

I. Die Zusammenarbeit zwischen den nationalen Gerichten und dem EuGH

A. Die Bedeutung des Vorabentscheidungsverfahrens im Rechtsschutzsystem der EU

Lit: Siehe die meisten allgemeinen Werke zum Vorabentscheidungsverfahren, insb *Anderson/Demetriou* Rz 1 – 001 ff; *Broberg/Fenger* 1 ff; *Dausés*, Vorabentscheidungsverfahren 43 ff; *Everling* 15 ff; *Pechstein* Rz 741 ff; *Middeke* in *Rengeling/Middeke/Gellermann* § 10 Rz 5 ff; *Naômé* 11 ff; *Pescatore* 1073 ff; *Schima* in *Mayer/Stöger* Art 267 AEUV Rz 1 ff; *Thiele* § 9 Rz 1 ff.

Siehe außerdem *Allott*, Preliminary rulings – another infant disease, *European Law Review* 2000, 538; *Darmon*, Réflexions sur le recours préjudiciel, *Cahiers de droit européen* 1995, 577; *Dausés*, Aufgabenteilung und judizieller Dialog zwischen den einzelstaatlichen Gerichten und dem EuGH als Funktionselemente des Vorabentscheidungsverfahrens, in *Everling-FS* (1995) 223; *Hess*, Die Zukunft des Vorabentscheidungsverfahrens nach Art. 19 EUV und Art. 267 AEUV, in *Gsell/Hau* (Hrsg), *Zivilgerichtsbarkeit und Europäisches Justizsystem* (2012) 181; *Jacobs*, References to the Court of Justice – the Way forward? in *Rodríguez Iglesias-FS* (2003) 637; *Koopmans*, La procédure préjudicielle – victime de son succès? in *Pescatore-FS* (1987) 347; *Lenaerts*, Form and Substance of the Preliminary Rulings Procedure, in *Schermers-FS II* (1994) 355; *Lenaerts*, The Rule of Law and the Coherence of the Judicial System of the European Union, *Common Market Law Review* 2007, 1625; *Niestedt*, Vorlagevoraussetzungen und -grenzen sowie Ablauf des Vorlageverfahrens, in *Gsell/Hau* (Hrsg), *Zivilgerichtsbarkeit und Europäisches Justizsystem* (2012) 11; *Rasmussen*, Docket Control Mechanisms, the EC Court and the Preliminary References Procedure, in *Andenas* (Hrsg), *Article 177 References to the European Court – Policy and Practice* (1994) 83; *Remien*, Europäisches Revisionsverfahren und andere Alternativen zum Vorlagerecht, in *Gsell/Hau* (Hrsg), *Zivilgerichtsbarkeit und Europäisches Justizsystem* (2012) 227; *Riehm*, Pro und contra Europäisches Fachgericht für Privatrecht, in *Gsell/Hau* (Hrsg), *Zivilgerichtsbarkeit und Europäisches Justizsystem* (2012) 203; *Skouris*, Stellung und Bedeutung des Vorabentscheidungsverfahrens im europäischen Rechtsschutzsystem, *EuGRZ* 2008, 343; *Slaughter/Stone Sweet/Weiler* (Hrsg), *The European Court and National Courts – Doctrine and Jurisprudence* (1998); *Timmermans*, Judicial Protection against the Member States: Articles 169 and 177 Revisited, in *Schermers-FS II* (1994) 391; *Unkrich*, Das Vorabentscheidungsverfahren nach Art. 234 EG und die Rechtsposition des Einzelnen (2006); *Weiler*, Journey to an Unknown Destination: A Retrospective and Prospective of the European Court of Justice in the Arena of Political Integration, *Journal of Common Market Studies* 1993, 417; *Weiler*, Epilogue: The Judicial Après Nice, in *Weiler/De Búrca* (Hrsg), *The European Court of Justice* (2001) 216.

Kein gerichtliches Verfahren im Unionsrecht spiegelt den besonderen Charakter dieser Rechtsordnung so deutlich wider wie das Vorabentscheidungsverfahren und in keinem anderen Rechtsschutzsystem ist eine vergleichbare Verfahrensart von ähnlich zentraler Bedeutung. Die Vertragsvorschriften über das Vorabentscheidungsverfahren waren für den Gerichtshof entscheidend, als er die wesentlichen Merkmale des Unionsrechts – seine unmittelbare Wirkung¹⁾ und seinen

¹⁾ Seit EuGH 5. 2. 1963, 26/62, *Van Gend & Loos*.

Anwendungsvorrang vor nationalem Recht²⁾ – herauszuarbeiten hatte. Die wichtigsten Urteile zu diesen Fragen sind nicht nur aufgrund von Vorlagen nationaler Gerichte ergangen, sondern das Institut des Vorabentscheidungsverfahrens selbst, wie es heute in Art 267 AEUV verankert ist, hat dem EuGH wichtige Argumente für die grundlegenden Entscheidungen über die Natur des Unionsrechts geliefert.³⁾ Die Rechtsordnung der Union hat ihre heutige Bedeutung zu einem großen Teil dem Instrument des Vorabentscheidungsverfahrens zu verdanken. Durch dieses wurde das Unionsrecht in der Praxis erst in die nationalen Rechtsordnungen aufgenommen.

Das **Rechtsschutzsystem der EU** weist eine **Doppelstruktur** auf.⁴⁾ Der EuGH überwacht die Einhaltung des Unionsrechts einerseits durch die Mitgliedstaaten, andererseits durch die Organe. Die Kommission kann mit einer **Vertragsverletzungsklage** (Art 258 AEUV) direkt gegen jeden Mitgliedstaat vorgehen, der den Vertrag verletzt.⁵⁾ Daneben können sich Mitgliedstaaten, Organe und in bestimmten Fällen natürliche und juristische Personen gegen rechtswidrige Organhandlungen mit einer **Nichtigkeitsklage** (Art 263 AEUV) zur Wehr setzen. Man spricht in diesen Fällen von **direkten Klagen**.

Eine im Wesentlichen gleiche Rechtskontrolle kann auch **auf indirektem Weg** verwirklicht werden. Dies geschieht **im Rahmen des Vorabentscheidungsverfahrens** nach Art 267 AEUV. Diese Vorschrift sieht eine Zusammenarbeit zwischen den nationalen Gerichten und dem EuGH vor, die auf einer Aufgabenteilung zwischen der innerstaatlichen Gerichtsbarkeit und dem Gerichtshof beruht.⁶⁾

Der nationale Richter stellt im Laufe eines Rechtsstreits fest, dass eine Frage des Unionsrechts entscheidungserheblich ist. Das tut er in eigener Verantwortung als Herr des nationalen Verfahrens. Er legt dann die Frage, deren Beantwortung ihm bei der Entscheidung seines Rechtsstreits helfen soll, dem Gerichtshof zur Vorabentscheidung vor. Vor dem Gerichtshof findet ein eigenes Verfahren statt, das aus der Sicht des nationalen Prozesses den Charakter eines Zwischenverfahrens hat. Es handelt sich bei dieser Zusammenarbeit nicht um ein hierarchisches Verhältnis der Über- und Unterordnung.⁷⁾ Aufgrund der verbindlichen Antwort des Gerichtshofs entscheidet schließlich der nationale Richter seinen Rechtsstreit.

Art 267 AEUV unterscheidet sich deutlich von der Vorschrift des mittlerweile außer Kraft getretenen Art 41 EGKSV, der für den Bereich dieses Vertrags ebenfalls ein Vorabentscheidungsverfahren vorsah. Danach entschied er im Wege der Vorabentscheidung über die Gültigkeit von Beschlüssen der Kommission und des Rates, falls bei einem Streitfall vor einem staatlichen Gericht diese Gültigkeit in Frage gestellt wurde. Damit wurde anscheinend eine Vorlagepflicht aller Gerichte bei Zweifel an der Gültigkeit des abgeleiteten EGKS-Rechts statuiert. Eine Vorlagemöglichkeit bei Auslegungsfragen zum EGKSV oder zum abgeleiteten Recht

²⁾ Seit EuGH 15. 7. 1964, 6/64, *Costa/E.N.E.L.*

³⁾ Siehe auch EuGH 19. 6. 1990, C-213/89, *Factortame* Rz 22.

⁴⁾ Vgl. *Halter*, Europarecht 177 f.

⁵⁾ Ein ähnliches Recht steht aufgrund von Art 259 AEUV den übrigen Mitgliedstaaten zu. Sie machen davon jedoch in den seltensten Fällen Gebrauch.

⁶⁾ EuGH 16. 12. 1976, 33/76, *Rewe/Landwirtschaftskammer Saarland*; 16. 12. 1981, 244/80, *Foglia/Novello II* Rz 14.

⁷⁾ *Anderson/Demetriou* Rz 1 – 002.

schien hingegen nicht gegeben. Beim Entwurf des EWGV erschien es wünschenswert, ein Vorabentscheidungsverfahren nicht nur zur Überprüfung der Gültigkeit von Akten des abgeleiteten Rechts, sondern auch zur Auslegung dieses abgeleiteten Rechts sowie des Vertrags selbst vorzusehen. Vorbilder fanden sich in den Richtervorlagen an das nationale Verfassungsgericht, wie sie das italienische und das deutsche Recht kannten.⁸⁾ Man erkannte jedoch, dass eine Vorlagepflicht aller Gerichte, wie sie in Art 41 EGKSV vorgesehen war, zur Überlastung des EuGH führen musste, und beschränkte diese Pflicht daher auf die innerstaatlichen Gerichte, gegen deren Entscheidung kein innerstaatliches Rechtsmittel mehr gegeben war.⁹⁾

Das vorgesehene Verfahren der Zusammenarbeit zwischen den nationalen Gerichten und dem EuGH trägt der Tatsache Rechnung, dass es in vielen Fällen die **nationalen Behörden** sind, die das **Unionsrecht zu vollziehen** haben. Sein direkter Vollzug durch die Unionsbehörden selbst ist die Ausnahme.¹⁰⁾ Er findet sich insb in den Bereichen des Wettbewerbsrechts, der Beihilfenkontrolle und des Antidumpingrechts. Auf anderen Gebieten des Unionsrechts, wie etwa dem Landwirtschaftsrecht oder dem Recht des Binnenmarkts, setzen nationale Behörden die entsprechenden Vollziehungsakte. Der effektive Rechtsschutz des Einzelnen erfordert, dass diese Akte der nationalen Behörden gerichtlicher Kontrolle unterliegen. Die unmittelbare Anrufung außerstaatlicher Gerichte gegen nationale Vollziehungsakte im Anwendungsbereich des Unionsrechts scheint dafür nicht die geeignete Lösung und wurde in den Verträgen auch nicht gewählt. Die Gewährung von Rechtsschutz gegen das Handeln der Mitgliedstaaten muss grundsätzlich deren Gerichten vorbehalten bleiben.¹¹⁾ Diese können – oder müssen – allerdings ggf den EuGH anrufen, um sich Klarheit über den Inhalt bzw die Gültigkeit von Bestimmungen des Unionsrechts zu verschaffen, die sie anzuwenden haben. **Für den Einzelnen gibt es hingegen keine Möglichkeit, gegen die Entscheidungen nationaler Gerichte oder Verwaltungsbehörden unmittelbar den EuGH anzurufen.**

Das Vorabentscheidungsverfahren erfüllt für das Unionsrecht mehrere wesentliche Funktionen. Ohne unter ihnen eine Hierarchie aufzustellen, sei zunächst die **Wahrung der Einheit** des Unionsrechts genannt.¹²⁾ Die Vorschriften des Unionsrechts müssen einheitlich ausgelegt und angewendet werden, wenn die Union ihre Ziele erreichen will. So würde etwa eine uneinheitliche Auslegung des Gemeinsamen Zolltarifs in verschiedenen Mitgliedstaaten zu Verkehrsverlagerungen führen; die unterschiedliche Anwendung von Gemeinsamen Marktordnungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik würde den Wettbewerb verzerren. Unterschiede in den Rechtstraditionen der Mitgliedstaaten bergen eine Gefahr für die einheitliche Anwendung des Unionsrechts in sich. Die Vertragsväter waren daher

⁸⁾ Nachweise bei *Anderson/Demetriou* Rz 1–022.

⁹⁾ Näher *Pescatore*, Les travaux du „Groupe juridique“ dans la négociation des Traités de Rome, *Studia Diplomatica* 1981, 159 (173); *Pescatore* 1074 f.

¹⁰⁾ Siehe dazu auch *Potacs*, EU-Mitgliedschaft und Rechtsschutz gegen Verwaltungshandeln in Österreich, *JRP* 1995, 180.

¹¹⁾ *Gaitanides* in *Groeben/Schwarze* Art 234 EGV Rz 8 ff; *Pechstein* Rz 748. Zur Pflicht der Mitgliedstaaten, die entsprechenden Rechtsbehelfe zu schaffen, siehe nunmehr ausdrücklich Art 19 Abs 1 UAbs 2 EUV.

¹²⁾ ZB EuGH 16. 1. 1974, 166/73, *Rheinmühlen II* Rz 2.

der Ansicht, ein eigener Gerichtshof solle die Bedeutung des Unionsrechts autonom und losgelöst von den Vorgaben verschiedener einzelstaatlicher Rechtsordnungen erschließen. Zunächst soll zwar die Antwort auf eine Vorlagefrage dem vorlegenden Gericht bei der Entscheidung des Ausgangsrechtsstreits helfen. Darüber hinaus müssen Vorabentscheidungen jedoch generell Beachtung finden. Darin sieht auch der Gerichtshof ihre Aufgabe.¹³⁾

Außerdem gewährleistet das Vorabentscheidungsverfahren den **individuellen Rechtsschutz**, wobei es die nationalen Gerichte und damit letztlich den Einzelnen zum Hüter des Unionsrechts macht. Die besondere Rolle des Vorabentscheidungsverfahrens wird klar, wenn man seine Wirkungsweise mit der des Vertragsverletzungsverfahrens vergleicht.¹⁴⁾ Zu den Charakteristika des **Vertragsverletzungsverfahrens** zählt, dass es sich um ein **von der Kommission steuerbares Mittel** handelt, die Mitgliedstaaten zu vertragsgemäßigem Verhalten zu bewegen. Wenn die Kommission durch den Vertrag auch grundsätzlich verpflichtet ist, die Einhaltung des Unionsrechts durch die Mitgliedstaaten zu überwachen, kann sie doch im Einzelfall frei entscheiden, ob sie eine bestimmte Vertragsverletzung verfolgt, und kann dabei bestimmte – auch politische – Rücksichten nehmen. Schon aufgrund der Begrenztheit ihrer Mittel kann die Kommission niemals das gesamte unionsrechtlich relevante Verhalten der Mitgliedstaaten effektiv kontrollieren. Auch wenn sie im Rahmen von Vertragsverletzungsverfahren in der überwiegenden Zahl der Fälle aufgrund von individuellen Beschwerden tätig wird¹⁵⁾ und sich gehalten sieht, gegenüber dem Beschwerdeführer ein gewisses Verfahren einzuhalten,¹⁶⁾ entsteht **dem Einzelnen** aus Art 258 AEUV **kein wirksamer Rechtsbehelf**. Er kann die Einleitung eines Vertragsverletzungserfahrens nicht erzwingen.¹⁷⁾

In seiner Ausgestaltung erinnert das Vertragsverletzungsverfahren an klassisch völkerrechtliche Rechtsbehelfe, etwa zur Feststellung der Staatenverantwortlichkeit. Es hat dementsprechend zwischenstaatlichen Charakter. Zunächst gibt Art 258 AEUV im Rahmen eines **Vorverfahrens** den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, ihren Standpunkt ausreichend darzulegen und allenfalls die Vertragsverletzung zu beheben. Erst nach der – verpflichtenden – Durchführung dieses Vorverfahrens kann die Kommission den Gerichtshof anrufen. Das Verfahren ist also, wenn der Mitgliedstaat die Vertragsverletzung bestreitet, von **langer Dauer**. Das Urteil, das dieses Verfahren abschließt, ist ein **bloßes Feststellungsurteil**. Zwar bestimmt Art 260 Abs 2 AEUV, dass ein Mitgliedstaat (unverzüglich) die Maßnah-

¹³⁾ Siehe I.B.5.

¹⁴⁾ Zu den nachfolgenden Überlegungen siehe insb *Weiler*, *The Transformation of Europe*, *Yale Law Journal* 1991, 2403 (2420 ff); *Weiler*, *Journal of Common Market Studies* 1993, 417 (421 f); ferner *Malferri* 21 f mwN; ausführlich auch *Halter*, *Europarecht* 177 ff.

¹⁵⁾ Die Zahlen sind jeweils dem Jahresbericht der Kommission über die Kontrolle der Anwendung des Unionsrechts zu entnehmen, siehe http://ec.europa.eu/eu_law/infringements/infringements_annual_report_de.htm (zuletzt abgefragt am 14. 10. 2014).

¹⁶⁾ Siehe die Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat – Aktualisierung der Mitteilung über die Beziehungen zu Beschwerdeführern in Fällen der Anwendung von Unionsrecht, COM(2012) 154 final.

¹⁷⁾ St Rsp. Siehe EuGH 14. 2. 1989, 247/87, *Star Fruit/Kommission*; EuG 29. 11. 1994, verb Rs T-479/93 und T-559/93, *Bernardi/Kommission*; EuGH 17. 7. 1998, C-422/97 P, *Sateba/Kommission* Rz 42; EuGH 14. 11. 2013, C-514/11 P und C-605/11 P, *LPN und Finnland/Kommission* Rz 60; EuG 21. 1. 2014, T-309/10, *Klein/Kommission* Rz 94.

men zu ergreifen hat, die sich aus dem Urteil des Gerichtshofs ergeben, und Art 260 Abs 2 und 3 AEUV sehen sogar vor, dass dem säumigen Mitgliedstaat Buß- oder Zwangsgelder auferlegt werden können. Dennoch belässt dieses Verfahren den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, recht lange Zeit hindurch einen unionsrechtswidrigen Zustand andauern zu lassen.

Art 267 AEUV bietet demgegenüber einige sehr wichtige **Vorteile**.¹⁸⁾ Zunächst ist hervorzuheben, dass **die Einzelnen** die Einhaltung des Unionsrechts durch die Mitgliedstaaten **überwachen**. Wann immer sich ein Einzelner in seinen unionsrechtlichen Ansprüchen verkürzt erachtet, kann er sich vor dem nationalen Gericht darauf berufen¹⁹⁾ und wird ggf eine Vorlage erreichen wollen. Die Auswahl der Fälle erfolgt somit durch die Einzelnen, gefiltert durch die Entscheidungen nationaler Gerichte. Wenn das nationale Gericht vom EuGH eine Antwort bekommt, dann wendet es das Unionsrecht soweit möglich unmittelbar an und lässt entgegenstehendes nationales Recht außer Acht. Obwohl der EuGH bloß Unionsrecht auslegt und nicht etwa nationales Recht verwirft, ergibt sich aus seinen Urteilen oft die Unanwendbarkeit nationaler Vorschriften, die dem Unionsrecht widersprechen. Das führt zum Ergebnis, dass **die Einzelnen bekommen, was ihnen** von Unionsrechts wegen **zusteht**. Außerdem sind die Mitgliedstaaten aus Gründen der Gleichheit und Rechtssicherheit sehr stark dazu verhalten, ihre Rechtslage an das Unionsrecht anzupassen.

Die Wirkung des Vorabentscheidungsverfahrens ist auch deshalb nicht zu unterschätzen, weil das abschließende **Urteil** immer **von einem nationalen Gericht** kommt. Dadurch ist die Befolgung der Entscheidung durch die staatlichen Behörden weitestgehend gewährleistet. Während es mitunter vorkommt, dass ein Mitgliedstaat die Befolgung eines Vertragsverletzungsurteils lange hinauszögert, ist eine Missachtung einer nationalen Gerichtsentscheidung kaum denkbar.²⁰⁾ Auf diese Weise wird das Unionsrecht wirklich in die nationalen Rechtsordnungen eingliedert.

Freilich hat auch das Vorabentscheidungsverfahren inhärente **Schwächen**: Es ist vor allem die **Zusammenarbeit** der nationalen Gerichte mit dem EuGH **notwendig**; sind die Gerichte zu einer solchen Zusammenarbeit nicht bereit, wird es zu keinen Vorlagen kommen. **Überlastung** und in bestimmten Fällen auch **fehlende Problemerkennung** können ebenfalls der Rechtsdurchsetzung im Weg stehen. Schließlich ist von manchen unionsrechtlichen Regelungen keine Einzelperson betroffen, sodass niemand auf einen bestehenden Widerspruch zwischen Unionsrecht und nationalem Recht hinweist. Insgesamt sind also **Vertragsverletzungs- und Vorabentscheidungsverfahren einander ergänzende Mittel** zur Durchsetzung des Unionsrechts in den Mitgliedstaaten.²¹⁾

¹⁸⁾ Zu ihnen auch *Haltern*, Europarecht 190 f.

¹⁹⁾ Der Zugang zu den nationalen Gerichten muss gewährleistet sein. Siehe zB EuGH 15. 10. 1987, 222/86, *Heylens* Rz 14; 11. 1. 2001, C-1/99, *Kofisa Italia* Rz 46; 15. 2. 2001, C-239/99, *Nachi Europe* Rz 35 und 29. 6. 2010, C-550/09, *E und F* Rz 46. Siehe *Schima*, Unionsrechtliche Vorgaben für den gerichtlichen Rechtsschutz, in *Hummer* (Hrsg), Neueste Entwicklungen im Zusammenspiel von Europarecht und nationalem Recht der Mitgliedstaaten (2010) 337 (347 ff).

²⁰⁾ *Malferrari* 21 f.

²¹⁾ In diesem Sinn auch EuGH 10. 3. 1983, 172/82, *Inter-Huiles* Rz 8.

Nur am Rande sei erwähnt,²²⁾ dass der indirekte unionsrechtliche Rechtsschutz Einzelner durch den **unionsrechtlichen Schadenersatzanspruch wegen Verletzung des Unionsrechts durch die Mitgliedstaaten** ergänzt wird.²³⁾ Er ist gegeben, wenn die unionsrechtliche Norm, gegen die verstoßen worden ist, die Verleihung von Rechten an die Geschädigten bezweckt, der Verstoß hinreichend qualifiziert ist und zwischen ihm und dem entstandenen Schaden ein unmittelbarer Kausalzusammenhang besteht.²⁴⁾ Diese Voraussetzungen können sowohl bei einer Verletzung von Vertragsbestimmungen²⁵⁾ als auch bei einem Verstoß gegen abgeleitetes Unionsrecht erfüllt sein.²⁶⁾ Haftungsauslösend kann jede Form staatlichen Handelns sein, auch das Handeln nationaler Gerichte.²⁷⁾ Der Anspruch, der seine Grundlage im Unionsrecht hat, ist mit den Mitteln des nationalen Verfahrensrechts durchzusetzen. Er verstärkt den Druck, den das Vorabentscheidungsverfahren an sich schon auf die Mitgliedstaaten ausübt, ihre Rechtslage unionsrechtskonform zu gestalten.

In eine andere Richtung, aber noch immer zur Wahrung der Rechte des Einzelnen, **ergänzt das Vorabentscheidungsverfahren die Nichtigkeitsklage**. Diese steht nach Art 263 Abs 4 AEUV **natürlichen oder juristischen Personen** nur unter engen Voraussetzungen offen. Ein Einzelner kann generelle Rechtsakte und Beschlüsse, die nicht an ihn gerichtet sind, nur dann mit einer Nichtigkeitsklage angreifen, wenn er entweder **unmittelbar und individuell** betroffen ist oder wenn es sich um einen **Rechtsakt mit Verordnungscharakter** handelt, der ihn **unmittelbar betrifft** und der **keine Durchführungsmaßnahmen** nach sich zieht. Insb das Erfordernis der individuellen Betroffenheit erweist sich als nur schwer überwindliche Hürde.²⁸⁾ Als Ausgleich dafür kann jedoch der Einzelne vor dem nationalen Gericht, das das Unionsrecht zu vollziehen hat, die Ungültigkeit der zugrundeliegenden Bestimmung des Unionsrechts einwenden, auch und gerade wenn er die Bestimmung vor dem Gerichtshof auf direktem Weg nicht zu Fall bringen hät-

²²⁾ Siehe dazu zB *Eilmansberger*, Rechtsfolgen und subjektives Recht im Gemeinschaftsrecht: zugleich ein Beitrag zur Dogmatik der Staatshaftungsdoktrin des EuGH (1997); *Binia*, Das Francovich-Urteil des Europäischen Gerichtshofs im Kontext des deutschen Staatshaftungsrechts (1998); *Hidien*, Die gemeinschaftsrechtliche Staatshaftung in den EU-Mitgliedstaaten (1998); *Beljin*, Staatshaftung im Europarecht (2000); *Schwarzenegger*, Staatshaftung – Gemeinschaftsrechtliche Vorgaben und ihre Auswirkungen auf nationales Recht (2001); *Breuer*, Staatshaftung für judikatives Unrecht. Eine Untersuchung zum deutschen Recht, zum Europa- und Völkerrecht (2011).

²³⁾ Ausgehend von EuGH 19. 11. 1991, verb Rs C-6/90 und C-9/90, *Francovich und Bonifaci*.

²⁴⁾ Ausführlich EuGH 8. 10. 1996, verb Rs C-178/94, C-179/94, C-188/94 bis C-190/94, *Dillenkofer ua* Rz 21.

²⁵⁾ Siehe insb EuGH 5. 3. 1996, verb Rs C-46/93 und C-48/93, *Brasserie du pêcheur und Factortame*.

²⁶⁾ EuGH 8. 10. 1996, verb Rs C-178/94, C-179/94, C-188/94 bis C-190/94, *Dillenkofer ua*.

²⁷⁾ EuGH 30. 9. 2003, C-224/01, *Köbler*.

²⁸⁾ Ausgehend von EuGH 15. 7. 1963, 25/62, *Plaumann/Kommission*, dessen strenger Ansatz trotz einer Erweiterung der Klagelegitimation in bestimmten Bereichen durch die Rsp auch heute noch bestätigt wird. Siehe EuGH 25. 7. 2002, C-50/00 P, *Unión de Pequeños Agricultores/Rat*, sowie, nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon, EuGH 3. 10. 2013, C-583/11 P, *Inuit Tapiriit Kanatami/Parlament und Rat* Rz 71.

te können. Wenn das nationale Gericht die Zweifel an der Gültigkeit des fraglichen Rechtsakts teilt, so muss es dem Gerichtshof entsprechende **Vorabentscheidungsfragen zur Gültigkeit** stellen. Insoweit beansprucht der EuGH das **Verwerfungsmonopol für abgeleitetes Unionsrecht**, was wiederum der einheitlichen Anwendung in allen Mitgliedstaaten dient.²⁹⁾

Auf der geschilderten Doppelstruktur beruht im Wesentlichen die Rechtskontrolle im Unionsrecht.³⁰⁾ Lässt man die Beamtenklagen außer Betracht,³¹⁾ so machen Vertragsverletzungs- und Nichtigkeitsklagen sowie Vorabentscheidungsverfahren zusammen weit über 90% der Rechtssachen aus, die der EuGH und das EuG bisher zu entscheiden hatten. Über 8200 Vorabentscheidungsersuchen nationaler Gerichte sind zwischen 1952 und 2013 beim EuGH eingegangen. Dem stehen im selben Zeitraum über 3700 Vertragsverletzungsverfahren gegenüber. Mit der Schaffung des EuG nahm die verhältnismäßige Bedeutung des Vorabentscheidungsverfahrens in der Tätigkeit des EuGH noch zu. Im Jahr 2013 legten nationale Gerichte in 450 Fällen und damit häufiger als jemals zuvor an den EuGH vor und Vorabentscheidungsverfahren machten somit deutlich mehr als die Hälfte der insgesamt 699 beim EuGH neu anhängig gemachten Rechtssachen aus.³²⁾ Deutsche und österreichische Gerichte erweisen sich als besonders vorlagefreudig. Während seit der Gründung der Gemeinschaft aus keinem Mitgliedstaat auch nur annähernd so viele Vorlagen an den EuGH gerichtet wurden wie aus Deutschland, nämlich über 2000, nehmen im Durchschnitt der letzten 15 Jahre die Vorlagen österreichischer Gerichte zahlenmäßig hinter deutschen und italienischen Vorlagen den dritten Platz ein.

Nicht nur die quantitative Bedeutung des Vorabentscheidungsverfahrens, sondern auch die Tatsache, dass dieses an einer Schnittstelle zwischen dem nationalen und dem Unionsrecht liegt, macht es für nationale Richter, aber auch für Anwälte, die für ihre Mandanten unionsrechtliche Argumente ins Treffen führen und an einer Nutzung dieses Instruments interessiert sind, wichtig, sich mit der praktischen Anwendung des Vorabentscheidungsverfahrens vertraut zu machen. Folgende Überlegungen unterstreichen diese Notwendigkeit:

Die Vielfalt der Tätigkeiten der Union und die Verzahnung des Unionsrechts mit dem nationalen Recht und dem Völkerrecht werfen Fragen danach auf, welche Rechtsakte der Gerichtshof auslegen kann.³³⁾ Das Vorliegen von Unionsgesetzge-

²⁹⁾ Siehe I.B.3.

³⁰⁾ Aber nicht ausschließlich: Der Vertrag sieht keine Vorabentscheidung über die Untätigkeit eines Unionsorgans vor. Dazu gibt es nur die direkte Klage des Art 265 AEUV. Siehe EuGH 26. 11. 1996, C-68/95, *T. Port*. Ebenso wenig kann eine Frage der außervertraglichen Haftung der Union nach Art 340 Abs 2 AEUV im Vorabentscheidungsverfahren behandelt werden. Dafür ist Art 268 AEUV die ausschließliche Grundlage. EuGH 13. 2. 1979, 101/78, *Granaria*; vgl. EuGH 29. 7. 2010, C-377/09, *Hanssens-Ensch*.

³¹⁾ Sie waren ursprünglich beim EuGH und von 1989 bis 2005 beim EuG angesiedelt, bis Ende 2005 das GöDEU eingerichtet wurde, das für diese Rechtsstreitigkeiten nunmehr in erster Instanz zuständig ist. Zahlenmäßig sind die Beamtenklagen im Verhältnis zur gesamten Rechtsprechungstätigkeit der Unionsgerichte durchaus bedeutsam.

³²⁾ Siehe den Jahresbericht des Gerichtshofs unter http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7032/ (zuletzt abgefragt am 14. 10. 2014).

³³⁾ Siehe I.B.1.

bung kann außerdem den nationalen Gesetzgeber insofern beeinflussen, als er mitunter ohne rechtliche Verpflichtung in einem rein nationalrechtlichen Zusammenhang entscheidet, auf Rechtsakte des Unionsrechts zu verweisen oder deren Formulierung zu übernehmen. In solchen Fällen ist fraglich, ob der Gerichtshof auch zur Auslegung des Unionsrechts Stellung nehmen soll, wenn im konkreten Fall nur das nachgebildete nationale Recht zur Anwendung kommt.³⁴⁾ Der Gerichtshof sieht seine Zuständigkeit in dieser Frage sehr weit.

Eine etwas restriktivere Tendenz ist hingegen in der neueren Rsp zu beobachten, was die Beurteilung der Notwendigkeit einer Vorabentscheidung und die Gestaltung der Vorlage angeht. Während die frühen Entscheidungen zu Art 267 AEUV es zum einen fast durchwegs großzügig dem nationalen Gericht überließen, die Präjudizialität zu beurteilen, und zum anderen schlecht formulierte Fragen einfach umdeuteten, legt der Gerichtshof heute mehr und mehr Wert auf klare Vorlagen, die die Nützlichkeit einer Antwort erkennen lassen und ihm die Wahrnehmung seiner Aufgabe erleichtern.³⁵⁾ Einschränkungen im Vergleich zu einer früher großzügigen Rsp sind auch in der Frage zu erkennen, welche Stellen als vorlageberechtigte Gerichte zu qualifizieren sind.³⁶⁾

Zu beobachten ist außerdem, dass sowohl die Fülle des Unionsrechts als auch seine Komplexität ständig wachsen. Es sollte deshalb nicht überraschen, sondern ist vielmehr zu begrüßen, dass die nationalen Gerichte sich insb in den neu vom Unionsrecht erfassten Rechtsbereichen eifrig der Möglichkeit einer Vorlage an den EuGH bedienen.

Immer wieder gehen Überlegungen dahin, ob das Vorabentscheidungsverfahren nicht mittlerweile ein „Opfer seines eigenen Erfolges“ geworden ist.³⁷⁾ In der Tat wuchs die Verfahrensdauer in Vorabentscheidungsverfahren bis zum Jahr 2003 auf über zwei Jahre an. In der Folge führten verschiedene Umstände dazu, dass sie seit 2004 deutlich gesenkt werden konnte.³⁸⁾

Sollte die Zahl der Vorabentscheidungsverfahren allerdings auch in den nächsten Jahren weiter ansteigen,³⁹⁾ wird wohl wieder über mögliche Reformen dieses Verfahrens nachzudenken sein. Zuletzt waren solche Reformdiskussionen im Vorfeld des Vertrags von Nizza geführt worden.⁴⁰⁾

³⁴⁾ Dazu I.B.4.b.

³⁵⁾ I.B.4.

³⁶⁾ I.B.2.

³⁷⁾ So formulierte bereits *Koopmans*, Procédure 347, die Frage.

³⁸⁾ Siehe näher II.B.23.

³⁹⁾ Während im Jahr 2009 noch 302 neue Vorlagen nationaler Gerichte eingegangen waren, waren es 2013 bereits 450 und mehr als je zuvor. Der Anteil der Vorlagen aus den 2004 und 2007 beigetretenen Mitgliedstaaten im Jahr 2013 (91) entsprach im Wesentlichen dem Anteil der Bevölkerung dieser Mitgliedstaaten an der Bevölkerung der EU mit 27 Mitgliedstaaten (aus Kroatien gab es im Jahr 2013 noch keine Vorlagen). Das mag darauf hindeuten, dass die Vorlagen aus diesen neuen Mitgliedstaaten nunmehr ein stabiles Niveau erreicht haben. Freilich ist die Einwohnerzahl eines Mitgliedstaats allein kein sehr verlässlicher Indikator für die Zahl von Vorlagen aus diesem Mitgliedstaat. Siehe ausführlich zu einem Vergleich der Vorlagefreudigkeit der Gerichte in den verschiedenen Mitgliedstaaten *Broberg/Fenger* 45 ff.

⁴⁰⁾ Von institutioneller Seite gaben damals EuGH und EuG Stellungnahmen ab (abgedruckt in *EuZW* 1999, 750; *EuGRZ* 2000, 10). Die Kommission setzte eine Reflexionsgruppe unter dem Vorsitz des ehemaligen Präsidenten des EuGH, *Ole Due*, ein, die einen

Durch diesen Vertrag wurde die Möglichkeit vorgesehen, dem EuG in besonderen in der Satzung festgelegten Sachgebieten eine Zuständigkeit in Vorabentscheidungsverfahren einzuräumen (siehe heute Art 256 Abs 3 AEUV).⁴¹⁾ Mit der Schaffung dieser Möglichkeit sind andere Vorschläge zur Reform dieses Verfahrens, die ebenfalls im Vorfeld des Vertrags von Nizza diskutiert wurden, in den Hintergrund getreten. Der Vertrag von Lissabon hat in dieser Frage keine Neuerungen gebracht.

B. Rechtsfragen des Art 267 AEUV

Das Vorabentscheidungsverfahren ist in Art 267 AEUV⁴²⁾ verankert.⁴³⁾ Die Auslegung dieser Bestimmung wirft verschiedene Fragen auf, die durch die Rsp des Gerichtshofs nach und nach geklärt wurden. In der Folge ist daher zu untersuchen, was Gegenstand einer Vorabentscheidung sein kann (1), was unter einem Gericht eines Mitgliedstaats zu verstehen ist (2), wann ein solches berechtigt bzw verpflichtet ist vorzulegen (3), welche Anforderungen an den Ausgangsstreit und an die Vorlageentscheidung des nationalen Gerichts zu stellen sind (4) und welche Wirkungen schließlich das Urteil des EuGH entfaltet (5).

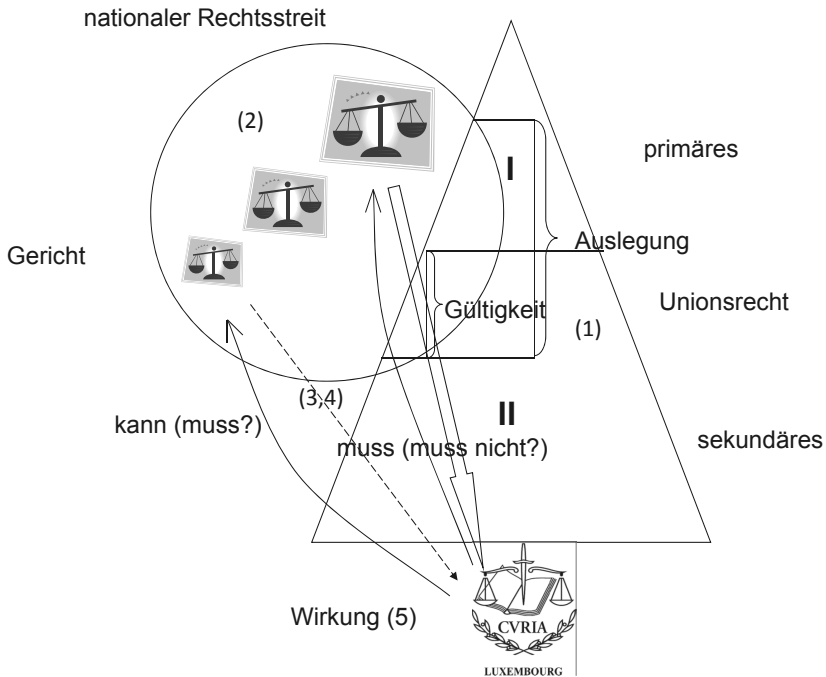
Bericht vorlegte (abgedruckt als Beilage zu EuZW 9/2000 und NJW 19/2000). Auf der Grundlage dieses Berichts gab die Kommission ihre Stellungnahme zur Vorbereitung der Regierungskonferenz ab, KOM(2000) 109. Siehe aus dem Schrifttum zur Verfahrensreform insb: *Arnulf*, *Judicial Architecture or Judicial Folly? The Challenge Facing the European Union*, *European Law Review* 1999, 516; *Broberg/Fenger* 35 ff; *Dausés*, *Empfiehl es sich, das System des Rechtsschutzes und der Gerichtsbarkeit in den Europäischen Gemeinschaften, insbesondere die Aufgaben der Gemeinschaftsgerichte und der nationalen Gerichte, weiterzuentwickeln? Gutachten D zum 60. Deutschen Juristentag (1994)*; *Hakenberg*, *Vorschläge zur Reform des Europäischen Gerichtssystems*, *ZEuP* 2000, 860; *Hess*, *Zukunft* 191 ff; *Hirsch*, *Dezentralisierung des Gerichtssystems der Europäischen Union? ZRP* 2000, 57; *Hummert*, *Neubestimmung der acte-clair-Doktrin im Kooperationsverhältnis zwischen EG und Mitgliedstaat (2006)* 75 ff; *Jacobs*, *Further reform of the preliminary ruling procedure – towards a „green light“ system? in Zuleeg-FS (2005)* 204; *Jacqué/Weiler*, *On the Road to European Union – A New Judicial Architecture: an Agenda for the Intergovernmental Conference*, *Common Market Law Review* 1990, 185; *Rabe*, *Zur Reform des Gerichtssystems der Europäischen Gemeinschaften*, *EuR* 2000, 811; *Remien*, *Revisionsverfahren* 235 ff; *Riehm*, *Privatrecht* 213 ff; *Rodríguez Iglesias*, *L'avenir du système juridictionnel de l'Union européenne*, *Cahiers de droit européen* 1999, 275; *Rösler*, *Zur Zukunft des Gerichtssystems der EU*, *ZRP* 2000, 52; *Streinz/Leible*, *Die Zukunft des Gerichtssystems der Europäischen Gemeinschaft – Reflexionen über Reflexionspapiere*, *EWS* 2001, 1; *Turner/Muñoz*, *Revising the Judicial Architecture of the European Union*, *Yearbook of European Law* 1999/2000, 1.

⁴¹⁾ Siehe II.A.1.

⁴²⁾ Zu anderen Rechtsgrundlagen des Vorabentscheidungsverfahrens I.C.

⁴³⁾ Der im Wesentlichen inhaltsgleiche Art 150 EAGV wurde durch den Vertrag von Lissabon aufgehoben. Auch Fragen zum Euratomrecht werden nunmehr auf der Grundlage von Art 267 AEUV gestellt.

Rechtsfragen des Vorabentscheidungsverfahrens



1. Gegenstand der Vorabentscheidung

Lit: Siehe aus dem allgemeinen Literaturverzeichnis insb *Anderson/Demetriou* Rz 3–001 ff; *Borchardt* in *Lenz/Borchardt* Art 267 AEUV Rz 4 ff; *Dausen*, Vorabentscheidungsverfahren 53 ff; *Everling* 25 ff; *Hartley* 289 ff; *Karpenstein* in *Grabitz/Hilf/Nettesheim* Art 267 AEUV Rz 19 ff; *Kohlegger*, ÖJZ 1995, 764 ff; *Middeke* in *Rengeling/Middeke/Gellermann* § 10 Rz 30 ff; *Pechstein* Rz 790 ff; *Pescatore* 1080 ff; *Schima* in *Mayer/Stöger* Art 267 AEUV Rz 11 ff; *Thiele* § 9 Rz 17 ff; *Wegener* in *Calliess/Ruffert* Art 267 AEUV Rz 3 ff.

Ferner *Bieder*, Abgrenzung zwischen der Auslegung und der Anwendung des Europarechts, in *Gsell/Hau* (Hrsg), *Zivilgerichtsbarkeit und Europäisches Justizsystem* (2012) 155; *Dörr/Mager*, *Rechtswahrung und Rechtsschutz nach Amsterdam*. Zu den neuen Zuständigkeiten des EuGH, *AöR* 2000, 386; *Epiney*, *Zur Stellung des Völkerrechts in der EU*, *EuZW* 1999, 5; *Groh*, *Die Auslegungsbefugnis des EuGH im Vorabentscheidungsverfahren* (2004); *Harding*, *The Impact of Article 177 of the EEC Treaty on the Review of Community Action*, *Yearbook of European Law* 1981, 93; *Huber*, *Gemischte Abkommen in den Außenbeziehungen der Europäischen Gemeinschaften und innerhalb eines Bundesstaates*, *ZÖR* 2006, 109; *Knauff*, *Europäisches Soft Law als Gegenstand des Vorabentscheidungsverfahrens*, *EuR* 2011, 735; *Ludwig*, *Die Rolle des Europäischen Gerichtshofes im Bereich Justiz und Inneres nach dem Amsterdamer Vertrag* (2002) 77 ff; *Peers*, *Who's Judging the Watchmen? The Judicial System of the „Area of Freedom, Security and Justice“*, *Yearbook of European Law* 1998, 337; *Peers*, *Finally 'Fit for Purpose'? The Treaty of Lisbon and the End of the Third Pillar Legal Order*, *Yearbook of European Law* 2008, 47; *Vranes*, *Gemischte Abkommen und die Zuständigkeit des EuGH*. Grundfragen und neuere Entwicklungen in den Außenbeziehungen,

EuR 2009, 44; *Wölker*, Grundrechtsschutz durch den Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften und nationale Gerichte nach Amsterdam, EuR Beiheft 1/1999, 99.

Zum Sonderproblem der Grundrechtsauslegung durch den EuGH: *Baumgartner*, Auslegung der Europäischen Menschenrechtskonvention durch den EuGH? – Einige kritische Anmerkungen zum Vorlagebeschluss 1 Ob 39/95-12, JBl 1996, 338; *De Witte*, The Past and Future Role of the European Court of Justice in the Protection of Human Rights, in *Alston* (Hrsg), The EU and Human Rights (1999) 859; *Geiß*, Europäischer Grundrechtsschutz ohne Grenzen? DÖV 2014, 265; *Graff*, Ist die MRK Bestandteil des EU-Rechtes? Zugleich eine Besprechung des Vorlagebeschlusses des OGH vom 29. 8. 1995, 1 Ob 39/95, AnwBl 1995, 699; *Holoubek*, OGH, EMRK und Gemeinschaftsrecht. Die Konventionsrechte als Gemeinschaftsgrundrechte und deren Anwendungsbereich, ZfV 1996, 28; *Holoubek*, Vorabentscheidungsverfahren und Grundrechtsschutz im Gemeinschaftsrecht, in *Hummer/Schweitzer* (Hrsg), Österreich und das Recht der Europäischen Union (1996) 107; *Lenaerts*, Exploring the limits of the EU Charter of Fundamental Rights, EuConst 2012, 375; *Scholz*, Nationale und europäische Grundrechte: umgekehrte „Solange“-Regel? DVBl 2014, 197; *Thym*, Die Reichweite der EU-Grundrechte-Charta – Zu viel Grundrechtsschutz? NVwZ 2013, 889; *Trstenjak*, Die Kooperation zwischen dem Gerichtshof der Europäischen Union und den nationalen Gerichten, insbesondere in Bezug auf die Grundrechtecharta, in *Grabenwarter/Vranes* (Hrsg), Kooperation der Gerichte im europäischen Verfassungsverbund – Grundfragen und neueste Entwicklungen (2013) 13; *Weiler/Fries*, A Human Rights Policy for the European Community and Union: The Question of Competences, in *Alston* (Hrsg), The EU and Human Rights (1999) 147; *Zeder*, Der EG-Vertrag, die MRK, der EuGH und der OGH oder: In Siebenmeilenstiefeln von Straßburg nach Luxemburg, ÖJZ 1996, 121.

Zum Verhältnis von Nichtigkeitsklage und Vorabentscheidungen zur Gültigkeit: *Bartels*, Kooperation zwischen EU-Kommission und nationalen Gerichten im europäischen Wettbewerbsverfahren, ZfRV 2002, 83; *Bebr*, Direct and Indirect Judicial Control of Community Acts in Practice: The Relation between Articles 173 and 177 of the EEC Treaty, in Stein-FS (1987) 91; *Boulouis*, Nouvelles réflexions à propos du caractère préjudiciel de la compétence de la Cour de justice des Communautés européennes statuant sur renvoi des juridictions nationales, in Teitgen-FS (1984) 23; *Gröpl*, Individualrechtsschutz gegen EG-Verordnungen. Rechtsschutzlücken im Konkurrenzverhältnis des Vorabentscheidungsverfahrens (Art. 177 Abs. 1 Buchst. b EGV) gegenüber der Nichtigkeitsklage (Art. 173 EGV), EuGRZ 1995, 583; *Jimeno Bulnes* 373 ff; *MalFerrari*, Neues zur Kompetenzverteilung zwischen Kommission und nationaler Gerichtsbarkeit auf dem Gebiet des Wettbewerbsrechts und zum Verhältnis zwischen der Nichtigkeitsklage und dem Vorabentscheidungsverfahren, EuR 2001, 605; *Pache*, Keine Vorlage ohne Anfechtung? Zum Verhältnis des Vorabentscheidungsverfahrens nach Art. 177 I lit. b EGV zur Nichtigkeitsklage nach Art. 173 IV EGV, EuZW 1994, 615; *Pechstein/Kubicki*, Gültigkeitskontrolle und Bestandskraft von EG-Rechtsakten, NJW 2005, 1825; *Wyatt*, The Relationship between Actions for Annulment and References on Validity, in *Lonbay/Biondi* (Hrsg), Remedies for Breach of EC Law (1997) 55.

Zunächst sind zwei verschiedene Fragen zu untersuchen: Erstens muss festgestellt werden, über welchen Normenapparat sich die Kognitionsbefugnis des EuGH erstreckt, zweitens ist herauszuarbeiten, was diese Befugnis beinhaltet.

a) Normenapparat

aa) Die Verträge

Zur Auslegung „der Verträge“ iSd Art 267 Abs 1 lit a AEUV gehört auch die Auslegung der in den **Verträgen** genannten **Anhänge** und der ihnen beigefügten **Protokolle**. Letztere sind nach Art 51 EUV Bestandteil der Verträge. Umfasst sind ferner alle Verträge, durch die der EWGV und später der EGV geändert wurden. Die **Beitrittsverträge** wurden durch eigene Bestimmungen der Auslegungsbefugnis

des Gerichtshofs unterworfen.⁴⁴⁾ Die **Beitrittsakten** sind Bestandteil der Beitrittsverträge und daher ebenfalls erfasst.⁴⁵⁾

Der Gerichtshof ist somit grundsätzlich zur Auslegung des gesamten primären Unionsrechts im Wege des Vorabentscheidungsverfahrens berufen. Darin liegt eine Erweiterung der Zuständigkeit gegenüber der Rechtslage vor dem Vertrag von Lissabon. In Art 234 EGV war nur von der Auslegung „dieses Vertrags“ die Rede und darunter fiel nicht der EUV.⁴⁶⁾ Für die Zuständigkeit des EuGH in dessen Rahmen war die taxative Aufzählung in Art 46 EUV (aF) maßgeblich.⁴⁷⁾

Nach geltender Rechtslage finden sich Beschränkungen der Zuständigkeit zur Auslegung des EUV nur noch in Art 275 AEUV.⁴⁸⁾ Nach dieser Vorschrift ist der EuGH ganz allgemein nicht zuständig für die Bestimmungen hinsichtlich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik.

Zum Primärrecht gehört ferner die **Grundrechtecharta**, die aufgrund von Art 6 Abs 1 EUV den Verträgen rechtlich gleichrangig ist. Die Zuständigkeit des EuGH zur Auslegung der Unionsgrundrechte wirft Fragen auf, denen an dieser Stelle kurz nachzugehen ist.

Bereits vor dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon hatte der Gerichtshof die Bindung der Gemeinschaft an die Grundrechte als allgemeine Rechtsgrundsätze anerkannt.⁴⁹⁾ Er hatte sie aus den gemeinsamen Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten und aus den völkerrechtlichen Verträgen abgeleitet, deren Parteien die Mitgliedstaaten waren.⁵⁰⁾ Der EMRK kam dabei besondere Bedeutung zu.⁵¹⁾

Dabei hat der Gerichtshof jedoch hervorgehoben, dass er nur in den Fällen zur Auslegung der Gemeinschaftsgrundrechte berufen war, in denen der Bereich des Gemeinschaftsrechts eröffnet war.⁵²⁾ Eine Auslegung der Grundrechte kam somit einerseits in Betracht, wenn die Gültigkeit von Akten des abgeleiteten Unionsrechts an ihrem Maßstab gemessen werden sollte oder wenn solche Akte grund-

⁴⁴⁾ *Hartley* 289 FN 7. Siehe für Österreich Art 1 Abs 3 des Beitrittsvertrags.

⁴⁵⁾ EuGH 15. 1. 1986, 44/84, *Hurd/Jones* Rz 15 und 5. 12. 1996, verb Rs C-267/95 und C-268/95, *Merck und Beecham*. Siehe auch EuGH 1. 6. 1999, C-302/97, *Konle*, zur Auslegung von Art 70 der Beitrittsakte Ö/FIN/SW.

⁴⁶⁾ EuGH 7. 4. 1995, C-167/94, *Grau Gomis ua*.

⁴⁷⁾ Dieser sah insb vor, dass die Vorschriften über die Zuständigkeit des Gerichtshofs im Bereich des EUV für die Bestimmungen des Titels VI (polizeiliche und justitielle Zusammenarbeit in Strafsachen) nach Maßgabe von Art 35 EUV (aF), für die Bestimmungen des Titels VII (verstärkte Zusammenarbeit, gemeinhin als „Flexibilität“ bezeichnet) nach Maßgabe der Art 11 EGV und 40 EUV (aF) sowie für die Schlussbestimmungen (Art 46 – 53 EUV [aF]) galten.

⁴⁸⁾ Die Übergangsregelung in Art 10 des Protokolls Nr 36 zum Vertrag von Lissabon bezieht sich nur auf Handlungen der Union, also auf abgeleitetes Recht und nicht auf die Verträge selbst.

⁴⁹⁾ Seit EuGH 12. 11. 1969, 29/69, *Stauder*. Aus der neueren Rsp zB EuGH 22. 10. 2002, C-94/00, *Roquette Frères*. Siehe *Dauses*, Vorabentscheidungsverfahren 64 ff.

⁵⁰⁾ EuGH 14. 5. 1974, 4/73, *Nold/Kommission*.

⁵¹⁾ In grundrechtlichem Zusammenhang erstmals EuGH 13. 12. 1979, 44/79, *Hauer*.

⁵²⁾ EuGH 4. 10. 1991, C-159/90, *Grogan* Rz 31, zum Grundrecht der Meinungsäußerungsfreiheit; 1. 2. 1996, C-177/94, *Perfili* Rz 20, zu Art 6 EMRK.

rechtskonform ausgelegt werden sollten.⁵³⁾ Aber auch Handlungen der Mitgliedstaaten erforderten in bestimmten Konstellationen eine Grundrechtsprüfung durch den EuGH. Sie taten dies zum einen dann, wenn das Unionsrecht ein bestimmtes mitgliedstaatliches Handeln erforderte.⁵⁴⁾ Zum anderen verlangte der Gerichtshof, dass die Mitgliedstaaten die Gemeinschaftsgrundrechte beachteten, wenn sie von den Grundfreiheiten des Binnenmarkts abweichen wollten.⁵⁵⁾ Außerhalb des Anwendungsbereichs des Unionsrechts erachtete sich der Gerichtshof hingegen nicht zur Auslegung der Grundrechte für zuständig.⁵⁶⁾

Art 6 Abs 3 EUV hält die Geltung von Unionsgrundrechten als allgemeinen Rechtsgrundsätzen weiter aufrecht. Die Ausführungen des Gerichtshofs zum Anwendungsbereich dieser Grundrechte dürften daher ebenfalls weiter Geltung beanspruchen. Was hingegen die Grundrechtecharta angeht, auf die Art 6 Abs 1 EUV verweist, so enthält diese eine eigene Vorschrift zu ihrem Anwendungsbereich. Art 51 Abs 1 der Charta sieht vor, dass diese für die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union unter Wahrung des Subsidiaritätsprinzips und für die Mitgliedstaaten ausschließlich bei der Durchführung des Rechts der Union gilt.

Hinsichtlich der Geltung der Charta für die Mitgliedstaaten stellte sich somit die Frage, ob diese auf Maßnahmen der Mitgliedstaaten zur Durchführung des Unionsrechts im engeren Sinn beschränkt bleiben sollte. Der Gerichtshof löste diese Frage dahin, dass er festhielt, dass die durch die Charta garantierten Grundrechte zu beachten seien, wenn eine nationale Rechtsvorschrift in den Geltungsbereich des Unionsrechts falle. Die Anwendbarkeit des Unionsrechts umfasse die Anwendbarkeit der durch die Charta garantierten Grundrechte.⁵⁷⁾ Dieses – zweifellos vertretbare und im Grunde auch erwartbare – Ergebnis fand nicht nur Zustimmung.⁵⁸⁾ Gegenüber der Befürchtung, der Gerichtshof könnte den Anwendungsbe-

⁵³⁾ Vgl. *Dauses*, Handbuch, P.II Rz 25. In diese Kategorie fallen zB EuGH 12. 11. 1969, 29/69, *Stauder*; 17. 12. 1970, 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft*; 13. 12. 1979, 44/79, *Hauer* und 11. 7. 1989, 265/87, *Schröder*.

⁵⁴⁾ EuGH 25. 11. 1986, verb Rs 201 und 202/85, *Klensch*; 13. 7. 1989, 5/88, *Wachauf* und 10. 7. 2003, verb Rs C-20/00 und C-64/00, *Booker Aquaculture*. Auch die Umsetzung einer RL kann hierher gehören, allerdings nicht wenn ihre Vorschriften in dem betreffenden Sachbereich keine Verpflichtungen der Mitgliedstaaten im Hinblick auf den im Ausgangsverfahren fraglichen Sachverhalt schaffen. In letzterem Sinn EuGH 13. 6. 1996, C-144/95, *Maurin*.

⁵⁵⁾ Erstmals EuGH 18. 6. 1991, C-260/89, *ERT* Rz 42 ff. Die im Unionsrecht vorgesehene Rechtfertigung der Beschränkung der Grundfreiheit sei im Lichte der allgemeinen Rechtsgrundsätze und insbesondere der Grundrechte auszulegen. Der Gerichtshof deutete so die direkt nach Art 10 EMRK gerichtete Frage in eine Frage nach der Tragweite der unionsrechtlichen Ausnahmeklausel um. Siehe auch EuGH 26. 6. 1997, C-368/95, *Familiapress*, sowie – sehr weit gehend – 11. 7. 2002, C-60/00, *Carpenter*. Noch weiter EuGH 25. 3. 2004, C-71/02, *Karner*: Anwendung der Grundrechte auf eine nationale Regelung, die nach Ansicht des EuGH nicht einmal geeignet ist, den freien Warenverkehr zu behindern. Siehe umgekehrt EuGH 1. 2. 1996, C-177/94, *Perfili*. Zur Problematik auch *Holoubek* in *Hummer/Schweitzer*, Österreich und das Recht der Europäischen Union 119.

⁵⁶⁾ Siehe EuGH 13. 6. 1996, C-144/95, *Maurin*; 29. 5. 1997, C-299/95, *Kremzow* Rz 15 und 18. 12. 1997, C-309/96, *Annibaldi*.

⁵⁷⁾ EuGH 26. 2. 2013, C-617/10, *Åkerberg Fransson* Rz 22.

⁵⁸⁾ Kritisch zB *Kingreen*, Die Grundrechte des Grundgesetzes im europäischen Grundrechtsföderalismus, JZ 2013, 801; *Kirchhof*, Kooperation zwischen nationalen und europä-

reich der Unionsgrundrechte zu sehr ausdehnen, ist jedoch zu betonen, dass er auf einen Zusammenhang des Ausgangsverfahrens mit dem Unionsrecht durchaus Wert legt und sich schon häufig geweigert hat, die in der Charta niedergelegten Grundrechte auszulegen, wenn es an einem Anknüpfungspunkt zum Unionsrecht fehlte.⁵⁹⁾ Der geforderte Zusammenhang muss darüber hinausgehen, dass die fraglichen Sachbereiche benachbart sind oder der eine von ihnen mittelbare Auswirkungen auf den anderen haben kann. Der Gerichtshof prüft ua, ob mit der streitgegenständlichen nationalen Regelung die Durchführung einer Bestimmung des Unionsrechts bezweckt wird, welchen Charakter diese Regelung hat und ob mit ihr nicht andere als die unter das Unionsrecht fallenden Ziele verfolgt werden, selbst wenn sie das Unionsrecht mittelbar beeinflussen kann, sowie ferner, ob es eine Regelung des Unionsrechts gibt, die für diesen Bereich spezifisch ist oder ihn beeinflussen kann.⁶⁰⁾

Die Tatsache, dass ein Rechtsakt des Unionsrechts den Mitgliedstaaten Ermessen einräumt, schließt nicht aus, dass ein Mitgliedstaat das Unionsrecht iSv Art 51 Abs 1 der Charta durchführt, wenn er dieses Ermessen ausübt.⁶¹⁾ Im Übrigen hat der Gerichtshof mittlerweile seine Rsp, wonach Mitgliedstaaten die Unionsgrundrechte beachten müssen, wenn sie die Grundfreiheiten des Binnenmarkts einschränken, ausdrücklich auf die Charta übertragen und festgestellt, dass die Mitgliedstaaten auch in diesen Situationen iSv Art 51 Abs 1 der Charta Unionsrecht durchführen.⁶²⁾

bb) Handlungen der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union

Organe der Union sind gem Art 13 EUV das Europäische Parlament, der Europäische Rat, der Rat, die Europäische Kommission, der Gerichtshof der Europäischen Union, die Europäische Zentralbank und der Rechnungshof.

Der Vertrag von Lissabon hat nunmehr ausdrücklich auch die Handlungen der **Einrichtungen und sonstigen Stellen** der Union der Zuständigkeit des Gerichtshofs unterworfen. Das ist im Interesse eines umfassenden Rechtsschutzes sowie der Wahrung der Wirksamkeit des Unionsrechts zu begrüßen. Schon nach der früheren Rechtslage hatte der EuGH etwa keinerlei Bedenken, in einem Vorabentscheidungsverfahren nach dem EWGV eine Vorschrift des Personalstatuts der EGKS auszulegen, das vom Ausschuss der Präsidenten der EGKS erlassen worden war. Dieser war weder ein Organ der Gemeinschaft noch eines der EGKS.⁶³⁾

ischen Gerichten, EuR 2014, 267; *Rabe*, Grundrechtsbindung der Mitgliedstaaten, NJW 2013, 1407; *Scholz*, DVBl 2014, 197. Siehe demgegenüber allerdings auch die treffende Analyse von *Thym*, NVwZ 2013, 889.

⁵⁹⁾ ZB EuGH 12. 11. 2010, C-339/10, *Asparuhov Estov ua*; 1. 3. 2011, C-457/09, *Chartry*.

⁶⁰⁾ EuGH 6. 3. 2014, C-206/13, *Siragusa* Rz 24f.

⁶¹⁾ EuGH 21. 12. 2011, verb Rs C-411/10 und C-493/10, *N. S. und M. E.* Rz 68.

⁶²⁾ EuGH 30. 4. 2014, C-390/12, *Pfleger ua* Rz 36. Ebenso hat er allerdings festgehalten, dass Vorschriften, die die Grundfreiheiten des Binnenmarkts nicht einmal behindern, nicht in den Anwendungsbereich des Unionsrechts fallen und daher die Anwendung der Unionsgrundrechte nicht auslösen. EuGH 8. 5. 2014, C-483/12, *Pelckmans Turnhout* Rz 24f. Damit scheint die durch EuGH 25. 3. 2004, C-71/02, *Karner*, hervorgerufene Unklarheit beseitigt.

⁶³⁾ EuGH 18. 4. 1989, 130/87, *Retter*.

Was die EIB angeht, so ist ihre Satzung als Vertragsbestandteil einer Auslegung im Vorabentscheidungsverfahren bereits nach Art 267 Abs 1 lit a AEUV zugänglich. Im Übrigen fällt die EIB unter den Begriff der Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union, weshalb ihre Handlungen grundsätzlich gem Art 267 Abs 1 lit b AEUV vom Gerichtshof ausgelegt bzw auf ihre Gültigkeit überprüft werden können.

Der Begriff der **Handlungen** ist weit zu verstehen.⁶⁴⁾ Er umfasst alle von den Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen erlassenen Rechtsakte mit Außenwirkung.⁶⁵⁾ Zunächst kommen alle in Art 288 AEUV genannten Akte in Betracht, also **Verordnungen, Richtlinien, Beschlüsse, Empfehlungen und Stellungnahmen**. Auf die Verbindlichkeit kommt es nicht an.⁶⁶⁾ Ferner können Handlungen ausgelegt werden, die nicht in eine der genannten Kategorien fallen, wie zB Entschlüssen des Rates, obwohl sie eher politischen als rechtlichen Charakter haben.⁶⁷⁾

Ob die fraglichen Akte unmittelbar in den Mitgliedstaaten wirken, ist unerheblich.⁶⁸⁾ Auch bei fehlender unmittelbarer Wirkung kann die Auslegung des Unionsrechts durch den EuGH für den nationalen Richter von Nutzen sein. RL wirken zB im Verhältnis zwischen Privatpersonen nie unmittelbar.⁶⁹⁾ Der nationale Richter ist jedoch verpflichtet, das nationale Recht richtlinienkonform auszulegen.⁷⁰⁾ Das wird ihm durch die Möglichkeit einer Vorlage erleichtert. Die fehlende unmittelbare Wirkung kann jedoch dazu führen, dass der Gerichtshof es ablehnt, sich zur Auslegung einer Vorschrift zu äußern, weil diese Auslegung sich nicht auf den Ausgangsrechtsstreit auswirken kann.⁷¹⁾

Der Gerichtshof kann sich zur Auslegung eines Akts äußern, der noch nicht in Kraft getreten ist.⁷²⁾ Er muss jedoch zumindest angenommen worden sein.⁷³⁾

⁶⁴⁾ EuGH 6. 10. 1970, 9/70, *Grad* Rz 6; zur Prüfung der Gültigkeit einer Entscheidung des Europäischen Rates EuGH 27. 11. 2012, C-370/12, *Pringle* Rz 31.

⁶⁵⁾ Also nicht reine Vorbereitungsakte wie etwa interne Stellungnahmen oder Vorschläge im Gesetzgebungsverfahren. Vgl *Borchardt* in *Lenz/Borchardt* Art 267 AEUV Rz 7; *Dauses*, Vorabentscheidungsverfahren 61. Zur Abgrenzung siehe auch EuGH 11. 5. 2006, C-11/05, *Friesland Coberco Dairy Foods* Rz 34 ff – das Ergebnis der Beratungen des Ausschusses für den Zollkodex kann nicht Gegenstand einer Gültigkeitsprüfung sein.

⁶⁶⁾ Im Gegensatz zu den durch Nichtigkeitsklage überprüfbareren Akten ist die Empfehlung nicht von den Akten ausgenommen, die einer Auslegung im Vorabentscheidungsverfahren zugänglich sind. EuGH 15. 6. 1976, 113/75, *Frecassetti*; 9. 6. 1977, 90/76, *van Ameyde*; 13. 12. 1989, 322/88, *Grimaldi* Rz 8f, betreffend Empfehlungen der Kommission. Siehe auch EuGH 27. 2. 2014, C-110/13, *HaTeFo*. Näher *Knauff*, EuR 2011, 735.

⁶⁷⁾ EuGH 24. 10. 1973, 9/73, *Schlüter* und 3. 2. 1976, 59/75, *Manghera*. Siehe *Dauses*, Vorabentscheidungsverfahren 61.

⁶⁸⁾ EuGH 20. 5. 1976, 111/75, *Mazzalai* Rz 7 ff; 10. 7. 1997, C-261/95, *Palmisani* Rz 21 und 10. 12. 2002, C-491/01, *British American Tobacco*; *Schermers/Waelbroeck* 289.

⁶⁹⁾ Klargestellt durch EuGH 14. 7. 1994, C-91/92, *Faccini Dori*.

⁷⁰⁾ EuGH 13. 11. 1990, C-106/89, *Marleasing*.

⁷¹⁾ Siehe zB EuGH 4. 12. 1997, C-97/96, *Verband deutscher Daihatsu-Händler* Rz 26. *Anderson/Demetriou* Rz 3 – 060.

⁷²⁾ ZB EuGH 15. 7. 2004, C-213/03, *Pêcheurs de l'étang de Berre* Rz 26 ff. Siehe *Broberg/Fenger* 177.

⁷³⁾ EuGH 22. 11. 1978, 93/78, *Mattheus/Doego* Rz 8.