sie ergehen im Rahmen von zwei Verfahren, die gegen die beiden algerischen Staatsangehörigen Herrn Melki und Herrn Abdeli eingeleitet wurden, um die Verlängerung ihrer Haft in nicht der Strafvollzugsverwaltung unterstellten Räumen zu erwirken.

### **Rechtlicher Rahmen**

#### *Unionsrecht*

- 3 In der Präambel des dem Vertrag von Lissabon beigefügten Protokolls (Nr. 19) über den in den Rahmen der Europäischen Union einbezogenen Schengen-Besitzstand (ABl. 2010, C 83, S. 290, im Folgenden: Protokoll Nr. 19) heißt es:

„Die hohen Vertragsparteien –

angesichts dessen, dass die von einigen Mitgliedstaaten der Europäischen Union am 14. Juni 1985 und am 19. Juni 1990 in Schengen unterzeichneten Übereinkommen betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen sowie damit zusammenhängende Übereinkommen und die auf deren Grundlage erlassenen Regelungen durch den Vertrag von Amsterdam vom 2. Oktober 1997 in den Rahmen der Europäischen Union einbezogen wurden,

in dem Wunsch, den seit Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam weiterentwickelten Schengen-Besitzstand zu wahren und diesen Besitzstand fortzuentwickeln, um zur Verwirklichung des Ziels beizutragen, den Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ohne Binnengrenzen zu bieten,

...

sind über folgende Bestimmungen übereingekommen, die dem Vertrag über die Europäische Union und dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union beigefügt sind“.

4 Art. 2 des Protokolls bestimmt:

„Der Schengen-Besitzstand ist unbeschadet des Artikels 3 der Beitrittsakte vom 16. April 2003 und des Artikels 4 der Beitrittsakte vom 25. April 2005 für die in Artikel 1 aufgeführten Mitgliedstaaten anwendbar. Der Rat tritt an die Stelle des durch die Schengener Übereinkommen eingesetzten Exekutivausschusses.“

5 Zum Schengen-Besitzstand gehört insbesondere das am 19. Juni 1990 in Schengen (Luxemburg) unterzeichnete Übereinkommen zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen vom 14. Juni 1985 zwischen den Regierungen der Staaten der Benelux-Wirtschaftsunion, der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen (ABl. 2000, L 239, S. 19, im Folgenden: SDÜ), dessen Art. 2 das Überschreiten der Binnengrenzen betraf.

6 Art. 2 Abs. 1 bis 3 SDÜ lautet:

„(1) Die Binnengrenzen dürfen an jeder Stelle ohne Personenkontrollen überschritten werden.

(2) Wenn die öffentliche Ordnung oder die nationale Sicherheit es indessen erfordern, kann eine Vertragspartei nach Konsultation der anderen Vertragsparteien beschließen, dass für einen begrenzten Zeitraum an den Binnengrenzen den Umständen entsprechende nationale Grenzkontrollen durchgeführt werden. Verlangen die öffentliche Ordnung oder die nationale Sicherheit ein sofortiges Handeln, so ergreift die betroffene Vertragspartei die erforderlichen Maßnahmen und unterrichtet darüber möglichst frühzeitig die anderen Vertragsparteien.

(3) Die Anwendung von Artikel 22 und die Ausübung der Polizeibefugnisse durch die nach Maßgabe des nationalen Rechts zuständigen Behörden einer Vertragspartei in dem gesamten Hoheitsgebiet dieser Vertragspartei sowie die im Recht dieser Vertragspartei vorgesehenen Verpflichtungen über den Besitz, das Mitführen und das Vorzeigen von Urkunden und Bescheinigungen bleiben von der Abschaffung der Personenkontrollen an den Binnengrenzen unberührt.“

7 Art. 2 SDÜ wurde gemäß Art. 39 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 562/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2006 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex) (ABl. L 105, S. 1) mit Wirkung vom 13. Oktober 2006 aufgehoben.

8 Art. 2 Nrn. 9 bis 11 dieser Verordnung lautet:

„Im Sinne dieser Verordnung bezeichnet der Ausdruck

...

9. ‚Grenzkontrollen‘ die an einer Grenze nach Maßgabe und für die Zwecke dieser Verordnung unabhängig von jedem anderen Anlass ausschließlich aufgrund des beabsichtigten oder bereits erfolgten Grenzübertritts durchgeführten Maßnahmen, die aus Grenzübertrittskontrollen und Grenzüberwachung bestehen;

10. ‚Grenzübertrittskontrollen‘ die Kontrollen, die an den Grenzübergangsstellen erfolgen, um festzustellen, ob die betreffenden Personen mit ihrem Fortbewegungsmittel und den von ihnen mitgeführten Sachen in das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten einreisen oder aus dem Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten ausreisen dürfen;

11. ‚Grenzüberwachung‘ die Überwachung der Grenzen zwischen den Grenzübergangsstellen und die Überwachung der Grenzübergangsstellen außerhalb der festgesetzten Verkehrsstunden, um zu vermeiden, dass Personen die Grenzübertrittskontrollen umgehen“.

9 Art. 20 („Überschreiten der Binnengrenzen“) der Verordnung Nr. 562/2006 bestimmt:

„Die Binnengrenzen dürfen unabhängig von der Staatsangehörigkeit der betreffenden Personen an jeder Stelle ohne Personenkontrollen überschritten werden.“

10 Art. 21 („Kontrollen innerhalb des Hoheitsgebiets“) der Verordnung sieht vor:

„Die Abschaffung der Grenzkontrollen an den Binnengrenzen berührt nicht:

a) die Ausübung der polizeilichen Befugnisse durch die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten nach Maßgabe des nationalen Rechts, sofern die Ausübung solcher Befugnisse nicht die gleiche Wirkung wie Grenzübertrittskontrollen hat; dies gilt auch in Grenzgebieten. Im Sinne von Satz 1 darf die Ausübung der polizeilichen Befugnisse insbesondere nicht der Durchführung von Grenzübertrittskontrollen gleichgestellt werden, wenn die polizeilichen Maßnahmen

i) keine Grenzkontrollen zum Ziel haben;

ii) auf allgemeinen polizeilichen Informationen und Erfahrungen in Bezug auf mögliche Bedrohungen der öffentlichen Sicherheit beruhen und insbesondere auf die Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität abzielen;

iii) in einer Weise konzipiert sind und durchgeführt werden, die sich eindeutig von systematischen Personenkontrollen an den Außengrenzen unterscheidet;

iv) auf der Grundlage von Stichproben durchgeführt werden;

...

c) die den Mitgliedstaaten eingeräumte Möglichkeit, in ihren Rechtsvorschriften die Verpflichtung zum Besitz oder Mitführen von Urkunden und Bescheinigungen vorzusehen;

...“

*Nationales Recht*

Verfassung vom 4. Oktober 1958

11 Die Verfassung vom 4. Oktober 1958 in der durch die Loi constitutionnelle n° 2008-724, du 23 juillet 2008, de modernisation des institutions de la V<sup>e</sup> République (Verfassungsgesetz Nr. 2008-724 vom 23. Juli 2008 über die Modernisierung der Institutionen der V. Republik, JORF vom 24. Juli 2008, S. 11890) geänderten Fassung (im Folgenden: Verfassung) bestimmt in Art. 61-1:

„Wird in einem bei einem Gericht anhängigen Verfahren vorgebracht, eine gesetzliche Bestimmung verletze die durch die Verfassung garantierten Rechte und Freiheiten, kann der Conseil constitutionnel auf Vorlage durch den Conseil d'État oder die Cour de cassation, die innerhalb einer bestimmten Frist entscheiden, mit dieser Frage befasst werden.

Ein verfassungsergänzendes Gesetz regelt die Einzelheiten der Anwendung dieses Artikels.“

12 Art. 62 Abs. 2 und 3 der Verfassung sieht vor:

„Eine auf der Grundlage von Art. 61-1 für verfassungswidrig erklärte Bestimmung ist ab der Veröffentlichung der Entscheidung des Conseil constitutionnel oder einem in dieser Entscheidung festgesetzten späteren Zeitpunkt aufgehoben. Der Conseil constitutionnel bestimmt, unter welchen Voraussetzungen und in welchen Grenzen die bereits eingetretenen Wirkungen der Bestimmung in Frage gestellt werden können.

Gegen die Entscheidungen des Conseil constitutionnel ist kein Rechtsmittel gegeben. Sie binden die Verfassungsorgane sowie alle Verwaltungsbehörden und Gerichte.“

13 Art. 88-1 der Verfassung lautet:

„Die Republik wirkt an der Europäischen Union mit, die aus Staaten besteht, die sich frei entschieden haben, einige ihrer Zuständigkeiten nach Maßgabe des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, wie diese sich aus dem am 13. Dezember 2007 in Lissabon unterzeichneten Vertrag ergeben, gemeinsam wahrzunehmen.“

Ordonnance Nr. 58-1067

14 Durch die Loi organique n° 2009-1523, du 10 décembre 2009, relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution (Verfassungsergänzendes Gesetz Nr. 2009-1523 vom 10. Dezember 2009 betreffend die Anwendung von Art. 61-1 der Verfassung, JORF vom 11. Dezember 2009, S. 21379) wurde ein neues Kapitel IIa mit der Überschrift „Vorrangige Frage der Verfassungsmäßigkeit“ in Titel II der Ordonnance n° 58-1067, du 7 novembre 1958, portant loi organique sur le Conseil constitutionnel (Ordonnance Nr. 58-1067 vom 7. November 1958 betreffend das verfassungsergänzende Gesetz über den Conseil constitutionnel) eingefügt. Dieses Kapitel IIa bestimmt:

„Abschnitt 1

Vor den dem Conseil d'État und der Cour de cassation untergeordneten Gerichten anwendbare Bestimmungen

Artikel 23-1

Vor den dem Conseil d'État oder der Cour de cassation untergeordneten Gerichten ist der Einwand, eine gesetzliche Bestimmung verletze die durch die Verfassung garantierten Rechte und Freiheiten, in einem gesonderten und mit einer Begründung versehenen Schriftsatz zu erheben, andernfalls ist er unzulässig. Ein solcher Einwand kann erstmals im Berufungsverfahren erhoben werden. Er kann nicht von Amts wegen aufgeworfen werden.

...

Artikel 23-2

Das Gericht befindet unverzüglich durch eine mit Gründen versehene Entscheidung über die Übermittlung der vorrangigen Frage der Verfassungsmäßigkeit an den Conseil d'État oder die Cour de cassation. Diese Übermittlung erfolgt, wenn nachstehende Voraussetzungen vorliegen:

1. Die gerügte Bestimmung ist auf den Rechtsstreit oder das Verfahren anwendbar oder bildet die Grundlage für die Strafverfolgung;
2. die Bestimmung ist noch nicht in den Gründen und im Tenor einer Entscheidung des Conseil constitutionnel für verfassungsgemäß erklärt worden. Anderes gilt nur bei einer Veränderung der Umstände;
3. die Frage entbehrt nicht der Ernsthaftigkeit.

Das Gericht hat, wenn vor ihm der Einwand erhoben wird, eine gesetzliche Bestimmung sei zum einen mit den durch die Verfassung garantierten Rechten und Freiheiten und zum anderen mit den völkerrechtlichen Verpflichtungen Frankreichs nicht vereinbar, auf jeden Fall vorrangig über die Übermittlung der Frage der Verfassungsmäßigkeit an den Conseil d'État oder die Cour de cassation zu befinden.

Die Entscheidung, die Frage zu übermitteln, wird dem Conseil d'État oder der Cour de cassation binnen acht Tagen, nachdem sie ergangen ist, zusammen mit den Schriftsätzen der Verfahrensbeteiligten zugeleitet. Sie ist nicht anfechtbar. Die Weigerung, die Frage zu übermitteln, ist nur im Rahmen eines Rechtsmittels gegen die Entscheidung über den Rechtsstreit oder Teile davon anfechtbar.

### Artikel 23-3

Wird die Frage übermittelt, setzt das Gericht das Verfahren bis zum Eingang der Entscheidung des Conseil d'État oder der Cour de cassation oder, sofern er angerufen worden ist, des Conseil constitutionnel aus. Das Ermittlungsverfahren wird nicht gehemmt, und das Gericht kann alle erforderlichen einstweiligen oder vorbeugenden Maßnahmen erlassen.

Das Verfahren wird jedoch nicht ausgesetzt, wenn einer Person aufgrund dieses Verfahrens die Freiheit entzogen worden ist oder wenn das Verfahren die Beendigung einer freiheitsentziehenden Maßnahme zum Gegenstand hat.

Das Gericht kann auch entscheiden, ohne die Entscheidung über die vorrangige Frage der Verfassungsmäßigkeit abzuwarten, wenn ein Gesetz oder eine Rechtsverordnung ihm vorschreibt, innerhalb einer bestimmten Frist oder unverzüglich zu entscheiden. Entscheidet ein erstinstanzliches Gericht, ohne abzuwarten, und wird gegen diese Entscheidung Berufung eingelegt, setzt das Berufungsgericht das Verfahren aus. Es kann jedoch von einer Aussetzung des Verfahrens absehen, wenn es selbst innerhalb einer bestimmten Frist oder unverzüglich entscheiden muss.

Im Übrigen kann das die Frage der Verfassungsmäßigkeit übermittelnde Gericht über diejenigen Punkte befinden, die einer sofortigen Entscheidung bedürfen, wenn die Aussetzung des Verfahrens unumkehrbare oder offensichtlich unangemessene Folgen für die Rechte eines Verfahrensbeteiligten haben könnte.

Ist Kassationsbeschwerde eingelegt worden und hat das Tatgericht entschieden, ohne die Entscheidung des Conseil d'État oder der Cour de cassation oder, sofern er angerufen worden ist, des Conseil constitutionnel abzuwarten, wird jegliche Entscheidung über das Rechtsmittel ausgesetzt, bis über die vorrangige Frage der Verfassungsmäßigkeit befunden wird. Anderes gilt, wenn dem Betroffenen aufgrund des Verfahrens die Freiheit entzogen worden ist und ein Gesetz vorsieht, dass die Cour de cassation innerhalb einer bestimmten Frist entscheiden muss.

### Abschnitt 2

#### Vor dem Conseil d'État und der Cour de cassation anwendbare Bestimmungen

### Artikel 23-4

Innerhalb einer Frist von drei Monaten ab Eingang der in Art. 23-2 oder im letzten Absatz von Art. 23-1 vorgesehenen Übermittlung entscheidet der Conseil d'État oder die Cour de cassation über die Vorlage der vorrangigen Frage der Verfassungsmäßigkeit an den Conseil constitutionnel. Diese Vorlage hat zu erfolgen, sofern die Voraussetzungen des Art. 23-2 Nrn. 1 und 2 vorliegen und die Frage neu oder ernsthaft ist.

### Artikel 23-5

Der Einwand, eine gesetzliche Bestimmung verletze die durch die Verfassung garantierten Rechte und Freiheiten kann, auch erstmals im Kassationsverfahren, in einem Verfahren vor dem Conseil d'État oder der Cour de cassation erhoben werden. Der Einwand ist in einem gesonderten und mit einer Begründung versehenen Schriftsatz zu erheben, andernfalls ist er unzulässig. Er kann nicht von Amts wegen aufgeworfen werden.

Der Conseil d'État oder die Cour de cassation hat, wenn vor ihnen der Einwand erhoben wird, eine gesetzliche Bestimmung sei zum einen mit den durch die Verfassung garantierten Rechten und Freiheiten und zum anderen mit den völkerrechtlichen Verpflichtungen Frankreichs nicht vereinbar, auf jeden Fall vorrangig über die Vorlage der Frage der Verfassungsmäßigkeit an den Conseil constitutionnel zu befinden.

Der Conseil d'État oder die Cour de cassation verfügt über eine Frist von drei Monaten ab Erhebung des Einwands, um zu entscheiden. Der Conseil constitutionnel wird mit der

vorrangigen Frage der Verfassungsmäßigkeit befasst, sofern die Voraussetzungen des Art. 23-2 Nrn. 1 und 2 vorliegen und die Frage neu oder ernsthaft ist.

Ist der Conseil constitutionnel angerufen worden, setzt der Conseil d'État oder die Cour de cassation das Verfahren bis zu seiner Entscheidung aus. Anderes gilt, wenn dem Betroffenen aufgrund des Verfahrens die Freiheit entzogen worden ist und ein Gesetz vorsieht, dass die Cour de cassation innerhalb einer bestimmten Frist entscheiden muss. Wenn der Conseil d'État oder die Cour de cassation unverzüglich entscheiden muss, kann von der Aussetzung des Verfahrens abgesehen werden.

...

#### Artikel 23-7

Die mit Gründen versehene Entscheidung des Conseil d'État oder der Cour de cassation, den Conseil constitutionnel anzurufen, wird diesem zusammen mit den Schriftsätzen der Verfahrensbeteiligten übermittelt. Der Conseil constitutionnel erhält eine Abschrift der mit Gründen versehenen Entscheidung, mit der der Conseil d'État oder die Cour de cassation beschließt, ihn nicht mit einer vorrangigen Frage der Verfassungsmäßigkeit zu befassen. Hat der Conseil d'État oder die Cour de cassation innerhalb der in den Art. 23-4 und 23-5 gesetzten Fristen keine Entscheidung getroffen, wird die Frage dem Conseil constitutionnel übermittelt.

...

#### Abschnitt 3

Vor dem Conseil constitutionnel anwendbare Bestimmungen

...

#### Artikel 23-10

Der Conseil constitutionnel entscheidet innerhalb einer Frist von drei Monaten ab seiner Anrufung. Die Verfahrensbeteiligten erhalten Gelegenheit, sich kontradiktorisch zu äußern. Die Verhandlung ist öffentlich. Anderes gilt nur in den in der Geschäftsordnung des Conseil constitutionnel vorgesehenen Ausnahmefällen.

...“

#### Strafprozessordnung

- 15 Art. 78-2 des Code de procédure pénale (Strafprozessordnung) in seiner im maßgeblichen Zeitraum geltenden Fassung bestimmt:

„Die Beamten der Kriminalpolizei sowie unter ihrer Aufsicht die Hilfsbeamten und beigeordneten Hilfsbeamten der Kriminalpolizei, die in den Art. 20 und 21-1 genannt sind, können jede Person auffordern, auf beliebige Weise ihre Identität zu belegen, wenn ein oder mehrere plausible Gründe für den Verdacht bestehen, dass der Betreffende

- eine Straftat begangen hat oder versucht hat, eine Straftat zu begehen, oder
- ein Verbrechen oder Vergehen vorbereitet oder
- sachdienliche Angaben im Rahmen von Ermittlungen wegen eines Verbrechens oder Vergehens machen kann oder dass
- gegen ihn eine von einer Justizbehörde angeordnete Fahndung läuft.

Auf schriftliche Aufforderung des Oberstaatsanwalts zum Zweck der Untersuchung und Verfolgung der von ihm angegebenen Straftaten kann die Identität jeder Person nach

denselben Modalitäten auch an den Orten und in dem Zeitraum kontrolliert werden, die dieser Staatsanwalt festlegt. Die Tatsache, dass bei einer Identitätskontrolle andere Straftaten als die in der Aufforderung des Oberstaatsanwalts genannten festgestellt werden, bildet keinen Grund für die Nichtigkeit der Zwischenverfahren.

Die Identität jeder Person kann unabhängig von deren Verhalten ebenfalls nach den in Abs. 1 festgelegten Modalitäten kontrolliert werden, um eine Beeinträchtigung der öffentlichen Ordnung, insbesondere der Sicherheit von Personen oder Gütern, zu verhindern.

In einem Gebiet zwischen der Landgrenze von Frankreich zu den Staaten, die dem am 19. Juni 1990 in Schengen unterzeichneten Übereinkommen beigetreten sind, und einer diesseits im Abstand von 20 km zu ihr gezogenen Linie sowie in den öffentlich zugänglichen Bereichen der Häfen, Flughäfen und Eisenbahn- oder Busbahnhöfe, die für den internationalen Verkehr geöffnet und durch Erlass bestimmt sind, kann die Identität jeder Person ebenfalls nach den in Abs. 1 festgelegten Modalitäten kontrolliert werden, um die Einhaltung der gesetzlichen Verpflichtungen in Bezug auf den Besitz, das Mitführen und das Vorzeigen von Urkunden und Bescheinigungen zu überprüfen. Findet die Kontrolle in einem Zug statt, der eine internationale Streckenverbindung bedient, kann sie auf dem Streckenabschnitt zwischen der Grenze und dem ersten Haltepunkt, der mehr als 20 km von der Grenze entfernt ist, durchgeführt werden. Auf Eisenbahnstrecken, die eine internationale Verbindung herstellen und besondere Anschlussmerkmale aufweisen, kann die Kontrolle jedoch auch zwischen diesem Haltepunkt und einem Haltepunkt durchgeführt werden, der hiervon bis zu 50 km entfernt liegt. Diese Strecken und diese Haltepunkte werden durch Ministerialerlass bestimmt. Außerdem kann bei einem Autobahnabschnitt, der in dem in Satz 1 dieses Absatzes genannten Gebiet beginnt, dann, wenn die erste Autobahnzahlstelle jenseits der 20-km-Linie liegt, die Kontrolle bis zu dieser ersten Zahlstelle auf den Parkplätzen sowie am Ort dieser Zahlstelle und auf den daran angrenzenden Parkplätzen erfolgen. Die Zahlstellen im Sinne dieser Vorschrift werden durch Erlass bestimmt. Die Tatsache, dass bei einer Identitätskontrolle eine andere Straftat als die Nichteinhaltung der oben genannten Verpflichtungen festgestellt wird, bildet keinen Grund für die Nichtigkeit der Zwischenverfahren.“

...“

### **Ausgangsverfahren und Vorlagefragen**

- 16 Herr Melki und Herr Abdeli, illegal in Frankreich aufhältige algerische Staatsangehörige, wurden gemäß Art. 78-2 Abs. 4 der Strafprozessordnung in dem Gebiet zwischen der Landgrenze von Frankreich zu Belgien und einer diesseits im Abstand von 20 km zu ihr gezogenen Linie Polizeikontrollen unterzogen. Am 23. März 2010 ergingen gegen sie Abschiebungsverfügungen des Präfekten und Entscheidungen, mit denen ihre Inhaftierung angeordnet wurde.
- 17 Vor dem vom Präfekten mit einem Antrag auf Haftverlängerung befassten Juge des libertés et de la détention (für die Anordnung der Untersuchungshaft zuständiger Richter) stellten Herr Melki und Herr Abdeli die Rechtmäßigkeit ihrer Überprüfung in Abrede und machten geltend, dass Art. 78-2 Abs. 4 der Strafprozessordnung verfassungswidrig sei, weil er die durch die Verfassung garantierten Rechte und Freiheiten verletze.
- 18 Mit zwei Beschlüssen vom 25. März 2010 ordnete der Juge des libertés et de la détention an, die Frage, ob Art. 78-2 Abs. 4 der Strafprozessordnung die durch die Verfassung garantierten Rechte und Freiheiten verletzt, der Cour de cassation zu übermitteln, und verlängerte die Haft von Herrn Melki und Herrn Abdeli um 15 Tage.
- 19 Nach den Angaben des vorlegenden Gerichts machen Herr Melki und Herr Abdeli geltend, dass Art. 78-2 Abs. 4 der Strafprozessordnung verfassungswidrig sei, weil die Verpflichtungen der Französischen Republik aus dem Vertrag von Lissabon nach Art. 88-1 der Verfassung Verfassungsrang genießen, und dass die genannte Bestimmung der Strafprozessordnung, wonach Kontrollen an den Grenzen zu anderen Mitgliedstaaten zulässig seien, gegen den Grundsatz der Freizügigkeit gemäß Art. 67 Abs. 2 AEUV verstoße, wonach die Europäische Union sicherstelle, dass Personen an den Binnengrenzen nicht kontrolliert würden.

- 20 Nach Auffassung des vorlegenden Gerichts stellt sich erstens die Frage, ob Art. 78-2 Abs. 4 der Strafprozessordnung sowohl mit dem Unionsrecht als auch mit der Verfassung vereinbar ist.
- 21 Zweitens entnimmt die Cour de cassation den Art. 23-2 und 23-5 der Ordonnance Nr. 58-1067 sowie Art. 62 der Verfassung, dass den Tatgerichten ebenso wie ihr selbst aufgrund des verfassungsergänzenden Gesetzes Nr. 2009-1523, durch das die erstgenannten Artikel in die Ordonnance Nr. 58-1067 eingefügt wurden, die Möglichkeit genommen sei, dem Gerichtshof der Europäischen Union eine Frage zur Vorabentscheidung vorzulegen, wenn dem Conseil constitutionnel eine vorrangige Frage der Verfassungsmäßigkeit übermittelt werde.
- 22 Da die Cour de cassation der Ansicht ist, dass ihre Entscheidung über die Vorlage der vorrangigen Frage der Verfassungsmäßigkeit an den Conseil constitutionnel von der Auslegung des Unionsrechts abhängt, hat sie beide Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof jeweils folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:
1. Steht Art. 267 AEUV Rechtsvorschriften wie den durch das verfassungsergänzende Gesetz Nr. 2009-1523 vom 10. Dezember 2009 eingefügten Art. 23-2 Abs. 2 und 23-5 Abs. 2 der Ordonnance Nr. 58-1067 vom 7. November 1958 entgegen, soweit diese den Gerichten vorschreiben, vorrangig über die Übermittlung der bei ihnen aufgeworfenen Frage der Verfassungsmäßigkeit an den Conseil constitutionnel zu befinden, sofern sich die Unvereinbarkeit einer nationalen Rechtsvorschrift mit der Verfassung aus ihrer Unvereinbarkeit mit dem Unionsrecht ergibt?
  2. Steht Art. 67 AEUV einer Rechtsvorschrift wie Art. 78-2 Abs. 4 der Strafprozessordnung entgegen, in dem es heißt: „In einem Gebiet zwischen der Landgrenze von Frankreich zu den Staaten, die dem am 19. Juni 1990 in Schengen unterzeichneten Übereinkommen beigetreten sind, und einer diesseits im Abstand von 20 km zu ihr gezogenen Linie sowie in den öffentlich zugänglichen Bereichen der Häfen, Flughäfen und Eisenbahn- oder Busbahnhöfe, die für den internationalen Verkehr geöffnet und durch Erlass bestimmt sind, kann die Identität jeder Person ebenfalls nach den in Abs. 1 festgelegten Modalitäten kontrolliert werden, um die Einhaltung der gesetzlichen Verpflichtungen in Bezug auf den Besitz, das Mitführen und das Vorzeigen von Urkunden und Bescheinigungen zu überprüfen. Findet die Kontrolle in einem Zug statt, der eine internationale Streckenverbindung bedient, kann sie auf dem Streckenabschnitt zwischen der Grenze und dem ersten Haltepunkt, der mehr als 20 km von der Grenze entfernt ist, durchgeführt werden. Auf Eisenbahnstrecken, die eine internationale Verbindung herstellen und besondere Anschlussmerkmale aufweisen, kann die Kontrolle jedoch auch zwischen diesem Haltepunkt und einem Haltepunkt durchgeführt werden, der hiervon bis zu 50 km entfernt liegt. Diese Strecken und diese Haltepunkte werden durch Ministerialerlass bestimmt. Außerdem kann bei einem Autobahnabschnitt, der in dem in Satz 1 dieses Absatzes genannten Gebiet beginnt, dann, wenn die erste Autobahnzahlstelle jenseits der 20-km-Linie liegt, die Kontrolle bis zu dieser ersten Zahlstelle auf den Parkplätzen sowie am Ort dieser Zahlstelle und auf den daran angrenzenden Parkplätzen erfolgen. Die Zahlstellen im Sinne dieser Vorschrift werden durch Erlass bestimmt“?
- 23 Mit Beschluss des Präsidenten des Gerichtshofs vom 20. April 2010 sind die Rechtssachen C-188/10 und C-189/10 zu gemeinsamem schriftlichen und mündlichen Verfahren und zu gemeinsamer Entscheidung verbunden worden.

### **Zu den Vorlagefragen**

#### *Zur Zulässigkeit*

- 24 Die französische Regierung macht geltend, dass die Vorabentscheidungsersuchen unzulässig seien.
- 25 Die erste Frage ist nach Auffassung der französischen Regierung rein hypothetischer Natur. Sie beruhe auf der Annahme, dass der Conseil constitutionnel, wenn er die Vereinbarkeit eines

Gesetzes mit der Verfassung prüfe, veranlasst sein könne, die Vereinbarkeit dieses Gesetzes mit dem Unionsrecht zu prüfen. Nach der Rechtsprechung des Conseil constitutionnel sei es aber im Rahmen der Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen nicht seine Aufgabe, sondern die der ordentlichen Gerichte und der Verwaltungsgerichte, die Vereinbarkeit eines Gesetzes mit dem Unionsrecht zu prüfen. Nach nationalem Recht seien somit der Conseil d'État und die Cour de cassation nicht verpflichtet, Fragen nach der Vereinbarkeit nationaler Bestimmungen mit dem Unionsrecht dem Conseil constitutionnel vorzulegen, da derartige Fragen nicht zur Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit gehörten.

- 26 Eine Beantwortung der zweiten Frage wäre nach Ansicht der französischen Regierung überflüssig. Seit dem 9. April 2010 unterlägen Herr Melki und Herr Abdeli nämlich keinen freiheitsentziehenden Maßnahmen mehr, und die beiden Beschlüsse des Juge des libertés et de la détention entfalteten seit diesem Tag keinerlei Wirkung mehr. Die Frage nach der Vereinbarkeit von Art. 78-2 Abs. 4 der Strafprozessordnung mit Art. 67 AEUV sei im Rahmen des einzigen noch anhängigen Verfahrens vor der Cour de cassation auch völlig unerheblich, weil der Conseil constitutionnel, wie er in seiner Entscheidung Nr. 2010-605 DC vom 12. Mai 2010 ausgeführt habe, nicht dafür zuständig sei, die Vereinbarkeit eines Gesetzes mit dem Unionsrecht zu prüfen, wenn er mit der Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit dieses Gesetzes befasst werde.
- 27 In diesem Zusammenhang genügt der Hinweis darauf, dass nach ständiger Rechtsprechung eine Vermutung für die Entscheidungserheblichkeit der Vorlagefragen des nationalen Gerichts spricht, die es zur Auslegung des Unionsrechts in dem rechtlichen und sachlichen Rahmen stellt, den es in eigener Verantwortung festlegt und dessen Richtigkeit der Gerichtshof nicht zu prüfen hat. Der Gerichtshof darf die Entscheidung über ein Ersuchen eines nationalen Gerichts nur dann verweigern, wenn die erbetene Auslegung des Unionsrechts offensichtlich in keinem Zusammenhang mit der Realität oder dem Gegenstand des Ausgangsrechtsstreits steht, wenn das Problem hypothetischer Natur ist oder wenn er nicht über die tatsächlichen und rechtlichen Angaben verfügt, die für eine zweckdienliche Beantwortung der ihm vorgelegten Fragen erforderlich sind (vgl. u. a. Urteile vom 22. Dezember 2008, Regie Networks, C-333/07, Slg. 2008, I-10807, Randnr. 46, vom 8. September 2009, Budejovicky Budvar, C-478/07, Slg. 2009, I-0000, Randnr. 63, und vom 20. Mai 2010, Zanotti, C-56/09, Slg. 2010, I-0000, Randnr. 15).
- 28 Im vorliegenden Fall betreffen die Fragen die Auslegung der Art. 67 AEUV und 267 AEUV. Aus den Gründen der Vorlageentscheidung geht nicht hervor, dass die in Bezug auf Herrn Melki und Herrn Abdeli ergangenen Beschlüsse des Juge des libertés et de la détention keinerlei Wirkung mehr entfalten. Es ist auch nicht offensichtlich, dass die von der Cour de cassation vorgenommene Auslegung des Mechanismus der vorrangigen Frage der Verfassungsmäßigkeit angesichts des Wortlauts der nationalen Bestimmungen eindeutig ausgeschlossen ist.
- 29 Die in den beiden Rechtssachen für die Entscheidungserheblichkeit der Vorabentscheidungsersuchen sprechende Vermutung wird daher durch die von der französischen Regierung erhobenen Einwände nicht widerlegt.
- 30 Die Vorabentscheidungsersuchen in den vorliegenden Rechtssachen sind daher zulässig.

*Zur ersten Frage*

- 31 Mit dieser Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob Art. 267 AEUV Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaats entgegensteht, die ein Zwischenverfahren zur Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit nationaler Gesetze einführen und den Gerichten des betreffenden Mitgliedstaats in diesem Zusammenhang vorschreiben, vorrangig über die Übermittlung einer Frage nach der Vereinbarkeit einer Bestimmung des innerstaatlichen Rechts mit der Verfassung an das mit der Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen betraute nationale Gericht zu befinden, wenn zugleich die Vereinbarkeit des Gesetzes mit dem Unionsrecht fraglich ist.

Beim Gerichtshof eingereichte Erklärungen

- 32 Herr Melki und Herr Abdeli tragen vor, dass die in den Ausgangsverfahren fragliche nationale Regelung unter dem Vorbehalt mit dem Unionsrecht vereinbar sei, dass der Conseil constitutionnel das Unionsrecht prüfe und, wenn er Zweifel in Bezug auf dessen Auslegung habe, dem Gerichtshof eine Frage zur Vorabentscheidung vorlege und dabei beantrage, das Ersuchen einem beschleunigten Verfahren nach Art. 104a der Verfahrensordnung des Gerichtshofs zu unterwerfen.
- 33 Die französische Regierung vertritt die Auffassung, dass das Unionsrecht den fraglichen nationalen Rechtsvorschriften nicht entgegenstehe, weil diese weder die Rolle noch die Befugnisse des nationalen Gerichts bei der Anwendung des Unionsrechts ändern oder in Frage stellen. Zur Stützung dieses Vorbringens legt die französische Regierung die betreffenden Rechtsvorschriften so aus, wie dies nach Übermittlung der Vorlageentscheidungen der Cour de cassation an den Gerichtshof sowohl der Conseil constitutionnel in seiner Entscheidung Nr. 2010-605 DC vom 12. Mai 2010 als auch der Conseil d'État in seiner Entscheidung Nr. 312305 vom 14. Mai 2010 getan haben.
- 34 Nach dieser Auslegung sei es ausgeschlossen, dass eine vorrangige Frage der Verfassungsmäßigkeit zum Gegenstand habe, dem Conseil constitutionnel eine Frage nach der Vereinbarkeit eines Gesetzes mit dem Unionsrecht zu unterbreiten. Es sei nicht dessen Aufgabe, sondern die der ordentlichen Gerichte und der Verwaltungsgerichte, die Vereinbarkeit eines Gesetzes mit dem Unionsrecht zu prüfen, selbst und aufgrund eigener Beurteilung das Unionsrecht anzuwenden sowie zugleich mit der Übermittlung der vorrangigen Frage der Verfassungsmäßigkeit oder später Vorlagefragen an den Gerichtshof zu richten.
- 35 Die französische Regierung führt hierzu insbesondere aus, dass das nationale Gericht nach den in den Ausgangsverfahren fraglichen nationalen Rechtsvorschriften unter bestimmten Voraussetzungen in der Sache entscheiden könne, ohne die Entscheidung der Cour de cassation, des Conseil d'État oder des Conseil constitutionnel zur vorrangigen Frage der Verfassungsmäßigkeit abzuwarten, oder die einstweiligen oder vorbeugenden Maßnahmen erlassen könne, die erforderlich seien, um den sofortigen Schutz der Rechte sicherzustellen, die die Rechtssuchenden aus dem Unionsrecht herleiteten.
- 36 Sowohl die französische als auch die belgische Regierung machen geltend, dass der verfahrensrechtliche Mechanismus der vorrangigen Frage der Verfassungsmäßigkeit den Rechtssuchenden garantieren solle, dass ihr Antrag auf Prüfung der Verfassungsmäßigkeit einer nationalen Bestimmung tatsächlich behandelt werde, ohne dass die Anrufung des Conseil constitutionnel mit der Begründung abgelehnt werden könne, dass die fragliche Bestimmung mit dem Unionsrecht unvereinbar sei. Die Anrufung des Conseil constitutionnel biete überdies den Vorteil, dass dieser ein mit der Verfassung unvereinbares Gesetz mit Wirkung *erga omnes* aufheben könne. Dagegen seien die Wirkungen eines Urteils eines Verwaltungsgerichts oder eines ordentlichen Gerichts, das die Unvereinbarkeit einer nationalen Bestimmung mit dem Unionsrecht feststelle, auf den konkreten Rechtsstreit beschränkt, den dieses Gericht entscheide.
- 37 Die tschechische Regierung schlägt vor, zu antworten, dass aus dem Grundsatz des Vorrangs des Unionsrechts folge, dass das nationale Gericht verpflichtet sei, für die volle Wirksamkeit des Unionsrechts Sorge zu tragen, indem es die Vereinbarkeit des nationalen Rechts mit dem Unionsrecht prüfe und Bestimmungen des nationalen Rechts, die im Widerspruch zum Unionsrecht stünden, unangewandt lasse, ohne dass es zuvor das nationale Verfassungsgericht oder ein anderes nationales Gericht anrufen müsse. Nach Ansicht der deutschen Regierung darf die Ausübung der den nationalen Gerichten durch Art. 267 AEUV verliehenen Befugnis, den Gerichtshof um Vorabentscheidung zu ersuchen, nicht durch eine nationale Rechtsvorschrift behindert werden, die die Anrufung des Gerichtshofs zur Auslegung des Unionsrechts von der Entscheidung eines anderen innerstaatlichen Gerichts abhängig mache. Nach Auffassung der polnischen Regierung steht Art. 267 AEUV Rechtsvorschriften wie den in der ersten Frage genannten nicht entgegen, da das in diesen Vorschriften vorgesehene Verfahren die Rechte und Verpflichtungen der nationalen Gerichte aus diesem Artikel im Kern nicht beeinträchtigt.

- 38 Die Kommission trägt vor, dass das Unionsrecht und insbesondere der Grundsatz des Vorrangs dieses Rechts sowie Art. 267 AEUV einer nationalen Regelung wie der in den Vorlageentscheidungen dargestellten entgegenstünden, wenn jede Geltendmachung der Unvereinbarkeit einer gesetzlichen Bestimmung mit dem Unionsrecht den Rechtssuchenden ermögli­che, sich auf eine Verletzung der Verfassung durch diese gesetzliche Bestimmung zu berufen. In diesem Fall würde die Aufgabe, die Wahrung des Unionsrechts sicherzustellen, stillschweigend, aber zwangsläufig vom Tatgericht auf den Conseil constitutionnel verlagert. Der Mechanismus der vorrangigen Frage der Verfassungsmäßigkeit würde folglich zu einer Situation führen, wie sie der Gerichtshof im Urteil vom 9. März 1978, Simmenthal (106/77, Slg. 1978, 629), für unionsrechtswidrig erklärt habe. Dass das Verfassungsgericht selbst dem Gerichtshof Fragen zur Vorabentscheidung vorlegen könne, würde dieser Situation nicht abhelfen.
- 39 Wenn hingegen die Geltendmachung der Unvereinbarkeit einer gesetzlichen Bestimmung mit dem Unionsrecht dem Rechtssuchenden nicht ermögli­che, sich damit auch auf die Unvereinbarkeit dieser gesetzlichen Bestimmung mit der Verfassung zu berufen, so dass das Tatgericht für die Anwendung des Unionsrechts zuständig bleibe, stehe dieses Recht einer nationalen Regelung wie der in der ersten Frage genannten nicht entgegen, sofern mehrere Kriterien erfüllt seien. Dem nationalen Gericht müsse freistehen, zugleich dem Gerichtshof jede Frage zur Vorabentscheidung vorzulegen, die es für erforderlich halte, und jede Maßnahme zu erlassen, die erforderlich sei, um den vorläufigen gerichtlichen Schutz der durch das Unionsrecht garantierten Rechte sicherzustellen. Erforderlich sei außerdem zum einen, dass das Zwischenverfahren zur Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit nicht zu einer unverhältnismäßig langen Aussetzung des Verfahrens in der Sache führe, und zum anderen, dass es dem nationalen Gericht nach Abschluss dieses Zwischenverfahrens und unabhängig von dessen Ergebnis weiter uneingeschränkt freistehe, die Vereinbarkeit der nationalen gesetzlichen Bestimmung mit dem Unionsrecht zu beurteilen, die Bestimmung unangewandt zu lassen, wenn es sie als unionsrechtswidrig ansehe, und dem Gerichtshof Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen, wenn es dies für erforderlich halte.

#### Antwort des Gerichtshofs

- 40 Art. 267 AEUV verleiht dem Gerichtshof die Zuständigkeit, im Wege der Vorabentscheidung sowohl über die Auslegung der Verträge und der Handlungen der Organe, Einrichtungen oder sonstigen Stellen der Union als auch über die Gültigkeit dieser Handlungen zu entscheiden. Nach Abs. 2 dieses Artikels kann ein einzelstaatliches Gericht derartige Fragen dem Gerichtshof vorlegen, wenn es eine Entscheidung darüber zum Erlass seines Urteils für erforderlich hält, und nach Abs. 3 ist das einzelstaatliche Gericht hierzu verpflichtet, wenn seine Entscheidungen selbst nicht mehr mit Rechtsmitteln des innerstaatlichen Rechts angefochten werden können.
- 41 Daraus folgt erstens, dass es zwar je nach der Gestaltung des Falles von Vorteil sein kann, wenn zum Zeitpunkt der Vorlage an den Gerichtshof die ausschließlich nach nationalem Recht zu beurteilenden Fragen geklärt sind (vgl. Urteil vom 10. März 1981, Irish Creamery Milk Suppliers Association u. a., 36/80 und 71/80, Slg. 1981, 735, Randnr. 6), dass aber die nationalen Gerichte ein unbeschränktes Recht zur Vorlage an den Gerichtshof haben, wenn sie der Auffassung sind, dass ein bei ihnen anhängiges Verfahren Fragen der Auslegung oder der Gültigkeit der unionsrechtlichen Bestimmungen aufwirft, über die diese Gerichte im konkreten Fall entscheiden müssen (vgl. u. a. Urteile vom 16. Januar 1974, Rheinmühlen-Düsseldorf, 166/73, Slg. 1974, 33, Randnr. 3, vom 27. Juni 1991, Mecanarte, C-348/89, Slg. 1991, I-3277, Randnr. 44, und vom 16. Dezember 2008, Cartesio, C-210/06, Slg. 2008, I-9641, Randnr. 88).
- 42 Der Gerichtshof hat daraus geschlossen, dass eine innerstaatliche Rechtsnorm, die die nicht in letzter Instanz entscheidenden Gerichte an die rechtliche Beurteilung eines übergeordneten Gerichts bindet, diesen Gerichten nicht schon aus diesem Grund das in Art. 267 AEUV vorgesehene Recht nimmt, dem Gerichtshof Fragen nach der Auslegung des Unionsrechts vorzulegen (vgl. in diesem Sinne Urteile Rheinmühlen-Düsseldorf, Randnrn. 4 und 5, sowie Cartesio, Randnr. 94). Einem Gericht, das nicht in letzter Instanz entscheidet, muss es freistehen, dem Gerichtshof die Fragen vorzulegen, bei denen es Zweifel hat, insbesondere dann, wenn es der Ansicht ist, dass es aufgrund der rechtlichen Beurteilung des

übergeordneten Gerichts zu einem unionsrechtswidrigen Urteil gelangen könnte (Urteil vom 9. März 2010, ERG u. a., C-378/08, Slg. 2010, I-0000, Randnr. 32).

- 43 Zweitens hat der Gerichtshof bereits entschieden, dass das nationale Gericht, das im Rahmen seiner Zuständigkeit die Bestimmungen des Unionsrechts anzuwenden hat, gehalten ist, für die volle Wirksamkeit dieser Normen Sorge zu tragen, indem es erforderlichenfalls jede – auch spätere – entgegenstehende Bestimmung des nationalen Rechts aus eigener Entscheidungsbefugnis unangewandt lässt, ohne dass es die vorherige Beseitigung dieser Bestimmung auf gesetzgeberischem Wege oder durch irgendein anderes verfassungsrechtliches Verfahren beantragen oder abwarten müsste (vgl. u. a. Urteile Simmenthal, Randnrn. 21 und 24, vom 20. März 2003, Kutz-Bauer, C-187/00, Slg. 2003, I-2741, Randnr. 73, vom 3. Mai 2005, Berlusconi u. a., C-387/02, C-391/02 und C-403/02, Slg. 2005, I-3565, Randnr. 72, sowie vom 19. November 2009, Filipiak, C-314/08, Slg. 2009, I-0000, Randnr. 81).
- 44 Mit den in der Natur des Unionsrechts liegenden Erfordernissen wäre nämlich jede Bestimmung einer nationalen Rechtsordnung oder jede Gesetzgebungs-, Verwaltungs- oder Gerichtspraxis unvereinbar, die dadurch zu einer Schwächung der Wirksamkeit des Unionsrechts führen würde, dass dem für die Anwendung dieses Rechts zuständigen Gericht die Befugnis abgesprochen wird, bereits zum Zeitpunkt dieser Anwendung alles Erforderliche zu tun, um diejenigen innerstaatlichen Rechtsvorschriften auszuschalten, die unter Umständen ein Hindernis für die volle Wirksamkeit der Unionsnormen bilden (vgl. Urteile Simmenthal, Randnr. 22, sowie vom 19. Juni 1990, Factortame u. a., C-213/89, Slg. 1990, I-2433, Randnr. 20). Dies wäre dann der Fall, wenn bei einem Widerspruch zwischen einer unionsrechtlichen Bestimmung und einem staatlichen Gesetz die Lösung dieses Normenkonflikts einem über ein eigenes Beurteilungsermessen verfügenden anderen Organ als dem Gericht, das für die Anwendung des Unionsrechts zu sorgen hat, vorbehalten wäre, selbst wenn das daraus folgende Hindernis für die volle Wirksamkeit dieses Rechts nur vorübergehender Art wäre (vgl. in diesem Sinne Urteil Simmenthal, Randnr. 23).
- 45 Schließlich hat der Gerichtshof entschieden, dass ein innerstaatliches Gericht, bei dem ein das Unionsrecht betreffender Rechtsstreit anhängig ist und das die Auffassung vertritt, dass eine innerstaatliche Vorschrift nicht nur gegen das Unionsrecht verstößt, sondern darüber hinaus verfassungswidrig ist, auch dann, wenn gegen die Feststellung der Verfassungswidrigkeit einer innerstaatlichen Vorschrift ein Rechtsbehelf zum Verfassungsgericht zwingend vorgeschrieben ist, gemäß Art. 267 AEUV befugt bzw. verpflichtet ist, dem Gerichtshof Fragen nach der Auslegung oder der Gültigkeit des Unionsrechts vorzulegen. Die Wirksamkeit des Unionsrechts wäre nämlich gefährdet, wenn der Umstand, dass ein Rechtsbehelf zum Verfassungsgericht zwingend vorgeschrieben ist, das innerstaatliche Gericht, bei dem ein nach Unionsrecht zu entscheidender Rechtsstreit anhängig ist, daran hindern könnte, von der ihm durch Art. 267 AEUV eingeräumten Befugnis Gebrauch zu machen, dem Gerichtshof Fragen vorzulegen, die die Auslegung und die Gültigkeit des Unionsrechts betreffen, um darüber entscheiden zu können, ob eine innerstaatliche Vorschrift mit dem Unionsrecht vereinbar ist oder nicht (vgl. Urteil Mecanarte, Randnrn. 39, 45 und 46).
- 46 Zu den Konsequenzen, die aus der oben angeführten Rechtsprechung für nationale Bestimmungen wie die in der ersten Frage genannten zu ziehen sind, ist festzustellen, dass das vorliegende Gericht von der Annahme ausgeht, dass der Conseil constitutionnel nach diesen Bestimmungen bei der Prüfung einer Frage der Verfassungsmäßigkeit, die auf die Unvereinbarkeit des fraglichen Gesetzes mit dem Unionsrecht gestützt wird, auch die Vereinbarkeit dieses Gesetzes mit dem Unionsrecht prüft. In diesem Fall könnte das Tatgericht, das die Frage der Verfassungsmäßigkeit übermittelt, vor der Übermittlung weder über die Vereinbarkeit des betreffenden Gesetzes mit dem Unionsrecht befinden noch dem Gerichtshof eine mit diesem Gesetz zusammenhängende Frage zur Vorabentscheidung vorlegen. Sollte der Conseil constitutionnel feststellen, dass das fragliche Gesetz im Einklang mit dem Unionsrecht steht, könnte das Tatgericht darüber hinaus auch nach Erlass der Entscheidung des Conseil constitutionnel, die alle Gerichte binden würde, keine Vorlagefrage an den Gerichtshof richten. Gleiches würde gelten, wenn der Einwand der Verfassungswidrigkeit einer gesetzlichen Bestimmung in einem Verfahren vor dem Conseil d'État oder der Cour de cassation erhoben wird.

- 47 Nach dieser Auslegung hätten die in den Ausgangsverfahren fraglichen nationalen Rechtsvorschriften zur Folge, dass die nationalen Verwaltungsgerichte und ordentlichen Gerichte sowohl vor der Übermittlung einer Frage der Verfassungsmäßigkeit als auch gegebenenfalls nach Erlass der Entscheidung des Conseil constitutionnel zu dieser Frage an der Wahrnehmung ihrer Befugnis oder Erfüllung ihrer Verpflichtung aus Art. 267 AEUV gehindert wären, dem Gerichtshof Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen. Aus den in den Randnrn. 41 bis 45 des vorliegenden Urteils wiedergegebenen Grundsätzen der Rechtsprechung folgt, dass Art. 267 AEUV nationalen Rechtsvorschriften wie den in den Vorlageentscheidungen dargestellten entgegensteht.
- 48 Wie aus den Randnrn. 33 bis 36 des vorliegenden Urteils hervorgeht, legen die französische und die belgische Regierung die in der ersten Frage genannten französischen Rechtsvorschriften jedoch anders aus, wobei sie sich insbesondere auf die Entscheidungen des Conseil constitutionnel Nr. 2010-605 DC vom 12. Mai 2010 und des Conseil d'État Nr. 312305 vom 14. Mai 2010 berufen, die nach Übermittlung der Vorlageentscheidungen der Cour de cassation an den Gerichtshof ergangen sind.
- 49 Hierzu ist darauf hinzuweisen, dass es Aufgabe des vorlegenden Gerichts ist, in den bei ihm anhängigen Rechtssachen zu klären, welches die richtige Auslegung des nationalen Rechts ist.
- 50 Nach ständiger Rechtsprechung muss das nationale Gericht das innerstaatliche Recht, das es anzuwenden hat, so weit wie möglich in Übereinstimmung mit den Anforderungen des Unionsrechts auslegen (Urteile vom 26. September 2000, Engelbrecht, C-262/97, Slg. 2000, I-7321, Randnr. 39, vom 27. Oktober 2009, ČEZ, C-115/08, Slg. 2009, I-0000, Randnr. 138, und vom 13. April 2010, Wall, C-91/08, Slg. 2010, I-0000, Randnr. 70). Angesichts der oben angeführten Entscheidungen des Conseil constitutionnel und des Conseil d'État kann eine solche Auslegung der nationalen Bestimmungen, durch die der in den Ausgangsverfahren fragliche Mechanismus der Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit eingeführt worden ist, nicht ausgeschlossen werden.
- 51 Die Prüfung der Frage, ob es möglich ist, den Mechanismus der vorrangigen Frage der Verfassungsmäßigkeit in Übereinstimmung mit den Anforderungen des Unionsrechts auszulegen, kann die wesentlichen Merkmale des durch Art. 267 AEUV geschaffenen Systems der Zusammenarbeit zwischen dem Gerichtshof und den nationalen Gerichten, wie sie sich aus der in den Randnrn. 41 bis 45 des vorliegenden Urteils dargestellten Rechtsprechung ergeben, nicht in Frage stellen.
- 52 Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs ist nämlich zur Sicherstellung des Vorrangs des Unionsrechts Voraussetzung für das Funktionieren dieses Systems der Zusammenarbeit, dass es dem nationalen Gericht freisteht, in jedem Moment des Verfahrens, den es für geeignet hält, und selbst nach Abschluss eines Zwischenverfahrens zur Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit dem Gerichtshof jede Frage zur Vorabentscheidung vorzulegen, die es für erforderlich hält.
- 53 Soweit das nationale Recht die Verpflichtung vorsieht, ein Zwischenverfahren zur Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit einzuleiten, das das nationale Gericht daran hindern würde, eine nationale gesetzliche Bestimmung, die es als unionsrechtswidrig ansieht, sofort unangewandt zu lassen, ist Voraussetzung für das Funktionieren des durch Art. 267 AEUV geschaffenen Systems gleichwohl, dass es diesem Gericht freisteht, zum einen jede Maßnahme zu erlassen, die erforderlich ist, um den vorläufigen gerichtlichen Schutz der durch die Rechtsordnung der Union eingeräumten Rechte sicherzustellen, und zum anderen nach Abschluss eines solchen Zwischenverfahrens die betreffende nationale gesetzliche Bestimmung unangewandt zu lassen, wenn es sie als unionsrechtswidrig ansieht.
- 54 Zudem ist zu unterstreichen, dass die Vorrangigkeit eines Zwischenverfahrens zur Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit eines nationalen Gesetzes, dessen Inhalt sich auf die Umsetzung zwingender Bestimmungen einer Unionsrichtlinie beschränkt, nicht die alleinige Zuständigkeit des Gerichtshofs beeinträchtigen darf, eine Handlung der Union und insbesondere eine Richtlinie für ungültig zu erklären, da diese Zuständigkeit Rechtssicherheit gewährleisten soll, indem sie die einheitliche Anwendung des Unionsrechts sicherstellt (vgl. in diesem Sinne Urteile

vom 22. Oktober 1987, Foto-Frost, 314/85, Slg. 1987, 4199, Randnrn. 15 bis 20, vom 10. Januar 2006, IATA und ELFAA, C-344/04, Slg. 2006, I-403, Randnr. 27, sowie vom 18. Juli 2007, Lucchini, C-119/05, Slg. 2007, I-6199, Randnr. 53).

- 55 Soweit die Vorrangigkeit eines Zwischenverfahrens zur Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit dazu führt, dass ein nationales Gesetz, das auf die Umsetzung zwingender Bestimmungen einer Unionsrichtlinie beschränkt ist, wegen Unvereinbarkeit mit der nationalen Verfassung aufgehoben wird, könnte dem Gerichtshof nämlich in der Praxis die Möglichkeit genommen sein, auf Ersuchen der Tatgerichte des betreffenden Mitgliedstaats die Gültigkeit dieser Richtlinie im Hinblick auf die gleichen Gründe bezogen auf die Anforderungen des Primärrechts und insbesondere der Rechte aus der nach Art. 6 EUV mit den Verträgen rechtlich gleichrangigen Charta der Grundrechte der Europäischen Union zu kontrollieren.
- 56 Bevor im Zwischenverfahren die Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes, dessen Inhalt auf die Umsetzung zwingender Bestimmungen einer Unionsrichtlinie beschränkt ist, im Hinblick auf die gleichen Gründe, aus denen die Gültigkeit der Richtlinie in Frage steht, kontrolliert werden kann, sind die nationalen Gerichte, deren Entscheidungen selbst nicht mehr mit Rechtsmitteln des innerstaatlichen Rechts angefochten werden können, grundsätzlich nach Art. 267 Abs. 3 AEUV verpflichtet, den Gerichtshof zur Gültigkeit dieser Richtlinie zu befragen und anschließend die Konsequenzen zu ziehen, die sich aus dem vom Gerichtshof im Vorabentscheidungsverfahren erlassenen Urteil ergeben, sofern nicht das Gericht, das die im Zwischenverfahren erfolgende Kontrolle veranlasst hat, selbst dem Gerichtshof diese Frage gemäß Art. 267 Abs. 2 AEUV vorgelegt hat. Handelt es sich um ein nationales Umsetzungsgesetz mit einem derartigen Inhalt, ist nämlich die Frage, ob die Richtlinie gültig ist, angesichts der Verpflichtung zu deren Umsetzung als Vorfrage anzusehen. Auch dass die Dauer der Prüfung der nationalen Gerichte durch eine strenge Frist begrenzt wird, darf die Vorlage eines Vorabentscheidungsersuchens zur Gültigkeit der fraglichen Richtlinie nicht vereiteln.
- 57 Folglich ist auf die erste Frage zu antworten, dass Art. 267 AEUV Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaats entgegensteht, mit denen ein Zwischenverfahren zur Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit nationaler Gesetze eingeführt wird, soweit die Vorrangigkeit dieses Verfahrens zur Folge hat, dass sowohl vor der Übermittlung einer Frage der Verfassungsmäßigkeit an das mit der Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen betraute nationale Gericht als auch gegebenenfalls nach Erlass der Entscheidung dieses Gerichts zu der betreffenden Frage alle anderen nationalen Gerichte an der Wahrnehmung ihrer Befugnis oder der Erfüllung ihrer Verpflichtung gehindert sind, dem Gerichtshof Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen. Art. 267 AEUV steht solchen nationalen Rechtsvorschriften jedoch nicht entgegen, soweit es den übrigen nationalen Gerichten freisteht,
- in jedem Moment des Verfahrens, den sie für geeignet halten, und selbst nach Abschluss eines Zwischenverfahrens zur Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit dem Gerichtshof jede Frage zur Vorabentscheidung vorzulegen, die sie für erforderlich halten,
  - jede Maßnahme zu erlassen, die erforderlich ist, um den vorläufigen gerichtlichen Schutz der durch die Rechtsordnung der Union eingeräumten Rechte sicherzustellen, und
  - nach Abschluss eines solchen Zwischenverfahrens die fragliche nationale gesetzliche Bestimmung unangewandt zu lassen, wenn sie sie als unionsrechtswidrig ansehen.

Es ist Aufgabe des vorlegenden Gerichts, zu prüfen, ob die in den Ausgangsverfahren fraglichen nationalen Rechtsvorschriften im Einklang mit diesen Anforderungen des Unionsrechts ausgelegt werden können.

#### *Zur zweiten Frage*

- 58 Mit seiner zweiten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob Art. 67 AEUV einer nationalen Regelung entgegensteht, die den Polizeibehörden erlaubt, in einem Gebiet mit einer Tiefe von 20 km entlang der Landgrenze des betreffenden Mitgliedstaats zu den Vertragsstaaten des SDÜ die Identität jeder Person zu kontrollieren, um zu überprüfen, ob der

Betreffende die gesetzlichen Verpflichtungen in Bezug auf den Besitz, das Mitführen und das Vorzeigen von Urkunden und Bescheinigungen einhält.

Beim Gerichtshof eingereichte Erklärungen

- 59 Herr Melki und Herr Abdeli vertreten die Auffassung, dass die Art. 67 AEUV und 77 AEUV Kontrollen an den Binnengrenzen schlicht und einfach ausschließen und dass der Vertrag von Lissabon somit der Freizügigkeit unabhängig von der Staatsangehörigkeit der betreffenden Personen absoluten Charakter verleihe. Die Freizügigkeit stehe daher einer Einschränkung wie der nach Art. 78-2 Abs. 4 der Strafprozessordnung entgegen, wonach die nationalen Behörden systematische Identitätskontrollen in den Grenzgebieten durchführen dürften. Herr Melki und Herr Abdeli beantragen außerdem, die Ungültigkeit von Art. 21 der Verordnung Nr. 562/2006 festzustellen, weil bereits dieser den absoluten Charakter der in den Art. 67 AEUV und 77 AEUV verankerten Reisefreiheit missachte.
- 60 Die französische Regierung macht geltend, dass die in den Ausgangsverfahren fraglichen nationalen Bestimmungen durch die Notwendigkeit gerechtfertigt seien, eine spezifische Art von Kriminalität in den Grenzübergangsbereichen und grenznahen Gebieten, von denen besondere Gefahren ausgingen, zu bekämpfen. Die gemäß Art. 78-2 Abs. 4 der Strafprozessordnung durchgeführten Identitätskontrollen stünden voll und ganz im Einklang mit Art. 21 Buchst. a der Verordnung Nr. 562/2006. Sie dienten dazu, die Identität von Personen festzustellen, um die Begehung von Straftaten oder Störungen der öffentlichen Ordnung zu verhindern oder Straftäter zu ergreifen. Diese Kontrollen beruhten auch auf allgemeinen polizeilichen Informationen und Erfahrungen, die den besonderen Nutzen der Kontrollen in diesen Gebieten bewiesen hätten. Die Kontrollen erfolgten auf der Grundlage von polizeilichen Auskünften aus vorangegangenen Ermittlungen der Kriminalpolizei oder von im Rahmen der Zusammenarbeit zwischen den Polizeidiensten der verschiedenen Mitgliedstaaten erlangten Informationen, die Ort und Zeitpunkt der Kontrolle beeinflussten. Sie erfolgten weder stationär noch ständig, noch systematisch, sondern vielmehr stichprobenartig.
- 61 Die deutsche, die griechische, die niederländische und die slowakische Regierung schlagen ebenfalls vor, die zweite Frage zu verneinen, und betonen dabei, dass auch nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon nichtsystematische Polizeikontrollen in den Grenzgebieten unter Beachtung der Voraussetzungen des Art. 21 der Verordnung Nr. 562/2006 möglich seien. Die genannten Regierungen machen insbesondere geltend, dass die Identitätskontrollen in diesen Gebieten, die in der in den Ausgangsverfahren fraglichen nationalen Regelung vorgesehen seien, sich nach Zweck, Inhalt, Art der Durchführung und Folgen von den Grenzkontrollen im Sinne von Art. 20 der Verordnung Nr. 562/2006 unterschieden. Die betreffenden Kontrollen könnten nach Art. 21 Buchst. a oder c der Verordnung zugelassen werden.
- 62 Die tschechische Regierung und die Kommission sind hingegen der Ansicht, dass die Art. 20 und 21 der Verordnung Nr. 562/2006 einer nationalen Regelung wie der in den Ausgangsverfahren fraglichen entgegenstehen. Die in dieser Regelung vorgesehenen Kontrollen seien versteckte Grenzkontrollen, die nicht nach Art. 21 der Verordnung Nr. 562/2006 zugelassen werden könnten, weil sie nur in den Grenzgebieten erlaubt seien und lediglich voraussetzten, dass sich die kontrollierte Person in einem dieser Gebiete befinde.

Antwort des Gerichtshofs

- 63 Zunächst ist festzustellen, dass das vorliegende Gericht keine Frage nach der Gültigkeit einer Bestimmung der Verordnung Nr. 562/2006 zur Vorabentscheidung vorgelegt hat. Da Art. 267 AEUV den Parteien eines bei einem innerstaatlichen Gericht anhängigen Rechtsstreits keinen Rechtsbehelf eröffnet, ist der Gerichtshof nicht gehalten, die Frage der Gültigkeit von Unionsrecht zu prüfen, nur weil eine Partei diese Frage vor ihm aufgeworfen hat (Urteil vom 30. November 2006, Brünsteiner und Autohaus Hilgert, C-376/05 und C-377/05, Slg. 2006, I-11383, Randnr. 28).
- 64 Zu der vom vorlegenden Gericht erbetenen Auslegung von Art. 67 AEUV, nach dessen Abs. 2 die Union sicherstellt, dass Personen an den Binnengrenzen nicht kontrolliert werden, ist darauf

hinzuweisen, dass dieser Artikel in Kapitel 1 („Allgemeine Bestimmungen“) des Titels V des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union steht und dass bereits aus seinem Wortlaut hervorgeht, dass die Union der Adressat der dort festgelegten Verpflichtung ist. Zu diesem Kapitel 1 gehört auch Art. 72, der den Vorbehalt des Art. 64 Abs. 1 EG bezüglich der Wahrnehmung der Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und den Schutz der inneren Sicherheit aufgreift.

- 65 Kapitel 2 des Titels V enthält spezielle Bestimmungen über die Politik im Bereich der Grenzkontrollen, und zwar u. a. Art. 77 AEUV, der an die Stelle von Art. 62 EG getreten ist. Nach Art. 77 Abs. 2 Buchst. e AEUV erlassen das Europäische Parlament und der Rat Maßnahmen, die die Abschaffung der Kontrolle von Personen beim Überschreiten der Binnengrenzen betreffen. Die auf dieser Grundlage erlassenen Bestimmungen, insbesondere die Art. 20 und 21 der Verordnung Nr. 562/2006, sind folglich bei der Beurteilung der Frage zu berücksichtigen, ob das Unionsrecht einer nationalen Regelung wie der in Art. 78-2 Abs. 4 der Strafprozessordnung entgegensteht.
- 66 Der Gemeinschaftsgesetzgeber hat den Grundsatz, dass an den Binnengrenzen keine Kontrollen erfolgen, umgesetzt, indem er gemäß Art. 62 EG die Verordnung Nr. 562/2006 erlassen hat, die nach ihrem 22. Erwägungsgrund den Schengen-Besitzstand ergänzt. Titel III der Verordnung enthält eine gemeinschaftliche Regelung bezüglich des Überschreitens der Binnengrenzen, die zum 13. Oktober 2006 Art. 2 SDÜ ersetzt hat. Die Anwendbarkeit dieser Verordnung ist durch das Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon nicht berührt worden. Das diesem Vertrag beigefügte Protokoll Nr. 19 sieht nämlich ausdrücklich vor, dass der Schengen-Besitzstand anwendbar bleibt.
- 67 Nach Art. 20 der Verordnung Nr. 562/2006 dürfen die Binnengrenzen unabhängig von der Staatsangehörigkeit der betreffenden Personen an jeder Stelle ohne Personenkontrollen überschritten werden. Nach Art. 2 Nr. 10 der Verordnung bezeichnet der Ausdruck „Grenzübertrittskontrollen“ die Kontrollen, die an den Grenzübergangsstellen erfolgen, um festzustellen, ob die betreffenden Personen in das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten einreisen oder aus dem Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten ausreisen dürfen.
- 68 Die in Art. 78-2 Abs. 4 der Strafprozessordnung vorgesehenen Kontrollen erfolgen nicht an den Grenzen, sondern innerhalb des nationalen Hoheitsgebiets und unabhängig vom Überschreiten der Grenze durch die kontrollierte Person. Insbesondere werden sie nicht in dem Moment durchgeführt, in dem die Grenze überschritten wird. Die betreffenden Kontrollen sind daher keine nach Art. 20 der Verordnung Nr. 562/2006 untersagten Grenzübertrittskontrollen, sondern Kontrollen innerhalb des Hoheitsgebiets eines Mitgliedstaats, die unter Art. 21 der Verordnung fallen.
- 69 Nach Art. 21 Buchst. a der Verordnung Nr. 562/2006 berührt die Abschaffung der Grenzkontrollen an den Binnengrenzen nicht die Ausübung der polizeilichen Befugnisse durch die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten nach Maßgabe des nationalen Rechts, sofern die Ausübung solcher Befugnisse nicht die gleiche Wirkung wie Grenzübertrittskontrollen hat; dies gilt auch in Grenzgebieten. Kontrollen innerhalb des Hoheitsgebiets eines Mitgliedstaats sind somit nach Art. 21 Buchst. a nur dann untersagt, wenn sie die gleiche Wirkung wie Grenzübertrittskontrollen haben.
- 70 Nach Art. 21 Buchst. a Satz 2 der Verordnung Nr. 562/2006 darf die Ausübung der polizeilichen Befugnisse insbesondere nicht der Durchführung von Grenzübertrittskontrollen gleichgestellt werden, wenn die polizeilichen Maßnahmen keine Grenzkontrollen zum Ziel haben, auf allgemeinen polizeilichen Informationen und Erfahrungen in Bezug auf mögliche Bedrohungen der öffentlichen Sicherheit beruhen und insbesondere auf die Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität abzielen, in einer Weise konzipiert sind und durchgeführt werden, die sich eindeutig von systematischen Personenkontrollen an den Außengrenzen unterscheidet, und auf der Grundlage von Stichproben durchgeführt werden.
- 71 Zu der Frage, ob die Ausübung der durch Art. 78-2 Abs. 4 der Strafprozessordnung eingeräumten Kontrollbefugnisse die gleiche Wirkung hat wie Grenzübertrittskontrollen, ist erstens festzustellen, dass die in dieser Bestimmung vorgesehenen Kontrollen nicht dasselbe

Ziel haben wie die Grenzkontrollen im Sinne der Verordnung Nr. 562/2006. Durch die letztgenannten Kontrollen soll nach Art. 2 Nrn. 9 bis 11 der Verordnung zum einen festgestellt werden, ob die betreffenden Personen in das Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats einreisen oder aus dem Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats ausreisen dürfen, und zum anderen vermieden werden, dass Personen die Grenzübertrittskontrollen umgehen. Die nationale Bestimmung betrifft hingegen die Überprüfung der Einhaltung der gesetzlichen Verpflichtungen in Bezug auf den Besitz, das Mitführen und das Vorzeigen von Urkunden und Bescheinigungen. Die den Mitgliedstaaten eingeräumte Möglichkeit, derartige Verpflichtungen in ihren Rechtsvorschriften vorzusehen, wird nach Art. 21 Buchst. c der Verordnung Nr. 562/2006 durch die Abschaffung der Grenzkontrollen an den Binnengrenzen nicht berührt.

- 72 Zweitens genügt der bloße Umstand, dass der räumliche Geltungsbereich der durch die in den Ausgangsverfahren fragliche nationale Bestimmung eingeräumten Befugnis auf ein Grenzgebiet beschränkt ist, angesichts von Wortlaut und Ziel des Art. 21 der Verordnung Nr. 562/2006 nicht, um festzustellen, dass die Ausübung dieser Befugnis eine gleiche Wirkung im Sinne von Art. 21 Buchst. a hat. In Bezug auf die Kontrollen in Zügen, die eine internationale Streckenverbindung bedienen, sowie auf gebührenpflichtigen Autobahnen sieht die in den Ausgangsverfahren fragliche nationale Bestimmung jedoch Sonderregeln für ihren räumlichen Geltungsbereich vor, was wiederum ein Indiz für eine solche gleiche Wirkung sein könnte.
- 73 Art. 78-2 Abs. 4 der Strafprozessordnung, der Kontrollen unabhängig vom Verhalten der betreffenden Person und vom Vorliegen besonderer Umstände, aus denen sich die Gefahr einer Beeinträchtigung der öffentlichen Ordnung ergibt, erlaubt, enthält zudem insbesondere hinsichtlich der Intensität und der Häufigkeit der auf dieser Rechtsgrundlage möglichen Kontrollen weder genauere Regelungen noch Einschränkungen der solchermaßen eingeräumten Befugnis, die verhindern sollen, dass die tatsächliche Handhabung der Befugnis durch die zuständigen Behörden zu Kontrollen führt, die im Sinne von Art. 21 Buchst. a der Verordnung Nr. 562/2006 die gleiche Wirkung wie Grenzübertrittskontrollen haben.
- 74 Um den im Licht des Erfordernisses der Rechtssicherheit ausgelegten Art. 20 und 21 Buchst. a der Verordnung Nr. 562/2006 zu genügen, muss eine nationale Regelung, die den Polizeibehörden eine Befugnis zur Durchführung von Identitätskontrollen einräumt, die zum einen auf das Gebiet an der Grenze des Mitgliedstaats zu anderen Mitgliedstaaten beschränkt ist und zum anderen unabhängig vom Verhalten der kontrollierten Person und vom Vorliegen besonderer Umstände, aus denen sich die Gefahr einer Beeinträchtigung der öffentlichen Ordnung ergibt, besteht, den erforderlichen Rahmen für die diesen Behörden eingeräumte Befugnis vorgeben, um insbesondere das Ermessen zu lenken, über das sie bei der tatsächlichen Handhabung der Befugnis verfügen. Dieser Rahmen muss gewährleisten, dass die tatsächliche Ausübung der Befugnis zur Durchführung von Identitätskontrollen nicht die gleiche Wirkung wie Grenzübertrittskontrollen haben kann, wie insbesondere aus den in Art. 21 Buchst. a Satz 2 der Verordnung Nr. 562/2006 genannten Umständen hervorgeht.
- 75 Auf die zweite Frage ist daher zu antworten, dass Art. 67 Abs. 2 AEUV sowie die Art. 20 und 21 der Verordnung Nr. 562/2006 einer nationalen Regelung entgegenstehen, die den Polizeibehörden des betreffenden Mitgliedstaats die Befugnis einräumt, in einem Gebiet mit einer Tiefe von 20 km entlang der Landgrenze dieses Staates zu den Vertragsstaaten des SDÜ die Identität jeder Person unabhängig von deren Verhalten und vom Vorliegen besonderer Umstände, aus denen sich die Gefahr einer Beeinträchtigung der öffentlichen Ordnung ergibt, zu kontrollieren, um die Einhaltung der gesetzlichen Verpflichtungen in Bezug auf den Besitz, das Mitführen und das Vorzeigen von Urkunden und Bescheinigungen zu überprüfen, ohne dass diese Regelung den erforderlichen Rahmen für diese Befugnis vorgibt, der gewährleistet, dass die tatsächliche Ausübung der Befugnis nicht die gleiche Wirkung wie Grenzübertrittskontrollen haben kann.

#### **Kosten**

- 76 Für die Beteiligten der Ausgangsverfahren ist das Verfahren Teil der bei dem vorliegenden Gericht anhängigen Verfahren; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts. Die

Auslagen anderer Beteiligter für die Abgabe von Erklärungen vor dem Gerichtshof sind nicht erstattungsfähig.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Große Kammer) für Recht erkannt:

1. **Art. 267 AEUV steht Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaats entgegen, mit denen ein Zwischenverfahren zur Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit nationaler Gesetze eingeführt wird, soweit die Vorrangigkeit dieses Verfahrens zur Folge hat, dass sowohl vor der Übermittlung einer Frage der Verfassungsmäßigkeit an das mit der Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen betraute nationale Gericht als auch gegebenenfalls nach Erlass der Entscheidung dieses Gerichts zu der betreffenden Frage alle anderen nationalen Gerichte an der Wahrnehmung ihrer Befugnis oder der Erfüllung ihrer Verpflichtung gehindert sind, dem Gerichtshof Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen. Art. 267 AEUV steht solchen nationalen Rechtsvorschriften jedoch nicht entgegen, soweit es den übrigen nationalen Gerichten freisteht,**
  - in jedem Moment des Verfahrens, den sie für geeignet halten, und selbst nach Abschluss eines Zwischenverfahrens zur Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit dem Gerichtshof jede Frage zur Vorabentscheidung vorzulegen, die sie für erforderlich halten,
  - jede Maßnahme zu erlassen, die erforderlich ist, um den vorläufigen gerichtlichen Schutz der durch die Rechtsordnung der Union eingeräumten Rechte sicherzustellen, und
  - nach Abschluss eines solchen Zwischenverfahrens die fragliche nationale gesetzliche Bestimmung unangewandt zu lassen, wenn sie sie als unionsrechtswidrig ansehen.

Es ist Aufgabe des vorliegenden Gerichts, zu prüfen, ob die in den Ausgangsverfahren fraglichen nationalen Rechtsvorschriften im Einklang mit diesen Anforderungen des Unionsrechts ausgelegt werden können.

2. **Art. 67 Abs. 2 AEUV sowie die Art. 20 und 21 der Verordnung (EG) Nr. 562/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2006 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex) stehen einer nationalen Regelung entgegen, die den Polizeibehörden des betreffenden Mitgliedstaats die Befugnis einräumt, in einem Gebiet mit einer Tiefe von 20 km entlang der Landgrenze dieses Staates zu den Vertragsstaaten des am 19. Juni 1990 in Schengen (Luxemburg) unterzeichneten Übereinkommens zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen vom 14. Juni 1985 zwischen den Regierungen der Staaten der Benelux-Wirtschaftsunion, der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen die Identität jeder Person unabhängig von deren Verhalten und vom Vorliegen besonderer Umstände, aus denen sich die Gefahr einer Beeinträchtigung der öffentlichen Ordnung ergibt, zu kontrollieren, um die Einhaltung der gesetzlichen Verpflichtungen in Bezug auf den Besitz, das Mitführen und das Vorzeigen von Urkunden und Bescheinigungen zu überprüfen, ohne dass diese Regelung den erforderlichen Rahmen für diese Befugnis vorgibt, der gewährleistet, dass die tatsächliche Ausübung der Befugnis nicht die gleiche Wirkung wie Grenzübertrittskontrollen haben kann.**