

Empfiehlt es sich, das System des Rechtsschutzes und der Gerichtsbarkeit in der Europäischen Gemeinschaft, insbesondere die Aufgaben der Gemeinschaftsgerichte und der nationalen Gerichte weiterzuentwickeln?

Professor Dr. Manfred A. Dauses, Bamberg

Einführung

Die Ausgestaltung der Gemeinschaftsgerichtsbarkeit ist von eminenter Bedeutung für die Gewährung effizienten Rechtsschutzes und damit für die Durchsetzbarkeit der vom Gemeinschaftsrecht verliehenen subjektiven Rechte. Diskussionen um Reformen des Systems der institutionellen Gemeinschaftsgerichtsbarkeit haben eine jahrzehntelange Tradition; sie werden mit einer gewissen Regelmäßigkeit insbesondere aus Anlaß anstehender Vertragsrevisionen geführt. Im Mittelpunkt stehen dabei die Verfahrensbeschleunigung und die Verbesserung der Qualität der Rechtsprechung des EuGH.

Obwohl der EuGH bereits seit den 70er Jahren die Errichtung eines ihm nachgeordneten Gerichts mit Zuständigkeiten für bestimmte Verfahrensarten im ersten Rechtszug angeregt hatte, wurde diesem Petition erst 1988 mit der Schaffung des Gerichts erster Instanz der Europäischen Gemeinschaften (EuG) entsprochen. Die Einführung einer zweigliedrigen Gemeinschaftsgerichtsbarkeit wurde damit begründet, daß zur Verbesserung des Rechtsschutzes des einzelnen sowie zur Aufrechterhaltung der Qualität und Effizienz des Rechtsschutzes in der Gemeinschaftsrechtsordnung es dem EuGH ermöglicht werden müsse, seine Tätigkeit auf seine grundlegende Aufgabe, die Gewährleistung der einheitlichen Auslegung des Gemeinschaftsrechts zu konzentrieren.

Indessen haben die bisher erfolgten Kompetenzverlagerungen auf das EuG – das zur Zeit nur für Direktklagen nicht institutioneller Kläger zuständig ist – sich als unzureichend erwiesen. Sie haben weder eine Entlastung des EuGH in dem wünschenswerten Umfang noch eine Auslastung des Untergerichts bewirkt, das noch über beträchtliche Kapazitätsreserven verfügt. Tatsächlich ist auch nach Aufnahme der Tätigkeit des EuG die Zahl der Rechtssacheneingänge beim EuGH kontinuierlich angestiegen. Die Erledigungen blieben proportional hinter den Eingängen zurück; die dadurch bedingten Überhänge zogen eine weitere Verlängerung der Verfahrensdauer nach sich.

Im übrigen sind die Reformbestrebungen nicht über marginale Retuschen, die hauptsächlich in schrittweisen Anpassungen der Verfahrensordnung des EuGH bestanden, hinausgelangt. Die Grundstruktur der Gemeinschaftsgerichtsbarkeit, die Konzeption des Klage- und Urteilssystems und die Regeln über den Verfahrensablauf sind seit den römischen Verträgen im wesentlichen unverändert geblieben.

Die zentrale These des Gutachtens geht dahin, daß die Zweigliedrigkeit des Aufbaus der institutionellen Gemeinschaftsgerichtsbarkeit konsequent weiterentwickelt werden sollte. Dabei sollte die letzte Verantwortung für die wesentlichen Entwicklungen der Gemeinschaftsrechtsordnung beim EuGH als "Verfassungsgericht" der Europäischen Union bleiben, der jedoch von arbeitsaufwendigen Verfahren untergeordneter Bedeutung freizuhalten wäre.

Dementsprechend wird befürwortet, dem EuG auf längere Sicht alle Direktklagen (d. h. auch Klagen institutioneller Kläger) sowie Vorabentscheidungsersuchen zur Erledigung im ersten Rechtszug zu überantworten. Dafür sollte eine Einschränkung der Rechtsmittel gegen Entscheidungen des EuG in Aussicht genommen werden: In Anlehnung an das US-amerikanische Verfahrensinstitut der "petition for certiorari" oder auch an die Zulassungsrevision des deutschen Rechts böte sich eine Regelung an, wonach – außer im Falle der Rechtsmittel einlegung durch einen Mitgliedstaat oder ein Gemeinschaftsorgan – ein Instanzenzug nur bei grundsätzlicher Bedeutung der Rechtssache und nach Durchführung eines entsprechenden Annahmeverfahrens eröffnet wäre.

Angesichts der fast parlamentarischen Schwerfälligkeit der Beratungen in einem aus dreizehn (und mit der Aufnahme weiterer Mitgliedstaaten wohl noch mehr) Richtern bestehenden Plenum dürfte es längerfristig auch unumgänglich werden, die Entscheidungsfindung am EuGH grundsätzlich auf schneller und effizienter arbeitende Spezialkammern zu übertragen und das Plenum – ähnlich wie die Großen Senate der obersten Gerichtshöfe des Bundes – nur noch ausnahmsweise als Spruchkörper einzuschalten. Im übrigen wird zur Verfahrensstraffung

angeregt, die Durchführung einer mündlichen Verhandlung in allen Verfahrensarten in das Ermessen des zuständigen Gemeinschaftsgerichts zu stellen, dem andererseits der erleichterte Einsatz formloser prozeßleitender Maßnahmen zu ermöglichen wäre.

In bezug auf Nichtigkeitsklagen wird angeregt, dem Europäischen Parlament entsprechend seiner gestärkten Rolle im politischen Entscheidungsprozeß der Europäischen Union die unbeschränkte aktive und passive Parteifähigkeit zu verleihen. Autonomen Gebietskörperschaften wie Ländern und Regionen sollte in ihrem Zuständigkeitsbereich eine privilegierte Klagebefugnis eingeräumt werden.

Bei Vorabentscheidungsverfahren empfiehlt sich die verstärkte Nutzung des kooperativen Charakters dieser Verfahrensart, wobei ein möglichst formloser Dialog mit den vorliegenden einzelstaatlichen Gerichten anzustreben wäre.

Für die Einführung neuer Verfahrensinstitute, wie eine a-priori-Kontrolle von Akten des gemeinschaftsinternen Sekundärrechts im Hinblick auf ihre Vereinbarkeit mit dem Subsidiaritätsprinzip oder eine besondere kommunitäre Verfassungsbeschwerde gegen Verletzungen gemeinschaftsrechtlich verbürgter Grundrechte, wird ein Bedürfnis verneint.

Auf institutioneller Ebene wird insbesondere für eine Änderung des Bestellungsmodus der Mitglieder des EuGH und EuG plädiert: diese sollten nach obligatorischer Anhörung des Europäischen Parlaments für eine einmalige, nicht verlängerbare Amtszeit von zwölf Jahren ernannt werden.

Das Gutachten befaßt sich schwerpunktmäßig mit möglichen Weiterentwicklungen der institutionellen Gemeinschaftsgerichtsbarkeit. Zwar können nach der dualistischen Grundkonzeption des kommunitären Rechtsschutzsystems Streitsachen über gemeinschaftsrechtlich begründete Rechtsverhältnisse je nach der Verfahrensart auch vor die einzelstaatlichen Gerichte getragen werden, die dabei als Gemeinschaftsgerichte im funktionellen Sinne die volle Wirksamkeit des entscheidungserheblichen Gemeinschaftsrechts zu gewährleisten haben. Da deren jeweilige Zuständigkeiten und die anwendbaren Verfahrensregeln sich aber grundsätzlich nach nationalem Gerichtsorganisations- und -verfahrensrecht richten, wird auf die damit verbundenen Fragen nur insoweit eingegangen, als kommunitäre Rahmenvorgaben bestehen. Dem Vorabentscheidungsverfahren als ausgelagertem Zwischenverfahren in dem vor dem einzelstaatlichen Gericht anhängigen Rechtsstreit und als Schnittstelle zwischen nationa-

Dauses: Empfiehlt es sich, das System des Rechtsschutzes und der Gerichtsbarkeit in der Europäischen Gemeinschaft, insbesondere die Aufgaben der Gemeinschaftsgerichte und der nationalen Gerichte weiterzuentwickeln? (NJW-Beil. 1994, 12)

lem und kommunitärem Recht kommt in diesem Zusammenhang ein zentraler Stellenwert zu.

Thesen

I. Dualistische Struktur des kommunitären Rechtsschutzsystems

Die Aufgabe der Wahrung des Gemeinschaftsrechts ist zwischen den institutionellen Gemeinschaftsgerichten EuGH und EuG einerseits und den Gerichten der Mitgliedstaaten andererseits aufgeteilt. Letztere haben unmittelbar geltendes entscheidungserhebliches Gemeinschaftsrecht in den bei ihnen anhängigen Verfahren anzuwenden und nach dem Vorrangprinzip entgegenstehendes nationales Recht unangewendet zu lassen.

Ein vordringliches Anliegen im Hinblick auf die Optimierung des kommunitären Rechtsschutzes muß es sein sicherzustellen, daß die von der Gemeinschaftsrechtsordnung verliehenen subjektiven Rechte entweder vor den institutionellen Gemeinschaftsgerichten oder aber vor den einzelstaatlichen Gerichten verfolgt werden können, so daß einerseits keine Rechtsschutzlücke entsteht, andererseits aber die gleichzeitige Inanspruchnahme paralleler Rechtswegen ausgeschlossen ist. Dies zu gewährleisten, ist Sache der Rechtsprechung sowohl der Gemeinschaftsgerichte EuGH und EuG als auch der einzelstaatlichen Gerichte, die insoweit nach dem Grundsatz der Gemeinschaftstreue zur loyalen Zusammenarbeit und gegenseitigen Rücksichtnahme verpflichtet sind.

II. Ausbau der zweistufigen institutionellen Gemeinschaftsgerichtsbarkeit

1. Grundlagen

Vorbehaltlich einer sachadäquaten Ausgestaltung des Rechtsmittelverfahrens erscheint die verstärkte Nutzung des Synergiepotentials eines Instanzenzugs geeignet, die Qualität und Effizienz des kommunitären

Rechtsschutzes zu erhöhen. Eine Verlagerung weiterer Zuständigkeiten zur Entscheidung im ersten Rechtszug vom EuGH auf das EuG wird daher grundsätzlich befürwortet.

2. Ausschöpfung des primärrechtlichen Ermächtigungsrahmens

In Ausschöpfung des durch den EU-Vertrag erweiterten primärrechtlichen Ermächtigungsrahmens sollte eine erstinstanzliche Zuständigkeit des EuG für folgende Verfahrensarten begründet werden:

a)

Nichtigkeits-, Untätigkeits-, Schadensersatz- und Schiedsklagen institutioneller Kläger sowie Streitsachen aufgrund eines Schiedsvertrags zwischen Mitgliedstaaten: Insoweit ist kein hinreichender Grund ersichtlich, entsprechende Klagen allein deshalb dem EuGH im ersten und letzten Rechtszug vorzubehalten, weil sie von einem Mitgliedstaat oder Gemeinschaftsorgan erhoben worden sind.

b)

Vertragsverletzungsverfahren: Ungeachtet der funktionellen Heterogenität dieser Verfahren sollte im Interesse der Rechtsklarheit und Transparenz eine generelle Zuständigkeit des EuG zur Entscheidung im ersten Rechtszug vorgesehen werden. Ein am Modell der "beweglichen" Zuständigkeit des deutschen Strafrechts orientiertes Recht der Kommission (bzw. des beklagten Mitgliedstaats), den Gerichtsstand zu wählen, sollte nicht in Aussicht genommen werden.

3. Erweiterung des primärrechtlichen Ermächtigungsrahmens

a)

In Erweiterung des bestehenden primärrechtlichen Ermächtigungsrahmens sollte längerfristig das EuG auch die Zuständigkeit für Vorabentscheidungen im ersten Rechtszug erhalten. Wenn die Jurisdiktion des EuG insoweit auch nicht mit dem Erfordernis einer Entlastung des EuGH von arbeitsaufwendigen Tatsachenfeststellungen gerechtfertigt werden kann, so ist sie doch nicht allein deshalb auszuschließen, weil das Vorlageverfahren in erster Linie die Wahrung der kommunitären Rechtseinheit zum Ziel hat. Auch für Vorabentscheidungen sollte eine generelle und originäre Zuständigkeitsverlagerung auf das Untergericht angestrebt werden. Einer nach Sachbereichen oder der Bedeutung der Vorlagefrage differenzierenden Lösung, die ggf. mit einem Evokations- oder Verweisungsmechanismus zu verbinden wäre, sollte aus Praktikabilitätsgründen nicht nähergetreten werden.

b)

Eine Änderung der bestehenden Rechtslage in bezug auf Gutachten zu den Außenbeziehungen der Gemeinschaft sollte wegen der eminent verfassungsrechtlichen Tragweite und der Bedeutung dieser Verfahren für die Stellung der Gemeinschaft im Völkerrechtsverkehr nicht in Betracht gezogen werden.

III. Beschränkung des Zugangs zu den institutionellen Gemeinschaftsgerichten

1. Einschränkung des Instanzenzugs in streitigen Verfahren

Sollten dem EuG weitere Zuständigkeiten zur Entscheidung im ersten Rechtszug übertragen werden, wäre auf längere Sicht die Vorstellung aufzugeben, daß gegen alle Entscheidungen des Untergerichts – mit Ausnahme bloßer Kosten- und Kostenfestsetzungsentscheidungen – ein zweiter Rechtszug zum EuGH eröffnet sein muß.

Eine funktionsgerechte Ausgestaltung des Rechtsmittelverfahrens muß bei der Überlegung ansetzen, daß die letzte Verantwortung für die wesentlichen Entwicklungen der Gemeinschaftsrechtsordnung beim EuGH zu bleiben hat, der jedoch von arbeitsaufwendigen Verfahren untergeordneter Bedeutung möglichst freizuhalten ist. Dementsprechend sollte nur in Fällen grundsätzlicher Bedeutung sowie auf Antrag eines Mitgliedstaats oder Gemeinschaftsorgans eine Rechtsmittelentscheidung zwingend vorgeschrieben sein (Grundsatzrevision); im übrigen sollte sie in das Ermessen des EuGH gestellt werden.

Verfahrenstechnisch wären Rechtsmittel, die nicht von einem Mitgliedstaat oder Gemeinschaftsorgan eingelegt worden sind, einem Annahmeverfahren zu unterwerfen.

2. Eindämmung der Vorabentscheidungen

a)

Eine Eindämmung der wachsenden Flut von Vorlageverfahren durch Einführung eines Verfahrens der "Annahme zur Vorabentscheidung" sollte nicht in Betracht gezogen werden. Eine solche Regelung hätte zur Folge, daß die Einheit der Gemeinschaftsrechtsordnung durch eine gemeinschaftszentrale Gerichtsinstanz nicht mehr in allen Fällen gewährleistet wäre; überdies müßte ein Annahmeverfahren bei obligatorischen Vorlagen ausscheiden.

b)

Zur Entlastung des EuGH sollte vielmehr auf das Modell eines Instanzenzugs zurückgegriffen werden, wobei rechtsschutzbeeinträchtigenden Verfahrenslängen dadurch entgegengewirkt werden könnte, daß – ähnlich wie bei Direktklagen – ein zweiter Rechtszug nur ausnahmsweise, nämlich bei grundsätzlicher Bedeutung der Rechtssache oder auf Verlangen eines Mitgliedstaats oder Gemeinschaftsorgans, zwingend eröffnet wäre, im übrigen aber im Ermessen des EuGH stünde.

Ähnlich wie in streitigen Rechtsmittelverfahren wäre der Rechtskontrolle des EuGH in Vorlegesachen ggf. ein Annahmeverfahren vorzuschalten.

Die Bestimmung des Prüfungsumfangs im zweiten Rechtszug sollte der Rechtsprechung des EuGH überlassen bleiben, die sich insoweit an die Regelung für Direktklagen anlehnen könnte.

IV. Spezialisierte Gemeinschaftsgerichte und Spruchkörper

1. Errichtung von Fachgerichten

Konzepte zur Errichtung eines Kranzes von Gemeinschaftsfachgerichten, die entweder gleichrangig neben dem EuG oder hierarchisch unterhalb desselben anzusiedeln wären, müssen von der Überlegung ausgehen, daß der Rechtsschutz in Spezialmaterien sich in das Gesamtsystem der Gemeinschaftsgerichtsbarkeit einzufügen hat, dessen Architrav der EuGH ist. Zumindest für den Bereich des Gemeinschaftsrechts im eigentlichen Sinn verdient dabei die Konstruktion eines Rechtsmittelverfahrens, bei der die Endurteile der Fachgerichte einer Rechtskontrolle durch den EuGH unterworfen wären, den Vorzug vor einer präjudiziellen Lösung.

2. Ausbau des Kammersystems

Gegenüber der Errichtung institutionell selbständiger Fachgerichte böte die Einrichtung spezialisierter Kammern beim EuG den Vorteil einer rationellen Nutzung der bestehenden administrativen Infrastruktur und der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel; gleichzeitig verbände sich damit eine größere Flexibilität bei der Geschäftsverteilung und die Möglichkeit einer optimalen Auslastung der einzelnen Spruchkörper.

Ähnlich wie dies beim EuG bereits der Fall ist, sollten auch beim EuGH die Möglichkeiten einer Rechtssachenverweisung an die Kammern voll ausgeschöpft werden. Dabei wäre in einem ersten Schritt

Dauses: Empfiehlt es sich, das System des Rechtsschutzes und der Gerichtsbarkeit in der Europäischen Gemeinschaft, insbesondere die Aufgaben der Gemeinschaftsgerichte und der nationalen Gerichte weiterzuentwickeln? (NJW-Beil. 1994, 12)

die Entscheidungskompetenz grundsätzlich vom Plenum auf die Kammern zu verlagern, und ersteres als Spruchkörper nur noch für elementare Grundsatzfragen oder bei einer beabsichtigten Abweichung von der Entscheidung einer anderen Kammer oder des Plenums selbst einzuschalten.

In einem zweiten Schritt sollte das auch nach dem EU-Vertrag fortbestehende Recht der Mitgliedstaaten und Gemeinschaftsorgane beseitigt werden, verbindlich eine Plenarentscheidung zu verlangen. Stattdessen würde es ausreichen, den Mitgliedstaaten das Recht zu konzederen, die Mitwirkung eines Richters ihrer Staatsangehörigkeit an der Entscheidung zu verlangen; der betreffende Richter wäre ad hoc beizuziehen, sofern er dem Spruchkörper nicht regulär angehört.

In einer weiteren zeitlichen Perspektive sollte eine Spezialisierung der Kammern auch beim EuGH in Erwägung gezogen werden. Das gegen ein Konzept von Fachkammern ins Feld geführte Argument, es widerspreche dem Erfordernis einer gleichmäßigen Repräsentanz aller mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen bei der Fortbildung des Gemeinschaftsrechts, hat angesichts der bereits gefestigten Strukturen des Rechtsprechungswerks des EuGH seine Überzeugungskraft weitgehend verloren; es könnte im übrigen dadurch relativiert werden, daß in bestimmten regelmäßigen Zeiträumen ein Wechsel der Kammerbesetzung vorgesehen würde.

Unabhängig von der Frage der Einrichtung spezialisierter Kammern beim EuGH und EuG verdient das Petitum größerer Transparenz bei der Geschäftsverteilungspraxis der Gemeinschaftsgerichte in Form veröffentlichter Regelkriterien nachdrückliche Unterstützung.

V. Ausgestaltung einzelner Verfahrensarten

1. Vertragsverletzungsverfahren

a)

Das Vertragsverletzungsverfahren sollte in seiner Grundstruktur als gerichtliches Feststellungsverfahren beibehalten werden. Eine "administrative" Lösung im Sinne einer Befugnis der Kommission, Vertragsverstöße durch eine gerichtlich überprüfbare Entscheidung festzustellen, wird nicht befürwortet.

b)

Die Wirksamkeit pekuniärer Sanktionen im Falle wiederholter Vertragsverletzungen erscheint zweifelhaft. Überdies ist zu fragen, ob ein an die Praktiken des Völkerrechts erinnernder Sanktionsmechanismus ein systemgerechter Ansatz ist oder ob nicht vielmehr der Einsatz prätorisch entwickelter Disziplinarmaßnahmen (unmittelbare Wirkung des Gemeinschaftsrechts; Haftung der Mitgliedstaaten bei Mißachtung dieses Rechts) das tauglichere Mittel darstellt, um Vertragsverstößen entgegenzuwirken.

2. Nichtigkeits- und Untätigkeitsklagen

a)

Die Grundkonzeption des kommunitären Individualrechtsschutzes, wonach nicht institutionelle Kläger nur sie unmittelbar und individuell betreffende Maßnahmen der Gemeinschaftsorgane im Wege der Direktklage vor den Gemeinschaftsgerichten anfechten bzw. begehren können, ist systemgerecht und unter Rechtsschutzgesichtspunkten unangreifbar, da Individualrechtsschutz gegen kommunitäre Normativakte mittelbar über den vom nationalen Recht gegen Vollzugsakte der mitgliedstaatlichen Behörden eröffneten Rechtsweg zu den nationalen Gerichten gewährt wird.

b)

Die Komplementarität der Nichtigkeits- und Untätigkeitsklage erfordert, daß nur eine mit der Nichtigkeitsklage anfechtbare Weigerung des betreffenden Gemeinschaftsorgans, tätig zu werden, den Weg der Untätigkeitsklage versperren kann. Da dies nach der Rechtsprechung des EuGH nicht mit hinreichender Rechtsklarheit gewährleistet ist, sollten die Vertragsvorschriften über die Nichtigkeitsklage in der Weise redaktionell neu gefaßt werden, daß nur eine "Entscheidung" über den Antrag (nicht wie bisher jede "Stellungnahme" zu der Aufforderung) die Untätigkeitsklage ausschließt.

c)

Im Hinblick auf die Verbesserung der demokratischen Legitimation der EU, aber auch die Homogenität und Kohärenz des Systems der kommunitären Direktklage sollte dem Europäischen Parlament die unbeschränkte aktive Parteifähigkeit auch im Rahmen von Nichtigkeitsklagen eingeräumt werden.

d)

Die bestehende Gleichstellung autonomer Gebietskörperschaften wie Länder und Regionen mit natürlichen oder

juristischen Personen im Hinblick auf das Recht, Nichtigkeits- oder Untätigkeitsklage zu erheben, trägt der durch den EU-Vertrag gestärkten Rolle der Länder und Regionen nicht Rechnung. Um eine Adäquanz herzustellen, sollte autonomen Gebietskörperschaften auf der Ebene unmittelbar unterhalb des Zentralstaats in ihrem Zuständigkeitsbereich ein privilegiertes Klagerecht konzidiert werden.

3. Schadensersatzklagen

Die bestehende Konstruktion der unmittelbaren Einklagbarkeit des Schadensersatzes aus außervertraglicher Haftung vor den institutionellen Gemeinschaftsgerichten – ohne Durchführung eines administrativen Vorverfahrens – hat sich bewährt und sollte beibehalten werden. Eine obligatorische vorherige Befassung des schadenverursachenden Gemeinschaftsorgans verspräche keinen nennenswerten Gewinn an Prozeßökonomie und Rechtsschutzqualität.

4. Vorabentscheidungsverfahren

a)

Das Vorabentscheidungsverfahren ist als Instrument des judiziellen Dialogs und der Zusammenarbeit zwischen den einzelstaatlichen Gerichten und der institutionellen Gemeinschaftsgerichtsbarkeit ein Grundpfeiler des kommunitären Rechtsschutzsystems. In dieser Verfahrensart hat das Gemeinschaftsrecht maßgeblich seine heutige Ausprägung als unmittelbar geltendes und vorrangiges *ius commune* erfahren. In seiner Grundstruktur und Substanz kann das Vorlageverfahren daher nicht in Frage gestellt werden.

b)

Der Ausschluß der Vorlageberechtigung privater Schiedsgerichte ist unter Rechtsschutzgesichtspunkten vertretbar, da die Parteien aus freien Stücken den Weg der privaten Schiedsgerichtsbarkeit gewählt und sich damit des Schutzes begeben haben, den Verfahren vor den staatlichen Gerichten bieten. Für eine Korrektur der einschlägigen Rechtsprechung im Wege einer Vertragstextänderung besteht kein Bedürfnis.

c)

Tendenzen einer Beschränkung der Vorlageberechtigung auf letztinstanzliche bzw. hierarchisch oberste Gerichte der Mitgliedstaaten sollte eine Absage erteilt werden. Der damit kurzfristig erzielte Vorteil einer Eindämmung der Prozeßflut müßte mit gravierenden Einbußen an Individualschutzqualität erkaufte werden. Keinesfalls könnte Untergerichten das Vorlagerecht hinsichtlich Fragen der Gültigkeit sekundären Gemeinschaftsrechts verweigert werden; denn angesichts der Rechtsprechung des EuGH, der für sich das Monopol der Verwerfung sekundären Gemeinschaftsrechts in Anspruch nimmt, hätte dies zur Folge, daß nationale Prozeßgerichte ggf. gezwungen wären, rechtswidriges Gemeinschaftsrecht anzuwenden.

d)

Die bis heute nicht abschließend geklärte Frage, ob das die Vorlagepflicht einzelstaatlicher Gerichte begründende Kriterium der Letztinstanzlichkeit konkret (funktionell) oder abstrakt (institutionell) zu verstehen ist, sollte im letzteren Sinne entschieden werden. Die Beschränkung der Vorlagepflicht auf hierarchische oberste Gerichte würde der zentralen Funktion des Vorabentscheidungsverfahrens, der Sicherung der Rechtseinheit, gerecht, ohne den Rechtsschutz in Verfahren vor den nachgeordneten Gerichten zu verkürzen, denen auf jeder Stufe des Instanzenzugs die Vorlageberechtigung erhalten bliebe. Im Interesse der Rechtsklarheit sollte eine entsprechende redaktionelle Änderung der einschlägigen Vertragstexte angestrebt werden.

e)

Über die bestehenden Möglichkeiten einer Sanktionierung von Verletzungen der Vorlagepflicht (Vertragsverletzungsverfahren nach Gemeinschaftsrecht; Verfassungsbeschwerde nach deutschem Recht) hinaus sollten weitere Sanktionsmechanismen, wie ein Vorlageerzwingungsverfahren (*a priori*) oder eine Kassationsbeschwerde (*a posteriori*), nicht ins Auge gefaßt werden, da sie die Substanz des Vorlageverfahrens

verändern würden, das auf Kooperation gleichrangiger Rechtsprechungsorgane, nicht auf gerichtshierarchische Über- und Unterordnung angelegt ist.

f)

Die Begründung des Vorabentscheidungsersuchens ist ein wichtiges Funktionselement des Verfahrens; sie ermöglicht dem EuGH die Prüfung seiner Zuständigkeit und erleichtert eine sachdienliche Antwort auf die Vorlagefrage. Den einzelstaatlichen Gerichten sollte nahegelegt werden, in den Gründen ihres Vorlagebeschlusses den faktischen und normativen Rahmen der gestellten Frage so zu umreißen, daß der Gerichtshof den Nutzen der erbetenen Antwort für die Entscheidung des Ausgangsrechtsstreits klar erkennen kann. Der Gedanke, das vorliegende Gericht zu verpflichten, mit seiner Frage zugleich einen Entscheidungsvorschlag zu verbinden, ist sowohl aus kompetenzgrundsätzlichen Erwägungen als auch aus Rücksicht auf die Berührungängste der nationalen Gerichte mit dem Gemeinschaftsrecht als impraktikabel abzulehnen.

g)

Schritthaltend mit der gestärkten Rolle des Europäischen Parlaments im Entscheidungsprozeß der EU sollte dem Parlament das

Dauses: Empfiehlt es sich, das System des Rechtsschutzes und der Gerichtsbarkeit in der Europäischen Gemeinschaft, insbesondere die Aufgaben der Gemeinschaftsgerichte und der nationalen Gerichte weiterzuentwickeln? (NJW-Beil. 1994, 12)

Recht, Stellungnahmen im Vorabentscheidungsverfahren abzugeben, zumindest in denjenigen Verfahren eingeräumt zu werden, in denen es um die Wahrung seiner eigenen Rechte geht.

h)

Den Parteien des Ausgangsverfahrens und den institutionellen Verfahrensbeteiligten ist anzuraten, von ihren Beteiligungsrechten durch Abgabe schriftlicher Erklärungen und/oder Teilnahme an der mündlichen Verhandlung möglichst umfassend Gebrauch zu machen.

i)

Im Interesse der Prozeßökonomie und der Sachdienlichkeit der Vorabentscheidung ist ein möglichst formloser Dialog zwischen dem vorlegenden einzelstaatlichen Gericht und dem institutionellen Gemeinschaftsgericht wünschenswert. Etwaigen Rückfragen oder Auskunftersuchen des EuGH an das vorliegende Gericht sollte durch Aufnahme einer entsprechenden Ermächtigungsgrundlage in die Verfahrensordnung eine Verankerung im positiven Recht gegeben werden.

5. Gutachtliche Stellungnahmen

a)

Den erweiterten Mitwirkungsbefugnissen des Europäischen Parlaments beim Abschluß völkerrechtlicher Abkommen der Gemeinschaft sollte dadurch Rechnung getragen werden, daß das Parlament insoweit auch das Recht auf Einholung einer gutachtlichen Stellungnahme des EuGH zur Kompatibilität des geplanten Abkommens mit dem Gemeinschaftsrecht erhält.

b)

Für eine Ausweitung der gutachtlichen Präventivkontrolle des EuGH auf Akte des internen Gemeinschaftsrechts, insbesondere mit dem Ziel der Überwachung der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips, besteht kein sachlicher Anlaß. Abgesehen von der Durchbrechung in bezug auf völkerrechtliche Abkommen geht das kommunitäre Rechtssystem funktionsadäquat von einer ex-post-Kontrolle des sekundären Gemeinschaftsrechts aus, in deren Rahmen auch die Beachtung der den Gemeinschaftsorganen gesetzten Befugnisgrenzen überprüft

werden kann. Vom politischen Zeitgeist diktierten Tendenzen zur Einführung einer gerichtlichen a-priori-Kontrolle des Subsidiaritätsprinzips sollte daher nicht nachgegeben werden.

6. Verfassungsbeschwerde

Bei der vorwiegend rechtspolitisch geführten Diskussion um die Einführung einer Verfassungsbeschwerde in die Gemeinschaftsrechtsordnung sollte nicht aus dem Auge verloren werden, daß Verletzungen gemeinschaftsrechtlich verbürgter Grundrechte durch Gemeinschaftsorgane bereits im Rahmen des bestehenden kommunitären Rechtsschutzsystems (insbesondere im Wege der Nichtigkeits- bzw. Untätigkeitsklage und des Vorabentscheidungsverfahrens) rüfbar sind, so daß für eine besondere Verfassungsbeschwerde lediglich der schmale Korridor einer Verletzung kommunitärer Grundrechte durch Maßnahmen der Mitgliedstaaten beim Vollzug von Gemeinschaftsrecht als Anwendungsbereich bliebe.

Da die mitgliedstaatlichen Stellen beim Vollzug von Gemeinschaftsrecht aber in jedem Fall unter dem Geltungsanspruch der vom nationalen Recht gewährten Grundrechte stehen, ist ein aktueller Handlungsbedarf für die Einführung eines (zusätzlichen) kommunitären Verfahrensinstituts nicht ersichtlich. Vielmehr wäre durch das unabgestimmte Nebeneinander konkurrierender Rechtswege eher ein Verlust an Rechtsklarheit und Transparenz zu befürchten.

7. Zwischen- und Nebenverfahren

a)

Die geltenden Vorschriften über die Streithilfe in der durch die Rechtsprechung des EuGH gegebenen Auslegung haben sich bewährt und sollten tels quels beibehalten werden.

b)

Die Akzessorietät des Verfahrens der einstweiligen Anordnung zum Verfahren in der Hauptsache, die darin zum Ausdruck kommt, daß Eilmaßnahmen vor den Gemeinschaftsgerichten nur im Rahmen eines anhängigen Hauptverfahrens begehrt werden können, stellt ein ernsthaftes Hindernis für die Gewährung effektiven vorläufigen Rechtsschutzes in Fällen dar, in denen wegen besonderer Eilbedürftigkeit der Sicherungszweck der Eilmaßnahme verfehlt würde, wenn zunächst die Klage in der Hauptsache erhoben werden müßte. Die Akzessorietät sollte daher in der Weise gelockert werden, daß der Eilantrag bereits vor Erhebung der Klage in der Hauptsache gestellt werden kann. Der Antrag gälte als zurückgenommen, falls die Klage in der Hauptsache nicht fristgerecht erhoben würde. Der Ausschluß der Bewilligung vorläufigen Rechtsschutzes durch den EuGH im Vorabentscheidungsverfahren ist wegen dessen Natur als Zwischenverfahren systemgerecht. Vorläufiger Rechtsschutz wird insoweit von den zuständigen einzelstaatlichen Gerichten im Rahmen des Ausgangsverfahrens gewährt.

VI. Verfahrensstraffung

1. Prozeßleitende Maßnahmen

Das stark formalisierte Verfahren vor dem EuGH hat sich in vielen Fällen als zu unflexibel erwiesen. Im Interesse der Prozeßökonomie sollte die – für Verfahren vor dem EuG bereits bestehende – Möglichkeit des Erlasses formloser prozeßleitender Maßnahmen auch für Verfahren vor dem Gerichtshof vorgesehen werden.

2. Verfahrensfristen

Eine Verkürzung der gesetzlichen Verfahrensfristen für die Erhebung von Klagen, die Einlegung von Rechtsmitteln und die Einreichung sonstiger Schriftsätze erscheint angesichts der Komplexität, Schwierigkeit und Bedeutung zahlreicher Rechtssachen nicht sinnvoll. Jedoch sollten die nach Mitgliedstaaten gestaffelten Entfernungsfristen als im Zeitalter der elektronischen Nachrichtenübermittlung überholt abgeschafft werden. Stattdessen sollten die Kanzleien des EuGH und EuG dazu übergehen, per Telefax eingereichte Schriftsätze als fristwährend zu akzeptieren, sofern das Original des Schriftsatzes vor Fristablauf in den Postgang gegeben wird.

3. Zweite Schriftsatzrunde und mündliche Verhandlung

Überlegungen zur grundsätzlichen Beschränkung des schriftlichen Verfahrens auf eine einzige Schriftsatzrunde sollte nicht nähergetreten werden, jedoch sollte die Durchführung einer mündlichen Verhandlung in allen Verfahren vor dem EuGH und EuG in das Ermessen des Gerichts gestellt werden.

VII. Gerichtsverfassung

1. Verfahrenssprache

Eine flexiblere Handhabung der Sprachenfrage erscheint wünschenswert. Insbesondere sollten die institutionellen Gemeinschaftsgerichte vermehrt von der in ihren Verfahrensordnungen angelegten Möglichkeit Gebrauch machen, den Verfahrensbeteiligten die Benutzung einer anderen als der Verfahrenssprache zu gestatten.

2. Prozeßvertretung

Die anwendbaren Bestimmungen über die Prozeßvertretung vor dem EuGH und EuG lassen einen Änderungsbedarf nicht erkennen. Dies gilt auch für das Erfordernis eines Zustellungsbevollmächtigten in streitigen Verfahren; diese Vorschrift, die lange Postlaufzeiten bei der Zustellung von Schriftstücken an die Verfahrensbeteiligten vermeiden hilft, erfüllt auch heute noch eine nützliche Beschleunigungsfunktion.

3. Kosten

Auch die Kostenregeln für Verfahren vor dem EuGH und EuG erscheinen sachgerecht. In Anbetracht der sehr geringen Zahl von Kostenfestsetzungsbeschlüssen ist eine Gebührentabelle für Prozeßvertretungen vor den institutionellen Gemeinschaftsgerichten entbehrlich. Für die Einführung einer "Mißbrauchsgebühr" besteht zur Zeit kein Bedürfnis.

4. Sondervoten

Obwohl Sondervoten zusätzliche Klarheit bringen und die rechtswissenschaftliche Diskussion anregen können, wird die Übernahme dieses Instituts in die Gemeinschaftsrechtsordnung nicht befürwortet: Sondervoten begünstigen die Tendenz zur sachfremden Profilierung einzelner Richter, zur Polarisierung innerhalb der Spruchkörper und zur Renationalisierung der Rechtsprechung.

VIII. Institutionelle Fragen

1. Ernennung der Richter und Generalanwälte

a)

Im Hinblick auf die Stärkung des Demokratieprinzips in der EU und im Interesse der Versachlichung der Auswahlkriterien sollte der Ernennung der Mitglieder der EuGH und EuG die obligatorische Anhörung des Europäischen Parlaments vorgeschaltet werden.

b)

Zur Sicherung einer größeren geistigen Unabhängigkeit der Mitglieder des EuGH und EuG sollte der Bestellungsmodus in der

Dauses: Empfiehlt es sich, das System des Rechtsschutzes und der Gerichtsbarkeit in der Europäischen Gemeinschaft, insbesondere die Aufgaben der Gemeinschaftsgerichte und der nationalen Gerichte weiterzuentwickeln? (NJW-Beil. 1994, 12)

Weise geändert werden, daß die Amtszeit auf zwölf Jahre verlängert, dafür aber die Wiederernennung ausgeschlossen wird.

2. Ernennung von Hilfsrichterstattem

Die Mitarbeit von Hilfsberichterstatern (deren Ernennung in den Satzungen und der Verfahrensordnung des EuGH vorgesehen ist) könnte an einem multinationalen, mehrsprachigen Gericht eine nützliche Entlastung der Richter bewirken und eine Steigerung der Rechtsprechungsqualität ermöglichen.