



Göttinger Examenskurs

Juristische Fakultät

Wissensmodul 10: Vorlagepflicht nationaler Gerichte und hierauf gerichteter Rechtsschutz

A. Standort

I. Grundsatz der einheitlichen Wirksamkeit des Unionsrechts und Zuständigkeit des Gerichtshofs

Die Wahrung des Unionsrechts bei seiner Auslegung, Anwendung und Verwerfung liegt nach den Verträgen in der Zuständigkeit des Gerichtshofs (Art. 19 Abs. 1 UAbs. 1 S. 2 EUV iVm Art. 344 AEUV). Die Supranationalität des Unionsrechts zeichnet sich durch die unmittelbare Anwendbarkeit sowie den Anwendungsvorrang aus ([→ siehe Wissensmodul W 2a](#)). Ergänzt werden die beiden Elemente der Supranationalität durch den Grundsatz des *effet utile*, wonach nationale Vorschriften, insbesondere bei der Durchführung des Unionsrechts, so auszulegen sind, dass diese das Unionsrecht zu praktischer Wirksamkeit verhelfen. Zusammen bilden sie einen gemeinsamen Grundsatz der einheitlichen Wirksamkeit des Unionsrechts.

II. Auslegungs- und Verwerfungsdimensionen im Mehrebenensystem

Die unmittelbare Anwendbarkeit führt dazu, dass das Unionsrecht ohne einen nationalen Zwischenakt in die nationale Rechtsordnung eindringt und in Rechtsstreitigkeiten vor Fachgerichten der Mitgliedstaaten ausgelegt und angewandt wird (Dimension hinsichtlich der Auslegung des Unionsrechts). Mit dem Vorrang gegenüber mitgliedstaatlichem Recht als Normenkollisionsregel stellt sich die Frage, welcher Richter zur Entscheidung über die Unanwendbarkeit des nationalen Rechts zuständig ist (Dimension hinsichtlich der Verwerfung nationalen Rechts). Zuletzt besteht auch innerhalb der Unionsrechtsordnung eine Normenhierarchie, sodass die Frage der Unvereinbarkeit eines Sekundärrechtsaktes mit den Vorgaben des Primärrechts bei der Auslegung und Anwendung des Unionsrechts vor mitgliedstaatlichen Fachgerichten auftreten kann (Dimension hinsichtlich der Verwerfung von Unionsrecht).

III. Vorabentscheidungsverfahren als Instrument des Gerichtsdialogs, Art. 267 AEUV

Die verschiedenen Dimensionen machen deutlich, dass es eines verfahrensrechtlichen Instruments bedarf, um einen Dialog zwischen dem Gerichtshof und den mitgliedstaatlichen Fachgerichten herzustellen, um eine einheitliche Wirksamkeit des Unionsrechts sicherzustellen. Durch Art. 267 Abs. 2 AEUV werden mitgliedstaatliche Fachgerichte berechtigt, dem Gerichtshof Auslegungs- und Gültigkeitsfragen des Unionsrechts vorzulegen. Dabei handelt es sich um ein solches institutionalisiertes Instrument des kooperativen Gerichtsdialogs zwischen dem Gerichtshof und den Fachgerichten der Mitgliedstaaten, um ein geordnetes Zusammenspiel hierarchielos nebeneinanderstehender Rechtsordnungen im

europäischen Mehrebenensystem zu ermöglichen. Mit dem Zweck zur Wahrung der einheitlichen Anwendung des Unionsrechts sowie zur Ermöglichung des Rechtsschutzes zugunsten des Einzelnen handelt es sich bei diesem Verfahren nicht nur quantitativ um die bedeutendste Verfahrensart des AEU-Vertrages. Das Element der Kooperation äußert sich dadurch, dass die Entscheidung des Gerichtshofs dem Prinzip nach auf die Antwort der ihm gestellten Rechtsfragen beschränkt, ohne dem Fachgericht im Ausgangsfall die Letztentscheidungsbefugnis zu nehmen.

IV. Einordnung der Dimensionen in das System des Art. 267 AEUV

Die erste sowie dritte Dimension spiegeln sich unmittelbar in Art. 267 Abs. 1 AEUV wider. Auslegungsfragen des Unionsrechts können Gegenstand einer Vorlagefrage nach Maßgabe des Art. 267 Abs. 1 lit. a und b Alt. 2 AEUV sein. Gültigkeitsfragen können gemäß Art. 267 Abs. 1 lit. b Alt. 1 AEUV vorgelegt werden. Die zweite Dimension findet ihren Niederschlag dagegen nicht in Art 267 Abs. 1 AEUV. Fragen zur Vereinbarkeit von nationalem Recht und Unionsrecht sind kein zulässiger Gegenstand einer Vorlagefrage. Vielmehr ist es nach Maßgabe der Rechtssache *Simmenthal II*¹ Aufgabe des vorlegenden Fachgerichts anhand des Auslegungsergebnisses zum Unionsrecht die Vereinbarkeit eigenverantwortlich zu beurteilen. Damit knüpft die Verwerfungskompetenz hinsichtlich nationalem Recht, das dem Unionsrecht widerspricht, einem Auslegungsergebnis des Gerichtshofs an.

B. Inhalt

Im System des Vorabentscheidungsverfahrens ist zwischen der Vorlageberechtigung und der Vorlagepflicht zu differenzieren.

I. Vorlagepflicht bei Auslegungsfragen

Während alle mitgliedstaatliche *Gerichte* hinsichtlich Auslegungs- und Gültigkeitsfragen zur Vorlage berechtigt sind (Art. 267 Abs. 2 AEUV) schränkt Art. 267 Abs. 3 AEUV den Adressatenkreis der Vorlageverpflichteten auf letztinstanzliche Gerichte, deren *Entscheidung selbst nicht mehr mit Rechtsmitteln des innerstaatlichen Rechts angegriffen werden können*, ein. Die unionsrechtlichen Begriff eines Gerichts umfasst unabhängige, durch oder aufgrund eines Gesetzes eingerichtete Stellen mit ständigem Charakter, deren Zuständigkeit obligatorisch ist und deren Verfahren auf eine Entscheidung mit Rechtsprechungscharakter abzielt. Ihre Entscheidungen müssen unter Anwendung von Rechtsnormen mit Bindungswirkung ergehen. Die Verpflichtung trifft nicht nur letztinstanzliche im abstrakten Sinne. Unter Berücksichtigung der Funktion des Vorabentscheidungsverfahrens, die Wahrung der einheitlichen Wirksamkeit des Unionsrechts, ist es überzeugender, ein konkretes Verständnis zugrunde zu legen. Ein letztinstanzliches Gericht im Sinne dieser Vorschrift liegt vor, wenn die gerichtliche Entscheidung *im Einzelfall* nicht mehr mit weiteren Rechtsmitteln angefochten werden kann. Außerordentliche Rechtsbehelfe, wie eine Verfassungsbeschwerde, bleiben dagegen außer Betracht.

¹ EuGH, Rs. 106/77, ECLI:EU:C:1978:49 – Simmenthal II.

II. Vorlagepflicht bei Gültigkeitsfragen

Die Maßgabe aus (B. I.) gilt uneingeschränkt für Auslegungsfragen. Dagegen hat der Gerichtshof in der Rechtssache *Foto-Frost*² bei Gültigkeitsfragen contra legem die Vorlageberechtigung nicht-letztinstanzlicher Gerichte zur Vorlagepflicht verdichtet, soweit das Fachgericht zum Ergebnis gelangt, dass eine Unionshandlung mit unionsrechtlichen Vorgaben nicht vereinbar ist. Eine Verwerfungskompetenz der Mitgliedstaaten im Hinblick auf Unionshandeln birgt die Gefahr einer uneinheitlichen Anwendung des Unionsrechts. Während das Fachgericht eines Mitgliedstaats ein Sekundärrechtsakt verwirft, könnten die Fachgerichte anderer Mitgliedstaaten von der Vereinbarkeit ausgehen. Um die einheitliche Wirksamkeit zu gewährleisten, beansprucht der Gerichtshof die Verwerfungskompetenz hinsichtlich des Unionsrechts exklusiv für sich.

III. Ausnahmen von der Vorlagepflicht

Der Gerichtshof hat Ausnahmetatbestände der Vorlagepflicht anerkannt.

1. CILFIT-Kriterien bei Auslegungsfragen

Für Auslegungsfragen hat der Gerichtshof in der Rechtssache *CILFIT*³ die nach ihr benannten CILFIT-Kriterien anerkannt. Danach besteht keine Vorlagepflicht, wenn erstens die Auslegungsfrage nicht entscheidungserheblich ist (*fehlende Entscheidungserheblichkeit*), zweitens die betreffende unionsrechtliche Bestimmung bereits Gegenstand einer Auslegung durch den Gerichtshof war (*acte éclairé*) oder drittens die richtige Anwendung des Unionsrechts derart offenkundig ist, dass für einen vernünftigen Zweifel keinerlei Raum bleibt (*acte clair*).

CILFIT-Kriterien		
fehlende Entscheidungserheblichkeit	acte éclairé	acte clair

Die **Entscheidungserheblichkeit** liegt vor, wenn die Antwort des Gerichtshofs sich im Tenor des Ausgangsrechtsstreits niederschlägt. Das Vorabentscheidungsverfahren dient nicht dem Zweck, losgelöst vom einzelnen Ausgangsfall allgemeine Fragestellungen des Unionsrechts zu klären. Das Fachgericht genießt dabei grundsätzlich einen Beurteilungsspielraum, der einer Überprüfung durch den Gerichtshof entzogen ist.

Ein **acte éclairé** liegt vor, wenn die konkrete Rechtsfrage im Rahmen eines Präzedenzfalles durch den Gerichtshof geklärt wurde. Es genügt ebenfalls, wenn eine gesicherte Rechtsprechung zu dieser Frage vorliegt, sodass die Rechtsfrage geklärt ist, selbst wenn die strittigen Fragen nicht vollkommen identisch sind und unabhängig davon, in welcher Art von Verfahren sich diese Rechtsprechung gebildet hat.

Ein **acte clair** liegt vor, wenn die richtige Auslegung des Unionsrechts so offensichtlich ist, dass kein Raum für vernünftige Zweifel an der Entscheidung der gestellten Frage bleibt. Die maßgebenden Begriffe zur Annahme eines *acte clair*, *offenkundig* sowie *vernünftige Zweifel* sind zu wertende Begriffe, die einen Beurteilungsspielraum zugunsten mitgliedstaatlicher Fachgerichte gewähren. Durch die Gewährleistung dieses Beurteilungsspielraumes überträgt der Gerichtshof in Abgrenzung zu den übrigen CILFIT-Kriterien den Fachgerichten eigene Verantwortung zur Wahrung der einheitlichen Wirksamkeit

² EuGH, Rs 314/85, ECLI:EU:C:1987:452 – Foto-Frost.

³ EuGH, Rs. 283/81, ECLI:EU:C:1982:335 – CILFIT.

des Unionsrechts. Der Gerichtshof hat diesen Spielraum präzisiert: Das Fachgericht muss überzeugt sein, dass sowohl für den EuGH als auch für Fachgerichte anderer Mitgliedstaaten die gleiche Gewissheit hinsichtlich des Auslegungsergebnisses besteht. Ob ein solcher Fall gegeben ist, ist unter Berücksichtigung der Eigenheiten des Unionsrechts, der besonderen Schwierigkeiten seiner Auslegung und der Gefahr voneinander abweichender Gerichtsentscheidungen innerhalb der Union zu beurteilen.

2. Verfahren im einstweiligen Rechtsschutz bei Gültigkeitsfragen

Eine anerkannte Ausnahme vom Grundsatz der Vorlagepflicht bei Gültigkeitsfragen ist der einstweilige Rechtsschutz, den der Gerichtshof bereits in seine *Foto-Frost-Rechtsprechung* aufgenommen hat. Zur Annahme dieses Ausnahmetatbestandes müssen folgende strenge Voraussetzungen vorliegen. Erstens müssen beim Fachgericht erhebliche Zweifel an der Gültigkeit des Unionshandelns bestehen. Zweitens muss das Fachgericht die Gültigkeitsfrage dem Gerichtshof vorlegen. Drittens darf die Aussetzung der Vollziehung bis zur Entscheidung des Gerichtshofs lediglich vorläufig sein. Durch diese Voraussetzung stellt der Gerichtshof sicher, dass eine uneinheitliche Anwendung des Unionsrechts lediglich zeitlich begrenzt eintritt. Viertens muss Dringlichkeit bestehen. Danach muss ein Abwarten auf die Hauptsache für den Antragssteller mit einem schweren irreversiblen Schaden einhergehen.

C. Prüfungsrelevanz

Im Wesentlichen sind in Examensklausuren zwei prominente Konstellationen denkbar, welche eine Auseinandersetzung mit der Vorlagepflicht erfordern. Erstens kann die Verletzung der Vorlagepflicht im Wege eines Vertragsverletzungsverfahrens (Art. 258 AEUV) sanktioniert werden. Zweitens kann eine Nichtvorlage anhand des Grundrechts auf einen gesetzlichen Richter vor dem BVerfG im Verfahren der Verfassungsbeschwerde verfassungsrechtlich überprüft werden.

I. Einkleidung in ein Vertragsverletzungsverfahren ([→ siehe Fall 7](#))

Die Verantwortungsübertragung durch die *acte clair*-Doktrin zugunsten der mitgliedstaatlichen Fachgerichte bringt die Gefahr mit sich, dass in einem eine nationale Rechtsprechung herausbildet, die mit den Normen des Unionsrechts nicht im Einklang steht und dadurch die einheitliche Wirksamkeit des Unionsrechts vereitelt wird. Der Gerichtshof knüpft an der Voraussetzung, dass für den Gerichtshof eine solche Gewissheit bestehen muss, seinen Prüfungsmaßstab an, um in einem Vertragsverletzungsverfahren im Wege einer *ex post*-Kontrolle zu einem anderen Auslegungsergebnis als das Fachgericht zu gelangen. Für die Beurteilung des Fachgerichts spielen demnach nicht nur die Umstände zum Zeitpunkt seiner Entscheidung eine Rolle, vielmehr muss das Fachgericht sich auch die Frage stellen, ob der Gerichtshof später zu einem anderen Ergebnis gelangen könnte. Die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, die Vorschriften des Unionsrechts zu beachten, trifft auch die Gerichte, unabhängig davon, dass es sich bei diesen nach innerstaatlichem Verfassungsrecht um unabhängige Organe handelt. Daher handelt es sich bei der Verletzung der Vorlagepflicht durch mitgliedstaatliche Fachgerichte (judikatives Unrecht) um einen tauglichen Gegenstand eines Vertragsverletzungsverfahrens. Auf diese Weise wird die mitgliedstaatliche Rechtsprechung direkt zum Gegenstand einer Kontrolle durch den Gerichtshof, soweit das Verfahren eine Frage nach der Auslegung des Unionsrechts enthält. In einer solchen Fallbearbeitung ist der grundsätzliche Bestand der Vorlagepflicht sowie der potentielle Bestand einer Ausnahme Gegenstand der Begründetheitsprüfung des Vertragsverletzungsverfahrens.

II. Einkleidung in eine Verfassungsbeschwerde⁴

Der EuGH ist gesetzlicher Richter iSd. Art. 101 Abs. 1 S. 2 GG. Legt ein Fachgericht trotz seiner Verpflichtung gemäß Art. 267 Abs. 3 AEUV nicht vor, wird dem Betroffenen der gesetzliche Richter entzogen. Diese Verletzung kann vor dem BVerfG mit der Rüge betreffend einer Verletzung des Justizgrundrechts aus Art. 101 Abs. 1 S. 2 GG im Wege einer Verfassungsbeschwerde geltend gemacht werden. Die Fallgruppen des BVerfG, wann eine solche Grundrechtsverletzung anzunehmen ist, sind dabei an die CILFIT-Kriterien angelehnt und lassen sich diesen zuordnen. Den Prüfungsmaßstab hat das BVerfG als eine Willkürkontrolle ausgestaltet.

Eine Verletzung des Art. 101 Abs. 1 S. 2 GG liegt demnach erstens in Anlehnung an die *fehlende Entscheidungserheblichkeit* vor, wenn das Fachgericht des Art. 267 Abs. 3 AEUV die Vorlage nicht in Erwägung zieht, obwohl die Auslegung des Unionsrechts sowohl entscheidungserheblich als auch zweifelhaft ist (*grundsätzliche Verkennung der Vorlagepflicht*). Zweitens, angelehnt an die *acte éclairé*-Doktrin, weicht das Fachgericht ohne eine erneute Vorlage bewusst von einer gefestigten Rechtsprechung des Gerichtshofs ab, kann eine Verletzung eintreten (*bewusstes Abweichen ohne Vorlagebereitschaft*). Drittens, liegt eine ungeklärte Auslegungsfrage des Unionsrechts vor, besteht nach der *acte clair*-Doktrin ein Beurteilungsspielraum des Fachgerichts hinsichtlich der Vorlage. Tritt eine Nichtvorlage infolge eines nicht vertretbaren Überschreitens dieses Beurteilungsspielraumes ein, geht damit die Verletzung des gesetzlichen Richters einher (*Unvollständigkeit der Rechtsprechung*).

Maßstab des BVerfG hinsichtlich der Vorlagepflicht und Art. 101 Abs. 1 S. 2 GG		
grundsätzliche Verkennung der Vorlagepflicht	bewusstes Abweichen ohne Vorlagebereitschaft	Unvollständigkeit der Rechtsprechung

D. Literatur

Haltern, Ulrich, Europarecht, Bd. II, 3. Aufl., Tübingen 2017, Rn. 180 ff., 1012 ff, 1023 ff.

Hering, Laura, Zwischen Dialog und Kontrolle: Das Vertragsverletzungsverfahren zur verschärften Durchsetzung von Vorlagepflichtverletzungen letztinstanzlicher Gerichte – Anmerkung zu EuGH, Urt. v. 4.10.2018, Rs. C-416/17 (Kommission/Frankreich, Précompte mobilier), EuR 2020, 112-131.

Jacobsen, Flora, Dicke Luft in Göttingen, GRZ 2020, 55 (65 f.).

Lange, Pia, Referendarexamensklausur – Öffentliches Recht: Europarecht und Verfassungsrecht – Die verweigerte Vorlage, JuS 2016, 50-55.

Lenaerts, Koen, Kooperation und Spannung im Verhältnis von EuGH und nationalen Verfassungsgerichten, EuR 2015, 3-27.

Pechstein, Matthias, EU-Prozessrecht, 4. Aufl., Tübingen 2011, Rn. 740 ff.

⁴ Vgl. Fallbearbeitung Lange, P., JuS 2016, 50 ff.

Sven Wedemeyer/Frank Schorkopf

November 2020

