

Sind punktuelle Änderungen vorzusehen oder ist das gesamte System zu überdenken?

I. Einleitung

Ob das System des Vorabentscheidungsverfahrens punktuell zu ändern oder ob das ganze System zu überdenken ist, hängt einerseits davon ab, wie groß der Änderungsbedarf ist, andererseits aber auch davon, welche Änderungen politisch durchsetzbar sind. Der zweite Punkt wird hier ausgeklammert, weil politische Entwicklungen nur sehr eingeschränkt vorhersehbar sind. Der Bericht befasst sich daher nur mit der Frage, ob und in welchen Punkten das Vorabentscheidungsverfahren verbessert werden soll und wie ein mögliches Alternativsystem aussehen könnte.

II. Derzeitiges Vorabentscheidungsverfahren

Die Schwächen des derzeitigen Vorabentscheidungsverfahrens sind bekannt: Der Gerichtshof ist mit einer großen und noch immer steigenden Zahl von Vorabentscheidungsersuchen konfrontiert, die nationalen Gerichte müssen auch nach CILFIT jedenfalls alle strittigen Fragen des Gemeinschaftsrechts dem EuGH zur Vorabentscheidung vorlegen. Tun sie es nicht, drohen Staatshaftungsansprüche, die für den nationalen Richter auch dann unangenehm sind, wenn sie – wie bisher jedenfalls in Österreich – erfolglos bleiben.

Wird ein Vorabentscheidungsersuchen gestellt, so wird das nationale Verfahren unterbrochen, es steht im Regelfall jedenfalls mehr als ein Jahr still und den Parteien entstehen zusätzliche Kosten. Die nationalen Richter fühlen sich oft entmündigt, weil sie Fragen auch dann zur Vorabentscheidung vorlegen müssen, wenn sie sich durchaus in der Lage sehen, das Gemeinschaftsrecht auszulegen, und der EuGH ihre Auslegung in der Folge auch bestätigt.

Diese nachteiligen Auswirkungen bleiben bestehen, auch wenn es gelingen sollte, das Verfahren vor dem Gerichtshof noch weiter zu straffen. Eine deutliche Verbesserung sowohl für den Gerichtshof als auch für die nationalen Gerichte könnte eine Einschränkung der

Vorlagepflicht bringen. Darauf und auf ein mögliches Alternativverfahren will ich in der Folge eingehen.

III. Einschränkung der Vorlagepflicht

Nach Art 234 müssen die letztinstanzlichen nationalen Gerichte jede Frage über die Auslegung des Gemeinschaftsrechts dem Gerichtshof zur Vorabentscheidung vorlegen. Wenn sich die Beantwortung der für das Ausgangsverfahren relevanten Auslegungsfrage aus der bisherigen Rechtsprechung des Gerichtshofs ergibt, kann zwar die Vorlageverpflichtung entfallen; das nationale Gericht bleibt aber dennoch zur Vorlage befugt.

Die nur unwesentlich eingeschränkte Vorlageverpflichtung und die uneingeschränkte Befugnis zur Vorlage mögen in der ersten Phase der Gemeinschaft ihre Berechtigung gehabt haben. Je größer die Vertrautheit der nationalen Richter mit dem Gemeinschaftsrecht, je umfangreicher die Rechtsprechung des Gerichtshofs, desto eher kann erwartet werden, dass das nationale Gericht das Gemeinschaftsrecht richtig anwendet. Damit besteht keine Notwendigkeit mehr, die Auslegung jeder Frage des Gemeinschaftsrechts dem EuGH vorzubehalten, sondern es genügt, wenn gewährleistet ist, dass das Gemeinschaftsrecht in seinen für die weitere Entwicklung wesentlichen Fragen einheitlich angewandt wird.

Wie kann dies erreicht werden? Nationale Rechtsordnungen, wie das österreichische Zivilprozessrecht, schränken den Zugang zum Höchstgericht durch ein Filtersystem ein. Das System bewährt sich, denn Fragen erheblicher Bedeutung können an das Höchstgericht herangetragen werden und die Belastung des Höchstgerichts lässt es zu, die Entscheidung innerhalb eines vertretbaren Zeitraums zu treffen.

Auch im Bereich des Vorabentscheidungsverfahrens könnten Vorlagepflicht und Vorlagebefugnis auf Fragen eingeschränkt werden, die für die weitere Entwicklung des Gemeinschaftsrechts von wesentlicher Bedeutung sind. Damit wäre sichergestellt, dass das Gemeinschaftsrecht in den wesentlichen Fragen einheitlich angewandt wird und sich nicht eine Art von nationalen Sonderrechten entwickelt.

Für die Parteien bliebe die Lage im Wesentlichen gleich. Sie können sich auch nach der derzeitigen Regelung nicht unmittelbar an den EuGH wenden; sie haben nur mittelbar einen

Einfluss darauf, ob das nationale Gericht dem EuGH eine Frage zur Vorabentscheidung vorlegt. Die Möglichkeit oder – aus Sicht der nationalen Gerichte – Gefahr, dass Staatshaftungsansprüche im Sinne der KÖBLER-Rechtsprechung geltend gemacht werden, mag für manche Gerichte ein Anstoß sein, im Zweifel eher vorzulegen, um nicht zu riskieren, dass die unterlegene Partei einen Staatshaftungsanspruch geltend macht.

IV. Beschwerdeverfahren statt Vorabentscheidungsverfahren?

Der EuGH ist nach derzeitiger Vertragslage zwar keine europäische Revisions- oder Kassationsinstanz, seine Entscheidungen zur Auslegung des Gemeinschaftsrechts schaffen aber nicht nur objektives Recht, sondern korrigieren im Umweg über Staatshaftungsansprüche auch letztinstanzliche nationale Entscheidungen. Allerdings trifft die Entscheidung über den Staatshaftungsanspruch ein nationales Gericht, dessen Entscheidung jedoch wieder Gegenstand eines Staatshaftungsanspruchs sein kann, wenn das nationale Gericht bei der Entscheidung über den Staatshaftungsanspruch seine Vorlagepflicht verletzt und im Widerspruch zum Gemeinschaftsrecht entscheidet.

Die Einräumung eines Staatshaftungsanspruchs bei Verletzung der Vorlagepflicht führt dazu, dass es letztlich die Parteien sind, in deren Hand es liegt, dass die Vorlagepflicht auch ernst genommen wird.

Damit stellt sich die Frage, ob die entscheidende Rolle nicht von vornherein den Parteien übertragen werden soll. Das könnte dadurch geschehen, dass den Parteien das Recht eingeräumt wird, gegen die Entscheidung eines letztinstanzlichen nationalen Gerichts innerhalb bestimmter Frist eine Beschwerde beim EuGH einzubringen, wenn die Entscheidung ihrer Auffassung nach das Gemeinschaftsrecht verletzt.

Das wird – jedenfalls in einer ersten Phase – den Gerichtshof mit mehr Beschwerden konfrontieren als derzeit Vorabentscheidungsersuchen gestellt werden. Allerdings wäre damit auch die Chance eröffnet, dass die derzeit bestehenden regionalen Unterschiede in der Befassung des EuGH mit Auslegungsfragen ausgeglichen werden. Ein Beschwerdeverfahren könnte aber in jedem Fall nur funktionieren, wenn es mit einem Filtersystem kombiniert wäre, so dass der Gerichtshof nur Beschwerden anzunehmen hätte, die für die Rechtsentwicklung der Gemeinschaft von wesentlicher Bedeutung sind. Damit wäre die Einheitlichkeit der

Rechtsanwendung in den wichtigen Fragen sichergestellt, gleichzeitig wäre aber auch gewährleistet, dass der EuGH den Anfall auch bewältigen kann. Am Verfahren wäre, wie auch am Vorabentscheidungsverfahren, die gegnerische Partei zu beteiligen; den Mitgliedstaaten und der Kommission wäre ein Äußerungsrecht einzuräumen.

Stellt der EuGH eine Verletzung des Gemeinschaftsrechts fest, so könnte die Sanktion darin bestehen, dass der Staat zum Ersatz des der Partei dadurch entstandenen Schadens verurteilt wird. Dieser Schadenersatzanspruch wäre, wie auch nach der bisherigen Rechtsprechung, nur zu gewähren, wenn ein offenkundiger Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht vorliegt.

Es mag allerdings unbefriedigend erscheinen, dass die Entscheidung des nationalen Gerichts bestehen bleibt, auch wenn der EuGH eine Verletzung des Gemeinschaftsrechts feststellt. Logische Folge einer weiteren und wohl erst für die fernere Zukunft vorstellbaren Entwicklung der Gemeinschaft müsste daher die Übertragung von (jedenfalls) Kassationsbefugnissen auf den EuGH sein. Der Feststellung, dass die Entscheidung des nationalen Gerichts dem Gemeinschaftsrecht widerspricht, hätte die Aufhebung und die Zurückverweisung der Rechtssache an das nationale Gericht zu folgen. Ähnlich dem amerikanischen Supreme Court hätte der EuGH nicht die Gerechtigkeit im Einzelfall zu wahren, sondern wäre ein Garant dafür, dass das Gemeinschaftsrecht in den für seine Entwicklung wesentlichen Fragen einheitlich angewandt wird.

V. Zusammenfassung

Das Vorabentscheidungsverfahren ist aus einem Kompromiss entstanden, einem Kompromiss zwischen der Notwendigkeit, die einheitliche Anwendung des Gemeinschaftsrechts zu sichern, und der Wahrung der Autorität der nationalen Gerichte.

Je weiter die Entwicklung der Gemeinschaft fortschreitet, je besser vertraut die nationalen Gerichte mit dem Gemeinschaftsrecht sind, desto naheliegender erscheint es, den EuGH nur mehr in jenen Fällen zu befassen, in denen die Entscheidung von Auslegungsfragen abhängt, die für die Entwicklung des Gemeinschaftsrechts von wesentlicher Bedeutung sind.

Vorlagepflicht und Vorlagebefugnis sollten daher auf in diesem Sinn wesentliche Auslegungsfragen beschränkt werden. Für die fernere Zukunft erscheint es vorstellbar, die

Initiative dazu den Parteien zu überlassen. Denn letztlich bietet ihr Interesse, eine bestimmte Entscheidung zu erreichen, die beste Gewähr dafür, dass die wesentlichen Fragen an den EuGH herangetragen werden. Der Beschwerdebefugnis der Parteien hätte ein großzügiges Ablehnungsrecht des Gerichtshofs gegenüberzustehen, so dass sich der Gerichtshof darauf beschränken kann, die einheitliche Anwendung des Gemeinschaftsrechts in den für die weitere Rechtsentwicklung wesentlichen Fragen sicherzustellen.