



Weiterbildung und Wissensaktualisierung für Verwaltungsrichter/-innen

PRAXIS DES VORLAGEVERFAHRENS BEIM EUGH

5. NOVEMBER 2015



Präsident des LVwG OÖ **Dr. Johannes Fischer**, Richterin am EuGH Hon.Prof. **Dr. Maria Berger**,
Univ.Prof. **Dr. Franz Leidenmühler** und Sektionsleiterin **Dr. Christine Pesendorfer**

Im Rahmen des von der **Präsidentenkonferenz der Verwaltungsgerichte** sowie des **Fachbereiches Öffentliches Recht der Johannes Kepler Universität Linz** und der **Wirtschaftsuniversität Wien** angebotenen Programmes zur **Weiterbildung und Wissensaktualisierung für Richterinnen und Richter der österreichischen Verwaltungsgerichte** fand am 5. November 2015 in den Räumlichkeiten des Verwaltungsgerichtes des Landes Oberösterreich ein Workshop zum Thema „**Praxis des Vorlageverfahrens beim Gerichtshof der Europäischen Union**“ statt. Zu dieser Veranstaltung konnte **Dr. Johannes Fischer, Präsident des Verwaltungsgerichtes des Landes Oberösterreich**, Frau **Hon.Prof. Dr. Maria Berger, Richterin am EuGH**, Herrn **Ass.Univ.Prof. Dr. Franz Leidenmühler, Johannes Kepler Universität Linz**, und Frau **Dr. Christine Pesendorfer, Abteilungsleiterin im Verfassungsdienst des Bundeskanzleramtes**, als hochkarätige Referenten begrüßen..

Hon.Prof. Dr. Maria Berger betonte in ihrem Vortrag zunächst das Grundprinzip, wonach das Verhältnis zwischen dem EuGH und den nationalen Gerichten nicht durch Über- und Unterordnung, sondern durch **Kooperation** gekennzeichnet ist. Im Besonderen handelt es sich



beim Vorlageverfahren nach Art. 267 AEUV nicht um ein Parteienverfahren, sondern um ein **Verfahren zwischen Gerichten**, das dadurch geprägt ist, dass der EuGH dem anfragenden Gericht seine Meinung über die Auslegung des Unionsrechts darlegt und diese Interpretation – im Sinne der Einheitlichkeit der Gesamtrechtsordnung – allein verbindlich ist. Die mit dieser

Gleichschaltung einhergehende Verpflichtung der nationalen Gerichte zur Stellung eines Vorlageantrages wurde zuletzt auch vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte mehrfach betont, der eine entsprechende Unterlassung als Verletzung des Art. 6 Abs. 1 EMRK ansieht.

Systematisch besehen kommen einem Vorlageantrag **drei Funktionen** zu: Sicherstellung der materiellen **Gewährleistung der Grundrechte und Unionsfreiheiten, Einheitlichkeit der Auslegung des Unionsrechts** und **Wahrung der Rechtsstaatlichkeit** innerhalb der Organe der Europäischen Union (wie sich z.B. anhand der Aufhebung der Vorratsdatenspeicherungsrichtlinie zeigte). Gemeinsam führen diese Funktionen ihrerseits zur beständigen Weiterentwicklung des Unionsrechts.



Innerhalb des EuGH werden v.a. Kammern in rechtsprechender Funktion tätig, wobei die geschäftsverteilungsmäßige Zuweisung der anfallenden Rechtssachen grundsätzlich nach dem **Generalitätsprinzip** erfolgt; eine Spezialisierung einzelner Kammern besteht nur bezüglich ganz geringfügiger Ausnahmekonstellationen. Mittelfristig ist geplant, dass Teile des Vorabentscheidungsverfahrens auf das EU-Gericht I. Instanz übertragen werden. Soweit es die österreichischen Gerichte betrifft, haben diese im Jahr 2014 insgesamt 18 Vorlageanträge und **seit dem EU-Beitritt 447 solcher Anträge** gestellt; im Jahr 2014 waren beim EuGH in toto 526 Vorlageanträge anhängig – Tendenz: steigend! Die **durchschnittliche Erledigungsdauer** des EuGH für derartige Verfahren beträgt derzeit **ca. 15 Monate**, wobei allein 11 Monate auf das vorbereitende schriftliche Verfahren, insbesondere auf den damit verbundenen Übersetzungsdienst zur wechselseitigen Inkenntnissetzung der EU-Organe und aller Vertragsstaaten, entfallen.

Im Vorlageantrag muss klar unterschieden werden, ob eine Auslegung oder eine Gültigkeitsprüfung durch den EuGH erfolgen soll, wobei dies jeweils entsprechend zu begründen ist; in diesem Zusammenhang sollte sich das nationale Gericht auch selbst mit der Frage auseinandergesetzt haben, ob das nationale Recht unionsrechtskonform interpretierbar ist und wenn nein, ob stattdessen allenfalls Unionsrecht unmittelbar zum Tragen kommt. Der **Antrag** soll **klar, knapp** und **präzise** abgefasst sein und nach Möglichkeit einen Umfang von 10 Seiten nicht überschreiten. Wichtig ist insbesondere auch eine Darstellung der nationalen Rechtsvorschriften und der innerstaatlichen Judikatur sowie des Zusammenhanges zwischen Unionsrecht und nationalem Recht. Letztlich sollte dem EuGH auch ein Vorschlag zur Beantwortung der vorgelegten Rechtsfragen unterbreitet werden.

Inwieweit Anonymisierungen vorgenommen werden sollen, liegt im Verantwortungsbereich des vorlegenden Gerichtes. Die Daten werden vom EuGH in der Regel so übernommen, wie sie ihm im Vorlageantrag übermittelt wurden; gelegentlich erfolgt jedoch – v.a. in Anlassverfahren mit Strafrechtsbezug – eine amtswegige Anonymisierung.

Soweit sich **wesentliche Änderungen** im Sachverhalt des Anlassverfahrens ergeben (wie z.B. Hinzukommen weiterer Parteien, Parallelverfahren, Zurückziehung der Beschwerde), muss dies dem **EuGH umgehend mitgeteilt** werden.

Eine Sonderform bildet das **Eilvorabentscheidungsverfahren**, das v.a. für Fälle eines Freiheitsentzuges oder einer körperlichen Bedrohung bzw. in Sorgerechtsstreitigkeiten gedacht ist; hingegen ist eine bloße Vielzahl von gleichartigen anhängigen Anlassverfahren, eine – wenn auch maßgebliche – finanzielle Bedeutung oder Ähnliches nicht hinreichend.

Dass dem **Anwendungsvorrang** des Unionsrechts – systematisch besehen eine Kollisionsregel für den Fall eines Normenwiderspruchs – ein **verpflichtender und unmittelbarer Charakter** zukommt, steht heute nach **Univ.Prof. Dr. Franz Leidenmühler** zwar unangefochten außer Frage. Problematisch ist allerdings, dass nach dem Unionsrecht selbst **häufig Ausnahmen** zulässig sind, die ihrerseits wiederum mit **Gegenausnahmen** verbunden sind, wie z.B. in Bezug auf das Glücksspielrecht: Hier untersagt die Grundfreiheit des Art. 56 AEUV dem Mitgliedstaat prinzipiell jeden Eingriff, es sei denn, dass ein solcher gerechtfertigt ist; in diesem Fall muss der Eingriff seinerseits allerdings – bei sonstiger Unionsrechtswidrigkeit – verhältnismäßig sein. **Diese Systematik** ist die **Hauptursache** für **vielfache Auslegungsprobleme**, die auf nationaler Ebene entstehen. Denn man muss sich vor Augen halten, dass in allen Mitgliedstaaten insgesamt ca. 250.000 Gerichte mit teilweise stark divergierenden Rechtstraditionen bestehen. Dieser Umstand erklärt wiederum das **Hauptanliegen** des Rechtsinstitutes des Vorlageantrages, nämlich die **Vereinheitlichung** der Auslegung des Unionsrechts; als Folgewirkung resultieren daraus Individualrechtsschutz und Rechtsfortbildung durch den EuGH.



ordentliche Revision an den VwGH nicht mehr zulässig ist (z.B. bei Geldstrafen unter 500 Euro oder wenn keine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung vorliegt).

Aus der **pflichtwidrigen Unterlassung** einer gebotenen Vorlage können als Konsequenzen

entweder ein **Vertragsverletzungsverfahren** (aus diesem Grund gab es ein solches allerdings bisher noch nie) oder eine **Verurteilung** des Staates **durch den EGMR** resultieren. Dieser hat nämlich etwa im Fall „Dhahbi gg. Italien“ (vom 8.4.2014, 17.120/09) einen Verstoß gegen Art. 6 Abs. 1 EMRK festgestellt, wenn in Zweifelsfällen ohne nähere Begründung eine Vorlage an den EuGH unterbleibt. Resultiert ein hinreichend qualifizierter Verstoß, könnte auch eine **Staatshaftung** zum Tragen kommen (vgl. EuGH vom 30.9.2003, C-224/01).



Zulässig sind Vorlagefragen nur dann, wenn sie einen **unionsrechtlichen Kontext** aufweisen, d.h. dass es bspw. um die Auslegung des Primär- oder des Sekundärrechts der EU geht oder um die Vereinbarkeit einer innerstaatlichen Regelung mit dem Unionsrecht oder um eine Interpretation einer nationalen Rechtsvorschrift, die eine Unionsrechtsnorm umsetzt. Zudem muss die erbetene Fragebeantwortung für das vorlegende Gericht **entscheidungserheblich** sein.

Rechtssystematisch betrachtet besteht die Funktion des **EuGH** im Vorlageverfahren darin, die unionsrechtliche Frage **abstrakt** zu klären (= **Obersatz**); davon ausgehend hat das **nationale Gericht** diese Rechtsansicht im anhängigen Verfahren **konkret** anzuwenden (= **Untersatz**). **Typische Vorlagefragenkonstellationen** bilden die **Grundfreiheiten des AEUV** und neuerdings auch die **Garantien der EGRC**. Die konkrete Formulierung der Vorlagefrage wird v.a. dadurch bestimmt, was das nationale Gericht genau wissen will, wobei der EuGH in diesem Zusammenhang nicht restriktiv-formal, sondern prinzipiell sehr großzügig agiert. Häufig werden Vorlagefragen vom EuGH auch autonom „uminterpretiert“, was sich aus dem Dialogprinzip bzw. aus dem Geist der Kooperation erklärt.

Das Vorliegen eines **Auslandssachverhaltes** ist nur bezüglich jener primärrechtlichen Normen, die per se eine Grenzüberschreitung voraussetzen (wie z.B. die Dienstleistungsfreiheit), von Bedeutung. Im Bereich des Sekundärrechts ist das Unionsrecht immer, also auch bei **reinen Inlandssachverhalten**, betroffen. Könnte eine **Inländerdiskriminierung** resultieren, so muss eine solche im Vorlageantrag entsprechend dargelegt werden. Konkret bedeutet dies, dass das Bestehen eines dementsprechenden Verbotes, die Bezug habende Fundstelle der nationalen Regelung und der diesbezügliche Konnex zum Unionsrecht jeweils detailliert aufgezeigt werden.

An eine im Zuge eines Vorabentscheidungsersuchens ergangene **negative Entscheidung** des EuGH sind **sämtliche Instanzen gebunden**, auch jene, die nicht vorgelegt haben. Im Besonderen bedeutet dies, dass im Falle einer Auslegung von Unionsrecht oder der Feststellung einer Unvereinbarkeit einer innerstaatlichen Norm mit dem Unionsrechts diese nicht angewendet werden darf. Im umgekehrten (**positiven**) Fall, also bei Feststellung einer Vereinbarkeit, besteht **keine unbedingte erga-omnes-Wirkung**, sondern ein solcher Ausspruch ist als konkret-sachverhaltsbezogen eingeschränkt anzusehen.

Dr. Christine Pesendorfer, Sektionsleiterin in der Abteilung Verfassungsdienst des Bundeskanzleramtes (BKA-VD), wies in ihren Ausführungen zunächst darauf hin, dass die Funktion des Verfassungsdienstes in Vorlageverfahren gemäß Art. 267 AEUV – wie auch in den Ver-

tragsverletzungsverfahren, deren es bisher insgesamt 136 gegen Österreich gab – grundsätzlich advokatorischer Natur ist, d.h. primär darin besteht, die innerstaatliche Regelung vor dem EuGH als unionsrechtskonform zu verteidigen. Dadurch tritt das **BKA-VD** prinzipiell in **Opposition** zum vorliegenden **Gericht**.

Inhaltlich ist der Verfassungsdienst dabei in der Regel allein auf den Vorlageantrag angewiesen,



denn nur dieser wird ihm vom EuGH im Zuge des Vorverfahrens zur Kenntnis gebracht. Insbesondere wird keine Kopie des Verfahrensaktes mitgesendet und auch das BKA-VD zieht seinerseits normalerweise keine ergänzenden Erkundigungen beim vorlegenden Gericht, sondern nur beim jeweiligen Fachministerium oder bei der zuständigen Abteilung des betreffenden Amtes der Landesregierung ein. Die im Vorverfahren abgegebenen **Stellungnahmen** des BKA-VD sind **primär rechtspolitisch konnotiert** (indem z.B. ausführliche Hinweise auf den mit einem gleichen Pensionsalter für Frauen und Männer verbundenen hohen finanziellen Aufwand enthalten sind).

Beim BKA-VD wird eine – allerdings nicht öffentlich zugängliche – **Datenbank** über sämtliche beim EuGH anhängigen Verfahren geführt, die insbesondere auch die entsprechenden Vorlagen enthält. Derzeit stehen beim EuGH die Materien „**Umweltrecht**“ (Natura 2000, Fauna-Flora-Habitat-RL, UVP-Verfahren, Aarhus-Konvention) und „**Dienstrecht**“ (Altersdiskriminierung, Vordienstzeitenanrechnung) im besonderen Focus gerichtlicher Vorlageanträge, wobei im letzteren Bereich eben ein hohes finanzielles Potential auf dem Spiel steht, da auch bereits in Pension befindliche Beamte betroffen sind. Unter rechtspolitischen Gesichtspunkten sind gegenwärtig für die Republik Österreich folgende beim EuGH anhängigen Vorlagenverfahren von besonderem Interesse:

- der Fall „Marschek“ (zur Wiener Besoldungsordnung);
- der Fall „Pieringer“ (zur Abgrenzung der Kompetenzen von Rechtsanwälten einerseits und Notaren andererseits);
- der Fall „Nigl“ (zur Frage der Zulässigkeit einer rückwirkenden pauschalierten Umsatzsteuer);
- der Fall „Schott/Höfer/Steiner“ (zur Problematik der Nichtdiskriminierung – Vorlageantrag des BG Linz); sowie
- die Fortsetzung des Falles „Pfleger“ zur Monopolregelung des Glücksspielgesetzes (Vorlageantrag des LG Wiener Neustadt).

Herausgeber:

Sektion Oberösterreich der Vereinigung der Mitglieder der Verwaltungsgerichte (Verwaltungsrichter-Vereinigung – VRV)

Sektionsleiter: Dr. Alfred Grof

4020 Linz, Fabrikstraße 32

alfred.grof@lwwg-ooe.gv.at