

Schriften zum Europäischen Recht

Band 122

**Neubestimmung der acte-clair-Doktrin
im Kooperationsverhältnis
zwischen EG und Mitgliedstaat**

Von

Katharina Hummert



Duncker & Humblot · Berlin

KATHARINA HUMMERT

Neubestimmung der acte-clair-Doktrin
im Kooperationsverhältnis zwischen EG und Mitgliedstaat

Schriften zum Europäischen Recht

Herausgegeben von

Siegfried Magiera und Detlef Merten

Band 122

Neubestimmung der acte-clair-Doktrin im Kooperationsverhältnis zwischen EG und Mitgliedstaat

Von

Katharina Hummert



Duncker & Humblot · Berlin

Die Juristische Fakultät der Ruhr-Universität Bochum
hat diese Arbeit im Wintersemester 2005 / 2006
als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

D 294

Alle Rechte vorbehalten
© 2006 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fremddatenübernahme und Druck:
Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin
Printed in Germany

ISSN 0937-6305
ISBN 3-428-12224-0
978-3-428-12224-0

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Wintersemester 2005/2006 von der Juristischen Fakultät der Ruhr-Universität Bochum als Dissertation angenommen.

Das Manuskript wurde im Juli 2005 abgeschlossen. Literatur und Rechtsprechung befinden sich auf dem Stand vom Januar 2006, teilweise konnten sie noch bis Mai 2006 berücksichtigt werden.

Die Arbeit hat das Kooperationsverhältnis zwischen EG und Mitgliedstaaten zum Gegenstand. Einige besonders fruchtbare persönliche Kooperationsverhältnisse haben auch sie erst möglich gemacht:

Mein besonderer Dank gilt Herrn Prof. Dr. Martin Burgi, der das Promotionsvorhaben anregte und betreute. Er hat mich während aller Stadien der Promotion wohlwollend unterstützt und den Schreibprozess mit vielfältigen Anregungen vorangebracht.

Ferner danke ich Herrn Prof. Dr. Ralf Poscher für die Idee zum Thema der Arbeit sowie die zügige Erstellung des Zweitgutachtens.

Bei den Herren Prof. Dr. Siegfried Magiera sowie Prof. Dr. Detlef Merten bedanke ich mich für die Aufnahme in die „Schriften zum Europäischen Recht“.

Dem Geschäftsführenden Direktor des Instituts für Berg- und Energierecht, Herrn Prof. Dr. Johann-Christian Pielow, danke ich herzlich für die mir gewährten Freiräume und die Unterstützung, ebenso wie den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Instituts für Berg- und Energierecht für die freundliche Arbeitsatmosphäre. Meine Zeit als wissenschaftliche Mitarbeiterin dort wird mir immer in guter Erinnerung bleiben.

Großer Dank gebührt meiner Familie, die mich stets in jeder Hinsicht unterstützt hat und ohne die diese Arbeit nicht hätte geschrieben werden können.

Vor allem aber danke ich Herrn Ulf Westerhoff, der mich liebevoll und geduldig durch die Höhen und Tiefen der Erstellung der Arbeit begleitet hat.

Bochum, im Mai 2006

Katharina Hummert

Inhaltsverzeichnis

1. Teil

Einleitung	15
-------------------	----

2. Teil

Bestandsaufnahme	17
-------------------------	----

A. Die Position der Vorabentscheidung im europarechtlichen Gefüge	17
I. Die Funktion des Vorabentscheidungsverfahrens	17
1. Kooperationscharakter	19
2. Wahrung der Einheit der Rechtsordnung	20
3. Individualrechtsschutz	22
II. Die Bedeutung des Vorabentscheidungsverfahrens	23
III. Schlussfolgerung	24
B. Die Vorlagepflicht letztinstanzlicher Gerichte	25
I. Vorlagepflichtige Gerichte	25
II. Gegenstand der Vorlagepflicht	28
III. Umfang der Vorlagepflicht	29
C. Die bisherige Diskussion zur acte-clair-Doktrin	31
I. Nationale Rechtsprechung	31
II. Europäische Rechtsprechung	33
1. Das C.I.L.F.I.T.-Urteil des EuGH	34
2. Kritik	35
III. Vorlagepraxis der nationalen Gerichte	40
IV. Ergebnis zur bisherigen Handhabung der acte-clair-Doktrin	46

D. Sanktionen bei Verstoß gegen die Vorlagepflicht	46
I. Europäische Ebene	46
1. Vertragsverletzungsverfahren	46
2. Staatshaftungsanspruch gegen die Mitgliedstaaten	49
3. Individualbeschwerde nach Art. 34 EMRK	53
II. Nationale Ebene: Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG	54
III. Schlussfolgerungen	59
E. Auswirkungen bisheriger Reformen auf die dargestellten Probleme	60
I. Vertrag von Nizza	61
1. Zuständigkeit des EuG für Vorabentscheidungsersuchen	62
2. Bildung von Kammern	64
3. Würdigung der Änderungen durch den Vertrag von Nizza	65
II. Änderung der Verfahrensordnung des EuGH	67
III. Europäische Verfassung	68
IV. Ergebnis zu den bisherigen Reformen	71
F. Ergebnisse der Bestandsaufnahme	72

3. Teil

Möglichkeiten einer künftigen Reform des Vorabentscheidungsverfahrens	75
A. Allgemeine Anforderungen an eine Reform	75
I. Subsidiaritätsprinzip	77
II. Ziele des Vorabentscheidungsverfahrens	82
III. Zwischenergebnis	83
B. Modelle der Kompetenzerweiterung auf europäischer Ebene	84
I. Filterverfahren beim EuGH	84
1. Annahmeverfahren	85
2. Entscheidung über einen Lösungsvorschlag des nationalen Gerichts	88

Inhaltsverzeichnis	9
II. Vorabentscheidungskompetenzen des EuG	89
III. Dezentralisierte Gemeinschaftsgerichte	92
IV. Ergebnis	94
C. Stärkung der Position der nationalen Gerichte	97
I. Filterung durch die obersten nationalen Gerichte	97
II. Filterung durch die vorlagepflichtigen Gerichte	99

4. Teil

Neubestimmung der Vorlagepflicht	101
A. Auslegung des Art. 234 Abs. 3 EG	101
I. Auslegungsmethode	102
II. Wortlaut	105
III. Systematik	107
1. Art. 234 Abs. 2 EG	107
2. Art. 225 Abs. 3 EG	108
3. Art. 220 Abs. 1 EG	110
4. Art. 5 Abs. 2 EG	110
IV. Sinn und Zweck	111
1. Einheit der Rechtsordnung	114
2. Individualrechtsschutz	121
3. Schlussfolgerung	123
V. Auslegungsergebnis	124
B. Standpunkt des EuGH	126
C. Entwicklung eines neuen Maßstabs: Die gemeinschaftsrechtliche Klärungsbedürftigkeit	129
I. Allgemeine Anforderungen	130
II. Entwicklung von Leitlinien	131

III. Beispiele für die Anwendung des Kriteriums der gemeinschaftsrechtlichen Klärungsbedürftigkeit	135
IV. Ergebnis zum Kriterium der gemeinschaftsrechtlichen Klärungsbedürftigkeit .	138
D. Ergebnis zur Neubestimmung	141

5. Teil

Auswirkungen der Neubestimmung auf das Vorlagerecht der unterinstanzlichen Gerichte	143
--	-----

6. Teil

Sanktionen bei Missachtung der Vorlagepflicht	147
A. Vorlagerecht der Kommission	147
B. Nichtvorlagebeschwerde zum EuGH	148
C. Schlussfolgerung	150

7. Teil

Ergebnisse	151
Literaturverzeichnis	154
Stichwortverzeichnis	172

Abkürzungsverzeichnis

ABl. EG	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften
Abs.	Absatz
AcP	Archiv für die civilistische Praxis
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
Art.	– Artikel – Article
AWD	Außenwirtschaftsdienst
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
BB	Betriebs-Berater
Bd.	Band
BFH	Bundesfinanzhof
BFHE	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesfinanzhofs
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGH	Bundesgerichtshof
BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen
BRD	Bundesrepublik Deutschland
BReg.	Bundesregierung
BSGE	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundessozialgerichts
Bull.	Bulletin
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerfGG	Bundesverfassungsgerichtsgesetz
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
CDE	Cahiers de droit européen
CMLRev.	Common Market Law Review
ders.	derselbe
dies.	dieselben
DJT	Deutscher Juristentag
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DRiZ	Deutsche Richterzeitung
DSiJG	Veröffentlichungen der Deutschen Steuerjuristischen Gesellschaft
DSiR	Deutsches Steuerrecht
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt

DZWir	Deutsche Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
EC	European Community
EEA	Einheitliche Europäische Akte
EEC	– European Economic Community – Treaty establishing the European Economic Community
EG	– Europäische Gemeinschaft – Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EGVVV	Verordnung (EG) Nr. 44/2001 des Rates über die gerichtliche Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen
ELRev.	European Law Review
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
endg.	endgültig
EP	Europäisches Parlament
EP-Dok.	Offizielle Dokumente des Europäischen Parlaments
EU	– Europäische Union – European Union
EuG	Gericht erster Instanz der Europäischen Gemeinschaften
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften
EuGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitschrift
EuR	Europarecht
EUV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Union
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft
EWS	Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht
f./ff.	folgende
Fn.	Fußnote
FS	Festschrift
gem.	gemäß
GG	Grundgesetz
GRUR	Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht
GRUR Int	Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht International
GS	Gedächtnisschrift
HFR	Höchstrichterliche Finanzrechtsprechung
Hrsg.	Herausgeber
HStR	Handbuch des Staatsrechts
i. S. d.	im Sinne des
i. V. m.	in Verbindung mit
JA	Juristische Arbeitsblätter
Jur. Diss.	Juristische Dissertation

Jur. Habil.	Juristische Habilitation
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
Kap.	Kapitel
KG	Kammergericht
KOM	Offizielle Dokumente der Europäischen Kommission
Komm.	Kommentar
Liefer.	Lieferung
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
MLRev.	Modern Law Review
Nds.VBl.	Niedersächsische Verwaltungsblätter
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
No.	Numéro
Nr.	Nummer
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
OLG	Oberlandesgericht
RabelsZ	Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht
RevMC	Revue du marché commun
RIW	Recht der internationalen Wirtschaft
Rn.	Randnummer
Rs.	Rechtssache
RTDE	Revue trimestrielle du droit européen
S.	Seite
SächsVBl.	Sächsisches Verwaltungsblatt
SEW	Sociaal-economische wetgeving
Slg.	Sammlung
sog.	sogenannt
u.	und
u. a.	– und andere – unter anderem
UAbs.	Unterabsatz
u.U.	unter Umständen
v.	– vom – von – versus
VBl.BW	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg
verb.	verbunden
VerfO	Verfahrensordnung
VG	Verwaltungsgericht
vgl.	vergleiche
Vol.	Volume
WRP	Wettbewerb in Recht und Praxis
YEL	Yearbook of European Law

z. B.	zum Beispiel
ZEuP	Zeitschrift für Europäisches Privatrecht
ZeuS	Zeitschrift für europäische Studien
ZfRV	Zeitschrift für Rechtsvergleichung
ZfZ	Zeitschrift für Zölle und Verbrauchssteuern
ZGR	Zeitschrift für Unternehmens- und Gesellschaftsrecht
ZHR	Zeitschrift für das gesamte Handelsrecht und Wirtschaftsrecht
Ziff.	Ziffer
ZIP	Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
ZLR	Zeitschrift für das gesamte Lebensmittelrecht
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht
ZZP	Zeitschrift für Zivilprozess

1. Teil

Einleitung

Die vorliegende Arbeit beschäftigt sich mit der *acte-clair*-Doktrin, einem Instrument, das eine Einschränkung der Vorlagepflicht der letztinstanzlichen Gerichte im Rahmen des Vorabentscheidungsverfahrens gem. Art. 234 EG bewirkt.

Sie beruht auf der Annahme, dass eine Vorschrift, deren Bedeutung so klar ist, dass sie keiner Auslegung bedarf, von den letztinstanzlichen Gerichten dem EuGH nicht vorgelegt werden muss. Insofern hat sie auf den ersten Blick nur die formale Frage der Trennung zwischen Auslegung und Anwendung des Rechts zum Gegenstand. Bei genauerer Betrachtung zeigt sich jedoch, dass sie gleichzeitig ein Mittel zur Kompetenzabgrenzung zwischen den europäischen und den nationalen Rechtsprechungsorganen und damit zwischen EG und Mitgliedstaaten darstellt. Durch diesen Aspekt werden fundamentale Fragen des Verhältnisses zwischen EU und Mitgliedstaaten sowie grundlegende Prinzipien der EU berührt, was der auf den ersten Blick unscheinbar anmutenden *acte-clair*-Doktrin eine besondere Tragweite verleiht.

Aus diesem Grund war und ist sie Gegenstand kontroverser Interpretation auf nationaler und europäischer Ebene, die durch das Bestreben gekennzeichnet ist, die eigenen Kompetenzen mithilfe der engen oder weiten Auslegung des Umfangs der Vorlagepflicht möglichst auszudehnen.

Die *acte-clair*-Doktrin wurde vor allem zu Beginn der Tätigkeit der EG und bis zu Beginn der 1980er Jahre diskutiert. Nachdem es in der Folgezeit in Rechtsprechung und Literatur recht still um sie geworden war, erlangt die Diskussion um den Umfang der Vorlagepflicht in jüngerer Zeit wieder Bedeutung, insbesondere aufgrund der neuen Herausforderungen, denen sich das Vorabentscheidungsverfahren angesichts einer stetig steigenden Flut von Vorlagen und einem auf Gerichte aus 25 Mitgliedstaaten erweiterten Kreis von Vorlageorganen gegenüber sieht. Diese Entwicklung bedingt die Notwendigkeit, den EuGH von Vorabentscheidungsfragen zu entlasten, um seine effektive Arbeit weiterhin sicherstellen zu können.

In diesem Zusammenhang soll hier der Frage nachgegangen werden, ob sich der *acte-clair*-Doktrin nicht Impulse zur Lösung dieser sog. „Krise des Vorabentscheidungsverfahrens“ entnehmen lassen. Sie räumt den vorlagepflichtigen nationalen Gerichten einen Entscheidungsspielraum hinsichtlich der Frage ein, wann eine Vorlage an den EuGH geboten ist. Die dadurch bewirkte Aufweichung der Absolutheit der Vorlagepflicht bietet einen Ansatzpunkt, um die letztinstanzlichen nationalen Gerichte stärker in die Auslegung des Gemeinschaftsrechts einzubeziehen

und dadurch eine Entlastung des EuGH zu bewirken. Möglich wäre, aufbauend auf der bestehenden Ausnahme von der Vorlagepflicht in Fällen eines *acte clair* eine weitergehende Lockerung der Vorlagepflicht vorzunehmen. Bei den dahingehenden Überlegungen sollen auch die Auswirkungen einer solchen Neufassung auf den Umfang des bisher uneingeschränkten Vorlagerechts der unterinstanzlichen Gerichte in den Blick genommen werden, ein Aspekt, der für die Entlastung des EuGH besonders entscheidend ist.

Neben dem Entlastungseffekt hätte eine Neufassung weiterreichende, die Struktur der EG betreffende Konsequenzen, die durch die Funktion der *acte-clair*-Doktrin als Mittel zur Kompetenzabgrenzung zwischen europäischer und nationaler Ebene bedingt sind. Diese werfen zunächst die grundsätzliche Frage auf, wie die Zuständigkeitsverteilung zwischen europäischen und nationalen Organen und insbesondere zwischen den Gerichtsbarkeiten in Zukunft auszugestaltet ist, um den gesteigerten Anforderungen der modernen, erweiterten EU gerecht zu werden. Daran anknüpfend soll der Frage nachgegangen werden, inwieweit eine neugefasste *acte-clair*-Doktrin eine Zuständigkeitsverteilung bewirken kann, die im Einklang mit diesem anzustrebenden Kompetenzmodell steht, jedoch gleichzeitig die Ziele der EU nicht gefährdet.

Im Rahmen der Untersuchung, ob die *acte-clair*-Doktrin das Potential hat, als Grundlage einer Reform des Vorabentscheidungsverfahrens zu dienen, und wie diese aussehen könnte, soll zunächst in einer Bestandsaufnahme der *status quo* hinsichtlich der Funktion und Wirkungsweise des Vorabentscheidungsverfahrens sowie der Vorlagepflicht gem. Art. 234 Abs. 3 EG und deren Ausnahmen festgestellt werden (2. Teil). Dies lässt Rückschlüsse auf etwaige Schwächen des bestehenden Systems zu, die bereits Hinweise auf die Anforderungen an eine Neubestimmung geben können. Davon ausgehend sollen verschiedene Modelle einer Reform des Vorabentscheidungsverfahrens dahingehend betrachtet werden, inwieweit sie im Einklang mit der Struktur und den Zielen des Vorabentscheidungsverfahrens stehen (3. Teil). Diese Untersuchung bildet die Grundlage für eine methodische Analyse des Art. 234 Abs. 3 EG im Hinblick auf die Frage, ob eine neu bestimmte Vorlagepflicht in Erweiterung der *acte-clair*-Doktrin eine Alternative zu diesen Vorschlägen bieten kann und wie diese konkret auszugestaltet ist, um der Funktion des Vorabentscheidungsverfahrens gerecht zu werden. (4. Teil). Im Anschluss ist zu erörtern, welche Konsequenzen für das Vorlagerecht der unterinstanzlichen Gerichte mit einer neubestimmten Vorlagepflicht verbunden sind (5. Teil). Abschließend soll darauf eingegangen werden, ob eine Verschärfung der Mittel zur Durchsetzung der neu gefassten Vorlagepflicht eine sinnvolle Ergänzung zu diesem Weg der Reform darstellen würde (6. Teil), bevor in einem Resümee die Ergebnisse der Untersuchungen zusammengefasst werden (7. Teil).

2. Teil

Bestandsaufnahme

Als Ausgangspunkt für die weitere Analyse soll zunächst die Funktion des Vorabentscheidungsverfahrens und der Vorlagepflicht sowie ihre Konkretisierung und Handhabung durch den EuGH und die nationalen Gerichte untersucht werden.

A. Die Position der Vorabentscheidung im europarechtlichen Gefüge

Das europäische Vorabentscheidungsverfahren stellt nicht nur eine Möglichkeit zur Anrufung des EuGH dar, vielmehr kommt ihm daneben eine tragende Rolle im Hinblick auf die Sicherstellung der Funktionsfähigkeit des europäischen Rechtssystems sowie die Umsetzung fundamentaler Prinzipien der EU zu.

I. Die Funktion des Vorabentscheidungsverfahrens

Die Existenz des Vorabentscheidungsverfahrens gem. Art. 234 EG hat ihren Grund in der dezentralisierten und damit dualen Struktur der Gerichtsbarkeit in der EG. Entsprechend der Stellung der EG als supranationaler Organisation souveräner Staaten¹ ist diese geprägt durch ein gleichberechtigtes Nebeneinander von nationalen Gerichten und EuGH.²

Gem. Art. 220 EG obliegt dem EuGH die Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung des Gemeinschaftsrechts. Aufgrund des Anwendungsvorrangs des Gemeinschaftsrechts sowie seiner unmittelbaren Wirkung in den Mit-

¹ *Ipsen*, Europäisches Gemeinschaftsrecht in Einzelstudien, S. 97 ff.; *Burgi*, Verwaltungsprozeß, S. 7; *Oppermann*, Europarecht, § 12 Rn. 6 ff.

² EuGH, Rs. 244/80, Slg. 1981, S. 3045, 3062 Rn. 16 – *Foglia Novello II*; *Schumann*, ZZP 1965, S. 77, 83; *Lieber*, Vorlagepflicht, S. 6; *Schwarze*, NJW 1992, S. 1065, 1071; *Everling*, DRiZ 1993, S. 5, 11; *Lenaerts*, in: *Curtin/Heukels*, Institutional Dynamics, S. 355; *Anderson*, in: *Andenas*, Art. 177 References, Kap. 2.1; *Burgi*, DVBl. 1995, S. 772, 776; *Dauses*, Vorabentscheidungsverfahren, S. 43; *Barnard/Sharpston*, CMLRev. 1997, S. 1117; *Wohlfahrt*, in: *Grabitz/Hilf*, EU (Altband), Art. 177 Rn. 2; *Rodriguez Iglesias*, NJW 2000, S. 1889, 1890.