

# Die Rolle des nationalen Richters bei der Anwendung von EU-Recht und das Vorabentscheidungsverfahren vor dem EuGH

Vortrag an der Europäischen Rechtsakademie ERA in Trier  
im Rahmen der Tagung „EU-GLEICHSTELLUNGS-RECHT“  
am 26.04.2016

Horstpeter Kreppel  
Richter am Gericht für den Öffentlichen Dienst  
der Europäischen Union, Luxemburg

*Die hier geäußerten Auffassungen stellen ausschließlich  
die persönliche Meinung des Vortragenden dar*

Diese Ausbildungsmaßnahme wird im Auftrag der Europäischen Kommission im Rahmen des  
Gemeinschaftsprogramms für Beschäftigung und Soziale Solidarität – PROGRESS (2007-2013) umgesetzt.



# Übersicht

- Einführung in das System der europäischen Gerichtsbarkeit
- Übersicht über Verfahrensarten
- Vorlageverfahren
  - Voraussetzungen
  - Verfahren
  - Urteil und Rechtsfolgen der Entscheidung
  - Bedeutung der Vorlageverfahren
  - Probleme
- Zur Rolle des nationalen Richters
- Zukünftige Entwicklung

# EuGH – Aufbau

- Der „Gerichtshof der Europäischen Union“ (EuGH als Institution ist Organ der Union (neben EP, Rat, Kommission), gegründet 1952
- Er umfasst die folgenden Gerichte:
  - Gerichtshof (EuGH als Rechtsprechungsorgan)
  - Gericht der EU (EuG, früher: Gericht der 1. Instanz)
  - Fachgerichte (bislang nur: GöD-EU, Gericht für den öffentlichen Dienst der EU, dieses nur bis 31.08.2016 - siehe Reform des EuGH)

# EuGH - Zuständigkeit

- Bei Gründung des EuGH 1952 zuständig für alle Verfahren betreffend
  - Gültigkeit der Rechtsakte der Legislative
  - Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns der Exekutive
  - Einhaltung des Unionsrechts durch die Mitgliedsstaaten
  - Auslegung des Unionsrechts
- Zur Entlastung des EuGH, 1989 Gründung des Gerichts 1. Instanz, heute Gericht der EU- EuG
  - Übertragung der Zuständigkeit für Direktklagen an EuG
- Zur Entlastung d. EuG: 2005 Gründung GöD-EU
  - für Streitigkeiten der Beamten und sonstigen Beschäftigten der EU-Institutionen (Ab 01.09.2016 Rückübertragung der Zuständigkeit auf EuG – siehe Reform des EuGH)

# EuGH u. EuG - Besetzung

- EuGH:

- 28 Richter (1 Richter je Mitgliedstaat)
- 9 Generalanwälte, ab 7. Oktober 2015: 11,  
Absprache: „feste“ Stellen für die großen Mitgliedstaaten:  
DE, EN, ES, FR, IT, PL  
Rotation zwischen den anderen Mitgliedstaaten bzgl. der  
übrigen 3 (bzw. bald 5) Stellen

- EuG:

- Bisher 28 Richter, ab 13.04.2016: 35; ab 01.09.2016: 45  
(unter Einbeziehung von 7 Richtern des GöD); ab  
01.09.2019 56 Richter

- jeweils 1 Kanzler

# EuGH u. EuG - Ernennung von Richtern und Generalanwälten

- Auf Vorschlag der jeweiligen Regierung und nach Anhörung des siebenköpfigen Ausschusses nach Art. 255 AEUV (Beratungsgremium), der eine Stellungnahme zur Eignung abgibt, werden Richter
- „von den Regierungen der Mitgliedstaaten im gegenseitigen Einvernehmen“ ernannt, Einstimmigkeitsprinzip
- Mandatsdauer 6 Jahre (evtl. kürzer bei Restmandat)
- Wiederernennung zulässig, aber nicht für Generalanwälte, die an der Rotation teilnehmen
- Bisher Sonderregelung für GöD (Auswahlgremium nach Ausschreibung)

# Verfahrensarten - Überblick I

## EuGH:

- Vorlageverfahren
- Vertragsverletzungsverfahren
- Organklagen zwischen EU-Institutionen
- Gutachten z.B. Gutachten zum Beitritt der EU zur Europäischen Menschenrechtskonvention (MRK)
- Berufungsverfahren gegen Entscheidungen des EuG
- Bis 31.08.2016: Überprüfungsverfahren von EuG-Entscheidungen in Beamtenverfahren (Reexamen)

# Verfahrensarten - Überblick II

- EuG:

- Direktklagen

- Nichtigkeitsklagen

- Aber nicht: Organklagen zwischen EU-Institutionen (zuständig: EuGH)

- Untätigkeitsklagen

- Schadensersatzklagen

- bis 31.08.2016 Berufungsverfahren in GöD-EU-Verfahren

- GöD-EU :

- bis 31.08.2016 Klagen von Beamten und sonstigen Beschäftigten der EU-Institutionen



# Vorlageverfahren I

## Art. 267 AEUV, ex Art. 234 EG:

*„Der Gerichtshof der Europäischen Union entscheidet im Wege der Vorabentscheidung*

*a) über die Auslegung der Verträge,*

*b) über die Gültigkeit und die Auslegung der Handlungen der Organe, Einrichtungen oder sonstigen Stellen der Union,*

*Wird eine derartige Frage einem Gericht eines Mitgliedstaats gestellt und hält dieses Gericht eine Entscheidung darüber zum Erlass seines Urteils für erforderlich, so kann es diese Frage dem Gerichtshof zur Entscheidung vorlegen. [...]*“

# Vorlageverfahren II

- Voraussetzungen für ein Vorlageverfahren
  - Verfahren vor einem nationalen Gericht (Dialog)
    - Alle im nationalen System vorhandene Gerichtstypen
    - Unabhängig von der hierarchischen Stellung
    - Nicht Schiedsgerichte, Schlichtungsstellen oder verwaltungsinterne Beschwerdeinstitutionen

# Vorlageverfahren III

## – Gegenstand der Vorlagefrage

- Interpretation des EU-Rechts
- Überprüfung der Gültigkeit eines EU-Rechtsaktes
- Keine Kompetenz,

das EU-Recht auf den nationalen Sachverhalt anzuwenden, oder nationales Recht auszulegen, oder eine nationale Norm wegen Verstoßes gegen EU-Recht für ungültig zu erklären. Dies ist Sache des nationalen Gerichts.

## – Notwendigkeit der Vorlagefrage zur Lösung des Verfahrens vor dem nationalen Gericht: keine hypothetischen Fälle

# Vorlageverfahren IV

- Verpflichtung, ein Vorlageverfahren durchzuführen,
  - wenn letztinstanzliches Gericht, d.h. wenn Entscheidung nicht mehr angefochten werden kann
  - Ausnahme: „acte clair“ Doktrin (EuGH:*CILFIT* 1982)

# Vorlageverfahren V

- EuGH: *CILFIT* 1982 - „acte clair“ Doktrin  
EuGH statuiert Verpflichtung des nationalen Gerichts ... vorzulegen,  
*„es sei denn, es hat festgestellt,*
  - *„dass die gestellte Frage nicht entscheidungserheblich ist,*
  - *dass die betreffende gemeinschaftsrechtliche Bestimmung bereits Gegenstand einer Auslegung durch den Gerichtshof war, oder*
  - *dass die richtige Anwendung des Gemeinschaftsrechts derartig offenkundig ist, dass für einen vernünftigen Zweifel keinerlei Raum bleibt;... “*

# Vorlageverfahren VI

- Weitergehend die Empfehlungen des EuGH an die nationalen Gerichte bezüglich der Vorlage von Vorabentscheidungsersuchen (ABl.C 338/1 vom 06.11.2012):

*„Demnach kann ein nationales Gericht insbesondere dann, wenn es sich durch die Rechtsprechung des Gerichtshof für ausreichend unterrichtet hält, selbst über die richtige Auslegung des Unionsrechts und seine Anwendung auf den von ihm festgestellten Sachverhalt entscheiden.“*

# Vorlageverfahren VII

- Vorlagepflicht immer, wenn Gültigkeit eines EU- Rechtsaktes in Frage gestellt wird
- In D Verstoß gegen verfassungsrechtliches Prinzip des gesetzlichen Richters, wenn nicht vorgelegt wird (BVerfG, Beschluss vom 10.12.2014 -2 BvR 1549/07: *Junk-* Entscheidung, BAG gewährt Vertrauensschutz ohne vorzulegen !)

# Vorlageverfahren VIII

- Vorlagemöglichkeit
  - Wenn nicht letztinstanzliches Gericht
  - Ob Vorlagebeschluss eines Gerichts angefochten werden kann, hängt vom Prozessrecht des MS ab
- Vorlagebeschluss durch nationales Gericht

Nationales Gericht entscheidet, ob vorgelegt wird, unabhängig davon, ob Parteien des Ausgangsverfahrens Vorlage anregen oder nicht



# Vorlageverfahren IX

- Zeitpunkt für Vorlage

Dann, wenn tatsächlicher und rechtlicher Rahmen der Rechtssache hinreichend geklärt ist

- Form und Inhalt der Vorlage

Form richtet sich nach nationalem Recht

Folgender Inhalt ist zwingend:

- Darstellung des Sachverhaltes
- Wortlaut der nationalen Vorschriften (nicht in Anhang, weil Anhänge nicht übersetzt werden!)
- Einschlägige Vorschriften des Unionsrecht
- Darlegung der Erheblichkeit der Vorlagefrage und der Zweifel
- Evtl. Vorschlag, wie aus Sicht des nationalen Gerichts Vorlagefrage beantwortet werden sollte

# Vorlageverfahren X

- Bei Fragen zur Gültigkeit einer EU-Rechtsnorm:
  - Nationales Gericht kann vorgebrachte Ungültigkeitsgründe zurückweisen
  - Aber: Monopol des EuGH, eine EU-Rechtsnorm für ungültig zu erklären
  - Nationales Gericht kann jedoch Anwendung des Rechtsaktes vorläufig aussetzen und einstweilige Maßnahmen treffen

# Vorlageverfahren XI

- Umfang der Vorlage: Max. 10 Seiten, maschinengeschrieben, einfache Sprache wegen Übersetzung
- EuGH kann Vorlagefrage umformulieren, um eine sachdienliche Antwort zu geben
- Nur selten Zurückweisung wegen Unzulässigkeit

# Vorlagefrage XII

- Schriftliches Verfahren:
    - Übermittlung der Vorlagefrage durch nationales Gericht an Kanzlei des EuGH, L-2925 Luxemburg
    - Übersetzung der Vorlagefrage in alle 24 Amtssprachen (ohne Anlagen!)
    - Zustellung durch Gerichtskanzlei an alle Parteien, alle Mitgliedsstaaten und an alle EU-Institutionen
    - Veröffentlichung im Amtsblatt (Problem Anonymia)
    - Schriftliche Stellungnahmen der Beteiligten, insb. der EU-Kommission als amicus curia,
- Frist: 2 Monate, Ausnahme: PPU

# Vorlageverfahren XIII

## Bestimmung des Berichterstatters

- durch Generalversammlung auf Vorschlag des Präsidenten des EuGH und
- Festlegung der Formation sowie, ob Generalanwalt beteiligt wird oder nicht, durch Generalversammlung auf Vorschlag des Berichterstatters und nach Anhörung des Generalanwaltes

# Vorlageverfahren XIV

- Mündliches Verfahren:
  - „Rapport préalable“ (Vorbericht) des Berichterstatters
  - Mündliche Verhandlung (es sei denn, Beteiligte verzichten oder Gericht entscheidet durch Beschluss)
  - Evtl. Schlussanträge des Generalanwaltes/der Generalanwältin

# Vorlageverfahren XV

- Mehrheitsentscheidung der Formation  
(häufig nach langwierigen Beratungen:  
unterschiedliche Rechtskulturen und  
Sprachprobleme, häufig  
Minimalkompromiss über Begründung
- Verkündet in öffentlicher Sitzung
- Veröffentlichung im internet  
([www.curia.europa.eu](http://www.curia.europa.eu))
- Nicht mehr in gedruckter Sammlung

# Vorlageverfahren XVI

- Rechtsfolgen der Entscheidung
  - Verbindlich für nationale Richter im Ausgangsverfahren
  - Präcedenzwirkung für Gerichte und öffentliche Verwaltung (umstritten)
  - Wirkung ex tunc, es sei denn, EuGH limitiert Wirkung seiner Entscheidung für Zeit ab Verkündung oder noch später (z.B. Gewährung einer Übergangsfrist)



# Vorlageverfahren XVII

- Das Vorlageverfahren ist der wichtigste Mechanismus für
  - Entwicklung des EU-Rechts
  - Sicherung der Einheitlichkeit des EU-Rechts
  - Gesamtzahl aller Klageeingänge beim EuGH:  
knapp 19.429 (1953-2014), davon 8.710  
Vorlageverfahren

# Vorlageverfahren XVIII

## – Verteilung nach MS:

DE: 2.137=25%, IT: 1.279, NL: 909, FR: 906  
UK: 573, AU: 447, ES: 354; PT:124,  
SE: 114, FI: 91=1,2%, PL 74=0,8%

## – Verteilung nach Instanz:

FR: Gesamt 906, Oberste Gerichte 204,  
Instanzg. 702 =77%

DE: Gesamt 2.137, Oberste Gerichte 716,  
Instanzg. 1.421=66%

FI: Gesamt 91, Oberste Gerichte 64,  
Instanzg. 27=30%

# Vorlageverfahren IX

- Probleme

- Kein direkter Zugang der Parteien eines nationalen Verfahrens zum EuGH, sondern nur durch nationalen Richter (Filter)
- Nach Übermittlung der Vorlagefragen keine weitere Beteiligung des nationalen Gerichts (Ausnahme: seltene Nachfrage des EuGH)
- Verfahrensdauer (2009-2014)
  - Durchschnitt Vorlageverfahren: 15 Monate
  - Beschleunigtes- und Eilverfahren: Durchschnitt PPU 2,2 Monate
- Verfahrenskosten
- Noch keine ausreichende Klärung für Konfliktfall, wenn nationales Recht nicht europarechtskonform auszulegen ist

# Exkurs: EU-Rechtsnormen

Normenhierarchie und ihre jeweilige Bindungswirkung:

- Allgemeine Grundsätze des Unionsrechts
  - (z.B. Vorrang des Unionsrecht, Gewährleistung der Grundrechte, Verhältnismäßigkeits-Grundsatz, Vertrauensschutz-Grundsatz, Grundsatz des rechtlichen Gehörs, Grundsatz der Haftung der Mitgliedstaaten für Verletzung des Unionsrechts)
- Primärrecht
  - Unionsverträge  
(z.B. Lissabonner Verträge und Grundrechte-Charta)
- Sekundärrecht
  - (Verordnungen, Richtlinien, etc.)
- Unmittelbar bindend alle genannten Unionsnormen, wenn hinreichend genau und unbedingt, mit Ausnahme der Richtlinie (bedarf Umsetzung in nationales Recht)

# Exkurs: All. Grundsätze durch EuGH-Rspr.

- Vorrang des Unionsrechts
  - *Costa/ENEL* (1964), *Simmenthal* (1978),  
*Factortame I* (1990)
- Unmittelbare Anwendung des Unionsrechts
  - *Van Gend en Loos* (1963)
- Haftung der Mitgliedstaaten bei Verstößen gegen Unionsrecht
  - *Francovich* (1991), *Basserie du Pêcheur* und *Factortame III* (1996), *Köbler* (2003)
- Keine ausreichende Antwort für Privatrechtsfälle

# Zur Rolle des nationalen Richters als europäischer Richter I

- Wenn nationales Recht in Konflikt mit EU-Recht kommt, dann Verpflichtung des nationalen Richters zur unionsrechts-konformen Auslegung

*Von Colson (1984) Simmenthal,*

*Pfeiffer (2004)*

- Anstelle einer unionsrechtlichen Auslegungsmethode, siehe *Marleasing*, verweist EuGH später auf nationale Auslegungsmethoden, *Pfeiffer*
- Rückgriff auf nationales Methodenrecht nicht integrationsfördernd, da unterschiedliche Ergebnisse der Auslegung !

# Exkurs:

## Welche nationalen Auslegungsmethoden gibt es ?

Maßstab ist Prüfung der Vereinbarkeit des nationalen Rechts mit höherrangigem Recht, hier Beispiel D:

- » Praktische Konkordanz
- » Teleologische Reduktion
- » Verfassungskonforme Auslegung
- » Völkerrechtskonforme Auslegung

(siehe BVerfG, Beschluss vom  
14.10.2004 - 2 BvR 148/04)

# Zur Rolle des nationalen Richters als europäischer Richter II

- Wenn nationaler Richter durch europarechts-konforme Auslegung das nationale Recht in Einklang mit dem EU-Recht bringen kann, wird dem Vorrang des EU-Rechts Genüge getan
- Was passiert, wenn keine europarechtskonforme Auslegung möglich ist (z.B. contra legem), dann Frage, ob nationaler Richter berechtigt ist, das europarechtswidrige nationale Recht unangewendet zu lassen? Das Problem stellt sich insb. bei Auslegungsproblemen im Zusammenhang mit Umsetzungsmaßnahmen von Richtlinien, die nach der bisherigen Rechtsprechung des EuGH in Privatrechtsverhältnissen keine horizontale Wirkung haben



# Zur Rolle des nationalen Richters als europäischer Richter III

- EuGH hat sich in einer Serie von Urteilen dazu geäußert: *Mangold* (2005), *Küçükdeveci* (2010), *Dominguez* (2012), *AMS* (2014), *AKT* (2015)
- Zitat *Mangold* (Altersdiskriminierungsfall) :  
«*Es obliegt dem nationalen Gericht, die volle Wirksamkeit des allg. Verbotes der Diskriminierung wegen des Alters zu gewährleisten, indem es jede entgegenstehende Bestimmung des nationalen Rechts unangewendet lässt, ...*»
- Zitat *Küçükdeveci* (ebenfalls Altersdiskriminierungsfall):  
«*Es obliegt dem nationalen Gericht, in einem Rechtsstreit zwischen Privaten die Beachtung des Verbots der Diskriminierung wegen des Alters ... sicherzustellen, indem es erforderlichenfalls entgegenstehende Vorschriften des innerstaatlichen Rechts unangewendet lässt, ...*»

# Zur Rolle des nationalen Richters als europäischer Richter IV

- Für D ist m.E. Problem geklärt: Das BVerfG hat bei völkerrechtswidrigem nationalem Recht den Instanzrichtern das Recht zubilligt, im Rahmen der völkerrechts-konformen Auslegung entgegenstehendes nationales Recht unangewendet zu lassen. Folglich ist diese Methode auch bei unionsrechts-widrigem nationalen Recht anzuwenden (gleichwohl in Rechtsprechung und Literatur umstritten).

# Schlussfolgerungen und Ausblick I

- Das Unionsrecht beeinflusst mehr und mehr das nationale Recht in nahezu allen Rechtsbereichen
- Der EuGH hat maßgeblich Anteil an der Einheitlichkeit des Unionsrechts
- In der Frühphase der Rechtsprechung betont integrationsfreundlich (Motor)
- Jetzt Konsolidierungsphase, kaum noch Entwicklung der Unionsgesetzgebung im Bereich Arbeits- und Sozialrecht

# Schlussfolgerungen und Ausblick II

- In der Vergangenheit überwiegend Vorlagen aus Arbeitnehmersicht gegen vorherrschende, eher konservative Meinung
- Nun auch Vorlagen aus neoliberalerem Lager
- Vordringen des angelsächsisch ausgerichteten Antidiskriminierungsrechts zulasten kontinentaleuropäischen Schutzvorschriften
- Politisierung der Vertragsverletzungsverfahren

# Schlussfolgerungen und Ausblick III

- Gefährdung der Einheitlichkeit der Rechtsprechung des EuGH durch Erweiterung, Problem Auswahl der Richter
- Auswirkungen der Grundrechtecharta und des potentiellen Beitritts der EU zur europäischen Menschenrechtskonvention
- Reformüberlegungen zur Neufassung der Cifit-Formel und zur Struktur der Unionsgerichtsbarkeit

Ende

Vielen Dank  
für Ihre  
Aufmerksamkeit