

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 719

Richtervorlagen in Eilverfahren?

Ein Beitrag zum Verhältnis
verfassungsgerichtlicher konkreter Normenkontrollverfahren
und „Vorabentscheidungsverfahren“ nach Art. 177 EG-Vertrag
zu Verfahren des vorläufigen verwaltungsgerichtlichen
Rechtsschutzes nach der VwGO

Von

Thomas Schmitt



Duncker & Humblot · Berlin

THOMAS SCHMITT

Richtervorlagen in Eilverfahren?

Schriften zum Öffentlichen Recht
Band 719

Richtervorlagen in Eilverfahren?

**Ein Beitrag zum Verhältnis
verfassungsgerichtlicher konkreter Normenkontrollverfahren
und „Vorabentscheidungsverfahren“ nach Art. 177 EG-Vertrag
zu Verfahren des vorläufigen verwaltungsgerichtlichen
Rechtsschutzes nach der VwGO**

Von

Thomas Schmitt



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Schmitt, Thomas:

Richtervorlagen in Eilverfahren? : ein Beitrag zum Verhältnis
verfassungsgerichtlicher konkreter Normenkontrollverfahren
und „Vorabentscheidungsverfahren“ nach Art. 177 EG-Vertrag
zu Verfahren des vorläufigen verwaltungsgerichtlichen
Rechtsschutzes nach der VwGO / von Thomas Schmitt. –
Berlin : Duncker und Humblot, 1997

(Schriften zum öffentlichen Recht ; Bd. 719)

Zugl.: Mannheim, Univ., Diss., 1995

ISBN 3-428-08776-3

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten

© 1997 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fotoprint: Werner Hildebrand, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0582-0200

ISBN 3-428-08776-3

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ∞

Für Ute

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Dezember 1995 von der Fakultät für Rechtswissenschaft der Universität Mannheim als Dissertation angenommen. Rechtsprechung und Literatur sind auf dem Stand Februar 1995; vereinzelt konnten Rechtsprechung und Literatur auch darüber hinaus noch bis zum Januar 1996 Berücksichtigung finden.

An dieser Stelle möchte ich allen Dank sagen, die zum Gelingen dieser Arbeit in unterschiedlichster Art und Weise beigetragen haben:

Ganz besonderer Dank gilt Prof. Dr. Wolf-Rüdiger Schenke für die Inspiration zu diesem Thema, die allzeit menschlich offenherzige Betreuung sowie die anschließende Erstbegutachtung. Danken möchte ich auch Prof. Dr. Eibe Riedel für die Erstellung des Zweitgutachtens; ebenso Herrn Prof. Dr. Norbert Simon für die Aufnahme der Arbeit in die Schriftenreihe zum Öffentlichen Recht.

Mein Dank gilt daneben auch dem Land Baden-Württemberg, das mittels eines Landesgraduierten-Stipendiums zu einem entscheidenden Anteil die finanziellen Voraussetzungen für eine zügige Erarbeitung des Themas sicherstellte.

Mit größter Dankbarkeit erfüllt mich schließlich auch die Erinnerung an die mannigfache Unterstützung durch Eltern, Familie, Freunde und Bekannte sowie – vor allen anderen – durch meine Frau Ute. Ohne sie wäre die Erstellung dieser Arbeit nicht möglich gewesen!

Allen gilt an dieser Stelle ein von Herzen kommandes: Vergelt`s Gott!

Ludwigshafen, den 22. Februar 1996

Thomas Schmitt

Inhaltsverzeichnis

1. Teil

Einführung in die Problematik	19
§ 1 Einführung	19
A. Konkrete verfassungsgerichtliche Normenkontrollverfahren – die sog. „Richtervorlagen“	19
B. Vorläufiger Rechtsschutz vor den Verwaltungsgerichten	24
C. Die Problematik: Richtervorlagen im Rahmen vorläufigen verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes?	27

2. Teil

Tatbestandserfüllung von Art. 100 Abs. 1 GG im Rahmen vorläufiger verwaltungsgerichtlicher Verfahren?	33
§ 2 Vorlageberechtigung und -verpflichtung: Das „Gericht“ i.S.v. Art. 100 Abs. 1 GG .	33
A. Der für Art. 100 Abs. 1 GG maßgebliche „Gerichts-“ Begriff – formeller oder materieller „Gerichts-“Begriff?	34
B. Ergebnis	42
§ 3 Die sog. „Entscheidungserheblichkeit“ i.S.v. Art. 100 Abs. 1 GG	43
A. Begriff und Bezugspunkte der sog. „Entscheidungserheblichkeit“	43
I. „Entscheidungen“ i.S.v. Art. 100 Abs. 1 GG	43
II. Die sog. „Entscheidungserheblichkeit“	44
1. Die „Entscheidungserheblichkeit“ der Norm	44
2. Die gerichtliche „Überzeugung“ von der Verfassungswidrigkeit der Norm	46
a) Anforderungen an die gerichtliche „Überzeugung“	46
b) „Entscheidungserheblichkeit“ der gerichtlichen Überzeugung	48
3. „Entscheidungserheblichkeit“ der „Verfassungswidrigkeit“	49
a) Konkrete Normenkontrollen gem. Art. 100 Abs. 1 GG	49
aa) Art. 100 Abs. 1 S. 1 2. Alt. GG – Bundesrecht als Prüfungsgegenstand	50
bb) Art. 100 Abs. 1 S. 2 GG – Landesrecht als Prüfungsgegenstand	50
b) Landesverfassungsgerichtliche Normenkontrollverfahren	51
aa) Formelles Landesrecht als Prüfungsgegenstand	51
bb) Materielles Landesrecht als Prüfungsgegenstand	51
4. Die „Entscheidungserheblichkeit“ im Rahmen vorläufigen verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes	53

B. „Entscheidungserheblichkeit“ insbesondere materiell-rechtlicher Normen im Rahmen verwaltungsgerichtlicher Entscheidungen nach § 80 Abs. 5 S. 1 VwGO?.....	55
I. Prüfungs- und Entscheidungsmaßstab in den Fällen des § 80 Abs. 2 Nr. 1 VwGO.....	56
1. „Ernstliche Zweifel an der Rechtmäßigkeit“ i.S.v. § 80 Abs. 4 S. 3 VwGO.....	57
a) Die Prüfungsintensität – Anforderungen an „ernstliche“ Zweifel..	57
b) Der Prüfungs- und Entscheidungsmaßstab – Zweifel an der „Rechtmäßigkeit“?.....	63
2. „Unbillige“, nicht durch überwiegende öffentliche Interessen gebotene Härte i.S.v. § 80 Abs. 4 S. 3, 2. Alt. VwGO	67
3. Konsequenzen für die „Entscheidungserheblichkeit“ i.S.v. Art. 100 Abs. 1 GG.....	70
a) Fälle „unbilliger Härte“	70
b) Fälle „ernstlicher Zweifel“	70
aa) Fälle „ernstlicher Zweifel“ und „unbilliger Härte“.....	71
bb) „Reine“ „ernstliche Zweifel“	72
(1) „Bloße“ Zweifel.....	73
(2) „Überzeugungs-Überschuß“	73
(3) „Vermutung der Verfassungsmäßigkeit“ von Gesetzen? ..	75
4. Zwischenergebnis.....	80
II. Prüfungs- und Entscheidungsmaßstab in den Fällen der §§ 80 Abs. 2 Nrn. 2 – 4, 187 Abs. 3 VwGO.....	80
1. Analoge Anwendbarkeit von § 80 Abs. 4 S. 3 VwGO?.....	80
a) Fälle der §§ 80 Abs. 2 Nrn. 2 u. 3, 187 Abs. 3 VwGO	81
b) Fälle von § 80 Abs. 2 Nr. 4 VwGO	85
c) Zwischenergebnis	87
2. Allgemeine Entscheidungsmaßstäbe für die gerichtliche Entscheidung gem. § 80 Abs. 5 S. 1 VwGO – „Offene“ materiell-inakzessorische Interessenabwägung oder materiell-akzessorische Vorausprüfung?	87
a) Die sog. „offene“ materiell-inakzessorische, interessenabwägende Eilentscheidung.....	88
b) Die sog. materiell-akzessorische Prüfung	91
c) Stellungnahme.....	94
aa) Interessenabwägung oder materiell-akzessorische Prüfung? ..	94
bb) Ausnahmen im Falle drohender Irreparabilität oder schwerwiegender Eingriffe?	112
cc) Berücksichtigung der Erfolgsaussichten?	116
(1) Zulässigkeit einer Berücksichtigung der Erfolgsaussichten im Rahmen einer umfassenden Interessenabwägung? ..	116
(2) Die berücksichtigungsfähigen Erfolgsaussichten.....	118

(3) Das Verhältnis zwischen der Erfolgsaussichtenberücksichtigung – v.a. der Evidenzkontrolle – und der Interessenabwägung.....	122
d) Zusammenfassung.....	122
3. Konsequenzen für die „Entscheidungserheblichkeit“ i.S.v. Art. 100 Abs. 1 GG.....	123
a) Fälle „reiner“ Interessenabwägung.....	124
b) „Evidenz-Fälle“	124
aa) Möglichkeit der Annahme evidenter Verfassungswidrigkeit einer Norm?	124
bb) Fälle evident-erfolgreichen Hauptsacherechtsbehelfs	125
(1) Evidenter Hauptsacheerfolg und ergebniskongruente Interessenabwägung.....	126
(2) Evidenter Hauptsacheerfolg und ergebnisinkongruente Interessenabwägung.....	127
cc) Fälle evident-erfolgslosen Hauptsacherechtsbehelfs.....	128
(1) Gesetzlich vermutetes öffentliches Interesse an sofortiger Vollziehung (§§ 80 Abs. 2 Nrn. 2 u. 3, 187 Abs. 3 VwGO)	128
(2) Im Einzelfall festzustellende besondere Eilbedürftigkeit (§ 80 Abs. 2 Nr. 4 VwGO)	128
dd) Fälle einer Interessenabwägung incl. der Berücksichtigung von nicht-evidenten Erfolgsaussichten.....	129
c) Zwischenergebnis	130
C. „Entscheidungserheblichkeit“ materiell-rechtlicher Normen im Rahmen vorläufiger verwaltungsgerichtlicher Entscheidungen gem. § 123 Abs. 1 VwGO...	131
I. Entscheidungsmaßstäbe für die verwaltungsgerichtlichen Entscheidungen gem. § 123 Abs. 1 S. 1 u. 2 VwGO.....	134
1. Entscheidungsmaßstab für die „Sicherungsanordnung“ gem. §123 Abs. 1 S. 1 VwGO.....	134
a) Der Anordnungsanspruch für die Sicherungsanordnung	135
b) Der Anordnungsgrund für die Sicherungsanordnung.....	136
c) Zwischenergebnis	137
2. Entscheidungsmaßstab für die „Regelungsanordnung“ gem. § 123 Abs. 1 S. 2 VwGO.....	137
a) Der Anordnungsanspruch für die Regelungsanordnung.....	138
b) Der Anordnungsgrund für die Regelungsanordnung.....	139
3. Zwischenergebnis.....	142
II. Die Prüfungsintensität – „Glaubhaftmachung“ gem. § 123 Abs. 3 VwGO i.V.m. § 920 Abs. 2 ZPO.....	143
III. Das sog. „Verbot der Vorwegnahme der Hauptsache“	150
1. Grundsätzliches „Vorwegnahme-Verbot“?	150
a) „Verabschiedung“ des Verbots der Hauptsache-Vorwegnahme? ..	151

b)	Anwendungsbereich des Vorwegnahmeverbots – Anwendbarkeit auf Sicherungs- wie Regelungsanordnungen?	153
c)	Anerkannte Ausnahmen vom „Vorwegnahme-Verbot“	154
2.	Eigenständiger Entscheidungsmaßstab oder abweichende Prüfungintensität in Fällen ausnahmsweise zulässiger Vorwegnahme?.....	155
IV.	Sonderfall: Die sog. „Leistungs-“ oder „Befriedigungsanordnung“	158
V.	Zwischenergebnis.....	160
VI.	Konsequenzen für die „Entscheidungserheblichkeit“ i.S.v. Art. 100 Abs. 1 GG	164
1.	„Vermutung für die Verfassungsmäßigkeit der Norm“?.....	164
2.	„Entscheidungserheblichkeit“ materiell-rechtlicher Bestimmungen?...	166
a)	Fälle „bloßer“ Glaubhaftmachung.....	166
b)	„Evidenz-Fälle“	167
aa)	Praesumtiv evidente Verfassungswidrigkeit einer dem Anordnungsanspruch eigentlich entgegenstehenden Norm.....	168
bb)	Praesumtiv evidente Verfassungswidrigkeit einer den Anordnungsanspruch eigentlich begründenden bzw. stützenden materiell-rechtlichen Norm	169
(1)	Fälle ergebniskongruenter weiterer Anordnungsgrundprüfung.....	170
(2)	Fälle ergebnisinkongruenter weiterer Anordnungsgrundprüfung.....	171
3.	Ergebnis.....	171
D.	„Entscheidungserheblichkeit“ materiell-rechtlicher Normen im Rahmen vorläufigen Rechtsschutzes gem. § 47 Abs. 8 VwGO	172
I.	Maßstab der verwaltungsgerichtlichen Entscheidung gem. § 47 Abs. 8 VwGO.	174
1.	„Anlehnung“ an § 32 BVerfGG?.....	174
2.	Der Entscheidungsmaßstab.....	180
a)	„Zur Abwehr schwerer Nachteile“	181
aa)	Der Begriff des „Nachteils“ i.S.v. § 47 Abs. 8 VwGO.....	181
bb)	Die „Schwere“ des Nachteils.....	186
b)	„Aus anderen wichtigen Gründen“	187
c)	„Dringend geboten“	189
d)	Die Bedeutung der sog. „Vorbehaltsklausel“ des § 47 Abs. 3 VwGO	194
aa)	Verfassungsrechtliche Bedenken gegen § 47 Abs. 3 VwGO?	196
bb)	Beschränkung der Zulässigkeit oder des Prüfungsumfanges oberverwaltungsgerichtlicher Normenkontrolle?	197
cc)	Sog. „abstrakte“ oder „konkrete“ Betrachtungsweise?.....	199
dd)	Die „Ausschließlichkeit“ i.S.v. § 47 Abs. 3 VwGO.....	202
ee)	Zwischenergebnis zur Bedeutung von § 47 Abs. 3 VwGO.....	207
3.	Zwischenergebnis zum Entscheidungsmaßstab von § 47 Abs. 8 VwGO..	208

II.	Konsequenzen für die „Entscheidungserheblichkeit“ i.S.v. Art. 100 Abs. 1 GG bzw. i.S. landesrechtlicher konkreter Normenkontroll-Vorschriften	208
1.	Art. 100 Abs. 1 GG sowie entsprechende landesrechtliche Vorlagevorschriften mit ausschließlich formellen Gesetzen als tauglichem Prüfungsgegenstand	210
a)	Vorlagen im Rahmen verwaltungsgerichtlicher Normenkontrollen gem. § 47 VwGO?	210
aa)	„Doppelte Vorlage“? – das Verhältnis zwischen parallelen bundes- und landesrechtlichen Vorlagepflichten.....	210
b)	Die „Entscheidungserheblichkeit“ speziell i.R.v. § 47 Abs. 8 VwGO	213
aa)	Evidente Verfassungswidrigkeit einer die untergesetzliche Rechtsvorschrift stützenden, formellen Norm	213
bb)	Evidente Verfassungswidrigkeit einer der untergesetzlichen Rechtsvorschrift entgegenstehenden, formellen Norm.....	214
	(1) Ergebniskongruente Interessenabwägung.....	215
	(2) Ergebnisinkongruente Interessenabwägung.....	215
2.	Landesrechtliche Vorlagevorschriften mit zusätzlich untergesetzlichen Rechtsvorschriften als tauglichen Prüfungsgegenständen	216
a)	Vorlagen i.R.v. § 47 VwGO?	216
aa)	Vorlage der i.R.v. § 47 VwGO unmittelbar angegriffenen untergesetzlichen Rechtsvorschrift?.....	216
bb)	Vorlage einer als Ermächtigungs- bzw. Maßstabnorm „entscheidungserheblichen“ formellen Norm.....	219
cc)	„Zweifach-Vorlage“? – Vorlage sowohl der untergesetzlichen Rechtsvorschrift als auch der formellen Bestimmung? ..	220
b)	Die „Entscheidungserheblichkeit“ insbesondere i.R.v. § 47 Abs. 8 VwGO.....	221
III.	Zusammenfassung.....	222
E.	„Entscheidungserheblichkeit“ materiell-rechtlicher Vorschriften im Rahmen „einstweiliger Regelungen“ nach § 113 Abs. 3 S. 2 VwGO	223
I.	Stellung der Vorschrift des § 113 Abs. 3 S. 2 VwGO im System des vorläufigen verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes.....	223
II.	Der Entscheidungsmaßstab für „einstweilige Regelungen“ i.S.v. § 113 Abs. 3 S. 2 VwGO.....	227
1.	Verfahrensfehler „im engeren Sinne (i.e.S.)“.....	228
a)	Verfahrensfehler i.S.v. § 46 VwVfG.....	228
b)	Andere Verfahrensfehler „i.e.S.“.....	229
2.	Verfahrensfehler „im weiteren Sinne (i.w.S.)“.....	229
3.	Sonstige „Fehler“	231
4.	Zwischenergebnis.....	231
III.	Konsequenzen für die „Entscheidungserheblichkeit“ i.S.v.Art. 100 Abs 1 GG..	232
F.	Zusammenfassung	232

3. Teil

Rechtsfolgen etwaiger Tatbestandserfüllung des Art. 100 Abs. 1 GG im Rahmen vorläufigen verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes		236
§ 4	Kollision zwischen Art. 100 Abs. 1 GG und Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG?	237
	A. Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG – Rechtsschutz nur nach Maßgabe der Prozeßordnungen?	238
	I. Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG als Rechtsweggarantie.....	238
	II. Ausgestaltung des verfassungsmäßig gewährleisteten Rechtsweges durch das einfache Prozeßrecht.....	239
	III. Das sog. „Gebot effektiven Rechtsschutzes“.....	240
	B. Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG und der Rechtsschutz gegen Rechtssetzungsakte.....	242
	I. Anwendbarkeit von Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG auf Rechtssetzungsakte?	242
	1. Gegner einer Erstreckung des Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG auf Rechtssetzungsakte.....	242
	2. Befürworter einer Einbeziehung von Rechtssetzungsakten in Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG	244
	3. Stellungnahme.....	245
	II. Folgerungen aus Art. 19 Abs. 4 GG für die Ausgestaltung des Rechtsschutzes gegen Rechtssetzungsakte.....	249
	III. Zwischenergebnis.....	251
	C. Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG und die Gewährung vorläufigen verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes.....	251
	I. „Sicherungserfolg“	251
	II. Die „Sicherungstechnik“	255
	III. Zwischenergebnis.....	256
§ 5	Kollision von Art. 100 Abs. 1 GG mit grundrechtsunmittelbaren Rechtsschutzge- währleistungen?	258
	A. Gebot effektiven Rechtsschutzes unmittelbar aus den materiellen Grundrechten?.	258
	B. Zwischenergebnis.....	263
§ 6	Kollision von Art. 100 GG mit Art. 6 Abs. 1 EMRK?	263
	A. Tatbestandliche Anwendbarkeit von Art. 6 Abs. 1 EMRK auf vorläufige ver- waltungsgerichtliche Entscheidungen.....	264
	I. „In the determination of his civil rights“ bzw. „contestations sur ses droits et obligations de caractère civil“ – Rechtsstreitigkeiten über Privatrechte..	264
	II. „Determination“ bzw. „qui décidera“ – der „Entscheidungs“-Begriff i.S.v. Art. 6 Abs. 1 EMRK.....	267
	III. Zwischenergebnis.....	268
	B. Konsequenzen etwaiger tatbestandlicher Anwendbarkeit?.....	268
	I. Innerstaatliche Konsequenzen	268
	II. Etwaige völkerrechtliche Konsequenzen.....	270
	C. Zusammenfassung.....	271

§ 7 Ansätze zur Lösung der Kollision zwischen Art. 100 Abs. 1 GG und Art. 19 Abs. 4 GG.	271
A. Vorrang von Art. 100 Abs. 1 GG.....	273
B. Vorrang von Art. 19 Abs. 4 GG.....	280
C. Vermittelnde Lösungsansätze – praktische Konkordanz	283
I. Keine Aussetzungs- und Vorlagepflicht gem. Art. 100 Abs. 1 GG bei gleichzeitiger Gültigkeitsvermutung zugunsten der entscheidungserheblichen Normen	283
II. Aussetzungs- und Vorlagepflicht gem. Art. 100 Abs. 1 GG und Antrag nach § 32 BVerfGG.....	286
III. Übertragung der Kriterien von § 32 BVerfGG auf entsprechende vorläufige verwaltungsgerichtliche Rechtsschutzgewährung.....	287
IV. Ausnahmeweise Vorlagepflicht bei „Vorwegnahme der Hauptsache“.....	289
V. Einzelfallabwägung – insbesondere ausnahmeweises Entfallen grundsätzlicher Vorlagepflicht bei qualifizierten Zweifeln an der Verfassungsmäßigkeit entsprechender Normen sowie der Unzumutbarkeit des Abwartens	292
VI. Vorläufige verwaltungsgerichtliche Rechtsschutzgewährung unter der Bedingung alsbaldiger Hauptsacheeinlegung und entsprechender Vorlage im Rahmen des Hauptsacheverfahrens	295
VII. Eigener Lösungsansatz: Vorlage in unmittelbarem Anschluß an entsprechende verwaltungsgerichtliche vorläufige Rechtsschutzgewährung	301
1. „Entscheidungserheblichkeit“ – auch noch nach ergangener vorläufiger Rechtsschutzentscheidung?.....	308
a) Materielle Rechtskraft und Aufhebbarkeit bzw. Abänderbarkeit vorläufiger Rechtsschutzentscheidungen?.....	308
aa) Materielle Rechtskraft vorläufiger Entscheidungen?	308
bb) Aufhebbarkeit bzw. Abänderbarkeit vorläufiger Entscheidungen?.....	310
(1) Aufhebbarkeit bzw. Abänderbarkeit vorläufiger Entscheidungen nach § 80 Abs. 5 VwGO – die Regelung des § 80 Abs. 7 VwGO.....	310
(2) Die Regelung des § 113 Abs. 3 S. 3 VwGO	311
(3) Aufhebbarkeit bzw. Abänderbarkeit einstweiliger Anordnungen gem. § 123 Abs. 1 S. 1 u. 2 VwGO?.....	311
(4) Aufhebung und Abänderung von einstweiligen Anordnungen gem. § 47 Abs. 8 VwGO?.....	315
(5) Zwischenergebnis	315
cc) Aufhebungs- bzw. Abänderungsbefugnis ex officio?.....	316
(1) Aufhebung bzw. Abänderung ex officio i.R.v. § 80 Abs. 7 VwGO?.....	317
(2) Amtswegige Aufhebung und Abänderung i.R.v. § 113 Abs. 3 S. 3 VwGO?	317
(3) Aufhebung bzw. Abänderung von einstweiligen Anordnungen gem. § 123 Abs. 1 S. 1 u. 2 VwGO – von Amts wegen?	318

(4) Aufhebung und Abänderung ex officio bei § 47 Abs. 8 VwGO?	322
(5) Zwischenergebnis	322
b) Ergebnis.....	322
2. Relevanz etwaiger zwischenzeitlicher Hauptsacheentscheidungen?.....	323
a) „Entscheidungserheblichkeit“ derselben Norm auch im Hauptsacheverfahren.....	324
b) „Entscheidungserheblichkeit“ nur im Rahmen des vorläufigen Verfahrens.....	324
aa) Fälle sich im Hauptsacheverfahren herausstellender fehlender „Entscheidungserheblichkeit“ materiell-rechtlicher Normen	325
bb) Fälle der Vorlage von Normen, welche die Zulässigkeit vorläufiger Entscheidungen regeln	332
c) Zwischenergebnis	333
3. Wiederaufgreifen der sog. „Vorbehaltsurteile“ des Bundesarbeitsgerichts?	334
4. Zusammenfassung.....	338
D. Ergebnis	339
§ 8 Rechtsmittel	339
A. Rechtsmittel des Antragstellers.....	340
I. Ablehnung vorläufigen Rechtsschutzes.....	340
1. Beschwerdemöglichkeit gem. §§ 146 ff. VwGO	340
2. Die Möglichkeit der Einlegung einer Verfassungsbeschwerde – Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 a GG i. V.m. §§ 13 Nr. 8a, 90 ff. BVerfGG	341
a) Die Subsidiarität der Verfassungsbeschwerde	342
aa) Anträge auf Abänderung (analog) §§ 80 Abs. 7 S. 1, 113 Abs. 3 S. 3 VwGO	343
bb) Möglichkeit der Einlegung entsprechender Hauptsache-rechtsbehelfe	344
II. Aussetzungs- und Vorlageentscheidung vor einer vorläufigen Rechtsschutzentscheidung	347
1. Beschwerdemöglichkeit?	347
2. Verfassungsbeschwerde?	348
III. Nichtvorlage	348
1. §§ 146 ff. VwGO?.....	349
2. Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 a GG?	349
IV. Zusammenfassung.....	350
B. Rechtsmittel anderer Personen.....	350
I. Verwaltungsträger und der Vertreter des öffentlichen Interesses.....	350
1. Beschwerde?	350
2. Verfassungsbeschwerde?	351

a) Vertreter des öffentlichen Interesses	352
b) Verwaltungsträger.....	352
II. Private Dritte	354
III. Zusammenfassung	355

4. Teil

Richtervorlageverfahren im Europäischen Recht 356

§ 9 Exkurs: Europarechtliche Vorlageverpflichtungen im Rahmen sog. „Vorabentscheidungsverfahren“ – insbesondere solcher gem. Art. 177 EGV	356
A. Die Ausgangslage – Überblick über die Regelung des Art. 177 EGV	359
I. Der Vorlagetatbestand.....	359
1. Die Vorlagesubjekte – der „Gerichts“- Begriff	359
2. Die „Entscheidungserheblichkeit“	359
3. Die vorlagefähigen Fragen	361
a) „Auslegungs“-Fragen.....	361
b) „Gültigkeits“-Fragen.....	362
II. Die Rechtsfolge – fakultative bzw. obligatorische Richtervorlagen.....	363
1. Der Begriff der „letztinstanzlichen Gerichte“ – „abstrakte“ und „konkrete“ Betrachtungsweise.....	364
a) Insbesondere: die „Gültigkeits“-Vorlagen	366
2. Der Umfang der Vorlagepflicht im Rahmen von Auslegungsfragen – die sog. „acte clair“-Doktrin	368
III. Vergleich mit Art. 100 Abs. 1 GG bzw. den landesrechtlichen deutschen Richtervorlageverfahren.....	371
1. Besonderheiten	371
a) Die Teloi.....	371
b) Die vorlagefähigen bzw. -pflichtigen Fragen und „Gegenstände“ .	372
c) Die Entscheidungswirkungen	372
d) Fazit	374
2. Gemeinsamkeiten	375
a) Der Wortlaut	375
b) Die Verfahrensstruktur	375
aa) Die Vorlage-Subjekte	375
bb) Der Verfahrens-Charakter	376
c) Fazit.....	376
3. Würdigung/Schluß	377
B. Gültigkeitsvorlagen und die Gewährung vorläufigen verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes durch die mitgliedstaatlichen Gerichte	377
I. Die Rechtsprechung des EuGH	378

1. Allgemein zur Vorlagepflicht gem. Art. 177 Abs. 3 EGV im Rahmen vorläufigen Rechtsschutzes – die „Hoffmann-La Roche“-Entscheidung..	378
2. Speziell: Gültigkeitsvorlagen im Rahmen vorläufigen verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes? – die „Süderdithmarschen“-Entscheidung	379
II. Ansichten in der Literatur	383
III. Stellungnahme	386
1. Das „Ob“ vorläufiger Rechtsschutzgewährungsbefugnis seitens der Gerichte der Mitgliedstaaten.....	386
2. Das „Wie“ bzw. v.a. die Voraussetzungen der vorläufigen Rechtsschutzgewährung durch die Gerichte der Mitgliedstaaten.....	390
a) Insbesondere: die – „gleichzeitige“ – Vorlagepflicht	394
IV. Zusammenfassung.....	400
 <i>5. Teil</i> Schluß	
§ 10 Thesenartige Zusammenfassung	402
Literaturverzeichnis	409
Sachverzeichnis.....	424

Abkürzungen

Als Abkürzungen wurden insbesondere die folgenden verwandt:

gem.	gemäß
i.R.v.	im Rahmen von
Rdnr.	Randnummer
u.a.	unter anderem
umfangr.	umfangreich
z.T.	zum Teil

Ansonsten ist, soweit die Abkürzungen nicht ohnehin aus sich selbst heraus verständlich sein sollten, auf folgende Nachschlagewerke zu verweisen:

- *DUDEN-Redaktion (Hrsg.): DUDEN. Rechtschreibung der deutschen Sprache und der Fremdwörter; 20. Auflage, Mannheim/Wien/Zürich, 1991.*
- *Kirchner, Hildebert: Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, 4. Auflage, Berlin/New York, 1993.*

1. Teil

Einführung in die Problematik

§ 1 Einführung

A. Konkrete verfassungsgerichtliche Normenkontrollverfahren – die sog. „Richtervorlagen“

Art. 100 Abs. 1 GG¹ bestimmt: „Hält ein Gericht ein Gesetz, auf dessen Gültigkeit es bei der Entscheidung ankommt, für verfassungswidrig, so ist das Verfahren auszusetzen und, wenn es sich um die Verletzung der Verfassung eines Landes handelt, die Entscheidung des für Verfassungsstreitigkeiten zuständigen Gerichtes des Landes, wenn es sich um die Verletzung dieses Grundgesetzes handelt, die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes einzuholen. Dies gilt auch, wenn es sich um die Verletzung dieses Grundgesetzes durch Landesrecht oder um die Unvereinbarkeit eines Landesgesetzes mit einem Bundesgesetze handelt.“

Da die Vorlageberechtigung im Rahmen dieser Vorschrift ausschließlich Gerichten vorbehalten ist, werden solche – in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts überaus bedeutsamen² – Verfahren auch als „*Richtervorlagen*“ bezeichnet³.

¹ I.V.m. § 13 Nr. 11, §§ 80 ff. BVerfGG – im folgenden wird aus Gründen der Übersichtlichkeit jedoch ausschließlich die Verfassungsbestimmung zitiert.

² Nach der aktuellen *Gesamtstatistik des Bundesverfassungsgerichts für das Jahr 1993* nehmen diese Verfahren nach den Verfassungsbeschwerdeverfahren (und neben den in allen Verfahrensarten möglichen einstweiligen Anordnungsverfahren) zahlenmäßig den mit deutlichem Abstand weitaus größten Raum ein: Von den 1993 neu eingegangenen Verfahren – insgesamt 5.440 – entfielen danach 5.246 auf Verfassungsbeschwerden, 90 auf konkrete Normenkontrollen (sowie 88 auf einstweilige Anordnungsverfahren); 16 Anträge verblieben für sämtliche sonstigen Verfahrensarten (vgl. dort, S. 6).

³ Zur Terminologie statt vieler *Klein*, in: Benda/Klein, Verfassungsprozeßrecht, Rdnr. 701; *Pe-stalozza*, Verfassungsprozeßrecht, § 13 Rdnr. 2. – Daneben kennt das deutsche Recht noch andere „Richtervorlagen“ zur Klärung spezifischer Rechtsfragen – vgl. etwa Art. 100 Abs. 2 u. 3 GG, §§ 121 Abs. 2, 132 GVG, §§ 11 Abs. 3, 47 Abs. 5 VwGO –, auf die an dieser Stelle nicht eingegangen werden kann.

Daneben werden diese Verfahren aber auch wegen des Anlasses zur Überprüfung von Normen im Rahmen eines konkreten Ausgangsrechtsstreits „*konkrete Normenkontrollen*“ genannt⁴. Dadurch unterscheiden sich solche Verfahren von den sog. „*abstrakten Normenkontrollverfahren*“ – vgl. etwa Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG i.V.m. § 13 Nr. 6, §§ 76 ff. BVerfGG –, welche von den Antragsberechtigten⁵ unmittelbar und unabhängig von einem bestimmten, vor einem Gericht anhängigen Rechtsstreit in die Wege geleitet werden können⁶. Auf diese Weise kann „abstrakt“, d.h. die „bloße“ Rechtsfrage – vgl. § 81 BVerfGG – der Gültigkeit bzw. Ungültigkeit der betreffenden Norm überprüfbar werden⁷.

Gemeinsam ist beiden Verfahren, daß es sich sowohl bei der zuerstgenannten „*konkreten*“ als auch bei der „*abstrakten*“ Normenkontrolle um sog. „*prinzipale Normenkontrollen*“ handelt⁸. Danach stellt in beiden Verfahrensarten die Frage der Gültigkeit bzw. Ungültigkeit der betreffenden Norm nämlich die Hauptfrage des Verfahrens dar. Damit unterscheiden sich diese Verfahren von den sog. „*inzidenten Normenkontrollen*“, in welchen die Gültigkeit bzw. Ungültigkeit der anzuwendenden Vorschriften lediglich eine Vorfrage des eigentlich zu entscheidenden Rechtsstreits ausmacht⁹.

Art. 100 Abs. 1 GG beläßt nun dem zuständigen Fachgericht die Befugnis und die Pflicht¹⁰ alle für seine Entscheidungsfindung maßgeblichen normativen Grundlagen anhand der durch das Grundgesetz und den Vorrang der Verfassung etablierten Normenhierarchie¹¹ umfassend zu prüfen¹²; also das sog. „*rich-*

⁴ Statt aller nur *Degenhart*, Staatsrecht, Rdnr. 501; *Guggemoos*, Vorlagepflichten, S. 24 u. 26; *Stern*, in: BK, GG, Art. 100, Rdnr. 25, 193; *ders.*, Staatsrecht, Bd. III/2, S. 1254.

⁵ Vgl. für das bundesverfassungsgerichtliche abstrakte Normenkontrollverfahren: Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG sowie § 76 BVerfGG.

⁶ Statt aller *Klein*, Umbach/Clemens, BVerfGG, vor §§ 80 ff., Rdnr. 4.

⁷ Zu den abstrakten Normenkontrollverfahren vor den Landesverfassungsgerichten s. eingehend *Ulsamer*, LVG, Bd. II, S. 43 ff.

⁸ Vgl. zur Terminologie insoweit nur *Bettermann*, ZZP Bd. 72 (1959), S. 32, 34 f.; *Kamp*, Normenkontrollverfahren, S. 30; *Papier*, FS Menger, S. 517, 518 ff.; *Schenke*, Rechtsschutz, S. 26 (Fn. 22).

⁹ Lediglich mit Blick auf das Ausgangsverfahren kann insoweit auch hinsichtlich von „*konkreten Normenkontrollverfahren*“ von „*inzidenten Normenkontrollen*“ gesprochen werden. Nur für den Ausgangsrechtsstreit erweist sich die Frage der Gültigkeit bzw. Ungültigkeit der anzuwendenden Vorschrift nämlich „*lediglich*“ als Vorfrage. – Deutlich insoweit *Rinken*, in: Wassermann, AK, GG, Art. 100, Rdnrn. 1 u. 8; vgl. auch *Bettermann*, BVerfG u. GG, Bd. I, S. 323, 326: „Koppelung der ‚inzidenten‘ und ‚konkreten Normenkontrolle‘“; *ders.*, LVG, Bd. II, S. 467, 483.

¹⁰ S. etwa nur *Degenhart*, Staatsrecht, Rdnr. 501; *Stern*, in: BK, GG, Art. 100, Rdnr. 10, 18 u. 173; *Ulsamer*, in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu u.a., BVerfGG, § 80, Rdnr. 15.

¹¹ Stellvertretend *Rinken*, in: Wassermann, AK, GG, Art. 100, Rdnr. 3 f.; *Stern*, Staatsrecht, Bd. III/2, S. 1254 u. 1813; oder auch *Ulsamer*, in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu u.a., BVerfGG, § 80, Rdnr. 15.

¹² Instruktiv hierzu BVerfGE 34, 320, 322 f. – Aus dem Schrifttum etwa auch *Bettermann*, BVerfG u. GG, Bd. I, S. 323, 327; *Guggemoos*, Vorlagepflichten, S. 22 f.

*terliche Prüfungsrecht*¹³. Kommt das Gericht bei dieser Prüfung zu dem Ergebnis, alle für seine Entscheidung erheblichen Normen seien verfassungsgemäß und mit höherrangigem Recht vereinbar¹⁴, so legt das Gericht dieselben seiner Entscheidung zugrunde¹⁵.

Im anderen Falle, wenn das Gericht der Ansicht ist, eine dem Art. 100 Abs. 1 GG unterfallende Bestimmung sei mit höherrangigem Recht unvereinbar,

„wird zur Entscheidung dieser (Gültigkeits-) Frage einschließlich der sich daraus ergebenden Rechtsfolgen für das Schicksal der Vorschrift ausschließlich das Bundesverfassungsgericht zuständig“¹⁶.

Art. 100 Abs. 1 GG konstituiert also insoweit ein „*Letztentscheidungsrecht*“¹⁷ bzw. „*Verwerfungsmonopol*“¹⁸ oder die „*negative Entscheidungskompetenz*“¹⁹ des Bundesverfassungsgerichts bzw. der zuständigen Verfassungsgerichte der Länder – vgl. Art. 100 Abs. 1 S. 1 2. HS GG – und enthält nach der Diktion des Bundesverfassungsgerichts

„– prozessrechtlich formuliert – ein zwingendes Verfahrenshindernis besonderer Art“²⁰.

Regelungen, die dem Art. 100 Abs. 1 GG entsprechen²¹, finden sich in nunmehr nahezu allen²² Länderverfassungen²³ bzw. Landesverfassungsgerichts-

¹³ Bzw. „Pflicht“.– S. auch *Bachof*, AöR Bd. 87 (1962), S. 1, 3: „Übereinstimmung besteht ..., daß es ... beim richterlichen Prüfungsrecht ... nicht um ein *Recht*, sondern um eine *Kompetenz* oder sogar eine *Pflicht* geht“.

¹⁴ Als höherrangiges Recht kommt nicht nur unmittelbar in der Verfassung niedergelegtes Recht in Betracht. Vielmehr dar beispielsweise auch keine landesrechtliche Bestimmung gegen Bundesrecht – gleich welchen Ranges – verstoßen (vgl. Art. 31 GG), was Art. 100 Abs. 1 S. 2 GG nochmals ausdrücklich klarstellt. – Hierzu etwa *Pestalozza*, Verfassungsprozeßrecht, § 13, Rdnr. 16.

¹⁵ Dies betont ausdrücklich BVerfGE 34, 320, 323.– So auch *Groschupf*, LVG, Bd. II, S. 85, 91; *Guggemoos*, Vorlagepflichten, S. 23; *Hesse*, Verfassungsrecht, Rdnr. 682.

¹⁶ So BVerfGE 34, 320, 323 – Vgl. auch *Ulsamer*, in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu u. a., BVerfGG, § 80, Rdnr. 15.

¹⁷ S. etwa BVerfGE 69, 112, 118/119.

¹⁸ S. statt vieler BVerfGE 86, 382, 389. – Vgl. auch *Bettermann*, BVerfG u. GG, Bd. I, S. 323, 326 ff., 330; *Geiger*, EuGRZ 1984, S. 409, 415; *Gerontas*, DVBl. 1981, S. 1089, 1090/1091; *Papier*, HdbStR, Bd. IV, S. 1234, Rdnr. 34; *Stern*, in: BK, GG, Art. 100, Rdnr. 36; *Ulsamer*, in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu u. a., BVerfGG, § 80, Rdnr. 15.– Unzutreffend sprachen demgegenüber aber etwa noch *Schunck/De Clerck*, VwGO, § 1, Anm. 4 b) und § 40, Anm. 3.a) II) insoweit von einer durch Regelung des „*Prüfungsrechts*“ bzw. sogar ausdrücklich von einem durch Art. 100 Abs. 1 GG konstituierten „*Prüfungsmonopol*“. Hierzu nur *Bachof*, AöR Bd. 87 (1962), S. 1, 15 ff.

¹⁹ *Bachof*, AöR Bd. 87 (1962), S. 1, 1.

²⁰ BVerfGE 34, 320, 324. – S. aber auch *Ericksen*, Jura 1982, S. 88, 95; *Guggemoos*, Vorlagepflichten, S. 24; *Maunz*, in: Maunz/Dürig, Art. 100, Rdnr. 39; *Stern*, in: BK, GG, Art. 100, Rdnrn. 6, 170 ff., 195: „*Entscheidungssperre*“.

²¹ Zur Rechtsvergleichung zwischen dem Bund und den Ländern eingehend insoweit *Pestalozza*, Verfassungsprozeßrecht, § 21 (Rdnr. 1: „Am stärksten vereinheitlicht ist die konkrete Normenkontrolle oder Richtervorlage.“).