

Das Vorabentscheidungsverfahren vor dem Europäischen Gerichtshof – gerichtliches Scharnier zwischen Mitgliedstaaten und Europäischer Union

Der Alltag der Bürgerinnen und Bürger in Europa und das Handeln der Politik werden zunehmend durch das Unionsrecht beeinflusst. Der Gerichtshof der Europäischen Union in Luxemburg stellt sicher, dass das Unionsrecht in allen Mitgliedstaaten einheitlich ausgelegt wird. Er kooperiert dabei mit den Gerichten der Mitgliedstaaten, die ihm Fragen zur Vorabentscheidung zum Unionsrecht vorlegen können. Da die Auslegungen des Gerichtshofs häufig über den konkreten Fall hinaus Bedeutung für die Rechtsentwicklung haben, können sich die Mitgliedstaaten an den Verfahren beteiligen. Bei der Vertretung Deutschlands vor dem Gerichtshof nimmt das Bundeswirtschaftsministerium eine zentrale Rolle ein.



Der Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) mit Sitz in Luxemburg stellt sicher, dass das Recht der europäischen Union von Irland bis Italien eingehalten und einheitlich ausgelegt wird. Dem dienen die drei wichtigsten Verfahrensarten: das Vorabentscheidungsverfahren, das Vertragsverletzungsverfahren und die Nichtigkeitsklage. Diese Verfahren sollen im Rahmen einer kleinen Serie von Beiträgen ausführlicher beleuchtet werden.

In dieser Ausgabe des Monatsberichts wird als Erstes das auch zahlenmäßig bedeutendste Verfahren dargestellt: das Vorabentscheidungsverfahren gemäß Artikel 267 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union – AEUV. Im Jahr 2017 haben die Gerichte der Mitgliedstaaten den EuGH insgesamt 533 Mal um Vorabentscheidung ersucht. Dies entspricht einem Anteil von über 70 Prozent an den insgesamt 739 neu beim EuGH eingegangenen Rechtssachen. Im Folgenden werden Zweck und Ablauf des Vorabentscheidungsverfahrens beschrieben. Außerdem wird die Praxis der Verfahrensbeteiligung der Bundesregierung erläutert.

Der EuGH setzt sich aus einem Richter pro Mitgliedstaat zusammen. Die Fälle werden je nach ihrer Bedeutung und Komplexität in Kammern aus drei, fünf oder 15 Richtern bearbeitet. Ganz selten entscheiden auch alle 28 Richterinnen und Richter gemeinsam, wie zuletzt im Gutachtenverfahren über das Freihandelsabkommen mit Singapur. Bei der Entscheidungsfindung stehen den Richtern elf Generalanwälte zur Seite, die vor dem eigentlichen Urteil unabhängige, nicht bindende Stellungnahmen zu der Rechtssache abgeben (Schlussanträge). Dem EuGH vorgeschaltet als erste Instanz für bestimmte Verfahrensarten ist das Gericht der Europäischen Union.

I. Bedeutung des Vorabentscheidungsverfahrens

Nur in wenigen Bereichen, wie etwa dem Beihilfe- oder Wettbewerbsrecht, nehmen Organe der EU selbst Verwaltungsaufgaben wahr. Den Großteil des Unionsrechts vollziehen die Mitgliedstaaten. In vielen Konstellationen können sich die Bürger unmittelbar vor innerstaatlichen



Gerichten auf das Unionsrecht berufen. Sie können etwa geltend machen, dass eine nationale Regelung sie an der Ausübung ihrer EU-Grundfreiheiten hindert, oder sich auf eine EU-Richtlinie berufen und verlangen, dass die nationalen Umsetzungsbestimmungen damit konform ausgelegt werden. Wenn die nationalen Gerichte dann Unionsrecht heranziehen, werden sie gleichsam zu dezentralen Unionsgerichten.

In einem Staatenverbund aus 28 Mitgliedstaaten mit unterschiedlichen Rechtstraditionen und Hunderten von Gerichten verschiedener Gerichtszweige besteht die Gefahr divergierender Entscheidungen. An dieser Stelle setzt das Vorabentscheidungsverfahren an: Es ermöglicht den nationalen Gerichten, dem EuGH Fragen zur Auslegung des Europarechts vorzulegen, die für die Entscheidung eines bei ihnen anhängigen Rechtsstreits von Bedeutung sind. Die Einschaltung des EuGH bildet ein Zwischenverfahren, das in den Rechtsstreit vor dem nationalen Gericht eingebettet ist. Nach der Beantwortung der Vorlagefragen ist wieder das innerstaatliche Gericht am Zug und entscheidet das Ausgangsverfahren nach den Vorgaben des EuGH-Urteils.

Im Wege des Vorabentscheidungsersuchens können Rechtsakte der Union darüber hinaus einer Gültigkeitskontrolle zugeführt werden. Insofern stellt das Verfahren neben der einheitlichen Anwendung und Auslegung des Unionsrechts auch den Schutz des Einzelnen gegen Eingriffe in ihre Rechte durch den Unionsgesetzgeber sicher. Vor einigen Jahren

legten z.B. ein irisches und ein österreichisches Gericht dem EuGH die Frage vor, ob die EU-Richtlinie über die Vorratsdatenspeicherung rechtmäßig sei. Der EuGH hob in der Folge die Richtlinie auf, weil sie die Grundrechte auf Schutz der Privatsphäre und Datenschutz verletzte.

Die Themen, mit denen der EuGH befasst wird, reichen von eher technischen Fragestellungen mit begrenzter Tragweite bis hin zu Grundsatzfragen für den Fortbestand der Wirtschafts- und Währungsunion. So musste der Gerichtshof z. B. jüngst die Frage klären, ob aus Sojamilch hergestellte Produkte unter der Bezeichnung „Milch“ vermarktet werden dürfen. Dies ist nicht erlaubt, entschied der EuGH. Auf der anderen Seite ist derzeit die zweite Vorlage des Bundesverfassungsgerichts zu den Befugnissen der EZB anhängig: Das Bundesverfassungsgericht hat Zweifel an der Rechtmäßigkeit des laufenden Anleihekaufprogramms der EZB (PSPP). Eine Reihe von aktuellen Verfahren betreffen die Vorgaben für neu entstandene internetbasierte Dienste. So gab der EuGH einer Person recht, die von Google verlangte, dass Informationen über sie nach einer bestimmten Frist nicht mehr durch die Suchmaschine aufgefunden werden („Recht auf Vergessenwerden“). Die Tätigkeit des Dienstleistungsunternehmens Uber hat der EuGH nicht als Dienst der Informationsgesellschaft, sondern als Personenbeförderungsleistung qualifiziert, die von den Mitgliedstaaten reguliert werden darf. Auch Fragen zum Datenschutz bei Facebook-Anwendungen beschäftigen derzeit den Gerichtshof.

II. Ablauf des Vorabentscheidungsverfahrens

Das Verfahren wird durch einen an den EuGH gerichteten Vorlagebeschluss eines nationalen Gerichts in Gang gesetzt. Dann folgen grundsätzlich eine schriftliche und eine mündliche Phase vor dem EuGH unter Beteiligung der Parteien des Ausgangsverfahrens, der Mitgliedstaaten und der Europäischen Kommission. Anschließend ergehen die Schlussanträge des Generalanwalts und schließlich fällt der EuGH sein Urteil.

Die durchschnittliche Dauer des Verfahrens beträgt 16 Monate. Dies ist in manchen Konstellationen problematisch – dann kommen Sonderformen des Vorabentscheidungsverfahrens zur Anwendung: Wenn der EuGH z.B. um die Auslegung des Rahmenbeschlusses über den Europäischen Haftbefehl ersucht wird oder Fragen im Zusammenhang mit der Rückführung von Asylsuchenden klären muss, befinden sich die betroffenen Personen oftmals in Haft. In solchen Fällen kommt in der Regel das Eilvorlageverfahren zur Anwendung. Dies erlaubt es dem EuGH, die Vorlagefragen binnen zwei bis drei Monaten zu beantworten.

Das nationale Gericht, welches das Vorabentscheidungsverfahren eingeleitet hat, übermittelt den Vorlagebeschluss in seiner Landessprache an die Kanzlei des EuGH. Diese Sprache bleibt vor dem EuGH die maßgebliche Verfahrenssprache. Gleichwohl übersetzt der Gerichtshof die Vorlagebeschlüsse in alle Amtssprachen der Mitgliedstaaten, die dann auf dieser Grundlage gegebenenfalls eine Stellungnahme abgeben können. Eine Sonderrolle spielt die Übersetzung ins Französische. Anders als andere EU-Institutionen arbeitet der EuGH intern nämlich nicht auf Englisch, sondern ausschließlich auf Französisch. Er führt damit eine Tradition fort, die in die Gründungszeit der Europäischen Gemeinschaften in den 1950er Jahren zurückreicht, als noch kein englischsprachiges Land unter den Mitgliedstaaten war. Die Urteile werden auf Französisch verfasst und intern beraten, bevor sie für die Veröffentlichung wieder in alle Amtssprachen übersetzt werden. Das Sprachenregime des EuGH ist zwar sehr aufwändig – der Übersetzungsdienst des Gerichtshofs übersetzte 2017 mehr als eine Million Seiten. Es beseitigt jedoch Sprachbarrieren, die innerstaatliche Gerichte von Vorlagen an den EuGH abhalten könnten. Die Übersetzung der Entscheidungen des EuGH ist zudem von zentraler Bedeutung, damit sie in allen Mitgliedstaaten Beachtung finden.

Zentrale Kontaktstelle für die Zustellungen durch den EuGH ist in Deutschland das Bundeswirtschaftsministerium. Dort ist das für die Prozessvertretung der Bundesre-



publik Deutschland vor den Unionsgerichten zuständige Referat angesiedelt. Dies hat zum einen historische Gründe: Die EU startete in den 1950er Jahren bekanntlich als Europäische Wirtschaftsgemeinschaft. Zum anderen ist die Prozessvertretung eingebettet in eine Reihe weiterer europapolitischer Koordinierungs- und Beratungsaufgaben des Bundeswirtschaftsministeriums.

Die Regierungen der Mitgliedstaaten können in allen Vorabentscheidungsverfahren innerhalb von zwei Monaten eine schriftliche Stellung abgeben, unabhängig davon, aus welchem Mitgliedstaat die Vorlage stammt. Auf diesem Weg bringen die Mitgliedstaaten ihre Interessen in den Prozess der Rechtsfindung ein und lenken den Blick des EuGH auf die praktischen Folgen bestimmter Auslegungsvarianten. Das Bundeswirtschaftsministerium verteilt die Vorabentscheidungsersuche an die zuständigen Bundesministerien und die zuständigen Referate im Haus, um zu klären, ob eine Beteiligung an dem jeweiligen Verfahren erforderlich ist. Auch eine Betroffenheit von Länderinteressen kann eine Beteiligung der Bundesregierung notwendig machen. Gegebenenfalls erstellen die Mitarbeiter des Prozessvertretungsreferats auf der Basis der Beiträge aus den Fachressorts einen Schriftsatz, stimmen ihn innerhalb der Bundesregierung ab und reichen ihn schließlich beim EuGH ein. In einem Teil der Fälle, die in die fachliche Zuständigkeit des Bundesjustizministeriums fallen, bevollmächtigt das Bundeswirtschaftsministerium zusätzlich einen Prozessvertreter aus jenem Ministerium, der den Fall bearbeitet. Aufgabe der Prozessvertreter der Bundesregierung ist es



insbesondere, eine Brücke zu schlagen zwischen den Spezialisten in den Fachministerien und den nicht spezialisierten Mitgliedern des EuGH. Sie bringen dabei ihr Know-how bezüglich des Verfahrensrechts und der Prozesstaktik sowie ihre vertiefte Kenntnis der Rechtsprechung des EuGH und des Unionsrechts ein.

Auch in den mündlichen Verhandlungen vor dem EuGH in Luxemburg, die in vielen Fällen anberaumt werden, besteht die Herausforderung für die Prozessvertreter darin, dem EuGH die oftmals komplexen Zusammenhänge in verständlicher Weise zu erläutern. Sie versuchen, den EuGH vom Rechtsstandpunkt der Bundesregierung zu überzeugen und ihm die Konsequenzen seiner Entscheidung für die Praxis aufzuzeigen. Die mündlichen Verhandlungen haben dabei gerade bei Vorabentscheidungsersuchen eine besondere Bedeutung. Nur hier haben die Beteiligten Gelegenheit, auf die Argumente anderer Beteiligten zu reagieren. Nicht selten äußert die Europäische Kommission etwa in ihrer schriftlichen Stellungnahme Zweifel an der Vereinbarkeit nationaler Vorschriften mit dem Unionsrecht. Die mündliche Verhandlung gibt den Vertretern des jeweiligen Mitgliedstaats Gelegenheit, diese Zweifel zu entkräften.

Rund zwei bis drei Monate nach der mündlichen Verhandlung ergehen in der Regel die Schlussanträge des Generalanwalts. In diesem unabhängigen und ausführlich begründeten Rechtsgutachten schlägt der Generalanwalt bzw. die Generalanwältin dem EuGH Antworten auf die Vorlage-

fragen vor. In rund 80 Prozent der Fälle folgen die Richter den Schlussanträgen im Ergebnis, wenn auch nicht in allen Einzelheiten der Begründung. Wirft ein Verfahren keine neuen Rechtsfragen auf, kann der Gerichtshof auch von Schlussanträgen absehen. Das abschließende Urteil ergeht wiederum einige Monate später. Auf dieser Grundlage muss dann das nationale Gericht den konkreten bei ihm anhängigen Rechtsstreit entscheiden.

III. Beteiligung der Bundesregierung in der Praxis

Die Bundesregierung liegt bei der Beteiligung an Vorabentscheidungsverfahren an der Spitze der Mitgliedstaaten. Dies liegt nicht zuletzt daran, dass auch die deutschen Gerichte die vorlagefreudigsten in Europa sind. Zwar ist dies nicht das ausschlaggebende Kriterium für die Beteiligung der Bundesregierung. Im Vordergrund steht vielmehr die Frage, ob die Entscheidung des EuGH Auswirkungen auf die deutsche Rechtsordnung haben kann. Dies ist bei Vorlagen aus Deutschland in der Regel der Fall. Aber auch Vorlagen aus anderen Staaten können erhebliche Bedeutung für Deutschland haben, ebenso Verfahren von grundsätzlicher Bedeutung für die Entwicklung des Unionsrechts. Beispiele hierfür sind die Verfahren zum Anwendungsbereich und zur Tragweite der EU-Grundrechte-Charta oder Grundsatzfragen zur Auslegung des sogenannten Primärrechts, also der Gründungsverträge der EU.

Verfahren mit Beteiligung der Bundesregierung

Jahr	2014	2015	2016	2017
Verfahren insgesamt (EuGH/EuG)				
Anhängige Verfahren	258	220	235	265
Neu eingegangene Verfahren	90	89	77	95
Vorabentscheidungsverfahren				
Anhängige Verfahren	190	160	171	185
Davon Vorlagen deutscher Gerichte	65	68	69	92
Neu eingegangene Verfahren	78	73	63	81
Davon Vorlagen deutscher Gerichte	33	35	21	46

Quelle: BMWi.

Die betroffenen Rechtsgebiete, zu denen sich die Bundesregierung in Vorabentscheidungsverfahren äußert, sind vielfältig. Traditionell spielt das Steuerrecht eine große Rolle. Besonders die Auslegung der Mehrwertsteuerrichtlinie beschäftigt die Prozessvertreter der Bundesregierung immer wieder. Weitere Bereiche des Unionsrechts, die häufig eine Beteiligung der Bundesregierung erfordern, sind das Wettbewerbs- und Vergaberecht, das Arbeits- und Sozialrecht sowie das Umweltrecht. In letzter Zeit haben Verfahren zum Asyl- und Aufenthaltsrecht an Bedeutung gewonnen. Vielfach betrafen die aufgeworfenen Fragen die Auslegung der sogenannten Dublin-Regeln, die festlegen, welcher Mitgliedstaat für die Durchführung eines Asylverfahrens zuständig ist. Häufig geht es auch um Fragen des Verbraucherschutzes. Als besonders auslegungsbedürftig hat sich dabei die EU-Fluggastrechte-Verordnung erwiesen. Immer wieder legen deutsche Amtsgerichte am Sitz großer Fluggesellschaften oder Reiseveranstalter Fragen nach den Voraussetzungen für eine Entschädigung der Fluggäste bei Verspätungen und Annullierungen ihrer Flüge vor.

IV. Fazit und Ausblick

Walter Hallstein, der erste Präsident der Europäischen Kommission, hat die Europäische Gemeinschaft (heute Europäische Union) als Rechtsgemeinschaft bezeichnet. Das Unionsrecht, das grundsätzlich Vorrang vor nationalem Recht hat und auf das sich die Unionsbürger unmittelbar berufen können, ist das Bindeglied, das den Staatenverbund zusammenhält. Damit es diese Funktion erfüllen kann, ist eine zentrale gerichtliche Instanz erforderlich, die die Wirksamkeit und einheitliche Anwendung des Rechts gewährleistet. Diese Rolle fällt dem EuGH zu, wenn er Vorabentscheidungsersuchen der nationalen Gerichte beantwortet. Viele Verfahren hat der Gerichtshof genutzt, um die europäische Integration voranzubringen. Manche sprechen sogar vom „Integrationsmotor EuGH“. Der sehr integrationsfreundliche Ansatz des Gerichtshofs, der nicht selten zulasten der Kompetenzen der Mitgliedstaaten geht, hat ihm aber auch Kritik eingetragen.

Die Verfahrensbeteiligten, insbesondere die Mitgliedstaaten und die Europäische Kommission, sorgen dafür, dass dem Gerichtshof alle relevanten rechtlichen und tatsächlichen Aspekte eines Falles unterbreitet werden, soweit sie nicht bereits in dem Vorlagebeschluss des nationalen Gerichts erläutert worden sind. Da sich die Rechtssetzungstätigkeit der Union seit der Gründung der Europäischen Gemeinschaften in den 1950er Jahren stetig ausgeweitet hat und inzwischen fast alle Rechtsgebiete erfasst, ist auch die Zahl der Fälle gestiegen, in denen eine einheitliche Auslegung durch den EuGH gefragt ist. Diese Tendenz wird in den kommenden Jahren anhalten und den Gerichtshof vor die Herausforderung stellen, die zunehmende Arbeitslast zu bewältigen.

Kontakt: Thomas Henze/Dr. Sonja Eisenberg
Referat: Vertretung der Bundesrepublik Deutschland
vor den europäischen Gerichten