

VERHANDLUNGEN
DES SECHZIGSTEN
DEUTSCHEN JURISTENTAGES

Münster 1994

Herausgegeben von der
STÄNDIGEN DEPUTATION
DES DEUTSCHEN JURISTENTAGES

BAND I
(Gutachten)
Teil D



C.H. BECK'SCHE VERLAGSBUCHHANDLUNG
MÜNCHEN 1994

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

GUTACHTEN D

für den 60. Deutschen Juristentag

Erstattet von

DR. MANFRED A. DAUSES

Professor an der Universität Bamberg



C.H. BECK'SCHE VERLAGSBUCHHANDLUNG
MÜNCHEN 1994

Inhaltsverzeichnis

Einleitung: Die Europäische Union als Rechtsgemeinschaft . .	D 11
A. Bestehende Rechtslage	D 15
I. Strukturelle Grundlagen des Rechts der Europäischen Gemeinschaften	D 15
1. Die Rechtsquellen des Europäischen Gemeinschaftsrechts	D 15
a) Das primäre Gemeinschaftsrecht	D 16
b) Das sekundäre Gemeinschaftsrecht	D 17
c) Die allgemeinen Rechtsgrundsätze	D 24
2. Das Verhältnis des europäischen Gemeinschaftsrechts zum innerstaatlichen Recht	D 29
) Die unmittelbare Wirkung des Gemeinschaftsrechts	D 29
aa) Grundlagen	D 29
bb) Unmittelbare Wirkung des Primärrechts	D 31
cc) Unmittelbare Wirkung von Verordnungen	D 32
dd) Unmittelbare Wirkung von Richtlinien	D 33
de) Amtshaftung der Mitgliedstaaten wegen Nichtumsetzung von Richtlinien	D 37
b) Der Vorrang des Gemeinschaftsrechts	D 39
aa) Grundlagen	D 39
bb) Durchsetzung in den Mitgliedstaaten	D 40
II. Funktionen und Aufbau der europäischen Gerichtsbarkeit	D 44
1. Aufgaben und Funktionen des EuGH und EuG	D 44
a) Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften	D 45
aa) Grundlagen	D 45
bb) Verfahrensarten	D 46
b) Gericht erster Instanz der Europäischen Gemeinschaften	D 59
aa) Grundlagen	D 59
bb) Verfahrensarten	D 60
cc) Rechtsmittel zum EuGH	D 62
2. Institutionelle Struktur des EuGH und EuG	D 63
a) Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften	D 63
b) Gericht erster Instanz der Europäischen Gemeinschaften	D 66

3. Verfahrensablauf vor dem EuGH und EuG	D 67
a) Schriftliches Verfahren	D 67
aa) Streitige Verfahren	D 67
bb) Vorabentscheidungsverfahren	D 68
cc) Gutachtliche Stellungnahmen	D 69
b) Mündliches Verfahren	D 69
aa) Streitige Verfahren und Vorabentscheidungs- verfahren	D 69
bb) Gutachtliche Stellungnahmen	D 71
 B. Analyse und Vorschläge	 D 72
I. Ausbau der zweistufigen Gemeinschaftsgerichtsbarkeit	D 72
1. Grundlagen	D 72
2. Ausschöpfung des primärrechtlichen Ermächtigungs- rahmens	D 74
a) Nichtigkeits-, Untätigkeits- und Schadensersatzkla- gen	D 75
b) Vertragsverletzungsverfahren	D 76
c) Zusammenfassung	D 79
3. Erweiterung des primärrechtlichen Ermächtigungsrah- mens	D 80
a) Vorabentscheidungsverfahren	D 80
b) Gutachtliche Stellungnahmen	D 85
c) Zusammenfassung	D 86
II. Beschränkung des Zugangs zu den Gemeinschaftsgerich- ten	D 87
1. Einschränkung des Instanzenzugs in streitigen Verfah- ren	D 87
2. Eindämmung der Vorabentscheidungen	D 93
a) Annahme zur Vorabentscheidung	D 93
b) Eingeschränkter Instanzenzug im Vorabentscheidungs- verfahren	D 95
III. Spezialisierte Gemeinschaftsgerichte und Spruchkörper	D 98
1. Errichtung von Fachgerichten	D 98
2. Ausbau des Kammersystems	D 101
IV. Ausgestaltung einzelner Verfahrensarten	D 104
1. Vertragsverletzungsverfahren	D 104
a) Grundlagen	D 104
b) Feststellung von Vertragsverstößen durch die Kom- mission	D 105
c) Sanktionierung von Vertragsverstößen	D 106

2. Nichtigkeits- und Untätigkeitsklagen	D 108
a) Grundlagen	D 108
b) Zusammenspiel von Nichtigkeits- und Untätigkeitsklage	D 109
c) Parteifähigkeit des Europäischen Parlaments	D 111
d) Klagebefugnis autonomer Gebietskörperschaften	D 113
3. Schadensersatzklagen	D 116
4. Vorabentscheidungsverfahren	D 118
a) Grundlagen	D 118
b) Vorlageberechtigte Gerichte	D 119
c) Vorlagepflichtige Gerichte	D 123
d) Sanktionen bei Verletzung der Vorlagepflicht	D 125
e) Verstärkte Nutzung des kooperativen Charakters des Verfahrens	D 129
aa) Begründung der Vorlagen	D 129
bb) Stellungnahmen der Verfahrensbeteiligten	D 132
cc) Dialog mit dem vorlegenden Gericht	D 134
5. Gutachtliche Stellungnahmen	D 135
a) Antragsrecht des Europäischen Parlaments	D 136
b) A-priori-Kontrolle des Subsidiaritätsprinzips	D 137
6. Einführung einer Verfassungsbeschwerde	D 138
7. Zwischen- und Nebenverfahren	D 142
a) Streithilfe	D 142
b) Vorläufiger Rechtsschutz	D 143
V. Verfahrensstraffung	D 147
1. Grundlagen	D 147
2. Schriftliches Verfahren	D 149
a) Verkürzung der Verfahrensfristen	D 149
b) Wegfall der zweiten Schriftsatzrunde	D 151
3. Mündliches Verfahren	D 152
VI. Gerichtsverfassung	D 154
1. Verfahrenssprache	D 154
2. Prozeßvertretung	D 155
a) Anwaltszwang	D 155
b) Erfordernis eines Zustellungsbevollmächtigten	D 155
3. Kosten	D 156
4. Sondervoten	D 157
VII. Institutionelle Fragen	D 158
1. Ernennung der Richter und Generalanwälte	D 158
a) Staatsangehörigkeit	D 158
b) Bestellungsmodus	D 159
2. Ernennung von Hilfsberichterstatern	D 161

C. Thesen	D 163
Anhang: Ausgewählte Statistiken zum Rechtssachenanfall beim EuGH	D 175

Abkürzungsverzeichnis

AJDA	Actualité juridique, Droit administratif
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
AWD	Außenwirtschaftsdienst des Betriebsberaters
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
BB	Betriebs-Berater
BStBl.	Bundessteuerblatt
CDE	Cahiers de Droit Européen
CMLR	Common Market Law Review
DAngVers	Deutsche Angestelltenversicherung
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DRiZ	Deutsche Richterzeitung
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
EAG(V)	(Vertrag über die Gründung der) Europäischen Atomgemeinschaft
EG(V)	(Vertrag über die Gründung der) Europäischen Gemeinschaft
EGKS(V)	(Vertrag über die Gründung der) Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl
ELR	European Law Review
EP	Europäisches Parlament
EU(V)	(Vertrag über die) Europäische Union
EuG	Gericht erster Instanz der Europäischen Ge- meinschaften
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften
EuGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitschrift
EuGVÜ	Übereinkommen über die gerichtliche Zustän- digkeit und die Vollstreckung gerichtlicher Ent- scheidungen in Zivil- und Handelssachen
EuMRK	Europäische Konvention zum Schutz der Men- schenrechte und Grundfreiheiten
EuR	Europarecht
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
EWG(V)	(Vertrag über die Gründung der) Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft
EZB	Europäische Zentralbank
ICLQ	International and Comparative Law Quarterly
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung

NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
RDE	Revue de Droit Européen
RIW	Recht der Internationalen Wirtschaft
RMC	Revue du Marché Commun
RTDE	Revue Trimestrielle de Droit Européen
ZaöRVR	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZAP	Zeitschrift für die Anwaltspraxis
ZfSH/SGB	Zeitschrift für Sozialhilfe/Sozialgesetzbuch
ZLR	Zeitschrift für das gesamte Lebensmittelrecht

Einleitung: Die Europäische Union als Rechtsgemeinschaft*

Die Europäische Gemeinschaft, die sich mit dem Maastrichter Vertrag (EUV) vom 7. Februar 1992 zur Europäischen Union fortentwickelt hat, ist mehr als nur ein wirtschaftlicher Zweckverband und ein politisches Ordnungskonzept. Sie ist auch eine ausgeformte Rechtsgemeinschaft, die ihre weitgespannten Integrationsziele im Rahmen einer eigenständigen, unmittelbar geltenden und vorrangigen Rechtsordnung verfolgt. Der Begriff der Rechtsgemeinschaft wurde erstmals von Walter Hallstein – wohl in Anlehnung an das Konzept des Rechtsstaates – geprägt.¹ Später wurde er vom Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (EuGH) aufgegriffen² und sodann vom Bundesverfassungsgericht³ übernommen. Er macht deutlich, daß die Europäische Gemeinschaft/Union, ohne selbst Staatsqualität zu besitzen, in gefestigten rechtsstaatlichen Traditionen wurzelt.⁴

Im Lichte der Rechtsprechung des EuGH manifestiert die „Rechtsstaatlichkeit“ der Gemeinschaft/Union sich vornehmlich unter drei Gesichtspunkten:

- Die Gemeinschaftsrechtsordnung besteht nicht nur aus den Normen des positiven Rechts, sondern umfaßt als integrierenden Bestandteil auch die allgemeinen Rechtsgrundsätze, zu denen insbesondere die Grundrechte der Person gehören. Der einschlägigen Judikatur des EuGH, die sich über zwei Jahrzehnte hinweg herausgebildet und gefestigt hat,⁵ zollt Art. F Abs. 2 EUV Anerkennung, der sich zu einer grundrechtsgeprägten Wertordnung bekennt:

* Der Gutachter spricht an dieser Stelle allen Mitarbeitern seines Lehrstuhls seinen warmen Dank für die engagierte und wertvolle Mitarbeit bei der Vorbereitung und Ausarbeitung der vorliegenden Untersuchung aus. Besonderer Dank und Anerkennung gebühren Frau Assessorin Brigitta Henkel, Frau Rechtsreferendarin Kerstin Dittmann, Herrn Rechtsreferendar Thomas Silberhorn sowie meiner Sekretärin Frau Elke Gross.

¹ W. Hallstein, Die Europäische Gemeinschaft, 5. Aufl. 1979, S. 51–77.

² Urteil vom 23. April 1986, Les Verts gg. Parlament, Rs. 294/83, Slg. 1986, S. 1339, 1365.

³ Urteil vom 12. Oktober 1993 („Zustimmungsgesetz zum Vertrag über die Europäische Union“), 2 BvR 2134/92 und 2 BvR 2159/92, insbesondere S. 69 und 73 des hektographierten Textes.

⁴ R. Stotz, Die Rolle des Gerichtshofs bei der Integration, in: H.-W. Rengeling/R. von Borries (Hrsg.), Aktuelle Entwicklungen in der Europäischen Gemeinschaft, 1992, S. 21.

⁵ Urteil vom 12. November 1969, Stauder, Rs. 29/69, Slg. 1969, S. 419; Urteil vom 13. Dezember 1979, Hauer, Rs. 44/79, Slg. 1979, S. 3727; Urteil vom 11. Juli 1989, Schröder, Rs. 265/87, Slg. 1989, S. 2237.

„Die Union achtet die Grundrechte, wie sie in der am 4. November 1950 in Rom unterzeichneten Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten gewährleistet sind und wie sie sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten als allgemeine Grundsätze des Gemeinschaftsrechts ergeben.“

- Verbindliche Handlungen der Mitgliedstaaten und Gemeinschaftsorgane unterliegen der Rechtmäßigkeitskontrolle am Maßstab des vorrangigen Gemeinschaftsrechts:

„Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft ist eine Rechtsgemeinschaft der Art, daß weder die Mitgliedstaaten noch die Gemeinschaftsorgane der Kontrolle darüber entzogen sind, ob ihre Handlungen im Einklang mit der Verfassungs-urkunde der Gemeinschaft, dem Vertrag, stehen.“⁶

- Von der Gemeinschaftsrechtsordnung verliehene subjektive Rechte müssen in einem effizienten Verfahren durchsetzbar sein.⁷ Gegen Rechtsverletzungen durch die öffentliche Gewalt ist gerichtlicher Rechtsschutz zu gewähren; dies gilt nicht nur gegenüber Maßnahmen der Gemeinschaftsorgane, sondern auch der Hoheitsgewalt der Mitgliedstaaten im Geltungsbereich des Gemeinschaftsrechts.⁸ Das kommunitäre Rechtsschutzerfordernis kann unter bestimmten Voraussetzungen die Pflicht zur Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes einschließen.⁹

Der Eckstein der Europäischen Rechtsgemeinschaft ist das „formelle Hauptgrundrecht“ auf effektiven Rechtsschutz in bezug auf alle durch das Gemeinschaftsrecht begründeten Rechtsverhältnisse.

Das kommunitäre Rechtsschutzsystem ist dualistisch strukturiert:¹⁰ Die Gerichtsbarkeit ist aufgeteilt zwischen den Gemeinschaftsgerichten im institutionellen Sinn (EuGH und das ihm „beigeordnete“ Gericht erster Instanz der Europäischen Gemeinschaften = EuG), die zentral die Einheit und einheitliche Anwendung des Gemeinschaftsrechts sicherstellen sollen, und den Gerichten der Mitgliedstaaten, die im Rahmen ihrer – durch nationales Recht verliehenen – Zuständigkeiten und nach Maßgabe des nationalen Gerichtsorganisations- und

⁶ Urteil vom 23. April 1986, a. a. O. (Fn. 2), S. 1365 f.

⁷ Z. B. Urteil vom 12. März 1987, Kommission gg. Deutschland („Reinheitsgebot für Bier“), Rs. 178/84, Slg. 1987, S. 1227, 1274.

⁸ Urteil vom 15. Mai 1986, *Johnston*, Rs. 222/84, Slg. 1986, S. 1651, 1682; Urteil vom 12. März 1987, a. a. O. (Fn. 7); Urteil vom 15. Oktober 1987, *Heylens*, Rs. 222/86, Slg. 1987, S. 4097, 4117.

⁹ Urteil vom 19. Juni 1990, *Factortame*, Rs. C-213/89, Slg. 1990, S. I-2433.

¹⁰ Vgl. *U. Everling*, Justiz im Europa von morgen, in: DRiZ 1993, S. 5; *J. Schwarze*, Grundzüge und neuere Entwicklung des Rechtsschutzes im Recht der Europäischen Gemeinschaft, in: NJW 1992, S. 1065, 1071.

Verfahrensrechts das unmittelbar geltende und vorrangige Gemeinschaftsrecht auszulegen und anzuwenden haben, wobei sie zur vorgängigen Klärung entscheidungserheblicher Fragen des Gemeinschaftsrechts den EuGH um „Rechtshilfe“ ersuchen können bzw. müssen. Als Gemeinschaftsgerichte im funktionellen Sinn haben sie die volle Wirksamkeit des einschlägigen Gemeinschaftsrechts zu gewährleisten und die Rechte zu schützen, die dieses den einzelnen verleiht.¹¹

Rechtsstreitigkeiten über Gemeinschaftsrecht können folglich sowohl vor den institutionellen Gemeinschaftsgerichten als auch den einzelstaatlichen Gerichten ausgetragen werden. Die wechselseitige Kompetenzabgrenzung bestimmt sich nach dem Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung („compétence d'attribution“), wonach die institutionellen Gemeinschaftsgerichte nur nach Maßgabe der ihnen durch das Gemeinschaftsrecht zugewiesenen Befugnisse tätig werden dürfen (vgl. Art. 4 Abs. 1 EGV; Art. 3 Abs. 1 EAGV). Insoweit ist ihre Jurisdiktion obligatorisch und ausschließlich; eine parallele Zuständigkeit der einzelstaatlichen Gerichte ist ausgeschlossen. Fehlt hingegen eine Kompetenzzuweisung an die institutionellen Gemeinschaftsgerichte, so fallen gemeinschaftsrechtliche Rechtsstreitigkeiten in die ausschließliche Zuständigkeit der einzelstaatlichen Gerichte.¹² Diese sind mithin die Gemeinschaftsrichter des *ius commune*.

Anders als etwa die Abgrenzung des ordentlichen Rechtsweges zum Verwaltungsrechtsweg nach deutschem Recht richtet sich die Zuständigkeitsverteilung zwischen den institutionellen Gemeinschaftsgerichten und den Gerichten der Mitgliedstaaten nicht nach materiellrechtlichen Kriterien wie der europarechtlichen Natur des betreffenden Rechtsstreits, sondern nach der Klageart, insbesondere dem Klagebegehren (Antrag auf Nichtigerklärung, Schadensersatz etc.) und der Qualifikation der Verfahrensbeteiligten (Mitgliedstaat oder Gemeinschaftsorgan bzw. natürliche oder juristische Person).

Im Bereich der Individualklagen (d.h. von nicht institutionellen Klägern erhobenen Klagen) beruht die Kompetenzverteilung auf dem Grundsatz, daß nur Maßnahmen, die den Kläger unmittelbar und individuell betreffen, mit der direkten Klage vor den institutionellen Gemeinschaftsgerichten angefochten bzw. begehrt werden können, wohingegen Rechtsschutz gegen kommunitäre Normativakte nur

¹¹ Urteil vom 9. März 1978, *Simmenthal*, Rs. 106/77, Slg. 1978, S. 629, 643f.; Urteil v. 19. Juni 1990, *Factortame*, a.a.O. (Fn. 9), S. I-2473f.; Urteil vom 19. November 1991, *Franovich*, verb. Rs. C-6/90 und C-9/90, Slg. 1991, S. I-5357, Rdnr. 32.

¹² Vgl. Art. 183 EGV, Art. 155 EAGV, wonach Streitigkeiten, bei denen die Gemeinschaft Partei ist, der Zuständigkeit der einzelstaatlichen Gerichte nicht entzogen sind, soweit keine Zuständigkeit des EuGH aufgrund der Gemeinschaftsverträge besteht.

mittelbar – über den vom nationalen Recht gegen Vollzugsakte der mitgliedstaatlichen Behörden eröffneten Rechtsweg zu den nationalen Gerichten – gewährt wird.

Ein vordringliches Anliegen im Hinblick auf die Optimierung des kommunitären Rechtsschutzsystems muß darin bestehen sicherzustellen, daß individuelle Kläger ein und dasselbe Klagebegehren entweder im nationalen Rechtsweg vor den mitgliedstaatlichen Gerichten oder aber im kommunitären Rechtsweg vor dem EuGH bzw. EuG verfolgen können, so daß einerseits keine Rechtsschutzlücke entsteht, andererseits aber eine Duplizierung des Rechtsschutzes im Sinne einer gleichzeitigen Inanspruchnahme paralleler Rechtswege ausgeschlossen ist. Dies sicherzustellen, ist Aufgabe der Rechtsprechung sowohl der institutionellen Gemeinschaftsgerichte EuGH und EuG als auch der Gerichte der Mitgliedstaaten, die insoweit nach dem Grundgesetz der Gemeinschaftstreue (Art. 5 EGV) zur loyalen Zusammenarbeit und gegenseitigen Rücksichtnahme verpflichtet sind.

Das vorliegende Gutachten analysiert in erster Linie den status quo und mögliche Weiterentwicklungen des Systems der institutionellen Gemeinschaftsgerichtsbarkeit. Zentraler Ausgangspunkt etwaiger Reformen muß dabei das Bestreben sein, die mittlerweile paralysierend wirkende Verfahrenslast des EuGH zu reduzieren, ihm mithin zu ermöglichen, sich auf seine funktionswesentlichen Aufgaben als „Verfassungsgericht“ der Europäischen Union zu konzentrieren. Die Errichtung des hierarchisch nachgeordneten EuG bedeutet einen Schritt in die richtige Richtung; sie hat zu einer spürbaren, wenn auch noch nicht ausreichenden Arbeitsverlagerung auf das Untergericht geführt.

Der Gutachter will sich nicht in die euphorischen Höhen einer ganzheitlichen Neukonzeption der Gemeinschafts/Unionsgerichtsbarkeit versteigen noch betrachtet er es als seine Aufgabe, Zukunftsvisionen einer „new judicial architecture“¹³ zu entwerfen. Die Untersuchung soll vielmehr, ausgehend von der Grundstruktur des bestehenden kommunitären Rechtsschutzsystems, Funktionsmängel und Defizite identifizieren helfen und Möglichkeiten ihrer Beseitigung zur Diskussion stellen.

Zum besseren Verständnis wird der eigentlichen Analyse eine kurze Darstellung der Rechtsquellen und der Konstitutionsprinzipien der unmittelbaren Wirkung und des Vorrangs des Gemeinschaftsrechts vorangestellt.

¹³ J.-P. Jacqué/J. Weiler, *On the Road to European Union – A New Judicial Architecture: An Agenda for the Intergovernmental Conference*, in: CMLR 1990, S. 185; dies., *Sur la voie de l'Union européenne – Une nouvelle architecture judiciaire: Une question à l'ordre du jour de la Conférence intergouvernementale*, in: RTDE 1990, S. 441.

A. Bestehende Rechtslage

I. Strukturelle Grundlagen des Rechts der Europäischen Gemeinschaften

1. Die Rechtsquellen des europäischen Gemeinschaftsrechts

Das Gemeinschaftsrecht als „Ausdruck eines besonderen, durch eine europäische Rechtsgemeinschaft geprägten Wertbewußtseins“¹⁴ bildet eine aus eigenen Rechtsquellen fließende autonome Rechtsordnung, die sich von den mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen unterscheidet, aber auch aus ihrer völkerrechtlichen Verankerung gelöst hat. Allerdings bildet sie noch eine unvollständige „Teilrechtsordnung“,¹⁵ die der rechtsvergleichenden Ergänzung aus dem Fundus des nationalen Rechts und der gemeineuropäischen Rechtstraditionen (vgl. Art. 215 Abs. 2 EGV für den Bereich der außervertraglichen Haftung der Gemeinschaft), gelegentlich auch der Ideenleihe aus dem Völkerrecht bedarf.

Läßt man die im Schrifttum umstrittene Frage eines europäischen Gewohnheitsrechts¹⁶ außer Betracht, so können drei Kategorien von Rechtsquellen unterschieden werden, aus denen das Recht der Europäischen Gemeinschaften fließt:¹⁷

– die Gemeinschaftsverträge nebst den ihnen beigefügten Anhängen und Protokollen (primäres Gemeinschaftsrecht);

¹⁴ U. Everling, Sind die Mitgliedstaaten noch Herren der Verträge? Zum Verhältnis von Europäischem Gemeinschaftsrecht und Völkerrecht, in: Festschrift für H. Mosler, 1983, S. 173, 177.

¹⁵ H. Kutscher, Der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften 1952–1982: Rückblick – Ausblick, in: Integration (Beilage zur Europäischen Zeitung), 4/83, S. 149, 151.

¹⁶ Dazu A. Bleckmann, Rechtsquellen, in: M. A. Dausen (Hrsg.), Handbuch des EG-Wirtschaftsrechts, 1993, B. I, Rdnr. 74–77.

¹⁷ Siehe allgemein: J.-V. Louis, Die Rechtsordnung der Europäischen Gemeinschaften, 5. Aufl. 1990, S. 45 ff.; H. F. Köck, Rechtsquellen des Gemeinschaftsrechts; Organe und Verfahren der Rechtsetzung; Vollzug des Gemeinschaftsrechts; Sanktionen, in: K. Korinek/H. P. Rill (Hrsg.), Österreichisches Wirtschaftsrecht und das Recht der EG, 1990, S. 35; K.-D. Borchardt, Die rechtlichen Grundlagen der Europäischen Gemeinschaften – Rechtsquellen, Rechtshandlungen, Rechtsetzung, in: M. Röttinger/C. Weyringer (Hrsg.), Handbuch der europäischen Integration, 1991, S. 43 ff.; Th. Oppermann, Europarecht, 1991, S. 154 ff., Rdnr. 394 ff.; M. Schweitzer/W. Hummer, Europarecht, 4. Aufl. 1993, S. 14 ff.; A. Bleckmann, Das Recht der Europäischen Gemeinschaft, 5. Aufl. 1990, S. 121 ff., Rdnr. 237 ff.; R. Lukes, Rechtsetzung und Rechtsangleichung, in: M. A. Dausen (Hrsg.), Handbuch des EG-Wirtschaftsrechts, 1993, B. II.

- die von den Gemeinschaftsorganen auf der Grundlage der Verträge erlassenen Rechtsakte (sekundäres oder abgeleitetes Gemeinschaftsrecht);
- die allgemeinen Rechtsgrundsätze des Gemeinschaftsrechts, einschließlich der Grundrechte (ungeschriebenes Gemeinschaftsrecht).

a) Das primäre Gemeinschaftsrecht

Das primäre Gemeinschaftsrecht hat materiell Verfassungscharakter.¹⁸ Es ist u. a. enthalten in

- * den Gründungsverträgen der Europäischen Gemeinschaften, d. h. dem Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl vom 18. April 1951 („Pariser Vertrag“, in Kraft seit 23. Juli 1952) und den Verträgen zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft vom 25. März 1957 („Römische Verträge“, in Kraft seit 1. Januar 1958);
- * den Verträgen zur Änderung oder Ergänzung der Gründungsverträge; hierbei handelt es sich vor allem um:
 - den Vertrag vom 8. April 1965 zur Einsetzung eines gemeinsamen Rates und einer gemeinsamen Kommission der Europäischen Gemeinschaften („Fusionsvertrag“);
 - den Vertrag vom 22. April 1970 zur Änderung bestimmter Haushaltsvorschriften;
 - den Vertrag vom 22. Juli 1975 zur Änderung bestimmter Finanzvorschriften;
 - den Akt vom 20. September 1976 zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten der Versammlung („Direktwahlakt“);
 - die Einheitliche Europäische Akte vom 17. und 28. Februar 1986;
 - den Vertrag vom 7. Februar 1992 über die Europäische Union;
 - die Verträge über den Beitritt neuer Mitgliedstaaten (Vertrag über den Beitritt Dänemarks, Irlands und des Vereinigten Königreichs 1972; Vertrag über den Beitritt Griechenlands 1979; Vertrag über den Beitritt Portugals und Spaniens 1985);
- * den den Gemeinschaftsverträgen beigefügten Anhängen sowie den im gegenseitigen Einvernehmen der Mitgliedstaaten beigefügten Protokollen, die „Bestandteil“ dieser Verträge sind (Art. 84 EGKSV; Art. 239 EGK Art. 207 EAGV).

Für das Verhältnis der verschiedenen Akte des kommunitären Primärrechts zueinander gelten die aus den Rechtsordnungen der Mit-

¹⁸ A. Bleckmann, a. a. O. (Fn. 16), Rdnr. 3; Th. Oppermann, a. a. O. (Fn. 17), Rdnr. 394.

gliedstaaten bekannten Konfliktregeln der „lex posterior“ und der „lex specialis“.¹⁹ Im übrigen enthalten die Gemeinschaftsverträge eigene Revisionsbestimmungen, die die Voraussetzungen und das Verfahren einer Vertragsänderung bzw. -ergänzung abschließend regeln (insbesondere Art. N EUV für die „große“ Vertragsrevision; Art. O EUV für den Spezialfall einer Aufnahme neuer Mitgliedstaaten).²⁰

Nicht zum Primärrecht gehören die völkerrechtlichen Abkommen, die von der Gemeinschaft oder den Mitgliedstaaten aufgrund der Gemeinschaftsverträge abgeschlossen wurden. Diese gehen entweder als Sekundärrecht den Gemeinschaftsverträgen nach oder stehen als sog. flankierende Übereinkommen außerhalb der Gemeinschaftsrechtsordnung im engeren Sinn.

b) Das sekundäre Gemeinschaftsrecht

Das sekundäre Gemeinschaftsrecht umfaßt die von den Gemeinschaftsorganen auf der Grundlage der Gemeinschaftsverträge erlassenen Rechtsakte, d. h. das aus der primärrechtlich begründeten Rechtsetzungsgewalt der EG abgeleitete, dem Primärrecht mithin nachgeordnete Recht („organgeschaffenes Gemeinschaftsrecht“).²¹

Entsprechend dem Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung („compétence d'attribution“) sind die Gemeinschaftsorgane zur Rechtsetzung nur insoweit befugt, als ihnen das Primärrecht eine entsprechende Zuständigkeit zuweist; das primäre Gemeinschaftsrecht bildet somit „Grundlage, Rahmen und Grenze“²² der sekundärrechtlichen Rechtsetzungsgewalt der Gemeinschaft, und zwar nicht nur hinsichtlich des Regelungsgegenstandes und der inhaltlichen Ausgestaltung des Derivativrechts, sondern auch hinsichtlich der Wahl der Rechtsform (die bereits durch die konkrete Ermächtigungsgrundlage vorgegeben oder eingeschränkt sein kann).²³

¹⁹ A. Bleckmann, ebd.

²⁰ Früher Art. 96, 98 EGKS; Art. 236, 237 EWGV; Art. 204, 205 EAGV. Dazu eingehend: R. Lukes, *Rechtsetzung und Rechtsangleichung*, in: M. A. Dausen (Hrsg.), *Handbuch des EG-Wirtschaftsrechts*, 1993, B. II, Rdnr. 25–42 m. w. N.

²¹ R. Lukes, a. a. O. (Fn. 20), Rdnr. 18.

²² Z. B. Urteil vom 5. Oktober 1978 („Invaliditätsrente“), Rs. 26/78, Slg. 1978, S. 1771, 1778.

²³ So können etwa auf dem Gebiet des Niederlassungsrechts und des freien Dienstleistungsverkehrs nur Richtlinien erlassen werden (Art. 54, 57, 63 EGV), wohingegen im Bereich des Kartellrechts wahlweise Verordnungen oder Richtlinien erlassen werden können (Art. 87 EGV). Für die Verwirklichung der Gemeinsamen Agrarpolitik stehen Verordnungen, Richtlinien, Entscheidungen oder Empfehlungen zur Verfügung (Art. 43 EGV). Die binnenmarktbezogene Rechtsangleichung erfolgt durch den Erlaß hinsichtlich ihrer Form nicht spezifizierter „Maßnahmen“ (Art. 100a EGV). Schließlich ermächtigt die allgemeine Lückenfüllungsklausel des Art. 235 EGV zum ergänzenden Erlaß aller „geeigneten Vorschriften“.

Das sekundärrechtliche Handlungsinstrumentarium der Gemeinschaft besteht in erster Linie aus den in den Verträgen selbst typisierten Rechtsaktformen. Eine nicht abschließende Aufzählung enthält der Katalog des Art. 189 EGV (entsprechend Art. 161 EAGV; abweichend Art. 14 EGKS), der Verordnungen, Richtlinien, Entscheidungen, Empfehlungen und Stellungnahmen definiert. Weitere Handlungstypen finden sich in verschiedenen Einzelvorschriften spezifiziert (z. B. Programme: Art. 54, 63, 130i EGV; völkerrechtliche Abkommen der Gemeinschaft mit Drittstaaten oder internationalen Organisationen: Art. 113, 228, 238 EGV). Daneben bedienen die Gemeinschaftsorgane sich in ihrer Rechtsetzungspraxis einer Vielzahl atypischer Handlungsformen, teilweise unter sehr unterschiedlichen Bezeichnungen (z. B. Beschlüsse, Entschließungen, Erklärungen).²⁴

* Die Verordnung (Art. 189 Abs. 2 EGV; Art. 161 Abs. 2 EAGV)²⁵ „hat allgemeine Geltung. Sie ist in allen ihren Teilen verbindlich und gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat“. Verordnungen sind Normativekte, die abstrakte und generelle Regelungen enthalten.

In der Praxis (z. B. im Bereich der Gemeinsamen Agrarmarktordnungen) werden Grundverordnungen (des Rates) häufig durch detailintensivere Durchführungsverordnungen (des Rates oder der Kommission) implementiert. Aus der Sicht der deutschen Rechtsordnung können daher Gemeinschaftsverordnungen funktionell sowohl einem förmlichen Gesetz als auch einer Rechtsverordnung entsprechen.

Gemeinsam ist allen Verordnungen, daß sie mit ihrem Inkrafttreten unmittelbar Bestandteil der mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen werden, ohne daß es ihrer Umsetzung oder einer sonstigen Übernahme in die innerstaatliche Rechtsordnung bedürfte. Unter Rechtsschutzgesichtspunkten ist die Feststellung wichtig, daß der Einzelne sich auf Verordnungsvorschriften in gleicher Weise berufen kann wie auf Vorschriften des nationalen Rechts.

Die Verordnung ist auf objektiv bestimmte Sachverhalte anwendbar und entfaltet Rechtswirkungen für allgemein und abstrakt umrissene Personengruppen.²⁶ Dabei ist unerheblich, ob sich die erfaßten

²⁴ U. Everling, Zur rechtlichen Wirkung von Beschlüssen, Entschließungen, Erklärungen und Vereinbarungen des Rates oder der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft, in: Gedächtnisschrift für L.-J. Constantinesco, 1983, S. 123.

²⁵ Ihr entspricht die allgemeine Entscheidung i. S. d. Art. 14 Abs. 2 EGKS; siehe dazu: K.-D. Borchardt, a. a. O. (Fn. 17), S. 59.

²⁶ Urteil vom 21. Juni 1958, Wirtschaftsvereinigung Eisen- und Stahlindustrie, Rs. 13/57, Slg. 1958, S. 271, 297; Urteil vom 17. Mai 1972, Leonesio, Rs. 93/71, Slg. 1972, S. 287, 294; Urteil vom 7. Februar 1973, Kommission gg. Italien, Rs. 39/72, Slg. 1973, S. 101, 115; Urteil vom 5. Mai 1977, Koninklijke Scholten Honig, Rs. 101/76, Slg. 1977, S. 797, 807; Urteil vom 7. Februar 1979, Kommission gg. Vereinigtes Königreich, Rs. 128/78, Slg. 1979, S. 419, 428; Urteil vom 6. Oktober 1982, Aluisse, Rs. 307/81, Slg. 1982, S. 3463, 3472.

Personen „der Zahl nach oder sogar namentlich mit mehr oder weniger großer Genauigkeit bestimmen lassen, sofern nur feststeht, daß die Maßnahme nach ihrer Zweckbestimmung aufgrund eines objektiven Tatbestands rechtlicher oder tatsächlicher Art anwendbar ist“.²⁷

Im Gegensatz zur Verordnung ist die Richtlinie (Art. 189 Abs. 3 EGV; Art. 161 Abs. 3 EAGV)²⁸ nicht generell, sondern nur für die Mitgliedstaaten, an die sie gerichtet wird, und zudem nur „hinsichtlich des zu erreichenden Zieles verbindlich“, überläßt jedoch „den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mittel“.

Die Richtlinie ist ein zweistufiges Handlungsinstrument, das gewisse Parallelen zu einem Rahmengesetz in einem föderalistisch strukturierten Staatsgebilde wie der Bundesrepublik Deutschland aufweist. Auf der ersten, kommunitären Stufe wird das angestrebte Ziel verbindlich vorgegeben, während auf der zweiten Stufe die Zielbestimmung im Rahmen der mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen dezentral verwirklicht wird.

Richtlinien sind innerhalb einer bestimmten, im Richtlinientext selbst festgesetzten Frist in nationales Recht „umzusetzen“; sie entfalten ihre volle Wirkung erst durch diese Umsetzung. Richtlinienbestimmungen sind idealtypischerweise von geringerer Detailregelungsintensität als Verordnungsbestimmungen. Im Gegensatz zu letzteren verdrängen sie das einschlägige nationale Recht nicht automatisch, sondern belassen den Mitgliedstaaten einen gewissen Gestaltungsspielraum bei der Anpassung ihrer Rechtsordnungen. Die Rechtsform der Richtlinie eignet sich daher besonders für Materien, in denen eine gewisse Angleichung („Harmonisierung“) der Rechtslage in den einzelnen Mitgliedstaaten, jedoch kein gemeinschaftseinheitliches, zentrales Recht angestrebt wird (z. B. Art. 100, 100a EGV). Damit wird eine organische Eingliederung der gemeinschaftsrechtlichen Zielvorgaben in die gewachsenen Strukturen des nationalen Rechts bzw. die Beibehaltung gewisser nationaler Besonderheiten („Europa der Vielfalt“) ermöglicht.²⁹

Nach gefestigter Rechtsprechung des EuGH sind die Mitgliedstaaten zwar nicht zur wortgetreuen Übernahme des Richtlinientextes in ihr nationales Recht gehalten, haben jedoch die vollständige Anwendung der Richtlinie in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht sicher-

²⁷ Urteil vom 11. Juli 1968, Zuckerfabrik Watenstedt, Rs. 6/68, Slg. 1968, S. 611, 621; Urteil vom 5. Mai 1977, Koninklijke Scholten Honig, Rs. 101/76, Slg. 1977, S. 797, 808; Urteil vom 25. März 1982, Alexander Moxsel, Rs. 45/81, Slg. 1982, S. 1129, 1144.

²⁸ Ihr entspricht die Empfehlung i. S. d. Art. 14 Abs. 3 EGKSV.

²⁹ Zur Rechtsangleichung siehe allgemein *B. Beutler/R. Bieber/J. Pipkorn/J. Streil*, Die Europäische Gemeinschaft – Rechtsordnung und Politik, 3. Aufl. 1987, S. 368 ff.; *P.-Chr. Müller-Graff*, Die Rechtsangleichung zur Verwirklichung des Binnenmarktes, in: *EuR* 1989, S. 107 ff.; *R. Lukes*, a. a. O. (Fn. 20), Rdnr. 71–105.

zustellen.³⁰ Hierzu bedarf es aus Gründen der Rechtssicherheit des Erlasses verbindlichen nationalen Rechts. Eine bloße Verwaltungspraxis, die von den Behörden beliebig geändert werden könnte und überdies nur unzureichende Publizität besitzt, würde diesen Anforderungen nicht gerecht.³¹

* Die Entscheidung (Art. 189 Abs. 4 EGV; Art. 161 Abs. 4 EAGV)³² ist ein dem Verwaltungsakt des deutschen Rechts vergleichbarer Akt des Verwaltungsvollzugs, der sich an einen oder mehrere Mitgliedstaaten oder an Privatpersonen richten kann. Mit der Verordnung hat die Entscheidung gemeinsam, daß sie unmittelbar verbindlich ist, d. h. nicht der Umsetzung in nationales Recht bedarf; sie unterscheidet sich jedoch von dieser durch ihre einzelfallgestaltende Wirkung, ihre individuelle Geltung.

Diese Voraussetzungen sind bei einem Rechtsakt, der allgemeine Regelungen enthält, hinsichtlich eines Klägers erfüllt, den die fragliche Maßnahme „wegen bestimmter persönlicher Eigenschaften oder besonderer ihn aus dem Kreis aller übrigen Personen heraushebender Umstände berührt und ... daher in ähnlicher Weise individualisiert wie den Adressaten“.³³ Der EuGH scheint insoweit darauf abzustellen, ob der angefochtene Rechtsakt einen geschlossenen, zum Zeitpunkt seines Erlasses abschließend bestimmten oder bestimmbaren, d. h. in der Zukunft nicht mehr erweiterbaren Personenkreis betrifft.³⁴

³⁰ Urteil vom 8. April 1976, *Royer*, Rs. 48/75, Slg. 1976, S. 497; Urteil vom 23. November 1977, *Enka*, Rs. 38/77, Slg. 1977, S. 2203, 2212; Urteil vom 18. März 1980, Kommission gg. Italien, Rs. 91/79, Slg. 1980, S. 1099; Urteil vom 23. Mai 1985, Kommission gg. Deutschland, Rs. 29/84, Slg. 1985, S. 1661; Urteil vom 9. April 1987, Kommission gg. Italien, Rs. 363/85, Slg. 1987, S. 1733, Rdnr. 7; Urteil vom 3. März 1988, Kommission gg. Italien, Rs. 116/86, Slg. 1988, S. 1323; Urteil vom 27. April 1988, Kommission gg. Frankreich, Rs. 252/85, Slg. 1988, S. 2243; Rdnr. 18, 19; Urteil vom 27. April 1989, Kommission gg. Italien, Rs. 324/87, Slg. 1989, S. 1013; Urteil vom 15. März 1990, Kommission gg. Niederlande, Rs. C-339/87, Slg. I-1990, S. 851.

³¹ Z. B. Urteil vom 23. Februar 1988, Kommission gg. Italien, Rs. 429/85, Slg. 1988, S. 843, Rdnr. 12; vgl. auch Urteil vom 30. Mai 1991, Kommission gg. Deutschland, Rs. C-361/88, Slg. 1991, S. I-2567, Rdnr. 15; Urteil vom 30. Mai 1991 („TA Luft“), Rs. C-59/89, Slg. 1991, S. I-2607; dazu K.-D. Borchardt, Vertragsverletzungsverfahren, in: M. A. Dausen (Hrsg.), Handbuch des EG-Wirtschaftsrechts, 1993, P. I, Rdnr. 13.

³² Ihr entspricht die individuelle Entscheidung i. S. d. Art. 14 Abs. 2 EGKSV; Urteil vom 5. Dezember 1963, *Henricot*, verb. Rs. 23, 24 und 52/63, Slg. 1963, S. 467; Urteil vom 5. Dezember 1963, *Lemmerz-Werke*, verb. Rs. 53 und 54/63, Slg. 1963, S. 517, 538; Urteil vom 6. Oktober 1970, *Grad*, Rs. 9/70, Slg. 1970, S. 825, 838; Urteil vom 13. Mai 1971, *Fruit Company*, verb. Rs. 41-44/70, Slg. 1971, S. 411, 422; Urteil vom 29. Oktober 1980, *Roquette*, Rs. 138/79, Slg. 1980, S. 3333, 3355; Urteil vom 29. Januar 1985, *Binderer*, Rs. 147/83, Slg. 1985, S. 257.

³³ Urteil vom 15. Juli 1963, *Plaumann*, Rs. 25/62, Slg. 1963, S. 211, 238; Urteil vom 2. Juli 1964, *Glucoseries Réuniones*, Rs. 1/64, Slg. 1964, S. 883, 895; Urteil vom 14. Juli 1983, *Spijker Kwasten*, Rs. 231/82, Slg. 1983, S. 2559, 2566.

³⁴ Urteil vom 21. Mai 1987, *Union Deutsche Lebensmittelwerke*, Rs. 97/85, Slg. 1987, S. 2265, 2287.

Ein Entscheidungscharakter ist dagegen zu verneinen, wenn der Kläger nur aufgrund seiner Zugehörigkeit zu einer „allgemein und abstrakt umrissenen Personengruppe“ betroffen ist.³⁵ Die Abgrenzung der Entscheidung von der Verordnung ist unter dem Gesichtspunkt des Individualrechtsschutzes bedeutsam, da gemäß Art. 173 Abs. 4 EGV, Art. 146 Abs. 4 EAGV natürliche oder juristische Personen echte Normativregelungen nicht mit der Nichtigkeitsklage anfechten können.³⁶

Empfehlungen und Stellungnahmen (Art. 189 Abs. 5 EGV; * Art. 161 Abs. 5 EAGV; ähnlich Art. 14 Abs. 4 und 5 EGKSV) sind „nicht verbindlich“ und daher mangels eines schutzwürdigen Interesses nicht mit der Nichtigkeitsklage anfechtbar (vgl. Art. 173 Abs. 1 EGV; Art. 146 Abs. 1 EAGV).

Empfehlungen sind – rechtlich nicht bindende – Willensäußerungen eines Gemeinschaftsorgans;³⁷ bei Stellungnahmen handelt es sich um Meinungsäußerungen eines Gemeinschaftsorgans zu Tatsachen- oder Rechtsfragen. Beide Handlungsformen können jedoch mittelbare rechtliche Wirkung insofern entfalten, als sie z. B. eine Zulässigkeitsvoraussetzung für bestimmte Verfahren vor dem EuGH sein können. Im übrigen können sich aus ihnen im Einzelfall durchaus zu beachtende Anhaltspunkte für die Auslegung verbindlicher Gemeinschaftsrechtssätze ergeben.

Völkerrechtliche Verträge der Gemeinschaft mit Drittstaaten oder * internationalen Organisationen (siehe insbesondere Art. 113, 228, 238 EGV)³⁸ ergänzen das System der gemeinschaftsinternen Organhand-

³⁵ Urteil vom 5. Mai 1977, Koninklijke Scholten Honig, Rs. 101/76, Slg. 1977, S. 797, 807.

³⁶ Zur Zulässigkeit von Individualklagen gegen Normativakte auf dem Gebiet der Zölle und des Antidumping- und Antisubventionsrechts eingehend: R. Stotz, Nichtigkeitsklage, in: M. A. Dausen (Hrsg.), Handbuch des EG-Wirtschaftsrechts, 1993, P. I, Rdnr. 83–103.

³⁷ Z. B. Empfehlungen der Kommission an die Mitgliedstaaten zwecks Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen (Art. 102 Abs. 1 EGV).

³⁸ Nach Art. 113 EGV ist die gemeinsame Handelspolitik einschließlich des Abschlusses von Zoll- und Handelsabkommen Gemeinschaftssache (dazu Gutachten vom 4. Oktober 1979, Internationales Naturkautschuk-Übereinkommen, Rs. 1/78, Slg. 1979, S. 2871). Nach Art. 238 EGV kann die Gemeinschaft „mit einem oder mehreren Staaten oder einer oder mehreren internationalen Organisationen Abkommen schließen, die eine Assoziierung mit gegenseitigen Rechten und Pflichten, gemeinsamem Vorgehen und besonderen Verfahren herstellen“. Darüber hinaus ist es gefestigte Rechtsprechung des Gerichtshofes, daß „sich die Befugnis, die Gemeinschaft gegenüber Drittstaaten zu verpflichten, ... stillschweigend aus den die interne Zuständigkeit begründenden Bestimmungen des Vertrages [ergibt], sofern die Beteiligung der Gemeinschaft an der völkerrechtlichen Vereinbarung ... notwendig ist, um eines der Ziele der Gemeinschaft zu erreichen“ (Gutachten vom 26. April 1977, Stillelegungsfonds für die Binnenwirtschaft, Rs. 1/76, Slg. 1977, S. 741). Andererseits sind „in Bereichen, in

lungen. Nach gefestigter Rechtsprechung des EuGH bilden solche Abkommen „einen integrierenden Bestandteil der Gemeinschaftsrechtsordnung“.³⁹

Entsprechendes gilt für völkerrechtliche Abkommen wie das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen (GATT), die zwar noch von den Mitgliedstaaten abgeschlossen worden sind, deren Regelungsgegenstand aber heute in den Zuständigkeitsbereich der Gemeinschaft fällt. Sie bilden ebenso wie die von der Gemeinschaft selbst abgeschlossenen Abkommen einen Bestandteil der Gemeinschaftsrechtsordnung, da die Gemeinschaft insoweit an Stelle der Mitgliedstaaten in die Verpflichtungen aus den Abkommen eingetreten ist.⁴⁰

Anzumerken ist, daß nach allgemeinen völkerrechtlichen Grundsätzen die Auslegung bzw. das Ergebnis einer Gültigkeitsprüfung internationaler Abkommen durch den EuGH nur die Gemeinschaftsseite bindet, Drittstaaten aber nicht entgegengehalten werden kann.⁴¹

denen die Gemeinschaft zur Verwirklichung einer vom Vertrag vorgesehenen Politik Vorschriften erlassen hat, die in irgendeiner Form gemeinsame Rechtsnormen vorsehen, die Mitgliedstaaten weder einzeln noch selbst gemeinsam handelnd berechtigt, mit dritten Staaten Verpflichtungen einzugehen, die diese Normen beeinträchtigen“ (Urteil vom 31. März 1971, Kommission gg. Rat, Europäisches Übereinkommen über den Straßenverkehr, Rs. 22/70, Slg. 1971, S. 263). Dazu *M. A. Dausess*, Die Beteiligung der Europäischen Gemeinschaften an multilateralen Völkerrechtsübereinkommen, in: *EuR* 1979, S. 138; *ders.*, Rechtliche Probleme der Abgrenzung der Vertragsschlußbefugnis der EG und der Mitgliedstaaten und die Auswirkung der verschiedenen Abgrenzungsmodelle, in: *G. Ress* (Hrsg.), *Souveränitätsverständnis in den Europäischen Gemeinschaften*, 1980, S. 171. Zur Vertragsabschlußbefugnis der EG siehe außerdem *R. Arnold*, Außenhandelsrecht – Grundregeln, in: *M. A. Dausess* (Hrsg.), *Handbuch des EG-Wirtschaftsrechts*, 1993, K. I, Rdnr. 46 ff.; *M. A. Dausess*, Gutachtliche Stellungnahmen, in: *ders.* (Hrsg.), *Handbuch des EG-Wirtschaftsrechts*, 1993, P. III, Rdnr. 8–10.

³⁹ Urteil vom 30. April 1974, *Haegeman*, Rs. 181/73, Slg. 1974, S. 449, 460; ähnlich Urteil vom 26. Oktober 1982, *Kupferberg*, Rs. 104/81, Slg. 1982, S. 3641, 3662; vgl. auch Urteil vom 5. Februar 1976, *Bresciani*, Rs. 87/75, Slg. 1976, S. 129; Urteil vom 9. Februar 1982, *Polydor*, Rs. 270/80, Slg. 1982, S. 329.

⁴⁰ Urteil vom 12. Dezember 1972, *International Fruit Company*, verb. Rs. 21–24/72, Slg. 1972, S. 1219, 1228; Urteil vom 19. November 1975, *Nederlandse Spoorwegen*, Rs. 38/75, Slg. 1975, S. 1439, 1450; Urteil vom 16. März 1983, *SIOT*, Rs. 266/81, Slg. 1983, S. 731, 780.

⁴¹ Vgl. *U. Everling*, *Das Vorabentscheidungsverfahren vor dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften: Praxis und Rechtsprechung*, 1986, S. 26f. Der EuGH hat wiederholt unterstrichen, daß es seine Sache ist, „im Rahmen seiner Zuständigkeit zur Auslegung der Bestimmungen von Abkommen deren einheitliche Anwendung innerhalb der gesamten Gemeinschaft sicherzustellen“ (Urteil vom 26. Oktober 1982, *Kupferberg*, Rs. 104/81, Slg. 1982, S. 3641, 3663). Noch ungeklärt ist die Frage, ob völkerrechtliche Verträge, an die die Gemeinschaft gebunden ist, im Wege der Vorabentscheidung auch auf ihre Gültigkeit überprüft werden können. Das Schrifttum hat hieran Zweifel geäußert; denn die Feststellung der Ungültigkeit könnte die Wirksamkeit der eingegangenen völkerrechtlichen Verpflichtungen gefährden (vgl. *J. F. Couzinet*, *Le renvoi en appréciation de validité devant la Cour de justice des Communautés européennes*, in: *RTDE* 1976, S. 649, 688).

* Aktionsprogramme enthalten rechtlich unverbindliche Zielvorgaben für die Verwirklichung bestimmter Gemeinschaftspolitiken. Ihnen kommt in erster Linie eine politische Orientierungsfunktion zu. Ähnliches gilt für Entschließungen des Rates mit überwiegend politischem Inhalt⁴² sowie für Entschließungen und Erklärungen des Europäischen Rates mit Gemeinschaftsbezug (z.B. zu Grundsatzfragen der Politischen Union, der Wirtschafts- und Währungsunion, der Regionalpolitik, den Grundrechten).⁴³ Ihnen gleichzustellen sind Beschlüsse der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten, die sich unmittelbar auf die Verwirklichung der Vertragsziele beziehen. Zwar handelt es sich hierbei nicht um Handlungen eines Gemeinschaftsorgans, sondern um Willensäußerungen der Mitgliedstaaten mit dem Ziel einer politischen Konzertierung, jedoch bilden solche Beschlüsse häufig die Grundlage für Organhandlungen der Gemeinschaft.⁴⁴

* Zum Gemeinschaftsrecht im weiteren Sinne zählen auch die flankierenden Übereinkommen, die die Mitgliedstaaten untereinander abschließen und deren Regelungsgegenstand in engem Sachzusammenhang mit der Tätigkeit der Gemeinschaft steht. Unter diese Kategorie fallen insbesondere die – bislang vier – auf der Grundlage des Art. 228 E(W)GV geschlossenen völkerrechtlichen Übereinkommen zur Rechtsvereinheitlichung auf dem Gebiet des Privatrechts, nämlich:

- das Übereinkommen über die gerichtliche Zuständigkeit und die Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen in Zivil- und Handels-sachen (EuGVÜ) vom 27. September 1968⁴⁵ (in Kraft seit 1. Februar 1973);
- das Übereinkommen über die gegenseitige Anerkennung von Gesellschaften und juristischen Personen vom 29. Februar 1968⁴⁶ (noch nicht in Kraft);
- das Übereinkommen über das auf vertragliche Schuldverhältnisse anzuwendende Recht vom 19. Juni 1980⁴⁷ (noch nicht in Kraft);

⁴² Vgl. Urteil vom 24. Oktober 1973, *Schlüter*, Rs. 9/73, Slg 1973, S. 1135; Urteil vom 3. Februar 1976, *Manghera*, Rs. 59/75, Slg. 1976, S. 91.

⁴³ *K.-D. Borchardt*, a. a. O. (Fn 17), S. 65 f. mit Hinweis auf *U. Everling*, a. a. O. (Fn. 24).

⁴⁴ Z. B. Beschluß der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 12. Mai 1960 über die beschleunigte Verwirklichung der Vertragsziele, ABl. EG 1960, S. 1217; Beschluß der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 15. Mai 1962 über die zusätzliche Beschleunigung der Verwirklichung der Vertragsziele, ABl. EG 1962, S. 1284.

⁴⁵ ABl. EG 1972, L 299, S. 32; BGBl. 1972 II, S. 774; Text in der Fassung des Übereinkommens über den Beitritt des Königreichs Spanien und der Portugiesischen Republik, ABl. EG 1990, C 89, S. 25.

⁴⁶ BGBl. 1972 II, S. 370.

⁴⁷ ABl. EG 1980, L 266, S. 1.

- die Vereinbarung über Gemeinschaftspatente vom 15. Dezember 1989⁴⁸, die das Übereinkommen über das europäische Patent für den Gemeinsamen Markt vom 15. Dezember 1975 ändert und ergänzt (noch nicht in Kraft).
- * Das EuGVÜ wird ergänzt durch das Übereinkommen von Lugano über die gerichtliche Zuständigkeit und die Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen⁴⁹ vom 16. September 1988 (in Kraft seit 1. Januar 1992 zwischen zehn Vertragsparteien), das zwischen zwölf EG-Mitgliedstaaten und den damals sechs EFTA-Staaten geschlossen worden ist („Komplementärrecht zum Gemeinschaftskomplementärrecht“).

c) Die allgemeinen Rechtsgrundsätze

Ebenso wie das Völkerrecht und die Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten beschränkt das Gemeinschaftsrecht sich nicht auf die Normsätze des positiven Rechts, sondern umfaßt auch allgemeine Rechtsgrundsätze. Der EuGH anerkennt in ständiger Rechtsprechung, daß diese Grundsätze einen integrierenden Bestandteil der Gemeinschaftsrechtsordnung bilden und von ihm zur Rechtsfindung heranzuziehen sind⁵⁰. Er hat dies aus dem Rechtsgedanken selbst abgeleitet, der in den Verträgen seinen allgemeinsten Ausdruck in der Formel gefunden hat, daß der Gerichtshof „die Wahrung des Rechts“ bei der Auslegung und Anwendung der Gemeinschaftsverträge sichert (Art. 164 EGV; Art. 136 EAGV; Art. 31 EGKS).

Eine herausragende Rolle spielen in der Spruchpraxis des EuGH die Grundrechte der Person⁵¹, die er in Ermangelung eines Grund-

⁴⁸ ABl. EG 1989, L 401, S. 1.

⁴⁹ ABl. EG 1988, L 319, S. 9.

⁵⁰ Urteil vom 12. November 1969, *Stauder*, Rs. 29/69, Slg. 1969, S. 419, 424; Urteil vom 17. Dezember 1970, *Internationale Handelsgesellschaft*, Rs. 11/70, Slg. 1970, S. 1125, 1135; Urteil vom 14. Mai 1974, *Nold*, Rs. 4/73, Slg. 1974, S. 491, 507; Urteil vom 13. Dezember 1979, *Hauer*, Rs. 44/79, Slg. 1979, S. 3727, 3744; Urteil vom 11. Juli 1989, *Schröder*, Rs. 265/87, Slg. 1989, S. 2237, 2267.

⁵¹ Aus dem jüngeren Schrifttum zu den Grundrechten siehe insbesondere: *K. Bahlmann*, Der Grundrechtsschutz in der Europäischen Gemeinschaft – Wege der Verwirklichung, in: *EuR* 1982, S. 1; *M. A. Dausen*, Der Schutz der Grundrechte in der Europäischen Gemeinschaft, in: *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart*, Bd. 31, 1982, S. 1; *D. Feger*, Die Normsetzung auf dem Gebiet der Grundrechte in den Europäischen Gemeinschaften – Der Europäische Gerichtshof (EuGH) als Rechtsetzungsorgan, in: *DÖV* 1987, S. 322; *A. Weber*, Die Grundrechte im Integrationsprozeß der Gemeinschaft in vergleichender Perspektive, in: *JZ* 1989, S. 965; *I. Pernice*, Gemeinschaftsverfassung und Grundrechtsschutz. Grundlagen, Bestand und Perspektiven, in: *NJW* 1990, S. 2409; *M. Zuleeg*, Der Schutz der Menschenrechte im Gemeinschaftsrecht, in: *DÖV* 1992, S. 937; *M. A. Dausen*, Der Schutz der Grundrechte in der Rechtsordnung der Europäischen Gemeinschaft. Problematik, Bestand und Entwicklungstendenzen, in: *P. Eisenmann/B. Rill* (Hrsg.), *Das Europa der Zukunft*, 1992,

rechtskatalogs in den Gemeinschaftsverträgen⁵² als Bestandteil der allgemeinen Rechtsgrundsätze schützt. Dabei läßt er sich in erster Linie von den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten als Rechtsfindungsquellen leiten, zieht aber auch die von den Mitgliedstaaten abgeschlossenen völkerrechtlichen Verträge über den Schutz der Menschenrechte, an erster Stelle die Europäische Menschenrechtskonvention (EuMRK), als Orientierungshilfen heran.⁵³ Die einzelnen Grundrechtsgehalte ermittelt er im Wege wertender Rechtsvergleichung, betont dabei aber, daß die Gewährleistung dieser Rechte sich in die Struktur und Ziele der Gemeinschaft einfügen muß. Deshalb versagt er es sich, sekundäres Gemeinschaftsrecht unmittelbar am Maßstab einer einzelnen nationalen Verfassung, etwa des deutschen Grundgesetzes, zu messen, greift jedoch auf die nationalen Verfassungsordnungen bei der Inhaltsbestimmung der gemeinschaftseigenen Rechtsgrundsätze zurück.

Das Schwergewicht der anfänglichen Rechtsprechung des EuGH lag bei den Rechtsquellen und der Stellung der Grundrechte im Gesamtgefüge des Gemeinschaftsrechts. Später trat die soziale Einbindung der Grundrechte in den Vordergrund. Ähnlich der Sozialbindungsklausel des Art. 14 GG hebt der Gerichtshof hervor, daß die von ihm anerkannten Grundrechte im Zusammenhang mit ihrer sozialen (gesellschaftlichen) Funktion zu sehen sind. Eingriffe in grundrechtsrelevante Positionen sind einer dreifachen Schranke unterworfen:⁵⁴

S. 114; französisch in: *Revue des Affaires européennes*, Nr. 4, 1992, S. 9; spanisch in: *Gaceta Jurídica de la CEE*, 1991, D-14, S. 355.

⁵² Art. F Abs. 2 EUV enthält lediglich ein allgemeines Bekenntnis zur Achtung der Grundrechte durch die Europäische Union, ohne einzelne Grundrechte zu spezifizieren (vgl. oben S. 11/12).

⁵³ Nach ständiger Rechtsprechung gehören die Grundrechte zu den allgemeinen Rechtsgrundsätzen, die der Gerichtshof zu wahren hat. Im Leiturteil vom 13. Dezember 1979, *Hauer*, Rs. 44/79, Slg. 1979, S. 3727, 3744 führte er aus: „Bei der Gewährleistung dieser Rechte hat der Gerichtshof von den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten auszugehen, so daß in der Gemeinschaft keine Maßnahmen als Rechtens anerkannt werden können, die unvereinbar sind mit den von den Verfassungen dieser Staaten geschützten Grundrechten. Auch die internationalen Verträge über den Schutz der Menschenrechte, an deren Abschluß die Mitgliedstaaten beteiligt waren oder denen sie beigetreten sind, können Hinweise geben, die im Rahmen des Gemeinschaftsrechts zu berücksichtigen sind. Diese Auffassung ist später in der Gemeinsamen Erklärung der Versammlung, des Rates und der Kommission vom 5. April 1977 anerkannt worden, die – nach einer Bezugnahme auf die Rechtsprechung des Gerichtshofes – zum einen auf die durch die Verfassung der Mitgliedstaaten garantierten Rechte und zum anderen auf die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 verweist...“. Vgl. auch Urteil vom 11. Juli 1989, *Schräder*, Rs. 265/87, Slg. 1989, S. 2237, 2267.

⁵⁴ Nach dem Urteil vom 11. Juli 1989, *Schräder*, Rs. 265/87, Slg. 1989, S. 2237, 2268 können die anerkannten Grundrechte Beschränkungen unterworfen werden, „sofern

- Rechtfertigung des Eingriffs durch die dem allgemeinen Wohl dienenden Ziele der Gemeinschaft;
- Verhältnismäßigkeit des Eingriffs im Hinblick auf den verfolgten Zweck;
- Garantie des Wesensgehalts („substance“) des geschützten Rechts.

Hinsichtlich des Geltungsumfangs der kommunitären Grundrechte ist darauf hinzuweisen, daß sie nicht nur die Gemeinschaftsorgane, insbesondere in der Funktion des Gemeinschaftsgesetzgebers, sondern auch die Mitgliedstaaten binden, soweit diese Gemeinschaftsrecht administrativ vollziehen.⁵⁵ Für die nationalen Stellen bedeutet dies, daß sie insoweit unter einer doppelten Grundrechtsbindung, nämlich aus innerstaatlichem und kommunitärem Recht, stehen. Die damit verbundene wechselseitige Ausstrahlung der beiden Rechtskreise könnte sich längerfristig positiv auf den nationalen Grundrechtsschutz in den Mitgliedstaaten auswirken, deren autonomes Schutzniveau noch hinter dem Gemeinschaftsstandard zurückliegt.⁵⁶

Entsprechend den überwiegend wirtschaftlichen Zielsetzungen der Gemeinschaft bilden die Grundrechte mit wirtschaftlichem und sozialem Bezug den Hauptgegenstand der bisherigen Spruchpraxis, jedoch besteht auch bereits ein umfangreiches Fallrecht zu verschiedenen anderen Grundrechten. Dem im deutschen Recht geschulten Juristen fällt dabei der pragmatische methodische Ansatz der Judikatur auf, die in der Regel ergebnisorientiert vorgeht und eine nähere Bestimmung des Schutzbereichs des in Frage stehenden Rechts unterläßt.⁵⁷

Zu den vom EuGH anerkannten Grundrechten gehören:

- das Eigentumsrecht⁵⁸

diese Beschränkungen tatsächlich dem Gemeinwohl dienenden Zielen der Gemeinschaft entsprechen und nicht einen im Hinblick auf den verfolgten Zweck unverhältnismäßigen, nicht tragbaren Eingriff darstellen, der die so gewährleisteten Rechte in ihrem Wesensgehalt antastet“. Vgl. bereits das Urteil vom 13. Dezember 1979, *Hauer*, Rs. 44/79, Slg. 1979, S. 3727, 3747.

⁵⁵ Urteil vom 25. November 1986, *Klensch*, Rs. 201/85, Slg. 1986, S. 3477; Urteil vom 13. Juli 1989, *Wachauf*, Rs. 5/88, Slg. 1989, S. 2609, 2639.

⁵⁶ Vgl. *M. A. Dausess*, Braucht die Europäische Gemeinschaft Grundrechte? Bestand und Inhalt des Grundrechtsschutzes im Europäischen Gemeinschaftsrecht, in: *Aachener europawissenschaftliche Studien*, erscheint 1994.

⁵⁷ Besonders deutlich wird dies in dem Urteil vom 13. Juli 1989, *Wachauf*, Rs. 5/88, Slg. 1989, S. 2609, wo einer agrarmarktordnenden Regelung die Vereinbarkeit mit den „Erfordernissen des Grundrechtsschutzes in der Gemeinschaftsrechtsordnung“ abgesprochen wurde, ohne daß das verletzte Grundrecht zuvor irgendwie qualifiziert worden wäre (Verletzung des Eigentumsrechts?).

⁵⁸ Urteil vom 17. Dezember 1970, *Internationale Handelsgesellschaft*, Rs. 11/70, Slg. 1970, S. 1125; Urteil vom 14. Mai 1974, *Nold*, Rs. 4/73, Slg. 1974, S. 491; Urteil vom 13. Dezember 1979, *Hauer*, Rs. 44/79, Slg. 1979, S. 3727; Urteil vom 19. Juli 1980, *Testa*, verb. Rs. 41, 121 und 796/79, Slg. 1980, S. 1979. Das Eigentumsrecht und die

- die Berufsfreiheit bzw. das Recht auf wirtschaftliche Betätigung⁵⁹
- die Vereinigungs- und Koalitionsfreiheit⁶⁰
- die Religions- und Bekenntnisfreiheit⁶¹
- die Achtung des Privat- und Familienlebens⁶²
- die Vertraulichkeit des Schriftwechsels mit dem Anwalt⁶³
- die Unverletzlichkeit der Wohnung⁶⁴
- die freie Wahl des Geschäftspartners⁶⁵.

Einen breiten Raum nehmen in der Rechtsprechung des EuGH die grundrechtsverwandten allgemeinen Grundsätze des Verwaltungs- und Verfahrensrechts ein, wie der Gleichheitssatz, die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit, des Vertrauensschutzes, des rechtlichen Gehörs und des Verbots der Doppelbestrafung.

Der Gleichheitssatz (Diskriminierungsverbot) wurde als übergreifendes Rechtsprinzip aus den verschiedenen Diskriminierungsverboten der Verträge abgeleitet. Er erscheint in den einzelnen Bereichen in verschiedenen Ausprägungen, so z. B. als „Gleichheit der Betroffenen vor der Wirtschaftsgesetzgebung“,⁶⁶ oder als „Gleichheit vor den öffentlichen Lasten“. ⁶⁷ In seiner allgemeinsten Definition besagt er, daß „vergleichbare Sachverhalte nicht unterschiedlich behandelt werden (dürfen), es sei denn, daß eine Differenzierung objektiv gerechtfertigt wäre“. ⁶⁸

Berufsfreiheit kommen vornehmlich gegenüber marktordnenden Regelungen im Bereich der Gemeinsamen Agrarpolitik zum Tragen. Dazu: *M. Thiel*, Europa 1992: Grundrechtlicher Eigentumsschutz im EG-Recht, in: JuS 1992, S. 274.

⁵⁹ Urteil vom 17. Dezember 1970, Internationale Handelsgesellschaft, Rs. 11/70, Slg. 1970, S. 1125; Urteil vom 14. Mai 1974, Nold, Rs. 4/73, Slg. 1974, S. 491; Urteil vom 13. Dezember 1979, *Hauer*, Rs. 44/79, Slg. 1979, S. 3727.

⁶⁰ Urteil vom 8. Oktober 1974, Gewerkschaftsbund Europäischer öffentlicher Dienst, Rs. 175/73, Slg. 1974, S. 917 (Koalitionsrecht der Gemeinschaftsbediensteten).

⁶¹ Urteil vom 27. Oktober 1976, *Prais*, Rs. 130/75, Slg. 1976, S. 1589 (Beschränkung der beamtenrechtlichen Organisationsgewalt der Gemeinschaftsorgane).

⁶² Urteil vom 18. Mai 1989, Kommission gg. Deutschland, Rs. 249/86, Slg. 1989, S. 1263, 1290 (Nachzugsrecht für die Familienangehörigen eines Wanderarbeitnehmers).

⁶³ Urteil vom 18. Mai 1982, AM & S Europe, Rs. 155/79, Slg. 1982, S. 1575 („legal privilege“ des Common Law).

⁶⁴ Urteil vom 21. September 1989, Hoechst, verb. Rs. 46/87 und 227/88, Slg. 1989, S. 2919 (Durchsuchungen der EG-Kommission als Kartellbehörde; insoweit kommt allerdings nur dem Schutz von Privaträumen, nicht von Geschäftsräumen Grundrechtscharakter zu).

⁶⁵ Urteil vom 10. Juli 1991, Neu, verb. Rs. C-90/90 und C-91/90, Slg. 1991, S. I-3617. Hier werden sogar Ansätze zur Anerkennung einer allgemeinen Handlungsfreiheit sichtbar.

⁶⁶ Urteil vom 21. Juni 1958, Groupement des Hauts Fourneaux et Aciéries Belges, Rs. 8/57, Slg. 1958, S. 231, 257.

⁶⁷ Urteil vom 13. Juli 1961, *Meroni*, verb. Rs. 14, 16, 17, 20, 24, 26, 27/60 und 1/61, Slg. 1961, S. 345, 365.

⁶⁸ Urteil vom 19. Oktober 1977, *Ruckdeschel*, verb. Rs. 117/76 und 16/77, Slg. 1977, S. 1753, 1770; Urteil vom 19. Oktober 1977, *Moulin et Huileries de Pont-à-Mousson*,

Der Ausspruch der Rechtsfolgen einer Verletzung des Gleichheitssatzes erinnert an die Appellentscheidungen des Bundesverfassungsgerichts. Besteht die Diskriminierung nicht in der Auferlegung einer Belastung, sondern in der Verweigerung einer Begünstigung, so läßt der EuGH die Wirkung der für nichtig (bzw. ungültig) erklärten Regelung fortbestehen, bis der Gemeinschaftsgesetzgeber sie durch eine diskriminierungsfreie Maßnahme ersetzt.⁶⁹ Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, daß die geforderte Gleichstellung in verschiedener Weise erfolgen kann und daß den Gemeinschaftsorganen insoweit ein Handlungsspielraum zusteht.⁷⁰

Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beinhaltet ähnlich wie im deutschen Verfassungsrecht ein Gebot der Güter- und Interessenabwägung, das die Aspekte der Eignung und Erforderlichkeit, der Mittelwahl und des Übermaßverbotes umfaßt.⁷¹

Der Grundsatz des Vertrauensschutzes kann der Rücknahme eines rechtswidrigen begünstigenden Verwaltungsaktes mit Wirkung *ex tunc*⁷² bzw. der rückwirkenden Inkraftsetzung einer Verordnung⁷³ entgegenstehen. So können z.B. im Bereich einer Milchquotenregelung Landwirte sich auf den Grundsatz des Vertrauensschutzes berufen, wenn sie von der Zuteilung einer Quote deshalb ausgeschlossen wurden, weil sie aufgrund einer von der Gemeinschaft selbst geförderten temporären Nichtvermarktungsverpflichtung im fraglichen Referenzjahr keine Milch erzeugt hatten; in dieser Situation durften die betroffenen Wirtschaftsteilnehmer auf die zeitlich begrenzten Auswirkungen ihrer früher eingegangenen Verpflichtungen vertrauen.⁷⁴

Das Recht auf rechtliches Gehör ist als tragender Bestandteil des „due process“ im Verwaltungsverfahren vor der Kommission, aber auch im Verfahren vor dem EuGH selbst zu beachten. Der Grund-

verb. Rs. 124/76 und 20/77, Slg. 1977, S. 1795, 1812; Urteil vom 29. Juni 1988, *Luc Van Landschoot*, Rs. 300/86, Slg. 1988, S. 3443.

⁶⁹ Ebd.

⁷⁰ In dem Urteil vom 29. Juni 1988, *Luc Van Landschoot*, Rs. 300/86, Slg. 1988, S. 3443 wurde dem Nachbesserungsappell dadurch Nachdruck verliehen, daß bis zum Erlaß der angemahnten Neuregelung die umstrittene Begünstigung auch der diskriminierten Personengruppe zugesprochen wurde.

⁷¹ Urteil vom 13. Juli 1962, Klöckner und Hoesch, verb. Rs. 17 und 20/61, Slg. 1962, S. 653, 686; Urteil vom 24. Oktober 1973, Balkan-Import-Export, Rs. 5/73, Slg. 1973, S. 1091, 1112; Urteil vom 24. Oktober 1973, *Schlüter*, Rs. 9/73, Slg. 1973, S. 1135, 1155; Urteil vom 11. Juli 1989, *Schräder*, Rs. 265/87, Slg. 1989, S. 2237.

⁷² Urteil vom 1. Juni 1961, *Simon*, Rs. 15/60, Slg. 1961, S. 239, 259; Urteil vom 13. Juli 1965, Lemmerz-Werke, Rs. 111/63, Slg. 1965, S. 893, 911.

⁷³ Urteil vom 15. Juli 1964, *Van der Veen*, Rs. 100/63, Slg. 1964, S. 1213, 1234; siehe auch *P. Gilsdorf/A. Bardenheuer*, Das EuGH-Urteil im Fall „Crispoltoni“ und die Rückwirkungsproblematik, in: *EuZW* 1992, S. 267.

⁷⁴ Urteil vom 28. April 1988, *Mulder*, Rs. 120/86, Slg. 1988, S. 2321; Urteil vom 28. April 1988, *von Deetzen*, Rs. 170/86, Slg. 1988, S. 2355.

satz besagt, daß belastende Maßnahmen nicht auf Tatsachen oder Unterlagen gestützt werden dürfen, zu deren Vorliegen und Erheblichkeit die Betroffenen sich nicht sachdienlich äußern konnten.⁷⁵

Sanktionen in Disziplinar- und Bußgeldverfahren stehen unter dem Gebot des „ne bis in idem“.⁷⁶ Allerdings gilt dieses Prinzip nicht unmittelbar im Verhältnis von Sanktionen des Gemeinschaftsrechts zu solchen des nationalen Rechts wegen eines Verstoßes gegen Wettbewerbsvorschriften, da es sich insoweit um voneinander getrennte Rechtskreise handelt. Jedoch hat die Gemeinschaftskartellbehörde bei der Auferlegung einer Geldbuße aufgrund von Gemeinschaftsrecht die für denselben Sachverhalt bereits in einem Mitgliedstaat aufgrund seines nationalen Rechts auferlegte Sanktion zu berücksichtigen.⁷⁷

2. Das Verhältnis des europäischen Gemeinschaftsrechts zum innerstaatlichen Recht

Im Gegensatz zu den kooperationsrechtlichen Regeln des klassischen Völkerrechts, das „nur wechselseitige Verpflichtungen zwischen den vertragschließenden Staaten begründet“,⁷⁸ wurde mit den Europäischen Gemeinschaften – die die Grundlage der Europäischen Union bilden (Art. A Abs. 3 EUV) – eine Integrationsordnung geschaffen, die „in die Rechtsordnung der Mitgliedstaaten aufgenommen worden und von ihren Gerichten anzuwenden ist“.⁷⁹ Die Gemeinschaftsrechtsordnung regelt nicht nur Rechtsverhältnisse zwischen Mitgliedstaaten und Gemeinschaftsorganen, sondern bezieht auch die einzelnen als Rechtssubjekte in ihren Geltungsbereich ein. Tragende Säulen dieser „neuen“ Rechtsordnung sind die Struktur- und Konstitutionsprinzipien der unmittelbaren Wirkung und des Vorrangs vor nationalem Recht.

a) Die unmittelbare Wirkung des Gemeinschaftsrechts

aa) Grundlagen

Unmittelbare Wirkung („*effet direct*“)⁸⁰ des Gemeinschaftsrechts bedeutet, daß alle hinreichend präzisen und unbedingten kommunitä-

⁷⁵ Urteil vom 13. Februar 1979, Hoffmann-La Roche, Rs. 85/76, Slg. 1979, S. 461, 511; Urteil vom 20. März 1985, Timex Corporation, Rs. 264/82, Slg. 1985, S. 849.

⁷⁶ Urteil vom 15. März 1967, Gutmann, verb. Rs. 18 und 35/65, Slg. 1967, S. 79, 88.

⁷⁷ Urteil vom 13. Februar 1969, Walt Wilhelm, Rs. 14/68, Slg. 1969, S. 1, 15; Urteil vom 14. Dezember 1972, Boehringer Mannheim, Rs. 7/72, Slg. 1972, S. 1281, 1290.

⁷⁸ Urteil vom 5. Februar 1963, Van Gend & Loos, Rs. 26/62, Slg. 1963, S. 1, 24.

⁷⁹ Urteil vom 15. Juli 1964, Costa gg. ENEL, Rs. 6/64, Slg. 1964, S. 1251, 1269 f.

⁸⁰ Dazu allgemein: M. A. Dausès, Das Vorabentscheidungsverfahren nach Art. 177 EWG-Vertrag, Ein Leitfaden für die Praxis, Amt für amtliche Veröffentlichungen der

ren Rechtssätze „durchgriffsfähig“ (Ipsen) in dem Sinne sind, daß sie in die nationale Rechtssphäre hineinwirken und unmittelbare Rechtsbeziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und den ihrem Recht unterworfenen einzelnen, unter gewissen Umständen sogar im Verhältnis zwischen einzelnen schaffen. Die unmittelbare Wirkung entsteht aufgrund des Geltungsanspruchs des Gemeinschaftsrechts selbst, nicht aufgrund nationalen Verfassungsrechts; für das sekundäre Gemeinschaftsrecht folgt daraus, daß dieses keines staatlichen Transformationsaktes oder Vollzugsbefehls bedarf, um in den Mitgliedstaaten Geltung beanspruchen zu können.⁸¹

Die Gemeinschaftsverträge enthalten keine Aussage über ihre Wirkung gegenüber den einzelnen Marktbürgern. Abgesehen von wenigen Vorschriften wie den Wettbewerbsregeln (Art. 85, 86 EGV), die sich speziell an Unternehmen richten, legen die meisten Bestimmungen (z.B. über die Grundfreiheiten des Gemeinsamen Marktes/Binnenmarktes) nach ihrem Wortlaut lediglich den Mitgliedstaaten Verpflichtungen auf, sehen jedoch keine entsprechenden subjektiven Rechte der Gemeinschaftsbürger vor. Es war daher der Rechtsprechung des EuGH überlassen, im Wege der prätorischen Rechtsschöpfung den entscheidenden Schritt von der objektiven Staatenverpflichtung zum subjektiven Rechtsanspruch der einzelnen zu unternehmen und damit die „kopernikanische“ Wende von der traditionellen Völkerrechtsordnung zur supranationalen Funktionsordnung der Gemeinschaft einzuleiten.

Die rechtsdogmatischen Grundlagen wurden bereits in dem frühen Urteil van Gend & Loos gelegt,⁸² in dem der EuGH der „standstill“-Klausel des Art. 12 EWGV „unmittelbare Wirkungen“ in dem Sinne zuerkannte, daß sie „individuelle Rechte begründet, welche die staatlichen Gerichte zu beachten haben.“ Er hat dies in erster Linie aus der

EG, 1985, S. 7ff.; ders., Der EuGH: Garant der Einheit des Gemeinschaftsrechts, in: DRiZ 1984, S. 349, 351; C. O. Lenz/R. Erhard, Das Gemeinschaftsrecht – System, Entstehung, Anwendung, in: C. O. Lenz (Hrsg.), EG-Handbuch Recht im Binnenmarkt, 1991, S. 45, 92; H. D. Jarass, Folgen der innerstaatlichen Wirkung von EG-Richtlinien, in: NJW 1991, S. 2665, 2666.

⁸¹ K.-D. Borchardt, Die rechtlichen Grundlagen der Europäischen Gemeinschaften – Rechtsquellen, Rechtshandlungen, Rechtsetzung, in: M. Röttiger/C. Weyringer (Hrsg.), Handbuch der europäischen Integration, 1991, S. 43, 47. Damit unterscheidet sich das gemeinschaftsrechtliche Prinzip der unmittelbaren Wirkung von dem völkerrechtlichen Begriff der „self-executing“ wirkenden Verträge. Letzterer qualifiziert lediglich die grundsätzliche inhaltliche Eignung einer Vertragsbestimmung, im innerstaatlichen Recht der Vertragspartner Anwendung zu finden; seine tatsächliche Geltung in der jeweiligen nationalen Rechtsordnung wird durch den Anwendungsbefehl dieser Rechtsordnung selbst bestimmt.

⁸² Urteil vom 5. Februar 1963, Van Gend & Loos, Rs. 26/62, Slg. 1963, S. 1, 24; dazu E. Bülow, in: AWD 1963, S. 162; D. Ehle, in: NJW 1963, S. 974; W. Wengler, in: NJW 1963, S. 1751; N. S. Marsh, in: ICLQ 1963, S. 1411.

Natur und Zweckbestimmung der Gemeinschaft hergeleitet, deren Funktionieren die Gemeinschaftsbürger unmittelbar betrifft.⁸³

„Aus alledem ist zu schließen, daß die Gemeinschaft eine neue Rechtsordnung des Völkerrechts darstellt, zu deren Gunsten die Staaten, wenn auch in begrenztem Rahmen, ihre Souveränitätsrechte eingeschränkt haben, eine Rechtsordnung, deren Rechtssubjekte nicht nur die Mitgliedstaaten, sondern auch die einzelnen sind. Das von der Gesetzgebung der Mitgliedstaaten unabhängige Gemeinschaftsrecht soll daher den einzelnen, ebenso wie es ihnen Pflichten auferlegt, auch Rechte verleihen. Solche Rechte entstehen nicht nur, wenn der Vertrag dies ausdrücklich bestimmt, sondern auch aufgrund von eindeutigen Verpflichtungen, die der Vertrag den einzelnen wie auch den Mitgliedstaaten und den Organen der Gemeinschaft auferlegt.“

Die normative Einbeziehung der einzelnen ist von kaum zu überschätzender Tragweite für die Effizienz und Qualität des Individualrechtsschutzes in der Gemeinschaft. Da das Gemeinschaftsrecht wegen seiner unmittelbaren Wirkung auch in Verfahren vor innerstaatlichen Behörden und Gerichten entscheidungserheblich werden kann, bilden Normenkonflikte zwischen kommunitärem und nationalem Recht nicht mehr nur einen Gegenstand möglicher Vertragsverletzungsverfahren vor dem EuGH, sondern fallen auch in die rechtsprechende Aufgabe der nationalen Gerichte, die das unmittelbar geltende Gemeinschaftsrecht in den bei ihnen anhängigen Verfahren anzuwenden haben.

bb) Unmittelbare Wirkung des Primärrechts

In einem umfangreichen Fallrecht des EuGH wurde zahlreichen Bestimmungen der Gemeinschaftsverträge unmittelbare Wirkung zuerkannt. Die wichtigsten davon sind:

- Art. 13 und 16 EGV (Abschaffung der Einfuhr- und Ausfuhrzölle und Abgaben gleicher Wirkung zwischen den Mitgliedstaaten);⁸⁴
- Art. 30 und 34 EGV (Beseitigung mengenmäßiger Einfuhr- und Ausfuhrbeschränkungen und Maßnahmen gleicher Wirkung zwischen den Mitgliedstaaten);⁸⁵
- Art. 48, 52 und 59 EGV (Freizügigkeit der Arbeitnehmer, Niederlassungsfreiheit und freier Dienstleistungsverkehr);⁸⁶

⁸³ Urteil vom 5. Februar 1963, a. a. O. (Fn. 82), S. 25.

⁸⁴ Z. B. Urteil vom 17. Dezember 1970, SACE, Rs. 33/70, Slg. 1970, S. 1213; Urteil vom 26. Oktober 1971, Di Porro, Rs. 18/71, Slg. 1971, S. 811.

⁸⁵ Z. B. Urteil vom 22. März 1977, Iannelli & Volpi, Rs. 74/76, Slg. 1977, S. 557; Urteil vom 29. November 1978, Pigs Marketing Board, Rs. 83/78, Slg. 1978, S. 2347.

⁸⁶ Z. B. Urteil vom 21. Juni 1974, Reyners, Rs. 2/74, Slg. 1974, S. 631; Urteil vom 3. Dezember 1974, Van Binsbergen, Rs. 33/74, Slg. 1974, S. 1299; Urteil vom 4. De-

- Art. 85 und 86 EGV (Verbot wettbewerbsbehindernder Vereinbarungen bzw. des Mißbrauchs einer marktbeherrschenden Stellung);⁸⁷
- Art. 95 EGV (Verbot, auf Waren aus anderen Mitgliedstaaten höhere inländische Abgaben zu erheben, als sie gleichartige oder in Wettbewerb stehende inländische Waren zu tragen haben);⁸⁸
- Art. 119 EGV (Lohnleichheit von Männern und Frauen).⁸⁹

Die Rechtsprechung zu Art. 48, 52 und 59 sowie zu Art. 119 EGV ist vor allem deshalb bemerkenswert, weil sie die unmittelbare Geltung dieser Vorschriften nicht nur gegenüber Akten der öffentlichen Gewalt (z. B. Maßnahmen zur Regelung der Einreise und des Aufenthalts), sondern auch im Verhältnis zwischen Privatpersonen (Horizontalwirkung) annimmt. Sie können privatrechtsgestaltend insbesondere auf kollektive Regelungen im Arbeits- und Dienstleistungsbereich einwirken. Der EuGH hat dies damit begründet, daß die Beseitigung der Hindernisse für den freien Personenverkehr und Dienstleistungsverkehr gefährdet wäre, wenn die Beseitigung der staatlichen Schranken dadurch in ihren Wirkungen wieder aufgehoben würde, daß privatrechtliche Vereinigungen oder Einrichtungen kraft ihrer rechtlichen Autonomie derartige Hindernisse aufrichteten. Zudem bestünde die Gefahr, daß bei einer Beschränkung auf staatliche Maßnahmen das Diskriminierungsverbot nicht einheitlich angewandt würde, da die Arbeitsbedingungen je nach Mitgliedstaat einer Regelung durch Gesetz oder aber durch Rechtsgeschäft unter Privatpersonen unterliegen könnten.⁹⁰

cc) Unmittelbare Wirkung von Verordnungen

Die Lehre von der unmittelbaren Wirkung des Gemeinschaftsrechts wurde zunächst aus Anlaß der Auslegung von Vertragsbestimmungen entwickelt. Jedoch sind die dabei herausgeschälten Kriterien *mutatis mutandis* auch für das abgeleitete Gemeinschaftsrecht heranzuziehen.

Für die Verordnung, d. h. Normativakte mit allgemeiner Geltung, sieht Art. 189 Abs. 2 EGV die unmittelbare Geltung ausdrücklich

zember 1974, *Van Duyn*, Rs. 41/74, Slg. 1974, S. 1337; Urteil vom 12. Dezember 1974, *Walrave und Koch*, Rs. 35/74, Slg. 1974, S. 1405; Urteil vom 14. Juli 1976, *Donà*, Rs. 13/76, Slg. 1976, S. 1333.

⁸⁷ Vgl. Art. 85 Abs. 2 EGV: „Die nach diesem Artikel verbotenen Vereinbarungen oder Beschlüsse sind nichtig.“

⁸⁸ Z. B. Urteil vom 16. Juni 1966, *Lütticke*, Rs. 57/65, Slg. 1966, S. 258.

⁸⁹ Z. B. Urteil vom 8. April 1976, *Defrenne*, Rs. 43/75, Slg. 1976, S. 455; Urteil vom 4. Februar 1988, *Murphy*, Rs. 157/86, Slg. 1988, S. 673, 690; Urteil vom 27. Juni 1990, *Kowalska*, Rs. C-33/89, Slg. 1990, S. I-2591; Urteil vom 7. Februar 1991, *Nimz*, Rs. C-184/89, Slg. 1991, S. I-297.

⁹⁰ Ebd.

vor. Insoweit treten kaum rechtsgrundsätzliche Schwierigkeiten auf. Nach ständiger Rechtsprechung des EuGH impliziert dieser Grundsatz, daß die Ausübung der von einer Verordnung verliehenen Rechte nicht vom Erlaß anderer als der möglicherweise aufgrund der Verordnung selbst erforderlichen Durchführungsvorschriften abhängig gemacht werden darf.⁹¹ Unbestritten ist auch, daß die unmittelbare Geltung von Verordnungen nicht nur zugunsten, sondern auch zu Lasten der einzelnen eingreifen kann.

dd) Unmittelbare Wirkung von Richtlinien

Dogmatisch schwieriger zu begründen ist die unmittelbare innerstaatliche Geltung von Richtlinien, die gemäß Art. 189 Abs. 3 EGV die Mitgliedstaaten nur hinsichtlich der Zielvorgaben, nicht aber hinsichtlich der Modalitäten der Zielverwirklichung binden⁹². Normalerweise treffen die Wirkungen von Richtlinien die einzelnen nur auf dem Weg über den nationalen Umsetzungsakt, so daß die Frage ihrer unmittelbaren Wirkung sich grundsätzlich nicht stellt. Nach der Ursprungskonzeption sind sie als primäres Instrument der Rechtsangleichung weniger detailregelungsintensiv als Verordnungen oder Entscheidungen. Allerdings hat die Rechtsetzungspraxis im Laufe der Jahre – oft in Ermangelung einer Ermächtigungsgrundlage für den Erlaß von Verordnungen in dem entsprechenden Bereich – sich zunehmend der Richtlinienform bedient, um Rechtsvereinheitlichung zu betreiben. Richtlinien vor allem im technischen Bereich enthalten häufig sehr konkrete und detaillierte Einzelregelungen, die die inhaltliche Gestaltungsfreiheit der umsetzungspflichtigen Mitgliedstaaten geradezu illusorisch werden lassen. Die Typologie von Verordnungen und Richtlinien wurde somit in der Praxis weitgehend verwischt.

Diese Entwicklung hat den EuGH bewogen, auch Richtlinienbestimmungen unter gewissen Voraussetzungen unmittelbare Wirkung zuzuerkennen. Auf diese Weise räumt er den Gemeinschaftsbürgern das Recht ein, sich für den Fall der unterbliebenen oder nicht ordnungsgemäßen Umsetzung unmittelbar auf den Richtlinien text zu berufen. Die einschlägigen Urteile gehen davon aus, daß die „Anrufbarkeit“ von Richtlinienbestimmungen dem Rechtsschutz der einzelnen dient und daß daher nicht auf die Form, sondern auf den Inhalt

⁹¹ Urteil vom 14. Dezember 1971, *Politi*, Rs. 43/71, Slg. 1971, S. 1039, 1049; Urteil vom 17. Mai 1972, *Leonesio*, Rs. 93/71, Slg. 1972, S. 287.

⁹² Dazu allgemein: *J. Boulouis*, L'applicabilité directe des directives, in: RMC 1979, S. 104; *U. Everling*, Zur direkten innerstaatlichen Wirkung der EG-Richtlinien: Ein Beispiel richterlicher Rechtsfortbildung auf der Basis gemeinsamer Rechtsgrundsätze, in: Festschrift für *K. Carstens*, 1984, Bd. I, S. 95; *T. Schilling*, Zur Wirkung von EG-Richtlinien, in: ZaöRVR 1988, S. 637; *U. Pieper*, Die Direktwirkung von Richtlinien der Europäischen Gemeinschaft, in: DVBl. 1990, S. 684; *A. Bach*, Direkte Wirkung von EG-Richtlinien, in: JZ 1990, S. 1108.

und die Funktion des betreffenden Rechtsakts im System des Vertrages abzustellen ist:

„Demnach können sich die einzelnen in Ermangelung von fristgemäß erlassenen Durchführungsmaßnahmen auf Bestimmungen einer Richtlinie, die inhaltlich als unbedingt und hinreichend genau erscheinen, gegenüber allen innerstaatlichen, nicht richtlinienkonformen Vorschriften berufen; einzelne können sich auf diese Bestimmungen auch berufen, soweit diese Rechte festlegen, die dem Staat gegenüber geltend gemacht werden können.“⁹³

Das Rationale der unmittelbaren Geltung von Richtlinienbestimmungen dürfte letztlich im Grundsatz von Treu und Glauben („estoppel“-Prinzip) zu suchen sein: Die Mitgliedstaaten können ihren Bürgern nicht die richtlinienwidrige Unterlassung oder mangelnde Ordnungsgemäßheit der Umsetzung entgegenhalten.

Die Durchgriffswirkung von Richtlinien hat Sanktionscharakter.⁹⁴ Der Betroffene hat gegenüber seinem Mitgliedstaat einen Rechtsanspruch auf Beachtung der Richtlinie;⁹⁵ dem Mitgliedstaat sollen aus seinem Gemeinschaftsrechtsvorstoß keine Vorteile erwachsen. Richtlinienbestimmungen, die unbedingte und hinreichend genau umrissene Verpflichtungen enthalten, können daher nach Ablauf der Umsetzungsfrist⁹⁶ der Anwendung konträren nationalen Rechts entgegengehalten werden.

Dagegen verliert die Anrufbarkeit von Richtlinienbestimmungen ihre Rechtfertigung, wenn der Mitgliedstaat seinen Verpflichtungen aus der Richtlinie nachgekommen ist.⁹⁷ Unbenommen bleibt in jedem Fall das Recht des einzelnen, sich auf eine Richtlinie zu berufen, um feststellen zu lassen, ob die nationalen Stellen bei der ihnen überlassenen Wahl der Form und der Mittel der Umsetzung sich innerhalb der durch die Richtlinie gezogenen Ermessensgrenzen gehalten haben.⁹⁸

⁹³ Urteil vom 19. Januar 1982, *Becker*, Rs. 8/81, Slg. 1982, S. 53, 71. Das Gleiche gilt für „Empfehlungen“ i. S. d. Art. 14 Abs. 3 EGKSV, die dem Regelungscharakter einer EG-Richtlinie entsprechen: Urteil vom 22. Februar 1990, *Busseni*, Rs. C-221/88, Slg. 1990, S. I-495, 525; siehe auch Urteil vom 5. Februar 1963, *Van Gend & Loos*, Rs. 26/62, Slg. 1963, S. 1; Urteil vom 15. Juli 1964, *Costa gg. ENEL*, Rs. 6/64, Slg. 1964, S. 1251; Urteil vom 4. Dezember 1974, *Van Duyn*, Rs. 41/74, Slg. 1974, S. 1337, 1348.

⁹⁴ Vgl. auch Urteil vom 8. Oktober 1987, *Kolpinghuis Nijmegen*, Rs. 80/86, Slg. 1987, S. 3969, 3985.

⁹⁵ *E. Klein*, Unmittelbare Geltung, Anwendbarkeit und Wirkung von europäischem Gemeinschaftsrecht, in: Vorträge, Reden und Berichte aus dem Europa-Institut, Universität des Saarlandes, 1988, Nr. 119, S. 24.

⁹⁶ Urteil vom 5. April 1979, *Ratti*, Rs. 148/78, Slg. 1979, S. 1629; Urteil vom 22. Februar 1984, *Kloppenburger*, Rs. 70/83, Slg. 1984, S. 1075, 1085; Urteil vom 8. Oktober 1987, *Kolpinghuis Nijmegen*, Rs. 80/86, Slg. 1987, S. 3969, 3985.

⁹⁷ Urteil vom 15. Juli 1982, *Felicitas Rickmers-Linie*, Rs. 270/81, Slg. 1982, S. 2771.

⁹⁸ Urteil vom 1. Februar 1977, *Nederlandse Ondernemingen*, Rs. 51/76, Slg. 1977, S. 113.

Der EuGH hat die unmittelbare Wirkung von Richtlinienbestimmungen stets nur für den Fall festgestellt, daß diese zugunsten eines einzelnen und zu Lasten des Staates gehen (sog. vertikale Direktwirkung). Die Fälle betrafen insbesondere den Bereich des fiskalischen Staatshandelns.⁹⁹

Der Begriff des Staates als Adressat der Direktwirkung ist weit auszulegen. Er umfaßt alle staatlichen Stellen wie Bund, Länder, Gemeinden, sonstige Gebietskörperschaften und Personen des öffentlichen Rechts. Bezeichnend ist zudem, daß es nicht darauf ankommt, ob der Staat öffentlichrechtlich oder privatrechtlich tätig wird, so daß auch staatliche Stellen, soweit sie sich privatwirtschaftlich betätigen (z.B. als Arbeitgeber), Adressaten der unmittelbaren Wirkung sein können. Ebensolches gilt für staatliche Unternehmen, die öffentliche Aufgaben erfüllen und daher im öffentlichen Interesse Sonderrechte gegenüber Privatunternehmen genießen.¹⁰⁰

Noch nicht abschließend geklärt ist die Frage, ob Richtlinienbestimmungen unmittelbare Wirkung auch im Verhältnis von Privaten untereinander entfalten können (sog. horizontale Direktwirkung). Dies erscheint bedenklich, verpflichten doch Richtlinien nach der Systematik der Gemeinschaftsverträge nur die Mitgliedstaaten, an die sie gerichtet sind und die allein die Verantwortung für die ordnungsgemäße Durchführung im Rahmen ihres innerstaatlichen Rechtssystems tragen.¹⁰¹ Aus diesem Grund dürfte auch die sogenannte umgekehrte vertikale Direktwirkung (zugunsten des Staates und zu Lasten der Bürger) ausscheiden.

Der EuGH hat diese Schlußfolgerung wiederholt ausdrücklich und uneingeschränkt gezogen, zum ersten Mal in dem Urteil Marshall, in dem ausgeführt wird, „daß eine Richtlinie nicht selbst Verpflichtungen für einen einzelnen begründen kann und daß die Richtlinienbe-

⁹⁹ Urteil vom 19. Januar 1982, *Becker*, Rs. 8/81, Slg. 1982, S. 53, 71; vgl. *H. D. Jarass*, a. a. O. (Fn. 80), S. 2666.

¹⁰⁰ Urteil vom 26. Februar 1986, *Marshall*, Rs. 152/84, Slg. 1986, S. 732, 749; Urteil vom 12. Juli 1990, *Foster*, Rs. C-188/89, Slg. 1990, S. I-3313, 3348f.

¹⁰¹ Siehe Urteil vom 27. März 1980, *Macarthys*, Rs. 129/79, Slg. 1980, S. 1275. Dort hat der EuGH die Frage nach der direkten Wirkung der Richtlinie 75/117/EWG des Rates vom 10. Februar 1975 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Anwendung des Grundsatzes des gleichen Entgelts für Männer und Frauen (ABl. EG 1975, L 45, S. 19) dahingestellt sein lassen und die Entscheidung lediglich auf die unmittelbare Wirkung von Art. 119 EWGV gestützt. Vgl. auch die Urteile vom 10. April 1984, *von Colson*, Rs. 14/83, Slg. 1984, S. 1891 und *Harz*, Rs. 79/83, Slg. 1984, S. 1921. Dazu *U. Everling*, a. a. O. (Fn. 92), S. 108; *M. Seidel*, Die Direkt- oder Drittwirkung von Richtlinien des Gemeinschaftsrechts, in: NJW 1985, S. 517; *H. D. Jarass*, a. a. O. (Fn. 80), S. 2666; *R. Herber*, Direktwirkung sogenannter horizontaler EG-Richtlinien, in: EuZW 1990, S. 401. A. A. OLG Celle, Urteil vom 28. August 1990, in: EuZW 1990, S. 550.

stimmung daher als solche nicht gegenüber einer derartigen Person in Anspruch genommen werden kann“.¹⁰²

Die Beschränkung der direkten Wirkung auf Vertikalverhältnisse (Einzelner gegenüber Staat) rechtfertigt sich aus rechtsstaatlichen Gesichtspunkten. Einer Horizontalwirkung stehen insbesondere die Grundsätze der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes entgegen.¹⁰³ Der Bürger braucht, weil er auf die Umsetzung der Richtlinien vertrauen darf, nicht damit zu rechnen, daß sich aus Richtlinienbestimmungen allein für ihn belastende Konsequenzen ergeben. Er kann vielmehr darauf vertrauen, daß ihn die Wirkungen von Richtlinien nur nach Maßgabe der nationalen Umsetzungsmaßnahmen treffen.

Besonders augenfällig wird dies im Umweltschutzbereich. Nur soweit die fragliche Regelung sich materiell zu Lasten staatlicher Stellen auswirkt, d. h. die umweltbelastende Tätigkeit von diesen ausgeübt wird, kann der einzelne sich auf eine etwaige direkte Wirkung der Richtlinie berufen; die Anrufbarkeit entfällt, soweit sie eine Einschränkung umweltbelastender Tätigkeiten von Privatpersonen mit sich bringen würde.¹⁰⁴ Anerkannt ist jedoch, daß auch eine nicht fristgerecht umgesetzte Richtlinie dann zu einer Belastung einzelner führen kann, wenn das einschlägige nationale Recht (bei Vorliegen eines entsprechenden Auslegungsspielraums) richtlinienkonform ausgelegt wird.¹⁰⁵

Entsprechendes gilt für an Mitgliedstaaten gerichtete Entscheidungen (Art. 189 Abs. 4 EGV). Soweit sie einzelne verpflichten, entfalten sie keine unmittelbare Wirkung. Erst wenn der betreffende Mitgliedstaat seinen Verpflichtungen aus der Entscheidung nachgekommen ist, treten für die Bürger die entsprechenden nachteiligen Wirkungen ein, ohne daß sie sich auf günstigeres nationales Recht berufen könnten.¹⁰⁶ Anders ist die Rechtslage bei Entscheidungen, die Mitgliedstaaten dazu verpflichten, ihren Bürgern bestimmte Rechte einzuräumen. Hier ist – ähnlich wie bei Richtlinien – eine unmittelbar wirkende Begünstigung anzunehmen.¹⁰⁷

¹⁰² Urteil vom 26. Februar 1986, *Marshall*, Rs. 152/84, Slg. 1986, S. 723, 749; ebenso Urteil vom 8. Oktober 1987, *Kolpinghuis Nijmegen*, Rs. 80/86, Slg. 1987, S. 3969, 3985; Urteil vom 11. Juni 1987, *Pretore di Salò/X*, Rs. 14/86, Slg. 1987, S. 2545, 2570; Urteil vom 22. Februar 1990, *Busseni*, Rs. C-221/88, Slg. 1990, S. I-495, 525.

¹⁰³ Vgl. *T. Schilling*, a. a. O. (Fn. 92), S. 660.

¹⁰⁴ Vgl. Urteil vom 22. Februar 1990, *Busseni*, Rs. C-221/88, Slg. 1990, S. I-495, 526.

¹⁰⁵ Urteile vom 10. April 1984, *von Colson*, Rs. 14/83, Slg. 1984, S. 1891, 1907 ff. und *Harz*, Rs. 79/83, Slg. 1984, S. 1921, 1940 ff. Dazu *H. D. Jarass*, Richtlinienkonforme bzw. EG-rechtskonforme Auslegung nationalen Rechts, in: *EuR* 1991, S. 211, 222 f.

¹⁰⁶ Vgl. Urteil vom 21. Mai 1987, *Albako*, Rs. 249/85, Slg. 1987, S. 2345 ff.

¹⁰⁷ Urteil vom 6. Oktober 1970, *Grad*, Rs. 9/70, Slg. 1970, S. 825 ff.; Urteil vom 21. Oktober 1970, *Haselhorst*, Rs. 23/70, Slg. 1970, S. 881, 893 f.

Das Bundesverfassungsgericht hat die skizzierte Rechtsprechung des EuGH zur unmittelbaren Wirkung von Richtlinien gebilligt. Hierbei hat es ausdrücklich auf den Sanktionscharakter dieser Rechtsfortbildung abgestellt. Es ist davon auszugehen, daß auch das BVerfG eine Direktwirkung von Richtlinien zu Lasten einzelner nicht anerkennen würde, um im Gefüge der Handlungsformen des Art. 189 EGV die Grenze zwischen Verordnung und Richtlinie nicht zu verwischen.¹⁰⁸ Hingegen weigert der französische Conseil d'Etat sich noch heute, die direkte Wirkung von Richtlinien anzuerkennen. Er hat von einem entsprechenden Vorabentscheidungsersuchen (nach Art. 177 E(W)GV) bisher abgesehen, da für ihn der Wortlaut des Art. 189 E(W)GV insoweit eindeutig ist.¹⁰⁹

ee) Amtshaftung der Mitgliedstaaten wegen Nichtumsetzung von Richtlinien

Liegen die Voraussetzungen für die unmittelbare Wirkung einer Richtlinienvorschrift nicht vor, kann nach der jüngsten Rechtsprechung des EuGH den von der Richtlinie begünstigten einzelnen unter bestimmten Voraussetzungen ein Schadenersatzanspruch gegen den Mitgliedstaat wegen unterbliebener (oder fehlerhafter) Richtlinienumsetzung zustehen.¹¹⁰ Dieser im Wege freier richterlicher Rechtschöpfung entwickelte Entschädigungsanspruch scheint – soweit die knappen und apodiktischen Urteilsgründe dies erkennen lassen – aus dem „*effet utile*“ des Gemeinschaftsrechts abgeleitet und als Aus-

¹⁰⁸ BVerfG Bd. 75, S. 223, 241. Mit der Entscheidung wurde ein die direkte Wirkung einer Richtlinienvorschrift (6. Mehrwertsteuerrichtlinie) verneinendes Urteil des BFH (EuR 1985, S. 191ff.) wegen Verstoßes gegen das Recht auf den gesetzlichen Richter (Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG) im Wege der Verfassungsbeschwerde aufgehoben. Dazu: *M. Hilf*, Der Justizkonflikt um EG-Richtlinien: gelöst, in: EuR 1988, S. 1; siehe auch *C. Tomuschat*, Nein, und abermals Nein!, in: EuR 1985, S. 346.

¹⁰⁹ Entscheidung des Conseil d'Etat vom 22. Dezember 1978, in: EuR 1979, S. 292; dazu *C. Tomuschat*, La justice – c'est moi, in: EuGRZ 1979, S. 257. Zur Rechtslage in Italien: *P. Winkler*, Italien, das EG-Recht und die Direktwirkung der Richtlinien, in: EuZW 1992, S. 443.

¹¹⁰ Urteil vom 19. November 1991, Francovich, verb. Rs. C-6/90 und C-9/90, Slg. 1991, S. I-5357. Dazu *H. G. Fischer*, Staatshaftung nach Gemeinschaftsrecht, in: EuZW 1992, S. 41. In dem entschiedenen Fall ging es um die Richtlinie 80/987/EWG des Rates vom 20. Oktober 1980 über die Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über den Schutz der Arbeitnehmer bei Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers (Abl. EG 1989, L 283, S. 23). Die klagenden Arbeitnehmer konnten ihre Lohnansprüche wegen Zahlungsunfähigkeit ihres Arbeitgebers nicht durchsetzen; auf die o.g. Richtlinie, deren Umsetzungsfrist abgelaufen war, konnten sie sich deshalb nicht berufen, weil die Voraussetzungen für deren unmittelbare Wirkung nicht erfüllt waren. Siehe in diesem Zusammenhang auch: *E. Führich*, Gemeinschaftsrechtliche Staatshaftung wegen verspäteter Umsetzung der EG-Pauschalreiserichtlinie, in: EuZW 1993, S. 725.

gleich für die durch die Umsetzungssäumigkeit des Mitgliedstaates bedingte mangelnde Durchsetzbarkeit gemeinschaftsrechtlich verliehener Rechte konzipiert zu sein:¹¹¹

„Die volle Wirksamkeit der gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen wäre beeinträchtigt und der Schutz der durch sie begründeten Rechte gemindert, wenn die einzelnen nicht die Möglichkeit hätten, für den Fall eine Entschädigung zu erlangen, daß ihre Rechte durch einen Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht verletzt werden, der einem Mitgliedstaat zuzurechnen ist. Die Möglichkeit einer Entschädigung durch den Mitgliedstaat ist vor allem dann unerlässlich, wenn die volle Wirkung der gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen wie im vorliegenden Fall davon abhängt, daß der Staat tätig wird, und die einzelnen deshalb im Falle einer Untätigkeit des Staates die ihnen durch das Gemeinschaftsrecht zuerkannten Rechte vor den nationalen Gerichten nicht geltend machen können. Der Grundsatz einer Haftung des Staates für Schäden, die den einzelnen durch dem Staat zurechenbare Verstöße gegen das Gemeinschaftsrecht entstehen, gehört somit untrennbar zu der durch den EGW-Vertrag geschaffenen Rechtsordnung.“

Der Schadenersatzanspruch folgt unmittelbar aus dem Gemeinschaftsrecht. Er ist gegeben, wenn (a) das durch die Richtlinie vorgegebene Ziel die Verleihung von Rechten an einzelne beinhaltet, (b) der Inhalt dieser Rechte auf der Grundlage der Richtlinie bestimmt werden kann und (c) ein Kausalzusammenhang zwischen dem Verstoß gegen die Richtlinienverpflichtung und dem Schaden besteht. Hingegen richtet sich die Geltendmachung des Anspruchs mangels einer gemeinschaftsrechtlichen Regelung nach nationalem Staatshaftungsrecht, insbesondere was die Bestimmung des zuständigen Gerichts und die Ausgestaltung der Klageverfahren anbelangt. Auch hierbei sind jedoch zwei gemeinschaftsrechtliche Vorgaben zu beachten, nämlich, daß die formellen und materiellen Anspruchsvoraussetzungen nicht ungünstiger sein dürfen als bei entsprechenden Klagen, die allein das nationale Recht betreffen (Diskriminierungsverbot) und daß dem einzelnen die Erlangung einer Entschädigung nicht praktisch unmöglich gemacht oder übermäßig erschwert werden darf.¹¹²

¹¹¹ Urteil vom 19. November 1991, a. a. O. (Fn. 110), Rdnr. 33-35.

¹¹² Ebd., Rdnr. 42f. Zu den möglichen Folgerungen für die Amtshaftung nach deutschem Recht: *H. G. Fischer*, a. a. O. (Fn. 110), S. 44; *S. Schlemmer-Schulte/J. Ukrow*, Haftung des Staates gegenüber dem Marktbürger für gemeinschaftsrechtswidriges Verhalten, in: *EuR* 1992, S. 82.

b) Der Vorrang des Gemeinschaftsrechts

aa) Grundlagen

Der Grundsatz der unmittelbaren Geltung ist eng mit dem des Vorrangs des Gemeinschaftsrechts verknüpft, kann doch die Unanwendbarkeit entgegenstehenden innerstaatlichen Rechts im Rechtsstreit nur eingewandt werden, wenn das kommunitäre Recht in der Normenhierarchie einen höheren Rang bekleidet als das nationale Recht.

Anders als im Völkerrecht beinhaltet das Vorrangsprinzip im Gemeinschaftsrecht nicht nur die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, ihr nationales Recht mit dem vorrangigen Gemeinschaftsrecht in Einklang zu bringen, sondern erfordert darüber hinaus – in Verbindung mit dem Grundsatz der unmittelbaren Wirkung –, daß alle nationalen Behörden und Gerichte im Rahmen der vor ihnen anhängigen Verfahren entgegenstehendes innerstaatliches Recht – sofern es nicht gemeinschaftsrechtskonform ausgelegt werden kann – unangewendet lassen.¹¹³ Zwar reicht dieses Konzept nicht so weit, daß gemeinschaftsrechtswidriges nationales Recht eo ipso seine Gültigkeit verliert (Geltungsvorrang), jedoch erfordert es, daß solches Recht im Kollisionsfall außer acht zu bleiben hat (Anwendungsvorrang).

Das Vorrangsprinzip ist ebenso wie der Grundsatz der unmittelbaren Wirkung das Ergebnis der schöpferischen Rechtsfortbildung durch den EuGH, der dazu in dem Grundsatzurteil *Costa/ENEL* ausgeführt hat:¹¹⁴

„daß dem vom Vertrag geschaffenen, somit aus einer autonomen Rechtsquelle fließenden Recht wegen dieser seiner Eigenständigkeit keine wie immer gearteten innerstaatlichen Rechtsvorschriften vorgehen können, wenn ihm nicht sein Charakter als Gemeinschaftsrecht aberkannt und wenn nicht die Rechtsgrundlage der Gemeinschaft selbst in Frage gestellt werden soll.

Die Staaten haben somit dadurch, daß sie nach Maßgabe der Bestimmungen des Vertrages Rechte und Pflichten, die

¹¹³ Anwendungsvorrang bedeutet, daß alle nationalen Behörden und Gerichte im Rahmen ihrer Zuständigkeiten das innerstaatliche Recht, soweit wie möglich, in Übereinstimmung mit den Erfordernissen des Gemeinschaftsrechts auszulegen und anzuwenden haben und, sofern eine gemeinschaftsrechtskonforme Auslegung nicht möglich ist, jede entgegenstehende innerstaatliche Rechtsvorschrift unangewendet zu lassen haben; z. B. Urteil vom 4. Februar 1988, *Murphy*, Rs. 157/86, Slg. 1988, S. 673; vgl. auch Urteil vom 11. Juli 1989, *Ford España*, Rs. 170/88, Slg. 1989, S. 2307.

¹¹⁴ Urteil vom 15. Juli 1964, *Costa gg. ENEL*, Rs. 6/64, Slg. 1964, S. 1251, 1270; dazu *D. Ehle*, in: NJW 1964, S. 2331; *J. Frowein*, in: AWD 1964, S. 233; *I. Samkalden*, in: CMLR 1964, S. 213; *J. Vivole*, in: RTDE 1965, S. 369.

bis dahin ihren inneren Rechtsordnungen unterworfen waren, der Regelung durch die Gemeinschaftsrechtsordnung vorbehalten haben, eine endgültige Beschränkung ihrer Hoheitsrechte bewirkt, die durch spätere einseitige, mit dem Gemeinschaftsbegriff unvereinbare Maßnahmen nicht rückgängig gemacht werden kann.“

Diese Rechtsprechung wurde in einer Vielzahl späterer Entscheidungen gefestigt und weiter ausgebaut. Der EuGH hat darin unterstrichen, daß der normenhierarchische Vorrang für sämtliches Gemeinschaftsrecht gilt, unabhängig von der Qualität des jeweiligen Rechtssatzes. Aus der Sicht des Gemeinschaftsgerichts kommt das Vorrangsprinzip auch gegenüber nationalem Verfassungsrecht zum Zug, selbst dann, wenn das betreffende innerstaatliche Recht zeitlich später als das fragliche Gemeinschaftsrecht ergangen ist (*lex posterior*).

Im Hinblick auf das in Art. 100 GG statuierte Verwerfungsmonopol des Bundesverfassungsgerichts ist überdies darauf hinzuweisen, daß jeder nationale Instanzrichter aufgrund des Vorrangs des Gemeinschaftsrechts berechtigt und verpflichtet ist, gemeinschaftsrechtswidriges innerstaatliches Recht aus eigener Entscheidungsbefugnis und in eigener Verantwortung unangewendet zu lassen, ohne dessen vorherige Beseitigung durch den Gesetzgeber oder durch ein Verfassungsgericht abwarten zu müssen.¹¹⁵ Die Normenkontrollbefugnis der nationalen Gerichte nach Gemeinschaftsrecht kann somit weiter reichen als ihre entsprechende Prüfungscompetenz nach innerstaatlichem Verfassungsrecht.

bb) Durchsetzung in den Mitgliedstaaten

Es mag den erfreulichen Stand der Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts kennzeichnen, daß das Vorrangsprinzip heute in allen Mitgliedstaaten anerkannt und von den nationalen Gerichten strikt

¹¹⁵ Urteil vom 9. März 1978, *Simmenthal*, Rs. 106/77, Slg. 1978, S. 629, 644. Der Entscheidung lag der Sachverhalt zugrunde, daß nach italienischem Recht das Monopol der Verwerfung formeller Gesetze auch im Fall ihrer Unvereinbarkeit mit dem Gemeinschaftsrecht beim italienischen Verfassungsgerichtshof (*Corte Costituzionale*) lag. Der EuGH hat mit seiner Entscheidung die bis dahin im Schrifttum vertretene Auffassung verworfen, die es ausschließlich als eine Frage des innerstaatlichen Rechts ansah, ob und in welchem Umfang der nationale Prozeßrichter gehalten war, von einer eigenen Kollisionsentscheidung abzusehen und vorab im Wege des Normenkontrollverfahrens hierzu die Entscheidung des nationalen Verfassungsgerichts einzuholen. Siehe auch Urteil vom 11. Juli 1989, *Ford España*, Rs. 170/88, Slg. 1989, S. 2307; Urteil vom 19. Juni 1990, *Factortame*, Rs. C-213/89, Slg. 1990, S. I-2433; dazu R. Monaco, in: RDE 1978, S. 287; J. Usher, in: ELR 1978, S. 214; A. Barav, in: CDE 1978, S. 265; H. Ipsen, in: EuR 1979, S. 223; A. Kalogeropoulos, in: Revue Hellénique de Droit Européen 1981, S. 342.

beachtet wird.¹¹⁶ Verschiedene Mitgliedstaaten haben in ihre Verfassungen ausdrückliche Bestimmungen aufgenommen, die entweder allgemein den Vorrang des Völkerrechts (bzw. des Völkervertragsrechts) vor innerstaatlichem Gesetzesrecht oder sogar speziell den Primat des Gemeinschaftsrechts deklarieren.

So ist in der niederländischen Verfassung (Art. 65 ff.) der Vorrang des Völkerrechts verankert; die Rechtsprechung hat diese Vorschriften entsprechend auf den Vorrang des Gemeinschaftsrechts angewendet.

Nach Art. 55 der französischen Verfassung von 1958 haben „die ordnungsgemäß ratifizierten oder genehmigten Verträge oder Abkommen Vorrang vor innerstaatlichen Gesetzen, unter dem Vorbehalt, daß sie jeweils von der anderen Partei angewendet werden“. Die französische Cour de Cassation hat hieraus bereits in einer Entscheidung von 1975 den Vorrang des Gemeinschaftsrechts hergeleitet.¹¹⁷ Neuerdings erkennt auch der Conseil d'Etat – entgegen der früher vertretenen Ansicht¹¹⁸ – den Vorrang des Gemeinschaftsrechts vor später erlassenem nationalen Recht an.¹¹⁹

Das Vereinigte Königreich, das keine formelle Verfassung kennt, bekennt sich im European Communities Act von 1972 zur unmittelbaren Geltung (§ 1) und zum Vorrang (§ 2) des Gemeinschaftsrechts auch vor späterem britischen Recht.

Am weitesten dürfte die irische Verfassung gehen, die durch Volksentscheid vom 10. Mai 1972 dahingehend abgeändert wurde, daß „keine Bestimmung dieser Verfassung die vom Staat in der Erfüllung seiner Pflichten als Mitglied der Gemeinschaft erlassenen Vorschriften, Rechtsakte oder Bestimmungen ungültig macht oder verhindert, daß die von der Gemeinschaft oder ihren Organen erlassenen Vorschriften, Rechtsakte oder Bestimmungen im Staat Gesetzeskraft haben“.

¹¹⁶ U. Everling, Zum Vorrang des EG-Rechts vor nationalem Recht, in: DVBl. 1985, S. 1201; J.-V. Louis, Die Rechtsordnung der Europäischen Gemeinschaften, 5. Aufl. 1990, S. 104; J. C. Bonichot, L'application directe du droit communautaire dans les différents Etats membres de la Communauté économique européenne, Revue du droit administratif 1990, S. 955; M. Schweitzer/W. Hummer, Europarecht, 4. Aufl. 1993, S. 220.

¹¹⁷ Urteil vom 24. Mai 1975, Administration des Douanes/Sociétés Cafés Jacques Vabre et J. Weigl, in: CDE 1975, S. 631; vgl. auch Urteil vom 10. Dezember 1985, Administration des Douanes/Société Roquette, in: AJDA 1986, S. 269.

¹¹⁸ ADJA 1985, S. 216 ff.

¹¹⁹ Rs. Nicolo, in: EuGRZ 1990, S. 106; Rs. Boisdet, in: DVBl. 1991, S. 124; dazu B. Genevois, Der Conseil d'Etat und das Gemeinschaftsrecht: Antagonismus oder Komplementarität?, in: EuR 1985, S. 355; R. Stotz, Vorrang des Gemeinschaftsrechts, in: EuZW 1991, S. 118; M. Fromont, Das Verhältnis zwischen dem nationalen Recht und dem EG- bzw. Völkerrecht in Frankreich, in: EuZW 1992, S. 46.

In den Rechtsordnungen der übrigen Mitgliedstaaten, darunter der Bundesrepublik Deutschland, Italiens und Belgiens, hat die Judikative, teils widerstandslos, teils nach einigem Zögern, die Eigenständigkeit, die direkte Wirkung und den Vorrang des Gemeinschaftsrechts anerkannt.¹²⁰

Widerstände grundsätzlicher Art gegen die Anerkennung der unmittelbaren Geltung und des Vorrangs bestehen heute wohl nur noch im Bereich der Grundrechte. So hat die italienische Corte Costituzionale in einer frühen Entscheidung (1973) zwar den Vorrang des Gemeinschaftsrechts vor italienischem Recht einschließlich der Verfassung anerkannt, jedoch Bedenken für den Fall einer Verletzung des Grundrechtsteils der Verfassung durch Akte der Gemeinschaftsorgane angemeldet.¹²¹

Vorbehalte hat auch das Bundesverfassungsgericht in dem umstrittenen „Solange I“-Beschluss vom 29. Mai 1974¹²² geäußert. Der methodische Ansatzpunkt dürfte in der Forderung zu sehen sein, daß die Übertragung von Hoheitsrechten auf die Gemeinschaft nicht zu einer Minderung des nach nationalem Verfassungsrecht gewährleisteten Grundrechtsschutzes führen darf, Hoheitsrechte somit nur an die Gemeinschaft abgegeben werden dürfen, wenn dort ein dem nationalen Standard kongruenter Grundrechtsschutz gewährleistet ist. Mit dem „Solange II“-Beschluss vom 22. Oktober 1986¹²³ wurde diese Rechtsprechung revidiert. Das BVerfG anerkennt nunmehr, daß der

¹²⁰ Z. B. BVerfGE Bd. 22, S. 293; Bd. 31, S. 145; Urteil der Corte Costituzionale vom 27. Dezember 1973, in: *Giurisprudenza italiana* 1974, I, Spalte 315; Urteil der Corte Costituzionale vom 30. Oktober 1975, in: *Foro Italiano* 1975, I, Spalte 2661; Urteil der Corte Costituzionale vom 8. Juni 1984, in: *Foro Italiano* 1984, I, Spalte 1521; dazu P. Winkler, a. a. O. (Fn. 109), S. 443. Zur Rechtsprechung der übrigen deutschen Obergerichte vgl. C. O. Lenz/R. Erhard, a. a. O. (Fn. 80), S. 102; M. Schweitzer/W. Hummer, *Europarecht*, 4. Aufl. 1993, S. 220 m. z. N.; M. Zuleeg, *Der Schutz der Menschenrechte im Gemeinschaftsrecht*, in: *DÖV* 1992, S. 937.

¹²¹ Urteil vom 27. Dezember 1973, a. a. O. (Fn. 120).

¹²² BVerfGE Bd. 37, S. 271. In diesem Beschluss wurde die Richtervorlage im Normenkontrollverfahren des Art. 100 Abs. 1 GG für zulässig erachtet, soweit mit ihr die Klärung des Verhältnisses zwischen den Grundrechtsgarantien des Grundgesetzes und Vorschriften des sekundären Gemeinschaftsrechts erstrebt wird. Die Gemeinschaft bilde zwar eine eigenständige, aus autonomer Rechtsquelle fließende Rechtsordnung, jedoch sei keine hinreichende Rechtsgewißheit über einen wirksamen Grundrechtsschutz gewährleistet, „solange“ die Gemeinschaftsordnung noch über keinen von einem Parlament beschlossenen, formulierten Katalog von Grundrechten verfüge, der dem Grundrechtskatalog des Grundgesetzes adäquat sei.

¹²³ BVerfGE Bd. 73, S. 339ff.; dazu M. Hilf, *Solange II: Wie lange noch Solange?*, in: *EuGRZ* 1987, S. 1; zur Entwicklung in Deutschland, insbes. unter Berücksichtigung des Verfahrens nach Art. 177 EGV, vgl. G. Ress, *Wichtige Vorlagen deutscher Verwaltungsgerichte an den Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften*, in: *Die Verwaltung* 1987, S. 177.

EuGH inzwischen einen Grundrechtsschutz gewährleistet, der dem vom deutschen Grundgesetz gebotenen im wesentlichen gleichzuachten ist:

„Solange die Europäischen Gemeinschaften, insbesondere die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Gemeinschaften einen wirksamen Schutz der Grundrechte gegenüber der Hoheitsgewalt der Gemeinschaften generell gewährleisten, der dem vom Grundgesetz als unabdingbar gebotenen Grundrechtsschutz im wesentlichen gleichzuachten ist, zumal den Wesensgehalt der Grundrechte generell verbürgt, wird das Bundesverfassungsgericht seine Gerichtsbarkeit über die Anwendbarkeit von abgeleitetem Gemeinschaftsrecht, das als Rechtsgrundlage für ein Verhalten deutscher Gerichte oder Behörden im Hoheitsgebiet der Bundesrepublik Deutschland in Anspruch genommen wird, nicht mehr ausüben und dieses Recht mithin nicht mehr am Maßstab der Grundrechte des Grundgesetzes überprüfen; entsprechende Vorlagen nach Art. 100 Abs. 1 GG sind somit unzulässig.“

Mit dieser Entscheidung scheint allerdings der Kompetenzkonflikt zwischen dem obersten deutschen Gericht und dem EuGH noch nicht endgültig ausgetragen zu sein. So hat das BVerfG am 12. Mai 1989 statuiert, daß bei Verletzungen des kommunitären Grundrechtsstandards durch eine Gemeinschaftsrichtlinie zwar an erster Stelle der EuGH Rechtsschutz zu gewähren hat, daß jedoch der Kompetenz des Gemeinschaftsgerichts durch den vom Grundgesetz als unabdingbar gebotenen Schutzstandard Grenzen gezogen sind, deren Überprüfung letztlich der Gerichtsbarkeit des BVerfG unterliegen.¹²⁴

Das jüngste einschlägige Urteil vom 12. Oktober 1993 (betreffend das Zustimmungsgesetz zum EUV) läßt eine Akzentsetzung im Sinne einer verstärkten Tendenz zur „Renationalisierung“ des Grundrechtsschutzes gegenüber der Hoheitsgewalt der Gemeinschaft erkennen. Das BVerfG bekräftigt seine Zuständigkeit zur generellen Gewährleistung eines wirksamen Grundrechtsschutzes im Geltungsbereich des Grundgesetzes, betont allerdings, seine Gerichtsbarkeit in einem „Kooperationsverhältnis“ zum EuGH ausüben zu wollen, „in dem der Europäische Gerichtshof den Grundrechtsschutz in jedem Einzelfall für das gesamte Gebiet der Europäischen Gemeinschaften garantiert, das Bundesverfassungsgericht sich deshalb auf eine gene-

¹²⁴ Sog. „Wenn nicht“-Beschluss, in: EuGRZ 1989, S. 339 ff.; dazu G. Nicolaysen, Tabakrauch, Gemeinschaftsrecht und Grundgesetz, in: EuR 1989, S. 215; R. Scholz, Wie lange bis „Solange III“?, in: NJW 1990, S. 941; vgl. auch BVerfGE Bd. 75, S. 223, 235; Bd. 80, S. 74, 80f.

relle Gewährleistung des unabdingbaren Grundrechtstandards ... beschränken kann“.¹²⁵

Trotz des in der „Solange II“-Rechtsprechung (auf die das „Maastricht“-Urteil ausdrücklich Bezug nimmt) aufgestellten Grundsatzes der bedingten „Nichtausübung“ der Gerichtsbarkeit des BVerfG ist das deutsche Verfassungsverständnis somit weiterhin davon geprägt, daß die Integrationskompetenz nach Art. 24 GG (bzw. Art. 23 GG n.F.) ihre Schranken in der Aufgabe der „Identität der geltenden Verfassungsordnung durch Einbruch in ihr Grundgefüge, in die sie konstituierenden Strukturen“ findet.¹²⁶

II. Funktionen und Aufbau der Europäischen Gerichtsbarkeit

1. Aufgaben und Funktionen des EuGH und EuG

Die rechtsprechende Gewalt der Europäischen Gemeinschaften im institutionellen Sinn wird zentral durch den Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (EuGH) und das ihm beigeordnete Gericht erster Instanz der Europäischen Gemeinschaften (EuG) ausgeübt. Entsprechend den gemeinsamen Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten liegt damit die Wahrung des Gemeinschaftsrechts in den Händen permanenter, institutionell und funktionell unabhängiger Rechtsprechungsorgane. Die Gerichtsbarkeit des EuGH und des EuG ist im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten obligatorisch, d.h. sie braucht weder durch eine besondere Unterwerfungserklärung begründet zu werden, noch können die Rechtsunterworfenen sich ihr entziehen.

Die Gerichtsbarkeit erstreckt sich auf die Gesamtheit des Rechts der Europäischen Gemeinschaften, einschließlich der Bestimmungen des EUV zur Änderung der Gemeinschaftsverträge. Sie ist ausgeschlossen hinsichtlich der Vorschriften des EUV über die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres (Art. L EUV). Der Ausschluß ist mit dem Rechtsstaatsgebot des deutschen Grundgesetzes nur vereinbar,

¹²⁵ BVerfG, Urteil vom 12. Oktober 1993, 2 BvR 2134/92 und 2 BvR 2159/92, S. 29f. des hektographierten Textes.

¹²⁶ BVerfGE Bd. 37, S. 271, 279; Bd. 73, S. 339, 375f.; Bd. 85, S. 191, 203f. Siehe zum Streitstand *U. Everling*, Brauchen wir „Solange III“?, in: *EuR* 1990, S. 195; *C. Tomuschat*, Aller guten Dinge sind III?, in: *EuR* 1990, S. 340; *R. Scholz*, a.a.O. (Fn. 124); *M. Zuleeg*, a.a.O. (Fn. 120), S. 941.

soweit im Rahmen dieser Politiken keine grundrechtserheblichen Maßnahmen vorgesehen werden.¹²⁷

Abgesehen von den Verfahrensarten, für die das Untergericht im ersten Rechtszug zuständig ist und in denen der EuGH nur als Rechtsmittelgericht tätig wird, entscheidet letzterer im ersten und letzten Rechtszug.

Der EuGH hat Organqualität (Art. 4 Abs. 1 EGV; Art. 7 Abs. 1 EGKSV; Art. 3 Abs. 1 EAGV). Hingegen ist das EuG ein den Gerichtshof unterstützendes Hilfsorgan (vgl. Art. 168a EGV; Art. 32d EGKSV; Art. 140a EAGV). Sitz und Arbeitsort beider Gerichte ist Luxemburg.¹²⁸

a) Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften¹²⁹

aa) Grundlagen

Die Gemeinschaftsverträge beschreiben die Aufgabe des EuGH umfassend mit den Worten, daß „der Gerichtshof ... die Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung“ der Gemeinschaftsverträge „sichert“ (Art. 164 EGV; Art. 136 EAGV; ähnlich Art. 31 EGKSV). Dies entspricht im wesentlichen der Formulierung des Art. 20 Abs. 3 GG, wonach die Rechtsprechung „an Gesetz und Recht gebunden“ ist.

Diese Formel ist insofern unvollständig, als die dem EuGH obliegende „Wahrung des Rechts“ sich nicht auf die Auslegung und Anwendung des kommunitären Primärrechts beschränkt, sondern auch

¹²⁷ BVerfG, Urteil vom 12. Oktober 1993, 2 BvR 2134/92 und 2 BvR 2159/92, S. 30 des hektographierten Textes.

¹²⁸ Art. 216 EGV (übereinstimmend Art. 77 EGKSV; Art. 189 EAGV) i. V. m. dem Beschluß des Europäischen Rates von Edinburgh vom 11./12. Dezember 1992, Schlußfolgerungen des Vorsitzes, Dok. SN/456/92, Teil A Plat 27, Teil A Anlage 6.

¹²⁹ Siehe dazu allgemein: *N. Brown/F. Jacobs*, *The Court of Justice of the European Communities*, 3. Aufl. 1989; *M. A. Dausès*, *Der EuGH: Garant der Einheit des Gemeinschaftsrechts*, in: DRiZ 1984, S. 349; *ders.*, *Der Europäische Gerichtshof als gesetzlicher Richter – Rechtliche Klammer für Europa*, in: *Politische Studien* 1989, S. 471; *U. Klinke*, *Der Gerichtshof der europäischen Gemeinschaften – Aufbau und Arbeitsweise*, 1989; *T. Koopmans*, *The Future of the Court of Justice of the European Communities*, in: *11 Yearbook of European Law*, 1991, S. 15; *H. Kutscher*, *Über den Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften*, in: *EuR* 1981, S. 392; *R. Lecourt*, *L'Europe des Juges*, 1976; *C. O. Lenz*, *Rechtsschutz vor dem Europäischen Gerichtshof*, in: *ZAP* 1989, S. 767; *J. Schwarze* (Hrsg.), *Der Europäische Gerichtshof als Verfassungsgericht und Rechtsschutzinstanz*, 1983; *T. Stein*, *Richterrecht wie anderswo auch? Der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften als „Integrationsmotor“*, in: *Festschrift der Juristischen Fakultät zur 600-Jahr-Feier der Universität Heidelberg*, 1986, S. 619.

Die Ausführungen unter diesem Kapitel stützen sich auf *M. A. Dausès*, *Gerichtshof und Gericht erster Instanz*, in: *ders.* (Hrsg.), *Handbuch des EG-Wirtschaftsrechts*, A. II, Rdnr. 257ff.

die Gültigkeitsprüfung, Auslegung und Anwendung des Sekundärrechts sowie die Findung und Inhaltsbestimmung der allgemeinen Grundsätze des Gemeinschaftsrechts umfaßt. Im übrigen beinhaltet sie lediglich eine allgemeine Aufgabenbeschreibung, wohingegen die Zuständigkeiten des EuGH sich nach dem Grundsatz der begrenzten Einzelmächtigung („compétence d'attribution“) aus den konkreten Kompetenznormen der Gemeinschaftsverträge, den Satzungen des EuGH und seiner Verfahrensordnung ergeben:

- die allgemeinen Voraussetzungen der Befassung des EuGH und die verschiedenen Verfahrensarten sind in Art. 169–187 EGV, Art. 33–44 EGKS, Art. 141–159 EAGV niedergelegt;
- diese Vertragsbestimmungen werden durch die in besonderen Protokollen festgelegten Satzungen (Satzung EG; Satzung EGKS; Satzung EAG)¹³⁰ ergänzt, die ihrerseits den Rahmen für die Verfahrensordnung des EuGH abstecken;
- das Verfahrensrecht im engeren Sinne (Gang der Verhandlung, Beweisaufnahme, Ladung, Zustellung, Fristen, Zuständigkeit von Plenum und Kammern, Rechtskraft, Zwangsvollstreckung, Rechtshilfeersuchen, Armenrecht, Strafanzeige wegen Eidesverletzung u. a. m.) sowie die Einzelheiten der Gerichtsverfassung finden sich in der vom EuGH selbst mit einstimmiger Genehmigung des Rates erlassenen Verfahrensordnung (VerfO)¹³¹ und Zusätzlichen VerfO.¹³²

bb) Verfahrensarten

Die Verfahren vor dem EuGH lassen sich in drei Hauptgruppen unterteilen, nämlich Streitige Verfahren (direkte Klagen), Vorabentscheidungsverfahren und gutachtliche Stellungnahmen.

¹³⁰ Satzung E(W)G vom 17. April 1957, BGBl. 1957 II, S. 1166; Satzung EGKS vom 18. April 1951, BGBl. 1951 II, S. 482; Satzung EAG vom 17. April 1957, BGBl. 1957 II, S. 1194; vgl. Art. 188 Abs. 1 EGV; Art. 45 EGKS; Art. 160 Abs. 1 EAGV. Gemäß Art. 239 EGV, Art. 84 EGKS, Art. 207 EAGV sind die Satzungen als den Verträgen „im gegenseitigen Einvernehmen der Mitgliedstaaten beigefügte Protokolle“ Bestandteil dieser Verträge, mithin primäres Gemeinschaftsrecht.

¹³¹ Die VerfO wurde auf der Grundlage von Art. 188 Abs. 3 E(W)GV i. V. m. Art. 44 Satzung E(W)G, Art. 160 Abs. 3 EAGV i. V. m. Art. 45 Satzung EAG, § 5 Abs. 2 des Abkommens über die Übergangsbestimmungen vom 18. April 1951 i. V. m. Art. 44 Satzung EGKS für alle drei Gemeinschaften erlassen und nach der Fusion der Organe am 4. Dezember 1974 novelliert (ABl. EG 1979, L 350, S. 1; 1975, L 102, S. 24). Diese Fassung wurde erneut am 12. September 1979 (ABl. EG 1979, L 238, S. 1), 27. Mai 1981 (ABl. EG 1981, L 199, S. 1; kodifizierte Fassung in ABl. EG 1982, C 39, S. 1), 7. Juni 1989 (ABl. EG 1989, L 241, S. 1) und 15. Mai 1991 (ABl. EG 1991, L 176, S. 1) geändert. Die VerfO wurde zuletzt am 19. Juni 1991 neu gefaßt (ABl. EG 1991, L 176, S. 7).

¹³² Zusätzliche VerfO vom 4. Dezember 1974 (ABl. EG 1974, L 350, S. 29), zuletzt geändert am 16. September 1981 (ABl. EG 1981, L 282, S. 1; kodifizierte Fassung in ABl. EG 1982, C 39, S. 31).

* Streitige Verfahren

Die streitigen (kontradiktorischen) Verfahren sind dadurch gekennzeichnet, daß sich ein Kläger, der einen auf Gemeinschaftsrecht gestützten Anspruch geltend macht, und ein Beklagter, der diesen Anspruch in der Regel bestreitet, gegenüberstehen. Die wichtigsten Arten der streitigen Verfahren sind die Vertragsverletzungsverfahren, die Nichtigkeits- und Untätigkeitsklagen, die Schadensersatzklagen und die Personalstreitsachen.

In den Vertragsverletzungsverfahren¹³³ (Art. 169, 170 EGV; Art. 141, 142 EAGV; abweichend Art. 88 EGKS) wird über Klagen der Kommission oder eines Mitgliedstaats entschieden, die auf die Feststellung gerichtet sind, daß ein (anderer) Mitgliedstaat gegen eine Verpflichtung aus den Gemeinschaftsverträgen verstoßen hat.

Zulässigkeitsvoraussetzung der Klage ist die ordnungsgemäße Durchführung eines administrativen Vorverfahrens. Die Klage ist begründet, wenn ein objektiv nicht gerechtfertigtes gemeinschaftsrechtswidriges Verhalten des beklagten Mitgliedstaates vorliegt, wobei ein Verschulden nicht erforderlich ist.

Nach ständiger Rechtsprechung des EuGH kann sich ein Mitgliedstaat nicht auf Bestimmungen, Übungen oder Umstände seiner internen Rechtsordnung berufen, um die Nichtbeachtung von Verpflichtungen zu rechtfertigen, die ihm aufgrund von Gemeinschaftsrecht obliegen.¹³⁴ Unerheblich ist auch, von welcher staatlichen Stelle oder welchem Staatsorgan die Gemeinschaftsverletzung ausgeht (in Betracht kommt auch das Parlament oder ein Gericht). Die Mitgliedstaaten müssen sich vielmehr das Tun oder Unterlassen aller drei Gewalten auf allen Ebenen (Bund, Länder bzw. Regionen, Gemeinden, öffentliche Anstalten etc.) zurechnen lassen.¹³⁵

Das der Klage stattgebende Urteil ist ein seiner Natur nach nicht vollstreckbares Feststellungsurteil. Der unterliegende Mitgliedstaat hat in eigener Verantwortung „die Maßnahmen zu ergreifen, die sich aus dem Urteil des Gerichtshofes ergeben“ (Art. 171 Abs. 1 EGV; Art. 143 Abs. 1 EAGV). Die Nichtbeachtung dieser Rechtsbefolgungspflicht kann ihrerseits den Gegenstand eines weiteren Vertragsverletzungsverfahrens bilden, das ggf. mit der Feststellung endet, daß der betroffene Mitgliedstaat seiner Rechtsbefolgungspflicht aus dem

¹³³ Siehe dazu: *K.-D. Borchardt*, Vertragsverletzungsverfahren, in: M. A. Dausen (Hrsg.), *Handbuch des EG-Wirtschaftsrechts*, 1993, P. I, Rdnr. 1–41.

¹³⁴ Z. B. Urteile vom 2. Februar 1982, Kommission gg. Belgien, Rs. 71/81 und 73/81, Slg. 1982, S. 175 und 189; Urteil vom 28. März 1985, Kommission gg. Belgien, Rs. 215/83, Slg. 1985, S. 1039.

¹³⁵ Urteil vom 18. November 1970, Kommission gg. Italien, Rs. 8/70, Slg. 1970, S. 961; Urteil vom 3. Juli 1974, Casagrande, Rs. 9/74, Slg. 1974, S. 773; Urteile vom 2. Februar 1982, a. a. O. (Fn. 134); *K.-D. Borchardt*, a. a. O. (Fn. 133), Rdnr. 14.

Ersturteil nicht nachgekommen ist. Mit dem zweiten Feststellungsurteil kann neuerdings die Zahlung eines Pauschalbetrages oder Zwangsgeldes verhängt werden (Art. 171 Abs. 2 EGV; Art. 143 Abs. 2 EAGV).

Mit der Nichtigkeitsklage¹³⁶ (Art. 173 EGV, Art. 146 EAGV; abweichend Art. 33 EGKS) kann die Annullierung rechtsverbindlicher Akte des Europäischen Parlaments, des Rates, der Kommission oder der (zu errichtenden) Europäischen Zentralbank begehrt werden. Die dem „recours pour excès de pouvoir“ des französischen Verwaltungsrechts nachgebildete Klage ähnelt der verwaltungsgerichtlichen Anfechtungsklage des deutschen Rechts, übernimmt aber auch gewisse Funktionen der Verpflichtungsklage.

Klagebefugt sind an erster Stelle die Mitgliedstaaten, der Rat und die Kommission (Art. 173 Abs. 2 EGV; Art. 146 Abs. 2 EAGV), an zweiter Stelle das Europäische Parlament und die Europäische Zentralbank (Art. 173 Abs. 3 EGV; vgl. Art. 146 Abs. 3 EAGV), schließlich „jede natürliche oder juristische Person“ (Art. 173 Abs. 4 EGV; Art. 146 Abs. 4 EAGV).

Die Zulässigkeitsvoraussetzungen hinsichtlich der genannten drei Klägergruppen sind allerdings verschieden: Während Mitgliedstaaten, Rat und Kommission kein besonderes Rechtsschutzbedürfnis („intérêt pour agir“) darzutun brauchen, können das Europäische Parlament und die Europäische Zentralbank lediglich Klagen erheben, „die auf die Wahrung ihrer Rechte abzielen“.¹³⁷ Sonstige natürliche oder juristische Personen können nur „gegen die an sie ergangenen Entscheidungen sowie gegen diejenigen Entscheidungen Klage erheben, die, obwohl sie als Verordnung oder als eine an eine andere Person gerichtete Entscheidung ergangen sind, sie unmittelbar und individuell betreffen.“ Der damit verfügte Ausschluß von Individualklagen gegen echte Normativakte hat zu einem umfangreichen Fallrecht geführt, in dem vor allem die Kriterien des unmittelbaren und individuellen Betroffenseins herausgearbeitet wurden.¹³⁸

Die Klage, die binnen zwei Monaten ab der Bekanntgabe des angefochtenen Rechtsakts, seiner Mitteilung an den Kläger bzw. einer

¹³⁶ Siehe dazu: R. Stotz, Nichtigkeitsklage, in: M. A. Dauses (Hrsg.), Handbuch des EG-Wirtschaftsrechts, 1993, P. I, Rdnr. 42–179.

¹³⁷ Diese Formel entspricht der jüngeren Rechtsprechung des EuGH zu Art. 173 EWGV a. F., wonach das EP Nichtigkeitsklage erheben kann, sofern die Klage lediglich auf den Schutz seiner Befugnisse gerichtet und nur auf Klagegründe gestützt ist, mit denen die Verletzung dieser Befugnisse geltend gemacht wird: Urteil vom 22. Mai 1990, Parlament gg. Rat, Rs. C-70/88, Slg. 1990, S. I-2041, 2072. Ein umfassendes Klagerecht des EP hatte der EuGH zuvor abgelehnt: Urteil vom 27. September 1988, Parlament gg. Rat, Rs. 302/87, Slg. 1988, S. 5615.

¹³⁸ Siehe dazu oben S. D 18, 19.

anderweitigen Kenntniserlangung durch diesen zu erheben ist (Art. 173 Abs. 5 EGV; Art. 146 Abs. 5 EAGV), kann zulässigerweise nur auf einen der im Vertrag aufgezählten vier Klagegründe („moyens“) gestützt werden, nämlich Unzuständigkeit, Verletzung wesentlicher Formvorschriften, Verletzung des Vertrages oder einer bei seiner Durchführung anzuwendenden Rechtsnorm (d.h. Verletzung materiellen Gemeinschaftsrechts) und Ermessensmißbrauch (Art. 173 Abs. 2 EGV; Art. 146 Abs. 2 EAGV).

Durch die Begrenzung der Klagegründe ist keine Schmälerung des Rechtsschutzes zu befürchten, da der EuGH diese in gefestigter Rechtsprechung nur als Teilaspekte einer umfassenden Rechtmäßigkeitskontrolle versteht.¹³⁹ Wegen seines generalklauselartigen Charakters hat der Klagegrund der Verletzung materiellen Rechts in der Praxis die größte Bedeutung. Demgegenüber ist der dem französischen Verwaltungsrecht entlehnte Begriff des Ermessensmißbrauchs („détournement de pouvoir“) deutlich enger als das deutschrechtliche Konzept des Ermessensfehlers.¹⁴⁰

Ist die Klage zulässig und begründet, so erklärt der Gerichtshof die angefochtene Handlung für nichtig (Art. 174 Abs. 1 EGV; Art. 147 Abs. 1 EAGV). Der Ausspruch der Nichtigkeit wirkt rechtsgestaltend; er beseitigt den mit einem Rechtsfehler behafteten Rechtsakt grundsätzlich ex tunc und mit Wirkung erga omnes. Jedoch kann der Gerichtshof im Falle der Nichtigkeitserklärung einer Verordnung „diejenigen ihrer Wirkungen (bezeichnen), die als fortgeltend zu betrachten sind“ (Art. 174 Abs. 2 EGV; Art. 147 Abs. 2 EAGV). Er hat von dieser Ermächtigung wiederholt Gebrauch gemacht, indem er im Interesse der Rechtssicherheit, der Kontinuität der Regelung oder des Vertrauensschutzes der Betroffenen die zeitlichen Wirkungen der Nichtigkeit ex nunc oder sogar pro futuro begrenzt hat.¹⁴¹ Das beklagte Organ trifft eine Folgenbeseitigungspflicht (Art. 176 EGV; Art. 149 EAGV).

¹³⁹ Vgl. R. Stotz, Die Rolle des Gerichtshofs bei der Integration, in: H.-W. Rengeling/R. von Borries (Hrsg.), Aktuelle Entwicklungen in der Europäischen Gemeinschaft, 1992, S. 21, 26.

¹⁴⁰ Abweichend vom deutschen Recht wird darunter der Gebrauch einer Befugnis „zu einem anderen Zweck als zu dem, für den sie verliehen wurde“ verstanden (Urteil vom 12. Juni 1958, Compagnie des Hauts Fourneaux de Chasse, Rs. 15/57, Slg. 1958, S. 159, 200) oder aber der Umstand, daß die Behörde „aus einem schwerwiegenden, einer Verkennung des gesetzlichen Zwecks gleichkommenden Mangel an Voraussicht oder Umsicht andere Zwecke als diejenigen verfolgt hat, an deren Erreichung ihr die im Vertrag vorgesehenen Befugnisse verliehen sind“ (Urteil vom 8. Juli 1965, Chambre syndicale de la Sidérurgie Française, verb. Rs. 3 und 4/64, Slg. 1965, S. 595, 616).

¹⁴¹ Urteil vom 5. Juni 1973, Kommission gg. Rat, Rs. 81/72, Slg. 1973, S. 575, 586; Urteil vom 20. März 1985, Timex Corporation, Rs. 264/82, Slg. 1985, S. 849; R. Stotz, a. a. O. (Fn. 136), Rdnr. 170–172.

Verfahren mit unbeschränkter Ermessensnachprüfung¹⁴² (Art. 172 EGV; abweichend Art. 144 EAGV; Art. 36 EGKSV) sind dem „recours de pleine juridiction“ des französischen Verwaltungsrechts nachgebildet. Der EuGH kann in dieser Verfahrensart Zwangsmaßnahmen nicht nur aufheben, sondern auch abändern oder die Verpflichtung zu einer bestimmten Leistung aussprechen. Voraussetzung ist, daß die entsprechenden Verordnungen ihm eine solche Zuständigkeit übertragen.

Die Bestimmung, die die Befugnisse des Gerichtshofes aus Art. 173, 174 EGV erweitert, hat praktische Bedeutung vor allem in Gemeinschaftskartellstreitigkeiten: nach Art. 17 der Verordnung Nr. 17 des Rates vom 6. Februar 1962 (Erste Durchführungsverordnung zu den Art. 85 und 86¹⁴³ des Vertrages) hat „bei Klagen gegen Entscheidungen der Kommission, in denen eine Geldbuße oder ein Zwangsgeld festgesetzt ist, ... der Gerichtshof die Befugnis zu unbeschränkter Nachprüfung der Entscheidung im Sinne von Art. 172 des Vertrages; er kann die festgesetzte Geldbuße oder das festgesetzte Zwangsgeld aufheben, herabsetzen oder erhöhen“.¹⁴⁴

Mit der Untätigkeitsklage¹⁴⁵ (Art. 175 EGV; ähnlich Art. 148 EAGV; abweichend Art. 35 EGKSV) kann die Feststellung begehrt werden, daß das Europäische Parlament, der Rat, die Kommission oder die Europäische Zentralbank es unter Verletzung der Verträge unterlassen haben, „einen Beschluß zu fassen“. Die Untätigkeitsklage („recours en carence“) ergänzt im Rechtsschutzsystem der Verträge die Nichtigkeitsklage. Sie kommt zum Zuge, wenn das inkriminierte gemeinschaftsrechtswidrige Verhalten nicht in einem Tun, sondern in einem Unterlassen besteht.

Dementsprechend sind ihre Zulässigkeitsvoraussetzungen im wesentlichen ähnlich ausgestaltet wie die der Nichtigkeitsklage. Mitgliedstaaten und Gemeinschaftsorgane (einschließlich des Europäischen Parlaments)¹⁴⁶ brauchen keinerlei Rechtsschutzbedürfnis für die Klageerhebung nachzuweisen (Art. 175 Abs. 1 EGV; Art. 148 Abs. 1 EAGV). Dagegen kann die Europäische Zentralbank Untätigkeitsklagen nur „in ihrem Zuständigkeitsbereich“ erheben (Art. 175 Abs. 4 EGV). Sonstige natürliche oder juristische Personen können

¹⁴² Dazu: R. Stotz, a. a. O. (Fn. 136), Rdnr. 174–179.

¹⁴³ ABl. EG 1962, S. 204.

¹⁴⁴ In der bisherigen Spruchpraxis hat der EuGH die Geldbuße bzw. das Zwangsgeld noch in keinem Fall erhöht; er scheint insoweit rechtsstaatliche Bedenken zu haben. Eine Erhöhung widerspräche zudem der alle streitigen Verfahren beherrschenden Dispositionsmaxime („ne ultra petita partium“).

¹⁴⁵ Siehe dazu: R. Stotz, Untätigkeitsklage, in: M. A. Dausies (Hrsg.), Handbuch des EG-Wirtschaftsrechts, 1993, P. I, Rdnr. 180–220.

¹⁴⁶ Urteil vom 22. Mai 1985, Parlament gg. Rat („Gemeinsame Verkehrspolitik“), Rs. 13/83, Slg. 1985, S. 1513, 1588.

lediglich Beschwerde darüber führen, daß „ein Organ der Gemeinschaft es unterlassen hat, einen anderen Akt als eine Empfehlung oder Stellungnahme an sie zu richten“ (Art. 175 Abs. 3 EGV; Art. 148 Abs. 3 EAGV). Individualklagen, die auf den Erlaß normativer Rechtsakte abzielen, sind daher unzulässig, da letztere nicht an den Kläger zu richten wären.¹⁴⁷

Die Untätigkeitsklage ist weiterhin nur zulässig, wenn das in Frage stehende Organ zuvor aufgefordert worden ist, tätig zu werden, und wenn es binnen zwei Monaten nach der Aufforderung „nicht Stellung genommen hat“. In diesem Fall ist die Klage innerhalb einer weiteren Frist von zwei Monaten zu erheben (Art. 175 Abs. 2 EGV; Art. 148 Abs. 2 EAGV).

Ist die Klage zulässig und begründet, so stellt der Gerichtshof die in der fraglichen Unterlassung liegende Vertragsverletzung fest. Das Feststellungsurteil ist seiner Natur nach nicht vollstreckbar. Vielmehr hat – ähnlich wie im Vertragsverletzungsverfahren gemäß Art. 169 ff. EGV – das unterliegende Organ bzw. die EZB in eigener Verantwortung „die sich aus dem Urteil des Gerichtshofes ergebenden Maßnahmen zu ergreifen“ (Art. 176 EGV; Art. 149 EAGV).

Mit der Schadensersatzklage¹⁴⁸ (Art. 178 i. V. m. Art. 215 Abs. 2 EGV; Art. 151 i. V. m. Art. 188 Abs. 2 EAGV; abweichend Art. 40 EGKS) kann Schadensersatz aus außervertraglicher (deliktischer) Haftung der Gemeinschaft begehrt werden; in diesem Bereich „ersetzt die Gemeinschaft den durch ihre Organe oder Bediensteten in Ausübung ihrer Amtstätigkeit verursachten Schaden nach den allgemeinen Rechtsgrundsätzen, die den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten gemeinsam sind.“ Die Schadensersatzklage ist als „recours de pleine juridiction“ ausgestaltet, d. h. der Gerichtshof kann die Höhe des zu leistenden Schadensersatzes selbst den Umständen entsprechend festsetzen. Ein administratives Vorverfahren ist nicht vorgeschrieben.

Die Schadensersatzklage ist ein selbständiger Rechtsbehelf mit eigener Funktion und spezifischen Voraussetzungen, die sich von der Nichtigkeitsklage dadurch unterscheidet, daß sie nicht die Beseitigung einer bestimmten Maßnahme zum Ziel hat, sondern auf den Ersatz des Schadens abzielt, den ein Gemeinschaftsorgan in Ausübung seiner Befugnisse verursacht hat.¹⁴⁹

¹⁴⁷ Urteil vom 15. Januar 1974, Holtz & Willemsen, Rs. 134/73, Slg. 1974, S. 1, 10.

¹⁴⁸ Dazu: K.-D. Borchardt, Schadensersatzklage, in: M. A. Dausen (Hrsg.), Handbuch des EG-Wirtschaftsrechts, 1993, P. I, Rdnr. 221–265.

¹⁴⁹ Urteil vom 28. April 1971, Lütticke, Rs. 4/69, Slg. 1971, S. 325; Urteil vom 2. Juli 1974, Holtz & Willemsen, Rs. 153/73, Slg. 1974, S. 675; Urteil vom 17. Dezember 1981, Ludwigshafener Walzmühle, verb. Rs. 197–200, 243, 245 und 247/80, Slg. 1981, S. 3211; Urteil vom 17. Mai 1990, Sonito, Rs. C-87/89, Slg. 1990, S. I-1981, 2010.

In der Praxis steht die Haftung der Gemeinschaft für normatives Unrecht im Vordergrund. Nach ständiger Rechtsprechung des EuGH kann eine Haftung aus rechtsetzender Tätigkeit der Gemeinschaft, die wirtschaftspolitische Entscheidungen beinhaltet, „nur durch eine hinreichend qualifizierte Verletzung einer höherrangigen, die einzelnen schützenden Rechtsnorm“ ausgelöst werden, wozu auch die allgemeinen Rechtsgrundsätze der Gemeinschaftsordnung gehören.¹⁵⁰ Die Haftung ist verschuldensunabhängig.

In den Personalstreitsachen¹⁵¹ (Art. 179 EGV; Art. 152 EAGV) geht es um Streitigkeiten zwischen der Gemeinschaft und ihren Bediensteten „innerhalb der Grenzen und nach Maßgabe der Bedingungen, . . ., die im Statut der Beamten festgelegt sind oder sich aus den Beschäftigungsbedingungen für die Bediensteten ergeben“. Der Klageerhebung hat ein administratives Vorverfahren voranzugehen.

* Vorabentscheidungsverfahren¹⁵² *

Von den streitigen Verfahren unterscheidet sich das Vorabentscheidungsverfahren (Art. 177 EGV; ähnlich Art. 150 EAGV; abweichend Art. 41 EGKSV) im kommunitären Rechtsschutzsystem grundlegend dadurch, daß es kein selbständiges Verfahren, sondern ein Zwischenverfahren („incident de procédure“) in dem vor einem einzelstaatlichen Gericht anhängigen Rechtsstreit bildet, in dem lediglich über einzelne, für die Entscheidung des Ausgangsrechtsstreits erhebliche Vorfragen des Gemeinschaftsrechts entschieden wird. Ähnlich wie ein Rechtsbehelfsverfahren erfüllt es eine Rechtsschutz- und Koordinierungsfunktion, dient jedoch – anders als jenes – nicht der Überprüfung einer bereits erlassenen Entscheidung, sondern bezweckt eine Entscheidungshilfe „vorab“, d. h. vor Erlaß des Urteils durch das vorliegende Gericht. Dementsprechend beruht es nicht auf dem Grundsatz der hierarchischen Über- bzw. Unterordnung von Ge-

¹⁵⁰ Urteil vom 2. Dezember 1971, *Schöppenstedt*, Rs. 5/71, Slg. 1971, S. 975, 985; Urteil vom 14. Mai 1975, *CNTA*, Rs. 74/74, Slg. 1975, S. 533; Urteil vom 2. Juni 1976, *Kampffmeyer*, verb. Rs. 56–60/74, Slg. 1976, S. 711, 744; Urteil vom 25. Mai 1978, *HNL*, verb. Rs. 83 und 94/76, 4, 15 und 40/77, Slg. 1978, S. 1209, 1224; Urteil vom 4. Oktober 1979, *Interquell Stärke-Chemie*, verb. Rs. 261 und 262/78, Slg. 1979, S. 3045, 3064; Urteil vom 19. Mai 1992, *Mulder und Heinemann*, verb. Rs. C–104/90 und C–37/90, Slg. 1992, S. I–3061; *K.-D. Borchardt*, a. a. O. (Fn. 148), Rdnr. 242 ff. m. w. N.

¹⁵¹ Dazu: *M. A. Dausen*, Personalstreitigkeiten, in: ders. (Hrsg.), *Handbuch des EG-Wirtschaftsrechts*, 1993, P. I, Rdnr. 266–277.

¹⁵² Dazu: *M. A. Dausen*, *Das Vorabentscheidungsverfahren nach Artikel 177 EWG-Vertrag. Ein Leitfadens für die Praxis*, 1985; *ders.*, *Vorabentscheidungsverfahren*, in: *M. A. Dausen* (Hrsg.), *Handbuch des EG-Wirtschaftsrechts*, 1993, P. II; *U. Everling*, *Das Vorabentscheidungsverfahren vor dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften. Praxis und Rechtsprechung*, 1986.

richten, sondern auf dem Gedanken der Koordination und der funktionsteiligen Zusammenarbeit gleichgeordneter Rechtsprechungsgane.

Gemäß Art. 177 EGV, Art. 150 EAGV entscheidet der EuGH auf Ersuchen eines mit einem Rechtsstreit befaßten Gerichts eines Mitgliedstaates im Wege der Vorabentscheidung über Fragen der Auslegung der Gemeinschaftsverträge (d.h. des kommunitären Primärrechts und der ihm ranggleichen allgemeinen Grundsätze des Gemeinschaftsrechts) sowie über Fragen der Gültigkeit oder Auslegung der Rechtsakte des sekundären Gemeinschaftsrechts (einschließlich der von der Gemeinschaft abgeschlossenen völkerrechtlichen Abkommen).

Der Anwendungsbereich des Vorabentscheidungsverfahrens ist strikt auf die Auslegung und Gültigkeitsprüfung von Rechtssätzen des Gemeinschaftsrechts beschränkt. Dies bedeutet, daß in dieser Verfahrensart

- nicht über die Anwendung des Gemeinschaftsrechts auf den Sachverhalt des Ausgangsverfahrens entschieden werden kann. Die Rechtsanwendung zum Zwecke der Streitentscheidung obliegt vielmehr im Rahmen der durch Art. 177 EGV, Art. 150 EAGV institutionalisierten Zusammenarbeit ausschließlich dem vorliegenden einzelstaatlichen Gericht;¹⁵³
- nicht nationales Recht ausgelegt oder auf seine Gültigkeit bzw. Anwendbarkeit überprüft werden kann;¹⁵⁴
- nicht über die Vereinbarkeit nationalen Rechts mit dem Gemeinschaftsrecht entschieden werden kann.¹⁵⁵

Diese Funktionsbeschränkungen werden von unerfahrenen Prozeßgerichten nicht immer beachtet. Eine Verkürzung des Rechtsschutzes infolge fehlerhaft formulierter Vorlagefragen ist jedoch nicht zu befürchten; denn der EuGH deutet unformalistisch an sich unzulässige Fragen routinemäßig in der Weise um, daß er dem vorliegenden Gericht unterstellt, es suche „im Kern“ oder „im wesentlichen“ um Kriterien für die Auslegung des einschlägigen Gemeinschaftsrechts

¹⁵³ Urteil vom 27. März 1963, *Da Costa*, verb. Rs. 28–30/62, Slg. 1963, S. 63, 81; Urteil vom 15. Juli 1964, *Costa gg. ENEL*, Rs. 6/64, Slg. 1964, S. 1251, 1268.

¹⁵⁴ Urteil vom 20. Februar 1973, *Fonderie Officine Riunite*, Rs. 54/72, Slg. 1973, S. 193, 205; Urteil vom 19. Juni 1973, *Capolongo*, Rs. 77/72, Slg. 1973, S. 611, 622; Urteil vom 17. Juni 1975, *Eheleute F.*, Rs. 7/75, Slg. 1975, S. 679, 689; Urteil vom 12. Juli 1984, *Klopp*, Rs. 107/83, Slg. 1984, S. 2971, 2988; Urteil vom 13. März 1984, *Prantl*, Rs. 16/83, Slg. 1984, S. 1299, 1324.

¹⁵⁵ Urteil vom 14. Juli 1971, *Muller*, Rs. 10/71, Slg. 1971, S. 723, 729; Urteil vom 13. März 1986, *Mirepoix*, Rs. 54/85, Slg. 1986, S. 1067, 1076; Urteil vom 11. Juni 1987, *Pretore di Salò*, Rs. 14/86, Slg. 1987, S. 2545; Urteil vom 22. September 1988, *Pretura Unificata Turin*, Rs. 228/87, Slg. 1988, S. 5099, 5119.

nach, um selbst die Vereinbarkeit des entscheidungserheblichen nationalen Rechts mit dem Gemeinschaftsrecht beurteilen zu können.¹⁵⁶ Er erachtet sich in diesem Zusammenhang für gehalten, „aus dem gesamten von dem einzelstaatlichen Gericht vorgelegten Material, insbesondere aus der Begründung der Vorlageentscheidung, diejenigen Elemente des Gemeinschaftsrechts herauszuarbeiten, die unter Berücksichtigung des Gegenstands des Rechtsstreits einer Auslegung bedürfen“.¹⁵⁷

Die Vorlage des Prozeßgerichts kann fakultativ oder obligatorisch sein. Einzelstaatliche Gerichte, deren „Entscheidungen selbst nicht mehr mit Rechtsmitteln des innerstaatlichen Rechts angefochten werden können, (sind) zur Anrufung des Gerichtshofes verpflichtet“; nicht letztinstanzliche Gerichte „können“ gemeinschaftsrechtliche Vorfragen zur Vorabentscheidung vorlegen, wenn sie die Entscheidung zum Erlaß ihres Urteils für erforderlich halten (Art. 177 Abs. 2 und 3 EGV; Art. 150 Abs. 2 und 3 EAGV). Über den Wortlaut der einschlägigen Bestimmungen hinaus sind nach der Rechtsprechung des EuGH auch nicht letztinstanzliche Gerichte dann vorlagepflichtig, wenn sie eine Vorschrift des sekundären Gemeinschaftsrechts für ungültig halten und deshalb unangewendet lassen wollen;¹⁵⁸ der EuGH beansprucht insoweit für sich ein Verwerfungsmonopol.

Sinn des Vorabentscheidungsverfahrens ist die Gewähr der materiellen Einheit und Kohärenz der Gemeinschaftsrechtsordnung sowie ihrer einheitlichen Auslegung und Anwendung in allen Mitgliedstaaten. Es dient der Koordinierung der Rechtsprechung der nationalen Gerichte auf dem Gebiet des Gemeinschaftsrechts, womit sichergestellt werden soll, daß „das vom Vertrag geschaffene Recht wirklich gemeinsames Recht bleibt ... (und) daß dieses Recht in allen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft immer die gleiche Wirkung hat“.¹⁵⁹

Das Schwergewicht der Vorabentscheidungen liegt im Bereich des administrativen Vollzugs von Gemeinschaftsrecht durch die Mitgliedstaaten (sog. indirekter Verwaltungsvollzug). Damit kann im Rahmen von Klagen gegen Vollzugsakte der nationalen Stellen inzidenter die Rechtmäßigkeit der zugrundeliegenden kommunitären Normativakte überprüft bzw. ihr Inhalt interpretativ bestimmt werden.

¹⁵⁶ Ebd.

¹⁵⁷ Urteil vom 8. Dezember 1987, *Gauchard*, Rs. 20/87, Slg. 1987, S. 4879, 4895; ähnlich Urteil vom 18. Januar 1979, *von Wesemael*, verb. Rs. 110 und 111/78, Slg. 1979, S. 35, 51; Urteil vom 20. März 1986, *Tissier*, Rs. 35/85, Slg. 1986, S. 1207, 1212.

¹⁵⁸ Urteil vom 22. Oktober 1987, Foto-Frost, Rs. 314/85, Slg. 1987, S. 4199. Dazu: A. Arnulf, in: ELR 1988, S. 125; G. Bebr, in: CMLR 1988, S. 667; A. Glaesner, in: EuR 1990, S. 143; W. Vogel-Claussen, in: NJW 1989, S. 3058.

¹⁵⁹ Urteil vom 16. Januar 1974, Rheinmühlen Düsseldorf II, Rs. 166/73, Slg. 1974, S. 33, 38.

Über die Wahrung der kommunitären Rechtseinheit hinaus spielen Vorabentscheidungsverfahren eine wichtige Rolle für die Gewährung individuellen Rechtsschutzes. Da natürliche und juristische Personen nach dem Klagesystem der Gemeinschaftsverträge grundsätzlich nicht befugt sind, Normativakte im Wege der Direktklage vor dem EuGH anzugreifen, sondern auf den nach innerstaatlichem Recht eröffneten Rechtsweg gegen die nationalen Vollzugsmaßnahmen angewiesen sind, hat das Vorabentscheidungsverfahren – in der Form des Verfahrens der Gültigkeitsprüfung – sich zu einem funktionellen Äquivalent der Nichtigkeitsklage entwickelt; es gleicht die beschränkte Klagebefugnis der einzelnen im Annullierungsverfahren aus.¹⁶⁰

Schließlich können Vorlageverfahren eine ähnliche Rolle wie Vertragsverletzungsverfahren spielen. Obwohl sie keine streitigen Verfahren sind und demzufolge nach ihrer Grundkonzeption weder die Anwendung des Gemeinschaftsrechts auf den konkreten Sachverhalt noch insbesondere die Vereinbarkeit nationalen Rechts mit dem Gemeinschaftsrecht zum Gegenstand haben, können Antworten auf fall-spezifische Fragestellungen doch die Entscheidung des Ausgangsrechtsstreits bereits weitgehend vorzeichnen; die Funktionsgrenzen zwischen Rechtsauslegung und Rechtsanwendung sind in der Praxis fließend. Damit wird im Vorabentscheidungsverfahren oft implizit über die Gemeinschaftskonformität des einschlägigen innerstaatlichen Rechts mitentschieden.¹⁶¹ Dies erscheint unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten nicht unbedenklich, da das Vorlageverfahren als reines Zwischenverfahren nicht die gleichen verfahrensrechtlichen Garantien bietet wie das Aufsichtsverfahren.

Das Vorabentscheidungsverfahren ist als kooperatives Verfahren zwischen Gerichten konzipiert. Dementsprechend können die Parteien des Ausgangsverfahrens zwar ein Vorabentscheidungsersuchen anregen, haben jedoch keinen gemeinschaftsrechtlichen Anspruch auf die Vorlage.¹⁶²

Die Vorabentscheidungen des EuGH binden formell nur im Hinblick auf das Ausgangsverfahren („inter partes“), entfalten jedoch faktisch über den Anlaßfall hinaus eine weitreichende präzedenzbildende Kraft.¹⁶³

¹⁶⁰ So schon die Schlußanträge *K. Roemer*, Internationale Credit- en Handelsvereniging, verb. Rs. 73 und 74/63, Slg. 1964, S. 33, 47; vgl. *L.-J. Constantinesco*, Das Recht der Europäischen Gemeinschaften, Bd. I, 1977, S. 837.

¹⁶¹ Vgl. *M. A. Dausés*, Das Vorabentscheidungsverfahren nach Artikel 177 EWG-Vertrag, a. a. O. (Fn. 152), S. 50f. und 96 ff.

¹⁶² Siehe dazu: *M. A. Dausés*, ebd., S. 61; Urteil vom 9. Dezember 1965, *Singer*, Rs. 44/65, Slg. 1965, S. 1267, 1275; vgl. Urteil vom 6. Oktober 1982, C.I.L.F.I.T., Rs. 283/81, Slg. 1982, S. 3415, 3428.

¹⁶³ Vgl. *M. A. Dausés*, a. a. O. (Fn. 152), S. 101 ff.

* Gutachtliche Stellungnahmen *

Mit den Gutachten (Art. 228 Abs. 6 EGV; abweichend Art. 103 Abs. 3 EAGV) wird auf Antrag des Rates, der Kommission oder eines Mitgliedstaates über die Gemeinschaftsrechtskonformität eines geplanten, d. h. in Vorbereitung befindlichen Abkommens zwischen der Gemeinschaft und Drittstaaten oder internationalen Organisationen entschieden. Die Gutachten können sich sowohl auf die Vereinbarkeit des völkerrechtlichen Abkommens mit dem EG- bzw. EAG-Vertrag als auch auf die Zuständigkeit der Gemeinschaft oder eines ihrer Organe für den Abschluß des Abkommens beziehen (Art. 107 § 2 VerfO EuGH). Ist das Gutachten ablehnend, so kann das in Aussicht genommene Abkommen nur nach einer entsprechenden Vertragsänderung in Kraft treten.

Sinn dieser vorbeugenden Rechtmäßigkeitskontrolle ist es, Konflikte zwischen der Völkerrechts- und der Gemeinschaftsrechtsordnung zu vermeiden; es soll verhindert werden, daß die Gemeinschaft völkerrechtliche Verpflichtungen eingeht, für die keine Gemeinschaftskompetenz besteht bzw. die materiellem Gemeinschaftsrecht widersprechen.

Das Verfahren dient in erster Linie der objektiven Rechtskontrolle, nicht dem Individualschutz. Allerdings ist eine gerichtliche ex-post-Überprüfung völkerrechtlich verbindlicher Gemeinschaftsabkommen nicht ausgeschlossen. In Betracht kommen vor allem die Nichtigkeitsklage (Art. 173 EGV; Art. 146 EAGV) und das Vorabentscheidungsverfahren (Art. 177 EGV; Art. 150 EAGV), da die von der Gemeinschaft abgeschlossenen internationalen Abkommen sekundäres Gemeinschaftsrecht bilden.¹⁶⁴

* Funktionsanalyse der Verfahren *

Als zentrales oberstes Rechtsprechungsorgan der Gemeinschaft ist der EuGH ein multifunktionales Gericht. Seine Zuständigkeiten sind teils verfassungs-, teils verwaltungsrechtlicher Natur.¹⁶⁵

¹⁶⁴ Vgl. oben S. 12; Urteil vom 30. April 1974, *Haegeman*, Rs. 181/83, Slg. 1974, S. 449, 460; Urteil vom 26. Oktober 1982, *Kupferberg*, Rs. 104/81, Slg. 1982, S. 3641, 3662; Urteil vom 5. Februar 1976, *Bresciani*, Rs. 87/75, Slg. 1976, S. 129; Urteil vom 9. Februar 1982, *Polydor*, Rs. 270/80, Slg. 1982, S. 329; Gutachten vom 26. April 1977 („Entwurf zu einem Übereinkommen über die Errichtung eines europäischen Stilllegungsfonds für die Binnenschifffahrt“), Rs. 1/76, Slg. 1977, S. 741, 761; Gutachten vom 14. Dezember 1991 („Entwurf eines Abkommens zwischen der Gemeinschaft einerseits und den Ländern der Europäischen Freihandelsassoziation andererseits über die Schaffung des Europäischen Wirtschaftsraums“), Rs. C-1/91, Slg. 1991, S. I-6079.

¹⁶⁵ Der gelegentlich vertretenen Auffassung, der EuGH übe auch Funktionen eines Zivil-, Straf- und Arbeitsgerichts aus (so etwa: *U. Everling*, Zur Funktion des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften als Verwaltungsgericht, in: Festschrift für K. Redeker, 1993, S. 293, 294) kann nicht beigetreten werden. Vielmehr wird der Gerichtshof, auch soweit er über zivil-, straf- oder arbeitsrechtliche Fragen entscheidet, in

Zu den quasi-verfassungsrechtlichen Streitsachen gehören Streitigkeiten zwischen Mitgliedstaaten, zwischen Mitgliedstaaten und Gemeinschaftsorganen sowie zwischen Gemeinschaftsorganen untereinander (z. B. Vertragsverletzungsverfahren: Art. 169, 170 EGV; Nichtigkeits- und Untätigkeitsklagen, die von Mitgliedstaaten oder Gemeinschaftsorganen erhoben werden: Art. 173 Abs. 2, 175 Abs. 1 EGV; Gutachten zu den Außenbeziehungen der Gemeinschaft: Art. 228 Abs. 6 EGV);

Quasi-verwaltungsrechtliche Streitigkeiten betreffen Klagen einzelner gegen Gemeinschaftsorgane (z. B. Nichtigkeits- und Untätigkeitsklagen, die von natürlichen oder juristischen Personen erhoben werden: Art. 173 Abs. 4, 175 Abs. 3 EGV; Schadensersatzklagen: Art. 178 i. V. m. 215 Abs. 2 EGV; Personalstreitigkeiten: Art. 179 EGV);

Vorabentscheidungsverfahren (Art. 177 EGV), die auf einem juristischen Dialog zwischen den mitgliedstaatlichen Gerichten und dem EuGH beruhen, können keiner der beiden Kategorien eindeutig zugeordnet werden. Sie tragen einerseits gemeinschaftsverfassungsrechtliche Züge, nehmen aber andererseits als Zwischenverfahren in dem vor dem vorlegenden Gericht anhängigen Ausgangsverfahren an dessen Natur etwa als Verwaltungsstreitsache, Zivil- oder Strafsache teil.

Im Hinblick auf die Verwirklichung des Rechtsgedankens in der Gemeinschaft erfüllen die Verfahren vor dem Gerichtshof vornehmlich drei Funktionen:

- Ausübung einer Rechtmäßigkeitskontrolle über das Handeln bzw. Unterlassen der Gemeinschaftsorgane (so vor allem im Rahmen von Nichtigkeits- und Untätigkeitsklagen: Art. 173, 175 EGV; Vorabentscheidungsersuchen zur Gültigkeitsprüfung: Art. 177 EGV; Gutachten zu den Außenbeziehungen der Gemeinschaft:

Verfahrensarten tätig, die einen verfassungs- oder verwaltungsrechtlichen Zuschnitt haben. So kennt das EG-Personalrecht zwar neben dem „öffentlich-rechtlich“ ausgestalteten Beschäftigungsverhältnis der in der Regel aufgrund eines Auswahlverfahrens („concours“) eingestellten Beamten („fonctionnaires“) das „privatrechtlich“ ausgestaltete Beschäftigungsverhältnis der auf der Grundlage eines Arbeitsvertrages eingestellten Zeitbediensteten („agents temporaires“). Jedoch sind auch Personalstreitsachen zwischen Zeitbediensteten und ihrer Anstellungsbehörde im wesentlichen verwaltungsprozessrechtlich ausgestaltet, was sich u. a. darin zeigt, daß nur Klagen der Bediensteten gegen die Anstellungsbehörde (nicht umgekehrt!) vorgesehen sind und daß der Erhebung der Klage ein administratives Vorverfahren vor der Anstellungsbehörde voranzugehen hat. Andererseits erschiene es verfehlt, aus dem Umstand, daß für Amtshaftungsansprüche in der Bundesrepublik Deutschland aufgrund einer Spezialzuweisung (Art. 34 Satz 3 GG) der ordentliche Rechtsweg gegeben ist, den Schluß zu ziehen, daß Schadensersatzklagen wegen außervertraglicher Haftung der Gemeinschaft (Art. 178 i. V. m. Art. 215 Abs. 2 EGV) den bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten zuzurechnen seien.

Art. 228 Abs. 6 EGV) sowie über Maßnahmen der Mitgliedstaaten im Hinblick auf ihre Vereinbarkeit mit dem Gemeinschaftsrecht (so vor allem im Rahmen von Vertragsverletzungsverfahren: Art. 169, 170 EGV). Dabei ist die Befugnisfülle des EuGH auf der Rechtsfolgenseite zunächst insofern eingeschränkt, als er lediglich kommunitäres, nicht nationales Recht für nichtig bzw. ungültig erklären kann. Stattgebende Urteile in Vertragsverletzungsverfahren sind rein deklaratorischer Natur. Sie stellen die gerügte Verletzung des Gemeinschaftsrechts durch den beklagten Mitgliedstaat fest; dieser hat die sich aus dem Urteil ergebenden Maßnahmen in eigener Verantwortung zu treffen (Art. 171 EGV).¹⁶⁶ Aber auch im Bereich der Rechtmäßigkeitskontrolle über sekundäres Gemeinschaftsrecht sind die Befugnisse des EuGH begrenzt, da ihm keine Mittel zur zwangsweisen Durchsetzung seiner Entscheidungen zur Verfügung stehen (vgl. Art. 176 EGV, der dem beklagten Organ eine Folgenbeseitigungspflicht auferlegt).

- Gewährung von Individualschutz (so vor allem im Rahmen von Nichtigkeits- und Untätigkeitsklagen, die von natürlichen oder juristischen Personen erhoben werden: Art. 173 Abs. 4, 175 Abs. 3 EGV; Vorabentscheidungsverfahren: Art. 177 EGV; Personalstreitigkeiten: Art. 179 EGV). Allerdings sind die Individualschutzmöglichkeiten im Rahmen direkter Klagen (mit Ausnahme der Schadensersatzklagen) insofern beschränkt, als die Einzelnen nur gegen sie unmittelbar und individuell betreffende Gemeinschaftsrechtsakte, nicht gegen echte Normativakte vorgehen können bzw. nur den Erlaß eines an sie zu richtenden Einzelaktes begehren können. Sie sind folglich in der Regel darauf angewiesen, gegen die entsprechenden Vollzugsakte der mitgliedstaatlichen Verwaltungen den nach nationalem Recht eröffneten Rechtsweg zu den mitgliedstaatlichen Gerichten zu beschreiten, wobei letztere im Rahmen der bei ihnen anhängigen Verfahren entscheidungserhebliche Vorfragen des Gemeinschaftsrechts dem EuGH zur Vorabentscheidung vorlegen können (Art. 177 Abs. 2 EGV) bzw. unter bestimmten Voraussetzungen vorlegen müssen (Art. 177 Abs. 3 EGV);
- Wahrung der kommunitären Rechtseinheit, d. h. sowohl der materiellen Einheit (Kohärenz) der Gemeinschaftsrechtsordnung als auch der Einheitlichkeit ihrer Anwendung in den Mitgliedstaaten (so vor allem im Rahmen von Vertragsverletzungsverfahren: Art. 169, 170 EGV; Vorabentscheidungsersuchen zur Auslegung von Gemeinschaftsrecht: Art. 177 EGV).

¹⁶⁶ Allerdings sieht Art. 171 EGV (in der Neufassung durch den EUV) vor, daß der EuGH auf Antrag der Kommission gegen einen zuvor in einem Vertragsverletzungsverfahren verurteilten Mitgliedstaat die Zahlung eines Pauschalbetrags oder Zwangsgeldes verhängen kann, wenn dieser dem früheren Urteil nicht nachgekommen ist.

*b) Gericht erster Instanz der Europäischen Gemeinschaften*¹⁶⁷

aa) Grundlagen

Bereits in den 70er Jahren regte der EuGH an, ihm ein Untergericht für Streitigkeiten zwischen den Bediensteten der Europäischen Gemeinschaften und ihrer jeweiligen Anstellungsbehörde beizuordnen. Ein solches Bedienstetengericht hätte nach Auffassung des EuGH ohne Vertragsänderung durch einen auf Art. 179 EWGV, Art. 152 EAGV gestützten Sekundärrechtsakt ins Leben gerufen werden können. Die Initiative scheiterte im Rat.

In der Vorbereitungsphase der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) trat der EuGH mit dem umfassenderen Anliegen an die Mitgliedstaaten heran, ihm ein Gericht erster Instanz zur Seite zu stellen, das außer für Personalstreitsachen auch für bestimmte weitere Verfahrensarten im ersten Rechtszug zuständig sein sollte. Die Ermächtigungsgrundlage hierfür sollte durch die EEA geschaffen werden. Dem Anliegen des EuGH wurde mit der Einfügung der Art. 168a EWGV, Art. 32d EGKS, 140a EAGV in die Gemeinschaftsverträge entsprochen.

Diese Vorschriften (in ihrer vor Inkrafttreten des EUV geltenden Fassung) sahen vor, daß der Rat nach Anhörung der Kommission und des Europäischen Parlaments dem Gerichtshof „ein Gericht beordnen (kann), das für Entscheidungen über bestimmte Gruppen von Klagen natürlicher oder juristischer Personen im ersten Rechtszug zuständig ist und gegen dessen Entscheidungen ein auf Rechtsfragen beschränktes Rechtsmittel beim Gerichtshof ... eingelegt werden kann.“ Die potentielle Zuständigkeit des Untergerichts war somit zunächst auf Streitsachen des verwaltungsrechtlichen Typs beschränkt, bei denen die Individualschutzfunktion im Vordergrund steht. Verfahren, in denen ein Mitgliedstaat oder Gemeinschaftsorgan

¹⁶⁷ Siehe dazu allgemein: A. Deringer, Das Gericht I. Instanz der Europäischen Gemeinschaften, in: RIW 1989, S. 120; Y. Galmot, Le Tribunal de première instance des Communautés européennes, in: Revue française du droit administratif 1989, S. 567; R. Joliet/W. Vogel, Le Tribunal de première instance des Communautés européennes, in: RMC 1989, S. 423; H. Jung, Das Gericht erster Instanz der Europäischen Gemeinschaften, 1991; ders., Funktion, Arbeitsweise und Zukunft des Gerichts erster Instanz der Europäischen Gemeinschaften, Vorträge und Berichte des Zentrums für Europäisches Wirtschaftsrecht, 1992, Nr. 14; K. Lenaerts, Das Gericht erster Instanz der Europäischen Gemeinschaften, in: EuR 1990, S. 228; T. Millett, The New European Court of First Instance, in: ICLQ 1989, S. 811; W. Müller-Huschke, Verbesserungen des Individualrechtsschutzes durch das neue Europäische Gericht Erster Instanz (EuGEI), in: EuGRZ 1989, S. 213; H. J. Niemeyer, Erweiterte Zuständigkeiten für das Gericht erster Instanz der Europäischen Gemeinschaften, in: EuZW 1993, S. 529; H.-J. Rabe, Das Gericht erster Instanz der Europäischen Gemeinschaften, in: NJW 1989, S. 3041; H. Schermers, The European Court of First Instance, in: CMLR 1988, S. 541.

klagt (quasi-verfassungsrechtliche Streitsachen) sowie Vorabentscheidungsverfahren waren von einer Zuständigkeitsübertragung ausgeschlossen.

Auf dieser Grundlage beschloß der Rat am 24. Oktober 1988¹⁶⁸ die Errichtung eines „Gerichts erster Instanz der Europäischen Gemeinschaften“. Die Einführung einer zweigliedrigen Gerichtsbarkeit wurde damit begründet, daß zur Verbesserung des Rechtsschutzes des Einzelnen – insbesondere bei Klagen, deren Entscheidung eine eingehende Prüfung komplexer Sachverhalte erfordert – 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.¹⁶⁹

Der EUV hat die das Gericht erster Instanz betreffenden Bestimmungen der Gemeinschaftsverträge in zweifacher Hinsicht abgeändert: zum einen enthält die Neufassung der Art. 168a EGV, 32d EGKS, 140a EAGV nicht mehr nur eine Ermächtigungsgrundlage für die – durch einen besonderen Sekundärrechtsakt zu bewerkstelligende – Errichtung eines Untergerichts, sondern sieht dessen Errichtung unmittelbar vor („Dem Gerichtshof wird ein Gericht beigeordnet“); zum anderen können dem EuG nunmehr auch Zuständigkeiten zur Entscheidung im ersten Rechtszug für Klagen von Mitgliedstaaten oder Gemeinschaftsorganen, d.h. Streitsachen des verfassungsrechtlichen Typs, übertragen werden, so daß nur noch Vorabentscheidungen dem EuGH zwingend im ersten und letzten Rechtszug vorbehalten sind.

bb) Verfahrensarten

Der Ratsbeschluß vom 24. Oktober 1988 hat den gemeinschaftsvertraglich vorgegebenen Ermächtigungsrahmen zu keiner Zeit ausgeschöpft. In seiner ursprünglichen Fassung übertrug er dem EuG die „Ausübung“ im ersten Rechtszug der dem EuGH zugewiesenen Zuständigkeiten für vier streitgegenständlich umgrenzte Gruppen von Individualklagen, nämlich

- Personenstreitsachen (Art. 179 EWGV; Art. 152 EAGV);
- EGKS-Sachen, d.h. Klagen, die nach dem EGKS-Vertrag von Unternehmen und Verbänden im Bereich der Umlagen, der Erzeugung, der Preise sowie der Kartelle und Zusammenschlüsse gegen die Kommission erhoben werden (Art. 33 Abs. 2, 35 EGKS);

¹⁶⁸ Beschluß 88/591/EGKS, EWG, EAG des Rates vom 24. Oktober 1988, ABl. EG 1988, L 319, S. 1; Berichtigung in: ABl. EG 1989, L 214, S. 4; konsolidierte Fassung des berechtigten Beschlusses in: ABl. EG 1989, C 215, S. 1.

¹⁶⁹ Vgl. die Begründungserwägungen des vorgenannten Beschlusses.

- EWG-Kartellsachen, d.h. Klagen, die nach dem EWG-Vertrag von natürlichen oder juristischen Personen in Wettbewerbssachen gegen ein Gemeinschaftsorgan erhoben werden (Art. 173 Abs. 2, 175 Abs. 3 EWGV);
- Akzessorische Schadensersatzklagen, d.h. Schadensersatzklagen gegen die Gemeinschaft, die im Zusammenhang mit dem Gegenstand der vorgenannten Klagen stehen (Art. 40 Abs. 1 und 2 EGKSV; Art. 178 EWGV; Art. 151 EAGV).

Durch den seit 1. August 1993 in Kraft befindlichen Änderungsbeschluß vom 8. Juni 1993¹⁷⁰ wurden die Zuständigkeiten des EuG in der Weise erweitert (Art. 1), daß dieses nunmehr im ersten Rechtszug entscheidet über

- alle von natürlichen oder juristischen Personen erhobenen Nichtigkeits- und Untätigkeitsklagen, unabhängig von ihrem Streitgegenstand (Art. 33 Abs. 2, 35 EGKSV; Art. 173 Abs. 2, 175 Abs. 3 EGV; Art. 146 Abs. 2, 148 Abs. 3 EAGV);
- alle von natürlichen oder juristischen Personen erhobenen Schadensersatzklagen, mithin auch nicht-akzessorische Schadensersatzklagen (Art. 40 Abs. 1 und 2 EGKSV; Art. 178 EWGV; Art. 151 EAGV);
- von natürlichen oder juristischen Personen erhobene Klagen aufgrund einer Schiedsklausel, die in einem von der Gemeinschaft oder für ihre Rechnung abgeschlossenen öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen Vertrag enthalten ist (Art. 42 EGKSV; Art. 181 EWGV; Art. 153 EAGV), soweit der betreffende Vertrag nach dem 1. August 1993 geschlossen wurde.

Damit ist der Individualrechtsschutz im ersten Rechtszug nahezu vollständig vom EuGH auf das EuG verlagert worden. Daß letzterem nicht durch Generalklausel eine Zuständigkeit für sämtliche Individualklagen übertragen wurde, dürfte seinen Grund darin haben, daß Art. 168a EWGV, Art. 32d EGKSV und Art. 140a EAGV a.F. zu einem Kompetenztransfer nur in bezug auf „bestimmte Gruppen“ von Klagen natürlicher oder juristischer Personen ermächtigten. Im übrigen enthält der Änderungsbeschluß eine bereichsspezifische Sonderregelung für Verfahren, die sich auf handelspolitische Schutzmaßnahmen (im Sinne des Art. 113 EGV) im Falle von Dumping und Subventionen beziehen (Antidumpingsachen); insoweit wurde das Inkrafttreten des Beschlusses auf einen späteren, vom Rat einstimmig festzulegenden Zeitpunkt verschoben (Art. 3).

¹⁷⁰ Beschluß 93/350/EGKS, EWG, EAG des Rates vom 8. Juni 1993, ABl. EG 1993, L 144, S. 21.

cc) Rechtsmittel zum EuGH

Gegen die Entscheidungen des EuG – mit Ausnahme bloßer Kosten- und Kostenfestsetzungsentscheidungen – kann binnen zwei Monaten nach Zustellung ein der Revision des deutschen Rechts vergleichbares, auf Rechtsfragen beschränktes „Rechtsmittel“ (französisch: „pourvoi“; englisch: „appeal“) beim EuGH eingelegt werden (Art. 49 Abs. 1 Satzung EG; 49 Abs. 1 Satzung EGKS; Art. 50 Abs. 1 Satzung EAG).

Zur Einlegung eines Rechtsmittels sind die Parteien, d. h. alle Verfahrensbeteiligten, befugt, soweit sie in erster Instanz mit ihren Anträgen ganz oder teilweise unterlegen sind (Art. 49 Abs. 2 Satzung EG; Art. 49 Abs. 2 Satzung EGKS, Art. 50 Abs. 2 Satzung EAG). Außer in Personalstreitigkeiten können Mitgliedstaaten und Gemeinschaftsorgane auch dann ein Rechtsmittel einlegen, wenn sie dem Rechtsstreit in erster Instanz nicht als Streithelfer beigetreten sind (Art. 49 Abs. 3 Satzung EG; Art. 49 Abs. 3 Satzung EGKS; Art. 50 Abs. 3 Satzung EAG).

Das Rechtsmittel kann zulässigerweise nur auf einen oder mehrere der folgenden Gründe gestützt werden (Art. 51 Satzung EG; Art. 51 Satzung EGKS; Art. 52 Satzung EAG):

- Unzuständigkeit des Gerichts;
- Verfahrensfehler, durch die die Interessen des Rechtsmittelführers beeinträchtigt werden;
- Verletzung des (materiellen) Gemeinschaftsrechts durch das Gericht.

Ist das Rechtsmittel zulässig und begründet, so hebt der EuGH die angefochtene Entscheidung auf, wobei er diejenigen Wirkungen der Entscheidung bezeichnen kann, die als fortgeltend zu betrachten sind. Er kann den Rechtsstreit zur erneuten Verhandlung an das EuG zurückverweisen, das dann an die rechtliche Beurteilung durch das Obergericht gebunden ist, oder aber selbst endgültig entscheiden, wenn der Rechtsstreit entscheidungsreif ist (Art. 54 Satzung EG; Art. 54 Satzung EGKS; Art. 55 Satzung EAG).

Da das EuG nicht originäre, sondern aus den Zuständigkeiten des EuGH abgeleitete Befugnisse ausübt, finden grundsätzlich die den Gerichtshof betreffenden Bestimmungen der Gemeinschaftsverträge sowie die Protokolle über die Satzungen des Gerichtshofes Anwendung (Art. 168 a Abs. 2 Satz 2 EGV; Art. 32 d Abs. 2 Satz 2 EGKSV; Art. 140 a Abs. 2 Satz 2 EAGV). Dies gilt insbesondere für die Zulässigkeitsvoraussetzungen und die Ausgestaltung der einzelnen Verfahren.¹⁷¹

¹⁷¹ Siehe im einzelnen Art. 4 des Ratsbeschlusses vom 24. Oktober 1988 i. d. F. des Änderungsbeschlusses vom 8. Juni 1993, a. a. O. (Fn. 168).

Dieser primärrechtliche Regelungsrahmen wird durch die Verfahrensordnung (VerfO) des EuG ausgefüllt, die das Gericht im Einvernehmen mit dem EuGH erläßt und die der einstimmigen Genehmigung des Rates bedarf (Art. 168 a Abs. 4 EGV; Art. 32 d Abs. 4 EGKSV; Art. 140 a Abs. 4 EAGV). Die seit 1. Juli 1991 in Kraft befindliche VerfO vom 2. Mai 1991¹⁷² lehnt sich weitgehend an die VerfO des EuGH an.

2. Institutionelle Struktur des EuGH und EuG

a) Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften

Seit der zweiten Süderweiterung der Gemeinschaft (Beitritt Portugals und Spaniens am 1. Januar 1986) besteht der EuGH aus 13 Richtern, die von 6 Generalanwälten unterstützt werden (Art. 165 Abs. 1, 166 Abs. 1 EGV; Art. 32 Abs. 1, 32 a Abs. 1 EGKSV; Art. 137 Abs. 1, 138 Abs. 1 EAGV).

Aufgabe der Generalanwälte („*avocats généraux*“) ist es, dem Gerichtshof beratend zur Seite zu stehen, ohne selbst an dessen Beratungen und Abstimmungen teilzunehmen. Sie üben ihre konsultative Mitwirkungsbefugnis in völliger Unabhängigkeit aus, vornehmlich in Form von „Schlußanträgen“, die der für die jeweilige Rechtssache zuständige Generalanwalt am Ende des Verfahrens in öffentlicher Sitzung vorträgt. Die Schlußanträge (englisch: „*opinions*“; französisch: „*conclusions*“) sind ihrem Wesen nach Rechtsgutachten, die den Verfahrensgegenstand in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht aufbereiten und mit einem – den Gerichtshof nicht bindenden – Entscheidungsvorschlag enden. Wegen der im allgemeinen sehr knapp gehaltenen Urteilsgründe des EuGH sind sie oft ein Schlüssel zum Verständnis der Entscheidungen und eine wichtige zusätzliche Erkenntnisquelle.

Die Richter und Generalanwälte werden von den Regierungen der Mitgliedstaaten „im gegenseitigen Einvernehmen“ auf sechs Jahre ernannt, wobei alle drei Jahre eine teilweise Neubesetzung stattfindet. Die Wiederernennung ausscheidender Richter und Generalanwälte ist zulässig (Art. 167 EGV; Art. 32 b EGKSV; Art. 139 EAGV).

Die Gemeinschaftsverträge enthalten keine Bestimmung über die Staatsangehörigkeit der Richter und Generalanwälte. Es hat sich jedoch die Praxis herausgebildet, daß jeder Mitgliedsstaat einen Richter seiner Staatsangehörigkeit entsendet, wobei die 13. Richterstelle unter den „großen“ Mitgliedstaaten (Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien und Spanien) rotiert. Dieser die kleinen Mitgliedstaaten

¹⁷² ABl. EG 1991, L 136, S. 1.

proportional eindeutig begünstigende Verteilerschlüssel wird damit gerechtfertigt, daß alle mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen möglichst gleichgewichtig am EuGH vertreten sein sollen. Die 13. Richterstelle ist aus prozessualen Gründen unerlässlich, da der Gerichtshof als Spruchkörper nur in der Besetzung mit einer ungeraden Richterzahl entscheiden kann. Von den sechs Generalanwaltsstellen entfallen vier auf die „großen“ Mitgliedstaaten (unter Ausschluß Spaniens), zwei werden im Turnus von den „kleinen“ Mitgliedstaaten besetzt.

Die Richter wählen aus ihrer Mitte den Präsidenten für die Dauer von drei Jahren; Wiederwahl ist zulässig (Art. 167 Abs. 5 EGV; Art. 32 b Abs. 5 EGKS; Art. 139 Abs. 5 EAGV). Der Präsident leitet die rechtsprechende Tätigkeit und die Verwaltung des Gerichtshofes (Art. 8 VerFO) und ist dessen oberster Repräsentant. Insbesondere obliegt ihm die Bestimmung des für die jeweilige Rechtssache zuständigen Berichterstatters, wobei er in Ermangelung eines Geschäftsverteilungsplanes bei der Auswahl frei ist. Im übrigen übt er als *primus inter pares* bei Plenarsitzungen die Funktionen eines vorsitzenden Richters aus (Bestimmung des Sitzungstermins, Verhandlungsleitung u. a. m.). Im Verfahren der einstweiligen Anordnung trifft er die Entscheidung, sofern er sie nicht dem Plenum überträgt (Art. 85 VerFO).

Die Generalanwälte wählen aus ihrer Mitte für die Dauer von jeweils einem Jahr den Ersten Generalanwalt, der allerdings gegenüber seinen Kollegen lediglich insofern eine herausgehobene Stellung einnimmt, als ihm die Bestimmung des für die jeweilige Rechtssache zuständigen Generalanwalts obliegt.

Der Gerichtshof tagt in Vollsitzungen, kann jedoch aus seiner Mitte „Kammern“ (Senate) mit je drei oder fünf Richtern bilden, die bestimmte vorbereitende Aufgaben erledigen oder bestimmte Gruppen von Rechtssachen entscheiden (Art. 165 Abs. 2 EGV; Art. 32 Abs. 2 EGKS; Art. 137 Abs. 2 EAGV; Art. 9 Abs. 1 VerFO). Gegenwärtig bestehen beim EuGH sechs Kammern, von denen zwei mit jeweils sechs Richtern und vier mit jeweils drei Richtern besetzt sind. Die „großen“ (Sechser-)Kammern bestehen jeweils aus zwei „kleinen“ (Dreier-)Kammern, so daß jeder Richter – mit Ausnahme des Präsidenten – zugleich einer Sechser- und einer Dreier-Kammer angehört.

Allerdings sitzen und entscheiden die Sechser-Kammern jeweils nur mit fünf Richtern; der sechste Richter, der zu Beginn des jeweiligen Gerichtsjahres im Rotationssystem bestimmt wird, wirkt als „sabbatical judge“ an der Urteilsfindung nicht mit. Eine Ausnahme gilt für Rechtssachen, in denen er Berichterstatter ist; in diesem Falle scheidet das dienstjüngste Kammermitglied aus. Die Zusammensetzung der Kammern sowie die Kammerpräsidenten werden zu Beginn eines jeden Gerichtsjahres vom Gerichtshof festgesetzt und im Amtsblatt bekanntgegeben. Die jeweils für ein Jahr vom Gerichtshof ge-

wählten Kammerpräsidenten üben im Zuständigkeitsbereich der Kammern die Befugnisse eines vorsitzenden Richters aus.

Die Entscheidung ist zwingend dem Plenum vorbehalten, wenn ein am Verfahren beteiligter Mitgliedstaat oder ein am Verfahren beteiligtes Gemeinschaftsorgan dies verlangt (Art. 165 Abs. 3 EGV; Art. 32 Abs. 3 EGKSV; Art. 137 Abs. 3 EAGV).

Personalstreitsachen sind „geborene“ Kammersachen, d. h. sie werden bereits mit ihrer Eintragung in das Rechtssachenregister bei einer Dreier-Kammer anhängig gemacht, ohne daß es einer besonderen Verweisung bedürfte. Alle sonstigen direkten Klagen natürlicher oder juristischer Personen sowie die Vorabentscheidungsverfahren können an eine Kammer verwiesen werden, sofern nicht die Schwierigkeit oder Bedeutung der Rechtssache oder besondere Umstände eine Entscheidung in Vollsitzung erfordern (Art. 165 Abs. 2 EGV; Art. 32 Abs. 2 EGKSV; Art. 137 Abs. 2 EAGV i. V. m. Art. 95 § 1 VerfO). Die Verweisung ist jedoch ausgeschlossen, wenn ein am Verfahren beteiligter Mitgliedstaat oder ein am Verfahren beteiligtes Gemeinschaftsorgan widerspricht (Art. 95 § 2 VerfO). In der bisherigen Praxis wurden verweisungsfähige Rechtssachen einer Kammer (und zwar der Dreier- oder Sechser-Kammer, der der berichterstattende Richter angehört) nur übertragen, wenn sie im wesentlichen auf der Grundlage einer bereits gefestigten Rechtsprechung entschieden werden konnten oder von untergeordneter Bedeutung waren. Aufgrund dieser Handhabung wurden in den letzten Jahren etwa 50%–60% der Urteile des EuGH von den Kammern gefällt.

Die Richter und Generalanwälte werden bei der Erledigung ihrer rechtsprechenden und administrativen Aufgaben von einem „Kabinett“ unterstützt, das sich aus drei Rechtsreferenten (französisch: „référénaire“) und dem erforderlichen Sekretariats- und technischen Unterbau zusammensetzt. Die Rechtsreferenten wirken maßgeblich bei der Vorbereitung und Abfassung der Urteile bzw. Schlußanträge mit. Funktionell nehmen sie die Aufgaben der in den Satzungen und der Verfahrensordnung vorgesehenen, jedoch bislang nicht bestellten Hilfsberichterstatter („rapporteurs adjoints“) wahr (Art. 12 Satzungen EG und EAG; Art. 16 Satzung EGKS; Art. 24 VerfO).

Die Richter und Generalanwälte ernennen den Kanzler des Gerichtshofes für die Dauer von sechs Jahren; Wiederernennung ist zulässig (Art. 168 EGV; Art. 32c EGKSV; Art. 140 EAGV; Art. 12 VerfO). Der Kanzler hat eine doppelte Aufgabe:

- als oberster Urkundsbeamter der Geschäftsstelle ist er nach Maßgabe der VerfO und der auf der Grundlage von Art. 15 VerfO erlassenen Dienstanweisung vom 4. Dezember 1974¹⁷³ verantwortlich für

¹⁷³ ABl. EG 1974, L 350, S. 31.

die Führung des Rechtssachenregisters und der Verfahrensakten, die Zustellung der Schriftstücke im Rahmen des schriftlichen Verfahrens, die Ladung zur mündlichen Verhandlung, die Protokollführung während der Sitzungen, die Ausfertigung und Zustellung der Urschriften der Entscheidungen des Gerichtshofes, die Veröffentlichung der Entscheidungen des Gerichtshofes u. a. m.

- als oberster Verwaltungsbeamter des Gerichtshofes leitet er dessen Verwaltungsdienststellen unter der Aufsicht des Präsidenten. In dieser Eigenschaft ist ihm der in drei Direktionen gegliederte Verwaltungsunterbau des Gerichtshofes (Dokumentationsdienst und Bibliothek; Sprachendienst; allgemeine Verwaltung) unterstellt.

b) Gericht erster Instanz der Europäischen Gemeinschaften

Anders als der EuGH besteht das EuG aus nur zwölf „Mitgliedern“. Diese werden ebenso wie die Richter und Generalanwälte des Obergerichts von den Regierungen der Mitgliedstaaten „im gegenseitigen Einvernehmen“ auf sechs Jahre ernannt (mit der Möglichkeit der Wiederernennung), wobei alle drei Jahre eine teilweise Neubesetzung stattfindet (Art. 168 Abs. 3 EGV; Art. 32 d Abs. 3 EGKSV; Art. 140a Abs. 3 EAGV). In der Praxis entsendet jeder Mitgliedstaat ein Mitglied seiner Staatsangehörigkeit.

Der funktionsneutrale Begriff „Mitglieder“ läßt offen, ob diese als Richter oder Generalanwälte fungieren. Der Gründungsbeschluß vom 24. Oktober 1988 sieht vor, daß sie in der Regel als Richter tätig werden, für bestimmte Rechtssachen jedoch ad hoc zu Generalanwälten bestellt werden können. In diesem Fall dürfen sie bei der Entscheidung der betreffenden Rechtssache nicht mitwirken (Art. 2 Abs. 3 des Gründungsbeschlusses). In der Praxis wird immer ein Mitglied zum Generalanwalt bestellt, wenn die Rechtssache vor dem Plenum verhandelt wird (Art. 17 VerfO EuG); bei Kammersachen wird ein Generalanwalt nur bestimmt, wenn die tatsächliche oder rechtliche Schwierigkeit der Rechtssache dies erfordert (Art. 18 VerfO EuG).

Die Mitglieder des EuG wählen aus ihrer Mitte den Präsidenten des Gerichts für eine Amtszeit von drei Jahren (Art. 2 Abs. 2 des Gründungsbeschlusses). Abweichend davon kann der erste Präsident – wie geschehen – durch einen einvernehmlichen Beschluß der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten ernannt werden.

Anders als das Obergericht tagt das EuG im Regelfall in Kammern, kann jedoch in bestimmten Fällen auch in Vollsitzungen tagen (Art. 2 Abs. 4 des Gründungsbeschlusses). Zur Zeit bestehen zwei Sechser-Kammern, die ähnlich wie die „großen“ Kammern des EuGH in der Besetzung mit fünf Richtern tagen, zwei Vierer-Kammern (die in der

Besetzung mit drei Richtern tagen) und eine Dreier-Kammer. Der Präsident des EuG ist zugleich Vorsitzender einer Sechser-Kammer, gehört jedoch keiner Dreier-Kammer an.

Die Aufgaben und Rechtsstellung der Mitglieder des EuG entsprechen im wesentlichen denen der Mitglieder des EuGH. Jedem Mitglied steht ein Rechtsreferent („référéndaire“) zur Seite.

Ebenso wie der EuGH ernennt das EuG seinen Kanzler für die Dauer von sechs Jahren (mit der Möglichkeit der Wiederernennung). Dieser fungiert allerdings lediglich als oberster Urkundsbeamter der gerichtseigenen Geschäftsstelle, hat jedoch darüber hinaus keine administrativen Befugnisse, da das Untergericht nicht über einen eigenen Verwaltungsunterbau verfügt, sondern die bestehende administrative Infrastruktur des EuGH in Anspruch nimmt.

3. Verfahrensablauf vor dem EuGH und EuG

Die Verfahren vor dem EuGH bzw. EuG (einschließlich der Rechtsmittelverfahren vor dem EuGH) gliedern sich grundsätzlich in einen schriftlichen und einen anschließenden mündlichen Teil (Art. 18, 52 Satzung EG; Art. 21, 52, Satzung EGKS; Art. 18, 53 Satzung EAG).

a) Schriftliches Verfahren

aa) Streitige Verfahren

Bei den streitigen Verfahren (Direktklagen) wird das gerichtliche Verfahren mit der Klageerhebung durch Einreichung einer Klageschrift bei der Kanzlei des EuGH bzw. EuG eingeleitet (Art. 19 Satzung EG und EAG; Art. 22 Satzung EGKS). Die Klageschrift muß insbesondere die Anträge des Klägers, eine Darstellung des Streitgegenstandes und der Klagegründe und ggf. die Bezeichnung der Beweismittel enthalten. Ferner ist darin eine Zustellungsanschrift am Ort des Gerichtssitzes (Luxemburg) anzugeben und ein Zustellungsbevollmächtigter zu benennen (Art. 38 VerFO EuGH; Art. 44 VerFO EuG).

Innerhalb eines Monats nach Zustellung der Klageschrift (vorbehaltlich einer Fristverlängerung durch den Präsidenten) hat der Beklagte eine Klagebeantwortung einzureichen, die die Anträge, deren tatsächliche und rechtliche Begründung und ggf. die Bezeichnung der Beweismittel enthalten muß. Ebenso wie der Kläger hat der Beklagte eine Zustellungsanschrift in Luxemburg anzugeben und einen Zustellungsbevollmächtigten zu benennen (Art. 40 VerFO EuGH; Art. 46 VerFO EuG).

Klageschrift und Klagebeantwortung können durch eine Erwiderung (Replik) des Klägers und eine Gegenerwiderung (Duplik) des Beklagten ergänzt werden, die innerhalb gewisser vom Präsidenten zu bestimmender Fristen einzureichen sind (Art. 41 VerfO EuGH). In diesem Verfahrensstadium sind neue Anträge („conclusions“) ausgeschlossen¹⁷⁴; neue Angriffs- und Verteidigungsmittel („moyens“) können nur noch vorgebracht werden, soweit sie sich auf tatsächliche oder rechtliche Gründe stützen, die erst während des Verfahrens zutage getreten sind (Konzentrationsmaxime: Art. 42, 64 VerfO EuGH).

Das Rechtsmittelverfahren ist im wesentlichen ähnlich wie das Verfahren im ersten Rechtszug ausgestaltet. An die Stelle der Klageschrift tritt die Rechtsmittelschrift, die fristenwährend bei der Kanzlei des EuGH oder des EuG eingereicht werden kann und der die angefochtene Entscheidung und der Nachweis ihrer Zustellung beizufügen sind (Art. 111, 112 VerfO EuGH). Die Rechtsmittelanträge können nur die vollständige oder teilweise Aufhebung der angefochtenen Entscheidung oder die vollständige oder teilweise Aufrechterhaltung der im ersten Rechtszug gestellten Anträge zum Gegenstand haben; neue Anträge können nicht mehr gestellt werden (Art. 113 § 1 VerfO EuGH).

Binnen zwei Monaten nach Zustellung der Rechtsmittelschrift (ohne Möglichkeit der Fristverlängerung) können die übrigen Beteiligten am Verfahren vor dem EuG eine Rechtsmittelbeantwortung einreichen (Art. 115 VerfO EuGH). Die Anträge in der Rechtsmittelbeantwortung können nur die vollständige oder teilweise Zurückweisung des Rechtsmittels, die vollständige oder teilweise Aufhebung der angefochtenen Entscheidung oder die vollständige oder teilweise Aufrechterhaltung der im ersten Rechtszug gestellten Anträge zum Gegenstand haben; neue Anträge sind auch hier ausgeschlossen (Art. 116 § 1 VerfO EuGH). Es gilt insoweit der Grundsatz, daß der vor dem EuG verhandelte Streitgegenstand nicht verändert werden darf (Art. 113 § 2, Art. 116 § 2 VerfO EuGH).

Im Gegensatz zum Verfahren im ersten Rechtszug ist im Rechtsmittelverfahren eine zweite Schriftsatzrunde (Erwiderung und Gegenerwiderung) nur ausnahmsweise vorgesehen; sie bedarf der ausdrücklichen Gestattung durch den Präsidenten (Art. 117 VerfO EuGH).

bb) Vorabentscheidungsverfahren

Bei Vorabentscheidungssachen wird das Verfahren vor dem EuGH mit dem Eingang der Vorlage des nationalen Gerichts eingeleitet. Die

¹⁷⁴ Urteil vom 18. Oktober 1979, GEMA, Rs. 125/78, Slg. 1979, S. 3173, 3191.

Form der Vorlage richtet sich ausschließlich nach dem Recht des betreffenden Mitgliedstaats; anders als bei Direktklagen enthält das Gemeinschaftsrecht insoweit keine besonderen Vorschriften. Vorabentscheidungsersuchen deutscher und britischer Gerichte ergehen in der Form von Beschlüssen; dagegen erlassen Gerichte aus Mitgliedstaaten des romanischen Rechtskreises regelmäßig Vorlageurteile.

Wegen des nichtstreitigen Charakters des Vorabentscheidungsverfahrens gibt es in dieser Verfahrensart keinen Austausch kontradiktorischer Schriftsätze. Jedoch können die Verfahrensbeteiligten des Ausgangsverfahrens, die Mitgliedstaaten und die Kommission sowie außerdem der Rat (sofern die Gültigkeit oder Auslegung eines Ratsaktes in Frage steht) binnen zwei Monaten nach Zustellung der Vorlageentscheidung durch den Kanzler des EuGH schriftliche Erklärungen beim Gerichtshof abgeben (Art. 20 Satzung EG; Art. 21 Satzung EAG; Art. 103 § 3 VerfO).

Im Gegensatz zu den Parteien in streitigen Verfahren müssen die Verfahrensbeteiligten in Vorabentscheidungssachen keine Zustellungsanschrift in Luxemburg nachweisen.

cc) Gutachtliche Stellungnahmen

Gutachtliche Verfahren ähneln in ihrem Ablauf den Vorabentscheidungsverfahren. Sie werden mit Eingang der Antragsschrift bei der Kanzlei des EuGH anhängig gemacht. Die Mitgliedstaaten, der Rat und die Kommission (soweit sie nicht Antragsteller sind) können binnen einer vom Präsidenten zu bestimmenden Frist schriftliche Stellungnahmen abgeben (Art. 107 § 1 VerfO; ähnlich: Art. 105 §§ 1, 2 VerfO).

b) Mündliches Verfahren

aa) Streitige Verfahren und Vorabentscheidungsverfahren

Nach Abschluß des schriftlichen Verfahrens legt der berichtstattende Richter („juge rapporteur“) den übrigen Mitgliedern des EuGH bzw. EuG ein nicht öffentliches Arbeitspapier, den sog. Vorbericht („rapport préalable“), vor. Darin wird der Sach- und Verfahrensstand kurz dargestellt, auf etwaige einschlägige Rechtsprechung hingewiesen und außerdem die Frage geprüft, ob Beweis zu erheben ist oder sonstige Ermittlungen (z. B. in Form von Fragen an die Verfahrensbeteiligten) anzustellen sind und ob die Rechtssache im Plenum verbleiben oder an eine (Fünfer- oder Dreier-) Kammer verwiesen werden soll. Hierüber entscheidet das Gericht in Vollbesetzung (d. h. für den EuGH in der Zusammensetzung der Richter und Generalanwälte) in einer sogenannten Verwaltungssitzung („réunion administrative“).

Im Anschluß daran, ggf. nach Abschluß der Beweisaufnahme, bestimmt der Präsident des Gerichtshofes (bzw. der Vorsitzende der für die Entscheidung zuständigen Kammer) den Termin für die Eröffnung der mündlichen Verhandlung (Art. 54 VerfO EuGH). Diese ist in streitigen Verfahren (einschließlich der Rechtsmittelverfahren) und Vorabentscheidungsverfahren grundsätzlich obligatorisch, so daß auf sie auch nicht im Einvernehmen der Verfahrensbeteiligten verzichtet werden kann. Von einer mündlichen Verhandlung kann nach derzeit geltendem Recht lediglich in drei Sonderfällen abgesehen werden:

- im Vorabentscheidungsverfahren, wenn die Vorlagefrage offensichtlich mit einer vom Gerichtshof bereits entschiedenen Frage übereinstimmt oder wenn keiner der Verfahrensbeteiligten eine mündliche Verhandlung beantragt (Art. 104 §§ 3 und 4 VerfO EuGH);
- im Rechtsmittelverfahren gegen Entscheidungen des EuG, es sei denn, eine Partei widerspricht mit der Begründung, daß sie im schriftlichen Verfahren nicht ausreichend Gelegenheit hatte, ihren Standpunkt zu Gehör zu bringen (Art. 120 VerfO EuGH);
- bei Entscheidungen über eine prozeßhindernde Einrede oder einen Zwischenstreit sowie bei offensichtlicher Unzuständigkeit des Gerichtshofes (Art. 91, 92 VerfO EuGH).

Zur Vorbereitung der mündlichen Verhandlung faßt der Berichterstatter den wesentlichen Sachverhalt und den Inhalt der Schriftsätze bzw. schriftlichen Erklärungen in einem (öffentlichen) Sitzungsbericht („rapport d’audience“) zusammen, der den Verfahrensbeteiligten zugestellt wird.

Die mündliche Verhandlung, die vom Präsidenten des Gerichtshofes bzw. dem Vorsitzenden der zuständigen Kammer eröffnet und geleitet wird (Art. 56 VerfO), ist öffentlich, es sei denn, daß der Gerichtshof von Amts wegen oder auf Antrag aus wichtigen Gründen anders beschließt (Art. 28 Satzung EG; Art. 26 Satzung EGKS; Art. 29 Satzung EAG). Ihre Bedeutung besteht darin, den Verfahrensbeteiligten Gelegenheit zu geben, ihre im schriftlichen Verfahren vorgebrachten Argumente nochmals im Zusammenhang zu erörtern und ggf. im Lichte der Ausführungen der übrigen Beteiligten zu ergänzen. Den Mitgliedern des Spruchkörpers ermöglicht sie den unmittelbaren Kontakt mit den Verfahrensbeteiligten.

Am Schluß der mündlichen Verhandlung, in der Regel allerdings in einer eigenen öffentlichen Sitzung, trägt der Generalanwalt seine Schlußanträge vor (Art. 59 § 1 VerfO). Dabei wird in letzter Zeit nur noch der eigentliche Entscheidungsvorschlag, nicht mehr die mitunter sehr umfangreiche Begründung verlesen. Jedoch liegt der vollständige schriftliche Text der Schlußanträge spätestens zu diesem Zeitpunkt dem zuständigen Spruchkörper vor.

bb) Gutachtliche Stellungnahmen

Im Gegensatz zu direkten Klagen und Vorabentscheidungsverfahren ist für gutachtliche Stellungnahmen eine mündliche Verhandlung nicht vorgeschrieben. Die Verfahrensbeteiligten erhalten jedoch in nichtöffentlicher Sitzung („Anhörung“) Gelegenheit zur mündlichen Äußerung (Art. 105 § 4 VerfO). Im Anschluß daran werden der für die Sache zuständige Generalanwalt (im Verfahren gemäß Art. 103 Abs. 3 EAGV) bzw. alle Generalanwälte (im Verfahren gemäß Art. 228 I Abs. 6 EGV) in nichtöffentlicher Sitzung vom Gerichtshof formlos gehört (Art. 105 § 4 bzw. 108 § 2 VerfO).

B. Analyse und Vorschläge

I. Ausbau der zweistufigen Gemeinschaftsgerichtsbarkeit

1. Grundlagen

Die Statistiken des EuGH belegen eindrucksvoll eine kontinuierliche Zunahme der Rechtssacheneingänge über die Jahrzehnte. Diese Entwicklung führte in den letzten Jahren zu einer deutlichen Verfahrensverlängerung, die eine Ausschöpfung der Leistungskapazität des Gerichtshofes erkennen läßt.

Dies zeigt der enorme Anstieg der Verfahrenseingänge in den letzten zwanzig Jahren.¹⁷⁵ So wurden

1970	79 Verfahren eingeleitet und	64 Urteile erlassen.
1975	130	78
1980	279	132
1985	433	211
1990	379	193
1991	342	204
1992	413	210

Die Zahlen machen deutlich, daß die Erledigungen proportional hinter den Eingängen zurückblieben, der Gerichtshof mithin im Verhältnis gesehen immer weniger in der Lage war, die Flut an Verfahren abzuschließen.

Die Verfahrensdauer verlängerte sich dadurch erheblich.

1975	dauerten Direktklagen im Durchschnitt	9 Monate.
1980		18
1985		22
1990		25,5
1991		24,2
1992		25,8

Die bisher erfolgten Zuständigkeitsverlagerungen auf das EuG haben nicht zu einer Entlastung des EuGH in dem wünschenswerten Umfang geführt; sie haben auch keine Auslastung des Untergerichts

¹⁷⁵ Alle Zahlenangaben gehen auf Mitteilungen des Pressedienstes des EuGH zurück. Zu weiteren Einzelheiten siehe: *U. Everling*, Justiz im Europa von morgen, in DRiZ 1993, S. 5, 7; *S. Hoffmann/O. Schulz*, Auf dem Weg zu einer europäischen Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit? Zugleich ein Beitrag zur künftigen Ausgestaltung des Verhältnisses zwischen dem Europäischen Gerichtshof und dem Gericht erster Instanz, in: ZfSH/SGB 1992, S. 561, 566. Vgl. auch die im Anhang wiedergegebenen tabellarischen Übersichten.

bewirkt, das – nach eigenen Aussagen¹⁷⁶ – noch über beträchtliche Kapazitätsreserven verfügt. So waren 1989 75 Rechtssachen beim Gericht erster Instanz anhängig und 1991 95 Rechtssachen, wohingegen es beim EuGH 1989 336 und 1991 345 Rechtssachen waren.

Extrapoliert man die bisherige Entwicklung des Geschäftsanfalls der institutionellen Gemeinschaftsgerichte in die Zukunft und berücksichtigt man dabei überdies, daß mit der Erweiterung der Gemeinschaftszuständigkeiten durch den EUV und der bevorstehenden Aufnahme weiterer Mitgliedstaaten auch der Aufgabenumfang der Gemeinschaftsgerichtsbarkeit wachsen wird, so dürfte eine kontinuierliche Zunahme des Geschäftsanfalls und der Arbeitsbelastung der Gemeinschaftsgerichte geradezu unausweichlich vorgezeichnet sein.

Angesichts des notorischen Ungleichgewichts der Arbeitslastverteilung zwischen EuGH und EuG erscheint eine konsequente Weiterentwicklung des zweistufigen Gerichtsaufbaus der Gemeinschaft im Sinne einer möglichst umfassenden Erweiterung der Zuständigkeiten des Untergerichts unter arbeitsökonomischen Gesichtspunkten sinnvoll und wünschenswert. Hierbei kann die Betrachtung allerdings nicht stehenbleiben; eine Problemerkörterung grundsätzlicher Natur ist geboten:

Eine Verbesserung des kommunitären Rechtsschutzsystems muß zwei – zueinander in einem Spannungsverhältnis stehenden – Anliegen Rechnung tragen:

- Verbesserung der Qualität der Gerichtsentscheidungen;
- Steigerung der Effizienz des Rechtsschutzes.

Dieser duale Ansatz lag bereits dem Beschluß des Rates vom 24. Oktober 1988 zur Errichtung eines Gerichts erster Instanz der Europäischen Gemeinschaften¹⁷⁷ zugrunde, der die Einführung zweier Rechtszüge sowohl mit dem Erfordernis der Verbesserung des Individualrechtsschutzes (durch die Schaffung eines Untergerichts, dem vornehmlich die Aufklärung komplexer Sachverhalte obliegen soll) als auch mit dem Petitum einer arbeitsmäßigen Entlastung des EuGH (dem dadurch die Konzentration auf seine gemeinschaftsverfassungsrechtlichen Aufgaben ermöglicht werden soll) begründete.

Zweifellos ist die Einrichtung und der Ausbau einer zweigliedrigen Gemeinschaftsgerichtsbarkeit geeignet, zu einer Qualitätsverbesserung der Rechtsprechung beizutragen, indem die Möglichkeit einer Prüfung der aufgeworfenen Rechtsfragen durch zwei voneinander unabhängige Spruchkörper geschaffen wird. In Anbetracht der chronischen Arbeitsüberlastung des EuGH und der dadurch bedingten

¹⁷⁶ H. Jung, Das Gericht erster Instanz der Europäischen Gemeinschaften. Praktische Erfahrungen und zukünftige Entwicklung, in: EuR 1992, S. 246, 264.

¹⁷⁷ Beschluß 88/591/EGKS, EWG, EAG, a. a. O. (Fn. 168).

Verlängerung der Verfahrensdauer dürfte auch der Grundsatz der Verfahrenseffizienz für eine Übertragung weiterer Zuständigkeiten auf das EuG sprechen; denn zur tatsächlichen Wirksamkeit der Rechtsschutzgewährleistung gehört, daß die gerichtlichen Verfahren so ausgestaltet sind, daß dem Rechtsuchenden Rechtsschutz innerhalb einer angemessenen Frist zuteil wird.¹⁷⁸

Ist somit grundsätzlich eine weitere Zuständigkeitsverlagerung für Entscheidungen im ersten Rechtszug vom EuGH auf das EuG anzustreben,¹⁷⁹ so ist zunächst zu prüfen, inwieweit der bestehende Ermächtigungsrahmen der Art. 168 a EGV, Art. 32 d EGKS, Art. 140 a EAGV n. F. ausgeschöpft werden sollte, und sodann, ob eine Erweiterung der Ermächtigungsgrundlage selbst ins Auge gefaßt werden sollte.

2. Ausschöpfung des primärrechtlichen Ermächtigungsrahmens

Die früheren Stellungnahmen des EuGH¹⁸⁰ und des Europäischen Parlaments,¹⁸¹ die sich für eine volle Ausschöpfung des gemeinschaftsvertraglichen Ermächtigungsrahmens ausgesprochen haben, sind für die aktuelle Diskussion wenig hilfreich, weil sie noch an die Rechtslage vor Inkrafttreten des EUV anknüpfen und ihnen durch den Änderungsbeschluß des Rats vom 8. Juni 1993¹⁸² bereits weitgehend Rechnung getragen worden ist.

Die geänderten Bestimmungen der Art. 168 a EGV, Art. 32 d EGKS, 140 a EAGV ermächtigen nunmehr zur Übertragung von Zuständigkeiten auf das EuG hinsichtlich „einzelner“ vom Rat in einem bestimmten Verfahren (Antrag des Gerichtshofs, Anhörung des Europäischen Parlaments und der Kommission) festzulegender

¹⁷⁸ Th. von Danwitz, Die Garantie effektiven Rechtsschutzes im Recht der Europäischen Gemeinschaften, in: NJW 1993, S. 1108, 1113, mit Hinweis auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Art. 19 Abs. 4 GG (BVerfGE Bd. 55, S. 349, 369; Bd. 60, S. 253, 269) und auf Art. 6 Abs. 1 EuMRK (vgl. dazu Urteile des EuGH vom 15. Mai 1986, *Johnston*, Rs. 222/84, Slg. 1986, S. 1651, 1663 und vom 15. Oktober 1987, *Unectef*, Rs. 222/86, Slg. 1987, S. 4097, 4117).

¹⁷⁹ U. Everling, a. a. O. (Fn. 175), S. 13.

¹⁸⁰ Schreiben des Präsidenten des EuGH vom 17. Oktober 1991 an den amtierenden Ratspräsidenten: Das Schreiben bezog sich auf die Revisionsklausel des Art. 3 Abs. 3 des Ratsbeschlusses vom 24. Oktober 1988, wonach der Rat sich verpflichtete, nach zweijähriger Tätigkeit des EuG die Frage einer Übertragung weiterer Zuständigkeiten auf das Gericht zu prüfen.

¹⁸¹ Entschließung des EP vom 8. Juli 1992, ABl. EG 1992, C 241, S. 75 (auf der Grundlage des Vayssade-Berichts des Rechtsausschusses); Entschließung des EP vom 16. September 1993, Dok. PE 174.511/endg. (auf der Grundlage des *Rotbley*-Berichts des Institutionellen Ausschusses, Dok. PE 174.441/endg.); siehe auch Fn. 187.

¹⁸² Beschluß 93/350/EGKS, EWG, EAG des Rates vom 8. Juni 1993, a. a. O. (Fn. 170).

„Gruppen von Klagen“, unabhängig von der Natur des Klägers; eine Übertragung von Zuständigkeiten für Vorabentscheidungen ist ausgeschlossen.¹⁸³

Davon ausgehend, daß der Ratsbeschluß vom 8. Juni 1993 auch in bezug auf Individualklagen im Antidumping- und Antisubventionsbereich alsbald in Kraft gesetzt werden wird,¹⁸⁴ erübrigt sich eine diesbezügliche Erörterung. Die Untersuchung wird demzufolge auf den Aspekt der Direktklagen institutioneller Kläger (Mitgliedstaaten, Gemeinschaftsorgane, Europäische Zentralbank) beschränkt.

a) Nichtigkeits-, Untätigkeits- und Schadensersatzklagen

Unproblematisch erscheint die erstinstanzliche Entscheidungsbefugnis des EuG für Nichtigkeits-, Untätigkeits- und Schadensersatzklagen¹⁸⁵ von Mitgliedstaaten oder Gemeinschaftsorganen (bzw. der Europäischen Zentralbank) sowie für Schiedsklagen institutioneller Kläger (gemäß Art. 181 EGV, Art. 42 EGKS, Art. 153 EAGV). Da in diesen Verfahrensarten grundsätzlich auch natürliche und juristische Personen als Kläger auftreten können, ist kein hinreichender Grund ersichtlich, die Entscheidung über solche Klagen dann dem EuGH vorzubehalten, wenn sie von institutionellen Klägern erhoben worden sind. Geradezu widersinnig ist eine solche Regelung bei Streitsachen im Beihilfebereich,¹⁸⁶ wo häufig dasselbe Klagebegehren

¹⁸³ Ein solcher Ausschluß ist zwar *expressis verbis* nur in bezug auf „Vorabentscheidungen nach Art. 177“ (Art. 168a Abs. 1 Satz 2 EGV), „Vorabentscheidungen nach Art. 41“ (Art. 32d Abs. 1 Satz 2 EGKS) und „Vorabentscheidung nach Art. 150“ (Art. 140a Abs. 1 Satz 2 EAGV) vorgesehen, jedoch dürften entsprechend auch Vorabentscheidungen, die auf flankierendes Übereinkommen der Mitgliedstaaten beruhen, der potentiellen Zuständigkeit des EuG entzogen sein, da es sich bei Richtervorlagen nicht um „Klagen“ (franz.: „recours“) handelt. Vgl. hierzu insbesondere das Protokoll vom 3. Juni 1971 betreffend die Auslegung des Übereinkommens vom 27. September 1968 über die gerichtliche Zuständigkeit und die Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen durch den Gerichtshof, in Kraft seit 1. Februar 1973; Text in der Fassung des Übereinkommens über den Beitritt des Königreichs Spanien und der Portugiesischen Republik in: ABl. EG 1990, C 189, S. 25; dazu H. Arnold, Das Protokoll über die Auslegung des EWG-Gerichtsstands- und Vollstreckungsübereinkommens durch den Gerichtshof in Luxemburg, in: NJW 1972, S. 977; P. Schlosser, Neue Zuständigkeiten des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften, in: RIW/AWD 1975, S. 534.

¹⁸⁴ Die zögerliche Behandlung der Antidumping- und Antisubventionssachen im Rat ist durch keinerlei sachliche Argumente gerechtfertigt, sondern dürfte ihren Grund in der Einschätzung der Kommission und einiger sie im Rat unterstützender Mitgliedstaaten haben, die Einschaltung des EuG könne zu einer unliebsamen intensiveren Rechtskontrolle über handelspolitische Schutzmaßnahmen führen.

¹⁸⁵ Soweit ersichtlich, ist bisher noch keine Klage wegen außervertraglicher Haftung der Gemeinschaft von einem Mitgliedstaat erhoben worden.

¹⁸⁶ Vgl. H.-J. Niemeyer, Erweiterte Zuständigkeiten für das Gericht erster Instanz der Europäischen Gemeinschaften, in: EuZW 1993, S. 529, 531.

(Nichtigkeitserklärung einer Kommissionsentscheidung) mit im wesentlichen gleichen Argumenten parallel von dem betreffenden Mitgliedstaat (als dem formellen Adressaten der Entscheidung) und dem interessierten Unternehmen (als dem materiell Betroffenen) verfolgt wird.

Streitsachen aufgrund eines Schiedsvertrages zwischen Mitgliedstaaten (Art. 182 EGV; Art. 89 Abs. 2 EGKS; Art. 154 EAGV) ähneln nach ihrer Funktion und Tragweite (Auslegung von Verträgen, Tatsachenermittlungen) den vorgenannten Schiedsklagen institutioneller Kläger und sollten daher ebenso wie diese dem EuG zur Entscheidung im ersten Rechtszug übertragen werden.¹⁸⁷

b) Vertragsverletzungsverfahren

Psychologisch heikler ist die Frage einer Zuständigkeitsverlagerung auf das EuG für Vertragsverletzungsverfahren (Art. 169, 170 EGV; Art. 141, 142 EAGV). Da in dieser Verfahrensart nationales Recht unmittelbar am Maßstab des vorrangigen Gemeinschaftsrechts gemessen wird, könnte eine Kompetenzübertragung auf Empfindlichkeiten der Mitgliedstaaten als der „Herren der Verträge“ stoßen, die ihr Prestige dadurch gefährdet sehen könnten, daß ihre Rechtsordnung auf dem Prüfstand eines Untergerichts getestet wird.

Etwaige Einwände dürften allerdings durch den Umstand relativiert werden, daß in den durch Art. 88 EGKSV geregelten Vertragsverletzungsverfahren die Feststellung eines Vertragsverstößes der Kommission obliegt, gegen deren Entscheidung der gemäßregelte Mitgliedstaat sich mit einer „Klage im Verfahren mit unbeschränkter Ermessensnachprüfung“ zur Wehr setzen kann.¹⁸⁸

Andererseits hat das Vertragsverletzungsverfahren im Bereich des E[W]G – und EAG-Vertrags im Laufe der Jahrzehnte eine Funktionswandlung durchgemacht. Es hat den Charakter eines völkerrechtsähnlichen Streitverfahrens abgelegt und sich mehr und mehr zu einem Rechtsaufsichtsverfahren entwickelt, das insbesondere der Kommission als Instrument zur Ausübung ihrer Aufgabe als Hüterin der Verträge zur Verfügung steht.¹⁸⁹

¹⁸⁷ In diesem Sinne wohl auch der *Rothley*-Bericht des Institutionellen Ausschusses des EP vom 6. Juni 1993 „zur Rolle des Gerichtshofs in der institutionellen Entwicklung des Verfassungssystems der Europäischen Gemeinschaft“, a. a. O. (Fn. 181), Rdnr. 30, der allerdings noch auf die Rechtslage vor Inkrafttreten des EUV abstellt.

¹⁸⁸ Siehe *K.-D. Borchardt*, Vertragsverletzungsverfahren, in: M. A. Dausès (Hrsg.), Handbuch des EG-Wirtschaftsrechts, 1993, P. I, Rdnr. 4.

¹⁸⁹ Bisher gibt es nur ein einziges Urteil über eine Staatenklage gemäß Art. 170 EGV: Urteil vom 4. Oktober 1979, Frankreich gg. Vereinigtes Königreich, Rs. 141/78, Slg. 1979, S. 2923. Alle übrigen Vertragsverletzungsverfahren gingen auf Klagen der Kommission gemäß Art. 169 EGV zurück.

Der Rothley-Bericht des Institutionellen Ausschusses des EP¹⁹⁰ und Stimmen des Schrifttums¹⁹¹ befürworten eine Zuständigkeit des EuG für Entscheidungen im ersten Rechtszug über Vertragsverletzungsklagen. Dieses Petitum verdient Unterstützung.

Vertragsverletzungsverfahren können von sehr unterschiedlicher Tragweite und Bedeutung sein. Bei etwa der Hälfte bis zwei Drittel der Verfahren handelt es sich um reine Routinesachen, meist wegen nicht fristgerechter Richtlinienumsetzung. Dabei wird die Berechtigung des Klagebegehrens der Kommission von dem beklagten Mitgliedstaat oft nicht ernsthaft bestritten; dieser läßt sich nur der Form halber auf ein Streitiges Verfahren ein.¹⁹² Insbesondere ist dies dann der Fall, wenn die Regierung dem nationalen Parlament einen Gesetzesentwurf zur Umsetzung einer Richtlinie vorgelegt, letzteres aber das entsprechende Gesetz nicht fristgerecht verabschiedet hat. Die Bedeutung des Feststellungsurteils liegt dann schwerpunktmäßig darin, der Regierung des Mitgliedstaats die nötige Autorität gegenüber den säumigen Gesetzgebungskörperschaften zu verschaffen.¹⁹³

Zwar hat in den letzten zehn bis fünfzehn Jahren der Anteil komplexer Vertragsverletzungsverfahren, in denen es nicht um die Feststellung einer unterbliebenen Richtlinienumsetzung, sondern um die Prüfung der Ordnungsgemäßheit, insbesondere der Vollständigkeit der Umsetzungsmaßnahme, ging, deutlich zugenommen. Jedoch steht auch insoweit in der überwiegenden Mehrzahl der Fälle die Rechtsanwendung, mithin die Entscheidung des konkreten Einzelfalls, auf der Grundlage einer bereits bestehenden Rechtsprechung im Vordergrund.¹⁹⁴

Nur in wenigen Fällen setzt die Kommission das Vertragsverletzungsverfahren gezielt als Instrument zur Klärung grundsätzlicher Fragen des Gemeinschaftsrechts ein, die zwischen ihr und dem beklagten Mitgliedstaat streitig sind, wobei sie meist zuvor im Rat mit

¹⁹⁰ A. a. O. (Fn. 181), Rdnr. 28.

¹⁹¹ H. Jung, a. a. O. (Fn. 176), S. 260.

¹⁹² Die VerfO EuGH kennt kein Anerkenntnisurteil, so daß der beklagte Mitgliedstaat vor der prozeßrechtlichen Alternative steht, entweder ein Versäumnisurteil hinzunehmen oder aber pro forma Klageabweisung zu beantragen. Vgl. E. Röder, Die Mitgliedstaaten der EG vor dem Europäischen Gerichtshof, in: H.-W. Rengeling/R. von Borries (Hrsg.), Aktuelle Entwicklungen in der Europäischen Gemeinschaft, 1992, S. 45.

¹⁹³ Ebd., S. 53.

¹⁹⁴ Dies war etwa der Fall bei den Urteilen zum Reinheitsgebot für Bier in der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Griechenland: Urteile vom 12. März 1987, Kommission gg. Griechenland, Rs. 176/84, Slg. 1987, S. 1193; Kommission gg. Deutschland, Rs. 178/84, Slg. 1987, S. 1227. Dazu M. A. Dausers, Die neuere Rechtsprechung des EuGH im Lebensmittelrecht unter besonderer Berücksichtigung des sogenannten Bier-Urteils, in: ZLR 1987, S. 243.

ihrer Rechtsansicht unterlegen ist.¹⁹⁵ Nur diese letztere Kategorie von Verfahren fällt *ratione materiae* in den Kernbereich höchstrichterlicher Rechtsprechungstätigkeit, in deren Zentrum die Wahrung der Einheit und Kohärenz der Rechtsordnung und die schöpferische Rechtsfortbildung stehen.¹⁹⁶

Angesichts der funktionellen Heterogenität der Vertragsverletzungsverfahren sowie möglicher Widerstände der Mitgliedstaaten gegen eine generelle Zuweisung der Vertragsverletzungsverfahren im ersten Rechtszug an das EuG sollen zunächst zwei nuancierte Lösungen erörtert werden:

- In erster Linie könnte daran gedacht werden, der Kommission (bzw. dem klagenden Mitgliedstaat) ein Wahlrecht einzuräumen, die Klage vor dem EuGH oder dem EuG zu erheben. Eine solche unter dem Gesichtspunkt des gesetzlichen Richters wohl unbedenkliche Lösung entspräche der vom Bundesverfassungsgericht grundsätzlich gebilligten „beweglichen“ Zuständigkeit des deutschen Strafprozeßrechts (Recht der Staatsanwaltschaft, zwischen verschiedenen Gerichtsständen zu wählen).¹⁹⁷ Die Kommission (bzw. der klagende Mitgliedstaat) könnte ihre Entscheidung über das Eingangsgericht von Praktikabilitätsabwägungen abhängig machen, wie z. B. der einzelfallübergreifenden Bedeutung des zu erwartenden Urteils, der Wahrscheinlichkeit einer Rechtsmittel einlegung und der voraussichtlichen Verfahrensdauer.
- Ein alternativer, ggf. mit der vorgenannten Lösung kombinierbarer Ansatz bestünde darin, dem beklagten Mitgliedstaat ein Wahlrecht einzuräumen. Auch dagegen dürften keine durchgreifenden Bedenken unter dem Gesichtspunkt des gesetzlichen Richters bestehen.¹⁹⁸ Die Regelung könnte so aussehen, daß im Falle einer beim EuG erhobenen Klage der beklagte Mitgliedstaat innerhalb einer bestimmten Frist nach Zustellung der Klagschrift die Verweisung der Rechtssache an den EuGH zum Zwecke der Entscheidung im

¹⁹⁵ Dies war etwa der Fall bei den „Versicherungs-Urteilen“, deren Bedeutung in erster Linie darin bestand, die Tragweite des Liberalisierungsgebotes der Art. 59 ff. EGV (Dienstleistungsfreiheit) auf dem Versicherungssektor geklärt zu haben: Urteile vom 4. Dezember 1986, Kommission gg. Frankreich, Rs. 220/83, Slg. 1986, S. 3663; Kommission gg. Dänemark, Rs. 252/83, Slg. 1986, S. 3713; Kommission gg. Deutschland, Rs. 205/84, Slg. 1986, S. 3755; Kommission gg. Irland, Rs. 206/84, Slg. 1986, S. 3817. Dazu *M. A. Dausès*, Die Bedeutung der Versicherungs-Urteile des EuGH vom 4. Dezember 1986 für die Liberalisierung grenzüberschreitender Versicherungsdienstleistungen, in: *EuR* 1988, S. 378.

¹⁹⁶ Vgl. *H. Jung*, a. a. O. (Fn. 176), S. 251.

¹⁹⁷ §§ 24 Abs. 1 Nr. 3, 74 Abs. 1 Satz 2 sowie §§ 26 Abs. 2, 74 b Satz 2 GVG; dazu *BVerfGE* Bd. 9, S. 226 (wonach die Zuständigkeitsregelung aber so geartet sein muß, daß sachfremden Einflüssen vorgebeugt wird); *BVerfGE* Bd. 22, S. 258.

¹⁹⁸ A. A. der *Rothley-Bericht*, a. a. O. (Fn. 181), Rdnr. 28.

ersten und letzten Rechtszug verlangen kann. Die Frist sollte zweckmäßigerweise der Frist für die Einreichung der Klagebeantwortung (1 Monat, Art. 40 VerFO EuGH) entsprechen.¹⁹⁹

Ein praktikabler und zugleich rechtspolitisch realisierbarer Lösungsweg muß so beschaffen sein, daß er eine nachhaltige Entlastung des EuGH und eine optimale Auslastung des EuG bewirkt. Im übrigen wären im Interesse der Rechtsklarheit und Transparenz strukturell einfache und möglichst allen Verfahrensarten gemeinsame, durchgängige Regelungen zu treffen.

Einer der oben skizzierten nuancierten Lösungen wird daher nicht das Wort geredet. Vielmehr wird im Ergebnis eine generelle Zuständigkeit des EuG auch für Entscheidungen im ersten Rechtszug über Vertragsverletzungsklagen befürwortet. Sie sollte mit einer Ausgestaltung des Rechtsmittelverfahrens einhergehen, bei der einerseits auf eine Entlastung des EuGH und eine Verfahrensstraffung durch Beschränkung der Rechtsmittelfähigkeit der Entscheidungen des Untergerichts hingewirkt würde, andererseits den Mitgliedstaaten und Gemeinschaftsorganen ein unbeschränkbares Recht verbliebe, eine Rechtsmittelentscheidung des EuGH zu verlangen.²⁰⁰

c) Zusammenfassung

Die Implementierung der obigen Empfehlungen könnte durch eine Änderung des Art. 3 Abs. 1 des Ratsbeschlusses vom 24. Oktober 1988 in der durch den Ratsbeschluß vom 8. Juni 1993 geänderten Fassung und eine konsekutive Anpassung der Verfahrensordnungen des EuGH und EuG erfolgen. Dabei wäre in litt. b), c) und d) des genannten Art. 3 Abs. 1 die Beschränkung auf „von natürlichen oder juristischen Personen erhobene“ Klagen aufzuheben und die Aufzählung der Klagearten um Streitsachen aufgrund eines Schiedsvertrages zwischen Mitgliedstaaten und Vertragsverletzungsverfahren zu ergänzen.

Hingegen erschiene eine Neufassung des Art. 3 Abs. 1 in Form einer alle Direktklagen umfassenden Generalklausel auf der Grundlage des geltenden Primärrechts bedenklich, da Art. 168a EGV, Art. 32d EGKSV, Art. 140a EAGV nur zu einer Zuständigkeitsübertragung hinsichtlich „einzelner“ vom Rat festzulegender „Gruppen von Klagen“ ermächtigen. Insoweit bedürfte es m. E. einer Erweiterung der primärrechtlichen Ermächtigungsgrundlage, deren Tragweite ggf. auf Entscheidungen über alle direkten Klagen im ersten Rechtszug zu erstrecken wäre.

¹⁹⁹ Eine solche Regelung entspräche im wesentlichen Art. 95 § 2 Abs. 2 VerFO EuGH über die Zulässigkeit einer Verweisung von Rechtssachen an die Kammern.

²⁰⁰ Siehe unten S. D 87.

3. Erweiterung des primärrechtlichen Ermächtigungsrahmens

Nach derzeit geltendem Primärrecht sind Vorabentscheidungen ausdrücklich dem EuGH im ersten und letzten Rechtszug vorbehalten (Art. 168a Abs. 1 Satz 2 EGV; Art. 32d Abs. 1 Satz 2 EGKSV; Art. 140a Abs. 1 Satz 2 EAGV). Das gleiche gilt für Gutachten zu den Außenbeziehungen der Gemeinschaft (Art. 228 Abs. 6 EGV; Art. 103 Abs. 3 EAGV), die nichtstreitigen Charakter haben und deshalb nicht als „Klagen“ (Franz.: „recours“) im Sinne der bestehenden Ermächtigungsnormen qualifiziert werden können.

a) Vorabentscheidungsverfahren

Vorabentscheidungen bildeten von Anfang an einen Schwerpunkt der Rechtsprechung des EuGH. Das Vorabentscheidungsverfahren sorgt für den Brückenschlag und fördert den Dialog zwischen den Gerichten der Mitgliedstaaten und der institutionellen Gemeinschaftsgerichtsbarkeit.²⁰¹ Näherungsweise die Hälfte aller vom Gerichtshof erlassenen Urteile ging auf Vorlagen nationaler Gerichte zurück: viele der rechtshistorisch bedeutenden Entscheidungen (z.B. zur direkten Wirkung und zum Vorrang des Gemeinschaftsrechts, zu den Marktfreiheiten, zu den Grundrechten) sind in dieser Verfahrensart ergangen.

Als Folge des wachsenden Einflusses des Gemeinschaftsrechts auf das wirtschaftliche und soziale Leben in den Mitgliedstaaten und der damit einhergehenden immer engeren Verflechtung und Verschränkung des nationalen und des kommunitären Rechtskreises nimmt die Zahl der Vorabentscheidungsverfahren stetig zu. Einige statistische Angaben mögen dies belegen:²⁰²

1975 gingen	69 Vorabentscheidungsersuchen ein.
1980	99
1985	139
1990	141
1991	186
1992	162

Somit ist hier die Zahl innerhalb von zwei Jahrzehnten auf über das Doppelte gestiegen. Die wachsende Arbeitslast hat auch in dieser Verfahrensart zu Überhängen geführt, die den reibungslosen Ablauf und die effiziente Erledigung gefährden. Dies zeigt insbesondere die durchschnittliche Verfahrensdauer, die 1975 noch bei 6 Monaten und 1980 bei 9 Monaten lag. Sie ist 1985 auf 14,6 Monate, 1990 auf 17,4

²⁰¹ J. Schwarze, Grundzüge und neuere Entwicklung des Rechtsschutzes im Recht der Europäischen Gemeinschaft, in: NJW 1992, S. 1065, 1071.

²⁰² Alle Zahlenangaben gehen auf Mitteilungen des Pressedienstes des EuGH zurück.

Monate, 1991 auf 18,2 Monate und 1992 auf 18,8 Monate gestiegen. Solche Verfahrenslängen dämpfen die Vorlagefreudigkeit der nationalen Instanzgerichte und gefährden dadurch die Gewährleistung effektiven Rechtsschutzes mit unverantwortlichen Auswirkungen im wirtschaftlichen und sozialen Bereich.

Um Abhilfe zu schaffen, haben einzelne Stimmen des Schrifttums angeregt, die Zuständigkeit des EuG auch auf Vorabentscheidungen auszuweiten.²⁰³ Das Petitem wird damit begründet, daß der EuGH sich auf seine primäre Rolle als Gemeinschaftsverfassungsgericht konzentrieren und sich daher nicht mit Vorabentscheidungsersuchen „verzetteln“ solle, die keine Probleme gemeinschaftsverfassungsrechtlicher Natur enthielten.

Dem wird entgegengehalten, der geltende Ausschluß der Übertragbarkeit von Vorabentscheidungssachen auf das EuG sei systemgerecht, weil das Vorabentscheidungsverfahren in erster Linie ein Instrument zur Wahrung der kommunitären Rechtseinheit sei, die zu den ureigensten Aufgaben des EuGH gehöre, und weil überdies ein Rechtsmittel gegen Vorabentscheidungen des EuG nicht sinnvoll sei. Zumindest solle im derzeitigen Entwicklungsstand der Gemeinschaftsgerichtsbarkeit und im Lichte der bisherigen Erfahrungen mit dem Zusammenspiel der beiden Gemeinschaftsgerichte eine Zuständigkeitsverlagerung nicht ins Auge gefaßt werden.²⁰⁴

✓ Eine systemgerechte Problemanalyse muß von folgenden Grundüberlegungen ausgehen:

- Die Klärung von Vorlagefragen mit grundlegender Bedeutung für die kommunitäre Rechtsentwicklung gehört zum Kernbereich höchstrichterlicher Prärogativen und muß daher in letzter Verantwortung dem EuGH überlassen bleiben;
- Vorabentscheidungen fallen nicht allein deshalb in den Kernbereich der höchstrichterlichen Rechtsprechungsaufgaben, weil das Vorlageverfahren in erster Linie die einheitliche Anwendung des Gemeinschaftsrechts in allen Mitgliedstaaten sicherstellen soll;
- Die Rechtsvereinheitlichungsfunktion ist im übrigen kein Spezifikum dieser Verfahrensart, sondern kommt auch in anderen Verfahrensarten (z.B. Vertragsverletzungsverfahren) maßgeblich zum Tragen; das gleiche gilt für die Rolle, die das Vorlageverfahren bei der rechtsschöpferischen Fortbildung des Gemeinschaftsrechts spielt.

²⁰³ S. Hoffmann/O. Schulz, a. a. O. (Fn. 175), S. 573; H. Jung, a. a. O. (Fn. 176), S. 261 ff. (mit eingehender Erörterung verschiedener Modelle). So auch das EuG selbst in seinen „Überlegungen zur Entwicklung der Gemeinschaftsgerichtsbarkeit“ vom 3. Dezember 1990, in: Europäisches Parlament, Tätigkeiten, Sonderausgabe, Bulletin vom 4. Februar 1991, 1/S-91, Zweiter Teil, II.B.2, S. 17 f.

²⁰⁴ Rothley-Bericht, a. a. O. (Fn. 181), Rdnr. 29.

Die Möglichkeit einer Zuständigkeitsverlagerung für Vorabentscheidungen auf das EuG kann somit nicht schon allein deshalb ausgeschlossen werden, weil das Vorlageverfahren die Wahrung der kommunitären Rechtseinheit und die prätorische Rechtsfortbildung zum Ziele hat.²⁰⁵

Andererseits kann eine Zuständigkeitsverlagerung auf das EuG nicht nur mit dem Erfordernis einer Entlastung des EuGH von arbeitsaufwendigen Tatsachenfeststellungen und -würdigungen gerechtfertigt werden; denn abgesehen von den raren Fällen, in denen die Gültigkeitsprüfung oder Auslegung von Gemeinschaftsrecht eine – vom Gericht der Vorabentscheidung selbst vorzunehmende – Ermittlung der der fraglichen Gemeinschaftsregelung zugrundeliegenden Ausgangslage und/oder Zukunftsprognose impliziert, liegt die Sachverhaltsaufklärung im Vorabentscheidungsverfahren im ausschließlichen Aufgabenbereich des vorliegenden nationalen Gerichts.²⁰⁶

Schließlich dürfte ein zweistufiger Instanzenzug als Regellösung für das Vorabentscheidungsverfahren ausscheiden, da er – zumindest bei optimaler Auslastung der befaßten Gerichte – zwangsläufig eine Verlängerung der Verfahrensdauer nach sich zieht und damit vorlageabschreckend und rechtsschutzschmälernd wirkt.²⁰⁷

Auf der Grundlage der genannten Kriterien ist eine nuancierte Lösung anzustreben, die die konfligierenden Zielerfordernisse soweit wie möglich zum Ausgleich bringt:

* Ausgehend von der bestehenden Rechtslage könnte zunächst eine Änderungsregelung in Betracht gezogen werden, wonach das EuG die Zuständigkeit erhalte, gewisse Vorabentscheidungsersuchen, denen keine grundsätzliche Bedeutung zukommt, im ersten Rechtszug zu erledigen, vorbehaltlich der Möglichkeit einer rechtsmittelähnlichen Überprüfung seiner Entscheidung durch den EuGH.

In Betracht kämen in erster Linie Vorlagen mit Fragen aus Spezialgebieten wie dem Arbeits- und Sozial-,²⁰⁸ Steuer- und Tarifierungsrecht, dem Kartellrecht, der Gemeinsamen Agrarpolitik oder dem Europäischen Gerichtsstands- und Vollstreckungsübereinkommen (EuG-VÜ).²⁰⁹ Dieser auf den ersten Blick einfach und überzeugend erschei-

²⁰⁵ Vgl. *H. Jung*, a. a. O. (Fn. 176), S. 261; vgl. *U. Everling*, a. a. O. (Fn. 175), S. 14.

²⁰⁶ Zur Aufgabenteilung zwischen dem EuGH und dem vorlegenden Gericht bei der Klärung des Sachverhalts siehe: *M. A. Dausies*, Vorabentscheidungsverfahren, in: *ders.* (Hrsg.), Handbuch des EG-Wirtschaftsrechts, 1993, P. II, Rdnr. 38 ff. mit Nachweisen.

²⁰⁷ Vgl. *H.-J. Niemeyer*, a. a. O. (Fn. 186), S. 531.

²⁰⁸ *S. Hoffmann/O. Schulz*, a. a. O. (Fn. 175), S. 572; *H. Jung*, a. a. O. (Fn. 176), S. 261.

²⁰⁹ Protokoll vom 3. Juni 1971 betreffend die Auslegung des Übereinkommens vom 27. September 1968 über die gerichtliche Zuständigkeit und die Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen durch den Gerichtshof, a. a. O. (Fn. 183).

nende Ansatz bereitet jedoch bei der Anwendung in der Praxis beträchtliche Schwierigkeiten.

Auch wenn die jeweiligen Zuständigkeiten des EuGH und EuG nicht durch eine Generalklausel, sondern durch die Bezeichnung konkreter Sachbereiche voneinander abgegrenzt würden, könnte die Bestimmung des zuständigen Eingangsgerichts wohl nur in den seltensten Fällen durch eine quasi-automatische Verfügung auf Kanzleiebene erfolgen; in der Regel dürfte sie eine wertende Qualifizierung voraussetzen, die die Einschaltung eines richterlichen Organs (Spruchkörper oder Vorsitzender) notwendig machen würde. Dies gilt besonders dann, wenn die *sedes materiae* sich nur schwerpunktmäßig einordnen läßt oder wenn Fragen auf Spezialgebieten mit Grundsatzfragen (z. B. allgemeine Rechtsgrundsätze) zusammentreffen.

Der praktische Nachteil einer solchen Regelung bestünde somit darin, daß auch bei Vorliegen objektiver Abgrenzungskriterien in jedem Einzelfall eine oft zeitaufwendige richterliche Vorprüfung, sei es auf der Ebene des EuGH oder des EuG, anzustellen wäre. Da überdies die tatsächliche Tragweite eines Verfahrens nicht immer bereits im Vorprüfungsstadium erkennbar ist, wäre die Möglichkeit einer (Rück-)Verweisung an das eigentlich zuständige Gericht im Laufe des anhängigen Verfahrens vorzusehen, was ggf. eine weitere Verfahrensverzögerung bedeuten würde. Im übrigen können Vorabentscheidungsersuchen durchaus Vorlagefragen aus verschiedenen Rechtsgebieten enthalten. Eine nach Sachbereichen differenzierende Regelung erschiene daher auch unter dem Gesichtspunkt der Rechtssicherheit und Rechtsklarheit bedenklich.

Sollte es also bei der grundsätzlichen Zuständigkeit des EuGH für Vorabentscheidungen im ersten und letzten Rechtszug bleiben, diesem aber die Option eingeräumt werden, einzelne Verfahren an das Untergericht zur selbständigen Erledigung zu verweisen? *

In Betracht käme eine Verweisung insbesondere bei fehlender grundsätzlicher Bedeutung der Sache oder wenn diese auf der Grundlage einer gefestigten Rechtsprechung entschieden werden kann. Die Zulässigkeit der Verweisung könnte für den Fall ausgeschlossen werden, daß ein Mitgliedstaat oder Gemeinschaftsorgan eine Entscheidung des EuGH verlangt. Eine solche Regelung wiese Parallelen zu der Vorschrift des Art. 95 VerO EuGH (Verweisung von Rechtsachen an die Kammern)²¹⁰ auf. Wie diese wäre sie nicht ohne die Möglichkeit einer Rückverweisung (vgl. Art. 95 § 3 VerO EuGH) vorstellbar, von der das EuG nach pflichtgemäßem Ermessen Gebrauch zu machen hätte (so etwa im Falle einer beabsichtigten Abweichung von der Rechtsprechung des EuGH).

²¹⁰ Siehe oben S. D 64 f.

Einer Verweisungsregelung der oben beschriebenen Art sollte gleichfalls nicht nähergetreten werden. Ähnlich wie bei der Zuständigkeitsbegründung für die Kammer könnte über die Verweisung an das EuG sachgerecht erst nach Abschluß des schriftlichen Verfahrens in Kenntnis des Sach- und Rechtsvortrags der Verfahrensbeteiligten entschieden werden. Auch wenn im Verweisungsfall das schriftliche Verfahren nicht vor dem Untergericht wiederholt werden müßte, die Verweisung das Verfahren somit nicht zwangsläufig in nennenswertem Umfang verlängern würde, müßten doch alle Vorlagesachen zunächst das Vorprüfungsstadium beim EuGH durchlaufen. Dadurch entstünde ein prozeßunökonomischer Doppelaufwand, der dem angestrebten Ziel einer Arbeitsentlastung des EuGH entgegenwirken würde, ohne daß der Synergieeffekt eines Instanzenzuges nutzbar gemacht werden könnte.

- * Sollte unter diesen Umständen die Möglichkeit einer Erledigung von Vorlagesachen durch das EuG überhaupt ins Auge gefaßt werden, so käme nur eine generelle und originäre Kompetenzzuweisung an das Untergericht in Betracht. Dabei wäre unverzichtbar sicherzustellen, daß grundlegende Rechtsentwicklungen sich nicht am EuGH vorbei vollziehen können, diesem also auch bei Vorabentscheidungen die letzte Verantwortung für die Wahrung der Rechtseinheit und die Rechtsfortbildung verbleibt.

Insoweit seien drei Lösungsmodelle zur Diskussion gestellt:

- grundsätzliche Erledigung der Vorlagesachen durch das EuG im ersten und letzten Rechtszug, verbunden mit einer Evokationsbefugnis des EuGH;
- grundsätzliche Erledigung der Vorlagesachen durch das EuG im ersten und letzten Rechtszug, vorbehaltlich einer möglichen Verweisung durch das EuG an den EuGH;
- Erledigung aller Vorlagesachen durch das EuG im ersten Rechtszug, verbunden mit der Möglichkeit einer rechtsmittelähnlichen *ex post*-Kontrolle durch den EuGH.

Allen drei Modellen ist gemeinsam, daß sie durch eine Kompetenzverlagerung für Vorabentscheidungen auf das Untergericht eine Entlastung des EuGH und eine bessere Auslastung des EuG versprechen. Dies könnte der Effizienz und Qualität des Rechtsschutzes zugute kommen.

Bei näherer Betrachtung erweisen sich allerdings die beiden erstgenannten Modelle als nicht realisierbar:

- Ein Evokationsrecht sollte ausscheiden, weil es den Gerichtshof zwingen würde, sich begleitend mit allen beim Untergericht anhängigen Vorlagesachen eingehend zu befassen.²¹¹ Hierzu müßten neue

²¹¹ So auch *H. Jung*, a. a. O. (Fn. 176), S. 262.

Formationen beim Obergericht geschaffen und zeitaufwendige Verfahren in Gang gesetzt werden;

- ein generelles Verweisungsrecht des EuG würde mit der Grundkonzeption einer zweigliedrigen Gerichtsbarkeit brechen, die impliziert, daß das Obergericht das letzte Wort bei der Bestimmung des instanzuell zuständigen Gerichts hat.²¹²

Läßt man an dieser Stelle die Alternative außer Ansatz, die Alleinständigkeit für Vorabentscheidungen weiterhin beim EuGH zu belassen, fakultative Vorlagen mitgliedstaatlicher Gerichte aber einem Annahmeverfahren zu unterwerfen,²¹³ so dürfte nur das dritte Lösungsmodell (Schaffung eines zweistufigen Instanzenzugs für Vorlagesachen) eine systemgerechte und praxistaugliche Konzeption vermitteln. Es böte den Vorteil, daß das in einem zweigliedrigen Gerichtsaufbau angelegte Synergiepotential optimal genutzt werden könnte, wobei dem EuG eine Vordenkerrolle zgedacht würde, der Kernbereich höchstrichterlicher Rechtsprechungsfunktionen aber beim EuGH verbliebe.

Da ein Instanzenzug jedoch grundsätzlich das Verfahren verlängert, was bei Vorlagesachen wegen ihrer Natur als Zwischenverfahren eine entsprechende Verlängerung des Ausgangsverfahrens bedeuten würde, hängt die Praktikabilität des Systems maßgeblich von der Ausgestaltung des zweiten Rechtszugs ab. Insoweit wären etwaige Bedenken dadurch auszuräumen, daß die Entscheidungen des EuG nur ausnahmsweise einer Überprüfung durch den EuGH zugänglich gemacht würden und daß das Verfahren vor dem EuGH gestrafft würde.²¹⁴

b) Gutachtliche Stellungnahmen

Gutachten über die Vereinbarkeit eines in Vorbereitung befindlichen völkerrechtlichen Abkommens der Gemeinschaft mit Drittstaaten oder internationalen Organisationen sind von eminent gemeinschaftsverfassungsrechtlicher Tragweite und von grundlegender Bedeutung für die Stellung der Gemeinschaft im Völkerrechtsverkehr.

Bisher hat der EuGH sechs Gutachten gemäß Art. 228 Abs. 1 Uabs. 2 EWGV (jetzt: Art. 228 Abs. 6 EGV)²¹⁵ und einen Beschluß

²¹² Dies würde allerdings nur eingeschränkt gelten, sofern unter bestimmten materiell- oder prozeßrechtlichen Voraussetzungen (z. B. bei grundsätzlicher Bedeutung der Sache oder auf Antrag eines Mitgliedstaats oder Gemeinschaftsorgans) eine Verweisungspflicht festgeschrieben würde.

²¹³ Siehe unten S. D 93 f.

²¹⁴ Dazu unten S. D 95 f.

²¹⁵ Gutachten vom 11. November 1975 („Entwurf einer Vereinbarung über eine Norm für die lokalen Kosten“), Rs. 1/75, Slg. 1975, S. 1355; Gutachten vom 26. April 1977 („Entwurf zu einem Übereinkommen über die Errichtung eines europäischen

gemäß Art. 103 Abs. 3 EAGV²¹⁶ erlassen. Sie enthielten ausnahmslos umfangreiche und komplexe Tatsachenwürdigungen; ihre grundsätzliche Bedeutung liegt in der schöpferischen Fortentwicklung des Rechts der EG-Außenbeziehungen. Ein weiterer Antrag nach Art. 228 Abs. 6 EGV ist zur Zeit anhängig.²¹⁷

Eine Zuständigkeit des EuG zur „Begutachtung im ersten Rechtszug“ erschiene wenig sachdienlich. Die primäre Funktion der gutachtlichen Präventivkontrolle ist die Vermeidung von Inkompatibilitäten zwischen völkervertraglichen Bindungen und den Erfordernissen der Gemeinschaftsrechtsordnung, die zum Kernbereich des verfassungsrechtlichen Auftrags des EuGH gehört. Zudem würde in Anbetracht der relativ geringen Zahl von Anträgen auf Gutachten und der daher zu erwartenden hohen Rate einer Rechtsmitteleinlegung eine Einbeziehung des EuG bei dieser Verfahrensart keinen nennenswerten Entlastungseffekt für das Obergericht versprechen. Die Erstattung von Gutachten zu den Außenbeziehungen der Gemeinschaft sollte daher weiterhin eine ausschließliche Prerogative des EuGH bleiben.

c) Zusammenfassung

Zusammenfassend wird empfohlen, dem EuG längerfristig auch die Zuständigkeit für Vorabentscheidungen im ersten Rechtszug zu übertragen (vorbehaltlich der nachstehenden Ausführungen zur Ausgestaltung eines rechtsmittelähnlichen Überprüfungsverfahrens vor dem EuGH). Hierzu wäre zunächst durch Änderung der Art. 168a EGV, Art. 32d EGKSV, Art. 140a EAGV der primärrechtliche Ermächtigungsrahmen zu erweitern. Die Implementierung könnte sodann durch eine Ergänzung des Ratsbeschlusses vom 24. Oktober

Stillegungsfonds für die Binnenschifffahrt“), Rs. 1/76, Slg. 1977, S. 741; Gutachten vom 4. Oktober 1979 („Internationales Naturkautschuk-Übereinkommen“), Rs. 1/78, Slg. 1979, S. 2871; Gutachten vom 14. Dezember 1991 („Entwurf eines Abkommens zwischen der Gemeinschaft einerseits und den Ländern der Europäischen Freihandelsassoziation andererseits über die Schaffung des Europäischen Wirtschaftsraums“), Rs. C-1/91, Slg. 1991, S. I-6079; Gutachten vom 10. April 1992 („Entwurf eines Abkommens zwischen der Gemeinschaft einerseits und den Ländern der Europäischen Freihandelsassoziation andererseits über die Schaffung des Europäischen Wirtschaftsraums“), Rs. C-1/92, Slg. 1992, S. I-2821; Gutachten vom 19. März 1993 („Übereinkommen Nr. 170 der Internationalen Arbeitsorganisation über Sicherheit bei der Verwendung chemischer Stoffe bei der Arbeit“), Rs. C-2/91, noch nicht veröffentlicht.

²¹⁶ Beschluß vom 14. November 1978 („Entwurf der Internationalen Atomenergieorganisation zu einem Übereinkommen über den Objektschutz von Kernmaterial, kerntechnischen Anlagen und Nukleartransporten“), Rs. 1/78, Slg. 1978, S. 2151.

²¹⁷ Der Antrag betrifft die Beteiligung der Gemeinschaft an einer Entscheidung des Rates der OECD über Inländerbehandlung für Unternehmen unter ausländischer Kontrolle (Gutachten C-2/92).

1988 zur Errichtung eines Gerichts erster Instanz der Europäischen Gemeinschaften erfolgen.

Hingegen wird eine Änderung der bestehenden Rechtslage in bezug auf Gutachten nicht empfohlen.

II. Beschränkung des Zugangs zu den Gemeinschaftsgerichten

1. Einschränkung des Instanzenzugs in streitigen Verfahren

Wie bereits ausgeführt,²¹⁸ sind nach geltendem Verfahrensrecht alle Entscheidungen des EuG – mit Ausnahme bloßer Kosten- und Kostenfestsetzungsbeschlüsse – rechtsmittelfähig. Dies entspricht der in Art. 168 a EGV, Art. 32 d EGKSV, Art. 140 a EAGV getroffenen Regelung, die die Ermächtigung zur Übertragung von Zuständigkeiten auf das EuG an die Voraussetzung knüpft, daß „gegen dessen Entscheidungen ein . . . Rechtsmittel beim Gerichtshof . . . eingelegt werden kann.“ Ein Rechtsmittelzulassungsverfahren ist nicht vorgesehen. Allerdings können offensichtlich unzulässige oder offensichtlich unbegründete Rechtsmittel in einem vereinfachten Beschlußverfahren a limine zurückgewiesen werden (Art. 119 Verfo EuGH). Eine Sonderregelung, die von der Einlegung erkennbar erfolgloser Rechtsmittel abhalten soll, besteht für Personalstreitsachen: Der klagende Gemeinschaftsbedienstete verliert das Privileg, auch im Falle seines Unterliegens nicht die Kosten des beklagten Dienstherrn tragen zu müssen, wenn er das Rechtsmittel eingelegt hat (Art. 70, 122 i. V. m. Art. 69 §§ 2, 3 Verfo EuGH).

Entgegen anfänglichen Befürchtungen hält sich die Zahl der eingelegten Rechtsmittel bisher in Grenzen. So wurden 1990 16 Rechtsmittel, 1991 14 Rechtsmittel und 1992 25 Rechtsmittel eingelegt. Dies entspricht einer Rechtsmittelquote (Verhältnis der Zahl der eingelegten Rechtsmittel zur Zahl der rechtsmittelfähigen Entscheidungen des EuG) von rund 25%.²¹⁹

Allerdings leidet auch die zügige Abwicklung der Rechtsmittelverfahren unter dem Rechtssachenüberhang beim EuGH: Die durchschnittliche Verfahrensdauer der 1991 erledigten Rechtsmittel betrug 15,4 Monate, die der 1992 erledigten Rechtsmittel bereits 17,5 Monate.

Auf längere Sicht dürfte daher eine Einschränkung der Rechtsmittel gegen Entscheidungen des EuG unumgänglich werden. Dies gilt insbesondere, wenn – wie oben vorgeschlagen – weitere Zuständigkeiten

²¹⁸ Siehe oben S. D 62 ff.

²¹⁹ H. Jung, a. a. O. (Fn. 176); S. 254.

auf das EuG verlagert werden sollten. Dabei wird man sich von der geltenden Regelung zugrundeliegenden Vorstellung trennen müssen, daß gegen alle Entscheidungen des EuG in der Hauptsache ein zweiter Rechtszug zum EuGH eröffnet sein muß.

Das Gerichtsorganisationsrecht einer Reihe von Staaten kennt in der einen oder anderen Form Schranken für den Zugang zu den hierarchisch obersten Gerichte. Im Rechtsmittelverfahren ist der Zugang teils auf bestimmte Typen von Entscheidungen bzw. Entscheidungen bestimmter Spruchkörper,²²⁰ teils auf Rechtssachen von einer gewissen Tragweite beschränkt, wobei die Tragweite mit Hilfe quantitativer Kriterien (z. B. Revisionssumme²²¹), aber auch durch auslegungsbedürftige Generalklauseln (z. B. „grundsätzliche Bedeutung“,²²² „Fortbildung des Rechts“²²³ bzw. „Sicherung einer einheitlichen Rechtsprechung“²²⁴) oder eine Kombination verschiedener Methoden umschrieben werden kann.

Die Prüfung der Zulässigkeitsvoraussetzungen obliegt teils dem iudex a quo, vorbehaltlich einer etwaigen Überprüfung durch das Rechtsmittelgericht selbst (z. B. Zulassungsrevision²²⁵), teils dem iudex ad quem (z. B. Annahmeverision²²⁶). Hierbei ist der erstgenannte Typ einer zweistufigen Prüfung des Begehrens des Rechtsmittelführers nicht einmal notwendigermaßen an das Vorhandensein eines

²²⁰ §§ 545 ZPO; 333 StPO; 8 Abs. 3, 72 Abs. 1 ArbGG; 132 VwGO; 115 FGO; 160 SGG. In einigen Fällen ist jedoch auch die Sprungrevision möglich: §§ 566 a ZPO; 335 StPO; 76 ArbGG; 134 VwGO. Ähnliche Regelungen existieren in der Schweiz, Österreich und den USA.

²²¹ Vgl. § 546 Abs. 1 ZPO (Revisionssumme: 60 000 DM); beim portugiesischen Supremo Tribunal de Justiça: 2 Mio Escudos. Gemäß § 554 b ZPO kann das Revisionsgericht trotz der Überschreitung der Revisionssumme von der Annahme der Rechtssache absehen, wenn diese keine grundsätzliche Bedeutung und die Revision keine Aussicht auf Erfolg hat (vgl. BVerfGE Bd. 54, S. 277).

²²² Vgl. §§ 554 b, 546 ZPO; 132 Abs. 2 VwGO; 115 Abs. 2 FGO; 160 Abs. 2 SGG; 72 Abs. 1 ArbGG. Ähnlich auch in Italien, beim französischen Conseil d'Etat (Art. 11 des Gesetzes vom 31. Dezember 1987) sowie in Spanien. Im deutschen Zivilprozessrecht besteht jedoch noch die Besonderheit, daß bei der Verwerfung der Berufung als unzulässig die Revision stets gegeben ist, § 547 ZPO.

²²³ Vgl. § 80 OWiG. Diese Vorschrift greift insbesondere bei der Schließung von Lücken oder der Prüfung der Verfassungsgemäßheit einer Norm (*E. Göller*, Kommentar zum OWiG, 9. Aufl. 1990, zu § 80 OWiG, Rdnr. 3).

²²⁴ Vgl. § 80 OWiG, wenn schwer erträgliche Rechtsprechungsunterschiede entstehen oder fortbestehen würden (vgl. *E. Göller*, a. a. O., Fn. 223, Rdnr. 4), was bei einer Fehlentscheidung noch nicht gegeben ist.

²²⁵ Vgl. §§ 546 Abs. 1 ZPO; 132 Abs. 2, 3 VwGO; 115 Abs. 2, 3 FGO; 160 Abs. 2, 160 a SGG; 72 Abs. 2, 72 a ArbGG; ähnlich das Institut des „leave to appeal“ im britischen und amerikanischen Recht und die entsprechende Regelung vor dem spanischen Tribunal Supremo.

²²⁶ Vgl. §§ 554 b ZPO; 80 Abs. 3 OWiG, siehe dazu BVerfGE Bd. 54, S. 277. Vgl. auch §§ 24, 93 a BVerfGG für die Verfassungsbeschwerde.

Instanzenzuges von Gerichten gebunden. So ist etwa die Befassung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte von der Vorprüfung durch die (unabhängige) Kommission abhängig.²²⁷ Ein besonderes Verfahren sehen auch §§ 93 a, b, c BVerfGG bezüglich der Verfassungsbeschwerde vor. Diese bedarf zunächst der einstimmigen Annahme zur Entscheidung durch die Kammer (§ 93 a BVerfGG), über deren Beschluß ggf. nochmals der Senat abstimmt (§ 93 b BVerfGG). Aufgrund dieser Regelung durch einfaches Bundesgesetz werden ca. 98% der Verfassungsbeschwerden bereits vor der Entscheidung in der Sache abgewiesen.²²⁸

Eine charakteristische Eigenheit kennzeichnet das US-amerikanische und britische Prozeßrecht: Über den mit der Anwendung unbestimmter Rechtsbegriffe zwangsläufig verbundenen Beurteilungsspielraum hinaus genießen der Supreme Court und – in abgeschwächtem Maße – das House of Lords in gewissen Fällen einen weiten, durch keinerlei Rechtsvorschrift inhaltlich gebundenen rechtspolitischen Ermessensspielraum, Anträge auf Überprüfung von Urteilen nachgeordneter Gerichte durch bloße Abstimmung²²⁹ zur Entscheidung anzunehmen (insbesondere im Verfahren der „petition for a writ of certiorari“ bzw. des „leave to appeal“). Voraussetzung für die Annahme in diesen Verfahren ist jeweils, daß entweder wesentliche Staatsbelange betroffen sind oder ein „writ of certiorari“ gewährt wurde, was seinerseits eine „große Bedeutung des Falles für die Nation“ voraussetzt.²³⁰

Eine den Besonderheiten des kommunitären Rechtsschutzsystems angepaßte Ausgestaltung des Rechtsmittelverfahrens könnte sich am US-amerikanischen Verfahren der „petition for certiorari“ orientieren. Dabei ist von der Überlegung auszugehen, daß die letzte Verantwortung für die wesentlichen Entwicklungen der Gemeinschaftsrechtsordnung beim EuGH bleiben soll, der andererseits von arbeits-

²²⁷ Art. 47–49 EuMRK.

²²⁸ Ähnliche Verfahren existieren auch vor dem österreichischen, spanischen und italienischen Verfassungsgericht und dem französischen Conseil d'Etat. Eine eigene Art der „Begrenzung“ des Zugangs ist wohl auch in der Regelung des § 34 Abs. 2, 4 BVerfGG zu sehen, die bei mißbräuchlicher Einlegung einer Verfassungsbeschwerde für das ansonsten kostenfreie Verfahren vor dem BVerfG (vgl. § 34 Abs. 2 BVerfGG) die Erhebung einer Nichtannahme- bzw. Mißbrauchsgebühr von bis zu 5000 DM gestattet.

²²⁹ Beim Supreme Court z. B. durch vier von neun Richtern („rule of four“).

²³⁰ R. David/G. Grasmann, Einführung in die großen Rechtssysteme der Gegenwart, 2. Aufl. 1988, S. 522 f.; P. Hay, Einführung in das amerikanische Recht, 2. Aufl. 1987, S. 40; Black's Law Dictionary, „Certiorari“, m. z. N.: „where judgement is a miscarriage of justice or will result in substantial injury to legal rights“, „when the inferior tribunal acted within abused or exceeded jurisdiction“. Gemäß Art. 1254 des Titels 28 des United States Code, Regel 10 der Supreme Court Rules von 1990 scheiden auf diese Weise mehr als 95% der Anträge zur Entscheidung aus.

aufwendigen Verfahren untergeordneter Bedeutung möglichst freizuhalten ist. Um zu gewährleisten, daß Rechtssachen mit weitreichenden politischen und wirtschaftlichen Auswirkungen nicht dem EuGH vorenthalten werden können, ist den Mitgliedstaaten und Gemeinschaftsorganen das Recht einzuräumen, bindend eine Rechtsmittelentscheidung des EuGH zu verlangen. Im übrigen sollte die Regelung so flexibel wie möglich gehalten werden, um dem EuGH zu ermöglichen, je nach Arbeitsanfall und verfügbaren Kapazitäten diejenigen Rechtssachen aufzugreifen, deren Überprüfung ihm wünschenswert erscheint. Verbindliche Differenzierungen nach Sachbereichen erscheinen auch hier nicht tunlich, da die Zuordnung im Einzelfall oft beträchtliche Schwierigkeiten bereiten kann.

Als maßgebliches Kriterium für die Jurisdiktion des EuGH im zweiten Rechtszug sollte die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache genommen werden (Grundsatzrevision), wobei die inhaltliche Ausfüllung dieses Kriteriums der Rechtsprechung überlassen werden kann. Zu denken wäre in erster Linie an Sachen, die neue juristische Fragestellungen aufwerfen, deren Klärung von wesentlicher Bedeutung für die einheitliche Auslegung oder die geordnete Fortbildung des Gemeinschaftsrechts ist. In Betracht kommen aber auch Sachen, die im Hinblick auf ihre wirtschaftlichen, politischen oder sozialen Implikationen von besonderem Gewicht sind oder die Rechtsfragen aufwerfen, die in einer Vielzahl von Fällen relevant werden. Da eine grundsätzliche Bedeutung in der Regel auch anzunehmen sein wird, wenn die angefochtene Entscheidung von der Rechtsprechung des EuGH abweicht, erscheint es m. E. nicht erforderlich, eine eigene Regelung für diesen Fall (Divergenzrevision) zu treffen.

Ist grundsätzliche Bedeutung nicht gegeben, sollte es in das Ermessen des EuGH gestellt werden, sich der Sache anzunehmen. Er wäre insoweit frei, diejenigen Rechtssachen herauszugreifen, deren Prüfung ihm zweckmäßig erscheint, ohne daß aus seiner Weigerung, eine bestimmte Rechtssache zu überprüfen, der Schluß gezogen werden könnte, er billige die Rechtsauffassung des Untergerichts.

Über das Rechtsmittel wäre allerdings dann zwingend zu entscheiden, wenn es von einem Mitgliedstaat oder Gemeinschaftsorgan eingelegt worden ist. Da die Mitgliedstaaten und Gemeinschaftsorgane bereits nach geltendem Recht ein Rechtsmittel auch einlegen können, wenn sie am Rechtsstreit im ersten Rechtszug nicht beteiligt waren,²³¹ würde es ausreichen, die Verpflichtung des EuGH zur Entscheidung über das Rechtsmittel an den Tatbestand seiner Einlegung durch einen Mitgliedstaat oder ein Gemeinschaftsorgan zu knüpfen.

²³¹ Siehe oben S. D 62.

Dem Gedanken, den Mitgliedstaaten und Gemeinschaftsorganen in Anlehnung an das französisch-rechtliche Institut des „pourvoi dans l'intérêt de la loi“²³² zusätzlich die Befugnis einzuräumen, nach Eintritt der Rechtskraft ein Rechtsmittel „im Interesse des Rechts“ einzulegen, sollte nicht nähergetreten werden. Ein solches Rechtsmittel ohne Beteiligung der Parteien des Ausgangsverfahrens und ohne Auswirkungen auf dieses wäre eher geeignet, die Autorität des Gerichtshofes zu schmälern. Dessen Entscheidung hätte lediglich Präjudizwirkung pro futuro und käme – weil das Gemeinschaftsrecht im Einklang mit dem kontinentalen Prozeßrechtsverständnis keine Bindungswirkung von Präjudizien („stare decisis“) kennt – damit einem bloßen Rechtsgutachten gleich.

Für die Filterung der Rechtssachen wäre ggf. ein Vorschaltverfahren einzuführen: Ausgehend von den nationalen Prozeßordnungen kommen dabei zwei Modelle in Betracht:

- Rechtsmittel nicht-institutioneller Verfahrensbeteiligter, bedürfen der Zulassung durch das EuG (Zulassungsrevision). Die Nichtzulassung kann mit der Beschwerde beim EuGH angefochten werden, wobei zur Begründung die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache darzulegen wäre.²³³
- Rechtsmittel nicht-institutioneller Verfahrensbeteiligter bedürfen der Annahme durch den EuGH, der insoweit im ersten und letzten Rechtszug entscheidet (Annahmerevision; „leave to appeal“).

Da in beiden Hypothesen die Zulassung bzw. Annahme des Rechtsmittels letztlich nur vom EuGH abgelehnt werden könnte, wäre die Entscheidung für die eine oder andere der Alternativen weniger unter dem Gesichtspunkt des Rechtsschutzes als unter dem der Arbeitslastverteilung der Gemeinschaftsgerichte zu treffen. Zwar verspricht die Vorprüfung der Zulassungsvoraussetzungen durch das EuG prima facie einen Entlastungseffekt für den EuGH. Da das Obergericht aber an die Zulassung durch das Untergericht gebunden wäre, könnte letzteres diese Wirkung dadurch zunichtemachen, daß es bei der Zulassung allzu großzügig verfährt („Gefälligkeitszulassung“).

²³² An diesem Vorbild orientiert sich auch Art. 4 des Protokolls vom 3. Juni 1971 betreffend die Auslegung des Übereinkommens vom 27. September 1968 über die gerichtliche Zuständigkeit und die Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen (EuGVÜ) durch den Gerichtshof, a. a. O. (Fn. 183); ebenso Art. 3 des Ersten Protokolls vom 19. Dezember 1988 betreffend die Auslegung des Römischen Übereinkommens über das auf vertragliche Schuldverhältnisse anzuwendende Recht, ABl. EG 1989, L 48, S. 1 (noch nicht in Kraft).

²³³ Diese Alternative schlägt der *Rotbley*-Bericht des Institutionellen Ausschusses des EP vor, a. a. O. (Fn. 181), Rdnr. 31; siehe auch *U. Everling*, Stand und Zukunftsperspektiven der Europäischen Gerichtsbarkeit, in: Festschrift für A. Deringer, 1993, S. 40, 58.

Andererseits erschiene es systemfremd, im Verfahren der Nichtzulassungsbeschwerde dem EuGH einen aufgrund von Opportunitäts-erwägungen auszufüllenden Ermessensspielraum zu konzedieren. Im Ergebnis wird daher einer Annahmeregulierung der Vorzug vor einer Zulassungsregelung gegeben.

Die Durchführung eines Annahmeverfahrens würde indessen entfallen, wenn das Rechtsmittel von einem Mitgliedstaat oder Gemeinschaftsorgan eingelegt worden ist. In diesem Fall hätte der Gerichtshof lediglich die allgemeinen Sachurteilsvoraussetzungen zu prüfen (Wahrung der Form- und Fristenfordernisse, Zulässigkeit der Rechtsmittelgründe etc.).

Gesetzestechisch könnte ein Rechtsmittelannahmeverfahren durch eine Änderung der Satzungen (und eine konsekutive Anpassung der Verfahrensordnung) des EuGH eingeführt werden. Da Art. 168a Abs. 1 EGV, Art. 32d Abs. 1 EGKSV, Art. 140a Abs. 1 EAGV ein Rechtsmittel gegen Entscheidungen des EuG nur „nach Maßgabe der Satzung“ gewährleisten, würde es ausreichen, in Art. 49 Satzung EG, Art. 49 Satzung EGKS, Art. 50 Satzung EAG eine entsprechende Bestimmung aufzunehmen, die folgenden Wortlaut haben könnte:

„Ein Rechtsmittel, das nicht von einem Mitgliedstaat oder Gemeinschaftsorgan eingelegt worden ist, bedarf der Annahme zur Entscheidung. Der Gerichtshof kann die Annahme ablehnen, wenn die Rechtssache keine grundsätzliche Bedeutung hat. Die Annahme kann auf einzelne Rechtsmittelanträge oder einzelne Rechtsfragen beschränkt werden.“

Die VerfO EuGH wäre entsprechend zu ergänzen.

Die Entscheidung über die Annahme des Rechtsmittels sollte in einem beschleunigten Verfahren ohne mündliche Verhandlung getroffen werden können; die bestehenden Regelungen der VerfO EuGH, die den Erlaß einer verfahrensabschließenden Entscheidung ohne vorherige mündliche Verhandlung zulassen,²³⁴ wären um eine entsprechende Bestimmung zu ergänzen. Einer Begründung des Beschlusses bedürfte es zumindest im Falle einer Annahme zur Entscheidung nicht. Im Hinblick auf die anzustrebende Verfahrensstrafung wäre außerdem zu erwägen, die Ablehnung der Annahme durch nicht begründungspflichtigen Beschluß oder mit nur summarischer Begründung zu ermöglichen.²³⁵ Die Entscheidung über die Annahme

²³⁴ Vgl. insbesondere Art. 119 VerfO EuGH, wonach der Gerichtshof das Rechtsmittel jederzeit durch einen mit Gründen versehenen Beschluß (d. h. ohne vorherige mündliche Verhandlung) zurückweisen kann, wenn es offensichtlich unzulässig oder offensichtlich unbegründet ist.

²³⁵ Ansätze hierfür finden sich im Rothley-Bericht, der vorschlägt, offensichtlich unbegründete (und a fortiori wohl auch offensichtlich unzulässige) Rechtsmittel durch Beschluß des Gerichtshofes zurückweisen zu lassen, „der selbst keiner weiteren Be-

könnte von einer mit drei Richtern besetzten Kammer vorbereitet werden.²³⁶

2. Eindämmung der Vorabentscheidungen

Die Flut der Vorabentscheidungsverfahren kann durch verschiedene Mechanismen eingedämmt werden. Als spezifische Maßnahmen für diesen Verfahrenstyp kommen etwa die Beschränkung der Vorlagebefugnis auf letztinstanzliche bzw. hierarchisch oberste Gerichte, die Beseitigung bzw. Lockerung der Vorlageverpflichtung letztinstanzlicher Gerichte oder die Zurückweisung entscheidungsunerheblicher Vorlagefragen in Betracht. Auf diese Probleme wird an anderer Stelle eingegangen.²³⁷

Aber auch im Zusammenhang mit möglichen Änderungen der institutionellen Struktur der Gemeinschaftsgerichtsbarkeit und der Funktionsaufteilung zwischen EuGH und EuG ist an Fortentwicklungen zu denken, so insbesondere an

- eine Einschränkung der Vorabentscheidungen durch Vorschaltung eines Annahmeverfahrens;
- die Erledigung der Vorabentscheidungsverfahren durch das EuG, verbunden mit einer Einschränkung der Rechtsmittel gegen seine Entscheidungen.

a) Annahme zur Vorabentscheidung

Unabhängig von der Frage einer Zuständigkeitsverlagerung auf das EuG könnte an ein Verfahren der Annahme zur Vorabentscheidung gedacht werden, das ähnlich ausgestaltet wäre wie das bereits erörterte Verfahren der Rechtsmittelannahme: Das zuständige Gericht wäre verpflichtet, Vorlegesachen von grundsätzlicher Bedeutung anzunehmen; sonstige Vorlegesachen könnte es annehmen, wobei auf Antrag

gründung bedarf“ (a. a. O., Fn. 181, Rdnr. 31). Vgl. auch § 93 d Abs. 1 BVerfGG, wonach die Entscheidungen des Ausschusses oder des Senats über die Annahme der Verfassungsbeschwerde ohne mündliche Verhandlung ergehen können und nicht begründet zu werden brauchen.

²³⁶ Überlegenswert erscheint hierbei die Frage, ob die Vorprüfungskammer ein permanentes eigenes Gremium oder vielmehr die Kammer sein soll, der der jeweilige Berichterstatter angehört. Vgl. in diesem Zusammenhang die deutsche Regelung über die A-limine-Abweisung der Verfassungsbeschwerde durch eine Dreierkammer des Bundesverfassungsgerichts (§ 93 b BVerfGG) sowie die französische Regelung über die Annahme der Kassationsbeschwerde („pourvoi en cassation“) durch einen Dreierausschuß des Conseil d’Etat (Décret n° 88–905 vom 2. September 1988). Siehe dazu: B. Martin-Laprade, Le „filtrage“ des pourvois et les „avis“ contentieux, in: AJDA 1988, Doctrine S. 86.

²³⁷ Siehe unten S. D 121 ff.

eines Mitgliedstaates oder Gemeinschaftsorgans in jedem Fall eine Entscheidungspflicht bestünde.

Eine solche Regelung verspräche zwar eine Entlastung der Gemeinschaftsgerichtsbarkeit, jedoch wäre die Wahrung der Einheit der Gemeinschaftsrechtsordnung durch eine zentrale europäische Gerichtsstanz nicht mehr in allen Fällen gewährleistet. Dies erschiene bedenklich im Hinblick auf die gefestigte Rechtsprechung des EuGH, wonach das Ziel der Gewährleistung der einheitlichen Anwendung des Gemeinschaftsrechts in den Mitgliedstaaten es erfordert, den nationalen Gerichten die weiteste Möglichkeit zu geben, den Gerichtshof zu befassen, wenn sie der Ansicht sind, daß eine bei ihnen anhängige Rechtssache entscheidungserhebliche Rechtsfragen der Auslegung oder Gültigkeit des Gemeinschaftsrechts aufwirft.²³⁸

Eine Nichtannahme käme zudem nur bei fakultativen Vorlagen in Betracht; bei obligatorischen Vorlagen wäre sie sachnotwendig ausgeschlossen. Unberührt blieben demnach alle Vorlagen letztinstanzlicher Gerichte, weiterhin aber auch Vorabentscheidungsersuchen zur Prüfung der Gültigkeit von Sekundärrecht, da der EuGH insoweit für sich ein Verwerfungsmonopol in Anspruch nimmt.²³⁹ Andererseits könnte bei fakultativen Vorlagen das Dilemma entstehen, daß die Nichtannahme der Vorlage eines Untergerichts ggf. die Verpflichtung des Gerichts des letzten Rechtszugs begründen würde, die gleiche Rechtsfrage noch einmal vorzulegen, was dem Gedanken der Verfahrenskonzentration zuwiderliefe.

Die geschilderte Rechtslage würde sich voraussichtlich psychologisch nachteilig auf die Vorlagefreudigkeit der Richter in den Mit-

²³⁸ Urteil vom 27. Juni 1991, Mecanarte, Rs. C-348/89, Slg. 1991, S. I-3277, 3312. Ähnlich schon die Ausführungen im Urteil vom 16. Januar 1974, Rheinmühlen Düsseldorf II, Rs. 166/73, Slg. 1974, S. 33, 38, wonach „die nationalen Gerichte ein unbeschränktes Recht zur Vorlage an den Gerichtshof haben, wenn sie der Auffassung sind, daß eine bei ihnen anhängige Rechtssache Fragen der Auslegung oder der Gültigkeit der gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen aufwirft, über die diese Gerichte im konkreten Fall entscheiden müssen“. Die Parallele zum US-amerikanischen Rechtsinstitut der „petition for certiorari“ trägt deshalb nicht, weil im Falle der Nichtzulassung des Antrags durch den Supreme Court („certiorari denied“) das Urteil des Untergerichts bestehen bleibt, wohingegen wegen der Vorgreiflichkeit der Vorlagefrage nach Art. 177 EGV ein Urteil des nationalen Gerichts gerade noch nicht besteht; vgl. *T. Koopmans, The Future of the Court of Justice of the European Communities*, in: 11 Yearbook of European Law 1991, S. 15, 29ff.

²³⁹ Urteil vom 22. Oktober 1987, Foto-Frost, Rs. 314/85, Slg. 1987, S. 4199; vgl. auch Urteil vom 21. Februar 1991, Zuckerfabrik Süderdithmarschen, Rs. C-143/88, Slg. 1991, S. I-415 (Vorlagepflicht im summarischen Verfahren). *Everling* weist zu Recht darauf hin, daß ein Annahmeverfahren tendenziell einer Vorlageverpflichtung zuwiderläuft, so daß sich hier die Frage aufdrängt, ob die Vorlageverpflichtung nicht überhaupt abgeschafft, zumindest aber gelockert werden müßte: *U. Everling, Stand und Zukunftsperspektiven der Europäischen Gerichtsbarkeit*, a. a. O. (Fn. 233), S. 53f.; *ders.*, Justiz im Europa von morgen, in: DRiZ 1993, S. 5, 12.

gliedstaaten auswirken. Nicht letztinstanzliche Gerichte könnten die Nichtannahme ihres Ersuchens als ehrenrührige Schelte empfinden; letztinstanzliche Gerichte könnten eine erneute Vorlage angesichts der damit verbundenen zusätzlichen Verlängerung der Verfahrensdauer für unzumutbar halten und folglich versucht sein, ihre Vorlagepflicht zu umgehen.

b) Eingeschränkter Instanzenzug im Vorabentscheidungsverfahren

Scheidet eine Annahmeregulierung für Vorabentscheidungsersuchen aus den genannten Gründen aus, so könnte – wie schon angedeutet – zur gebotenen Entlastung des EuGH auf das Modell eines zweistufigen Instanzenzugs, verbunden mit einem Mechanismus zur Einschränkung der Rechtsmittel, zurückgegriffen werden.

Dem scheinbar gegen diese Lösung sprechenden Argument einer Verfahrensverlängerung ist entgegenzuhalten, daß die abschließende Erledigung der Vorabentscheidungen durch das EuG die Regel, die Eröffnung eines zweiten Rechtszuges zum EuGH die Ausnahme bleiben müßte, und daß im übrigen durch eine ausgeglichene Arbeitslastverteilung zwischen den beiden Gemeinschaftsgerichten eine zügigere Verfahrensabwicklung ermöglicht und damit letztlich eine Verfahrensstraffung bewirkt würde.

Zwar eignet sich das für Direktklagen vorgesehene Rechtsmittelverfahren nur beschränkt für die Rechtskontrolle des EuGH über Vorabentscheidungen des EuG. Anpassungen an die Besonderheiten des Vorabentscheidungsverfahrens als eines nichtstreitigen Zwischenverfahrens wären daher unerläßlich. Gleichwohl empfehle sich im Hinblick auf die Kohärenz der Prozeßrechtsregeln eine möglichst weitgehende strukturelle Kongruenz der beiden Konzepte.

Wie bei den Streitigen Verfahren sollte der zweite Rechtszug in der Regel nur für Rechtssachen von grundsätzlicher Bedeutung offen stehen, vorbehaltlich des Rechts der Mitgliedstaaten und Gemeinschaftsorgane, in jedem Fall verbindlich eine Entscheidung des Obergerichts zu verlangen. Im übrigen sollte die Eröffnung des zweiten Rechtszuges in das Ermessen des EuGH gestellt werden, der seine Entscheidung nicht zuletzt vom Grad seiner jeweiligen Arbeitsbelastung abhängig machen könnte.

Als zulässige Rechtsmittelgründe könnten auch hier die Unzuständigkeit des Untergerichts (z. B. für die Beantwortung der Vorlagefrage einer Verwaltungsbehörde, der die Gerichtsqualität fehlt), Verfahrensfehler (z. B. Verletzung des rechtlichen Gehörs) oder eine Verletzung materiellen Gemeinschaftsrechts gerügt werden (vgl. Art. 51 Satzung EG; Art. 51 Satzung EGKS; Art. 52 Satzung EAG). Allerdings wäre dabei zu beachten, daß das allen revisionsähnlichen Ver-

fahren zumindest implizit zugrundeliegende Erfordernis, daß die gerügte Rechtsverletzung für die Entscheidung des Rechtsstreits kausal gewesen sein muß,²⁴⁰ im Rahmen eines nichtstreitigen Zwischenverfahrens keinen Sinn ergibt. Gleichwohl erscheint eine Anlehnung an die Rechtsmittelregelung bei Direktklagen rechtssystematisch vertretbar, geht man von der Vermutung aus, daß das vorliegende Gericht die Entscheidungserheblichkeit der Vorlagefrage geprüft und bejaht hat und daß damit eine für die Vorabentscheidung kausale Rechtsverletzung mittelbar auch auf das streitentscheidende Urteil im Ausgangsverfahren durchschlägt.

Im übrigen muß es der sich von Fall zu Fall vorantastenden Judikatur des EuGH überlassen bleiben zu entscheiden, ob nur völlig unvertretbare Rechtsauffassungen des Untergerichts oder auch vom Obergericht nicht geteilte Nuancen der Argumentation oder gar vom Untergericht aus Zweckmäßigkeitsgründen vorgenommene Umformulierungen der Vorlagefrage eine Korrektur der angefochtenen Entscheidung rechtfertigen können. Von solchen Weichenstellungen wird maßgeblich die weitere Entwicklung des Gemeinschaftsrechts abhängen.

Das Recht, die Überprüfung eines Vorabentscheidungsurteils des EuG zu beantragen, sollte zustehen:

- den Mitgliedstaaten und Gemeinschaftsorganen, und zwar auch dann, wenn sie sich nicht am Verfahren im ersten Rechtszug beteiligt haben. Diese an Art. 49 Abs. 3 Satzung EG, Art. 49 Abs. 3 Satzung EGKS, Art. 50 Abs. 3 EAG orientierte Regelung würde der besonderen Verantwortung gerecht, die die Mitgliedstaaten und Gemeinschaftsorgane für die Wahrung und Fortentwicklung des Gemeinschaftsrechts tragen. Sie wäre überdies durch die Überlegung gerechtfertigt, daß oft erst das angefochtene Urteil die volle Tragweite einer Rechtssache erkennen läßt.

Eine auf Antrag eines Mitgliedstaats oder Gemeinschaftsorgans erlassene Rechtsmittelentscheidung wäre im Rahmen des Ausgangsverfahrens zu berücksichtigen. Ein Verfahren „im Interesse des Rechts“ („dans l'intérêt de la loi“) würde schon unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten ausscheiden, da wegen fehlender Auswirkungen der Entscheidung des EuGH auf das Ausgangsverfahren das vorliegende Gericht ggf. gezwungen wäre, ein vom EuGH für rechtswidrig erklärtes Urteil des EuG seiner Entscheidungsfindung zugrunde zulegen.

²⁴⁰ Dies gilt auch für die sog. absoluten Revisionsgründe wie Unzuständigkeit oder Verfahrensfehler, bei denen die Kausalität, d.h. die Möglichkeit, daß das Urteil ohne die Rechtsverletzung anders ausgefallen wäre, unwiderleglich vermutet wird.

– den Parteien des Ausgangsverfahrens, wobei in diesem Fall – ähnlich wie im Rahmen direkter Klagen – ein Annahmeverfahren vor dem EuGH durchzuführen wäre. Zwar haben die Beteiligten des Ausgangsverfahrens keinen prozessualen Anspruch auf eine Vorlage gemäß Art. 177 EGV, Art. 41 EGKSV, Art. 150 EAGV.²⁴¹ Dieser Umstand spricht jedoch nicht zwingend gegen die Verleihung eines Rechts, einen Rechtsmittelantrag beim EuGH zu stellen; denn die Parteien des Ausgangsverfahrens verfügen bereits *de lege lata* über gewisse Mitwirkungs- und Gestaltungsrechte bei Vorabentscheidungsverfahren (z. B. Abgabe von Erklärungen; Antrag auf mündliche Verhandlung).²⁴²

Hingegen erschiene ein Antragsrecht des vorlegenden Gerichts systemfremd. Zwar wird das Zwischenverfahren vor der institutionellen Gemeinschaftsgerichtsbarkeit durch das Ersuchen des nationalen Richters eingeleitet, der auch die letzte Herrschaft über diesen Verfahrensabschnitt insofern behält, als er seine Vorlage jederzeit zurückziehen kann.²⁴³ In dieser Initiativ- und Sperrfunktion erschöpft sich jedoch die Rolle des vorlegenden Gerichts, das darüber hinaus *de lege lata* keinen Einfluß auf den Verfahrensablauf vor dem EuGH hat.

Die gesetzestechnische Implementierung der obigen Vorschläge könnte in der Weise erfolgen, daß zusammen mit einer Erweiterung des Ermächtigungsrahmens der Art. 168a EGV, Art. 32d EGKSV, Art. 140a EAGV, wodurch die Vorabentscheidungen im ersten Rechtszug auf das EuG übertragen würden und die Überprüfbarkeit der entsprechenden Urteile „nach Maßgabe der Satzung“ festgeschrieben würde, die Satzungen und die Verfahrensordnung des Gerichtshofes um Regelungen für ein rechtsmittelähnliches Verfahren ergänzt würden.

Soweit ein Annahmeverfahren durchzuführen wäre (bei Anträgen nicht institutioneller Antragsteller), würde sich dieses (ebenso wie das entsprechende Verfahren im Rahmen von Direktklagen) für ein vereinfachtes *Procedere* ohne mündliche Verhandlung eignen. Das eigentliche rechtsmittelähnliche Überprüfungsverfahren vor dem EuGH müßte funktionsentsprechend Elemente des Rechtsmittelverfahrens im Rahmen von Direktklagen (grundsätzliche Beschränkung des schriftlichen Verfahrensabschnitts auf eine Schriftsatzrunde und Verzicht auf die obligatorische mündliche Verhandlung) mit Elementen des Vorabentscheidungsverfahrens im ersten Rechtszug (Abgabe nicht-kontradiktorischer Erklärungen durch die Verfahrensbeteilig-

²⁴¹ Siehe oben S. D 55.

²⁴² Siehe oben S. D 69.

²⁴³ Dazu: *M. A. Dausies*, Das Vorabentscheidungsverfahren nach Art. 177 EWG-Vertrag, 1985, S. 83 ff.

ten des Ausgangsverfahrens, die Mitgliedstaaten und die Gemeinschaftsorgane) in sich vereinen.

III. Spezialisierte Gemeinschaftsgerichte und Spruchkörper

1. Errichtung von Fachgerichten

Um dem EuGH die Konzentration auf seine primäre Rolle als Gemeinschaftsverfassungsgericht zu erleichtern, ist im Europäischen Parlament und im Schrifttum die Schaffung eines Kranzes nachgeordneter Fachgerichte erörtert worden.²⁴⁴ In seinen „Überlegungen zur Entwicklung der Gemeinschaftsgerichtsbarkeit“ hat das EuG selbst spezialisierte Gemeinschaftsgerichte für neue Rechtsstreitigkeiten technischer Art wie Marken- oder Patentsachen vorgeschlagen; die Entscheidungen dieser Gerichte sollten der Rechtskontrolle durch das EuG und den EuGH unterliegen.²⁴⁵

Über „technische“ Spezialgerichte hinaus, deren Jurisdiktion in Verbindung mit den Zuständigkeiten eines Amtes auf Verwaltungsebene (wie eines Marken- oder Patentamtes) zu sehen wäre,²⁴⁶ könnte insbesondere an eine Gerichtsbarkeit für Arbeits- und Sozialrecht, Steuerrecht, Agrarrecht sowie das Gerichtsstands- und Vollstreckungsübereinkommen (EuGVÜ), d. h. in sich geschlossene komplexe und hochtechnische Regelungsmaterien, gedacht werden. Die entsprechenden Spruchkörper könnten entweder gleichrangig neben dem EuG oder hierarchisch unterhalb desselben angesiedelt werden, wobei im Hinblick auf die Vermeidung eines langwierigen dreistufigen Instanzenzuges die erste Option den Vorzug verdienen würde.

Die notwendige Eingliederung des Rechtsschutzes in Spezialmaterien in das Gesamtsystem des kommunitären Rechtsschutzes, dessen Architrav der EuGH bleiben muß, kann durch zwei alternative Mechanismen erfolgen:

²⁴⁴ Rothley-Bericht des Institutionellen Ausschusses des EP, Dok. PE 155.441/endg., S. 15, Rdnr. 32; U. Everling, *Justiz im Europa von morgen*, a. a. O. (Fn. 239), S. 14; S. Hoffmann/O. Schulz, *Auf dem Weg zu einer europäischen Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit?*, in: *ZfSH/SGB* 1992, S. 561, 570; O. Schulz, *Überlegungen zur europäischen Sozialpolitik in der Zukunft*, in: *Sozialer Fortschritt*, 1991, S. 135, 139.

²⁴⁵ Gericht erster Instanz der Europäischen Gemeinschaften, *Überlegungen zur Entwicklung der Gemeinschaftsgerichtsbarkeit vom 3. Dezember 1990*, in: *Europäisches Parlament, Tätigkeiten, Sonderausgabe, Bulletin vom 4. Februar 1991, 1/S/91, Zweiter Teil, I. 3., S. 8 ff.*

²⁴⁶ Vgl. Verordnung Nr. 40/94 des Rates vom 20. Dezember 1993 über die Gemeinschaftsmarke, *ABl. EG* 1994, L 11, S. 1; Vereinbarung über Gemeinschaftspatente vom 15. Dezember 1989, *ABl. EG* 1989, L 401, S. 1 (die Vereinbarung ändert und ergänzt das Übereinkommen über das europäische Patent für den Gemeinsamen Markt, *GPÜ*, vom 15. Dezember 1975).

- ein Vorabentscheidungsverfahren mit fakultativer oder obligatorischer Vorlage der Spezialgerichte an den EuGH;²⁴⁷
- ein Rechtsmittelverfahren,²⁴⁸ das ggf. mit einem Filterungsmechanismus in Form eines Annahmeverfahrens verbunden wäre.

Dem Vorteil der präjudiziellen Lösung, der in einer voraussichtlich kürzeren Gesamtverfahrensdauer läge, stünde der Nachteil gegenüber, daß das Endurteil des Spezialgerichts keiner Überprüfung durch den EuGH unterzogen werden könnte. Dieser Ansatz, der durchaus für flankierende Übereinkommen der Mitgliedstaaten geeignet ist, erscheint unpassend für das komunitäre Rechtssystem im engeren Sinne, das auf dem Konstitutionsprinzip der obersten Rechtsaufsicht des EuGH über die Entscheidungen hierarchisch nachgeordneter Gemeinschaftsgerichte aufbaut.

Eine systemgerechtere Lösung wäre die Eröffnung eines Rechtsmittelzuges gegen die instanzabschließenden Entscheidungen etwaiger Fachgerichte.

Wird die Konstruktion eines Rechtsmittelverfahrens gewählt, stellt sich allerdings die grundsätzliche Frage, ob die Errichtung von Spezialgerichten beim derzeitigen Integrationsstand überhaupt sinnvoll und erfolgversprechend ist oder ob nicht besser an der bestehenden Struktur eines zweigliedrigen Gerichtsaufbaus mit einem einzigen erstinstanzlichen Gericht (EuG) und einem Obergericht (EuGH) festgehalten werden sollte. An die Stelle einer Multiplizierung institutionell unabhängiger Spezialgerichte mit jeweils eigenen organisatorischen, personalpolitischen und haushaltsrechtlichen Befugnissen träten in diesem Fall spezialisierte Kammern mit Zuständigkeiten für bestimmte klar umrissene Sachbereiche, die ggf. auch mit spezialisierten Richtern besetzt werden könnten.²⁴⁹

²⁴⁷ Dies ist der Fall des GPÜ: Danach ist das Gemeinsame Berufungsgericht („CO-PAC“) verpflichtet, den EuGH im Wege der Vorabentscheidung zu befassen, soweit die Vereinbarkeit einer Auslegung der Vereinbarung über Gemeinschaftspatente mit dem E(W)G-Vertrag in Frage steht (Art. 2 der Vereinbarung). Außerdem können Fragen betreffend die Zuständigkeitsvorschriften des GPÜ (Art. 66–70) von nationalen Gerichten, die als Rechtsmittelinstanz entscheiden, dem EuGH zur Vorabentscheidung vorgelegt werden; die Vorlage ist für die hierarchisch obersten Gerichte obligatorisch (Art. 3 der Vereinbarung).

²⁴⁸ Ein solches Verfahren ist für den Bereich der Gemeinschaftsmarke vorgesehen: Danach sind die Entscheidungen der Beschwerdekammern des Amtes mit der Klage beim Gerichtshof (d.h. in Anwendung der allgemeinen Kompetenzverteilungsregeln zwischen EuGH und EuG zunächst vor letzterem mit der Möglichkeit eines Rechtsmittelverfahrens vor dem EuGH) anfechtbar (Art. 63 der Verordnung Nr. 40/94).

²⁴⁹ Diese Lösung wird ersichtlich im Schrifttum favorisiert: *U. Everling*, Justiz im Europa von morgen, a. a. O. (Fn. 239), S. 14; *ders.*, Stand und Zukunftsperspektiven der Europäischen Gerichtsbarkeit, a. a. O. (Fn. 239), S. 57; *S. Hoffmann/O. Schulz*, Auf dem Weg zu einer europäischen Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit, a. a. O. (Fn. 244), S. 572.

Das letztere Konzept verbände den Vorteil einer beschleunigten und sachkompetenten Erledigung mit dem einer rationellen Nutzung der bestehenden administrativen Infrastruktur und der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel. Es würde auch eine größere Flexibilität bei der praktischen Handhabung der Zuständigkeitsverteilung und damit eine optimale Arbeitsauslastung der einzelnen Spruchkörper ermöglichen. Der leichtere Informations- und Erfahrungsaustausch zwischen Richtern, die zwar verschiedenen Spruchkörpern, aber dem gleichen Gericht angehören, käme zudem der Homogenität der Rechtsprechung zugute.

Curiositatis causa sei in diesem Zusammenhang auf einen Professorenvorschlag hingewiesen, wonach zur Entlastung des EuGH nachgeordnete dezentrale Regionalgerichte eingerichtet werden sollten. Die Autoren empfehlen die Zusammenfassung von jeweils drei Mitgliedstaaten zu insgesamt vier Regionen. Über Vorabentscheidungsersuchen, Individualklagen nach Art. 173, 175 EGV sowie Klagen im Rahmen der außervertraglichen Haftung soll innerhalb dieser Regionen grundsätzlich das jeweilige Regionalgericht entscheiden; gegen dessen Entscheidung könnten die Verfahrensparteien, die Kommission, der Rat, das Europäische Parlament sowie die Mitgliedstaaten sich an den EuGH wenden, der dann als „Hoher Europäischer Gerichtshof“ fungieren würde.²⁵⁰

Das ersichtlich aus dem Gedanken der Bürgernähe der europäischen Justiz entwickelte Konzept erweist sich bei näherer Analyse als theoretisierend und wirklichkeitsfremd. Es verkennt, daß – abgesehen von der Frage der Akzeptanz gemeinschaftsinstitutioneller Regionalgerichte durch die staatlichen Gerichte – jede Dezentralisierung divergierende Rechtsentwicklungen begünstigt und damit tendenziell der Einheit der Gemeinschaftsordnung zuwiderläuft.²⁵¹

²⁵⁰ J.-P. Jacqué/J. Weiler, On the Road to European Union – A New Judicial Architecture: An agenda for the Intergovernmental Conference, in: CMLR 1990, S. 185, 192ff. Nach Vorstellung der Autoren wären die Regionalgerichte aus jeweils sechs Richtern zusammengesetzt, je einem aus den drei Mitgliedstaaten der betreffenden Region sowie weiteren drei aus anderen Mitgliedstaaten. Individualklagen könnten im ersten Rechtszug nur auf Antrag der Kommission vor den Hohen Europäischen Gerichtshof gebracht werden. Soweit der EuGH im zweiten Rechtszug befaßt würde, stünde es in seinem Ermessen, das Rechtsmittel anzunehmen. Ein Kriterium für die Annahme sollte hierbei insbesondere die wesentliche Bedeutung der Frage für das Gemeinschaftsrecht sein. Die Regionalgerichte wären an die Entscheidungen des Hohen Europäischen Gerichtshofes gebunden, grundsätzlich jedoch nicht an die der übrigen Regionalgerichte; divergierende Entscheidungen könnten durch die Möglichkeit der Befassung des Hohen Europäischen Gerichtshofes in zweiter Instanz vermieden werden.

²⁵¹ Vgl. Rothley-Bericht, a.a.O. (Fn. 244), Rdnr. 20; U. Everling, Stand und Zukunftsperspektiven der Europäischen Gerichtsbarkeit, a.a.O. (Fn. 239), S. 54f. Siehe oben S. D 67.

2. Ausbau des Kammersystems

Wie bereits dargelegt, werden derzeit etwa 50–60% der Urteile des EuGH von den Kammern gefällt.²⁵² Geht man davon aus, daß rund 80% der Rechtssachen grundsätzlich „kammerfähig“ sind, so wird deutlich, daß die bestehenden Möglichkeiten einer Verweisung noch nicht voll ausgeschöpft sind. Der im allgemeinen eher vorsichtige Umgang des Gerichtshofes mit juristisch delikaten oder politisch brisanten Fragestellungen erklärt die spürbare Zurückhaltung bei der eher zögerlichen Inanspruchnahme der Verweisungsmöglichkeiten.²⁵³

Die bisherige primärrechtliche Schranke, die einer Verweisung aller Direktklagen entgegenstand, in denen ein Mitgliedstaat oder ein Gemeinschaftsorgan als Kläger auftrat (sog. institutionelle Streitsachen), ist mit der Neufassung der entsprechenden Vorschriften durch den EUV gefallen (Art. 165 Abs. 3 EGV; Art. 32 Abs. 3 EGKSV; Art. 137 Abs. 3 EAGV). Nunmehr sind alle Verfahren gleich welcher Art verweisungsfähig, es sei denn, ein an dem betreffenden Verfahren beteiligter Mitgliedstaat oder ein an dem Verfahren beteiligtes Gemeinschaftsorgan widerspricht. Das immer enger gestrickte Präjudizienetz des EuGH rechtfertigt es nicht mehr, bestimmte Verfahrenstypen generell dem Plenum vorzubehalten. Die wünschenswerte Anpassung der Verfahrensordnung des EuGH an den erweiterten primärrechtlichen Ermächtigungsrahmen ist allerdings bisher noch nicht erfolgt.²⁵⁴

Im Gegensatz zum EuGH entscheidet das EuG im Regelfall in Kammern in der Besetzung mit drei oder fünf Richtern, wobei die Bildung der Kammern und die Zuweisung der Rechtssachen an diese sich nach der Verfahrensordnung des EuG richten, die auch vorsehen kann, daß das Gericht in bestimmten Fällen in Vollsitzungen tagt.²⁵⁵

Zumindest bis zu einer grundlegenden Neuverteilung der Zuständigkeiten zwischen EuGH und EuG sollte auch für den Gerichtshof die Ausschöpfung der Möglichkeiten des Kammersystems angestrebt werden.²⁵⁶ Angesichts der fast parlamentarischen Schwerfälligkeit der Beratung in einem mit 13 (und in Zukunft wohl noch mehr) Richtern

²⁵² Vgl. oben S. D 65.

²⁵³ So wird in der Verweisungspraxis des EuGH im allgemeinen schon auf Antrag eines einzelnen Richters die Rechtssache einer „höheren“ Formation als der vom Richterstatter vorgeschlagenen übertragen, insbesondere um damit einem interessierten Kollegen die gewünschte Mitwirkung an der Rechtssache zu ermöglichen.

²⁵⁴ Vgl. oben S. D 65.

²⁵⁵ Art. 2 Abs. 4 des Ratbeschlusses vom 24. Oktober 1988, ABl. EG 1988, L 319, S. 1, i. V. m. Art. 10–19 VerfO EuG; vgl. oben S. D 67.

²⁵⁶ In diesem Sinne auch der *Rothley*-Bericht, a. a. O. (Fn. 244), Rdnr. 21.

besetzten Gremium erscheint es sinnvoll, die Entscheidungskompetenz grundsätzlich vom Plenum auf die Kammern zu verlagern. Ähnlich wie die Großen Senate der obersten Gerichtshöfe des Bundes²⁵⁷ wäre das Plenum als Spruchkörper nur noch für elementare Grundsatzfragen sowie ggf. bei der beabsichtigten Abweichung von einer Entscheidung einer anderen Kammer oder des Plenums selbst einzuschalten. Im übrigen würden die Rechtssachen von den schneller und effizienter arbeitenden Kammern erledigt. Der drohende Rechtssacheninfarkt des notorisch überlasteten Obergerichts könnte so zumindest vorübergehend abgewendet werden.

Längerfristig wird eine konsequente Nutzung der Kammerstruktur mit einer Spezialisierung der Spruchkörper zu verbinden sein. Für das Gericht erster Instanz hat Art. 12 VerFO EuG die Voraussetzungen geschaffen. Danach werden vorbehaltlich einer möglichen Verweisung an das Plenum oder eine Kammer mit einer anderen Richterzahl in besonderen Fällen (Art. 14 VerFO EuG) Personalstreitsachen von den Dreier-Kammern, die übrigen Rechtssachen (d.h. insbesondere Kartellsachen) von den Fünfer-Kammern entschieden; ein Widerspruchsrecht der Mitgliedstaaten und Gemeinschaftsorgane ist nicht vorgesehen. Im übrigen legt das Gericht Kriterien fest, nach denen sich die Verteilung der Rechtssachen auf die Kammern mit gleicher Richterzahl in der Regel richtet (Art. 12 § 2 VerFO EuG).

Dagegen enthält die Verfahrensordnung des EuGH keinen Hinweis auf spezialisierte Spruchkörper; die Einrichtung von Fachkammern beim Gerichtshof wäre gleichwohl mit den einschlägigen Regeln²⁵⁸ vereinbar.

Das gegen ein Konzept von Fachkammern ins Feld geführte Argument, ein solches System verhindere die gleichmäßige Repräsentanz aller mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen bei der Fortbildung des Gemeinschaftsrechts,²⁵⁹ überzeugt angesichts des kohärenten Rechtsprechungswerkes des EuGH, das bereits gefestigte autonome Strukturen erkennen läßt, nicht. Der Schaffung von „Erbhöfen“ einzelner Richter könnte dadurch vorgebeugt werden, daß die Kam-

²⁵⁷ Vgl. §§ 132, 136 GVG; § 12 VwGO, § 11 FGO; § 45 ArbGG; § 41 ff. SGG; § 10 EGGVG (für das Bayerische Oberste Landesgericht).

²⁵⁸ Art. 165 Abs. 2 EGV, Art. 32 Abs. 2 EGKS, Art. 137 Abs. 2 EAGV sprechen von der Entscheidung „bestimmter Gruppen von Rechtssachen“ durch Kammern mit je drei oder fünf Richtern; vgl. auch die Art. 12 § 2 VerFO EuG entsprechende Vorschrift des Art. 9 § 3 VerFO EuGH, wonach der Gerichtshof Kriterien festlegt, nach denen sich die Verteilung der Rechtssachen auf die Kammern in der Regel richtet.

²⁵⁹ So U. Everling, der sich jedenfalls im derzeitigen Integrationsstand wegen der Gefahr unterschiedlicher Rechtsentwicklungen gegen eine Teilung des Gerichtshofes in zwei Senate nach dem Muster des BVerfG ausspricht, bei einer weiteren Erhöhung der Zahl der Mitgliedstaaten eine solche Lösung aber für unvermeidlich hält: Stand und Zukunftsperspektiven der Europäischen Gerichtsbarkeit, a. a. O. (Fn. 233), S. 44.

merbesetzung in bestimmten regelmäßigen Zeiträumen (z. B. 3 Jahre) wechselt.

Konsequenterweise wäre im Falle einer Spezialisierung von Spruchkörpern die Regelung der Art. 165 Abs. 3 EGV, Art. 32 Abs. 3 EGKSV, Art. 137 Abs. 3 EAGV zu überdenken, wonach auf Antrag eines institutionellen Verfahrensbeteiligten der Gerichtshof in *Voll-sitzung tagen muß*.²⁶⁰ Etwaige Befürchtungen der Mitgliedstaaten, den Besonderheiten ihrer nationalen Rechts- und Interessenlage könnte von der Kammer nicht ausreichend Rechnung getragen werden, könnten dadurch ausgeräumt werden, daß ihnen das Recht konzediert würde, bindend die Mitwirkung eines Richters ihrer Staatsangehörigkeit („nationaler Richter“) zu verlangen. Dieser wäre ad hoc beizuziehen, sofern er dem Spruchkörper nicht regulär angehört;²⁶¹ in diesem Fall würde ein anderer Richter der Formation ausscheiden („sabbatical judge“).

Eine Spezialisierung der Spruchkörper würde überdies zur Verwirklichung des – im deutschen Verfassungsrecht mit Grundrechtsrang ausgestatteten – Prinzips des gesetzlichen Richters²⁶² („juge naturel“) beitragen. Entgegen der Verpflichtung aus Art. 9 § 3 Verfo EuGH bzw. Art. 12 § 2 Verfo EuG haben beide Gemeinschaftsgerichte bis heute keine Regelkriterien für die Verteilung der Rechtssachen auf die einzelnen Kammern aufgestellt. Insbesondere besteht weder beim EuGH noch beim EuG ein Geschäftsverteilungsplan, der deutschen Rechtsstaatlichkeitsanforderungen entspräche.²⁶³

Beim EuGH hat sich praeter textum²⁶⁴ die Übung herausgebildet, im Falle der Verweisung an eine Dreier- oder Fünferformation die Rechtssache derjenigen Kammern zu übertragen, der der jeweilige Berichterstatter angehört. Diese Praxis hat sich bewährt; sie lenkt verstärkt den Blick auf die ungeschriebenen Kriterien der Auswahl

²⁶⁰ Das Quorum des Plenums liegt bei 7 (von 13) Richtern. Diese Regelung wird in der Praxis in Anspruch genommen, wenn Rechtssachen nach ihrer Natur zwar zwingend im Plenum bleiben müssen, nach ihrer Bedeutung aber nicht die Mitwirkung aller Richter erfordern („Kleines Plenum“). Damit ist es formell möglich, auch bei Vorliegen eines entsprechenden Antrags auf Plenarentscheidung die Rechtssache in einer Besetzung von weniger als 13 (mindestens 7) Richtern zu erledigen.

²⁶¹ Vgl. auch Art. 31 des Statuts des Internationalen Gerichtshofes („Richter ad hoc“).

²⁶² Z. B. BVerfGE Bd. 18, 344; Bd. 82, 286.

²⁶³ Das damalige Petikum der deutschen Delegation anlässlich der Änderungen der Verfo EuGH vom 12. September 1979 (ABl. EG 1979, L 238, S. 1), den Grundsatz des gesetzlichen Richters darin festzuschreiben, stieß bei allen anderen Mitgliedstaaten auf Ablehnung.

²⁶⁴ Art. 9 § 2 Verfo EuGH lautet: „Sogleich nach Eingang der Klageschrift weist der Präsident des Gerichtshofes die Rechtssache zu etwaigen Beweiserhebungen einer Kammer zu und bestimmt aus ihrer Mitte den Berichterstatter.“

des Berichterstatters durch den Präsidenten des Gerichtshofes, die sind:

- Verteilung der Rechtssachen nach dem Rotationsprinzip in der Reihenfolge ihres Eingangs;
- Bestellung – soweit tunlich – eines einzigen Berichterstatters für miteinander verwandte („konnexe“) Rechtssachen;
- In streitigen Verfahren Ausschluß des Richters (als Berichterstatter), der die Staatsangehörigkeit eines am Verfahren beteiligten Mitgliedstaates besitzt.

Das Prinzip des gesetzlichen Richters in einer dem deutschen Verfassungs- und Prozeßrecht entsprechenden Ausprägung ist in den übrigen Mitgliedstaaten unbekannt. Angesichts des Unverständnisses, das dem oft als „querelle allemande“ abgetanen Grundsatz entgegengebracht wird, wäre es wirklichkeitsfremd, seine positivrechtliche Verankerung in der Gemeinschaftsrechtsordnung zu postulieren. Desungeachtet und unabhängig von der Einrichtung spezialisierter Spruchkörper verdient das Petitum größerer Transparenz bei der Geschäftsverteilungspraxis der Gemeinschaftsgerichte in Form veröffentlichter allgemeiner Zuweisungskriterien nachdrückliche Unterstützung.

IV. Ausgestaltung einzelner Verfahrensarten

Im folgenden wird der Frage nachgegangen, inwieweit bei einzelnen Verfahrensarten Möglichkeiten einer systemgerechten Weiterentwicklung bestehen. Untersucht werden dabei:

- Vertragsverletzungsverfahren (1);
- Nichtigkeits- und Untätigkeitsklagen (2);
- Schadensersatzklagen (3);
- Vorabentscheidungsverfahren (4);
- Gutachtliche Stellungnahmen (5);
- Verfassungsbeschwerde (6);
- Zwischen- und Nebenverfahren (7);

1. Vertragsverletzungsverfahren

a) Grundlagen

Das Vertragsverletzungsverfahren (Art. 169, 170 EGV; Art. 141, 142 EAGV; abweichend Art. 88 EGKSV) ist ein wichtiges Instrument zur Sicherung der Einhaltung des Gemeinschaftsrechts durch die Mitgliedstaaten. Es weist Aspekte einer Organklage, aber auch eines Rechtsaufsichtsverfahrens auf.

Das Infraktionsverfahren ist als objektives Feststellungsverfahren ohne unmittelbare Individualschutzfunktion ausgestaltet. Dementsprechend können einzelne zwar bei der Kommission Beschwerde führen und so eine Klageerhebung anregen, haben jedoch kein einklagbares Recht auf Einleitung und Durchführung eines Verfahrens²⁶⁵. Ein „Klageerzwingungsverfahren“ wäre systemfremd²⁶⁶.

b) Feststellung von Vertragsverstößen durch die Kommission

Mit den römischen Verträgen wurde die Regelung des EGKS-Vertrags nicht übernommen, wonach die Zuständigkeit für die Feststellung von Vertragsverstößen bei der Hohen Behörde (Kommission) liegt, gegen deren Entscheidung der betroffene Mitgliedstaat „Klage im Verfahren mit unbeschränkter Ermessensnachprüfung“ erheben kann (Art. 88 Abs. 1, 2 EGKSV). Bei dem Beschluß, die Regelung im Montanbereich nicht zu übernehmen, dürfte einerseits die Überlegung, daß vor allem der EWG-Vertrag umfangreiche und deshalb oft mehrdeutige Verpflichtungen enthält, die vorweg authentisch geklärt werden sollen, andererseits der Wunsch eine Rolle gespielt haben, mit Rücksicht auf das Prestige der Mitgliedstaaten die bindende Feststellung einer Vertragsverletzung dem EuGH als oberster juristischer Autorität der Gemeinschaft zu überlassen.²⁶⁷

Eine Rückkehr zum Ansatz des EGKS-Vertrags erscheint weder funktionsgerecht noch verspricht sie eine effektive Entlastung der Gemeinschaftsgerichtsbarkeit.²⁶⁸

Das Infraktionsverfahren läßt über die Jahre hinweg einen grundlegenden Funktionswandel erkennen. Betrieb die Kommission in den Anfängen die Politik, nur offensichtliche und schwerwiegende

²⁶⁵ Urteil vom 1. März 1966, *Lütticke*, Rs. 48/65, Slg. 1966, S. 27; Urteil vom 14. Februar 1989, *Star Fruit*, Rs. 247/87, Slg. 1989, S. 291; Beschluß vom 30. März 1990, *Emrich*, Rs. C-371/89, Slg. 1990, S. I-1555; vgl. *U. Everling*, Justiz im Europa von morgen, a. a. O. (Fn. 233), S. 9; dort auch Hinweis auf *B. Ortlepp*, Das Vertragsverletzungsverfahren als Instrument zur Sicherung der Legalität im Europäischen Gemeinschaftsrecht, 1987, S. 78.

²⁶⁶ Dies folgt im übrigen schon aus dem Umstand, daß die Kommission als „Hüterin der Verträge“ und a fortiori die Mitgliedstaaten über einen weiten, faktisch nicht justitiablen Ermessensspielraum hinsichtlich des Ob und des Zeitpunkts einer Klageerhebung verfügen, wobei sie insbesondere die Dauer und Schwere des vermeintlichen Verstoßes, die Erfolgsaussichten der Klage und die Bedeutung, die der Klärung aufgeworfener Rechtsfragen zukommt, berücksichtigen dürfen.

²⁶⁷ *H.-W. Daig*, in: *H. von der Groeben/H. von Boeckh/J. Thiesing/C.-D. Ehlermann* (Hrsg.), Kommentar zum EWG-Vertrag, 3. Aufl. 1983, Kommentierung zu Art. 169, Rdnr. 2.

²⁶⁸ Der Frage, ob umgekehrt die Vorschriften des Art. 88 EGKSV an die der Art. 169, 170 EGV angepaßt werden sollen, wird nicht weiter nachgegangen. Ohnehin läuft der EGKS-Vertrag im Jahr 2002 aus (vgl. Art. 97 EGKSV).

Pflichtverletzungen „zur Anzeige“ zu bringen, so setzt sie heute das Verfahren gelegentlich auch als Instrument zur Klärung von Rechtsfragen ein, die zwischen ihr und dem betroffenen Mitgliedstaat streitig sind, wobei sie bewußt das Risiko eines Unterliegens vor dem EuGH in Kauf nimmt. Dabei bedient sie sich der Vertragsverletzungsklage vornehmlich als Hebel, um ihrer Rechtsauffassung, mit der sie im Rat unterlegen ist, auf prätorischem Wege Geltung zu verschaffen. Insoweit ist sie nicht nur prozeßrechtlich Partei, sondern verfolgt auch ein eigenes rechtspolitisches Interesse. Ihr eminent politischer Auftrag und ihr politischer Bestellungsmodus lassen es nicht wünschenswert erscheinen, ihr auch quasi-richterliche Funktionen zu übertragen.

Ohnehin wäre eine anschließende Befassung der Gemeinschaftsgerichtsbarkeit in solchen Fällen fast unausweichlich vorgezeichnet. Der weitgehende Automatismus des der Klageerhebung vorangehenden kommissionsinternen Verfahrensablaufs,²⁶⁹ der eine gezielte Vorprüfung und Selektion der „anklagewürdigen“ Sachverhalte erschwert, ließe nur in den wenigsten Fällen eine endgültige Erledigung des Streits auf Verwaltungsebene erhoffen.

Als abwegig muß in diesem Zusammenhang der Vorschlag beurteilt werden, zusätzlich (!) zu den bestehenden Mechanismen die Möglichkeit einer Feststellung von Vertragsverletzungen durch nationale Gerichte vorzusehen.²⁷⁰ Er verkennt, daß Sinn und Zweck des Feststellungsverfahrens nicht zuletzt darin bestehen, die einheitliche Anwendung des Gemeinschaftsrechts in allen Mitgliedstaaten zu sichern.

c) Sanktionierung von Vertragsverstößen

Die Erfahrungen mit der Befolgung von Feststellungsurteilen in Vertragsverletzungsverfahren lassen seit einiger Zeit eine sinkende Urteilsakzeptanz erkennen.²⁷¹ Die vermehrt zögerliche Urteilsdurchführung dürfte teils auf protektionistische Strömungen, teils auch auf organisatorische und strukturelle Defizite (parlamentarische Krisen, dezentrale Rechtssetzungskompetenz, Ineffizienz der Verwaltung) zurückzuführen sein.

Da im Vertragsverletzungsverfahren weder nationales Recht aufgehoben noch auch der Erlaß oder die Beseitigung nationalen Rechts

²⁶⁹ Dazu *K.-D. Borchardt*, Vertragsverletzungsverfahren, in: *M. A. Dausen* (Hrsg.), *Handbuch des EG-Wirtschaftsrechts*, P. I, Rdnr. 15–19.

²⁷⁰ *J.-P. Jacqués/J. Weiler*, *Sur la voie de l'Union européenne – Une nouvelle architecture judiciaire*, in: *RTDE* 1990, S. 441, 451; dies., *On the Road to European Union – A New Judicial Architecture*, in: *CMLR* 1990, S. 185, 199.

²⁷¹ *J. Gaster*, *Die Überwachung der Anwendung des Agrargemeinschaftsrechts durch die Mitgliedstaaten*, in: *Vorträge, Reden und Berichte aus dem Europa-Institut, Universität des Saarlandes*, 1990, Nr. 209, S. 55 ff.

förmlich angeordnet werden kann, bleibt bei derartigen „Funktionsstörungen“ – die nach ständiger Rechtsprechung keinesfalls die Nichtbeachtung gemeinschaftlicher Verpflichtungen rechtfertigen können²⁷² – nur die Durchführung eines zweiten Infraktionsverfahrens, durch das die Verletzung der Rechtsbefolgungspflicht aus Art. 171 EGV, Art. 143 EAGV festgestellt wird. Seit dem ersten einschlägigen Urteil 1985²⁷³ ist die Zahl der Zweitverurteilungen sprunghaft gestiegen.²⁷⁴

Anders als Art. 88 EGKS²⁷⁵ für den Montanbereich haben der EWG- und EAG-Vertrag bewußt zunächst auf besondere Sanktionsmöglichkeiten verzichtet und stattdessen auf die freiwillige Gefolgschaftstreue der Mitgliedstaaten gesetzt. Der nachlassende Rechtsbefolgungswille und die damit einhergehende „Machtlosigkeit“ der Autorität des Gerichtshofes haben Forderungen nach Einführung eines Sanktionsmechanismus laut werden lassen. In seinen Vorschlägen zur Europäischen Union von 1975 hat der EuGH selbst ausgeführt:²⁷⁶

„Die Rechtssicherheit führt schließlich zu der Notwendigkeit, eine Lücke des Vertrages von Rom auszufüllen, der zum Nachteil der vertragstreuen Staaten eine wirksame Sanktion bei Vertragsverstößen nicht ausdrücklich vorsieht. Daher wäre es zweckmäßig, wenn das den Verstoß feststellende Urteil die Maßnahmen bezeichnen könnte, die dem säumigen Staat aufzugeben wären . . .“

Mit der Neufassung der Art. 171 EGV, 143 EAGV durch den Vertrag über die Europäische Union von 1992 ist diesem Anliegen mit einer Verspätung entsprochen worden.²⁷⁷ Danach kann künftig mit dem Zweiturteil auf Antrag der Kommission die Zahlung eines „Pauschalbetrags oder Zwangsgelds“ angeordnet werden.²⁷⁸ Die gewählte Terminologie läßt offen, ob die Zahlung Strafcharakter hat (mit der Konsequenz des „ne bis in idem“) oder aber als Beugemittel anzuse-

²⁷² So besonders eindringlich das Urteil vom 14. Januar 1988, Kommission gg. Belgien, verb. Rs. 227–230/85, Slg. 1988, S. 1, 11.

²⁷³ Urteil vom 15. Oktober 1985, Kommission gg. Italien („Bezeichnung ‚aceto‘“), Rs. 281/83, Slg. 1985, S. 3397.

²⁷⁴ K.-D. Borchardt, a. a. O. (Fn. 269), Rdnr. 40.

²⁷⁵ Danach können Zahlungen ausgesetzt oder andere gemeinschaftliche oder nationale Maßnahmen gegen den vertragsbrüchigen Mitgliedstaat verhängt werden, „um die Wirkungen der festgestellten Verletzung auszugleichen“. Dazu H. Teske, Die Sanktion von Vertragsverstößen im Gemeinschaftsrecht, in: EuR 1992, S. 285, 269.

²⁷⁶ Vorschläge des Gerichtshofes zur Europäischen Union, in: Bulletin der EG, Beilage 9/75, S. 17.

²⁷⁷ Die Neufassung geht auf einen entsprechenden Vorschlag der Kommission (Dok. SEK/91, S. 127f.) und eine Anregung des EP zurück (Entschließung vom 22. November 1990, ABl. EG 1990, C-384, S. 327).

²⁷⁸ Siehe auch oben S. D 47.

hen ist (mit der Möglichkeit der wiederholten Verhängung). Die Vorschrift enthält auch keinerlei Bemessungskriterien (Schwere der Verfehlung, Abschreckungswirkung, Symbolcharakter?).

Unabhängig davon, daß gegen Mitgliedstaaten auch Zahlungsanordnungen nicht vollstreckbar sind (Art. 187 i. V. m. Art. 192 Abs. 1 EGV),²⁷⁹ sind grundsätzliche Zweifel an der Nützlichkeit pekuniärer Sanktionen angebracht.²⁸⁰ Sie erinnern an Praktiken des Völkerrechts, die in einer „institutionalisierten Rechtsgemeinschaft“ mit gemeinsamen Wertvorstellungen keinen Platz mehr haben sollten.²⁸¹ Im übrigen sei darauf hingewiesen, daß von den Sanktionsmöglichkeiten des Art. 88 EGKSV bis heute nicht Gebrauch gemacht worden ist.

Die zukünftigen Erfahrungen mit der neuen Ermächtigungsklausel werden zeigen, ob der eingeschlagene Weg weiter verfolgt werden sollte oder ob nicht vielmehr das von der Rechtsprechung selbst geschaffene Arsenal materiellrechtlicher Disziplinierungsmaßnahmen, an vorderster Stelle die Grundsätze der unmittelbaren Wirkung des Gemeinschaftsrechts²⁸² und der Staatshaftung bei Mißachtung dieses Rechts,²⁸³ den systemgerechteren und effizienteren Ansatz darstellen, um Vertragsverstößen entgegenzuwirken.²⁸⁴ Diese Überlegungen können im Rahmen des vorliegenden Gutachtens jedoch nur angedeutet, nicht ausdiskutiert werden.

2. Nichtigkeits- und Untätigkeitsklagen

a) Grundlagen

Wesentlich für das Verständnis des Systems der Gemeinschaftsgerichtsbarkeit im funktionellen Sinn sowie der wechselseitigen Abgrenzung der Zuständigkeitsbereiche der institutionellen Gemeinschaftsgerichte (EuGH und EuG) und der mitgliedstaatlichen Ge-

²⁷⁹ Eine entsprechende Beschränkung ist allerdings nicht in den einschlägigen Bestimmungen des EAGV (vgl. Art. 164) vorgesehen.

²⁸⁰ So auch *J. Schwarze*, Grundzüge und neuere Entwicklung des Rechtsschutzes im Recht der Europäischen Gemeinschaft, in: NJW 1992, S. 1065, 1072.

²⁸¹ Vgl. *Rothley*-Bericht des Institutionellen Ausschusses des EP, Dok. PE 155.441/ endg., Rdnr. 11.

²⁸² Siehe oben S. D 29.

²⁸³ Siehe oben S. D 37.

²⁸⁴ So der *Rothley*-Bericht, der – eher zukunftsvisionär als realistisch – Sympathien für die Vorstellung äußert, den Gerichtshof zu ermächtigen, im Urteil neben der Feststellung der Vertragsverletzung auch die Haftungspflicht des Mitgliedstaats dem Grunde nach auszusprechen (a. a. O., Fn. 244, Rdnr. 12, 13). Vgl. auch den interessanten, aber wegen der einschlägigen Rechtsprechung des EuGH redundanten Vorschlag von *J.-P. Jacqué* und *J. Weiler*, die direkte Wirkung von Richtlinien mit Ablauf der Umsetzungsfrist im Richtlinien text selbst festzuschreiben (a. a. O., Fn. 270, S. 450 bzw. S. 198).

richte ist die Feststellung, daß das Gemeinschaftsrecht keine direkte Individualklage – und a fortiori keine Popularklage – gegen kommunale Normativakte oder auf den Erlaß solcher Normativakte kennt.

Diese Grundkonzeption ist in sich konsistent und von systemimmanenten Rechtsschutzlücken frei. Privatpersonen sind nicht schutzlos gestellt, denn sie können eine Rechtmäßigkeitskontrolle sie belastender Normativakte auf zweifache Weise herbeiführen:

- im Wege der Schadensersatzklage, deren Hauptanwendungsbereich gerade die Haftung für normatives Unrecht ist;
- im Wege des Vorabentscheidungsverfahrens, mit dessen Hilfe im Rahmen eines Rechtsstreits vor einem nationalen Gericht u. a. entscheidungserhebliche Akte des sekundären Gemeinschaftsrechts einer Gültigkeitsprüfung unterzogen werden können.

Maßgebliches Kriterium für die Zulässigkeit des direkten Rechtsweges zum EuGH/EuG bzw. dessen Ausschluß (mit der Konsequenz der Verweisung auf den innerstaatlichen Rechtsweg gegen den nationalen Vollzugsakt²⁸⁵) ist das unmittelbare und individuelle Betroffensein der klagenden Einzelnen. Diese Begriffe haben durch ein umfangreiches und differenziertes Fallrecht feste Konturen erhalten. Wenn die einschlägige Rechtsprechung auch im einzelnen ergänzungs- und nachbesserungsbedürftig sein mag, so rechtfertigt die Kritik²⁸⁶ doch keinesfalls, die bestehende Konstruktion grundsätzlich in Frage zu stellen.

b) Zusammenspiel von Nichtigkeits- und Untätigkeitsklage

Nichtigkeits- und Untätigkeitsklage ergänzen sich zu einem einheitlichen Ganzen mit dem Ziel einer umfassenden Rechtmäßigkeitskontrolle des Verhaltens der Gemeinschaftsorgane. Die Wirkungen des klagestattgebenden Urteils in den beiden Klagearten sind allerdings verschieden: Im Nichtigkeitsverfahren ergeht ein Gestaltungsurteil,²⁸⁷ im Untätigkeitsverfahren ein bloßes Feststellungsurteil.²⁸⁸

Dem strengen Gewaltentrennungsgedanken folgend, wonach es der Judikative verwehrt sein soll, durch Anweisungen gestaltend in den Verwaltungsablauf einzugreifen, kennt das Gemeinschaftsrecht keine Leistungs- oder Verpflichtungsklage; deren Funktionen übernimmt teils die Nichtigkeits-, teils die Untätigkeitsklage. Dementsprechend sind die Zulässigkeitsvoraussetzungen und Funktionsbereiche der beiden komplementären Klagearten idealiter so gegeneinander abzu-

²⁸⁵ Z. B. Urteil vom 6. Oktober 1982, *Alusuisse*, Rs. 307/81, Slg. 1982, S. 3463, 3473.

²⁸⁶ Z. B. *Th. von Danwitz*, Die Garantie effektiven Rechtsschutzes im Recht der Europäischen Gemeinschaft, in: NJW 1993, S. 1108, insbes. 1111 ff.

²⁸⁷ Siehe oben S. D 49.

²⁸⁸ Siehe oben S. D 50.

grenzen, daß einerseits eine Rechtsverweigerung („*déni de justice*“) ausgeschlossen ist, andererseits ein und dasselbe Klagebegehren nicht wahlweise in der einen oder anderen Verfahrensart verfolgt werden kann.

Gemäß Art. 175 Abs. 2 EGV, Art. 148 Abs. 2 EAGV ist die Untätigkeitsklage nur zulässig, wenn das ordnungsgemäß zum Tätigwerden aufgeforderte Gemeinschaftsorgan binnen einer Zweimonatsfrist „nicht Stellung genommen“ hat. Andernfalls ist der Weg der Untätigkeitsklage versperrt und das Begehren kann nur noch ggf. mit der Nichtigkeitsklage (Art. 173 EGV; Art. 146 EAGV) gegen die belastende Stellungnahme weiter verfolgt werden.²⁸⁹

Da die Aufforderung zum Tätigwerden somit je nach der Reaktion des antragsgegnerischen Organs den Weg der Untätigkeits- oder der Nichtigkeitsklage eröffnen kann, gilt es zu verhindern, daß ein listiges Gemeinschaftsorgan Mittel findet, sich einer Rechtmäßigkeitskontrolle dadurch zu entziehen, daß es mit einer „Stellungnahme“ zwar die Untätigkeitsklage vereitelt, gleichwohl aber die Prozeßvoraussetzungen der Nichtigkeitsklage unterläuft.

Die einschlägige Rechtsprechung des EuGH ist unsystematisch und inkohärent. Zwar steht fest, daß nur die Nichtbescheidung, nicht der Erlaß einer anderen als der vom Antragsteller begehrten Maßnahme den Tatbestand der unterbliebenen Stellungnahme erfüllt,²⁹⁰ und daß andererseits nur eine Antwort, die die Haltung des Organs zu der Aufforderung eindeutig und definitiv erkennen läßt,²⁹¹ nicht ein bloßer Zwischenbescheid,²⁹² die Untätigkeitsklage ausschließt. Jedoch gewährleistet das bisherige Fallrecht nicht mit hinreichender Gewißheit, daß eine den Weg der Untätigkeitsklage versperrende Weigerung des Organs, tätig zu werden, in jedem Fall mit der Nichtigkeitsklage anfechtbar sein muß.²⁹³

²⁸⁹ Urteil vom 26. April 1988, *Asteris und Griechenland gg. Kommission*, verb. Rs. 97, 193, 199 und 215/86, Slg. 1988, S. 2181, 2208. Kritisch zu dem Problemkreis: R. Stotz, Untätigkeitsklage, in: M. A. Dausen (Hrsg.), *Handbuch des EG-Wirtschaftsrechts*, P. I, Rdnr. 207, 212, mit zahlreichen weiteren Nachweisen.

²⁹⁰ Urteil vom 14. Dezember 1962, *San Michele*, verb. Rs. 5–11 und 13–15/62, Slg. 1962, S. 917, 941; Urteil vom 13. Juli 1971, *Komponistenverband*, Rs. 8/71, Slg. 1971, S. 705, 710; Urteil vom 15. Dezember 1988, *Irish Cement*, verb. Rs. 166 und 220/86, Slg. 1988, S. 6473, 6503.

²⁹¹ Urteil vom 22. Mai 1985, *Parlament gg. Rat* („Gemeinsame Verkehrspolitik“), Rs. 13/83, Slg. 1985, S. 1513, 1590.

²⁹² Urteil vom 17. Juli 1959, *SAFE*, Rs. 42/58, Slg. 1959, S. 399, 419; Urteil vom 22. März 1961, *SNUPAT*, verb. Rs. 42 und 49/59, Slg. 1961, S. 109, 156; Urteil vom 9. April 1987, *Asider*, verb. Rs. 167 und 212/85, Slg. 1987, S. 1701, 1727. Dazu auch: H.-W. Daig, Nichtigkeits- und Untätigkeitsklagen im Recht der Europäischen Gemeinschaften, 1985, S. 251, mit weiteren Nachweisen.

²⁹³ Urteil vom 18. Oktober 1979, *GEMA*, Rs. 125/78, Slg. 1979, S. 3173, 3190. Unverständlich ist die im Widerspruch zu der bisherigen Rechtsprechung stehende Aussa-

Im Interesse der Rechtssicherheit und Rechtsklarheit sollte daher durch eine Neufassung der entsprechenden Vertragsbestimmungen präzisiert werden, daß nur eine mit der Nichtigkeitsklage anfechtbare „Entscheidung“ als „Stellungnahme“ i.S.d. Art. 175 Abs. 2 EGV, Art. 148 Abs. 2 EAGV anzusehen ist.

Die Vorschriften der Art. 175 Abs. 2 EGV, Art. 148 Abs. 2 EAGV könnten folgenden Wortlaut erhalten:

„Diese Klage ist nur zulässig, wenn das in Frage stehende Organ zuvor aufgefordert worden ist, tätig zu werden. Hat es binnen zwei Monaten nach dieser Aufforderung nicht *über den Antrag entschieden*, so kann die Klage innerhalb einer weiteren Frist von zwei Monaten erhoben werden“.

c) Parteifähigkeit des Europäischen Parlaments

Der Vertrag über die Europäische Union hat das Europäische Parlament für die Untätigkeitsklage in den Kreis der potentiellen Beklagten aufgenommen. Damit ist das EP im Rahmen von Untätigkeitsklagen – ebenso wie der Rat und die Kommission – nunmehr unbeschränkt aktiv und passiv parteifähig.²⁹⁴

Hingegen hat der EUV für die Nichtigkeitsklage nur die von der Rechtsprechung als unabdingbar festgeschriebenen, aus dem Rechtsstaatsgebot abgeleiteten Mindestanforderungen²⁹⁵ übernommen. In soweit ist das EP dem Rat und der Kommission nur partiell gleichgestellt. Beklagt werden kann es einerseits im Hinblick auf „gemeinsame Handlungen des Europäischen Parlaments und des Rates“ (d.h. die im Verfahren der Mitentscheidung erlassenen Rechtsakte, Art. 189b EGV), andererseits im Hinblick auf von ihm autonom erlassene Akte „mit Rechtswirkung gegenüber Dritten“, wobei insbesondere an Akte im Bereich des Haushaltswesens wie die Feststellung des Haushaltsplans durch den Präsidenten des Parlaments (Art. 203 Abs. 7 EGV)²⁹⁶ zu denken ist.

ge in einem jüngeren Urteil, auch die ausdrückliche Weigerung, tätig zu werden, berühre nicht die Zulässigkeit der Untätigkeitsklage, da sie die Untätigkeit nicht beende: Urteil vom 27. September 1988, Parlament gg. Rat („Ausschußwesen“), Rs. 307/87, Slg. 1988, S. 5615, 5641.

²⁹⁴ Die aktive Parteifähigkeit des EP im Rahmen einer Untätigkeitsklage wurde erstmals in dem Urteil des EuGH vom 22. Mai 1985, Parlament gg. Rat („Gemeinsame Verkehrspolitik“), a. a. O., Fn. 291, S. 1588, festgestellt.

²⁹⁵ Urteil vom 23. April 1986, Les Verts gg. Parlament, Rs. 294/83, Slg. 1986, S. 1339, 1365 (passive Parteifähigkeit des EP); Beschluß vom 4. Juni 1986, Fraktion der Europäischen Rechten gg. Parlament, Rs. 78/85, Slg. 1986, S. 1756, 1757 (passive Parteifähigkeit des EP); Urteil vom 22. Mai 1990, Parlament gg. Rat, Rs. C-70/88, Slg. 1990, S. I-2041, 2072 (aktive Parteifähigkeit des EP).

²⁹⁶ Vgl. Urteil vom 3. Juli 1986, Rat gg. Parlament, Rs. 34/86, Slg. 1986, S. 2155, 2201.

Als potentieller Kläger ist das EP teilprivilegiert. Im Gegensatz zu natürlichen und juristischen Personen kann es nicht nur gegen einzel-fallregelnde Maßnahmen (Entscheidungen), sondern auch gegen Normativakte (z. B. Verordnungen, Richtlinien) vorgehen, steht jedoch gegenüber den Mitgliedstaaten, Rat und Kommission insofern zurück, als es – ebenso wie die zu errichtende Europäische Zentralbank – nur Klagen erheben kann, die „auf die Wahrung [seiner] Rechte abzielen“, d. h. insbesondere die Sicherung seiner institutionellen Position bezwecken. Es hat somit ein Rechtsschutzbedürfnis nachzuweisen, das allerdings nicht im unmittelbaren und individuellen Betroffensein durch den Inhalt der angefochtenen Regelung zu bestehen braucht, sondern auch aus einer Verletzung seiner Beteiligungsrechte beim Erlaß des fraglichen Rechtsakts folgen kann.²⁹⁷

Diese Vorschriften sind nicht nur rechtspolitisch unbefriedigend, weil sie der neuen Rolle des Parlaments in der Europäischen Union nicht hinreichend Rechnung tragen;²⁹⁸ sie sind auch rechtssystematisch unausgereift und inkongruent.

Sowohl im Hinblick auf die wünschenswerte Stärkung der demokratischen Legitimation der Europäischen Union²⁹⁹ als auch die Homogenität und Kohärenz des gemeinschaftlichen Klagesystems wird daher empfohlen, dem EP die unbeschränkte aktive und passive Parteifähigkeit auch im Rahmen von Nichtigkeitsklagen einzuräumen. Dazu bedürfte es in erster Linie einer Neufassung der Art. 173 EGV, Art. 146 EAGV in der Weise, daß das Parlament in Absatz 2 unter die „vollprivilegierten“ Kläger aufgenommen würde, wohingegen in Absatz 3 betreffend die „teilprivilegierten“ Kläger die Bezugnahme auf das EP gestrichen würde. Die Vorschriften über die Untätigkeitsklage (Art. 175 EGV, Art. 148 EAGV) könnten beibehalten werden.

Art. 173 Abs. 2 EGV, Art. 146 Abs. 2 EAGV würden demnach folgenden Wortlaut erhalten:

„Zu diesem Zweck ist der Gerichtshof für Klagen zuständig, die ein Mitgliedstaat, *das Europäische Parlament*, der Rat oder die Kommission wegen Unzuständigkeit, Verletzung wesentlicher Formvorschriften, Verletzung dieses Vertrags oder einer bei seiner Durchführung anzuwendenden Rechtsnorm oder wegen Ermessensmißbrauchs erhebt.“

²⁹⁷ Vgl. Urteil vom 22. Mai 1990, a. a. O. (Fn. 295).

²⁹⁸ So auch der *Rothley*-Bericht, a. a. O. (Fn. 281), Rdnr. 4, 5.

²⁹⁹ Vgl. Urteil des BVerfG vom 12. Oktober 1993 („Zustimmungsgesetz zum Vertrag über die Europäische Union“), 2 BvR 2134/92 und 2 BvR 2159/92, insbesondere S. 85 des hektographierten Textes, wonach aus vertraglicher wie aus verfassungsrechtlicher Sicht entscheidend ist, daß „die demokratischen Grundlagen der Union schrittweise mit der Integration ausgebaut werden“.

d) Klagebefugnis autonomer Gebietskörperschaften

Die Gemeinschaftsverträge – auch in der Fassung des Vertrags über die Europäische Union – enthalten keine Bestimmung über eine Klagebefugnis autonomer Gebietskörperschaften wie der deutschen Bundesländer oder der belgischen Regionen. Diese sind nicht „Mitgliedstaaten“ im gemeinschaftsrechtlichen Sinn³⁰⁰, wohl aber Teilmittglieder derselben. Unter „Mitgliedstaaten“ sind allein die Gesamtstaaten (hier: Bundesrepublik Deutschland), ungeachtet ihrer internen Zuständigkeitsverteilung, zu verstehen. Nur sie sind Adressaten von Richtlinien (Art. 189 Abs. 3 EGV) und potentielle Beklagte in Vertragsverletzungsverfahren; das Verhalten ihrer Teilgebiete ist ihnen zuzurechnen, und zwar selbst dann, wenn die Zentralgewalt über keine Mittel verfügt, um säumige Regionen zur Pflichterfüllung anzuhalten.³⁰¹

Das privilegierte Klagerecht der Mitgliedstaaten nach Art. 173 Abs. 2 EGV, Art. 146 Abs. 2 EAGV ist Ausdruck der ihnen als Vertragsparteien zuerkannten institutionellen Verantwortung für die Wahrung des Gemeinschaftsrechts. Es steht nur dem Gesamtstaat, nicht etwaigen Gliedstaaten zu, wobei die Gemeinschaftsverträge es dem nationalen Verfassungsrecht überlassen zu bestimmen, wer für den betreffenden Mitgliedstaat auftreten kann.³⁰² So stünde Gemeinschaftsrecht dem nicht entgegen, daß z. B. die Länder befugt wären, in Verfahren vor den institutionellen Gemeinschaftsgerichten für die Bundesrepublik Deutschland zu sprechen;³⁰³ jedoch ist in der derzeitigen Verfassungslage ein solches Recht der Länder nicht vorgesehen.

Unstreitig genießen Länder oder Regionen in Nichtigkeits- und Untätigkeitsklagen ein Klagerecht nach Maßgabe der Vorschriften für natürliche und juristische Personen (Art. 173 Abs. 4 EGV; Art. 146 Abs. 4 EAGV), d. h. als nichtprivilegierte Kläger³⁰⁴. Insoweit können sie aber keine Normativakte anfechten³⁰⁵ oder auf den Erlaß von

³⁰⁰ Vgl. die Schlußanträge des Generalanwalts C. O. Lenz in den verb. Rs. 62 und 72/87 *Exécutif régional wallon*, Slg. 1988, S. 1573, 1581.

³⁰¹ Vgl. Urteil vom 14. Januar 1988, *Kommission gg. Belgien*, verb. Rs. 227–230/85, Slg. 1988, S. 1, 11.

³⁰² Für die Bundesrepublik Deutschland ist dies der Bund (Art. 32 GG), denn zur Pflege der auswärtigen Beziehungen gehört auch die Ausübung der Mitgliedsrechte in internationalen oder supranationalen Organisationen.

³⁰³ M. A. Dausies, Grundlagen der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes – Auswirkungen auf Bund und Länder, in: BayVBl. 1989, S. 609.

³⁰⁴ Urteil vom 11. Juli 1984, *Gemeinde Differdange*, Rs. 222/83, Slg. 1984, S. 2889, 2896; Urteil vom 8. März 1988, *Exécutif régional wallon*, verb. Rs. 62 und 72/87, Slg. 1988, S. 1573, 1592.

³⁰⁵ So erst unlängst Urteil vom 29. Juni 1993, *Flughafen Gibraltar*, Rs. C-298/89, noch nicht in der Sammlung: In dieser Sache wurde eine auf Art. 173 Abs. 2 EWGV

Normativakten klagen. Im übrigen hat die Rechtsprechung noch keine überzeugende Antwort gefunden, wie das von Individualklägern zu erfüllende Kriterium des unmittelbaren und individuellen Betroffenseins den faktischen Besonderheiten der Klagen von Gebietskörperschaften angepaßt werden könnte.³⁰⁶ Alles deutet darauf hin, daß die Judikatur überfordert ist; eine befriedigende Lösung kann von ihr nicht erwartet werden.

Die Frage eines eigenständigen Klagerechts von Regionen gegen Rechtsakte, die diese in ihren eigenen Rechten berühren, wird in politischen Kreisen kontrovers diskutiert. Während das Europäische Parlament die bestehenden Rechtsschutzmöglichkeiten für ausreichend erachtet und von einer Ausweitung des potentiellen Klägerskreises sogar eine „Blockade“ der Rechtsprechung befürchtet,³⁰⁷ setzen sich die Regierungschefs der deutschen Bundesländer,³⁰⁸ der deutsche Bundesrat³⁰⁹ und die Teilnehmer der Konferenz „Europa der Regionen“³¹⁰ (d. h. die Regierungschefs und Präsidenten der Länder, Regionen und autonomen Gemeinschaften) ebenso wie die Versammlung der Regionen Europas³¹¹ seit längerem vehement für eine Verbesserung des bestehenden Systems ein. Für sie ist ein eigenständiges Klagerecht „die notwendige Folge eines föderalen Aufbaus und des Rechtsstaatsprinzips“.³¹² In den Entschlüssen wird übereinstimmend ein Klagerecht der „Länder, Regionen und autonomen Gemeinschaften“ eines Mitgliedstaats postuliert, soweit diese gemäß ihrer innerstaatlichen Rechtsordnung durch das Handeln des Rats oder der Kommission „in eigenen Rechten berührt sein können“.

Dieses Petitum verdient nachhaltige Unterstützung. Der Unionsvertrag hat die Rolle der Länder und Regionen in der Europäischen Union in zweifacher Weise gestärkt:

(a.F.) gestützte Nichtigkeitsklage der Regierung von Gibraltar gegen eine Richtlinie über die Zulassung des interregionalen Linienflugverkehrs zwischen Mitgliedstaaten mit der Begründung als unzulässig abgewiesen, die Klägerin gehöre nicht zu den privilegierten Klägern i. S. d. Art. 173 Abs. 1 EWGV und sei im übrigen als „natürliche oder juristische Person“ gemäß Art. 173 Abs. 2 EWGV nur zur Anfechtung von Entscheidungen, nicht von Normativakten befugt.

³⁰⁶ Siehe die in den beiden vorhergehenden Fußnoten angeführte Rechtsprechung.

³⁰⁷ Rothley-Bericht, a. a. O. (Fn. 281), Rdnr. 8.

³⁰⁸ Beschluß der Regierungschefs der Länder vom 7. Juni 1990, Punkt 4.

³⁰⁹ Entschließung des Bundesrates zur Regierungskonferenz der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften über die Politische Union und zur Wirtschafts- und Währungsunion, BR-Drucksache 550/90, Punkt 4.

³¹⁰ Entschließung vom 18./19. Oktober 1989 in München, Punkt 6; Entschließung vom 24./25. April 1990 in Brüssel, Punkt 2.

³¹¹ Resolution vom 6. September 1990 in Rom, Punkt 4.

³¹² Entschließung der Teilnehmer der IV. Konferenz „Europa der Regionen“ am 7./8. Mai 1991 in Linz, Punkt B.3.

- durch die Neuregelung der Zusammensetzung des Rates, wonach dieser nunmehr nicht mehr aus Vertretern der Regierungen der Mitgliedstaaten, sondern aus Vertretern der Mitgliedstaaten „auf Ministererebene“ besteht (Art. 146 Abs. 1 EGV; Art. 27 Abs. 1 EGKSV; Art. 116 Abs. 1 EAGV),³¹³
- durch die Errichtung eines mit beratenden Funktionen ausgestatteten Ausschusses der Regionen, der aus „Vertretern der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften“ besteht (Art. 198a – 198c EGV).

Den erweiterten Mitwirkungsbefugnissen der Länder und Regionen am Entscheidungsprozeß der Europäischen Union trägt das bestehende Rechtsschutzsystem nur unzureichend Rechnung. Um eine Adäquanz herzustellen, wird angeregt, autonomen Gebietskörperschaften ein privilegiertes Klagerecht einzuräumen, das ihrer neuen Rolle in der Union entspricht. Zur Vermeidung eines Ausuferns von Klagen sollte ein solches Recht aber nur Gebietskörperschaften unmittelbar unterhalb der Ebene des Zentralstaats, nicht etwa Kommunen, Landkreisen oder Regierungsbezirken zustehen.³¹⁴

Das Klagerecht ist funktionell auf die Wahrung eigener Rechte des Klägers zu beschränken, wobei sich eine möglichst flexible, durch die Rechtsprechung ausfüllungsfähige Formulierung empfiehlt. Dem in Art. 175 Abs. 4 EGV (für die Zulässigkeit von Untätigkeitsklagen der Europäischen Zentralbank) aufgestellten Erfordernis, daß die Klage im „Zuständigkeitsbereich“ des Klägers erhoben sein muß, wird insoweit der Vorzug gegeben vor dem in Art. 173 Abs. 3 EGV (im Hinblick auf Nichtigkeitsklagen des Europäischen Parlaments und der Europäischen Zentralbank) verwendeten Kriterium, wonach die Klage „auf die Wahrung [der klägerischen] Rechte abzielen“ muß.³¹⁵

Praktische Schwierigkeiten könnten bei der in Aussicht genommenen Lösung daraus entstehen, daß der EuGH bei der Prüfung der

³¹³ Die Regelung wurde durch Art. 23 Abs. 6 GG n.F. innerstaatlich in der Weise umgesetzt, daß die Wahrnehmung der Rechte, die der Bundesrepublik Deutschland als Mitgliedstaat der Europäischen Union zustehen, vom Bund auf einen vom Bundesrat benannten Vertreter der Länder übertragen werden soll, wenn im Schwerpunkt ausschließliche Gesetzgebungsbefugnisse der Länder betroffen sind.

³¹⁴ Vgl. Resolution der Versammlung der Regionen Europas vom 6. September 1990, Punkt 4.

³¹⁵ Die letzte Formulierung geht auf die Rechtsprechung des EuGH zum Schutz der Mitwirkungsrechte des EP im kommunitären Rechtsetzungsverfahren, mithin von Verfahrensrechten zurück (Urteil vom 22. Mai 1990, a. a. O., Fn. 295). Dieser Umstand könnte Anlaß zu einer restriktiven Auslegung durch die Rechtsprechung geben. Dagegen erschiene ein auf den „Zuständigkeitsbereich“ des Klägers abstellendes Kriterium geeignet, auch die Fälle zu erfassen, in denen zwar kein spezifischer regionaler Bezug (z. B. Regionalförderung) gegeben ist, wohl aber Bereiche betroffen sind, in denen die klagende Gebietskörperschaft nach der innerstaatlichen Kompetenzordnung Zuständigkeiten legislativer oder administrativer Natur (z. B. Kulturpolitik) innehat.

Zulässigkeit der Klage zugleich über Fragen der innerstaatlichen Zuständigkeitsverteilung zwischen der Zentralgewalt und den Teilgebieten befinden müßte. Diese Schwierigkeiten sollten nicht überbewertet werden. Ähnlich wie im Vertragsverletzungsverfahren kann das Gemeinschaftsgericht die nationale Rechtsordnung zwar nicht authentisch auslegen, sondern hat seiner Urteilsfindung den Parteivortrag und ggf. die Antworten auf Rückfragen an die Verfahrensbeteiligten, den betreffenden Mitgliedstaat oder die Gemeinschaftsorgane zugrunde zu legen. Kann auf dieser Grundlage eine abschließende Klärung nicht erzielt werden, so helfen die allgemeinen Beweislastverteilungsregeln aus, nach denen in diesem Fall die Zulässigkeit der Klage zu berurteilen ist.

Im Ergebnis wird daher vorgeschlagen, in Art. 173 EGV, Art. 146 EAGV (Nichtigkeitsklage) sowie in Art. 175 EGV, Art. 148 EAGV (Untätigkeitsklage) einen Absatz folgenden Wortlauts einzufügen:

„Der Gerichtshof ist [unter den Voraussetzungen der Absätze 1 und 2] auch zuständig für Klagen, die von Ländern, Regionen oder autonomen Gemeinschaften eines Mitgliedstaats in ihrem Zuständigkeitsbereich erhoben werden“.

3. Schadensersatzklagen

Die Schadensersatzklage (Art. 178 i. V. m. Art. 215 Abs. 2 EGV; Art. 151 i. V. m. Art. 188 Abs. 2 EAGV; Art. 40 EGKS³¹⁶) nimmt eine Sonderstellung im kommunitären Rechtsschutzsystem insofern ein, als sie die einzige Klageart ist, in der Einzelpersonen gegen „echtes“ normatives Handeln oder Unterlassen der Gemeinschaftsorgane unmittelbar vor den institutionellen Gemeinschaftsgerichten vorgehen können. Infolge der – dogmatisch nicht unumstrittenen³¹⁷ – Rechtsprechung des EuGH zur Haftung für normatives Unrecht erfüllt sie eine spezifische Rechtsschutzfunktion, die die Beschränkung der Klagebefugnis natürlicher und juristischer Personen bei der Nichtigkeits- und Untätigkeitsklage potentiell korrigiert. Wegen der in der Regel umfangreichen und komplexen Tatsachenermittlungen zählt sie mit den Kartell-, Beihilfe- und Antidumpingsachen zu den besonders zeitaufwendigen Verfahren.

Mit dem bestehenden System der Schadensersatzklage wurde die „gerichtliche“ Lösung der unmittelbaren Einklagung des Schadensersatzes bei einer Gerichtsinstanz gewählt. Als alternative Lösungswege könnten in Betracht gezogen werden:

³¹⁶ Siehe oben S. D 50.

³¹⁷ Vgl. K.-D. Borchardt, Schadensersatzklage, in: M. A. Dausies (Hrsg.), Handbuch des EG-Wirtschaftsrechts, P. I, Rdnr. 247, mit weiteren Nachweisen.

- die Geltendmachung des Schadensersatzanspruchs bei dem schadenverursachenden Gemeinschaftsorgan, dessen Entscheidung (bzw. Nichtbescheidung) einer verwaltungsgerichtlichen Überprüfung (im Wege der Nichtigkeits- bzw. Untätigkeitsklage) unterzogen werden könnte. Diese „administrative“ Lösung würde sich an das für das Kartell-, Beihilfe- und Antidumpingrecht gewählte Rechtsschutzmodell anlehnen;
- die Geltendmachung des Schadensersatzanspruchs beim EuGH (bzw. EuG), verbunden mit einem obligatorischen administrativen Vorverfahren vor dem schadenverursachenden Gemeinschaftsorgan. Dieses „vermittelnde“ Modell, das sich am Vertragsverletzungsverfahren und am Personalstreitverfahren orientieren würde, unterschiede sich von der „administrativen“ Lösung dadurch, daß die ordnungsgemäße Durchführung des Vorverfahrens lediglich eine Sachurteilsvoraussetzung für das nachfolgende Gerichtsverfahren wäre, der Klageantrag mithin nicht auf Aufhebung der abweisenden Entscheidung bzw. auf Feststellung der Rechtswidrigkeit der Nichtbescheidung, sondern auf „Leistung“ von Schadensersatz zu richten wäre.

Beide Modelle, die nur in prozeßtechnischen Nuancen voneinander abweichen, erscheinen zwar auf den ersten Blick verlockend, erweisen sich jedoch bei näherer Betrachtung als impraktikabel und für eine Entlastung der institutionellen Gemeinschaftsgerichte ungeeignet.

Bedenkt man, daß der bei weitem wichtigste Anwendungsbereich der Schadensersatzklagen im Bereich der Haftung für legislatives Unrecht liegt, und daß die administrative Erledigung des Schadensersatzbegehrens hierbei voraussetzen würde, daß das Gemeinschaftsorgan, das den inkriminierten Rechtsakt erlassen bzw. an ihm mitgewirkt hat, selbst das Vorliegen einer „hinreichend qualifizierten Verletzung“ höherrangigen individualschützenden Gemeinschaftsrechts eingesteht, so erscheint es völlig unrealistisch, von der Vorschaltung eines wie immer gearteten behördlichen Verfahrens einen nennenswerten Gewinn an Prozeßökonomie zu erhoffen. Es wäre vielmehr zu erwarten, daß das befähigte politische Organ (Rat, Kommission; seit Inkrafttreten des EUV wohl auch das EP) routinemäßig die genannten Haftungsvoraussetzungen (soweit sie sich auf den fraglichen Rechtsakt beziehen) verneinen würde, ohne in die zeitaufwendige und lästige Prüfung der konkreten Schadensabwicklung einzusteigen.³¹⁸

³¹⁸ Ein solches Vorgehen wäre selbst in Fällen zu befürchten, in denen das zuständige Gemeinschaftsgericht die Nichtigkeit oder Ungültigkeit (und folglich die „einfache“ Rechtsverletzung) des inkriminierten Rechtsakts bereits in einem einschlägigen frühe-

Eine Änderung der Grundstruktur der Schadensersatzklage wird daher nicht empfohlen. Dies gilt umso mehr, als der EuGH es bereits verstanden hat, die ihm wünschenswert erscheinende Prozeßökonomie mit Hilfe der bestehenden Verfahrensmechanismen herbeizuführen. So entscheidet er zunächst in Form eines Zwischenurteils („arrêt interlocutoire“) über den Haftungsgrund und die allgemeinen Kriterien der Schadens- und Schadensersatzberechnung; dabei gibt er den Parteien auf, ausgehend von diesen Kriterien eine einvernehmliche Beilegung des Rechtsstreits zu suchen. Erst auf einer zweiten Stufe befindet er – in Ermangelung einer gütlichen Einigung – durch Endurteil. Diese Zweigliederung des Verfahrens bringt auch für die Parteien Erleichterungen mit sich: Sie können sich im Zeitpunkt der Klageerhebung darauf beschränken, die allgemeinen Haftungs Voraussetzungen darzulegen und die Einzelheiten, betreffend die konkrete Schadensabwicklung, auf der zweiten Stufe nachreichen.

Die Beibehaltung dieser verfahrensrationalisierenden Praxis wäre auch dem EuG, auf das seit dem 1. August 1993 die Zuständigkeit für die Erledigung im ersten Rechtszug (auch) der nicht akzessorischen Schadensersatzklagen übergegangen ist,³¹⁹ anzuraten.

4. Vorabentscheidungsverfahren

a) Grundlagen

Das Vorabentscheidungsverfahren (Art. 177 EGV; Art. 150 EAGV; abweichend Art. 41 EGKSV)³²⁰ ist ein Grundpfeiler des

ren Verfahren (Nichtigkeitsklage oder Vorabentscheidungsverfahren) festgestellt hat, da das Kriterium der „hinreichend qualifizierten Verletzung“ eine über die „einfache“ Rechtsverletzung hinausgehende, offenkundige und erhebliche Überschreitung der Befugnisgrenzen des Gemeinschaftsgesetzgebers impliziert. Vgl. Urteil vom 2. Dezember 1971, *Schöppenstedt*, Rs. 5/71, Slg. 1971, S. 975, 985; Urteil vom 25. Mai 1978, HNL, verb. Rs. 83 und 94/76, 4, 15 und 40/77, Slg. 1978, S. 1209, 1224; Urteil vom 30. Mai 1989, SA *Roquette frères*, Rs. 20/88, Slg. 1988, S. 1553, 1588; Urteil vom 6. Juni 1990, AERPO, Rs. C-119/88, Slg. 1990, S. I-2189, 2211; Urteil vom 19. Mai 1992, *Mulder und Heinemann*, verb. Rs. C-104/89 und C-37/90, Slg. 1992, S. I-3061.

³¹⁹ Siehe oben S. D 61.

³²⁰ Ein ähnliches Verfahren ist vorgesehen in dem Protokoll vom 3. Juni 1971 betreffend die Auslegung des Übereinkommens vom 27. September 1968 über die gerichtliche Zuständigkeit und die Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen durch den Gerichtshof (EuGVÜ), in Kraft seit 1. Februar 1973; Text in der Fassung des Übereinkommens über den Beitritt des Königreichs Spanien und der Portugiesischen Republik in: ABl. EG 1990, C 189, S. 25. Auslegung und Anwendung des EuGVÜ sind grundsätzlich Sache der nationalen Gerichte. Durch dieses Protokoll ist dem EuGH zur Wahrung der Einheitlichkeit eine Zuständigkeit zur Auslegung des EuGVÜ im Wege der Vorabentscheidung übertragen worden. Vorlageberechtigt sind dabei Gerichte, die „als Rechtsmittelinstanz entscheiden“, vorlageverpflichtet die namentlich aufgeführten hierarchisch obersten Gerichte der Vertragsstaaten.

kommunitären Rechtsschutzsystems. Als „ausgelagertes Zwischenverfahren“³²¹ stellt es die Verbindung zu den einzelstaatlichen Gerichten her und bildet eine Schnittstelle zwischen nationalem Recht und Gemeinschaftsrecht. Seine überragende Bedeutung für die Rechtspraxis verdankt es dem Umstand, daß die beiden Rechtskreise sich zunehmend gegenseitig beeinflussen und durchdringen und daß das wirtschaftlich, soziale und politische Leben in den Mitgliedstaaten immer stärker in das kommunitive Beziehungsnetz eingebunden ist.

Wenn das Verfahren auch in Einzelheiten seiner Ausgestaltung und des Verfahrensablaufs durchaus noch verbesserungsfähig ist (siehe dazu die nachfolgenden Ausführungen), so ist doch unbestritten, daß es sich bewährt hat. Ohne diese Verfahrensart bestünde das Gemeinschaftsrecht nicht in seiner heutigen Ausprägung als unmittelbar geltendes und vorrangiges *ius commune*. In seiner Grundstruktur als Instrument des judiziellen Dialogs und der Zusammenarbeit zwischen den nationalen Gerichten und der institutionellen Gemeinschaftsgerichtsbarkeit kann das Vorabentscheidungsverfahren daher nicht in Frage gestellt werden.³²²

b) Vorlageberechtigte Gerichte

Das Vorabentscheidungsverfahren kann nur von Gerichten, nicht Verwaltungsbehörden oder der Staatsanwaltschaft eingeleitet werden.

Was unter „Gericht“ in diesem Sinne zu verstehen ist, definieren die Gemeinschaftsverträge nicht. Nach gefestigter Rechtsprechung des EuGH ist für den Gerichtsbegriff wesentlich, daß es sich ungeachtet der jeweiligen Bezeichnung um eine unabhängige, nicht weisungsgebundene staatliche Einrichtung zur Streitentscheidung mit obligatorischer Gerichtsbarkeit handelt.³²³ Darunter fallen z.B. auch Berufskammern, soweit sie streitentscheidende Befugnisse wahrnehmen,³²⁴ weiterhin tarifvertragliche Schiedsgerichte, die aufgrund einer gesetzlichen Vorschrift Streitigkeiten zwischen den Tarifvertragspar-

³²¹ G. Ress, Die Entscheidungserheblichkeit im Vorlageverfahren nach Art. 177 EWG-Vertrag im Vergleich zum Vorlageverfahren nach Art. 100 Abs. 1 GG, in: Festschrift für G. Jähr, 1993, S. 339.

³²² So auch der Rothley-Bericht, Dok. PE 155.441/endg., Rdnr. 19.

³²³ Urteil vom 30. Juni 1966, *Vaassen-Göbbels*, Rs. 61/65, Slg. 1966, S. 583; vgl. auch Urteil vom 11. Juni 1987, *Pretöre di Salò*, Rs. 14/86, Slg. 1987, S. 2545, 2567; Urteil vom 23. März 1982, Nordsee, Rs. 102/81, Slg. 1982, S. 1095.

³²⁴ Urteil vom 6. Oktober 1981, *Broekmeulen*, Rs. 246/80, Slg. 1981, S. 2311, 2328 (für den niederländischen Streitsachenausschuß für Angelegenheiten der allgemeinen Medizin); Beschluß vom 18. Juni 1980, *Borker*, Rs. 138/80, Slg. 1980, S. 1975 (für den französischen Conseil de l'Ordre des Avocats, der keine streitentscheidenden Befugnisse besitzt, sondern lediglich zur Abgabe von Stellungnahmen berechtigt ist).

teien entscheiden, falls besondere Bestimmungen in den Tarifverträgen fehlen.³²⁵

Ausgeschlossen sind private, aufgrund eines parteiautomen Schiedsvertrages eingesetzte Schiedsgerichte.³²⁶ Da sie keinen staatlichen Rechtsprechungsauftrag wahrnehmen, ihnen mithin die Einbindung in das allgemeine Rechtsschutzsystem der Mitgliedstaaten fehlt, sollen sie nicht (gerichts kostenfrei) die Rechtshilfe des EuGH in Anspruch nehmen können. Die Frontstellung des Gerichtshofes scheint sich dabei in erster Linie gegen die Möglichkeit einer Manipulation des Verfahrens durch Private zu richten.³²⁷

Diese grundsätzliche Weichenstellung ist rechtspolitisch nicht unumstritten, zieht man in Betracht, daß in den Mitgliedstaaten zunehmend private Schiedsgerichte zur Beilegung wirtschaftsrechtlicher Streitigkeiten eingeschaltet werden.³²⁸ Sie ist jedoch unter Rechtsschutzgesichtspunkten vertretbar; denn die Parteien wählen aus freien Stücken den Weg der privaten Schiedsgerichtsbarkeit und begeben sich damit der Rechtsschutzmöglichkeiten, die ihnen Verfahren vor den zuständigen nationalen Gerichten bieten. Im übrigen bleibt die Vorlageberechtigung staatlicher Gerichte, die im Zusammenhang mit Schiedsverfahren tätig werden (z.B. im Rahmen von Aufhebungsklagen oder Verfahren zur Vollstreckbarerklärung, §§ 1041, 1042 ZPO), unberührt.³²⁹

Wie immer man dieser Rechtsprechung gegenüberstehen mag, so muß man sich darüber im klaren sein, daß eine Korrektur im Wege einer Vertragstextänderung ausscheidet. Das schwerfällige Instrument der Vertragsrevision ist denkbar ungeeignet, um in einem grundsätzlich auf Ausfüllung durch Richterrecht angelegten Regelungskomplex Einzelretouches vorzunehmen. Vielmehr bietet sich hier zu gegebener Zeit eine erneute Vorlage an, die dem EuGH Gelegenheit gäbe, seine Rechtsprechung zu überdenken und ggf. zu revidieren.³³⁰

³²⁵ Urteil vom 17. Oktober 1989, *Danfoss*, Rs. 109/88, Slg. 1989, S. 3220, 3224.

³²⁶ Urteil vom 23. März 1982, *Nordsee*, a. a. O. (Fn. 323).

³²⁷ Vgl. Urteile vom 11. März 1980 und vom 16. Dezember 1981, *Foglia gg. Novelle*, Rs. 104/79, Slg. 1980, S. 745 bzw. Rs. 244/80, Slg. 1981, S. 3045.

³²⁸ A. von Winterfeld, Möglichkeiten der Verbesserung des individuellen Rechtsschutzes im Europäischen Gemeinschaftsrecht, in: *NJW* 1988, S. 1409, 1412; Zur Diskussion der Problematik siehe auch M. A. Dausies, Das Vorabentscheidungsverfahren nach Artikel 177 EWG-Vertrag, 1985, S. 55 f. mit weiteren Nachweisen.

³²⁹ Urteil vom 23. März 1982, *Nordsee*, a. a. O. (Fn. 323), S. 1111.

³³⁰ Nach gefestigter Rechtsprechung des EuGH sind einzelstaatliche Gerichte nicht gehindert, bereits in einem gleichartigen Fall entschiedene Fragen erneut vorzulegen, womit der Gerichtshof implizit für sich in Anspruch nimmt, von seiner eigenen früheren Rechtsprechung abzuweichen: Urteil vom 27. März 1963, *Da Costa*, verb. Rs. 28-30/62, Slg. 1963, S. 63, 81.

In Kreisen der deutschen Administration ist in letzter Zeit erwogen worden, zur Entlastung des EuGH die Vorlageberechtigung auf letztinstanzliche Gerichte der Mitgliedstaaten zu beschränken,³³¹ wobei die Urheber dieser Initiative nicht präzisieren, ob sie darunter nur die hierarchisch obersten Gerichte (abstrakte oder institutionelle Betrachtungsweise) oder aber jedes Gericht, das im konkreten Einzelfall im letzten Rechtszug entscheidet (konkrete oder funktionelle Betrachtungsweise) verstehen.

Dergleichen Bestrebungen, die ersichtlich aus dem Bemühen geboren wurden, mißliebige Vorlagen „undisziplinierter“ Untergerichte auszuschließen, sollte eine klare Absage erteilt werden. Der kurzfristig erzielte Vorteil einer Eindämmung der Prozeßflut müßte mit gravierenden Einbußen der Individualschutzqualität des Verfahrens erkauft werden:³³²

- Prozeßparteien, die mit ihrer Rechtsauffassung zu einer entscheidungserheblichen Frage des Gemeinschaftsrechts unterliegen, würden unter Rechtsmittelzwang gesetzt. Sie müßten den Rechtsstreit bis zur letzten Instanz vorantreiben, um entweder eine Vorlage beim EuGH zu erwirken oder – bei abstrakter Betrachtung, sofern der Rechtsmittelweg unterhalb der Ebene des hierarchisch obersten Gerichts endet – eine ihnen günstige Entscheidung des in concreto letztinstanzlichen Gerichts zu erhalten. Die Einschränkung der Vorlageberechtigung würde in beiden Fällen eine unnötige Verfahrensverschleppung begünstigen.³³³
- In bestimmten Kategorien von Streitsachen (z. B. Bußgeldsachen im Ordnungswidrigkeitenverfahren), in denen wegen ihrer vom Gesetzgeber vermuteten geringeren Bedeutung der Instanzenzug in keinem Fall zu einem obersten (Fach-)Gericht führen kann, wäre die Möglichkeit einer Befassung des EuGH generell ausgeschlossen. Damit bestünde die Gefahr, daß sich für gewisse Bereiche des Rechtslebens ein „europarechtsfreier“ Raum herausbildet. Erfahrungsgemäß treten gerade in Ordnungswidrigkeitenverfahren häufig Fragen des Gemeinschaftsrechts von einzelfallübergreifender Tragweite auf.

Im übrigen sollte nicht übersehen werden, daß in der Vergangenheit die Mittel- und Untergerichte eine eminent wichtige Rolle bei der effektiven Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts im Rechtsalltag gespielt haben. Rund 70% der in den letzten Jahren beim EuGH registrierten Vorabentscheidungsersuchen sind von Instanzgerichten aus-

³³¹ P. Clever, Grundsätzliche Bemerkungen zur Rechtsprechung des EuGH, in: DAngVers 1993, S. 71, 75.

³³² Siehe Th. von Danwitz, Die Garantie effektiven Rechtsschutzes im Recht der Europäischen Gemeinschaft, in: NJW 1993, S. 1108, 1113 ff.

³³³ So auch der Rothley-Bericht, a. a. O. (Fn. 322), Rdnr. 19.

gegangen. In der Gesamtstatistik der Vorlagen deutscher Gerichte (800 bis einschließlich 1992) schlugen Ersuchen nicht oberster Gerichte mit 555 zu Buch. Was die Vorlagehäufigkeit einzelner deutscher Gerichte betrifft, so rangieren unmittelbar hinter dem Bundesfinanzhof (127 Vorlagen, überwiegend auf dem Gebiet der Warentarifierung) zwei Eingangsgerichte, das Finanzgericht Hamburg (83 Vorlagen aus allen Gebieten des Zoll- und Steuerrechts) und das Verwaltungsgericht Frankfurt am Main (77 Vorlagen, überwiegend auf dem Gebiet der Gemeinsamen Agrarmarktordnungen).³³⁴

Der Wachsamkeit nicht zuletzt der Instanzgerichte ist es zu verdanken, daß das Gemeinschaftsrecht sich über vier Jahrzehnte hinweg kontinuierlich zu einer vorrangigen, mit eigenen Struktur- und Ordnungsprinzipien ausgestatteten und der Wahrung der Grundrechte verpflichteten Rechtsordnung entwickeln konnte; man denke in diesem Zusammenhang nur an die *causes célèbres* „Costa gg. ENEL“ (Vorrang des Gemeinschaftsrechts: Vorlage eines italienischen Friedensrichters),³³⁵ „Cassis de Dijon“ (Warenfreizügigkeit: Vorlage eines deutschen Finanzgerichts)³³⁶ und „Hauer“ (Grundrechte: Vorlage eines deutschen Verwaltungsgerichts).³³⁷ Gelegentlich dürfte auch das Spannungsverhältnis zwischen den Instanzen einer Gerichtsbarkeit sich befruchtend auf die Vorlagefreudigkeit auswirken.³³⁸ Die zögerliche Inanspruchnahme des Verfahrens durch die Obergerichte wird zum Teil durch entsprechende Vorlagen von Untergerichten in späteren ähnlich gelagerten Fällen ausgeglichen; umgekehrt kann die vom Untergericht im Wege der Vorabentscheidung herbeigeführte Klärung einer streitigen Gemeinschaftsrechtsfrage die Obergerichte entlasten.

Kritisch zu fragen bleibt schließlich, ob in Anbetracht der „Fotofrost“-Rechtsprechung des EuGH (der für sich das Monopol der

³³⁴ Siehe dazu die detaillierte Aufschlüsselung der Vorlagehäufigkeit mitgliedstaatlicher Gerichte bei C. O. Lenz, *Firnis oder Rechtsgemeinschaft – Einschränkung des Vorlagerechts nach Art. 177 EWGV auf letztinstanzliche Gerichte?*, in: NJW 1993, S. 2664. Hiernach stehen im einzelnen 5 Vorlagen des BAG 28 Vorlagen unterinstanzlicher Arbeitsgerichte gegenüber; 31 Vorlagen des BGH 72 unterer Instanzen; 40 Vorlagen des BSG 38 nachgeordneter Sozialgerichte sowie 126 Vorlagen des BFH 275 von Finanzgerichten. Ähnlich stellt sich nach der Statistik des Verfassers die Lage in den übrigen Mitgliedstaaten dar: Insgesamt wurde der EuGH im Rahmen des Verfahrens nach Art. 177 EGV bisher mit Ersuchen von 583 Gerichten befaßt. So verteilen sich etwa die bisher insgesamt 288 Vorlagen aus Belgien auf 65 Gerichte, die 295 italienischen Vorlagen auf 108 und die 440 Vorlagen aus Frankreich auf 158 Gerichte.

³³⁵ Urteil vom 15. Juli 1964, *Costa gg. ENEL*, Rs. 6/64, Slg. 1964, S. 1251.

³³⁶ Urteil vom 20. Februar 1979, *Rewe-Zentral*, Rs. 120/78, 1979, S. 649.

³³⁷ Urteil vom 13. Dezember 1979, *Hauer*, Rs. 44/79, Slg. 1979, S. 3727.

³³⁸ R. Voß, *Erfahrungen und Probleme bei der Anwendung des Vorabentscheidungsverfahrens nach Art. 177 EWGV aus der Sicht eines deutschen Richters*, in: EuR 1986, S. 95, 106.

Verwerfung sekundären Gemeinschaftsrechts in Anspruch nimmt)³³⁹ nicht auch Untergerichten jedenfalls dann zwingend ein Vorlagerecht zu konzedieren wäre, wenn sie einen für die Entscheidung des Rechtsstreits erheblichen Sekundärrechtsakt für ungültig halten und deshalb unangewendet lassen wollen.

Die Verweigerung des Vorlagerechts in Verbindung mit der durch das Richterrecht des EuGH verhängten Kompetenzsperre für die Verwerfung sekundären Gemeinschaftsrechts hätte nämlich in diesem Fall zur Folge, daß mitgliedstaatliche Gerichte gezwungen wären, von ihnen für rechtswidrig erachtetes Gemeinschaftsrecht anzuwenden, ohne vorab eine authentische Klärung der Gültigkeitsfrage durch den EuGH veranlassen zu können. Eine solche Konsequenz erschiene mit der gemeinschaftsrechtlichen Verantwortung des nationalen Richters unvereinbar und im Hinblick auf seine Bindung an Gesetz und Recht (vgl. Art. 20 Abs. 3 GG), d.h. seinen Auftrag, Gerechtigkeit zu üben, unerträglich.

c) Vorlagepflichtige Gerichte

Vorbehaltlich gewisser Durchbrechungen im summarischen Verfahren³⁴⁰ sind vorlageberechtigte Gerichte de lege lata zur Vorlage verpflichtet,

- soweit es sich um ein letztinstanzliches Gericht handelt, d.h. ein Gericht, „dessen Entscheidungen selbst nicht mehr mit Rechtsmitteln des innerstaatlichen Rechts angefochten werden können“ (Art. 177 Abs. 3 EGV, Art. 150 Abs. 3 EAGV);
- unabhängig von der instanziellen Zuständigkeit und gerichtsorganisatorischen Stellung, soweit das betreffende Gericht sekundäres Gemeinschaftsrecht wegen angenommener Rechtswidrigkeit nicht anwenden will.³⁴¹

Hinsichtlich des Kriteriums der Letztinstanzlichkeit ist bis heute nicht abschließend geklärt,³⁴² ob sein Vorliegen nach der abstrakten

³³⁹ Urteil vom 22. Oktober 1987, Foto-Frost, Rs. 314/85, Slg. 1987, S. 4199, siehe auch oben S. D 54.

³⁴⁰ Urteil vom 24. Mai 1977, Hoffmann-La Roche, Rs. 107/76, Slg. 1977, S. 957 bzw. Urteil vom 27. Oktober 1982, Morson und Jhanjan, verb. Rs. 35 und 36/82, Slg. 1982, S. 3723 (betreffend die Vorlagepflicht letztinstanzlicher Gerichte); Urteil vom 21. Februar 1991, Zuckerfabrik Süderdithmarschen, verb. Rs. C-143/88 und C-92/89, Slg. 1991, S. I-415 (betreffend die Vorlagepflicht bei Verwerfung sekundären Gemeinschaftsrechts). Dazu: S. Schlemmer-Schulte, Gemeinschaftsrechtlicher vorläufiger Rechtsschutz und Vorlagepflicht, in: EuZW 1991, S. 307.

³⁴¹ Urteil vom 22. Oktober 1987, Foto-Frost, a.a.O. (Fn. 339). Dazu: A. Arnulf, in: ELR 1988, S. 125; G. Bebr, in: CMLR 1988, S. 667; A. Glaesner, in: EuR 1990, S. 143; W. Vogel-Claussen, in: NJW 1989, S. 3058.

³⁴² Lediglich ein obiter dictum des frühen Urteils Costa gg. ENEL vom 15. Juli 1964, Rs. 6/64, Slg. 1964, S. 1251, weist ansatzweise auf eine konkrete Betrachtungsweise hin. Deutsche Gerichte scheinen ebenfalls von der konkreten Auffassung auszugehen.

(institutionellen) oder der konkreten (funktionellen) Methode zu beurteilen ist. Es geht hierbei um die Frage, ob auch nicht oberste Gerichte der Mitgliedstaaten³⁴³ vorlagepflichtig sind, wenn im konkreten Rechtsstreit gegen ihre Entscheidung kein (ordentlicher)³⁴⁴ Rechtsbehelf mehr gegeben ist.

In der heutigen Situation einer notorischen Ausschöpfung der Kapazitätsreserven der Gemeinschaftsgerichtsbarkeit sprechen überwiegende Gründe für eine Lockerung der Vorlagepflicht im Sinne der abstrakten (institutionellen) Auffassung. Sie würde der zentralen Funktion des Verfahrens, der Wahrung der europäischen Rechtseinheit, gerecht und verspräche gleichzeitig einen spürbaren Entlastungseffekt für den EuGH. Eine Verkürzung des Rechtsschutzes wäre nicht zu befürchten, da den mitgliedstaatlichen Gerichten auf allen Ebenen des Gerichtsaufbaus und auf jeder Stufe des Instanzenzugs die Vorlageberechtigung erhalten bliebe. Innerhalb der einzelnen mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen würde die unverzichtbare Rechtseinheit (wie bisher) durch die Über-/Unterordnung der nationalen Rechtsprechungsorgane im Instanzenzug und die Präjudizwirkung höchstrichterlicher Entscheidungen gesichert.

In Ermangelung einer klärenden Rechtsprechung des EuGH empfiehlt es sich, im Hinblick auf die gebotene Rechtssicherheit den Kreis der vorlagepflichtigen Gerichte durch eine redaktionelle Änderung

So anerkennt für den Bereich der Verwaltungsgerichtsbarkeit das BVerwG die Nichtvorlage eines OVG im Falle der Nichtzulassungsbeschwerde als zwingenden Revisionsgrund („grundsätzliche Bedeutung“ der Rechtssache i.S.v. § 132 Abs. 2 Ziff. 1 VwGO): z.B. BVerwG, Urteil vom 20. März 1986, in: EuR 1986, S. 282; BVerwG, Urteil vom 22. Oktober 1986, in: NJW 1988, S. 664. Diese Spruchpraxis läßt darauf schließen, daß nach Ansicht des BVerwG ein OVG, das die Revision nicht zuläßt, damit ggf. seine eigene Vorlagepflicht begründet: C. O. Lenz, Rechtsschutz vor dem Europäischen Gerichtshof, in: ZAP 1989, S. 767, 770; H. Mutke, Die unterbliebene Vorlage an den Europäischen Gerichtshof als Revisionsgrund im Verwaltungsprozess, in: DVBl. 1987, S. 403.

Weniger vorlagefreundlich ist die Rechtsprechung des BFH, der eine Vorlagepflicht der Finanzgerichte im Hinblick auf die Möglichkeit der Nichtzulassungsbeschwerde zu verneinen scheint, ohne aus dem Umstand, daß Gemeinschaftsrechtsfragen anstehen, generell auf die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache zu schließen (BFH, Urteil vom 3. Februar 1987, BStBl. 1987 II, S. 305).

³⁴³ Vorlagepflichtige oberste Gerichte sind in der Bundesrepublik Deutschland das Bundesverfassungsgericht (BVerfGE Bd. 37, S. 271, 282, „Solange I“-Beschuß) und die fünf obersten Gerichtshöfe des Bundes (Bundesgerichtshof, Bundesverwaltungsgericht, Bundesarbeitsgericht, Bundesfinanzhof, Bundessozialgericht).

³⁴⁴ Ausgenommen sind selbstverständlich außerordentliche Rechtsbehelfe wie die Wiederaufnahme (franz.: „révision“) rechtskräftig abgeschlossener Verfahren oder verfassungsgerichtliche Kontrollverfahren. Da derartige Rechtsbehelfe selbst gegen Entscheidungen oberster (Fach-)Gerichte offenstehen, würde ihre Einbeziehung in den Kreis der „Rechtsmittel des innerstaatlichen Rechts“ der Vorlagepflicht jegliche Substanz entziehen.

der einschlägigen Vertragstexte eindeutig abzugrenzen. Dementsprechend wären Art. 177 Abs. 3 EGV, Art. 150 Abs. 3 EAGV in der Weise neu zu fassen, daß der Ausdruck „einzelstaatliches Gericht . . ., dessen Entscheidungen selbst nicht mehr mit Rechtsmitteln des innerstaatlichen Rechts angefochten werden können“ durch den Ausdruck „oberstes Gericht eines Mitgliedstaats“ ersetzt würde.³⁴⁵

d) Sanktionen bei Verletzung der Vorlagepflicht

Die statistisch belegte, immer noch spürbare Zurückhaltung verschiedener mitgliedstaatlicher Gerichte bei der Inanspruchnahme des Vorabentscheidungsverfahrens, die durch mangelnde Vertrautheit mit den Verfahrensmechanismen, aber auch durch fehlende Kenntnis des materiellen Gemeinschaftsrechts bedingt sein dürfte,³⁴⁶ läßt bezweifeln, daß bestehende Vorlagepflichten immer sorgfältig eingehalten werden.

Grundsätzlich können Verletzungen der Vorlagepflicht mit Mitteln des kommunitären, aber auch des nationalen Rechts sanktioniert werden:

- Unstreitig stellt die rechtswidrige Unterlassung der Vorlage durch ein mitgliedstaatliches Gericht eine dem betreffenden Mitgliedstaat zuzurechnende Vertragsverletzung dar, die Gegenstand eines Infraktionsverfahrens (Art. 169, 170 EGV, Art. 141, 142 EAGV) bilden kann.³⁴⁷ Allerdings hat die Kommission aus rechtspolitischen Zweckmäßigkeitserwägungen in derartigen Fällen bislang von der Erhebung der Klage abgesehen.³⁴⁸ Wenn auch die Feststellung eines Vertragsverstosßes durch pflichtwidrige Nichtvorlage keine Auswirkung auf die in Rechtskraft erwachsene Anlaßentscheidung hätte, so bliebe doch die Folgenbeseitigungspflicht des betreffenden Mitgliedstaats (Art. 171 EGV; Art. 143 EAGV) unberührt, der den gemeinschaftsrechtswidrigen Zustand, den das unter Verletzung der Vorlagepflicht ergangene Urteil herbeigeführt hat, mit allen

³⁴⁵ Art. 41 EGKSV, der für den Montanbereich das Vorlagerecht (und implizit wohl auch die Vorlagepflicht) hinsichtlich Gültigkeitsfragen an das Vorliegen eines „Streitfalls vor einem staatlichen Gericht“ knüpft, wäre entsprechend anzupassen.

³⁴⁶ R. Voß, a. a. O. (Fn. 338), S. 103 f.

³⁴⁷ K.-D. Borchardt, Vertragsverletzungsverfahren, in M. A. Dausen (Hrsg.), Handbuch des EG-Wirtschaftsrecht, 1993, P. I, Rdnr. 14; M. A. Dausen, Das Vorabentscheidungsverfahren nach Art. 177 EWG-Vertrag, 1985, S. 76 f.; vorsichtiger P. Karpenstein, in: E. Grabitz, EWG-Vertrag, Art. 169, Rdnr. 15-17; Urteil vom 26. Februar 1976, Kommission gg. Italien, Rs. 52/75, Slg. 1976, S. 277, 285; Urteil vom 5. Mai 1970, Kommission gg. Belgien, Rs. 77/69, Slg. 1970, S. 237, 243.

³⁴⁸ Dazu kritisch: C.-D. Ehlermann, Die Verfolgung von Vertragsverletzungen durch die Kommission. Europäische Gerichtsbarkeit und nationale Verfassungsgerichtsbarkeit, in: Festschrift für H. Kutscher, 1981, S. 135.

ihm zur Verfügung stehenden Mitteln – unbeschadet etwaiger Rechte Dritter – zu beseitigen hätte (z.B. durch Erteilung einer beantragten Genehmigung auch bei rechtskräftiger Zurückweisung des Antrags oder durch Verzicht auf die Eintreibung einer Abgabe auch bei rechtskräftiger Verurteilung zur Zahlung).

- Unabhängig von diesem kommunitären Verfahren, an dessen Praktikabilität und Effizienz in bezug auf Vorlagepflichtverletzungen berechnete Zweifel bestehen, sieht von den mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen lediglich die deutsche eine eigene nationale Sanktionsmöglichkeit vor. Diese ist über die jüngere Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Garantie des gesetzlichen Richters (Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG) verfassungsrechtlich abgesichert. Infolge der dem EuGH zuerkannten Stellung als gesetzlicher Richter im Sinne des deutschen Grundgesetzes³⁴⁹ wird dem einzelnen die Möglichkeit eröffnet, sich im Falle der pflichtwidrigen Nichtvorlage mit der Verfassungsbeschwerde (Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG) zur Wehr zu setzen.³⁵⁰ Allerdings schützt die Gewähr des gesetzlichen Richters nur vor (objektiver) Willkür, nicht vor Rechtsirrtümern des Prozeßgerichts, wobei es in den einschlägigen Fällen um das bewußte Abweichen eines obersten Fachgerichts von einer gefestigten Rechtsprechung des EuGH ging.³⁵¹ Liegt eine eindeutige Rechtsprechung des Gemeinschaftsgericht noch nicht vor, ist ein Verstoß gegen Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG nur anzunehmen, „wenn mögliche Gegenauffassungen zu der entscheidungserheblichen Frage des Gemeinschaftsrechts gegenüber der vom Gericht vertretenen Meinung eindeutig vorzuziehen sind“.³⁵²

Damit bleibt das grundgesetzliche Willkürverbot in seinem Schutzzumfang deutlich hinter der gemeinschaftsrechtlichen Vorlageverpflichtung im Lichte der C.I.L.F.I.T.-Rechtsprechung des EuGH zurück, die auf das Vorliegen eines „vernünftigen Zweifels an der Entscheidung der gestellten Frage“ abstellt und den Umfang der Ver-

³⁴⁹ BVerfGE Bd. 73, S. 339, 366.

³⁵⁰ Nicht veröffentlichte Beschlüsse des BVerfG: 2 BvR 687/85 vom 8. April 1987, 2 BvR 763/85 vom 4. November 1987, 2 BvR 876/85 vom 4. November 1987, alle abgedruckt in: EuGRZ 1988, S. 113 ff. bzw. 120 ff.; kritisch: U. Wölker, Wann verletzt eine Nichtvorlage an den EuGH die Garantie des gesetzlichen Richters?, in: EuGRZ 1988, S. 97; R. Arnold, Gesetzlicher Richter (Art. 101 Abs. 1 S. 2 GG) und Pflicht zur Vorlage an den Europäischen Gerichtshof (Art. 177 Abs. 3 EWGV), in: Festschrift für K. Neumayer, 1985, S. 17, 25.

³⁵¹ Ebd.

³⁵² Nicht veröffentlichter Beschluß des BVerfG: 2 BvR 808/82 vom 9. November 1987, abgedruckt in: EuGRZ 1988, S. 109 ff.; BVerfGE Bd. 82, S. 159, 195. Zu diesem Problembereich siehe auch: R. Stettner, Europäisches Gemeinschaftsrecht als Quelle der Rechtsfindung deutscher Gerichte, 1974–1984, in: AöR 1986, S. 359 (Teil 1), S. 537 (Teil 2), mit zahlreichen Hinweisen auf die Praxis deutscher Gerichte.

pflichtung durch die Aufforderung an das Prozeßgericht konkretisiert, den Besonderheiten der mehrsprachigen Gemeinschaftsterminologie, dem Funktionszusammenhang der Regelung und etwaigen abweichenden Entscheidungen von Gerichten anderer Mitgliedstaaten Rechnung zu tragen.³⁵³

Seit längerem wird erörtert, durch Vertragsänderung ein Rechtsmittel gegen Entscheidungen nationaler Gerichte, die in Verletzung der Vorlagepflicht ergangen sind, einzuführen. Die Kommission hat bereits in ihrem Bericht über die Europäische Union 1975 vorgeschlagen, „den beteiligten Parteien ein Recht auf Anrufung des Gerichtshofes gegen die Entscheidung nationaler Gerichte [einzuräumen], wenn diese ihre Entscheidung in einer Frage des Unionsrechts ohne Anrufung des Gerichtshofes getroffen haben“.³⁵⁴

Der Vorschlag wurde in dem Vertragsentwurf des Europäischen Parlaments zur Gründung der Europäischen Union von 1984 aufgegriffen. Der Entwurf sieht ein Kassationsverfahren gegen Entscheidungen letztinstanzlicher nationaler Gerichte vor, mit denen die Befassung des EuGH im Wege der Vorabentscheidung verweigert oder ein Vorabentscheidungsurteil des EuGH mißachtet wurde.³⁵⁵

Unabhängig von der Frage, ob der EuGH bei der gegebenen Organisationsstruktur der Gemeinschaftsgerichtsbarkeit die zusätzliche Belastung überhaupt arbeitsmäßig bewältigen könnte,³⁵⁶ muß man sich darüber im klaren sein, daß die Verwirklichung dieser Vorstellungen die Grundkonzeption des Vorlageverfahrens verändern würde, das in seiner bestehenden Ausprägung auf Kooperation gleichrangiger Partner, nicht auf hierarchische Über- und Unterordnung angelegt ist.³⁵⁷

Prinzipiell können die einzelstaatlichen Gerichte zur Beachtung ihrer Vorlagepflicht (präventiv) durch eine a-priori-Kontrolle oder (repressiv) durch eine a-posteriori-Kontrolle angehalten werden:

- Eine a-priori-Kontrolle könnte im Rahmen des anhängigen nationalen Verfahrens mittels einer Beschwerde gegen die Zurückweisung eines Antrags auf Vorlage veranlaßt werden; das auf diese Weise eingeleitete Verfahren vor dem Gerichtshof würde mit dem

³⁵³ Urteil vom 6. Oktober 1982, C.I.L.F.I.T., Rs. 283/81, Slg. 1982, S. 3415, 3430; dazu *M. A. Dausies*, a. a. O. (Fn. 347), S. 74f.

³⁵⁴ Bericht der Kommission über die Europäische Union, Bulletin der EG, Beilage 5/75, S. 39.

³⁵⁵ Art. 43, fünfter Spiegelstrich des Entwurfs einer Entschließung des Europäischen Parlaments vom 14. Februar 1984, abgedruckt u. a. bei: *J. Schwarze/R. Bieber*, Eine Verfassung für Europa, 1984, S. 340.

³⁵⁶ *U. Everling*, Justiz im Europa von morgen, in: DRiZ 1993, S. 5, 12.

³⁵⁷ Vgl. *Rothley*-Bericht, a. a. O. (Fn. 322), Rdnr. 22.

Vorabentscheidungsverfahren selbst den Charakter eines Zwischenverfahrens teilen.

Ein derartiges „Vorlageerzwingungsverfahren“ scheidet schon allein deshalb aus, weil die Vorlagepflicht in der Regel nicht unabhängig vom Inhalt des Urteils festgestellt werden kann; denn erst aus diesem ergibt sich, ob etwa eine von einer Partei aufgeworfene Frage des Gemeinschaftsrechts entscheidungserheblich war oder ob ein nicht letztinstanzliches Gericht unter Verletzung des Verwerfungsmonopols des EuGH eine Vorschrift des sekundären Gemeinschaftsrechts unangewendet gelassen hat.

Eine a-priori-Kontrolle wäre zudem insofern systemwidrig, als das Vorabentscheidungsverfahren kein subjektives Recht der Parteien auf Anrufung des EuGH kennt. Die Befassung des Gerichtshofes ist vielmehr ausschließlich Sache des Prozeßgerichts, das ggf. auch von Amts wegen vorlegen kann und allein den Inhalt der Vorlagefrage bestimmt.³⁵⁸

- Demnach käme allenfalls eine a-posteriori-Kontrolle, etwa in Form einer Kassationsbeschwerde gegen das unter Mißachtung der Vorlagepflicht erlassene Urteil in Betracht.

Auch insoweit sind jedoch grundsätzliche Bedenken angebracht. Da das subjektive Kriterium des „vernünftigen Zweifels“ trotz des Objektivierungsbemühens des EuGH³⁵⁹ sich einer exakten Definition entzieht, wird die Feststellung einer pflichtwidrigen Nichtvorlage in der Praxis auf Fälle beschränkt bleiben, in denen das Verwerfungsmonopol des EuGH mißachtet, von einer eindeutigen Rechtsprechung abgewichen oder entscheidungserhebliches Gemeinschaftsrecht grob und offensichtlich fehlerhaft ausgelegt wurde.

Damit aber würde der Gerichtshof in dieser Verfahrensart zu einer Superkassationsinstanz in allen Fragen des Gemeinschaftsrechts. Mit dem der föderativen Gemeinschaftskonstruktion und ihrem System der Kompetenzverteilung zugrundeliegenden Prinzip, daß Gemeinschaftsorgane nicht nationale Hoheitsakte aufheben oder abändern können, würde gebrochen.

Die angestellten Überlegungen können selbstverständlich nur Denkanstöße geben. Sie dürften aber erkennen lassen, daß die erörterten Mechanismen den Kompetenzrahmen der Gemeinschaft/Union in ihrer aktuellen Gestalt sprengen und wohl auch auf absehbare Zeit ihre politische Integrationskraft übersteigen würden.

³⁵⁸ Urteil vom 9. Dezember 1965, *Singer*, Rs. 44/65, Slg. 1965, S. 1267, 1275; vgl. Urteil vom 6. Oktober 1982, C.I.L.F.I.T., a. a. O. (Fn. 353), S. 3428; vgl. Urteil vom 29. September 1987, *Zaera*, Rs. 126/86, Slg. 1987, S. 3697, 3715. Siehe auch *G. Ress*, Wichtige Vorlagen deutscher Verwaltungsgerichte an den Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften, in: *Die Verwaltung* 1987, S. 177, 194.

³⁵⁹ Vgl. Urteil vom 6. Oktober 1982, C.I.L.F.I.T., a. a. O. (Fn. 353), S. 3430.

e) Verstärkte Nutzung des kooperativen Charakters des Verfahrens

aa) Begründung der Vorlagen

Anders als das Bundesverfassungsgericht im Verfahren der konkreten Normenkontrolle (Art. 100 Abs. 1 GG) prüft der EuGH im Vorabentscheidungsverfahren grundsätzlich nicht die Erforderlichkeit der Vorlage und insbesondere nicht die Entscheidungserheblichkeit der Vorlagefrage.³⁶⁰ Dies hat seinen guten Grund, denn die Entscheidungserheblichkeit ist eng mit Fragen des innerstaatlichen materiellen und Verfahrensrechts verknüpft, über die zu befinden der EuGH weder legitimiert noch in der Lage ist. Im übrigen vermeidet der Gerichtshof tunlichst den Begriff der „Zulässigkeit“³⁶¹ im Zusammenhang mit Vorabentscheidungen und spricht stattdessen lieber von seiner „Zuständigkeit“ zur Beantwortung der Vorlagefrage.³⁶²

Als Prozeßvoraussetzungen prüft er in dieser Verfahrensart außer der Gerichtsqualität des vorliegenden Spruchkörpers lediglich

- die gemeinschaftsrechtliche Natur der Vorlagefrage, was einerseits die Prüfung von Fragen des innerstaatlichen Rechts,³⁶³ andererseits von rein politischen Fragen³⁶⁴ ausschließt;
- das Vorliegen eines echten Rechtsstreits im Ausgangsverfahren, womit eine Befassung des EuGH aufgrund manipulierender Parteiabsprachen verhindert werden soll.³⁶⁵

³⁶⁰ Z. B. Urteil vom 30. April 1986, *Asjes*, verb. Rs. 209-213/84, Slg. 1986, S. 1425, 1460; Urteil vom 14. Februar 1980, *Damiani*, Rs. 53/79, Slg. 1980, S. 273, 281; Urteil vom 16. Dezember 1981, *Foglia gg. Novello II*, Rs. 244/80, Slg. 1980, S. 3045, 3062; vgl. Urteil vom 6. Oktober 1982, *C.I.L.F.I.T.*, a. a. O. (Fn. 353), S. 3428. Siehe auch *G. Ress*, Die Entscheidungserheblichkeit im Vorlageverfahren nach Art. 177 EWG-Vertrag im Vergleich zum Vorlageverfahren nach Art. 100 Abs. 1 GG, a. a. O. (Fn. 321), S. 340f.

³⁶¹ Soweit ersichtlich, wurde der Begriff „(Un-)Zulässigkeit“ zum ersten Mal in dem jungen Urteil vom 19. März 1993, *Pretore di Genova*, Rs. C-157/92, noch nicht veröffentlicht, verwendet, mit dem der EuGH eine Vorlage als „offensichtlich unzulässig“ zurückgewiesen hat. Diese Formel erscheint nicht unbedenklich, weil sie geeignet ist, die Grenze zu den Direktklagen zu verwischen. Es bleibt abzuwarten, ob sie in späteren Entscheidungen aufgegriffen werden wird, was auf ein neues Verständnis der Rolle des Vorabentscheidungsverfahrens hindeuten könnte, oder ob sie einem bloßen Redaktionsversehen entsprungen ist.

³⁶² Z. B. Beschluß vom 27. Juni 1979, Rs. 105/79, Slg. 1979, S. 2257; Beschluß vom 12. März 1980, Rs. 68/80, Slg. 1980, S. 771; Urteil vom 22. November 1978, *Mattheus gg. Doego*, Rs. 93/78, Slg. 1978, S. 2203; 2211; Urteil vom 11. März 1980, *Foglia gg. Novello I*, Rs. 104/79, Slg. 1980, S. 745; Urteil vom 16. Dezember 1981, *Foglia gg. Novello II*, Rs. 244/80, Slg. 1981, S. 3045.

³⁶³ Beschluß vom 27. Juni 1979, a. a. O. (Fn. 362); Beschluß vom 12. März 1980, a. a. O. (Fn. 362).

³⁶⁴ Urteil vom 22. November 1978, *Mattheus gg. Doego*, a. a. O. (Fn. 362), S. 2211.

³⁶⁵ Urteil vom 11. März 1980, *Foglia gg. Novello I*, a. a. O. (Fn. 362); Urteil vom 16. Dezember 1981, *Foglia gg. Novello II*, a. a. O. (Fn. 362).

In letzter Zeit läßt das einschlägige Fallrecht verstärkt Tendenzen erkennen, einer mißbräuchlichen Inanspruchnahme des Verfahrens zu wehren.³⁶⁶ Dabei stellt der EuGH die Kooperationsfunktion und den Entscheidungshilfecharakter des Verfahrens in den Vordergrund, die zur gegenseitigen Rücksichtnahme verpflichteten und der Vorlage rein hypothetischer, für die Streitentscheidung unnützer Fragen entgegenstünden. Diese neuere Spruchpraxis könnte auf eine vorsichtige Abkehr von der bisherigen Rechtsprechungslinie im Sinne einer Abweisung bei offensichtlich fehlender Vorgeiflichkeit hinauslaufen.

Um den Gerichtshof in die Lage zu versetzen, „alle mit der Wahrnehmung seiner eigenen Aufgaben zusammenhängenden Fragen zu beurteilen, vor allem um gegebenenfalls . . . festzustellen, ob er zuständig ist“,³⁶⁷ ist eine entsprechende Begründung des Vorabentscheidungsersuchens ein wichtiges Funktionselement des Verfahrens. Für das vorliegende Gericht selbst hat der Begründungszwang den heilsamen Effekt, sich vorweg gedankliche Klarheit über die Erforderlichkeit der Vorlage und die zweckdienliche Formulierung der Frage verschaffen zu müssen.

Eine Begründung der Vorlage ist in den Gemeinschaftstexten nicht ausdrücklich vorgeschrieben, entspricht jedoch den gemeinsamen Rechtsprechungstraditionen der Mitgliedstaaten, wenngleich Form, Stil und Umfang der Entscheidungsgründe von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat verschieden sind. Der EuGH versteht die Begründung der Vorlage nicht als formale Zulässigkeitsvoraussetzung, wohl aber als ein Erfordernis zur Sicherung der Funktionsfähigkeit des Verfahrens. Dementsprechend haben Inhalt und Umfang der Begründung sich nach den konkreten Umständen des jeweiligen Einzelfalls zu richten; sie sind dem Ziel der Optimierung der Effizienz des Verfahrens untergeordnet.³⁶⁸ Als Mindeststandard ist zu fordern, daß die Gründe der Vorlageentscheidung den faktischen und normativen Rahmen der gestellten Frage in einer Weise umreißen, daß der Gerichtshof den Nutzen der erbetenen Antwort für die Entscheidung des Ausgangsrechtsstreits klar erkennen kann.³⁶⁹

Eine Festschreibung der Begründungspflicht in den Gemeinschaftstexten (Satzungen und Verfahrensordnung) erscheint unter diesen

³⁶⁶ Urteil vom 16. Juli 1992, *Meilicke*, Rs. C-83/91, Slg. 1992, S. I-4839; Urteil vom 28. November 1991, *Durighello*, Rs. C-186/90, Slg. 1991, S. I-5773; vgl. auch Urteil vom 16. Juni 1981, *Salonia*, Rs. 126/80, Slg. 1981, S. 1563.

³⁶⁷ Urteil vom 16. Dezember 1981, *Foglia* gg. *Novello* II, a. a. O. (Fn. 362), S. 3063.

³⁶⁸ Vgl. Urteil vom 12. Juni 1986, *Bertini*, verb. Rs. 98, 162 und 258/85, Slg. 1986, S. 1885, 1896; Urteil vom 16. Dezember 1981, *Foglia* gg. *Novello* II, a. a. O. (Fn. 362), S. 3062.

³⁶⁹ Urteil vom 26. Januar 1993, *Telemarsicabruzzo*, verb. Rs. C-320 und C-322/90, Rdnr. 6, noch nicht veröffentlicht; Beschluß vom 19. März 1993, *Banchero*, Rs. C-157/92, Rdnr. 4, noch nicht veröffentlicht.

Voraussetzungen entbehrlich. Gegenstand und Intensität der gebotenen Begründung sowie die Feststellung der Rechtsfolgen einer fehlenden oder unzulänglichen Begründung sollen vielmehr wie bisher durch Richterrecht präzisiert werden, das sich dabei flexibel an der Zweckbestimmung des Verfahrens orientieren, aber auch erzieherisch auf nationale Gerichte einwirken könnte.

Wenig sachdienlich erscheint der in diesem Kontext entwickelte Vorschlag, die einzelstaatlichen Gerichte zu verpflichten, mit der Vorlagefrage bereits einen Entscheidungsvorschlag zu verbinden, den der EuGH als „unbedenklich“ erklären könnte, „ohne sich damit für die Zukunft an diese Entscheidung zu binden“.³⁷⁰

Zum einen dürften die einzelstaatlichen Gerichte eine natürliche Scheu empfinden, sich zu einer Frage des ihnen nur begrenzt vertrauten Gemeinschaftsrechts zu äußern und dabei das Risiko einer Zurechtweisung durch das „Fachgericht“ EuGH zu laufen. Vor allem nationale Obergerichte könnten ein solches Erfordernis als eine ihrem Selbstverständnis widersprechende Zumutung empfinden. Die ohnehin bestehenden Berührungängste mit dem Gemeinschaftsrecht würden dadurch weiter erhöht, was ein psychologisches Klima der Vorlagefeindlichkeit begünstigen und damit die Neigung fördern könnte, Vorlagepflichten zu umgehen.

Zum anderen könnte der EuGH selbst es mit seinem Rechtsprechungsauftrag für unvereinbar ansehen, aus seiner Sicht unvollständige oder laienhafte Rechtsausführungen, auch wenn sie im Ergebnis oder der Tendenz nach zutreffen mögen, ohne die sachlich gebotenen Klarstellungen oder Ergänzungen als unbedenklich abzusegnen. Es ist vielmehr zu erwarten, daß er in der überwiegenden Mehrzahl der Fälle wie gewohnt in eine detaillierte Prüfung der aufgeworfenen Rechtsfragen eintreten wird, um zu verhindern, daß durch eine vorbehaltlose Unbedenklichkeitsbescheinigung der Rechtsauffassung des vorliegenden Gerichts faktische Präjudizwirkung verliehen würde.

Ein echter Entlastungseffekt dürfte von dem Vorschlag daher nicht zu erhoffen sein. Sinnvoller erschiene es unter diesen Umständen, auf die wünschenswerte Entlastung des EuGH durch eine Verlagerung der erstinstanzlichen Zuständigkeit für Vorabentscheidungen auf das EuG bei gleichzeitiger Einschränkung der Rechtsmittelmöglichkeiten beim EuGH hinzuwirken.³⁷¹

Es bedarf keiner besonderen Erwähnung, daß damit dem vorliegenden nationalen Gericht keineswegs die Möglichkeit genommen werden soll, wie bisher in den Gründen seiner Vorlage aus freien Stücken seine Rechtsauffassung zu äußern und Argumente vorzutragen, um

³⁷⁰ Rothley-Bericht, a. a. O. (Fn. 322), Rdnr. 21.

³⁷¹ Siehe dazu die obigen Vorschläge S. D 95.

so den Gerichtshof zu veranlassen, sich mit seinen Ansichten auseinanderzusetzen.

bb) Stellungnahmen der Verfahrensbeteiligten

Die Stellungnahmen der Beteiligten im Vorabentscheidungsverfahren sind eine wichtige Erkenntnisquelle für den Gerichtshof, vor allem wenn es darum geht, das wahre Anliegen der Vorlagefrage in ihrem faktischen Kontext zu erschließen, den nationalen Regelungsrahmen zu umreißen oder die sozialen, wirtschaftlichen und politischen Komponenten der aufgeworfenen Fragen zu erhellen. Idealerweise sollten sie dazu beitragen, alle maßgeblichen tatsächlichen und rechtlichen Aspekte des Verfahrens auszuleuchten.

De lege lata haben ein Recht zur Abgabe schriftlicher Erklärungen (Art. 20 Satzung EG, Art. 21 Satzung EAG, Art. 103 § 3 VerfO EuGH) und zur Teilnahme an der mündlichen Verhandlung die „Parteien“ (d. h. die Beteiligten des Ausgangsverfahrens), die Mitgliedstaaten, die Kommission und außerdem der Rat, „sofern die Gültigkeit oder Auslegung einer Handlung des Rates streitig ist“. Anderen Personen oder Organen steht diese Befugnis nicht zu, so daß insbesondere das Europäische Parlament sich nicht proprio motu am Vorabentscheidungsverfahren beteiligen kann. Der EuGH hat diese Lücke in den Verfahrensregeln dadurch zu schließen versucht, daß er praeter textum das Parlament in Verfahren, die dessen Rechtsstellung betreffen, um Auskünfte bat und ihm so Gelegenheit zur Äußerung bot.³⁷²

Entsprechend ihrem Selbstverständnis als „Hüterin der Verträge“ gibt die Kommission üblicherweise in allen Vorabentscheidungsverfahren Stellungnahmen ab. Der Rat beteiligt sich in der Regel nur an Verfahren, die die Gültigkeit oder wesentliche Fragen zur Tragweite eines Ratsakts betreffen. Die Praxis der Mitgliedstaaten ist unterschiedlich. Grossomodo kann festgestellt werden, daß sie von ihrem Äußerungsrecht nur in ausgewählten Fällen Gebrauch machen, wobei als Auswahlkriterium u. a. herangezogen wird, ob es sich um Vorlagen eigener Gerichte handelt, ob die eigene Rechtsordnung in spezifischer Weise tangiert ist oder ob nationale Interessen von einigem Gewicht auf dem Spiele stehen.³⁷³

Der Ausschluß des Europäischen Parlaments aus dem Kreis der potentiellen Verfahrensbeteiligten trägt der gestärkten Rolle des EP im Entscheidungsprozeß der Europäischen Union nicht Rechnung.

³⁷² Siehe M. A. Dausies, Das Vorabentscheidungsverfahren nach Artikel 177 EWG-Vertrag, 1985, S. 91.

³⁷³ Eingehend und kritisch zur Praxis der Beteiligung der Mitgliedstaaten an Vorabentscheidungsverfahren: E. Röder, Die Mitgliedstaaten der EG vor dem Europäischen Gerichtshof, in: H.-W. Rengeling/R. von Borries (Hrsg.), Aktuelle Entwicklungen in der Europäischen Gemeinschaft, 1992, S. 45, 50ff.

Unter Rechtsschutzgesichtspunkten ist es zwingend geboten, ihm die Beteiligung zumindest an denjenigen Verfahren zu erlauben, in denen es um die Wahrung seiner eigenen (institutionellen) Rechte geht.³⁷⁴

Dies ist sicher zunächst der Fall bei Vorlagefragen, die die Gültigkeit oder Auslegung einer Handlung des EP oder eines im neuen Verfahren der Mitentscheidung (Art. 189 b EGV) erlassenen gemeinsamen Rechtsakts des EP und des Rates betreffen; insoweit wäre dem Parlament die gleiche Rechtsstellung wie dem Rat einzuräumen. Gleichzustellen wären Verfahren, in denen Rechtsakte infrage stehen, deren Zustandekommen die Mitwirkung des EP erfordert,³⁷⁵ desweiteren solche, in denen gerade das Bestehen oder der Umfang der Mitwirkungsrechte des EP streitig ist.

Desungeachtet wäre zu fragen, ob vor dem Hintergrund der rechtspolitischen Bestrebungen nach Stärkung der demokratischen Legitimation der Europäischen Union³⁷⁶ und im Hinblick auf den wünschenswerten Gleichklang mit der – erweiterungsbedürftigen³⁷⁷ – Klagebefugnis des EP in streitigen Verfahren nicht überhaupt auf eine gegenständliche Beschränkung seines Erklärungsrechts verzichtet und ihm stattdessen ein unbeschränktes Recht zur Abgabe von Stellungnahmen eingeräumt werden sollte.

Im Falle der zweiten Alternative, die hier befürwortet wird, müßte konsequenterweise auch die entsprechende Beschränkung des Erklärungsrechts des Rates fallen.

Eine Verlängerung der Verfahrensdauer ist durch die empfohlene Anpassung (die durch eine Modifizierung der Art. 20 Satzung EG, Art. 21 Satzung EAG im vereinfachten Vertragsrevisionsverfahren der Art. 188 Abs. 2 EGV, Art. 160 Abs. 2 EAGV erfolgen könnte) wegen der zweimonatigen Ausschlußfrist für die Abgabe schriftlicher Erklärungen nicht zu befürchten.

Den Parteien des Ausgangsverfahrens und den institutionellen Verfahrensbeteiligten ist in ihrem eigenen Interesse anzuraten, von ihrem Beteiligungsrecht im Vorabentscheidungsverfahren möglichst häufig und umfassend Gebrauch zu machen. Angesichts der differenzierten Spruchpraxis des EuGH zu den zeitlichen Wirkungen von Vorabentscheidungen, die er in Analogie zu Art. 174 Abs. 2 EGV, Art. 147

³⁷⁴ Vgl. dazu die letztlich aus dem Rechtsstaatsgedanken abgeleitete Rechtsprechung des EuGH zur aktiven und passiven Parteifähigkeit des EP in Direktklagen, oben S. D 111.

³⁷⁵ Z. B. in Fällen der obligatorischen Anhörung, des Verfahrens der Zusammenarbeit (Art. 189 c EGV) oder des Zustimmungserfordernisses (Assoziierungsabkommen, Art. 238 EGV; Aufnahme weiterer Mitglieder, Art. O EUV).

³⁷⁶ Vgl. BVerfG, Urteil vom 12. Oktober 1993 („Zustimmungsgesetz zum Vertrag über die Europäische Union“), 2 BvR 2134/92 und 2 BvR 2159/92, insbesondere S. 84 f. des hektographierten Texts.

³⁷⁷ Vgl. die obigen Vorschläge S. D 112.

Abs. 2 EAGV ggf. auch ohne eine diesbezügliche Anfrage des vorliegenden Gerichts von Amts wegen ex nunc oder pro futuro begrenzt,³⁷⁸ empfiehlt es sich, in geeigneten Fällen auch auf diese Problematik substantiiert einzugehen.

Entsprechend der Funktionsbegrenzung des Verfahrens auf die Auslegung und Gültigkeitsprüfung von Gemeinschaftsrecht, dessen Entscheidungserheblichkeit grundsätzlich das vorliegende Gericht allein – vor dem Hintergrund des von ihm festgestellten Sachverhalts – zu beurteilen hat,³⁷⁹ sollten die Verfahrensbeteiligten ihre Ausführungen auf die anstehenden Fragen des Gemeinschaftsrecht konzentrieren und Kritik an der Feststellung des Sachverhalts und der Entscheidungserheblichkeit durch das Prozeßgericht unterlassen.

cc) Dialog mit dem vorliegenden Gericht

Wünschenswert ist im Interesse der Prozeßökonomie ein möglichst formloser Dialog zwischen dem vorliegenden Gericht und dem EuGH. Die unflexible, ja sklerotische Verfahrenspraxis des Gerichtshofes hat indes mit diesem Erfordernis nicht Schritt gehalten. Entgegen der gebetsmühlenhaft wiederholten Beschwörung, das Vorabentscheidungsverfahren gehe von einer „Zusammenarbeit“ zwischen der innerstaatlichen Gerichtsbarkeit und dem EuGH aus,³⁸⁰ wird das Verfahren eher wie ein Rechtsmittelverfahren betrieben, in dem jede unmittelbare Kontaktnahme mit dem nationalen Gericht verpönt ist. Rückfragen an dieses, etwa mit dem Ziel der Klärung des wahren Anliegens einer ungeschickt formulierten Vorlagefrage, sind unüblich.

Auch geben die Sitzungsberichte³⁸¹ im allgemeinen nur die Ausführungen der Verfahrensbeteiligten in extenso wieder, während die in der Vorlageentscheidung selbst enthaltenen Überlegungen und etwaigen Lösungsvorschläge des nationalen Gerichts allenfalls summarisch und marginal dargestellt werden.

Verschiedentlich ist angeregt worden, der Gerichtshof möge sich auf die Vorzüge des direkten Zwiegesprächs besinnen und verstärkt den informellen Gedankenaustausch mit dem vorliegenden Gericht pflegen.³⁸² Dieses Petitum verdient nachhaltige Unterstützung im

³⁷⁸ Dazu eingehend: M. A. Dausès, Das Vorabentscheidungsverfahren, in: ders. (Hrsg.), Handbuch des EG-Wirtschaftsrechts, P. II, Rdnr. 127–136; ders., Das Vorabentscheidungsverfahren nach Art. 177 EWG-Vertrag, 1985, S. 101 ff.

³⁷⁹ Vgl. oben S. D 129.

³⁸⁰ Z. B. Urteil vom 16. Dezember 1981, Foglia gg. Novello II, a. a. O. (Fn. 362), S. 3062.

³⁸¹ Dazu oben S. D 70.

³⁸² U. Everling, Das Vorabentscheidungsverfahren vor dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften. Praxis und Rechtsprechung, 1986, S. 75 f.

Hinblick auf die Effizienz der Verfahrensabwicklung und die Sachdienlichkeit der Antwort.

Allerdings sollen die praktischen Schwierigkeiten bei der Verwirklichung der Vorstellungen nicht verschwiegen werden. Starre mitgliedstaatliche Prozeßordnungen, die gerichtlichen Meinungsäußerungen außerhalb der dafür vorgesehenen Formen entgegenstehen, können geeignet sein, das richterliche Gespräch zu behindern. Dies gilt vor allem für Rechtsordnungen, wie die des romanischen Rechtskreises, in denen Verfahrensaussetzung und Vorlage nicht durch Beschluß, sondern durch ein (nur unter engen Voraussetzungen abänderbares oder ergänzbares) Urteil entschieden werden. Unter dem Gesichtspunkt des Rechts auf rechtliches Gehör³⁸³ dürfte zudem eine Beteiligung der Parteien des Ausgangsverfahrens an etwaigen Rückfragen unverzichtbar sein.³⁸⁴ Daß sich daraus Verfahrensverzögerungen ergeben können, liegt auf der Hand.

Entgegenstehende Regeln des nationalen Prozeßrechts können jedoch einer Institutionalisierung des Dialogs inter iudices kein unüberwindbares Hindernis in den Weg stellen, da auch das staatliche Verfahrensrecht sich dem vorrangigen Gemeinschaftsrecht zu beugen³⁸⁵ und folglich die aus Gemeinschaftsrecht (Art. 5 EGV) fließende Kooperationspflicht der staatlichen Gerichte zu respektieren hat.

Um etwaigen Rückfragen oder Auskunftersuchen des Gerichtshofes eine konkrete Verankerung im positiven Recht zu geben, empfiehlt es sich, eine entsprechende Ermächtigungsgrundlage in die Verfahrensordnung aufzunehmen. Diese könnte systematisch ihren Platz entweder in den Sondervorschriften über das Vorabentscheidungsverfahren (Art. 103, 104 VerfO EuGH) oder im Rahmen einer auch das Vorabentscheidungsverfahren mit umfassenden Querschnittsvorschrift über prozeßleitende Maßnahmen (vgl. Art. 64 VerfO EuG) finden.³⁸⁶

5. Gutachtliche Stellungnahmen

Ähnlich wie der Internationale Gerichtshof (Art. 65 ff. IGH-Statut) hat der EuGH auch beratende Funktionen. Ihr Sinn ist die Ausübung

³⁸³ Zur Rechtsprechung des EuGH zum „due process“ siehe oben S. D 28 f.

³⁸⁴ R. Voß, a. a. O. (Fn. 338), S. 98, der sogar befürchtet, daß entgegen der Intention, das Verfahren zu straffen, ein Dialog sich eher als zeitraubend und prozeßunökonomisch herausstellen könnte.

³⁸⁵ Vgl. insbesondere Urteil vom 19. Juni 1990, *Factortame*, Rs. C-213/89, Slg. 1990, S. I-2433 (betreffend die gemeinschaftsrechtliche Pflicht zur Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes entgegen einem Verbot des innerstaatlichen Rechts).

³⁸⁶ Vgl. auch die Vorschläge des Gutachters zum erleichterten Erlaß prozeßleitender Maßnahmen im Dienste der Verfahrensstraffung, unten S. D 148, 153.

einer vorbeugenden juristischen Kontrolle, womit bereits vor Erlass einer Maßnahme Klarheit über deren Rechtmäßigkeit geschaffen werden kann. Einziger Fall einer solchen a-priori-Überprüfung ist nach geltendem Recht die Abgabe von Gutachten über die Vereinbarkeit eines geplanten völkerrechtlichen Abkommens der Gemeinschaft mit dem Vertragsrecht (Art. 228 Abs. 6 EGV, Art. 103 Abs. 3 EAGV).³⁸⁷

a) Antragsrecht des Europäischen Parlaments

Das gutachtliche Verfahren ist insofern verbesserungsbedürftig, als ein Gutachten nur vom Rat, der Kommission oder einem Mitgliedstaat, nicht auch vom Europäischen Parlament eingeholt werden kann. Diese Regelung trägt dem Umstand nicht Rechnung, daß der Abschluß gewisser Abkommen heute der Zustimmung des EP bedarf (Art. 228 Abs. 3 Uabs. 2 EGV). Es handelt sich dabei um Assoziierungsabkommen (i. S. d. Art. 238 EGV), „sonstige Abkommen, die durch Einführung von Zusammenarbeitsverfahren einen besonderen institutionellen Rahmen schaffen“, „Abkommen mit erheblichen finanziellen Folgen für die Gemeinschaft“ sowie „Abkommen, die eine Änderung eines nach dem Verfahren des Artikels 189 b [Verfahren der Mitentscheidung] angenommenen Rechtsakts bedingen.“

Systemgerecht müßte zumindest in diesen Fällen, vorzugsweise außerdem in Fällen, in denen das EP vor Abschluß des Abkommens anzuhören ist (d. h. alle sonstigen Abkommen mit Ausnahme von Zoll- und Handelsabkommen, Art. 228 Abs. 3 Uabs. 1 EGV), dem Parlament ein Antragsrecht eingeräumt werden.³⁸⁸ Damit würde ihm ermöglicht, vor Erteilung der Zustimmung bzw. vor Abgabe einer Stellungnahme die Vertragskonformität des in Aussicht genommenen Abkommens authentisch gerichtlich überprüfen zu lassen.

In diesem Sinne wäre Art. 228 Abs. 6 EGV so zu ergänzen, daß nach dem ersten Satz („Der Rat, die Kommission oder ein Mitgliedstaat kann ein Gutachten... einholen“) der folgende Satz eingefügt würde:

„Das gleiche Recht steht dem Europäischen Parlament zu, soweit der Abschluß des Abkommens seiner Zustimmung bedarf oder es vor dem Abschluß des Abkommens anzuhören ist.“

³⁸⁷ Siehe oben S. D 56.

³⁸⁸ Der Vertragsentwurf des EP über die Europäische Union (Entschließung vom 22. November 1990, ABl. EG 1990, C 324 S. 327) und der *Rothley*-Bericht des Institutionellen Ausschusses (Dok. PE 155.441/endlg., Rdnr. 15) setzen sich über die Vorschläge des vorliegenden Gutachtens hinaus für ein unbeschränktes Recht des EP auf Einholung eines Gutachtens ein. Für dieses rechtspolitisch sicher wünschenswerte Petitionum besteht aber kein zwingendes Bedürfnis unter Rechtsschutzgesichtspunkten.

Die einschlägigen Vorschriften der Verfahrensordnung³⁸⁹ über Zustellungen und die Abgabe von Stellungnahmen im Verfahren vor dem EuGH wären so anzupassen, daß sie auch das Europäische Parlament erfassen.

b) A-priori-Kontrolle des Subsidiaritätsprinzips

Im Zuge der vorwiegend politisch geführten Diskussion um die Justitiabilität des Subsidiaritätsprinzips (Art. 3 b Abs. 2 und 3 EGV i. d. F. des Vertrags über die Europäische Union)³⁹⁰ ist gefordert worden, eine dem Verfahren des Art. 228 Abs. 6 EGV nachgebildete a-priori-Kontrolle am Maßstab des Subsidiaritätsprinzips für geplante gemeinschaftsinterne Sekundärrechtsakte einzuführen.³⁹¹

³⁸⁹ Art. 107 § 1, 108 § 3 VerFO EuGH.

³⁹⁰ Nach allgemeiner Ansicht ist das Subsidiaritätsprinzip – in seiner Ausprägung als kumuliertes Notwendigkeits- und Effizienzkriterium (Art. 3 b Abs. 2 EGV) sowie als Verhältnismäßigkeitsgrundsatz (Art. 3 b Abs. 3 EGV) – nach Wortlaut, Entstehungsgeschichte und systematischer Stellung im Vertragstext keine rechtlich unverbindliche Unionszielbestimmung, sondern ein voll justitierbarer Rechtssatz, dessen Verletzung durch einen Rechtsakt der Gemeinschaft im Wege der ex-post-Rechtskontrolle vor dem EuGH gerügt werden kann.

Das BVerfG geht in seinem Urteil vom 12. Oktober 1993, a. a. O. (Fn. 376), S. 82 f. des hektographierten Texts, davon aus, daß die Rechtsprechung des EuGH an das Subsidiaritätsprinzip gebunden ist und der Gerichtshof die Einhaltung dieses Prinzips zu überwachen hat. Dies wird auch im Schrifttum überwiegend bejaht: *H. Lecheler*, Das Subsidiaritätsprinzip – Strukturprinzip einer europäischen Union, 1993, S. 19 f.; *J. Delors*, Le principe de subsidiarité, Kolloquium des Europäischen Instituts für Öffentliche Verwaltung vom 21. März 1991; *P. Schmidhuber/G. Hitzler*, in: NVwZ 1992, S. 720; *J. Pipkorn*, in: EuZW 1992, S. 697; *Th. Goppel*, in: EuZW 1993, S. 367; *H.-J. Lambers*, Subsidiarität in Europa – Allheilmittel oder juristische Leerformel?, in: EuR 1993, S. 229, 239; a. A. *H.-J. Blanke*, in: DÖV 1993, S. 412, 421.

Soweit Zweifel an der Effektivität des Subsidiaritätsprinzips angemeldet werden, beziehen diese sich vor allem auf die Unbestimmtheit der rechtlichen Kriterien, die Tatsache, daß zumindest eine Mehrheit der mitgliedstaatlichen Regierungen von der Subsidiaritätskonformität des angegriffenen Rechtsakts ausgegangen sein muß und die Frage, ob und wie weit der EuGH die Grenzen des Beurteilungsspielraums der Rechtssetzungsorgane der Gemeinschaft ziehen wird: *Th. Oppermann/C.-D. Classen*, in: NJW 1993, S. 8; *M. Seidel*, Kompetenzverteilung im Europa der Regionen nach Maastricht, 1992, S. 13; *G. Ress*, in: JuS 1992, S. 990; *D. Baetge*, in: BayVBl. 1992, S. 711.

³⁹¹ *J.-P. Jacqué/J. Weiler*, On the Road to European Union – A New Judicial Architecture, in: CMLR 1990, S. 185, 201 ff., schlagen vor, die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips durch eine ex-ante-Kontrolle von Rechtsakten des Rates, der Kommission und des Europäischen Parlaments im Rahmen eines neuen Art. 172 a EGV abzusichern. Rat, Kommission, Europäisches Parlament sowie die Mitgliedstaaten können durch den EuGH bereits vor Inkrafttreten des Rechtsaktes überprüfen lassen, ob das handelnde Organ seinen Kompetenzrahmen eingehalten hat. Prüfungsmaßstab soll hierbei die Einhaltung der Vertragsziele der Gemeinschaft, die grenzüberschreitende Bedeutung des angegriffenen Aktes sowie die Frage sein, ob der Akt erforderlich ist, um eine Aufgabe zu fördern, die effektiver gemeinschaftlich als von den Mitgliedstaaten allein vorgenommen werden kann. Auf diese Weise soll allerdings nur eine „Negativkontrolle“

Diesem Petition sollte nicht entsprochen werden.³⁹² Das Rechtsschutzsystem der Gemeinschaft geht – unter dem Einfluß der Gewaltenteilungslehre – grundsätzlich von einer verfassungsgerichtlichen ex-post-Kontrolle des sekundären Gemeinschaftsrechts aus, in deren Rahmen auch die Einhaltung der den Gemeinschaftsorganen gesetzten Befugnisgrenzen überprüft werden kann.³⁹³ Dieses Prinzip ist zugunsten einer Präventivkontrolle funktionsadäquat nur in bezug auf völkerrechtliche Abkommen durchbrochen worden, um Konflikte zwischen zwei gleichberechtigt nebeneinander stehenden Rechtsordnungen, dem Völkerrecht und dem Gemeinschaftsrecht, zu vermeiden.

Für eine Ausweitung der Präventivkontrolle auf Akte des internen Gemeinschaftsrechts besteht mangels einer solchen Konfliktmöglichkeit kein sachlicher Anlaß. Ein besonderes Verfahrensinstitut zur vorbeugenden Kontrolle der Beachtung des Subsidiaritätsprinzips ist daher rechtssystematisch entbehrlich.³⁹⁴

6. Einführung einer Verfassungsbeschwerde

Bereits der Tindemans-Bericht über die Europäische Union von 1975 hat sich für die Einführung einer – wohl von der Verfassungsbeschwerde des deutschen Rechts inspirierten – Individualbeschwerde

le“ möglich sein, d. h. der EuGH soll lediglich zur Entscheidung darüber berufen sein, ob eine Gemeinschaftsmaßnahme das Subsidiaritätsprinzip beachtet; er kann jedoch nicht mit dem Ziel angerufen werden, einen Mitgliedstaat zu verpflichten, eine bestimmte Maßnahme zu ergreifen.

Der genannte Vorschlag wurde vom EP im Zuge seiner vorbereitenden Stellungnahme für die Regierungskonferenz zur Politischen Union eingebracht: Entschließung des EP vom 24. November 1990, ABl. EG 1990, C 324, S. 167 (auf der Grundlage des Giscard d'Estaing-Berichts über das Subsidiaritätsprinzip).

³⁹² So auch der *Rothley*-Bericht, a. a. O. (Fn. 388), Rdnr. 16, der zu Recht darauf hinweist, daß das Subsidiaritätsprinzip, ebenso wie etwa der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, ein Konstitutionsprinzip der Gemeinschaft und als solches der gerichtlichen Überprüfung auf den bestehenden Klagewegen zugänglich ist.

³⁹³ Im Rahmen von Nichtigkeitsklagen (Art. 173 EGV) kommen dabei die Klagegründe der Unzuständigkeit bzw. einer Verletzung des Vertrags, d. h. materiellen Gemeinschaftsrechts, in Betracht.

³⁹⁴ Eine überzeugende Begründung für die Ablehnung einer solchen a-priori-Kontrolle hat Kommissionspräsident Delors im Rahmen einer Aussprache über mündliche Anfragen des EP zur Anwendung des Subsidiaritätsprinzips (Debatte des EP vom 18. Dezember 1992, S. 165) gegeben: „Sollte die Subsidiarität a priori geprüft werden, würde damit der Geist unserer Verträge in Frage gestellt. Es gäbe gewissermaßen ein neues Vetorecht, das einem Staat verliehen werden könnte, der, wenn er mit dem Vorschlag inhaltlich nicht zufrieden ist, das Subsidiaritätsprinzip als eine Art Alibi vorschleichen könnte, womit die Beschlußfassung verzögert und vielleicht sogar verhindert würde“.

gegen grundrechtsverletzende Handlungen eines Gemeinschaftsorgans ausgesprochen, ließ die Konturen des Rechtsinstituts aber weitgehend im dunkeln.³⁹⁵

Außer der Bundesrepublik Deutschland³⁹⁶ haben nur drei weitere Mitgliedstaaten eine eigene mit Individualschutzfunktionen ausgestattete Verfassungsgerichtsbarkeit:³⁹⁷ Spanien (Tribunal Constitucional);³⁹⁸ Italien (Corte Costituzionale);³⁹⁹ Portugal (Tribunal Constitucional).⁴⁰⁰

Soweit ersichtlich können Verletzungen verfassungsrechtlich gewährleistet individueller Rechte lediglich in Spanien mit einer der Verfassungsbeschwerde des Art. 93 Abs. 1 Ziffer 4 a GG vergleichbaren „Schutzklage“ („amparo“) gerügt werden. Diese kann von jeder natürlichen oder juristischen Person, die ein berechtigtes Interesse nachweist, sowie vom Defensor del Pueblo und von der Staatsanwaltschaft erhoben werden.⁴⁰¹ Im übrigen kennen das spanische und italienische Recht eine dem Mechanismus des Art. 100 Abs. 1 GG funktionsäquivalente obligatorische Richtervorlage bei vermuteter Verfassungswidrigkeit entscheidungserheblicher Gesetze.⁴⁰² Das portugiesische Recht überläßt die Feststellung einer etwaigen Verfassungs- oder sonstigen Rechtswidrigkeit entscheidungserheblicher Gesetze grund-

³⁹⁵ Tindemans-Bericht, Bulletin der EG, Beilage 1/1976, S. 1, 35. Für die Aufnahme einer Verfassungsbeschwerde haben sich auch *R. Luster/G. Pfennig/F. Fugmann*, Bundesstaat – Europäische Union – Ein Verfassungsentwurf (1988) ausgesprochen: Ein zu errichtendes Unionsverfassungsgericht soll danach entscheiden über „Verfassungsbeschwerden, die von jedermann mit der Behauptung erhoben werden können, durch die öffentliche Gewalt in einem seiner Unionsgrundrechte verletzt zu sein“ (Art. 59 Abs. 1 lit. a) des Verfassungsentwurfs).

³⁹⁶ Beim Bundesverfassungsgericht wurden zwischen 1951 und 1989 insgesamt 78 596 Eingänge registriert, davon 75 140 Verfassungsbeschwerden. Der jahresdurchschnittliche Eingang von Verfassungsbeschwerden liegt in den letzten Jahren bei rund 5000, der konkreter Normenkontrollverfahren bei rund 50–100 (*C. Pestalozza*, Verfassungsprozessrecht, 3. Auflage 1991, S. 361 ff.). Durch die rigorose Durchführung des Annahmeverfahrens (§§ 24, 93 b BVerfGG) werden rund 98% der Verfassungsbeschwerden vorweg ausgefiltert; nur etwa 2% werden in der Sache geprüft.

³⁹⁷ Der französische Conseil Constitutionnel (Art. 61 der Verfassung der 5. Republik vom 4. Oktober 1958, zuletzt geändert am 25. Juni 1992) ist wegen seiner vornehmlich politischen Befassung eher als politisches Verfassungsorgan denn als Verfassungsgericht zu qualifizieren.

³⁹⁸ Art. 159 ff. der spanischen Verfassung vom 29. Dezember 1978, zuletzt geändert am 27. August 1992.

³⁹⁹ Art. 134 ff. der italienischen Verfassung vom 27. Dezember 1947, zuletzt geändert am 22. November 1967.

⁴⁰⁰ Art. 277 ff. der portugiesischen Verfassung vom 2. April 1976, zuletzt geändert am 25. November 1992.

⁴⁰¹ Art. 161 Abs. 1 lit. b), 162 Abs. 1 lit. a) der spanischen Verfassung.

⁴⁰² Art. 161 Abs. 1 lit. a), 163 der spanischen bzw. Art. 134 der italienischen Verfassung.

sätzlich dem Prozeßgericht, eröffnet jedoch nach Erschöpfung des regulären Rechtswegs ein auf die Prüfung von Verfassungsverletzungen beschränktes zusätzliches revisionsähnliches Rechtsmittel, das die Staatsanwaltschaft beim Verfassungsgericht einlegen kann (bzw. unter bestimmten Voraussetzungen einlegen muß).⁴⁰³

Wie bereits dargestellt, schützt der EuGH in gefestigter Rechtsprechung die Grundrechte der Person als Bestandteil der allgemeinen Rechtsgrundsätze der Gemeinschaftsrechtsordnung.⁴⁰⁴ Die kommunitären Grundrechte binden die Gemeinschaftsorgane, aber auch die Mitgliedstaaten bei der Durchführung von Gemeinschaftsrecht.⁴⁰⁵ Verletzungen können somit nicht nur von den Gemeinschaftsorganen, sondern auch von mitgliedstaatlichen Behörden und Gerichten ausgehen.

Solche Verletzungen sind im Rahmen des bestehenden Rechtsschutzsystems der Gemeinschaft unter den folgenden Voraussetzungen rügar:

- Soweit einzelne durch sie unmittelbar und individuell betreffende Handlungen oder Unterlassungen der Gemeinschaftsorgane in ihren Grundrechten verletzt werden, steht ihnen die Nichtigkeits- bzw. Untätigkeitsklage (Art. 173 Abs. 4 bzw. Art. 175 Abs. 3 EGV) zur Verfügung;
- Erfolgt die Grundrechtsverletzung durch einen von mitgliedstaatlichen Stellen zu vollziehenden Normativakt der Gemeinschaft, so ist gegen die Vollzugsmaßnahme der Rechtsweg zu den nationalen Gerichten eröffnet, die sich des Vorabentscheidungsverfahrens (Art. 177 EGV) bedienen können bzw. müssen.⁴⁰⁶

Im Rahmen dieser genannten Verfahren beurteilt der EuGH (bzw. das EuG) die Rechtmäßigkeit des Handelns der Gemeinschaftsorgane u. a. am Maßstab der von ihm entwickelten Grundrechte.

Für eine besondere kommunitäre Verfassungsbeschwerde bliebe damit nur der schmale Korridor einer Gemeinschaftsgrundrechte ver-

⁴⁰³ Art. 290 der portugiesischen Verfassung.

⁴⁰⁴ Siehe oben S. D 26 f. Die übrigen Gemeinschaftsorgane haben am 5. April 1977 feierlich in einer „Grundrechtserklärung“ ihrerseits bekräftigt, bei der Ausübung ihrer Befugnisse und bei der Verfolgung der Ziele der Gemeinschaft das Recht zu achten, das auch die allgemeinen Rechtsgrundsätze und insbesondere die Grundrechte umfasse (ABl. EG 1977, C 103, S. 1). Zu weiteren Initiativen auf dem Gebiet des Grundrechtsschutzes insbesondere durch das Europäische Parlament und den Europäischen Rat siehe M. A. Dausen, in: R. von Borries (Hrsg.), *Europarecht von A–Z*, 2. Aufl. 1993, „Grundrechte“.

⁴⁰⁵ Siehe oben S. D 26 f.

⁴⁰⁶ Zu der nach der Rechtsprechung des BVerfG eröffneten Möglichkeit, eine Verletzung der Vorlagepflicht gem. Art. 177 Abs. 3 EGV mit der Verfassungsbeschwerde unter dem Gesichtspunkt der Garantie des gesetzlichen Richters zu rügen, siehe oben S. D 110 f.

letzenden fehlerhaften Anwendung in sich grundrechtskonformen Gemeinschaftsrechts durch die Mitgliedstaaten. Da in diesem Fall die gerügte Grundrechtsverletzung nicht aus dem Rechtsetzungsakt der Gemeinschaft, sondern aus dem mitgliedstaatlichen Vollzugsakt folgt, ist sie nicht dem Gemeinschaftsorgan, sondern dem Mitgliedstaat zuzurechnen. Das Vorabentscheidungsverfahren dürfte insoweit als Schutzmechanismus ausscheiden, weil zulässiger Gegenstand dieses Verfahrens im Rahmen der Rechtmäßigkeitskontrolle gemäß Art. 177 Abs. 1 lit. b) EGV nur Handlungen der Gemeinschaftsorgane sein können.

Da jedoch die mitgliedstaatlichen Stellen beim Vollzug von Gemeinschaftsrecht in jedem Fall unter dem Geltungsanspruch der Grundrechte stehen, die das nationale Recht – einschließlich der von allen Mitgliedstaaten ratifizierten Europäischen Menschenrechtskonvention – verbürgt,⁴⁰⁷ ist auch insoweit ein aktueller Bedarf für eine kommunitäre Verfassungsbeschwerde nicht gegeben.

Im übrigen muß man sich darüber im klaren sein, daß eine vom Gemeinschaftsrecht einzurichtende Verfassungsbeschwerde gegen Maßnahmen der Mitgliedstaaten, die zwangsläufig mit Sanktionsmöglichkeiten zu versehen wäre, einen tiefen Einbruch in das bestehende Grundgefüge des kommunitären Rechtsschutzsystems bedeuten würde, dem eine Kassationsbefugnis der Gemeinschaftsgerichte gegenüber nationalem Recht wesensfremd ist.

Im Ergebnis ist festzuhalten, daß das bestehende Klagesystem bereits einen wirksamen und ausreichenden Schutz gegen Verletzungen gemeinschaftsrechtlich verbürgter Grundrechte gewährleistet. Ein Zugewinn an Rechtsschutz durch ein Verfahren der Verfassungsbeschwerde ist nicht zu erwarten.⁴⁰⁸ Die Schaffung eines zusätzlichen Verfahrensinstituts könnte im Gegenteil einen Verlust an Transparenz und Klarheit durch das unabgestimmte Nebeneinander konkurrierender Rechtswege nach sich ziehen.

Die Diskussion um die Einführung einer Verfassungsbeschwerde im Gemeinschaftsrecht könnte durch einen Beitritt der Europäischen Gemeinschaften zur Europäischen Menschenrechtskonvention und

⁴⁰⁷ Für die Bundesrepublik Deutschland dürfte dies aus der *ratio decidendi* der „Solange II“-Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts folgen (siehe oben S. D 43), in der dieses sich zur bedingten Nichtausübung seiner Gerichtsbarkeit nur im Hinblick auf Hoheitsakte der Gemeinschaft selbst, die als Rechtsgrundlage für Maßnahmen deutscher Gerichte und Behörden dienen, bereit erklärt hat, nicht aber im Hinblick auf die Beurteilung der Verfassungsmäßigkeit nationaler Maßnahmen, die auf einer solchen Grundlage beruhen.

⁴⁰⁸ Vgl. das Schreiben des Präsidenten des EuGH vom 12. Dezember 1990 an den Präsidenten des Ausschusses der Ständigen Vertreter (unveröffentlicht). In diesem Sinne verneint auch der *Rotbley*-Bericht die Nützlichkeit einer besonderen Verfassungsbeschwerde, a. a. O. (Fn. 388), Rdnr. 18.

eine Unterwerfung unter die darin vorgesehenen institutionellen Schutzmechanismen (Zulassung der Individualbeschwerde, Art. 25 EuMRK; Anerkennung der Gerichtsbarkeit des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, Art. 46 EuMRK) erheblich entschärft werden. Bereits in einer Denkschrift vom Mai 1979 hat die Kommission den Beitritt vorgeschlagen; die Entscheidung darüber wurde wegen Abgrenzungsschwierigkeiten zurückgestellt. Im Oktober 1990 hat sie ihren früheren Vorschlag in einer Mitteilung an den Rat wiederholt.⁴⁰⁹

7. Zwischen- und Nebenverfahren

a) Streithilfe

Die Vorschriften über die Streithilfe sollen es den am Ausgang eines beim EuGH oder EuG anhängigen streitigen Verfahrens Interessierten ermöglichen, Anträge einer Partei argumentativ zu unterstützen oder auf deren Abweisung zu plädieren. Damit soll den Interessenten Gelegenheit gegeben werden, in Rechtssachen, deren Entscheidung sich unmittelbar oder mittelbar auf ihre Rechtspositionen auswirken kann, ihren Standpunkt zweckdienlich zu Gehör zu bringen.

In Anlehnung an die Klagebefugnis bei Direktklagen können Mitgliedstaaten und Gemeinschaftsorgane (einschließlich des EP) als privilegierte Streithelfer jedem Rechtsstreit ohne Nachweis eines besonderen Rechtsschutzbedürfnisses beitreten.⁴¹⁰ Hingegen sind natürliche und juristische Personen als nichtprivilegierte Streithelfer nur beitriffsbefugt, wenn sie „ein berechtigtes Interesse am Ausgang [des] Rechtsstreits“ glaubhaft machen; keinesfalls können sie institutionellen Rechtsstreitigkeiten (Verfahren zwischen Mitgliedstaaten, zwischen Gemeinschaftsorganen oder zwischen Mitgliedstaaten und Gemeinschaftsorganen) beitreten (Art. 37 Abs. 1 und 2 Satzung EG; Art. 38 Abs. 1 und 2 Satzung EAG; abweichend Art. 34 Abs. 1 Satzung EGKS).

Nach gefestigter Rechtsprechung des EuGH muß das „berechtigte Interesse“ sich auf den Ausgang des konkreten Verfahrens, nicht nur auf die Bestätigung oder Widerlegung einer in dem Verfahren vertretenen abstrakten Rechtsauffassung beziehen. Bei Interessenverbänden reicht es insoweit aus, daß das fragliche Verfahren die wirtschaftlichen Interessen der Verbandsmitglieder tangiert.⁴¹¹

⁴⁰⁹ Dok. SEK 90.2087/engd.

⁴¹⁰ Zur Praxis der Streithilfe von Mitgliedstaaten siehe: E. Röder, Die Mitgliedstaaten der EG vor dem Europäischen Gerichtshof, a. a. O. (Fn. 373), S. 48 ff.

⁴¹¹ U. Klinke, Der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften – Aufbau und Arbeitsweise, 1989, S. 109 m. z. N.

Seit den Änderungen der Verfahrensordnung des EuGH vom 12. September 1979⁴¹² kann der Antrag auf Zulassung als Streithelfer nur innerhalb einer Frist von drei Monaten nach der Veröffentlichung der Mitteilung über die Klage (bzw. nach Einreichung der Rechtsmittelschrift im Rechtsmittelverfahren) gestellt werden (Art. 93 § 1 bzw. Art. 123 VerfO EuGH). Wird dem Antrag stattgegeben, so hat der Streithelfer den Rechtsstreit in der Lage anzunehmen, in der dieser sich zum Zeitpunkt des Beitritts befindet (Art. 94 § 4 VerfO EuGH). Mit diesen Vorschriften sollen durch die Intervention bedingte Verzögerungen verhindert werden.

Anträge auf Zulassung als Streithelfer in Vorabentscheidungsverfahren sind wegen des nicht streitigen Charakters dieses Zwischenverfahrens nicht statthaft.⁴¹³ Jedoch sind etwaige nach nationalem Prozeßrecht zugelassene Streithelfer im Ausgangsverfahren eo ipso Verfahrensbeteiligte vor dem EuGH und als solche zur Abgabe von Stellungnahmen berechtigt.⁴¹⁴

Diese Regelungen, die wiederholt, zuletzt im Zusammenhang mit der Errichtung des Gerichts erster Instanz, modifiziert worden sind,⁴¹⁵ haben sich bewährt. Ein aktueller Änderungsbedarf ist nicht erkennbar.

Von der Möglichkeit der Streithilfe wird nur selten Gebrauch gemacht. Dies erstaunt vor allem bei Mitgliedstaaten⁴¹⁶ und Gemeinschaftsorganen, die allen streitigen Verfahren beitreten können, ohne ihren Zulassungsantrag begründen zu müssen. Erstere genießen überdies das Privileg, sich ungeachtet der jeweiligen Verfahrenssprache ihrer eigenen Amtssprache bedienen zu dürfen.⁴¹⁷

b) Vorläufiger Rechtsschutz

Klagen beim EuGH oder EuG und Rechtsmittel gegen erstinstanzliche Entscheidungen des EuG haben keine aufschiebende Wirkung. Jedoch hat das angerufene Gericht die Möglichkeit, die Wirkungen des angefochtenen Rechtsakts bzw. Urteils auszusetzen oder sonstige einstweilige Anordnungen zu treffen (Art. 185, 186 EGV i.V.m. Art. 36, 53 Abs. 1 Satzung EG; Art. 39 EGKSV i.V.m. Art. 33, 53 Abs. 1 Satzung EGKS; Art. 157, 158 EGV i.V.m. Art. 37, 54 Abs. 1 Satzung EAG, Art. 83 ff. VerfO EuGH; Art. 104 ff. VerfO EuG).

⁴¹² ABl. EG 1979, L 238; S. 1.

⁴¹³ Beschluß vom 3. Juni 1964, *Costa gg. ENEL*, Rs. 6/64, Slg. 1964, S. 1307, 1310.

⁴¹⁴ Urteil vom 1. März 1973, *Bollmann*, Rs. 62/72, Slg. 1973, S. 269, 275.

⁴¹⁵ Änderung der VerfO EuGH vom 7. Juni 1989, ABl. EG 1989, S. 241, S. 1.

⁴¹⁶ Dazu: *E. Röder*, Die Mitgliedstaaten der EG vor dem Europäischen Gerichtshof, a. a. O. (Fn. 373), S. 45 ff.

⁴¹⁷ Art. 29 § 3 Abs. 4 VerfO EuGH; vgl. unten S. D 154.

Anträge auf Aussetzung des Vollzugs von Maßnahmen eines Gemeinschaftsorgans sind nur zulässig, wenn der Antragsteller die betreffende Maßnahme durch Klage beim EuGH bzw. EuG angefochten hat. Anträge auf sonstige einstweilige Anordnungen sind nur zulässig, wenn sie von einer Partei eines beim EuGH oder EuG anhängigen Rechtsstreits gestellt werden und sich auf diesen beziehen (Art. 83 § 1 VerFO EuGH; Art. 104 § 1 VerFO EuG). Anders als im deutschen Recht kann vorläufiger Rechtsschutz nach Gemeinschaftsrecht daher nur im Rahmen eines bereits anhängigen Hauptverfahrens begehrt werden. Der Antrag kann mithin frühestens mit der Erhebung der Klage in der Hauptsache gestellt werden (Akzessorietät zur Hauptsache).⁴¹⁸

Die Akzessorietät des summarischen Verfahrens mag für den Normalfall eine geeignete Konstruktion sein: Die Aussetzung des Vollzugs wird im Hinblick auf die Aufhebung der Maßnahme in der Hauptsache begehrt; der Eilantrag bezweckt, vollendete Tatsachen vor Entscheidung des Rechtsstreits zu verhindern. Entsprechend dienen sonstige einstweilige Anordnungen der Regelung eines vorläufigen Zustands in bezug auf ein streitiges Rechtsverhältnis.⁴¹⁹

Die Regelung trägt jedoch Fallgestaltungen nicht Rechnung, in denen wegen besonderer Eilbedürftigkeit der Sicherungszweck der vorläufigen Maßnahme verfehlt würde, wenn zunächst die Klage in der Hauptsache erhoben werden müßte.⁴²⁰ In diesen Fällen erweist sich das Akzessorietätsprinzip als ein ernstes Hindernis für die Gewährung raschen und effizienten Rechtsschutzes.

Der Grundsatz sollte daher in der Weise gelockert werden, daß der Antrag auf Aussetzung des Vollzugs bzw. Erlaß einer einstweiligen

⁴¹⁸ Die beantragte einstweilige Anordnung ist zu erlassen, wenn (1) sich aus den im Antrag angeführten Umständen die Dringlichkeit der Maßnahme ergibt (Art. 83 § 2 VerFO EuGH; Art. 104 § 2 VerFO EuG); (2) ihre Notwendigkeit in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht glaubhaft gemacht wird (Art. 83 § 2 VerFO EuGH; Art. 104 § 2 VerFO EuG); (3) die Maßnahme sich auf eine einstweilige Regelung beschränkt, die der Entscheidung in der Hauptsache nicht vorgreift (Art. 36 Abs. 3 Satzung EG; Art. 33 Abs. 3 Satzung EGKS; Art. 37 Abs. 3 Satzung EAG; Art. 86 § 4 VerFO EuGH; Art. 107 § 4 VerFO EuG). Zum Inhalt dieser Voraussetzungen im Lichte der Rechtsprechung des EuGH siehe: *M. A. Dausess*, Verfahrensrecht, in: ders. (Hrsg.), Handbuch des EG-Wirtschaftsrechts, P. IV, Rdnr. 43–45.

⁴¹⁹ *A. von Winterfeld*, Möglichkeiten der Verbesserung des individuellen Rechtsschutzes im Europäischen Gemeinschaftsrecht, in: NJW 1988, S. 1409, 1413.

⁴²⁰ Siehe dazu die drastische Schilderung des Hoechst-Falles 1987 bei *A. von Winterfeld*, ebd.: Das von einer Nachprüfungsentscheidung der Kommission wegen des Verdachts von Preis- und Quotenabsprachen betroffene Unternehmen hatte keine rechtliche Handhabe, vor oder während der angeordneten Durchsuchung die Rechtmäßigkeit der Kommissionsentscheidung im Wege des Eilverfahrens ohne vorherige Klageerhebung vom EuGH überprüfen zu lassen und war stattdessen darauf angewiesen, sich der Duldung der Nachprüfung rechtswidrigerweise zu widersetzen.

Anordnung bereits vor Erhebung der Klage in der Hauptsache gestellt werden kann. Die Klage in der Hauptsache wäre sodann innerhalb der Klagefrist (von zwei⁴²¹ bzw. drei Monaten⁴²²), jedenfalls aber innerhalb eines bestimmten, die Klagefristen nicht unterschreitenden Zeitraums (etwa drei Monate) nach Antragstellung⁴²³ zu erheben. Für den Fall der nicht rechtzeitigen Klageerhebung könnte vorgesehen werden, daß der Eilantrag als zurückgenommen gilt.

Die Änderungsvorschläge könnten durch eine entsprechende Ergänzung der Art. 83 VerFO EuGH, Art. 104 VerFO EuG verwirklicht werden; einer Änderung von Vertrags- oder Satzungsbestimmungen bedürfte es m. E. dazu nicht.

Nach Art. 36 Abs. 3 Satzung EG, Art. 33 Abs. 3 Satzung EGKS, Art. 37 Abs. 3 Satzung EAG greift die einstweilige Anordnung der Entscheidung in der Hauptsache nicht vor. Diese selbstverständlich erscheinende Feststellung kann allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, daß den Entscheidungen im summarischen Verfahren eine nicht zu unterschätzende Präjudizwirkung zukommt, da das Endurteil oft wortgetreu die Ausführungen der Eilentscheidung übernimmt. Tatsächlich stellt der EuGH im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes zunehmend auf die Erfolgsaussichten der Klage in der Hauptsache („*fumus boni iuris*“) ab.

Angesichts dieser Entwicklung trägt der Richter des Eilverfahrens eine hohe Verantwortung auch im Hinblick auf die Entscheidung in der Hauptsache. Dies gilt in besonderem Maße für quasi-verfahrensrechtliche Streitsachen wie Vertragsverletzungsverfahren⁴²⁴ oder Nichtigkeits- und Untätigkeitsklagen institutioneller Kläger.

Bei letzteren hat sich die Übung eingebürgert, daß der Präsident tunlich nicht selbst entscheidet, sondern von seiner Befugnis Gebrauch macht, die Entscheidung dem für die Hauptsache zuständigen Spruchkörper (d. h. *de lege lata* dem Plenum) zu übertragen (Art. 85 § 1 VerFO EuGH; gleichlautend Art. 106 § 1 VerFG EuG).⁴²⁵ Diese

⁴²¹ Z. B. bei Nichtigkeits- und Untätigkeitsklagen (Art. 173 Abs. 5 EGV bzw. Art. 175 Abs. 2 EGV).

⁴²² z. B. Personalstreitsachen (Art. 90, 91 Beamtenstatut).

⁴²³ Diese Auffangregelung erscheint unerlässlich für Verfahrensarten (z. B. Vertragsverletzungsverfahren, Schadensersatzklagen), in denen die Klageerhebung nicht an Verfahrensfristen gebunden ist.

⁴²⁴ Nach unterdessen gefestigter Spruchpraxis des EuGH kann vorläufiger Rechtsschutz auch im Rahmen von Vertragsverletzungsverfahren (Art. 169, 170 EGV) gewährt werden: Beschluß vom 4. März 1982, Kommission gg. Frankreich („Französisch-italienischer Weinkrieg“), Rs. 42/82 R, Slg. 1982, S. 841; Beschluß vom 28. Juni 1990, Kommission gg. Deutschland („Straßenbenutzungsgebühr“), Rs. C-195/90 R, Slg. 1990, S. I-2715. Dies erscheint rechtsdogmatisch nicht unbedenklich, weil das der Klage stattgebende Urteil ein Feststellungsurteil, kein Gestaltungsurteil ist.

⁴²⁵ Die nötige Flexibilität bei besonderer Eilbedürftigkeit vermittelt Art. 84 § 2 Abs. 2 VerFO EuGH, wonach der Präsident dem Antrag bereits stattgeben kann, bevor

Praxis ist zu begrüßen. Der Gedankenaustausch auf der Richterbank erleichtert eine umfassende Prüfung und die Suche nach einem ausgewogenen Ergebnis; die Entscheidung erhält dadurch größere Überzeugungskraft und Akzeptanz.

Systemgerecht ist die Gewähr vorläufigen Rechtsschutzes durch den EuGH im Vorabentscheidungsverfahren wegen der Natur dieser Verfahrensart als Zwischenverfahren ausgeschlossen. Vorläufiger Rechtsschutz wird insoweit von den einzelstaatlichen Gerichten im Rahmen des Ausgangsverfahrens gewährt, wobei die Zulässigkeitsvoraussetzungen sich in erster Linie nach den Regeln des nationalen Prozeßrechts richten, die jedoch gemäß der Rechtsprechung des EuGH in zweifacher Hinsicht gemeinschaftsrechtlich eingebunden sind:

- Einerseits können die mitgliedstaatlichen Gerichte aus dem Grundsatz der Gemeinschaftstreue (Art. 5 EGV) gehalten sein, in bei ihnen anhängigen Verfahren, die das Gemeinschaftsrecht betreffen, einstweiligen Rechtsschutz zu gewähren, der die volle Wirksamkeit und einheitliche Geltung des Gemeinschaftsrechts in allen Mitgliedstaaten sicherstellt, und zwar selbst dann, wenn eine Vorschrift des nationalen Rechts dem Erlaß einstweiliger Anordnungen entgegensteht.⁴²⁶
- Andererseits setzt das Gemeinschaftsrecht der Befugnis der mitgliedstaatlichen Gerichte Schranken, die Vollziehung eines auf einer Gemeinschaftsverordnung beruhenden nationalen Verwaltungsakts auszusetzen. Die Aussetzung ist – wegen der dadurch bedingten zeitweisen Außerachtlassung der Verordnung – nur zulässig, sofern erhebliche Zweifel an der Gültigkeit der Verordnung bestehen und sofern die Aussetzung zur Abwendung eines schweren und nicht wiedergutzumachenden Schadens erforderlich ist. Das Gericht darf zudem die Vollziehung nur aussetzen, wenn es dabei das Interesse der Gemeinschaft und insbesondere das sich aus der Aussetzung ergebende finanzielle Risiko für die Gemeinschaft gebührend berücksichtigt und wenn es gleichzeitig dem EuGH die Frage der Gültigkeit des einschlägigen Gemeinschaftsrechts vorlegt.⁴²⁷

die Stellungnahme der Gegenpartei eingeht, die Entscheidung aber später abgeändert oder aufgehoben werden kann (Praxis der „*pré-référé*“).

⁴²⁶ Urteil vom 19. Juni 1990, *Factortame*, Rs. C-213/89, Slg. 1990, S. I-2433. In dieser Vorlegesache ging es um die alte Regel des Common Law, wonach einstweilige Anordnungen gegen die Krone unzulässig sind („*crown privilege*“). Siehe dazu: *J. Schwarze*, Grundzüge und neuere Entwicklungen des Rechtsschutzes im Recht der Europäischen Gemeinschaft, in: *NJW* 1992, S. 1065, 1071; *D. Triantafyllou*, Zur Europäisierung des vorläufigen Rechtsschutzes, in: *NVwZ* 1992, S. 129, 130.

⁴²⁷ Urteil vom 21. Februar 1991, *Zuckerfabrik Süderdithmarschen*, verb. Rs. C-143/88 und C-92/89, Slg. 1991, S. I-415. Siehe dazu: *S. Schlemmer-Schulte*, Gemeinschafts-

Unverkennbar greifen diese prätorisch entwickelten Prinzipien tief in gewachsene Grundstrukturen des nationalen Rechtsschutzsystems ein.

V. Verfahrensstraffung

1. Grundlagen

Das Verfahren hat einen überragenden Stellenwert für die Gewähr effizienten Rechtsschutzes. Die Verfahrensregeln sind teils in den Satzungen, teils in der Verfahrensordnung des EuGH bzw. EuG enthalten. Im übrigen wurden sie durch die Prozeßpraxis der Gemeinschaftsgerichte herausgebildet, die dabei den Erfordernissen des Rechtsstaatsprinzips Rechnung zu tragen hatten (insbesondere Anspruch auf rechtliches Gehör).⁴²⁸

Verfahrensmaximen sind in den Texten nicht festgeschrieben. Insbesondere ist keine generelle Entscheidung für den Untersuchungsgrundsatz (Inquisitionsmaxime) oder den Parteibeibringungsgrundsatz (Verhandlungsmaxime) getroffen worden. Auch eine allgemeine Aufklärungs- und Fragepflicht der Gemeinschaftsgerichte⁴²⁹ besteht nicht. Diese haben somit bei der Durchführung des Verfahrens weitgehend freie Hand; sie können sich von Praktikabilitätsabwägungen etwa prozeßökonomischer Art leiten lassen.

Hinsichtlich des Sachverhalts geht der EuGH in streitigen Verfahren davon aus, daß es der jeweiligen Partei obliegt, die Tatsachen, auf die sie sich beruft, zu beweisen. Seinem Selbstverständnis entsprechend nimmt er jedoch ebenso wie das Bundesverfassungsgericht im verfassungsgerichtlichen Prozeß⁴³⁰ das Recht in Anspruch, sich seine Überzeugung aufgrund freier richterlicher Würdigung des gesamten Prozeßstoffs zu bilden, ohne an das Vorbringen oder Beweisanträge der Verfahrensbeteiligten gebunden zu sein. Dazu stellt er – in der Regel nach Abschluß des schriftlichen Verfahrens – formlos Fragen an die Verfahrensbeteiligten. Ein förmliches Beweisaufnahmeverfahren (Art. 45, 46 Verfo EuGH) findet so gut wie nie statt.

Im Vorabentscheidungsverfahren als Zwischenverfahren im Rahmen des Ausgangsrechtsstreits ist ausschließlich das vorliegende Ge-

rechtlicher vorläufiger Rechtsschutz und Vorlagepflicht, in: EuZW 1991, S. 307ff.; W. Dänzer-Vanotti, Der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften beschränkt vorläufigen Rechtsschutz, in: BB 1991, S. 1015ff.

⁴²⁸ Vgl. oben S. D 28.

⁴²⁹ Vgl. § 139 ZPO; §§ 238, 244 Abs. 2 StPO; § 86 Abs. 3 VwGO; § 76 Abs. 2 FGO; § 106 Abs. 1 SGG.

⁴³⁰ Z. B. BVerfGE Bd. 1, S. 299, 316.

richt für die Klärung des dem Rechtsstreit zugrundeliegenden Sachverhalts verantwortlich. Insoweit hält der EuGH sich nicht für befugt, die Tatsachenfeststellungen des nationalen Gerichts zu korrigieren oder zu ergänzen. Er läßt es sich jedoch auch hier nicht nehmen, zur Klarstellung von Tatsachelementen, die er für eine sachgerechte Antwort auf die Vorlagefrage für erforderlich hält, ggf. auf die Akten des Ausgangsverfahrens zurückzugreifen oder diesbezügliche Fragen an die Verfahrensbeteiligten zu richten.⁴³¹

Das stark formalisierte Verfahren vor dem EuGH hat sich in vielen Fällen als zu unflexibel und schwerfällig erwiesen. Diesem Mangel versucht die Verfahrensordnung des Gerichts erster Instanz dadurch abzuwehren, daß sie für das Verfahren vor dem EuG eigens die Möglichkeit „prozeßleitender Maßnahmen“ vorsieht, die „die Vorbereitung der Entscheidungen, den Ablauf der Verfahren und die Beilegung der Rechtsstreitigkeiten unter den bestmöglichen Bedingungen gewährleisten [sollen]“ (Art. 64 § 1 VerfO EuG). Die auf Drängen der Anwaltschaft der Gemeinschaft eingefügte Vorschrift hat zum Ziel, einen sachdienlichen und ökonomischen Verfahrensablauf zu gewährleisten, die (formlose) Beweiserhebung zu erleichtern und es zu ermöglichen, die Parteien zur Verdeutlichung ihrer Anträge und zur Ergänzung oder Verdeutlichung ihres Sachvortrags zu veranlassen. Zu diesem Zwecke können Fragen oder Auskunftsverlangen an die Parteien oder Dritte gerichtet werden, die Vorlage von Unterlagen oder Beweisstücken angeordnet und die Parteien oder ihre Prozeßbevollmächtigten zu informellen Erörterungsterminen und/oder zur mündlichen Verhandlung geladen werden (Art. 64 § 2 VerfO EuG).⁴³²

Obwohl die praktischen Erfahrungen mit der neuen Vorschrift, die keine Entsprechung in der VerfO EuGH findet, zur Zeit noch begrenzt sind, scheint doch einiges dafür zu sprechen, daß die gezielte Nutzung des darin angelegten Potentials, vor allem in tatsachenumfänglichen Wirtschaftsrechtssachen, eine deutliche Verfahrensstraffung bewirken kann.⁴³³ Geht man davon aus, daß ein aktives Eingreifen in den Verfahrensablauf nicht nur ein Privileg erstinstanzlicher Rechtsprechungstätigkeit ist, so könnte der verstärkte Einsatz prozeßleitender Maßnahmen auch in Verfahren vor dem EuGH einen wünschenswerten Zugewinn an Flexibilität und Effizienz bedeuten. Die Aufnahme eines Art. 64 VerfO EuG entsprechenden Verfahrens-

⁴³¹ Zu Einzelheiten siehe, *M. A. Dausen*, Vorabentscheidungsverfahren, in: ders. (Hrsg.), *Handbuch des EG-Wirtschaftsrechts*, P. II, Rdnr. 38 ff.

⁴³² Dazu eingehend *H. Jung*, Das Gericht erster Instanz der Europäischen Gemeinschaften, in: *EuR* 1992, S. 241, 251; *H.-J. Rabe*, Neuerungen im Europäischen Gerichtsverfahrensrecht, in: *EuZW* 1991, S. 596, 598.

⁴³³ Vgl. *H. Jung*, ebd.

instruments, ggf. ergänzt um Sondervorschriften für das Vorabentscheidungsverfahren,⁴³⁴ in die VerfO EuGH könnte hierfür die Voraussetzungen schaffen.

2. Schriftliches Verfahren

An der grundsätzlichen Zweigliederung des Verfahrens vor dem EuGH und EuG in einen schriftlichen und einen mündlichen Teil ist festzuhalten, jedoch sollten die Möglichkeiten einer Verfahrenskonzentration voll ausgeschöpft werden.

Auf der Stufe des schriftlichen Verfahrens kommen als prozeßstrafende Maßnahmen vor allem eine Verkürzung der Verfahrensfristen und der Wegfall der zweiten Schriftsatzrunde (Erwiderung und Generwiderung) in Betracht.

a) Verkürzung der Verfahrensfristen

Da richterliche Fristen (d. h. solche, die im Einzelfall von Gerichts wegen angeordnet werden) ohnehin den Umständen entsprechend bemessen werden können, stellt sich das Problem einer etwaigen Fristenverkürzung in erster Linie in bezug auf gesetzliche Verfahrensfristen.⁴³⁵ Solche sind vorgesehen für

- die Erhebung der Nichtigkeits- und Untätigkeitsklage: 2. Monate (Art. 173 Abs. 5 EGV bzw. Art. 175 Abs. 2 EGV);
- die Erhebung der Klage in Personalstreitsachen: 3 Monate (Art. 90, 91 Beamtenstatut, ggf. i. V. m. Art. 46, 73 und 83 Beschäftigungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten);
- die Einlegung des Rechtsmittels: 2 Monate (Art. 49 Abs. 1 Satzung EG; Art. 49 Abs. 1 Satzung EGKS; Art. 50 Abs. 1 Satzung EAG);
- die Einreichung der Klagebeantwortung: 1 Monat mit der Möglichkeit der Fristverlängerung (Art. 40 § 2 VerfO EuGH);

⁴³⁴ Hierbei wäre in erster Linie an die Institutionalisierung eines möglichst formlosen Dialogs mit dem vorlegenden Gericht zu denken; vgl. oben S. D 134.

⁴³⁵ Gemäß Art. 80 § 1 lit. a) VerfO EuGH sind gesetzliche Fristen, die nach Tagen, Wochen, Monaten oder Jahren bemessen sind, unter Ausschluß des Tages zu berechnen, auf den das den Fristenlauf auslösende Ereignis fällt. Handelt es sich um die Erhebung von Klagen gegen Maßnahmen der Gemeinschaftsorgane, so beginnt die Frist am Tag nach der Bekanntgabe an den Betroffenen oder, wenn die Maßnahme veröffentlichungspflichtig ist, am 15. Tag nach ihrem Erscheinen im Amtsblatt (Art. 81 § 1 VerfO EuGH).

Gesetzliche Fristen enden mit Ablauf des Tages, der in der letzten Woche, im letzten Monat oder im letzten Jahr dieselbe Bezeichnung oder dieselbe Zahl wie der Tag trägt, an dem das fristauslösende Ereignis eingetreten ist (Art. 80 § 1 lit. b) VerfO; vgl. Urteil vom 15. Januar 1986, *Misset*, Rs. 152/85, Slg. 1987, S. 223, 234.

- die Einreichung der Rechtsmittelbeantwortung: 2 Monate ohne Möglichkeit der Fristverlängerung (Art. 115 VerfO EuGH);
- die Abgabe schriftlicher Erklärungen im Vorabentscheidungsverfahren: 2 Monate (Art. 20 Satzung EG; Art. 21 Satzung EAG; Art. 103 § 3 VerfO EuGH).

Die vorgenannten Fristen verlängern sich hinsichtlich von Verfahrensbeteiligten, die ihren gewöhnlichen Aufenthaltsort nicht im Großherzogtum Luxemburg haben, um Entfernungsfristen, die den unterschiedlichen Entfernungen zwischen dem Aufenthaltsort und dem Ort des Gerichtssitzes Rechnung tragen (Art. 42 Abs. 1 Satzung EG; Art. 39 Abs. 2 Satzung EGKS; Art. 43 Abs. 1 Satzung EAG; Art. 81 § 2 i. V. m. Anlage II VerfO EuGH). Die Entfernungsfristen, die nach Mitgliedstaaten gestaffelt sind, betragen zwischen 2 Tagen und 1 Monat; für Verfahrensbeteiligte, die ihren gewöhnlichen Aufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland haben, beträgt die Frist 6 Tage.

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, daß nach bisheriger Kanzlei praxis des EuGH Schriftsätze in streitigen Verfahren nicht fristenwährend mit Telefax eingereicht werden können. Dagegen nimmt die Kanzlei schriftliche Erklärungen per Telefax in Vorabentscheidungsverfahren als fristenwährend entgegen, verlangt jedoch die unverzügliche Nachreichung des vom Prozeßvertreter unterzeichneten Originals.

Eine Verkürzung der Fristen für die Erhebung von Klagen, die Einlegung von Rechtsmitteln bzw. die Einreichung sonstiger Schriftsätze oder schriftlicher Erklärungen auf unter zwei Monate erscheint angesichts der oft hohen Komplexität, Schwierigkeit und Bedeutung zahlreicher Rechtssachen sachlich nicht gerechtfertigt, zumal wenn man die Verfahrensfristen in Relation zur Gesamtverfahrensdauer setzt (z. Zt. etwa 26 Monate ab Eingang der Klageschrift bei Direktklagen; etwa 19 Monate ab Eingang der Richtervorlage bei Vorabentscheidungsverfahren). Die Vorbereitung der Schriftsätze und Stellungnahmen setzt in der Regel einen diffizilen Abstimmungsprozeß der betroffenen Wirtschaftskreise und Ressorts untereinander und mit ihren jeweiligen Prozeßvertretern in Gang, der nicht ohne Qualitätseinbußen weiter gestrafft werden kann. Dies gilt vor allem dann, wenn der Fristenlauf ganz oder teilweise in die Ferienzeit fällt.

Andererseits erscheinen die Entfernungsfristen im Zeitalter der elektronischen Nachrichtenübermittlung überholt. Ursprünglich dienten sie dem Zweck, die mit größerer Entfernung vom Gerichtsort verbundene längere Postlaufzeit auszugleichen. Heute überkompensieren sie die postalisch bedingten Verzögerungen bei weitem und benachteiligen so die Verfahrensbeteiligten, die ihren gewöhnlichen

Aufenthalt im Großherzogtum Luxemburg oder in relativer räumlicher Nähe zu diesem haben.

Im Ergebnis wird daher angeregt, die geltenden Verfahrensfristen *tels quels* zu belassen, die Entfernungsfristen jedoch abzuschaffen. Schritthaltend mit dem technischen Fortschritt sollten die Kanzleien der Gemeinschaftsgerichte dazu übergehen, per Telefax eingereichte Schriftsätze als fristenwährend zu akzeptieren, sofern das Original des Schriftsatzes vor Fristablauf in den Postgang gegeben wird.

Eine klarstellende Bestimmung in diesem Sinne könnte in die Verfahrensordnungen des EuGH und EuG (im Anschluß an die Vorschriften über die Fristenberechnung) eingefügt werden. Sie könnte so formuliert werden, daß Fristen für die Abgabe von Schriftsätzen oder schriftliche Erklärungen, einschließlich der Fristen für die Erhebung von Klagen und die Einlegung von Rechtsmitteln, durch die Einreichung eines Faksimile des entsprechenden Dokuments gewahrt werden, sofern das Original vor Ablauf der Frist in den Postgang gegeben wird.

b) Wegfall der zweiten Schriftsatzrunde

Überlegungen zur grundsätzlichen Beschränkung des schriftlichen Verfahrens bei Direktklagen auf eine einzige Schriftsatzrunde (Klage- bzw. Rechtsmittelschrift; Klage- bzw. Rechtsmittelbeantwortung) sollte nicht nähergetreten werden.

Die geltende Regelung, wonach im Verfahren im ersten Rechtszug stets die Möglichkeit einer zweiten Schriftsatzrunde (Erwiderung und Gegenerwiderung) gegeben sein muß und nur im Rechtsmittelverfahren die zweite Schriftsatzrunde einer besonderen Zulassung bedarf,⁴³⁶ erscheint sachgerecht. Das Rechtsmittelverfahren baut auf dem Verfahren im ersten Rechtszug auf, in dem die Parteien bereits die einschlägigen Tatsachen- und Rechtsfragen ventilieren konnten. Im Gegensatz dazu erfüllt der zweite Schriftsataustausch im ersten Rechtszug eine wichtige Rechtsschutzfunktion, da er dem Kläger zum ersten Mal Gelegenheit bietet, sich kontradiktorisch mit dem Vorbringen des Beklagten auseinanderzusetzen, dem seinerseits das Recht der weiteren Erwiderung zustehen muß.

Im übrigen könnte der Wegfall einer zweiten Schriftsatzrunde eine mündliche Verhandlung unter dem Gesichtspunkt des rechtlichen Gehörs unverzichtbar machen. Dies würde sich eher verfahrensverlängernd auswirken und eine zusätzliche Arbeitsbelastung für das zuständige Gericht mit sich bringen.

Die bestehende Regelung sollte deshalb beibehalten werden.

⁴³⁶ Siehe oben S. D 68.

3. Mündliches Verfahren

Sinnvoller als Einsparungen im schriftlichen Verfahren erscheint eine Rationalisierung der mündlichen Verhandlung.

Mündliche Verhandlungen vor dem EuGH bzw. EuG können je nach Komplexität und Bedeutung der Rechtssache sowie der Zahl der Verfahrensbeteiligten zwischen 30 Minuten und 2 Tagen dauern. Sie beanspruchen einen wesentlichen Teil des Arbeitspotentials der Richter. Durch eine flexible Handhabung der Verfahrensregeln konnte bereits in der Vergangenheit eine gewisse Konzentration erzielt werden. So wird der oft sehr umfangreiche Sitzungsbericht⁴³⁷ schon seit langem nicht mehr zu Beginn der mündlichen Verhandlung verlesen; stattdessen stellt der Vorsitzende des Spruchkörpers die ordnungsgemäße Zustellung des Sitzungsberichts an die Verfahrensbeteiligten fest. Auch die Schlußanträge des Generalanwalts werden seit einiger Zeit nicht mehr in toto, sondern nur noch in ihrem eigentlichen Entscheidungsvorschlag verlesen.⁴³⁸

Diese Retouchen der Praxis reichen jedoch nicht aus. Längerfristig wird es unumgänglich werden, die Möglichkeiten zu erweitern, ohne mündliche Verhandlung auf der Grundlage des schriftlichen Verfahrens instanzabschließend zu entscheiden.

Nach den derzeit geltenden Regeln der Verfahrensordnung des EuGH kann die mündliche Verhandlung nur unter bestimmten Voraussetzungen und in bestimmten Verfahrensarten (Vorabentscheidungsverfahren, Rechtsmittelverfahren, Zwischen- und Nebenverfahren) entfallen. Im streitigen Hauptverfahren ist sie immer obligatorisch.⁴³⁹

Zwar kann auf die mündliche Verhandlung sowohl aus grundsätzlichen als auch prozeßpraktischen Erwägungen keinesfalls generell verzichtet werden.⁴⁴⁰ Vor allem für die Juristen des Common Law ist der Begriff des rechtlichen Gehörs bereits semantisch untrennbar mit dem Grundsatz der Mündlichkeit („hearing“) verknüpft. Die einschlägigen Regelungen sollten jedoch in dem Sinne weiter gelockert werden, daß die Durchführung einer mündlichen Verhandlung in allen Verfahrensarten in das Ermessen des Gerichts gestellt würde. Diesem sollte es grundsätzlich freistehen, ohne mündliche Verhandlung zu entscheiden, wenn es sich aufgrund des Akteninhalts und des Parteivortrags im schriftlichen Verfahren hinreichend informiert

⁴³⁷ Vgl. oben S. D 70.

⁴³⁸ Vgl. oben S. D 70.

⁴³⁹ Vgl. oben S. D 70.

⁴⁴⁰ So auch *U. Everling*, Stand und Zukunftsperspektiven der Europäischen Gerichtsbarkeit, in: *Festschrift für A. Deringer*, 1993, S. 40, 44.

glaubt. Implizite würde daraus seine Befugnis folgen, den Gegenstand einer etwaigen mündlichen Verhandlung zu begrenzen.

So ist z.B. in unbestrittenen Vertragsverletzungsverfahren eine mündliche Verhandlung durchaus entbehrlich. Auch Nichtigkeits- und Untätigkeitsklagen gegen normatives Handeln und Unterlassen der Gemeinschaftsorgane, in denen es vorwiegend um Rechts-, nicht um Tatsachenfragen geht, können in aller Regel nach Aktenlage entschieden werden. De lege ferenda würde sich auch die Entscheidung über die Annahme eines Rechtsmittels durch den EuGH für ein beschleunigtes Verfahren ohne mündliche Verhandlung eignen.⁴⁴¹

Insoweit bliebe es den Verfahrensbeteiligten zwar unbenommen, eine mündliche Verhandlung anzuregen und dafür Gründe vorzutragen (z.B. unzureichende Gelegenheit, ihren Standpunkt im vorangegangenen schriftlichen Verfahren zu Gehör zu bringen).⁴⁴² Ein Recht, eine mündliche Verhandlung zu verlangen, sollte ihnen aber nicht eingeräumt werden, selbst wenn es sich um Mitgliedstaaten oder Gemeinschaftsorgane handelt. Angesichts der bisher eher zögerlichen Praxis des EuGH, von den bestehenden Möglichkeiten einer Entscheidung auf der Grundlage des bloßen schriftlichen Verfahrens Gebrauch zu machen, ist davon auszugehen, daß er auch den de lege ferenda zu erweiternden Ermessensspielraum mit Verantwortungssinn ausfüllen und dabei insbesondere zwischen den Erfordernissen einer Verfahrensbeschleunigung und der Wahrung der Rechtsschutzqualität abwägen wird.

Im übrigen könnte eine größere Flexibilität durch den gezielten Einsatz prozeßleitender Maßnahmen im schriftlichen Verfahren, insbesondere durch Fragen und Auskunftsverlangen an die Prozeßparteien, erzielt werden.⁴⁴³

Gesetzestechisch wären die vorgeschlagenen Straffungen auf der Stufe der mündlichen Verhandlung durch eine Änderung der einschlägigen Bestimmungen der Verfahrensordnung des EuGH bzw. EuG umzusetzen.

⁴⁴¹ Dazu oben S. D 87 ff.; 92.

⁴⁴² Vgl. Art. 120 Abs. 1 VerfO EuGH für die mündliche Verhandlung im Rechtsmittelverfahren.

⁴⁴³ Vgl. die obigen Vorschläge zur Übernahme einer Art. 64 VerfO EuG entsprechenden Vorschrift in die VerfO EuGH, S. D 134, 148.

VI. Gerichtsverfassung

1. Verfahrenssprache

Die Sprachenregelung ist eng mit dem Rechtsschutzgedanken verbunden. Die Vorschriften über die Verfahrenssprache stehen im Spannungsverhältnis zwischen dem Erfordernis eines leicht zugänglichen Verfahrens und dem der Vereinfachung.

Verfahrenssprache vor dem EuGH und EuG kann jede der neun Amtssprachen der Gemeinschaft (Dänisch, Deutsch, Englisch, Französisch, Griechisch, Italienisch, Niederländisch, Spanisch und Portugiesisch), außerdem Irisch (Gälisch) sein (Art. 29 § 1 VerfO EuGH; Art. 35 § 1 VerfO EuG).

Die Wahl der Verfahrenssprache trifft in streitigen Verfahren grundsätzlich der Kläger. Jedoch ist bei Klagen gegen einen Mitgliedstaat oder gegen natürliche oder juristische Personen eines solchen die Amtssprache dieses Staates Verfahrenssprache (Art. 29 § 2 VerfO EuGH; abweichend Art. 35 § 2 VerfO EuG), was bedeutet, daß lediglich bei Klagen gegen Gemeinschaftsorgane der Kläger in der Wahl der Sprache frei ist. Im Vorabentscheidungsverfahren richtet sich die Verfahrenssprache vor dem EuGH nach der Sprache des Ausgangsverfahrens (Art. 29 § 2 Uabs. 2 VerfO EuGH), im Rechtsmittelverfahren nach der des Verfahrens im ersten Rechtszug (Art. 110 VerfO EuGH).

Die Verfahrenssprache ist von den Verfahrensbeteiligten in den Schriftsätzen und bei der mündlichen Verhandlung zu benutzen. Jedoch dürfen die Mitgliedstaaten sich ihrer eigenen Amtssprache bedienen, wenn sie einem Rechtsstreit als Streithelfer beitreten oder in einem Vorabentscheidungsverfahren Stellungnahmen abgeben (Art. 29 § 3 VerfO EuGH; abweichend Art. 35 § 3 VerfO EuG).

Abweichend von den genannten Regeln über die Bestimmung der Verfahrenssprache kann auf Antrag eine andere Sprache ganz oder teilweise als Verfahrenssprache zugelassen werden (Art. 29 § 2 Uabs. 1 lit.c) VerfO EuGH; Art. 35 § 2 lit. b) VerfO EuG). Von dieser Möglichkeit hat zumindest der EuGH in der Vergangenheit nur sehr zurückhaltend Gebrauch gemacht, was u. a. den Beitritt natürlicher oder juristischer Personen als Streithelfer erheblich erschwert hat.

Eine flexiblere Handhabung der Sprachenfrage wäre wünschenswert. Sie sollte auf die nicht unbeträchtlichen zusätzlichen Schwierigkeiten Rücksicht nehmen, die es selbst fremdsprachenkundigen Prozessvertretern bereitet, in einer anderen als ihrer Muttersprache oder gewöhnlichen Arbeitssprache komplizierte Sachverhalte darzustellen

und juristische Argumente präzise zu formulieren und überzeugend vorzutragen.

Ein normativer Änderungsbedarf besteht jedoch insoweit nicht.

2. Prozeßvertretung

a) Anwaltszwang

In streitigen Verfahren vor dem EuGH und EuG herrscht für natürliche und juristische Personen Anwaltszwang. Auftreten kann jeder in einem Mitgliedstaat zugelassene Rechtsanwalt, weiterhin Hochschullehrer, soweit sie in ihrem Heimatstaat vor Gericht parteivertretungsberechtigt sind (Art. 17 Abs. 2 und 5 Satzung EG und EAG; Art. 20 Abs. 2 und 5 Satzung EGKS). Der Vertretungszwang dient dem Individualrechtsschutz; er besteht in der einen oder anderen Form in allen Mitgliedstaaten für Verfahren einer gewissen Bedeutung oder vor den Obergerichten.

Für die Mitgliedstaaten und Gemeinschaftsorgane, die über hochspezialisierte Beamtenapparate verfügen, besteht Vertretungs-, aber nicht Anwaltszwang. Sie lassen sich in der Regel durch Fachbeamte als Prozeßbevollmächtigte vertreten, die ihrerseits sich der Hilfe eines Beistands oder Anwalts bedienen können (Art. 17 Abs. 1 Satzung EG und EAG; Art. 20 Abs. 1 Satzung EGKS).

In Vorabentscheidungsverfahren richtet sich die Prozeßvertretung hinsichtlich der Parteien des Ausgangsverfahrens nach den für dieses Verfahren geltenden Regeln der nationalen Prozeßordnungen, d.h. die Parteien können ggf. selbst vor dem EuGH auftreten oder sich durch eine Person ihres Vertrauens (z.B. Steuerberater, Gewerkschaftsvertreter) vertreten lassen. Diese Regelung entspricht dem Wesen des Vorabentscheidungsverfahrens als eines Zwischenverfahrens im Rechtsstreit vor dem nationalen Gericht. Eine Schmälerung des Rechtsschutzes ist dadurch nicht zu befürchten, da es den Parteien in jedem Fall freisteht, sich vor dem EuGH durch einen Rechtsanwalt ihrer Wahl vertreten zu lassen und ihnen zu diesem Zweck auch Prozeßkostenhilfe gewährt werden kann.⁴⁴⁴

Die beschriebenen Regelungen erscheinen sachgerecht. Ein Änderungsbedarf ist nicht ersichtlich.

b) Erfordernis eines Zustellungsbevollmächtigten

Wie bereits dargelegt,⁴⁴⁵ haben die Parteien in streitigen Verfahren vor dem EuGH und EuG einen Zustellungsbevollmächtigten („dépô-

⁴⁴⁴ Art. 104 § 5 Abs. 2 VerfO EuGH.

⁴⁴⁵ Siehe oben S. D 67.

sitaire“) in Luxemburg zu benennen (Art. 38, 40 VerfO EuGH; Art. 44, 46 VerfO EuG). Mitgliedstaaten benennen üblicherweise ein Mitglied ihrer Botschaft in Luxemburg; der Rat gibt den Leiter der Rechtsabteilung der Europäischen Investitionsbank (Sitz: Luxemburg), die Kommission ein in Luxemburg tätiges Mitglied ihres juristischen Dienstes als Depositär an. Dagegen wählen private Prozeßparteien vorzugsweise einen in Luxemburg niedergelassenen Rechtsanwalt.

Das Erfordernis eines Zustellungsbevollmächtigten – das übrigens nicht für Vorabentscheidungsverfahren gilt – bezweckt, Verzögerungen durch lange Postlaufzeiten bei der Übermittlung von Schriftstücken an die Verfahrensbeteiligten zu vermeiden; es dient mithin einem zügigen Verfahrensablauf. Für luxemburgische Anwälte eine geschätzte Einnahmequelle, erfüllt es die ihm zugeordnete nützliche Beschleunigungsfunktion auch heute noch, wenngleich dank stetiger Verbesserungen bei der internationalen Postbeförderung seine Bedeutung abgenommen hat.

Die geltende Regelung erscheint unter diesen Umständen (noch) vertretbar. Ihre Aufhebung wird zur Zeit nicht befürwortet.

3. Kosten

Da die Verfahren vor dem EuGH und EuG gerichtskostenfrei sind (Art. 73 VerfO EuGH; Art. 90 VerfO EuG), ist in dem Endurteil bzw. verfahrensbeendenden Beschluß lediglich über die außergerichtlichen Kosten (Auslagen der Verfahrensbeteiligten) dem Grund nach zu entscheiden (Art. 69 § 1, 122 VerfO EuGH; Art. 87 § 1 VerfO EuG). Dies gilt zudem nur für streitige, nicht Vorabentscheidungsverfahren, in denen wegen ihrer Natur als Zwischenverfahren die Kostenentscheidung Sache des nationalen Gerichts ist (Art. 104 § 5 Abs. 1 VerfO EuGH). Das Gemeinschaftsrecht spielt nur insoweit mit hinein, als nach ständiger Spruchpraxis des EuGH die den Mitgliedstaaten, dem Rat und der Kommission aus einer Beteiligung am Verfahren entstandenen Auslagen nicht erstattungsfähig sind, diese mithin den Parteien des Ausgangsverfahrens nicht angelastet werden können.⁴⁴⁶

Grundsätzlich ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen; bei teilweisem Obsiegen und Unterliegen oder bei Vorliegen eines außergewöhnlichen Grundes können die Kosten (nach Quoten) geteilt oder gegeneinander aufgehoben werden. Der obsiegenden Partei können die Kosten auferlegt werden,

⁴⁴⁶ So erstmals Urteil vom 6. April 1962, Robert Bosch, Rs. 13/61, Slg. 1962, S. 97, 115.

soweit sie sie der Gegenpartei ohne angemessenen Grund oder böswillig verursacht hat (Art. 69 §§ 2 und 3 VerfO EuGH;⁴⁴⁷ Art. 87 §§ 2 und 3 VerfO EuG).

Eine Sonderregelung gilt für Personalstreitsachen im ersten Rechtszug sowie im Rechtsmittelverfahren, wenn das Rechtsmittel von dem beklagten Gemeinschaftsorgan eingelegt wurde. In diesem Fall trägt das Gemeinschaftsorgan auch bei Obsiegen seine Kosten grundsätzlich selbst; nur ausnahmsweise, nämlich bei grundloser oder böswilliger Klageerhebung können dem unterliegenden Kläger die Kosten des Dienstherrn auferlegt werden. Hat hingegen der Gemeinschaftsbedienstete das Rechtsmittel eingelegt, so entfällt dieses Privileg, und er hat im Falle seines Unterliegens auch die Kosten des Dienstherrn zu tragen, es sei denn, daß das Gericht die Kosten aus Billigkeitsgründen zwischen den Parteien teilt (Art. 70, 122 i. V. m. 69 §§ 2 und 3 Abs. 2 VerfO EuGH; Art. 88 i. V. m. 87 §§ 2 und 3 Abs. 2 VerfO EuG).

Streitigkeiten über die Höhe der erstattungsfähigen Kosten sind äußerst selten. Sie werden auf Antrag in einem gesonderten Kostenfestsetzungsverfahren durch unanfechtbaren Beschluß entschieden (Art. 74 VerfO EuGH; Art. 92 VerfO EuG), wobei das Gericht in Ermangelung einer Gebührenordnung seine Entscheidung nach pflichtgemäßem Ermessen trifft.

Die beschriebenen Regelungen lassen keinen aktuellen Änderungs- oder Ergänzungsbedarf erkennen. Insbesondere erscheint in Anbetracht der sehr geringen Zahl von Kostenfestsetzungsbeschlüssen eine Gebührentabelle für Prozeßvertretungen vor dem EuGH und EuG entbehrlich.

Auch für die Einführung einer „Mißbrauchsgebühr“ besteht nach bisherigen Erfahrungen kein Bedürfnis, zumal in der Vergangenheit die bestehenden Kostenverteilungsmechanismen zur Abschreckung vexatorischer Klagen noch kaum genutzt wurden.

4. Sondervoten

Im Schrifttum wird mit gewisser Regelmäßigkeit, vornehmlich anläßlich einzelner mißliebiger Entscheidungen, der Urteilsstil des EuGH als zu knapp und apodiktisch kritisiert und vor dem mit nicht nachvollziehbaren Urteilen einhergehenden Akzeptanzverlust gewarnt.⁴⁴⁸

Bekanntlich lassen die Urteilsgründe des EuGH (weniger die des EuG) entsprechend der Praxis des romanischen Rechtskreises nur die

⁴⁴⁷ In der Änderungsfassung vom 15. Mai 1991, ABl. EG 1991, L 176, S. 1.

⁴⁴⁸ Z. B. P. Clever, Grundsätzliche Bemerkungen zur Rechtsprechung des EuGH, in: DAngVers 1993, S. 71.

zentralen Begründungsstränge erkennen und setzen sich nur mit den wichtigsten Argumenten der Verfahrensbeteiligten auseinander. Auf alternative Begründungserwägungen wird in aller Regel verzichtet, ebenso auf aufgesetzte „Wissenschaftlichkeit“ in Form von Fußnoten hinweisen auf einschlägiges Schrifttum. Häufig wird der Konsens im Spruchkörper durch den Verzicht auf umstrittene Begründungselemente erkaufte; das Schweigen zu bestimmten Punkten ist dann Bestandteil des Kompromisses.

In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, ob die Qualität und Akzeptanz der Rechtsprechung dadurch erhöht werden könnte, daß die Möglichkeit der Abgabe von Sondervoten („dissenting opinions“) durch einzelne Richter geschaffen würde. Das Institut des Sondervotums ist in verschiedenen mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen vor allem für Verfahren vor obersten Gerichten bekannt.⁴⁴⁹ Es ist außerdem vorgesehen für den Internationalen Gerichtshof⁴⁵⁰ und den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte.⁴⁵¹

Zweifellos können Sondervoten zusätzliche Klarheit bringen und die rechtswissenschaftliche Diskussion anregen. Die Übernahme des Instituts in die Gemeinschaftsrechtsordnung wird gleichwohl nicht befürwortet:

- Sondervoten würden die Tendenz zur eigensüchtigen Profilierung einzelner Richter, vor allem im Hinblick auf eine angestrebte (und nach geltendem Recht zulässige) Wiederernennung, fördern;
- sie würden zudem die Polarisierung innerhalb des Spruchkörpers begünstigen und die Kompromißbereitschaft senken;
- wegen der spezifischen „Offenheit“ des europarechtlichen Entwicklungsprozesses wäre überdies die Gefahr einer „Renationalisierung“ der Rechtsprechung nicht auszuschließen.

VII. Institutionelle Fragen

1. Ernennung der Richter und Generalanwälte

a) Staatsangehörigkeit

Die einschlägigen Texte enthalten keine Bestimmung über die Staatsangehörigkeit der (zur Zeit) dreizehn Richter und sechs Generalanwälte am EuGH bzw. der zwölf Mitglieder des EuG. Jedoch besteht seit den Anfängen der Gemeinschaft ein politischer Grund-

⁴⁴⁹ Z. B. § 30 Abs. 2 BVerfGG. Dazu K.-G. Zierlein, Sondervoten beim BVerfG, in: NJW 1993, S. 1048.

⁴⁵⁰ Art. 57 IGH-Statut.

⁴⁵¹ Art. 51 Abs. 2 EuMRK.

konsens darüber, daß jeder Mitgliedstaat auf der Richterbank mindestens durch ein Mitglied seiner Staatsangehörigkeit vertreten sein soll und daß weitere Richter- sowie die Generalanwaltstellen vorzugsweise mit Staatsangehörigen der größeren Mitgliedstaaten besetzt werden sollen.⁴⁵²

Dieser Konsens müßte bei zukünftigen Erweiterungen der Europäischen Union neu überdacht werden. Eine weitere Erhöhung der Zahl der Richter kann den angestrebten Synergieeffekt nur noch entfalten, wenn sie mit einem konsequenten Ausbau des Kammersystems auch beim EuGH einhergeht, d.h. wenn grundsätzlich alle Rechtssachen von (spezialisierten) Kammern erledigt werden und das Plenum nur noch in Ausnahmefällen eingeschaltet wird.⁴⁵³

b) Bestellungsmodus

Zu Richtern und Generalanwälten am EuGH sind Persönlichkeiten auszuwählen, die jede Gewähr für Unabhängigkeit bieten und in ihrem Staat die für die höchsten richterlichen Ämter erforderlichen Voraussetzungen erfüllen oder aber Juristen von anerkannt hervorragender Befähigung sind (Art. 167 Abs. 1 erster Teilsatz EGV; Art. 32b Abs. 1 erster Teilsatz EGKSV; Art. 139 Abs. 1 erster Teilsatz EAGV). Geringere Anforderungen bestehen hinsichtlich der Mitglieder des EuG: Sie müssen „Personen“ sein, „die jede Gewähr für Unabhängigkeit bieten und über die Befähigung zur Ausübung richterlicher Tätigkeiten verfügen“ (Art. 168a Abs. 3 erster Teilsatz EGV; Art. 32d Abs. 3 erster Teilsatz EGKSV, Art. 140a Absatz 3 erster Teilsatz EAGV).

Der Besetzung der Richterämter am EuGH, aber auch am EuG ist eine der Bedeutung dieser Positionen gerecht werdende Beachtung beizumessen. Dies gilt auch für die Stellen der Generalanwälte als unabhängige Gutachter und Vordenker. Der Generalanwalt ist machtlos, aber einflußreich; seine Autorität beruht auf der Überzeugungskraft seiner Argumente.

Die bisher amtierenden Richter und Generalanwälte waren vor ihrer Ernennung teils hohe Richter, Hochschullehrer oder Beamte, teils Politiker in ihrem Heimatstaat. Während etwa in Frankreich und Großbritannien die Auswahl weitgehend politikfrei nach fachlichen Kriterien erfolgt,⁴⁵⁴ ist sie in der Bundesrepublik Deutschland, Italien und Belgien stärker politisiert.

⁴⁵² Zur Zusammensetzung des EuGH bzw. EuG siehe oben S. D 63 bzw. S. D 66.

⁴⁵³ Vgl. die obigen Vorschläge über die Einrichtung spezialisierter Spruchkörper, S. D 101.

⁴⁵⁴ So entsendet Frankreich traditionell Mitglieder des Conseil d'Etat und der „Haute Magistrature“, das Vereinigte Königreich Richter oder erfolgreiche Rechtsanwälte („barristers“ mit Titel eines „Q. C.“).

Im Zuge der Stärkung des Demokratieprinzips in der Europäischen Union sollte vor der Ernennung der Mitglieder der Gemeinschaftsgerichte – durch die Regierung der Mitgliedstaaten im gegenseitigen Einvernehmen – das Europäische Parlament angehört werden müssen.⁴⁵⁵ Die obligatorische Einbeziehung der EP in den Entscheidungsprozeß, die bereits *de lege lata* ein Vorbild in der Regelung über die Ernennung der Mitglieder des Rechnungshofes hat,⁴⁵⁶ würde die Transparenz erhöhen und einen heilsamen Druck auf mitgliedstaatliche Regierungen ausüben, der Auswahl ihrer Kandidaten sachliche Kriterien zugrundelegen.

Ein obligatorisches Zustimmungsvotum des Europäischen Parlaments, wie dieses selbst es vorgeschlagen hat,⁴⁵⁷ oder gar die Ernennung durch das Parlament wären sicher erwägenswerte Alternativen für die Zukunft, erscheinen aber bei der derzeitigen Gestalt der Europäischen Union verfrüht.

In seinem Vertragsentwurf über die Europäische Union hat das EP eine Verlängerung der Amtszeit der Mitglieder des EuGH und EuG von derzeit sechs auf zwölf Jahre bei gleichzeitigem Ausschluß der Wiederernennung vorgeschlagen.⁴⁵⁸ Der Vorteil einer solchen Neuregelung, die sich auch für das deutsche Bundesverfassungsgericht (§ 4 Abs. 1 BVerfGG) als sinnvoll erwiesen hat, liegt auf der Hand: Sie sichert die größere geistige Unabhängigkeit der Richter und – a fortiori – der individuell für ihre Schlußanträge verantwortlichen Generalanwälte⁴⁵⁹ von den politischen Kräften ihres Heimatstaates, die über ihre Wiederernennung zu entscheiden haben.

Entgegen der im Rothley-Bericht⁴⁶⁰ vertretenen Ansicht wird die Verlängerung der Mandatsdauer und der Ausschluß der Wiederernennung auch für das EuG befürwortet. Ungeachtet der fehlenden verfassungspolitischen Dimension seiner Verfahren ist auch hier das

⁴⁵⁵ Vgl. Rothley-Bericht des Institutionellen Ausschusses des EP, Dok. PE 155.441/ endg., Rdnr. 33.

⁴⁵⁶ Art. 188b Abs. 3 Uabs. 1 EGV.

⁴⁵⁷ Entschließung der EP vom 22. November 1990, ABl. EG 1990, C 324, S. 231, 232.

⁴⁵⁸ Ebd.

⁴⁵⁹ Erwähnenswert ist in diesem Zusammenhang der Fall eines (italienischen) Generalanwalts am EuGH, der in seinen Schlußanträgen in einer Rechtssache betreffend ein italienisches Verbot der Vermarktung gewisser Teigwaren („pasta“) aus anderen Mitgliedstaaten sich in klaren Widerspruch zu einer gefestigten Rechtsprechung des Gerichtshofes setzte. Der Betreffende wurde kurze Zeit danach zum Richter am EuGH ernannt.

⁴⁶⁰ A. a. O. (Fn. 455), Rdnr. 33. Die dort angestellten „sozialen“ Erwägungen, die darauf gründen, daß die zumeist jüngeren Mitglieder des Untergerichts bei einem Ausschluß ihrer Wiederwahl möglicherweise Karriere Nachteile in Kauf nehmen müßten, haben m. E. gegenüber dem Erfordernis einer Optimierung des Rechtsschutzes in den Hintergrund zu treten.

Bestreben, dem Gericht den Sachverstand und die Erfahrung seiner Mitglieder möglichst lange zu erhalten und die Kontinuität der Rechtsprechung zu sichern, mit dem Ziel der Gewähr größtmöglicher Unabhängigkeit der Richter in Einklang zu bringen. Eine einmalige, dafür aber längere Amtszeit würde überdies die Bildung spezialisierter Kammern mit einer in regelmäßigem Turnus (z. B. 3 Jahre) wechselnden Besetzung erleichtern.

Als Amtszeit erscheinen zwölf Jahre angemessen.⁴⁶¹

Die Verwirklichung der Vorschläge würde eine entsprechende Neufassung der Art. 167, 168a EGV; Art. 32b, 32d EGKS, Art. 139, 140a EAGV bedingen.

2. Ernennung von Hilfsberichterstattern

Ein bei Reformvorschlägen zu Unrecht kaum beachtetes Problem ist das der wissenschaftlichen Mitarbeiter („*référéndaires*“) am EuGH und EuG, die maßgeblich an der Vorbereitung und Abfassung der Entscheidungen bzw. Schlußanträge mitwirken.

Gemäß Art. 12 Satzung EG, Art. 16 Satzung EGKS, Art. 12 Satzung EAG i. V. m. Art. 24 Verfo EuGH kann der Rat durch einstimmigen Beschluß auf Vorschlag des Gerichtshofes die Ernennung von Hilfsberichterstattern („*rappoteurs adjoints*“) am EuGH (nicht am EuG) vornehmen. Sie sollen an der Bearbeitung der beim Gerichtshof anhängigen Rechtssachen teilnehmen und den Präsidenten und die Berichterstatter bei der Erfüllung ihrer Aufgaben unterstützen.

Der Gerichtshof hat bisher keinen entsprechenden Vorschlag vorgelegt, sonder *praeter legem* den Weg wissenschaftlicher Mitarbeiter gewählt, die im allgemeinen einem einzelnen Richter oder Generalanwalt zugeordnet sind.⁴⁶² Damit ist das Potential spezialisierter Fach-

⁴⁶¹ So auch *U. Everling*, Justiz im Europa von morgen, in: DRiZ, 1993, S. 5, 6. Dagegen spricht der *Rothley-Bericht* (ebd.) sich „wegen der Altersstruktur des Gerichtshofes“ für eine einmalige Amtszeit von 9 Jahren aus. Zum Vergleich sei die Amtsdauer der Richter einiger internationaler Gerichte und nationaler Verfassungsgerichte angeführt: Internationaler Gerichtshof: 9 Jahre mit der Möglichkeit der Wiederwahl (Art. 13 IGH-Statut); Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte: 9 Jahre mit der Möglichkeit der Wiederwahl (Art. 40 Abs. 1 EuMRK); Conseil Constitutionnel, Frankreich: 9 Jahre ohne Möglichkeit der Wiederernennung; Corte Costituzionale, Italien: 9 Jahre ohne Möglichkeit der Wiederernennung; Tribunal Constitucional, Spanien: 9 Jahre ohne Möglichkeit der Wiederernennung; Tribunal Constitucional, Portugal: 6 Jahre mit der Möglichkeit der Wiederernennung; Supreme Court, USA: Ernennung auf Lebenszeit.

⁴⁶² Es handelt sich dabei um Zeitbedienstete der EG-Besoldungsgruppen A5 bis A3, ausnahmsweise A2 (entsprechend den Besoldungsgruppen A15 bis B3 bzw. B6 des deutschen Beamtenrechts), die teils aus dem wissenschaftlichen Dienst des Gerichtshofes in das „Kabinett“ eines Richters oder Generalanwalts abgeordnet, teils von außer-

kräfte mit einschlägiger Berufserfahrung, die dem Gerichtshof als Ganzem oder – de lege ferenda einzurichtenden – Spezialkammern zur Verfügung stünden, ungenutzt geblieben.

Die Beiordnung von „Hilfsrichtern“ mag für einzelstaatliche Obergerichte, deren Mitglieder in einer gemeinsamen Rechtsordnung ausgebildet sind und sich zudem wegen der Gliederung der Gerichtsbarkeit in verschiedene Gerichtszweige eo ipso spezialisieren können, unnötig sein. Für ein multinational zusammengesetztes mehrsprachiges Universalgericht wie den EuGH verspräche sie durchaus einen Gewinn an Prozeßökonomie und Rechtsprechungsqualität.

Um fachlich qualifizierte Bewerber zu gewinnen, könnte das Auswahlverfahren so ausgestaltet werden, daß der Gerichtshof ihm geeignete Personen dem Rat zur Ernennung vorschlägt.

Es liegt mithin am Gerichtshof selbst, die in den Satzungen und seiner Verfahrensordnung angelegten Möglichkeiten zweckentsprechend zu nutzen. Ein normativer Handlungsbedarf besteht auf absehbare Zeit nicht. Die Aufnahme einer Art. 24 VerfO EuGH entsprechenden Ermächtigungsnorm in die VerfO EuG, die es auch dem Untergericht erlaubte, dem Rat die Ernennung von Hilfsberichterstattern vorzuschlagen, erscheint zumindest so lange entbehrlich, als die Kapazitäten des EuG nicht voll ausgelastet sind und zudem praktische Erfahrungen mit der Arbeit von Hilfsberichterstattern am Obergericht ausstehen.

halb des Gerichtshofes (EG-Kommission, nationaler Justiz- oder Verwaltungsdienst, wissenschaftliche Laufbahn) eingestellt worden sind. Die Richter und Generalanwälte sind bei der Auswahl ihrer Mitarbeiter frei, jedoch werden bestehende Beschäftigungsverhältnisse bei Ausscheiden des betreffenden Gerichtsmitglieds in der Regel mit dem Nachfolger fortgeführt.

C. 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 Rechtswege 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 Gemeinschaftsgerichtbarkeit

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 EUV 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 Schiedsvertrages 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 werden.

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 Mitgliedstaates), 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 andererseits doch nicht allein deshalb auszuschließen, weil das Vorlageverfahren in erster Linie die Wahrung der kommunitären Rechtseinheit zum Ziele hat.

Auch für Vorabentscheidungen sollte eine generelle und originäre Zuständigkeitsverlagerung auf das Untergericht angestrebt werden. Von einer nach Sachbereichen oder der Bedeutung der Vorlagefrage differenzierenden Lösung, die ggf. mit einem Evokations- oder Verweisungsmechanismus zu verbinden wäre, sollte aus Praktikabilitätsgründen Abstand genommen 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 Vor-

stellung 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 Mitgliedstaates 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 werden, 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 Gerichtsstanz 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 Vorlagesachen 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. Einrichtung 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 Gemeinschaftsgerichtbarkeit 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 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 EUV 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 al-

ler 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 Petitem größere 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 Disziplinierungsmaßnahmen (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 Weige-

rung 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 Direktklagen sollte dem EP die uneingeschränkte 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 EUV 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 Schiedsgerichtbarkeit wählen und sich damit des Schutzes begeben, 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 hierarchisch 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 EP im Entscheidungsprozeß der EU sollte dem Parlament das Recht, Stellungnahmen in Vorabentscheidungsverfahren abzugeben, zumindest in denjenigen Verfahren eingeräumt 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 EP 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 Rechtsschutzsystem 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 der 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) rügbar 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 qels* 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 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 des EuGH und EuG die obligatorische Anhörung des EP vorgeschaltet werden.

b) Zur Sicherung einer größeren geistigen Unabhängigkeit der Mitglieder des EuGH und EuG sollte der Bestellungsmodus in der Weise geändert werden, daß die Amtszeit auf zwölf Jahre verlängert, dafür aber die Wiederernennung ausgeschlossen wird.

2. Ernennung von Hilfsberichterstattern

Die Mitarbeit von Hilfsberichterstattern (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 Rechtssprechungsqualität ermöglichen.

Anhang

Ausgewählte Statistiken zum Rechtssachenanfall beim EuGH

Beim EuGH anhängig gemachte Rechtssachen 1953–1992

Jahr	Direkte Klagen ¹	Vorabentscheidungsersuchen	Gesamt	Anträge auf einstweilige Anordnung	Urteile
1953	4	–	4	–	–
1954	10	–	10	–	2
1955	9	–	9	2	4
1956	11	–	11	2	6
1957	19	–	19	2	4
1958	43	–	43	–	10
1959	47	–	47	5	13
1960	23	–	23	2	18
1961	25	1	26	1	11
1962	30	5	35	2	20
1963	99	6	105	7	37
1964	49	6	55	4	31
1965	55	7	62	4	52
1966	30	1	31	2	24
1967	14	23	37	–	24
1968	24	9	33	1	27
1969	60	17	77	2	30
1970	47	32	79	–	64
1971	59	37	96	1	60
1972	42	40	82	2	61
1973	131	61	192	6	80
1974	63	39	102	8	63
1975	61	69	130	5	78
1976	51	75	126	6	88
1977	74	84	158	6	100
1978	145	123	268	7	97
1979	1216	106	1322	6	138
1980	180	99	279	14	132

¹ Einschließlich der Personalstreitsachen bis Ende 1989. Ab 1990 sind Personalstreitsachen nicht mehr in dieser Zahl enthalten, da die Zuständigkeit dafür auf das Gericht erster Instanz übergegangen ist. Hingegen werden seit 1990 hierbei die Rechtsmittelverfahren erfaßt.

Jahr	Direkte Klagen ¹	Vorabentscheidungsersuchen	Gesamt	Anträge auf einstweilige Anordnung	Urteile
1981	214	109	323	17	128
1982	216	129	345	16	185
1983	199	98	297	11	151
1984	183	129	312	17	165
1985	294	139	433	22	211
1986	238	91	329	23	174
1987	251	144	395	21	208
1988	194	179	373	17	238
1989	246	139	385	20	188
1990	238	141	379	12	193
1991	156*	186	342	9	204
1992	251*	162	413	25	210
Gesamt	5301**	2486	7787	307	3529

* Darin enthalten sind jeweils zwei Anträge auf Gutachten nach Art. 228 Abs. 2 EWGV

** 2389 Personalstreitsachen bis zum 31. 12. 1989

(Quelle: Pressedienst des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg)

Eingänge und Erledigungen von Rechtssachen beim EuGH 1980–1992

Eingänge	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Vorabentscheidungsersuchen	99	109	129	98	129	139	91	144	179	139	141	186	162
Direkte Klagen	64	120	131	131	140	229	181	174	136	205	222	140	251
Personalstreitsachen	116	94	85	68	43	65	57	77	58	41	–	–	–
Rechtsmittel*	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	16	14	25
Gutachten	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	2	2
Gesamt	279	323	345	297	312	433	329	395	373	385	379	342	439

* seit 1990

Erledigungen	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Vorabentscheidungsersuchen	75	65	94	58	77	109	78	71	108	90	113	108	112
Direkte Klagen	34	21	60	53	57	63	59	101	98	64	73	91	88
Personalstreitsachen	23	42	31	39	30	35	35	36	32	34	7	–	–
Gutachten	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	1	1
Wiederaufnahmeverfahren	–	–	–	1	1	1	1	–	–	–	–	–	–
Drittwiderspruchsklagen	–	–	–	–	–	–	1	–	–	–	–	–	–
Rechtsmittel	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	5	9
Gesamt	132	128	185	151	165	211	174	208	238	188	193	205	210
Davon Urteile der Kammern	63	73	102	99	110	138	107	115	123	116	119	86	109
Urteile des Plenums	69	55	83	52	55	73	65	93	115	72	74	118*	101*

* einschließlich Gutachten

(Quelle: Pressedienst des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg)

Vorabentscheidungsersuchen
(Art. 177 EWGV, Art. 41 EGKS, Art. 150 EAGV, Prot. EuGVÜ)
1961–1992

Verteilung auf die Mitgliedstaaten

Jahr	D	B	DK	E	F	Gr	Irl	I	L	NL	P	VK	Gesamt
1961	–	–	–	–	–	–	–	–	–	1	–	–	1
1962	–	–	–	–	–	–	–	–	–	5	–	–	5
1963	–	–	–	–	–	–	–	–	1	5	–	–	6
1964	–	–	–	–	–	–	–	2	–	4	–	–	6
1965	4	–	–	–	2	–	–	–	–	1	–	–	7
1966	–	–	–	–	–	–	–	–	–	1	–	–	1
1967	11	5	–	–	3	–	–	–	1	3	–	–	23
1968	4	1	–	–	1	–	–	1	–	2	–	–	9
1969	11	4	–	–	1	–	–	–	1	–	–	–	17
1970	21	4	–	–	2	–	–	2	–	3	–	–	32
1971	28	1	–	–	6	–	–	5	1	6	–	–	37
1972	20	5	–	–	1	–	–	4	–	10	–	–	40
1973	37	8	–	–	4	–	–	5	1	6	–	–	61
1974	15	5	–	–	6	–	–	5	–	7	–	1	39
1975	26	7	1	–	15	–	–	14	1	4	–	1	69
1976	28	11	–	–	8	–	1	12	–	14	–	1	75
1977	30	16	1	–	14	–	2	7	–	9	–	5	84
1978	46	7	3	–	12	–	1	11	–	38	–	5	123
1979	33	13	1	–	18	–	2	19	1	11	–	8	106
1980	24	14	2	–	14	–	3	19	–	17	–	6	99
1981	41	12	1	–	17	–	–	12	4	17	–	5	109
1982	36	10	1	–	39	–	–	18	–	21	–	4	129
1983	36	9	4	–	15	–	2	7	–	19	–	6	98
1984	38	13	2	–	34	–	1	10	–	22	–	9	129
1985	40	13	–	–	45	–	2	11	6	14	–	8	139
1986	18	13	4	1	19	2	4	5	1	16	–	8	91
1987	32	15	5	1	36	17	2	5	3	19	–	9	144
1988	34	30	4	1	38	–	–	28	2	26	–	16	179
1989	47	13	2	2	28	2	1	10	1	18	1	14	139
1990	34	17	5	6	21	2	4	25	4	9	2	12	141
1991	54	19	2	5	29	3	2	36	2	17	3	14	186
1992	62	16	3	5	15	1	–	22	1	18	1	18	162

Gesamt 800 281 41 21 443 27 27 295 31 363 7 150 2486

(Quelle: Pressedienst des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg)

Vorabentscheidungsersuchen
(Art. 177 EWGV, Art. 41 EGKSV, Art. 150 EAGV, Prot. EuGVÜ)
1961-1992

Verteilung auf die vorliegenden Gerichte

Bundesrepublik Deutschland		Italien	
BGH	43	Consiglio di Stato	4
BAG	4	Corte Suprema de Cassazione	54
BVerwG	31	<u>Untere Gerichte</u>	<u>237</u>
BFH	127	Gesamt	295
BSG	40		
<u>Untere Gerichte</u>	<u>555</u>	Luxemburg	
Gesamt	800	Cour Supérieure de justice	9
		Conseil d'Etat	10
Belgien		<u>Untere Gerichte</u>	<u>12</u>
Cour de Cassation	35	Gesamt	31
Conseil d'Etat	11		
<u>Untere Gerichte</u>	<u>235</u>	Niederlande	
Gesamt	281	Raad van State	16
		Hoge Raad	60
Dänemark		Centrale Raad van Beroep	30
Højesteret	10	College van Beroep voor het Be-	
<u>Untere Gerichte</u>	<u>31</u>	drijfsleven	85
Gesamt	41	Tariefcommissie	19
		<u>Untere Gerichte</u>	<u>153</u>
Spanien		Gesamt	363
Tribunal Supremo de Justicia	4		
<u>Untere Gerichte</u>	<u>17</u>	Portugal	
Gesamt	21	Supremo Trib. Administr.	2
		<u>Untere Gerichte</u>	<u>5</u>
Frankreich		Gesamt	7
Cour de Cassation	43		
Conseil d'Etat	10	Griechenland	
<u>Untere Gerichte</u>	<u>390</u>	Conseil d'Etat	3
Gesamt	443	<u>Untere Gerichte</u>	<u>24</u>
		Gesamt	27
Irland			
Supreme Court	7	Vereinigtes Königreich	
The High Court	15	House of Lords	13
<u>Untere Gerichte (Circuit/District</u>		Court of Appeal	16
<u>Courts)</u>	<u>5</u>	<u>Untere Gerichte</u>	<u>121</u>
Gesamt	27	Gesamt	150
		Total:	2486

(Quelle: Pressedienst des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg)