

Das Vorabentscheidungsverfahren nach Art. 177 EWGV

Von RiLG Dr. MANFRED A. DAUSES, BMJ Bonn

Bekanntlich hat sich das europäische Gemeinschaftsrecht zu einer eigenständigen supranationalen Rechtsordnung entwickelt, zu deren tragenden Grundpfeilern die Unverletzlichkeit der Verträge, der strikte Vorrang und — unter bestimmten Voraussetzungen — die unmittelbare Geltung von Gemeinschaftsnormen sowie das Verbot jeglicher Diskriminierung im Anwendungsbereich der Verträge gehören. An dieser Entwicklung hat der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (*EuGH*) entscheidenden Anteil. In den nunmehr rund 25 Jahren seiner Tätigkeit hat er ein umfangreiches und brillantes Rechtsprechungswerk geschaffen, das dem Gemeinschaftsrecht in nahezu allen seinen Bereichen ein unverwechselbares Gepräge gegeben und darüber hinaus dem Integrationsfortschritt maßgebliche Impulse verliehen hat.

Besondere Bedeutung kommt in der Rechtsprechung des *EuGH* dem Vorabentscheidungsverfahren (*procédure préjudicielle*; preliminary ruling)¹ zu. Während im streitigen Verfahren Vertragsverletzungen durch die Mitgliedstaaten, Streitigkeiten zwischen den Gemeinschaftsorganen oder die Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Akte von Gemeinschaftsorganen den Verfahrensgegenstand bilden, besteht die Aufgabe des Gerichtshofs in Vorabentscheidungssachen darin, auf Ersuchen eines mit einem Rechtsstreit befaßten nationalen Gerichts zu einzelnen ihm vorgelegten Fragen des Gemeinschaftsrechts Recht zu sprechen. In dieser Verfahrensart entscheidet er über die Auslegung des Vertrages, die Gültigkeit und die Auslegung der Handlungen der Gemeinschaftsorgane und/oder die Auslegung der Satzungen der durch den Rat geschaffenen Einrichtungen, soweit diese Satzungen dies vorsehen (Art. 177 Abs. 1 EWGV). Durch die Vorabentscheidung wird daher nicht in concreto ein Streitfall entschieden, sondern vielmehr aus Anlaß des konkreten, vor dem nationalen Gericht schwebenden Falles die einheitliche Auslegung des Gemeinschaftsrechts durch eine gemeinschaftszentrale Gerichtsstanz sichergestellt. Dadurch soll verhindert werden, daß durch sich widersprechende Entscheidungen einzelstaatlicher Gerichte die Einheitlichkeit des europäischen Rechts in den verschiedenen Mitgliedstaaten gefährdet wird.

¹ In dem vorliegenden Aufsatz wird nur das Vorabentscheidungsverfahren nach Art. 177 EWGV i. V. m. Art. 20 der Satzung des Gerichtshofs (EWG) behandelt (gleichlautend: Art. 150 EAGV i. V. m. Art. 21 der Satzung des Gerichtshofs (EAG)). Auf das in seiner Ausgestaltung abweichende, heute praktische bedeutungslose Vorabentscheidungsverfahren nach Art. 41 EGKSV soll an dieser Stelle nicht eingegangen werden. Am Rande sei auf das Protokoll 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 hingewiesen, das am 3. 6. 1971 von den ursprünglichen 6 EG-Mitgliedstaaten unterzeichnet worden und am 1. 9. 1975 in Kraft getreten ist (ABl. EG 1975 Nr. L 204, S. 28). Art. 2, 3 dieses Protokolls sehen gleichfalls ein Vorlageverfahren an den *EuGH* vor, jedoch sind in diesem Verfahren nur die Rechtsmittelgerichte vorlageberechtigt; eine Vorlagepflicht besteht nur für die obersten Revisions- bzw. Kassationsgerichte der Vertragsparteien (in der Bundesrepublik Deutschland: die obersten Gerichtshöfe des Bundes). Am 9. 10. 1978 wurde aus Anlaß des 3. EG-Justizministerrates das Übereinkommen über den Beitritt Dänemarks, Großbritanniens und Nordirlands zu dem Übereinkommen (GVÜ) und dem Auslegungsprotokoll unterzeichnet. Letzteres ist noch nicht in Kraft.

Ein dem Art. 177 EWGV nachgebildetes Vorlageverfahren enthält auch das Protokoll vom 3. Juni 1971 betreffend die Auslegung des Übereinkommens vom 29. Februar 1968 über die gegenseitige Anerkennung von Gesellschaften und juristischen Personen durch den Gerichtshof (Art. 1, 2; BGBl. 1972 II, 857). Dieses Übereinkommen nebst Protokoll ist gleichfalls noch nicht in Kraft.

Ferner sind Bestrebungen im Gange, auch weitere flankierende Gemeinschaftsabkommen durch eine Vorabentscheidungszuständigkeit des *EuGH* an die Rechtsprechung des Gerichtshofs anzubinden.

Um das erhebliche praktische Gewicht des Vorabentscheidungsverfahrens zu verdeutlichen, seien einige Zahlen angeführt: Von 164 im Jahre 1977 anhängig gemachten Rechtssachen betrafen über die Hälfte, nämlich 84, Vorabentscheidungen. Bei den Urteilen liegt der zahlenmäßige Anteil der Präjudizialentscheidungen noch höher: 75 von 100 im Jahre 1977 verkündeten Urteilen ergingen auf Vorabentscheidungsersuchen. Insgesamt hat der *EuGH* bis Ende 1977 über 500 Urteile in Vorabentscheidungssachen erlassen. Die meisten Vorabentscheidungsersuchen (225) wurden von deutschen Gerichten, und zwar 61 von den obersten Bundesgerichten und 164 von sonstigen Gerichten, vorgelegt. An zweiter Stelle liegen die niederländischen Gerichte mit 81 Ersuchen, gefolgt von belgischen Gerichten mit 67, französischen Gerichten mit 63, italienischen Gerichten mit 57 und luxemburgischen Gerichten mit 6 Ersuchen. Die neu beigetretenen Mitgliedstaaten haben bisher — auch im Verhältnis zur Dauer ihrer EG-Zugehörigkeit — nur verhältnismäßig zurückhaltend von der Vorlagemöglichkeit Gebrauch gemacht: so haben britische Gerichte bis Ende 1977 8 (davon keines durch ein Obergericht), irische Gerichte drei und dänische Gerichte zwei Vorlageersuchen an den *EuGH* gerichtet².

Das Vorlageverfahren ist als Verfahren unter Gerichten ausgestaltet; vorlageberechtigt sind nach Art. 177 Abs. 2 und 3 EWGV nur Gerichte, nicht Verwaltungsbehörden. Die erste Frage, die sich stellt, ist demnach die, welchen Anforderungen die vorlegende Instanz genügen muß, um als „Gericht“ eines Mitgliedstaates im Sinne dieser Vorschrift zu gelten. Unzweifelhaft handelt es sich hierbei nicht um einen Begriff des nationalen Rechts (so daß zu seiner Auslegung nicht etwa unmittelbar auf Art. 92 ff. GG zurückgegriffen werden kann), sondern um einen eigenständigen europarechtlichen Begriff, dessen Inhalt aus dem Vergleich der verschiedenen mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen zu gewinnen ist. Als ein allen Mitgliedstaaten gemeinsames Element wird man ansehen können, daß unter Gerichten Spruchkörper zu verstehen sind, deren sämtliche Mitglieder unabhängig, also nicht weisungsgebunden sind.

Der *EuGH* hatte Gelegenheit, sich mit der Frage, was unter „Gericht“ im Sinne des Art. 177 EWGV zu verstehen ist, in seinem Urteil vom 30. 6. 1966 (Rechtssache 61/65 [Vaasen-Göbbels]) zu befassen. In dieser Sache ging es um die Frage, ob das niederländische „Scheidsgerecht van het Beambtenfonds voor het Mijnbedrijf“ als Gericht im Sinne des Art. 177 EWGV anzusehen und demzufolge vorlageberechtigt ist. Der Gerichtshof hat dies bejaht, da das „Scheidsgerecht“ nach niederländischem Recht ordnungsgemäß gebildet sei, als ständige Einrichtung über bestimmte allgemein bezeichnete Streitsachen nach Vorschriften zu entscheiden habe, die den für die allgemeinen Gerichte geltenden entsprächen, und da ferner seine Zuständigkeit obligatorisch sei und es nach Rechtsnormen zu entscheiden habe³.

Demnach kennzeichnen die folgenden fünf Merkmale die nationale Gerichtsbarkeit, nämlich die gesetzliche Grundlage, die Permanenz, die obligatorische Zuständigkeit, das streitige Verfahren und die Entscheidung nach Rechtsnormen. Aus den Gründen dieses Urteils ist im Umkehrschluß zu folgern, daß rein private Schiedsgerichte, insbesondere wenn sie nicht objektives Recht anwenden,

² Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften, Aufstellung der seit 1953 erhobenen Klagen — Stand am 31. Dezember 1977, S. 14 bis 18.

³ Slg. 1966, 583, 602.

sondern ex aequo et bono entscheiden, nicht vorlageberechtigt sind. In der Regel spricht hier bereits die Parteiautonomie für einen Ausschluß der Vorlageberechtigung, liegt doch das Wesen der Schiedsgerichtsbarkeit gerade darin, eine Kontrolle durch den gesetzlichen Richter auszuschließen. Unbefriedigende Ergebnisse im Einzelfall können u. U. dadurch eine gewisse Korrektur erfahren, daß dem Vollstreckungsgericht im Rahmen seiner Zuständigkeiten die Vorlagemöglichkeit eröffnet ist.

Die Vorlage an den EuGH, die durch Gerichte jeder Instanz und in jedem beliebigen Verfahrensstadium erfolgen kann, ist nur für diejenigen nationalen Gerichte zwingend, deren Entscheidungen selbst nicht mehr mit Rechtsmitteln des innerstaatlichen Rechts anfechtbar sind (Art. 177 Abs. 3 EWGV), im übrigen ist sie fakultativ. Die Vorlagepflicht bestimmt sich konkret nach der jeweiligen Verfahrensart und betrifft daher — wie heute überwiegend anerkannt ist^{3a} — nicht nur die jeweils obersten nationalen Gerichte, sondern auch solche unteren, unter Umständen sogar erstinstanzlichen Gerichte, gegen deren Entscheidung wegen der Eigenart des anhängigen Rechtsstreites (z. B. Höhe des Streitwertes) kein Rechtsmittel statthaft ist. Nicht zu den Rechtsmitteln im Sinne dieser Bestimmung gehören das Wiederaufnahmeverfahren und die Beschwerde an das Bundesverfassungsgericht, d. h. Gerichte, gegen deren Entscheidungen nur noch mit der Wiederaufnahmeklage oder der Verfassungsbeschwerde vorgegangen werden kann, sind vorlageverpflichtet.

Dagegen greift, wie der EuGH in seinem Urteil vom 24. 5. 1977 (Rechtssache 107/76 [Hoffmann-La Roche ./Centrafarm]) festgestellt hat, die Vorlagepflicht erst im Hauptverfahren, nicht bereits im Verfahren der einstweiligen Verfügung ein. Der Grund dafür liegt darin, daß es — auch wenn die im Verfügungsverfahren ergehende Entscheidung nicht mehr mit Rechtsmitteln anfechtbar ist — doch jeder Partei unbenommen bleibt, ein Hauptverfahren einzuleiten, in dem die im summarischen Verfahren nur vorläufig entschiedene Frage erneut geprüft wird und den Gegenstand einer Vorlage nach Art. 177 EWGV bilden kann⁴. Der Gerichtshof hat dazu ausgeführt, daß Art. 177 EWGV zum Ziele habe, die einheitliche Auslegung und Anwendung des Gemeinschaftsrechts in sämtlichen Mitgliedstaaten sicherzustellen und daß in diesem Rahmen Absatz 3 dieses Artikels insbesondere verhindern solle, daß sich in einem Mitgliedstaat eine nationale Rechtsprechung herausbilde, die mit den Normen des Gemeinschaftsrechts nicht im Einklang stehe. Diesen Anforderungen sei in summarischen und eilbedürftigen Verfahren, die die Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes zum Gegenstand haben, Genüge geleistet, wenn in einem ordentlichen Verfahren zur Hauptsache eine erneute Prüfung jeder im summarischen Verfahren nur vorläufig entschiedenen Rechtsfrage möglich sei⁵.

Nach herrschender Auffassung entfällt die Vorlageverpflichtung des letztinstanzlichen Gerichts lediglich, wenn ein vernünftiger Zweifel an der Gültigkeit oder Auslegung des anzuwendenden Gemeinschaftsrechts überhaupt nicht möglich ist. Dieser Schluß dürfte sich bereits aus dem Wortlaut des Art. 177 Abs. 2 EWGV ergeben („hält dieses Gericht eine Entscheidung für erforderlich“). Im Schrifttum ist zur Begründung vielfach die vom französischen Conseil d'Etat entwickelte Theorie des „acte clair“ herangezogen

worden⁶, der sich im Ergebnis auch die Rechtsprechung der deutschen Gerichte angeschlossen hat⁷.

Die Frage nach Inhalt und Grenzen der Vorlageverpflichtung des Art. 177 Abs. 3 EWGV war bisher noch nicht selbst Gegenstand einer Vorabentscheidung des Gerichtshofs, so daß eine authentische Auslegung dieser Vorschrift, aus deren Anlaß der EuGH auf die Theorie des „acte clair“ hätte eingehen können, bisher nicht erfolgt ist. Es dürfte jedoch im Geiste der Rechtsprechung des Gerichtshofs liegen, daß im Interesse einer strikten Anwendung der Vorlagebestimmungen die Voraussetzungen, unter denen Gerichte im Sinne des Art. 177 Abs. 3 EWGV von einer Vorlage entscheidungserheblicher Fragen absehen können, eng gefaßt werden. Andernfalls würde dem Zweck der Vorschrift nicht entsprochen, der darin liegt, daß in seiner Gültigkeit bestrittenes oder auslegungsbedürftiges Gemeinschaftsrecht grundsätzlich von dem sachlich kompetenten Gemeinschaftsrichter auf seine Gültigkeit hin überprüft bzw. ausgelegt werden soll. Die Vorlage dürfte daher immer geboten sein, wenn der nationale Richter Gemeinschaftsrecht für ungültig erachtet, desgleichen bei der Auslegung von Gemeinschaftsrecht, wenn die betreffende Auslegungsfrage in der Rechtsprechung oder im Schrifttum umstritten ist. Die Vorlagepflicht dürfte lediglich entfallen, wenn unzweifelhaft gültiges Gemeinschaftsrecht entweder einer Auslegung überhaupt nicht zugänglich ist oder aber — sofern es der Auslegung zugänglich ist — diese nur zu einem einzigen Ergebnis führen kann. Bei der letzteren Alternative wird, da der Bedeutungsgehalt der Begriffe, die Interpretationsmethoden und die Kriterien der rechtlichen Einordnung in den verschiedenen Amtssprachen und Mitgliedstaaten verschieden sein können, außerdem voraussetzen ein, daß die Auslegung unter Zugrundelegung sämtlicher Amtssprachen und Heranziehung der in allen Mitgliedstaaten anerkannten Auslegungs- und Einordnungsmethoden zu dem gleichen Ergebnis führt. Da einzelstaatliche Gerichte in der Regel nicht über die zur Beurteilung dieser Kriterien erforderlichen Sprach- und rechtsvergleichenden Kenntnisse verfügen, ist bei der Berufung auf die Eindeutigkeit des Auslegungsergebnisses erhebliche Zurückhaltung am Platze.

Nach der Rechtsprechung des EuGH entfällt die Vorlageverpflichtung des Art. 177 Abs. 3 EWGV jedoch dann, wenn sich der Gerichtshof selbst bereits in einem früheren Verfahren zu der gleichen Frage geäußert hat, und neue Umstände, die Veranlassung zu einer neuen Auslegung geben könnten, in der Zwischenzeit nicht hervorgetreten sind; denn in diesem Fall könne die Wirkung, die von der früheren Auslegung ausgehe, im Einzelfall den inneren Grund der Vorlageverpflichtung entfallen und sie somit sinnlos erscheinen lassen⁸.

In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, ob der EuGH, insoweit als deutsche Gerichte nach Art. 177 Abs. 3 EWGV zur Vorlage verpflichtet sind, gesetzlicher Richter im Sinne von Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG ist. Mit dieser Frage war das Bundesverfassungsgericht aus Anlaß zweier Verfassungsbeschwerden befaßt, mit denen die jeweiligen Beschwerdeführer geltend machten, dadurch ihrem gesetzlichen Richter entzogen worden zu sein, daß ein oberster Gerichtshof des Bundes (Bundesfinanzhof) die Anrufung des EuGH entgegen der Vorlageverpflichtung des Art. 177 Abs. 3 EWGV unterlassen habe. Das Bundesverfassungsge-

^{3a} Für die konkrete Betrachtungsweise: Constantinesco, Das Recht der Europäischen Gemeinschaften, Bd. I, 1977, S. 826; Ipsen, Europäisches Gemeinschaftsrecht, 1972, S. 768. Für die abstrakte Betrachtungsweise: Tomuschat, Die gerichtliche Vorabentscheidung nach den Verträgen über die europäischen Gemeinschaften, 1964, S. 44 ff.; Bleckmann, Europarecht 1976, S. 141 f.

⁴ Slg. 1977, 957, 972 ff.

⁵ AaO, S. 972.

⁶ Vgl. Bleckmann, Europarecht 1976, S. 142 f.; Ipsen, Europäisches Gemeinschaftsrecht, 1972, S. 133, 293; Constantinesco, Das Recht der Europäischen Gemeinschaften, Bd. I, 1977, S. 738.

⁷ Z. B. Urteil des BVerwG vom 14. 2. 1969 — VII C 15/67 (Münster) —, NJW 1969, 999. In diesem Urteil wird die Vorlagepflicht an den EuGH bezüglich einer Norm verneint, deren Gültigkeit nicht in Frage gestellt und die auch nicht auslegungsbedürftig sei.

⁸ Urteil des EuGH vom 27. 3. 1963 (RS 28-30/62 [Da Costa en Schaake]) Slg. 1963, 63, 81 ff.

nicht hat die Frage in beiden Fällen dahingestellt sein lassen, die Verfassungsbeschwerde jedoch deshalb zurückgewiesen, weil die Vorlage jedenfalls nicht willkürlich unterblieben sei. Es hat dazu ausgeführt, daß der gesetzliche Richter durch eine Maßnahme, Unterlassung oder Entscheidung eines Gerichts — wozu es auch gehöre, wenn ein Gericht die Verpflichtung zur Vorlage an ein anderes Gericht, das über eine bestimmte Rechtsfrage zu entscheiden habe, außer acht lasse — nur dann entzogen werde, wenn diese Maßnahme, Unterlassung oder Entscheidung auf Willkür beruhe; denn Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG schütze nicht vor Verfahrensfehlern, die infolge eines Irrtums des Gerichts unterlaufen, sondern nur gegen Willkür. Von Willkür aber könne nur die Rede sein, wenn sich die Entscheidung bei der Anwendung und Auslegung von Zuständigkeitsnormen — auch Vorlagevorschriften — so weit von dem diese Normen beherrschenden Grundsatz des gesetzlichen Richters entfernen, daß die Gerichtsentscheidung nicht mehr zu rechtfertigen sei^{8a}.

Die Vorlage an den EuGH erfolgt nach deutschem Verfahrensrecht durch einen Gerichtsbeschuß, durch den gleichzeitig das Verfahren auszusetzen ist. Über das „Ob“ der Vorlage und die Formulierung der Vorlagefragen entscheidet der Prozeßrichter ex officio, ohne daß es eines Antrages oder einer Anregung durch die Parteien bedarf oder diese, falls sie vorliegen, bestimmend wären. Der Vorlagebeschuß hat die klärungsbedürftige Frage zu bezeichnen. Eine Begründung ist gemeinschaftsrechtlich nicht vorgeschrieben; jedoch sind die meisten Vorlagebeschlüsse deutscher und anderer nationaler Gerichte mit Gründen versehen. Eine Begründung dürfte sich schon deshalb empfehlen, weil der Gerichtshof damit in die Lage versetzt wird, die ihm gestellten Fragen möglichst entscheidungserheblich und fallnahe zu beantworten.

Was die Formulierung der Vorlagefragen anbetrifft, so ist zugrundezulegen, daß dem Gerichtshof nach Art. 177 EWGV nur die Prüfung der Gültigkeit und die Auslegung, nicht aber die Anwendung des Gemeinschaftsrechts obliegt. Diesen Grundsatz hat der EuGH selbst in seinem Urteil vom 15. 7. 1964 (Rechtssache 6/64 [Costa / ENEL]) bestätigt, indem er statuierte, daß Art. 177 EWGV ihn weder ermächtigt, den Vertrag auf den Einzelfall anzuwenden, noch auch über die Vereinbarkeit einer innerstaatlichen Maßnahme mit dem Vertrag zu entscheiden⁹.

Daraus folgt, daß die Vorlagefragen nicht konkret, sondern abstrakt zu formulieren sind. In der Praxis wird dieser Grundsatz allerdings von gemeinschaftsrechtlich unerfahrenen Prozeßrichtern häufig nicht beachtet. Formulierungen, die etwa auf die Vereinbarkeit einer bestimmten Vorschrift des nationalen Rechts bzw. einer bestimmten Handlung nationaler Organe oder Behörden mit dem Gemeinschaftsrecht abzielen, finden sich daher nicht selten. In diesem Falle darf der EuGH die Vorlagefragen zwar nicht in ihrem Wesensgehalt verändern, nimmt jedoch für sich ein weitreichendes Recht auf Auslegung und Umdeutung in Anspruch, um das für alle Verfahrensbeteiligten unliebsame Ergebnis einer Zurückweisung des Vorlageersuchens wegen Unzulässigkeit zu vermeiden. So hat er in seinem Urteil vom 6. 4. 1962 (Rechtssache 13/61 [„Bosch-Prozeß“]) festgestellt, der Vertrag schreibe weder ausdrücklich noch stillschweigend die Form vor, in der das nationale Gericht sein Vorabentscheidungsersuchen vorlegen muß. Da der Sinn des Ausdrucks „Auslegung dieses Vertrages“ in Art. 177 EWGV selbst Gegenstand der Auslegung sein könne, sei es dem innerstaatlichen Gericht gestattet, die den Gegenstand der Vorlage bildenden Fragen in konkreter und

einfacher Weise zu formulieren, so daß es dem Gerichtshof überlassen bleibe, über das Ersuchen nur in den Grenzen zu entscheiden, die ihm seine Zuständigkeit setzt, d. h. nur insoweit als er mit Fragen der Vertragsauslegung befaßt ist. Die konkrete Formulierung des Ersuchens erlaube demnach durchaus, die in ihm enthaltenen Fragen der Vertragsauslegung herauszuarbeiten¹⁰.

Art. 177 Abs. 2 EWGV geht davon aus, daß das nationale Gericht eine Vorlagefrage nur stellt, wenn es die Entscheidung darüber für den Erlaß seines Urteils für erforderlich, d. h. entscheidungserheblich, hält. Bereits der Wortlaut dieser Vorschrift läßt auf eine klare Trennung der Aufgaben des nationalen Gerichts und des EuGH schließen: Nur dem ersteren obliegt die Anwendung des Gemeinschaftsrechts auf den Einzelfall und in diesem Rahmen die Prüfung seiner Entscheidungserheblichkeit; dem EuGH ist diese Prüfung schon deshalb verwehrt, weil er damit gleichzeitig weitgehend über Fragen des innerstaatlichen Rechts befinden müßte. Der Wortlaut des Vertrages würde indes nicht ausschließen, daß der EuGH die Ziele und Gründe des Vorlageersuchens des nationalen Richters überprüft; allerdings wäre eine solche Prüfung praktisch auf die Fälle beschränkt, in denen das Vorlagemotiv aus den Gründen des Vorlagebeschlusses deutlich wird oder in sonstiger Weise aktenkundig geworden ist. Der Gerichtshof hat sich jedoch auch insoweit einer Beschränkung unterworfen und bereits in seinem Urteil vom 5. 2. 1963 (Rechtssache 26/62 [Van Gend & Loos]) entschieden, daß Voraussetzung für die Zuständigkeit des Gerichtshofes nur sei, daß die vorgelegte Frage klar erkennbar die Auslegung des Vertrages betrifft, daß dagegen die Erwägungen, von denen das nationale Gericht bei der Formulierung seiner Frage ausgegangen ist, sowie die Erheblichkeit, die es dieser Frage im Rahmen eines bei ihm anhängigen Rechtsstreits beimißt, der Nachprüfung durch den Gerichtshof entzogen seien¹¹.

Das Recht des nationalen Prozeßrichters, dem Gerichtshof Fragen nach der Gültigkeit und Auslegung des Gemeinschaftsrechts vorzulegen, ist umfassend. Es ist ein unmittelbar aus dem Vertrag fließendes Recht, das keiner Einschränkung durch den nationalen Gesetzgeber zugänglich ist. Die nationalen Gerichte haben demzufolge ein unbeschränktes Vorlagerecht, wenn sie der Auffassung sind, daß bei ihnen anhängige Rechtssachen Fragen der Gültigkeit oder Auslegung gemeinschaftsrechtlicher Bestimmungen aufwerfen, über die sie im konkreten Fall zu entscheiden haben. Der Umfang dieses Vorlagerechts ist jedoch nicht völlig unproblematisch, da das Vorlageverfahren nur ein Zwischenstreit im Rahmen des vor dem nationalen Prozeßrichter anhängigen Rechtsstreites ist, dessen Ablauf grundsätzlich von den Verfahrensmaximen des nationalen Rechts bestimmt wird. Ein Zielkonflikt kann insbesondere zwischen der Vorlagefreiheit des vorinstanzlichen Richters und dem prozessualen Grundsatz der Bindung an die Beurteilung des übergeordneten Gerichts auftreten. Der Konflikt tritt besonders deutlich in Rechtssystemen hervor, die wie der angelsächsische Rechtskreis die generelle Präjudizwirkung der Rechtsprechung kennen, kann jedoch auch im kontinentalen Recht entstehen, etwa wenn das Revisions- oder Kassationsgericht unter Aufhebung einer Entscheidung des nachgeordneten Gerichts die Sache an diese zurückverweist, und das nachgeordnete Gericht nach innerstaatlichem Verfahrensrecht an die rechtliche Beurteilung des zurückverweisenden Gerichts gebunden ist. Dieser Fall lag dem Urteil des EuGH vom 16. 1. 1974 (Rechtssache 166/73 [„Folgen letztinstanzlicher Urteile“]) zugrunde, zu dem die Vorschrift des § 126 Abs. 5 FGO Anlaß gegeben

^{8a} Beschluß des BVerfG v. 13. 10. 1970 — 2 BvR 618/68 — BVerfGE 29, 198, 207; Beschluß des BVerfG v. 9. 6. 1971 — 2 BvR 225/69 — BVerfGE 31, 145, 169.

⁹ Slg. 1964, 1251, 1268 f.

¹⁰ Slg. 1962, 97 ff., 110 f.; ähnlich das Urteil vom 15. 7. 1964 (RS 6/64 [Costa / ENEL]), aaO, S. 1268.

¹¹ Slg. 1963, 1, 24; ähnlich das Urteil v. 15. 7. 1964, aaO, S. 1269.

hatte. In ihm hob der Gerichtshof die entscheidende Bedeutung des Art. 177 EWGV für die Gewähr der Rechtseinheit hervor, die gefährdet wäre, wenn den nicht-letztinstanzlichen Gerichten infolge ihrer Bindung an die rechtliche Beurteilung des übergeordneten Gerichts das Recht genommen würde, dem Gerichtshof Fragen nach der Auslegung der gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen vorzulegen. Daher müsse das nicht-letztinstanzliche Gericht, wenn es der Auffassung sei, daß es aufgrund der rechtlichen Beurteilung des übergeordneten Gerichts zu einer das Gemeinschaftsrecht verletzenden Entscheidung gelangen könnte, frei entscheiden können, ob es dem Gerichtshof die zweifelhaften Fragen vorlegen wolle. Andernfalls wäre die Vorabentscheidungszuständigkeit des Gerichtshofs auf allen Stufen der Gerichtsbarkeit in den Mitgliedstaaten eingeschränkt. Eine innerstaatliche Rechtsnorm, die die Gerichte an die rechtliche Beurteilung eines übergeordneten Gerichts bindet, könne daher den Gerichten nicht schon aus diesem Grund das in Art. 177 EWGV vorgesehene Recht zur Anrufung des Gerichtshofs nehmen¹².

Einer besonderen Klärung bedarf in diesem Lichte die Frage, ob (Aussetzungs- und) Vorlagebeschlüsse nach Art. 177 EWGV zu den beschwerdefähigen Zwischenentscheidungen zählen. Dabei ist zu beachten, daß durch die Aussetzung des Verfahrens, die als solche in der Regel nach den nationalen Verfahrensordnungen anfechtbar ist, die Entscheidung des Rechtsstreites hinausgezögert wird. Der *EuGH* hat zu der Frage entschieden, daß die Anfechtbarkeit des Vorlagebeschlusses nach nationalem Recht mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar sei¹³, so daß für die Frage, ob Aussetzungs- und Vorlagebeschlüsse selbständig beschwerdefähig sind, ausschließlich auf die nationalen Verfahrensordnungen abzustellen ist.

Im deutschen Recht enthalten die verschiedenen Prozeßordnungen unterschiedliche Beschwerderegulungen gegen prozessuale Zwischenentscheidungen. Während z. B. § 567 ZPO die Beschwerde nur in den dort ausgeführten Fällen zuläßt, sieht § 146 VwGO die Beschwerdemöglichkeit gegen alle Entscheidungen mit Ausnahme der in Absatz 2 genannten Fälle vor. Sondervorschriften für Vorlagebeschlüsse nach Art. 177 EWGV bestehen nicht.

Rechtsprechung und Schrifttum sind sich darin einig, daß es sich bei Aussetzungs- und Vorlagebeschlüssen nach Art. 177 EWGV um ein Rechtsinstitut sui generis handelt, das nicht gewöhnlichen Aussetzungsbeschlüssen gleichgesetzt werden kann. Während sich das Schrifttum wohl noch überwiegend gegen ihre Anfechtbarkeit ausspricht¹⁴, wird diese von der Rechtsprechung heute überwiegend bejaht. Richtungweisend hierfür war ein Beschluß des *Bundesfinanzhofes* vom 14. 8. 1973¹⁵, der für den Bereich der Finanzgerichtsbarkeit entschied, daß Vorlagebeschlüsse der Finanzgerichte nach § 128 FGO zwar mit der Beschwerde anfechtbar seien, daß jedoch eine für die Zulässigkeit des Rechtsmittels erforderliche Beschwer nur dann vorliege, wenn der Vorlagebeschluß selbst schon einen rechtlichen Nachteil herbeiführe. Ein solcher Nachteil, so führte der *BFH* weiter aus, sei jedoch noch nicht in der Verfahrensverzögerung zu sehen, die etwa daraus entstehe, daß dem Gerichtshof entscheidungsunerhebliche Fragen vorgelegt würden.

Der *EuGH* hat in der Rechtssache 13/61 (Urteil vom 6. 4. 1962) die Auffassung vertreten, daß seine Vorabent-

scheidungsbefugnis ausschließlich vom Vorliegen eines Ersuchens im Sinne des Art. 177 EWGV abhängen und er demzufolge durch die Einlegung eines Rechtsmittels gegen den Vorlagebeschluß nicht an der Vorabentscheidung gehindert sei¹⁶. Er verfolgt jedoch die Praxis, die Entscheidung auszusetzen, wenn ihm die Rechtsmitteleinlegung mitgeteilt wird, und die Aussetzung der Vollstreckung die Folge der Rechtsmitteleinlegung ist. Je nach der Entscheidung des Rechtsmittelgerichts wird das Verfahren sodann fortgesetzt (oder die Sache im Register des Gerichtshofs gestrichen)¹⁷.

Eine weitere Frage schließlich ist die, ob gegen die Zurückweisung eines Antrages eines Verfahrensbeteiligten, den Gerichtshof mit einer bestimmten Vorlagefrage zu befassen, Rechtsmittel statthaft sind. Die gemeinschaftsrechtliche Zulässigkeit einer Beschwerde gegen die Zurückweisung eines Vorlageantrages wird schon im Hinblick darauf nicht zu verneinen sein, daß eine stattgebende Beschwerdeentscheidung — anders als bei der Beschwerde gegen die Vorlage — ja die Vorlageberechtigung des Prozeßrichters nicht einschränken, sondern ihr im Gegenteil zu stärkerer Geltung verhelfen würde. Im deutschen innerstaatlichen Recht bestehen auch insoweit keine Sonderregelungen, so daß auch hier wieder auf die allgemeinen Vorschriften der verschiedenen Verfahrensordnungen zurückzugreifen ist. Allerdings wird man, auch wenn man die Zulässigkeit des Rechtsmittels bejaht, nur in außergewöhnlichen Fällen zu dessen Begründetheit gelangen. Art. 177 Abs. 2 stellt nämlich die Vorlageentscheidung nicht-letztinstanzlicher Gerichte in das Ermessen des Prozeßrichters („kann vorlegen“), so daß die Beschwerde wohl nur in Fällen eines offensichtlichen Ermessensmissbrauches (z. B. Verkennung der Anwendbarkeit von Gemeinschaftsrecht oder der Vorlageberechtigung, sachfremde Argumentation) zum Erfolg führen dürfte.

Das Vorabentscheidungsverfahren ist einerseits ein objektives Verfahren *inter judices*, nicht *inter partes*, andererseits stellt es sich für die Parteien des Ausgangsrechtsstreites als ein Zwischenstreit in dem vor dem nationalen Gericht anhängigen Verfahren dar. Schließlich ist es ein Verfahren vor einem supranationalen Gericht, das von den EG-Mitgliedstaaten durch völkerrechtlichen Vertrag errichtet ist. Die genannten drei Elemente haben ihren Niederschlag in der Verfahrensausgestaltung gefunden: Verfahrenssprache ist die Sprache des vorlegenden Gerichts, nicht etwa die einer oder der Parteien (Art. 29 § 2, letzter Absatz der *EuGH*-Verfahrensordnung). Andererseits wird dem Charakter des Vorlageverfahrens als eines Zwischenverfahrens im Rahmen des Ausgangsrechtsstreits und dem supranationalen Charakter dieses Verfahrens dadurch Rechnung getragen, daß der Vorlagebeschluß vom Kanzler des Gerichtshofs den beteiligten Parteien, den Mitgliedstaaten, der Kommission und, sofern die Gültigkeit oder Auslegung einer Ratshandlung streitig ist, auch dem Rat zugestellt wird, die sodann binnen zweier Monate nach Zustellung beim Gerichtshof Schriftsätze einreichen oder schriftliche Erklärungen abgeben können (Art. 20 der Satzung des Gerichtshofs [EWG]). Üblicherweise nimmt die Kommission zu allen Vorlageverfahren Stellung, der Rat dagegen in der Regel nur zu solchen, die die Gültigkeit eines Ratsaktes betreffen. Die Mitgliedstaaten machen von ihrem Recht zur Stellungnahme im allgemeinen nur zurückhaltend Gebrauch; die deutsche Bundesregierung verfolgt die Praxis, sich nur in Verfahren von grundsätzlicher rechtlicher oder praktischer Bedeutung oder solche Verfahren einzuschalten, die mittelbar die Vereinbarkeit einer nationalen deutschen Regelung mit dem Gemeinschaftsrecht betreffen.

Da das Vorlageverfahren für die Parteien des Ausgangs-

¹² Slg. 1974, 33, 38 ff.

¹³ Urteil v. 12. 2. 1974 (RS 146/73), Slg. 1974, 139, 148; siehe dazu: *Goose*, Einschränkung der Vorlagebefugnis nach Art. 177 Abs. 2 EWGV durch die Rechtsmittelgerichte, *RIW/AWD* 1975, 660 ff., 662.

¹⁴ Z. B. *Tomuschat*, Die gerichtliche Vorabentscheidung nach den Verträgen über die Europäischen Gemeinschaften, 1964, S. 138 ff.; *Ehle*, Sind Vorlagebeschlüsse gemäß Art. 177 Abs. 1 EWGV beschwerdefähig?, *NJW* 1963, 2202 ff.; a. A. *Runge*, Die Europäischen Verträge und der nationale Richter, *NJW* 1963, 748 ff., 749.

¹⁵ VII B 53/73, *BFHE* 110, 12.

¹⁶ Slg. 1962, 97, 109 f.

¹⁷ Vgl. RS 31/68 (Beschlüsse vom 3. 6. 1969 und 16. 6. 1970), Slg. 1970, 403 f. bzw. 404 ff.

rechtsstreits einen Zwischenstreit in dem vor dem einzelstaatlichen Gericht anhängigen Verfahren bildet, ergeht keine gesonderte Kosten- und Auslagenentscheidung durch den EuGH; diese obliegt vielmehr dem nationalen Richter. Anzumerken ist, daß in dem Verfahren vor dem EuGH Gerichtskosten nicht erhoben werden, und die den Mitgliedstaaten, der Kommission oder dem Rat aus ihrer Beteiligung entstandenen Auslagen nicht erstattungsfähig sind.

Die Rechtswirkung der Präjudizialentscheidungen ist noch nicht abschließend geklärt. Das positive Gemeinschaftsrecht enthält keine diesbezügliche Bestimmung. Beachtenswert ist die Urteilsformel, wonach der Gerichtshof nicht „entscheidet“, sondern „für Recht erkennt“. Allerdings erschiene es verfehlt, aus dieser Formulierung eine der Rechtswirkung von Vorlageentscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (§ 31 BVerfGG) entsprechende Normativwirkung herleiten zu wollen. Man wird in ihr vielmehr nur den Ausdruck dafür sehen können, daß der EuGH nur über die Gültigkeit und Auslegung des Gemeinschaftsrechts, nicht aber dessen Anwendung auf den zu entscheidenden Streitfall zu befinden hat.

Es dürfte daher davon auszugehen sein, daß das Vorabentscheidungsurteil nur das vorlegende Gericht und — da das Ausgangsverfahren durch alle Instanzen hindurch ein einheitliches Verfahren bildet — dessen Rechtsmittelgerichte im Rahmen des anhängigen Rechtsstreites bindet. Dabei soll nicht verkannt werden, daß der Gerichtshof selbst im Interesse der Klarheit und Rechtssicherheit an seine eigene frühere Vorlageentscheidung gebunden sein kann, die, solange sie nicht aufgehoben ist, Wirkungen erzeugen muß¹⁸. Eine über den Anlaßfall hinausreichende normative Wirkung aber dürfte schon deshalb nicht anzunehmen sein, weil eine solche mit dem wohl unbestrittenen Umstand unvereinbar wäre, daß der EuGH grundsätzlich — etwa bei Vorliegen neuer Umstände — berechtigt ist, von seiner früheren Rechtsprechung abzuweichen. Die Annahme des Gegenteils hätte zudem zur Folge, daß es den nationalen Gerichten verwehrt wäre, dem Gerichtshof eine bereits entschiedene Frage mit der Bitte um Überprüfung des früheren Rechtsstandpunktes erneut vorzulegen. Gerade diese Folge aber hat der EuGH in seiner Rechtsprechung entschieden verneint. So hat er zwar in seinem Urteil vom 27. 3. 1963 (Rechtssachen 28-30/62 [Da Costa en Schaake]), wo Identität der Auslegungsfragen mit bereits in einer früheren Rechtssache entschiedenen Fragen gegeben war, das vorlegende Gericht auf das frühere Urteil verwiesen, da keine neuen Umstände hervorgetreten seien, die Anlaß zu einer erneuten Auslegung böten, hat jedoch in den Urteilsgründen ausdrücklich hervorgehoben, daß der Gerichtshof dem Auslegungersuchen stattzugeben habe, da es Art. 177 EWGV den nationalen Gerichten immer (sic!) gestatte, dem Gerichtshof Auslegungsfragen erneut vorzulegen, wenn sie dies für angebracht hielten¹⁹.

Die fortschreitende Entwicklung des sekundären Ge-

meinschaftsrechts in allen Bereichen, aber auch die wachsende Vorlagefreudigkeit der nationalen Gerichte haben vor allem in den letzten Jahren zu einem sprunghaften Ansteigen der beim EuGH eingegangenen Rechtssachen und vornehmlich der Vorabentscheidungsverfahren geführt. Dieser Umstand ist sicher geeignet, das hohe Ansehen des Gerichtshofs als des Wahrsers des Gemeinschaftsrechts zu unterstreichen, bringt jedoch auch eine stetige Zunahme der Arbeitsbelastung mit sich, der begegnet werden muß, um die Funktionsfähigkeit des Gerichtshofs zu erhalten.

In diesem Sinne hat der EuGH im Juli 1978 in einem Memorandum an den Rat gewisse Neuorganisationsmaßnahmen vorgeschlagen, die er zur Gewähr seines derzeitigen und zukünftigen Funktionierens für erforderlich hält. Er erstrebt in erster Linie eine Erhöhung der Zahl seiner Richter und Generalanwälte (von 9 auf 12 bzw. von 4 auf 6) und eine stärkere Verlagerung der Entscheidungsfindung vom Plenum auf die Kammern²⁰. Die letztere Maßnahme würde besonders den Vorabentscheidungssachen zugutekommen, die aufgrund der geltenden Verfahrensregeln zu einem noch höheren Anteil als der Gesamtdurchschnitt der Rechtssachen (nämlich 99 % gegenüber 88 % im Gesamtdurchschnitt) in Plenarsitzungen entschieden werden. Nach Art. 95 § 1 VFO können nämlich nur solche Vorabentscheidungssachen an die Kammern verwiesen werden, die im wesentlichen technischer Natur sind oder Fragen betreffen, in denen bereits eine ständige Rechtsprechung besteht. Die Verweisung kommt jedoch nicht in Betracht, wenn ein Mitgliedstaat von der Möglichkeit Gebrauch macht, gemäß Art. 20 der Satzung (EWG) eine Stellungnahme abzugeben, sofern nicht dieser Staat einen gegenteiligen Willen bekundet, desgleichen dann nicht, wenn ein Gemeinschaftsorgan eine Plenarentscheidung verlangt. Die Neuorganisationsvorschläge des Gerichtshofs wurden am 9. Oktober 1978 vom EG-Justizministerrat zur Kenntnis genommen, der den Ausschuß der Ständigen Vertreter mit ihrer Prüfung beauftragt hat.

Beachtung verdient auch eine britische Initiative im gleichen Justizministerrat, mit der sich das Vereinigte Königreich zur Stärkung der Rolle, die die Mitgliedstaaten in Vorabentscheidungssachen aufgrund ihrer Beteiligungsrechte spielen, für eine Verlängerung der derzeitigen Zwei-monatsfrist zur Abgabe einer mitgliedstaatlichen Stellungnahme (Art. 20 der EuGH-Satzung [EWG]) und die Gewährung von Akteneinsicht für die Mitgliedstaaten in Vorabentscheidungssachen einsetzt (nach den geltenden Verfahrensregeln wird nur der Vorlagebeschluß zugestellt). Auch dieses britische Petition, das nicht unproblematisch ist, weil es die Verfahrensdauer verlängern würde und dadurch die Vorlagefreudigkeit der nationalen Gerichte beeinträchtigen könnte, wurde vom Rat dem Ausschuß der Ständigen Vertreter zur näheren Prüfung überwiesen. Mit einem ersten Bericht an den Rat dürfte in den nächsten Monaten zu rechnen sein.

¹⁸ Slg. 1963, 63, 81 f. — Auch im Schrifttum ist von jeher unstrittig gewesen, daß Vorabentscheidungen des EuGH keine über den Anlaßfall hinausreichende normative Wirkung entfalten: Constantinesco, aaO, S. 835; Ipsen, aaO, S. 770.

²⁰ EG Dok. R/2075/78 (JUR 121), 26. 7. 1978.

¹⁹ Vgl. Urteil vom 12. 2. 1974 (RS 146/73 [„Differenztheorie“]), Slg. 1974, 139, 148.