Deutsche Universität für
Verwaltungswissenschaften
Speyer

Europäisches Verwaltungsrecht

§ 3 Rechtsanwendung und Rechtsverständnis im Verwaltungsrecht der Europäischen Union

Univ.-Prof. Dr. Ulrich Stelkens

Lehrstuhl für Öffentliches Recht,
insbesondere deutsches und europäisches
Verwaltungsrecht

§ 3 Rechtsanwendung und Rechtsverständnis im Verwaltungsrecht der Europäischen Union

Gewährleistung einer unionsweit einheitlichen Auslegung und Anwendung des Unionsrechts als eines der Hauptprobleme des Unionsrechts

„Gesetzesbindung wird in einem strengen Sinne nur gelingen, wenn Methodenbindung gelingt" (*Hassemer*, ZRP 2007, 213, 216)

Gleiches Verständnis, gleiche Anwendung und Durchsetzung des Unionsrechts in allen Mitgliedstaaten und durch alle „Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union“ ist

- Forderung der Gleichheit der Unionsbürger
- Gebot gleicher Lastenverteilung zwischen den Mitgliedstaaten (und ihrer Wirtschafts- und Sozialsysteme)
- Ausdruck des rechtsstaatlichen Bestimmtheitsgebots (der Vorhersehbarkeit des auf Unionsrecht gestützten Verwaltungshandelns)
- maßgeblich für die „Intensität“ der Rechtsbindung der EU-Eigenverwaltung und der das Unionsrecht vollziehenden nationalen Behörden

U. Stelkens, rfda 2022, 199, 201 ff.

§ 3 Rechtsanwendung und Rechtsverständnis im Verwaltungsrecht der Europäischen Union

Gesetzesvorrang und Gesetzesbindung der Verwaltung sind als

- **principe de légalité**“ (*Azoulai*, in: Auby/Dutheil de la Rochère [Hrsg.], Traité de droit administratif européen, 3. Aufl. 2022, S. 481 ff.)
- „**principle of legality**“ (*Hofmann/Rowe/Türk*, Administrative Law and Policy of the European Union, 2011, S. 151 ff.)
- „**Gesetzmäßigkeit der Verwaltung**“ (*Terhechte*, in: Terhechte [Hrsg.], Verwaltungsrecht der EU, 2. Aufl. 2022, § 7 Rn. 25)

als allgemeiner Rechtsgrundsatz des EU-Rechts anerkannt

Somek, in Vogenauer/Weatherill (Hrsg), General Principles of Law, 2017, 53 ff.; *U. Stelkens*, rfda 2022, 199 ff.

Aber was bedeutet das konkret?

§ 3 Rechtsanwendung und Rechtsverständnis im Verwaltungsrecht der Europäischen Union

A) Das Vorabentscheidungsverfahren (Art. 267 AEUV) als Instrument zur Gewährleistung einheitlicher Rechtsanwendung in der EU

B) Problem uneinheitlicher Rechtsanwendungsroutinen innerhalb der EU

C) Konditionale und finale Rechtsetzung im EU-Verwaltungsrecht

D) Gebundene Verwaltung und administrative Entscheidungsspielräume im EU-Verwaltungsrecht

A) Das Vorabentscheidungsverfahren (Art. 267 AEUV) als Instrument zur Gewährleistung einheitlicher Rechtsanwendung in der EU

Art. 267 EUV

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.

Wird eine derartige Frage in einem schwebenden Verfahren bei einem einzelstaatlichen Gericht gestellt, dessen Entscheidungen selbst nicht mehr mit Rechtsmitteln des innerstaatlichen Rechts angefochten werden können, so ist dieses Gericht zur Anrufung des Gerichtshofs verpflichtet.

Wird eine derartige Frage in einem schwebenden Verfahren, das eine inhaftierte Person betrifft, bei einem einzelstaatlichen Gericht gestellt, so entscheidet der Gerichtshof innerhalb kürzester Zeit.

Einführend *Mächtle*, JuS 2015, 314 ff.; *Strunk*, JuS 2024, 833 ff.

A) Das Vorabentscheidungsverfahren (Art. 267 AEUV) als Instrument zur Gewährleistung einheitlicher Rechtsanwendung in der EU

Art. 267 Abs. 1 AEUV unterscheidet zwischen zwei Arten von Vorabentscheidungs-ersuchen:

- **Gültigkeitsvorlage** (Art. 267 Abs. 1 **lit. b Alt. 1** AEUV), mit der inzident die Gültigkeit einer „Handlung der Organe, Einrichtungen oder sonstigen Stellen der Union“ mit allgemeiner Geltung (vgl. Art. 277 AEUV) überprüft werden kann, über die der EuGH *mit Wirkung erga omnes* entscheidet.
- **Auslegungsvorlage** in Bezug auf Primärrecht (Art. 267 Abs. 1 **lit. a** AEUV) und in Bezug auf alle „Handlungen der Organe, Einrichtungen oder sonstigen Stellen der Union“(Art. 267 Abs. 1 **lit. b Alt. 2** AEUV)

Dabei soll die

- Gültigkeitsvorlage ein „Verwerfungsmonopol“ des EuGH für Unionsrechtsakte aller Art begründen (hierzu § 2 D I des Kurses)
- Auslegungsvorlage ein unionweit einheitliches Verständnis und eine unionsweit einheitliche Anwendung von Unionsrecht sicherstellen (nächste Folien)

Im Folgenden wird nur auf die *Auslegungs*vorlage eingegangen.

A) Das Vorabentscheidungsverfahren (Art. 267 AEUV) als Instrument zur Gewährleistung einheitlicher Rechtsanwendung in der EU

EuGH (GK), C-561/19 v. 6.10.2021 - Consorzio Italian Management und Catania Multiservizi (Folie 1 von 2):

„27. Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass das in Art. 267 AEUV vorgesehene Vorabentscheidungsverfahren, **das das Schlüsselelement des durch die Verträge geschaffenen Gerichtssystems darstellt**, einen Dialog von Gericht zu Gericht zwischen dem Gerichtshof und den Gerichten der Mitgliedstaaten einführt, **der die einheitliche Auslegung des Unionsrechts gewährleisten soll und damit die Sicherstellung seiner Kohärenz, seiner vollen Geltung und seiner Autonomie sowie letztlich des eigenen Charakters des durch die Verträge geschaffenen Rechts ermöglicht.** […].

28. Der durch Art. 267 AEUV festgelegte Vorabentscheidungsmechanismus soll nämlich **sicherstellen, dass das Unionsrecht unter allen Umständen in allen Mitgliedstaaten die gleiche Wirkung hat** und damit **unterschiedliche Auslegungen** des von den einzelstaatlichen Gerichten anzuwendenden Unionsrechts **verhindern** und die Anwendung dieses Rechts gewährleisten, indem er dem einzelstaatlichen Richter die Möglichkeit gibt, die Schwierigkeiten auszuräumen, die sich aus dem Erfordernis ergeben könnten, dem Unionsrecht im Rahmen der Gerichtssysteme der Mitgliedstaaten zu voller Geltung zu verhelfen […].“

A) Das Vorabentscheidungsverfahren (Art. 267 AEUV) als Instrument zur Gewährleistung einheitlicher Rechtsanwendung in der EU

EuGH (GK), C-561/19 v. 6.10.2021 - Consorzio Italian Management und Catania Multiservizi (Folie 2 von 2):

„28. […]. Somit haben die **einzelstaatlichen Gerichte ein unbeschränktes Recht oder sogar die Pflicht zur Vorlage an den Gerichtshof**, wenn sie der Auffassung sind, dass ein bei ihnen anhängiges Verfahren Fragen der Auslegung oder der Gültigkeit der unionsrechtlichen Bestimmungen aufwirft, die einer Entscheidung durch diese Gerichte bedürfen […].

29. Das in Art. 267 AEUV vorgesehene System begründet daher eine direkte und enge Zusammenarbeit zwischen dem Gerichtshof und den einzelstaatlichen Gerichten, in deren Rahmen diese an der ordnungsgemäßen Anwendung und einheitlichen Auslegung des Unionsrechts sowie am Schutz der den Einzelnen von dieser Rechtsordnung gewährten Rechte mitwirken. […].

30. Im **Rahmen dieser Zusammenarbeit gibt der Gerichtshof den einzelstaatlichen Gerichten als mit der Anwendung des Unionsrechts betrauten Gerichten** […] **die Hinweise zur Auslegung des Unionsrechts, die sie zur Entscheidung des bei ihnen anhängigen Rechtsstreits benötigen** […].

31. Aus dem Vorstehenden ergibt sich, dass die den einzelstaatlichen Gerichten und dem Gerichtshof jeweils übertragenen Aufgaben für die Wahrung der Natur des durch die Verträge geschaffenen Rechts wesentlich sind […].“

A) Das Vorabentscheidungsverfahren (Art. 267 AEUV) als Instrument zur Gewährleistung einheitlicher Rechtsanwendung in der EU

Zu einer Grundsatzkritik am Vorabentscheidungsverfahren („zweitbeste Lösung“ gegenüber einer „Revision zum EuGH“: *Buchheim*, AöR 148 (2023), 521 ff.

- Möglichkeit von „Fehlanreizen“ der vorlegenden Gerichte (Vermeidung unionsrechtlicher Fragen/Vorlage zur Arbeits- und Entscheidungsvermeidung/Vorlage zur Überspielung des Instanzenzugs/Aussonderung des Unionsrechts aus dem normalen Rechtsmaterial der Höchstgerichte)
- Fehlender Fall- und Rechtskontext vor dem EuGH: EuGH entscheidet losgelöst vom Fall und dem dazugehörigen Verfahren(sakten) und muss für konkrete Fallentscheidung keine Verantwortung übernehmen
- Anfälligkeit des Vorabenscheidungsverfahrens für Missverständnisse
- Unklare Wirkungen des Vorabentscheids in andere Verfahren und Mitgliedstaaten
- Markierung des Unionsrechts als Fremdkörper in den mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen

A) Das Vorabentscheidungsverfahren (Art. 267 AEUV) als Instrument zur Gewährleistung einheitlicher Rechtsanwendung in der EU

I. Gegenstand einer Vorabentscheidung über die Auslegung des Unionsrechts

II. Wirkungen einer Vorabentscheidung über die Auslegung des Unionsrechts

III. Vorlageberechtigung und mitgliedstaatliche Pflicht zur Ermöglichung von Vorabentscheidungsersuchen

IV. Durchsetzung der Vorlagepflicht letztinstanzlicher Gerichte (Art. 267 Abs. 3 AEUV)

I. Gegenstand einer Vorabentscheidung über die Auslegung des Unionsrechts

EuGH (GK), C-561/19 v. 6.10.2021 - Consorzio Italian Management und Catania Multiservizi

„34. Insoweit ist […] darauf hinzuweisen, dass sich aus dem Verhältnis zwischen den Abs. 2 und 3 des Art. 267 AEUV ergibt, dass die in Abs. 3 genannten Gerichte ebenso wie alle anderen **innerstaatlichen Gerichte die Frage, ob für den Erlass ihrer eigenen Entscheidung eine Entscheidung über eine unionsrechtliche Frage erforderlich ist, in eigener Zuständigkeit beurteilen**. Diese Gerichte sind somit nicht zur Vorlage einer vor ihnen aufgeworfenen Frage nach der Auslegung des Unionsrechts verpflichtet, wenn die Frage nicht entscheidungserheblich ist, d. h., wenn die Antwort auf diese Frage, wie auch immer sie ausfällt, keinerlei Einfluss auf die Entscheidung des Rechtsstreits haben kann […].

35. In einem Verfahren nach Art. 267 AEUV, das auf einer klaren Aufgabentrennung zwischen den nationalen Gerichten und dem Gerichtshof beruht, ist allein das **nationale Gericht für die Feststellung und Beurteilung des Sachverhalts** des Ausgangsrechtsstreits **sowie die Auslegung und Anwendung des nationalen Rechts** zuständig. Ebenso hat nur das nationale Gericht, das mit dem Rechtsstreit befasst ist und in dessen Verantwortungsbereich die zu erlassende Entscheidung fällt, im Hinblick auf die Besonderheiten der Rechtssache sowohl die Erforderlichkeit als auch die Erheblichkeit der dem Gerichtshof vorzulegenden Fragen zu beurteilen […].“

I. Gegenstand einer Vorabentscheidung über die Auslegung des Unionsrechts

Gegenstand einer Vorabentscheidung über die Auslegung des Unionsrechts ist die Beantwortung

- einer *konkreten* sich ausschließlich auf den Inhalt oder den Anwendungsbereich des Unionsrechts beziehenden *Rechts*frage,
- die (nach Auffassung des vorlegenden Gerichts) in dem Ausgangsrechtsstreit entscheidungserheblich ist.

Der EuGH entscheidet im Verfahren nach Art. 267 AEUV *nicht* über

- die **abstrakte Auslegung des Unionsrechts losgelöst vom Fall** (EuGH gibt kein abstraktes Rechtsgutachten ab)
- die **Anwendung des** (vom EuGH ausgelegten) **Unionsrechts im konkreten Fall**
- die **Auslegung nationalen Rechts** (keine Entscheidung zur Möglichkeit unionsrechtskonformer Auslegung des entscheidungserheblichen nationalen Rechts)
- die **Vereinbarkeit von nationalem Recht mit Unionsrecht** (keine Entscheidung zur Pflicht, mit Unionsrecht unvereinbares nationales Recht im konkreten Rechtsstreit unangewendet zu lassen [hierzu § 6 C des Kurses])
- die **tatsächliche Seite des Ausgangsrechtsstreits** (keine Kontrolle der korrekten Feststellung der entscheidungserheblichen Tatsachen)

I. Gegenstand einer Vorabentscheidung über die Auslegung des Unionsrechts

Gegenstand einer Vorabentscheidung über die Auslegung des Unionsrechts kann aber auch sein:

- **Reichweite und Grenzen der Vorlageberechtigung und der Vorlage-verpflichtung** des vorlegenden Gerichts (z. B. EuGH (GK), C-561/19 v. 6.10.2021 - Consorzio Italian Management und Catania Multiservizi)
- **Reichweite und Grenzen der Pflicht zur unionsrechtskonformen Auslegung** nationalen Rechts bezogen auf den Ausgangsrechtsstreit
- **Reichweite und Grenzen der Pflicht zur Beachtung des Anwendungs-vorrangs des Unionsrechts** bezogen auf den Ausgangsrechtsstreit (z. B. EuGH, C-177/20 v. 10.3.2022 – „Grossmania“)
- **Reichweite und Grenzen unionsrechtlicher Pflichten betreffend die Sachverhaltsermittlung** im Ausgangsrechtsstreit

I. Gegenstand einer Vorabentscheidung über die Auslegung des Unionsrechts

EuGH [GK], C-582/21 v. 9.4.2024 - Profi Credit Polska

„55. Somit ist es im Rahmen des Vorabentscheidungsverfahrens nicht Sache des Gerichtshofs, die Vereinbarkeit einer nationalen Bestimmung mit dem Unionsrecht zu beurteilen. Vielmehr ist es Sache des nationalen Gerichts, eine solche Beurteilung im Licht der vom Gerichtshof gegebenen Auslegungshinweise vorzunehmen […].

56. Im Unterschied zu den […] Entscheidungen des [Verfassungsgerichtshofs], mit denen dieses die Unvereinbarkeit einer Bestimmung des nationalen Rechts oder einer bestimmten Auslegung einer solchen Bestimmung mit der polnischen Verfassung […], sollen die vom [EuGH] erlassenen Vorabentscheidungsurteile über Auslegungsfragen folglich Hinweise zur Auslegung des Unionsrechts geben, die das nationale Gericht benötigt, um den bei ihm anhängigen Rechtsstreit zu entscheiden. Was die etwaige Unvereinbarkeit einer vor dem nationalen Gericht in Rede stehenden Bestimmung des nationalen Rechts oder einer bestimmten vor ihm in Rede stehenden Auslegung einer solchen Bestimmung mit dem Unionsrecht und die Folgen einer solchen Unvereinbarkeit anbelangt, fallen die insoweit im Licht des Vorabentscheidungsurteils über Auslegungsfragen vorzunehmenden Beurteilungen und Feststellungen […] letztlich in die Zuständigkeit dieses nationalen Gerichts. […].“

I. Gegenstand einer Vorabentscheidung über die Auslegung des Unionsrechts

Zum Folgenden ausführlich: *Latzel/Streinz*, NJOZ 2013, 97,101 ff.:

Hiernach hat sich u. a. **folgende Formulierung einer Vorlagefrage bewährt**:

> „*Ist Art. … [des Unionsrechts] dahin auszulegen, dass er einer nationalen Regelung – wie der im Ausgangsverfahren anwendbaren – entgegensteht, wonach … [abstrakte Umschreibung]?*“

EuGH ist aber ohnehin darin frei,

- Vorlagefragen zusammenzulegen, auszulegen und umzudeuten, um den nationalen Gerichten eine „sachdienliche“ Antwort zu geben, solange nicht das Wesen des Vorabentscheidungsersuchens geändert wird;
- implizit gestellte Vorfragen (z. B. unterstellte Anwendbarkeit der unionsrechtlichen Norm) explizit mit zu beantworten;
- Reihenfolge der Vorlagefragen zu ändern;
- Ergänzende „Segelanweisungen“ zur Anwendung der gefundenen Ergebnisse im konkreten Fall zu geben („Dies zu prüfen ist zwar Sache des vorlegenden Gerichts, doch können ihm die folgenden Hinweise dafür von Nutzen sein“).

II. Wirkungen einer Vorabentscheidung über die Auslegung des Unionsrechts

EuGH, 29/68 v. 24.7.1969 - Milch-, Fett- und Eierkontor / Hauptzollamt Saarbrücken

„2. Die Regierung der Bundesrepublik Deutschland macht geltend, die Fragen la, 1 b, 2a, 2b, 2c und 5 seien unzulässig. Der Gerichtshof habe diese Fragen bereits in seinem — in der Rechtssache 25/67 als Vorabentscheidung auf eine Vorlage des gleichen Gerichts im gleichen Ausgangsverfahren erlassenen — Urteil vom 4. April 1968 beantwortet. **Die aufgrund von Artikel 177 ergangenen Urteile seien aber für alle mit dem Ausgangsverfahren befaßten staatlichen Gerichte bindend**. […].

3. **Hierzu ist zu bemerken, daß diese Gerichte in der Tat an die vom Gerichtshof vorgenommene Auslegung gebunden sind**, daß es ihnen aber zukommt zu beurteilen, ob die Vorabentscheidung hinreichende Klarheit geschaffen hat oder ob eine erneute Befassung des Gerichtshofes notwendig ist. Die Einrede ist daher zurückzuweisen.“

Unmittelbare Bindung an die Auslegung jedenfalls des vorlegenden Gerichts (und der nachfolgenden Gerichte in demselben Verfahren (*inter partes Wirkung*)

II. Wirkungen einer Vorabentscheidung über die Auslegung des Unionsrechts

EuGH, C-689/13 v. 5.4.2016 - Puligienica Facility Esco SpA (PFE)

„38. [Ein Urteil des EuGH] im Vorabentscheidungsverfahren [bindet] das nationale Gericht hinsichtlich der Auslegung oder der Gültigkeit der in Rede stehenden Rechtsakte der Unionsorgane bei der Entscheidung des Ausgangsverfahrens […]. Mithin ist das nationale **Gericht, das als letztinstanzlich entscheidendes Gericht seiner Pflicht zur Vorlage an den Gerichtshof nach Art. 267 Abs. 3 AEUV nachgekommen ist, für die Entscheidung des Ausgangsverfahrens an die Auslegung der fraglichen Vorschriften durch den Gerichtshof gebunden *und muss gegebenenfalls von der nationalen Rechtsprechung, die es für nicht unionsrechtskonform hält, abweichen.***

39 bis 41 […].

42. In Anbetracht dessen ist auf den zweiten und den dritten Teil der zweiten Frage zu antworten, dass Art. 267 AEUV dahin auszulegen ist, dass eine Kammer eines letztinstanzlich entscheidenden Gerichts, nachdem der Gerichtshof eine ihm von ihr gestellte Frage nach der Auslegung des Unionsrechts beantwortet hat oder wenn aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs bereits eine eindeutige Antwort auf die Frage hervorgeht, selbst alles Erforderliche tun muss, damit diese Auslegung des Unionsrechts umgesetzt wird.“

II. Wirkungen einer Vorabentscheidung über die Auslegung des Unionsrechts

EuGH (GK), C-561/19 v. 6.10.2021 - Consorzio Italian Management und Catania Multiservizi (Folie 1 von 2):

„36. Als Zweites ist darauf hinzuweisen, dass die Wirkung, die von einer durch den Gerichtshof gemäß Art. 267 AEUV in einem früheren Verfahren gegebenen Auslegung ausgeht, im Einzelfall den inneren Grund der Verpflichtung gemäß Art. 267 Abs. 3 AEUV entfallen und sie somit sinnlos erscheinen lassen kann, und zwar insbesondere dann, wenn die gestellte Frage tatsächlich bereits in einem gleichgelagerten Fall – **und erst recht im Rahmen derselben nationalen Rechtssache** – Gegenstand einer Vorabentscheidung gewesen ist oder **wenn eine gesicherte Rechtsprechung des Gerichtshofs vorliegt, durch die die betreffende Rechtsfrage gelöst ist, gleich in welcher Art von Verfahren sich diese Rechtsprechung gebildet hat, und selbst dann, wenn die strittigen Fragen nicht vollkommen identisch sind** […].

37. Allerdings behalten die innerstaatlichen Gerichte selbst bei Vorliegen einer Rechtsprechung des Gerichtshofs zu der betreffenden Rechtsfrage das unbeschränkte Recht zur Vorlage an den Gerichtshof, wenn sie es für angebracht halten, ohne dass der Umstand, dass die Bestimmungen, um deren Auslegung ersucht wird, vom Gerichtshof bereits ausgelegt worden sind, einer neuerlichen Entscheidung des Gerichtshofs entgegenstünde […].“

II. Wirkungen einer Vorabentscheidung über die Auslegung des Unionsrechts

EuGH (GK), C-561/19 v. 6.10.2021 - Consorzio Italian Management und Catania Multiservizi (Folie 2 von 2):

„38. Desgleichen schließt die Bindungswirkung eines im Vorabentscheidungs-verfahren ergangenen Urteils nicht aus, dass das nationale Gericht, an das dieses Urteil gerichtet ist, eine erneute Anrufung des Gerichtshofs vor der Entscheidung des Ausgangsrechtsstreits für erforderlich hält (Urteil vom 6. März 2003, Kaba, C-466/00, EU:C:2003:127, Rn. 39 und die dort angeführte Rechtsprechung). Eine solche Vorlage ist für ein in letzter Instanz entscheidendes einzelstaatliches Gericht geboten, wenn es beim Verständnis der Tragweite des Urteils des Gerichtshofs Schwierigkeiten hat. […].“

II. Wirkungen einer Vorabentscheidung über die Auslegung des Unionsrechts

EuGH, C-261/21 v. 7.7.2022 - F. Hoffmann-La Roche u.a. (Folie 1 von 2):

Rn. 41 ff.: Aus Art. 4 Abs. 3, Art. 19 Abs. 1 Uabs. 2 EUV folgt nicht, dass im nationalen Prozessrecht ein Wiederaufnahmegrund geltend gemacht werden kann mit der Begründung, das Gericht habe die Antwort des EuGH auf eine im Laufe des Verfahrens gestellte Vorlagefrage falsch verstanden.

„53. Ebenso wenig kann dieses Ergebnis im Hinblick auf Art. 267 AEUV in Frage gestellt werden.

54. Zwar verlangt diese Vorschrift von einem vorlegenden Gericht, der Auslegung des Unionsrechts durch den Gerichtshof im Vorabentscheidungsurteil volle Wirksamkeit zu verschaffen […]. Der Consiglio di Stato […] musste sich also, als er das Urteil Nr. 4990/2019 erließ, vergewissern, dass das Urteil mit der Auslegung von Art. 101 AEUV in Einklang stand, die der Gerichtshof auf das Ersuchen dieses nationalen Gerichts hin im Urteil Hoffmann-La Roche vorgenommen hatte.

55. Indessen obliegt es […] allein dem nationalen Gericht, den Sachverhalt des Ausgangsverfahrens festzustellen und zu beurteilen. […].

II. Wirkungen einer Vorabentscheidung über die Auslegung des Unionsrechts

EuGH, C-261/21 v. 7.7.2022 - F. Hoffmann-La Roche u.a. (Folie 2 von 2):

„55. […]. Folglich ist es nicht Sache des [EuGH], im Rahmen eines neuen Vorabentscheidungsersuchens eine Kontrolle vorzunehmen, um sich darüber zu vergewissern, dass das Gericht, nachdem es den [EuGH] mit einem Vorabentscheidungsersuchen zur Auslegung unionsrechtlicher Vorschriften befasst hat, die auf den bei ihm anhängigen Rechtsstreit Anwendung finden, diese Vorschriften entsprechend ihrer Auslegung durch den [EuGH] angewandt hat. Zwar können die nationalen Gerichte im Rahmen der durch Art. 267 AEUV geschaffenen Zusammenarbeit zwischen ihnen und dem [EuGH] diesen erneut anrufen, um vor der Entscheidung des bei ihnen anhängigen Rechtsstreits weitere Ausführungen zur vom [EuGH] vorgenommenen Auslegung des Unionsrechts zu erhalten […], **doch darf diese Vorschrift nicht dahin ausgelegt werden, dass ein nationales Gericht den [EuGH] mit einem Vorabentscheidungsersuchen zu der Frage befassen kann, ob es auf das Ausgangsverfahren die Auslegung zutreffend angewandt hat, die vom [EuGH] in Beantwortung eines Vorabentscheidungsersuchens vorgenommen worden war, das das genannte nationale Gericht ihm zuvor in derselben Rechtssache unterbreitet hatte.“**

Rn. 57 ff.: Etwas anderes folgt auch nicht aus Art. 47 GRCh

II. Wirkungen einer Vorabentscheidung über die Auslegung des Unionsrechts

Faktische „erga omnes Wirkung“ auf Grund des Auslegungsmonopols des EuGH i. V. mit der allgemeinen Pflicht der nationalen Gerichte zur Beachtung des Anwendungsvorrangs des Unionsrechts (hierzu § 2 D II des Kurses)

EuGH, C-177/20 v. 10.3.2022 – „Grossmania“ (Folie 1 von 2):

„41. Was zweitens die Frage betrifft, ob eine solche Auslegung von Art. 63 AEUV in einem Vorabentscheidungsurteil nach Art. 267 AEUV für das vorlegende Gericht die Verpflichtung impliziert, die fragliche nationale Regelung unangewendet zu lassen, ist darauf hinzuweisen, dass nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs durch die Auslegung einer Bestimmung des Unionsrechts, die der Gerichtshof in Ausübung seiner Befugnisse aus Art. 267 AEUV vornimmt, erforderlichenfalls erläutert und verdeutlicht wird, in welchem Sinne und mit welcher Bedeutung diese Bestimmung ab ihrem Inkrafttreten zu verstehen und anzuwenden ist oder gewesen wäre […]. **Eine Vorabentscheidung ist,** mit anderen Worten, **nicht konstitutiver, sondern rein deklaratorischer Natur** […].

42. Geht aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs eine eindeutige Antwort auf eine Frage nach der Auslegung des Unionsrechts hervor, muss der nationale Richter somit alles Erforderliche tun, damit diese Auslegung umgesetzt wird (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 5. April 2016, PFE, C-689/13, EU:C:2016:199, Rn. 42).“

II. Wirkungen einer Vorabentscheidung über die Auslegung des Unionsrechts

Faktische „erga omnes Wirkung“ auf Grund Auslegungsmonopol des EuGH i. V. mit der allgemeinen Pflicht der nationalen Gerichte zur Beachtung des Anwendungsvorrangs des Unionsrechts (hierzu § 2 D II des Kurses)

EuGH, C-177/20 v. 10.3.2022 – „Grossmania“ (Folie 2 von 2):

„43. Nach dem **Grundsatz des Vorrangs des Unionsrechts** ist das nationale Gericht, das im Rahmen seiner Zuständigkeit die Bestimmungen des Unionsrechts anzuwenden hat, außerdem verpflichtet, dann, wenn es eine nationale Regelung nicht den Anforderungen des Unionsrechts entsprechend auslegen kann, für die volle Wirksamkeit dieser Bestimmungen Sorge zu tragen, indem es erforderlichenfalls jede – auch spätere – Bestimmung des nationalen Rechts, die einer Bestimmung des Unionsrechts mit unmittelbarer Wirkung entgegensteht, aus eigener Entscheidungsbefugnis unangewendet lässt**, ohne dass es die vorherige Beseitigung dieser Bestimmung auf gesetzgeberischem Weg oder durch irgendein anderes verfassungsrechtliches Verfahren beantragen oder abwarten müsste** […].“

II. Wirkungen einer Vorabentscheidung über die Auslegung des Unionsrechts

Die Einreichung eines Vorabentscheidungsersuchens beim EuGH hindert das vorlegende Gericht nicht daran, das Ausgangsverfahren teilweise fortzusetzen:

EuGH, C-176/22 v. 17.5.2023 - BK und ZhP:

„27. Nach ständiger Rechtsprechung bindet ein Urteil des [EuGH] im Vorabentscheidungsverfahren das nationale Gericht hinsichtlich der Auslegung des Unionsrechts bei der Entscheidung über den Rechtsstreit, mit dem es befasst ist […].

28. Die Wahrung der praktischen Wirksamkeit dieses Verfahrens wird in der Praxis nicht unmöglich gemacht oder übermäßig erschwert durch eine nationale Regelung, nach der das Ausgangsverfahren zwischen dem Tag, an dem ein Vorabentscheidungsersuchen an den [EuGH] gerichtet wird, und dem Tag, an dem der [EuGH] dieses Ersuchen […] beantwortet, fortgesetzt werden darf, um Verfahrenshandlungen vorzunehmen, die das vorlegende Gericht für erforderlich hält und die Aspekte ohne Bezug zu den Vorlagefragen betreffen, nämlich Verfahrenshandlungen, die das vorlegende Gericht nicht daran hindern würden, diesem Beschluss oder Urteil im Rahmen des Ausgangsverfahrens nachzukommen. […].

29/30. [Dies gilt insbesondere, weil ein Vorabentscheidungsersuchen auch in einem frühen Stadium des Ausgangsverfahrens gestellt werden kann].“

III. Vorlageberechtigung und mitgliedstaatliche Pflicht zur Ermöglichung von Vorabentscheidungsersuchen

Vorlageberechtigt nach **Art. 267 Abs. 2 AEUV** ist

- jedes „Gericht“, wobei der Begriff heute eher in Anlehnung an den Gerichtsbegriff des Art. 47 GRCh (hierzu § 10 A II des Kurses) ausgelegt wird,

  Die frühere weitere Auslegung scheint überholt zu sein, siehe *Bogdanowicz/Taboroski*, CML Rev. 60 (2023), 763 ff. (zu EuGH, C-274/14 v. 21.1.2020, Rn. 51 ff. - Banco de Santander; *Gundel*, NVwZ 2022, 1341 ff. (zu EuGH [GK], C-453/20 v. 3.5.2022, Rn. 41 ff. – City Rail)

- in jedem Stadium des Verfahrens, in dem es ein Vorabentscheidungsersuchen für sinnvoll hält
- auch und gerade, wenn dies einem Instanzgericht dazu dient, eine ständige Rechtsprechung „seines“ Höchstgerichts in Frage zu stellen („über Bande spielen“)

Achtung: EuGH prüft ***nicht***, ob der vorlegende Spruchkörper eines „Gerichts“ ordnungsgemäß besetzt ist, ob also der vorlegende Richter persönlich die Voraussetzungen der Unabhängigkeit erfüllt: EuGH (GK), C-132/20 v. 29.3.2022, Rn. 61 ff. - Getin Noble Bank (krit. hierzu *Kochenov/Bárd*, Journal of Common Market Studies 60 (2022), 150 ff.).

III. Vorlageberechtigung und mitgliedstaatliche Pflicht zur Ermöglichung von Vorabentscheidungsersuchen

Vorlageverpflichtet nach **Art. 267 Abs. 3 AEUV** ist

- jedes „Gericht“, dessen Entscheidung *in dem konkreten Rechtsstreit* nicht mehr mit Rechtsmitteln des innerstaatlichen Rechts angefochten werden kann
- unter den in jetzt in EuGH (GK), C-561/19 v. 6.10.2021 - Consorzio Italian Management und Catania Multiservizi erneut klargestellten Voraussetzungen (Stichwort: acte claire, acte éclairé)

  Hierzu *Böttcher*, NVwZ 2021, 1771 ff.; *Broberg/Fenger*, CML Rev. 59 (2022), 711 ff.; *Cecchetti/Gallo*, REALaw 15:3 (2022), 29 ff.; *Coutron*, RTDEur 2022, 705 ff.; *Guiot*, CdE 2022, 419 ff.; *Hilpold*, NJW 2021, 3290 ff.; *Jaeger*, EuZW 2022, 18 ff.; *Millet*, EUConst 18 (2022), 533 ff.; *Palmstorfer/Kreuzhuber*, EuR 2022, 239, 244 ff.
- auch in Verfahren, in denen nur über die Zulassung eines Rechtsmittels entschieden wird (EuGH (GK), C-144/23 v. 15.10.2024, Abs. 38 ff. – KUBERA)
- [Bei der der *Gültigkeitsvorlage* ist jedes auch nicht-letztinstanzliche Gericht zur Vorlage verpflichtet, das ernsthafte Zweifel an der Gültigkeit eines Unionsrechtsaktes hat: Verwerfungsmonopol des EuGH]

III. Vorlageberechtigung und mitgliedstaatliche Pflicht zur Ermöglichung von Vorabentscheidungsersuchen

Nach ständiger Rechtsprechung des EuGH

- darf der nationale Gesetzgeber das Recht (auch) der Instanzgerichte, in jedem Stadium des Verfahrens ein Vorabentscheidungsersuchen zu stellen, nicht ausschließen, auch nicht, wenn ein höherrangiges Gericht (oder das Verfassungsgericht) in demselben Verfahren bereits angenommen hat, dass eine Vorlage nach Art. 267 Abs. 1 AEUV nicht notwendig sei
- sind nationale **prozessrechtliche Vorschriften, die die Vorlageberechtigung** des Instanzgerichts **auszuschließen *scheinen*** (z. B. Regelungen, nach denen nach Zurückweisung der Streitsache an das Instanzgericht durch ein höheres Gericht das Instanzgericht an die Rechtsauffassung des höheren Gerichts gebunden ist) **unionsrechtskonform so auszulegen**, dass dies weder eine Vorlageberechtigung nach Art. 267 Abs. 2 AEUV ausschließt noch die Pflicht des Instanzgerichts, das Ergebnis des Vorabentscheidungsverfahrens zu berücksichtigen
- sind nationale prozessrechtliche Vorschriften, die die **Vorlageberechtigung** von Instanzgerichten **explizit ausschließen**, auf Grund des **Anwendungsvorrangs des Unionsrechts** unangewendet zu lassen.

III. Vorlageberechtigung und mitgliedstaatliche Pflicht zur Ermöglichung von Vorabentscheidungsersuchen

EuGH (GK), C-188/10 und C-189/10 v. 22.6.2010 - Melki und Abdeli (Folie 1 von 2)

„50. Nach ständiger Rechtsprechung muss das nationale Gericht das innerstaatliche Recht, das es anzuwenden hat, so weit wie möglich in Übereinstimmung mit den Anforderungen des Unionsrechts auslegen […]. Angesichts der oben angeführten Entscheidungen des Conseil constitutionnel und des Conseil d'État kann eine solche Auslegung der nationalen Bestimmungen, durch die der in den Ausgangsverfahren fragliche Mechanismus der Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit eingeführt worden ist, nicht ausgeschlossen werden.

51. Die Prüfung der Frage, ob es möglich ist, den Mechanismus der vorrangigen Frage der Verfassungsmäßigkeit in Übereinstimmung mit den Anforderungen des Unionsrechts auszulegen, kann die wesentlichen Merkmale des durch Art. 267 AEUV geschaffenen Systems der Zusammenarbeit zwischen dem Gerichtshof und den nationalen Gerichten […] nicht in Frage stellen […].

52. Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs ist nämlich zur Sicherstellung des Vorrangs des Unionsrechts Voraussetzung für das Funktionieren dieses Systems der Zusammenarbeit, dass es dem nationalen Gericht freisteht, in jedem Moment des Verfahrens, den es für geeignet hält, und selbst nach Abschluss eines Zwischenverfahrens zur Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit dem Gerichtshof jede Frage zur Vorabentscheidung vorzulegen, die es für erforderlich hält."

III. Vorlageberechtigung und mitgliedstaatliche Pflicht zur Ermöglichung von Vorabentscheidungsersuchen

EuGH (GK), C-188/10 und C-189/10 v. 22.6.2010 - Melki und Abdeli (Folie 2 von 2)

„53. Soweit das nationale Recht die Verpflichtung vorsieht, ein Zwischenverfahren zur Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit einzuleiten, das das nationale Gericht daran hindern würde, eine nationale gesetzliche Bestimmung, die es als unionsrechts-widrig ansieht, sofort unangewandt zu lassen, ist Voraussetzung für das Funktionieren des durch Art. 267 AEUV geschaffenen Systems gleichwohl, dass es diesem Gericht freisteht, zum einen jede Maßnahme zu erlassen, die erforderlich ist, um den vorläufigen gerichtlichen Schutz der durch die Rechtsordnung der Union eingeräumten Rechte sicherzustellen, und zum anderen nach Abschluss eines solchen Zwischenverfahrens die betreffende nationale gesetzliche Bestimmung unangewandt zu lassen, wenn es sie als unionsrechtswidrig ansieht.

54. Zudem ist zu unterstreichen, dass die Vorrangigkeit eines Zwischenverfahrens zur Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit eines nationalen Gesetzes, dessen Inhalt sich auf die Umsetzung zwingender Bestimmungen einer Unionsrichtlinie beschränkt, nicht die alleinige Zuständigkeit des Gerichtshofs beeinträchtigen darf, eine Handlung der Union und insbesondere eine Richtlinie für ungültig zu erklären, da diese Zuständigkeit Rechtssicherheit gewährleisten soll, indem sie die einheitliche Anwendung des Unionsrechts sicherstellt […].

III. Vorlageberechtigung und mitgliedstaatliche Pflicht zur Ermöglichung von Vorabentscheidungsersuchen

EuGH (GK), C-188/10 und C-189/10 v. 22.6.2010 - Melki und Abdeli betraf einen Fall

- in dem es um die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit eines nationalen Richtlinien-Umsetzungsgesetzes ging
- ein Vorrang der Verfassungsmäßigkeitsprüfung vor dem Vorlageverfahren hinsichtlich der Gültigkeit der Richtline gesehen wurde
- die Gefahr bestand, dass der EuGH auf Grund dieses Vorrangs hinsichtlich der Auslegung und der Beurteilung der Gültigkeit der Richtlinie nicht angerufen werden und er sich deshalb zur Gültigkeit der Richtlinie nicht äußern könne

Ebenso war die Situation in

- EuGH, C-112/13 v. 11.9.2014, Rn. 41 ff. - A ./. B u. a.;
- EuGH, C-5/14 v. 4.6.2015, Rn. 29 ff. - Kernkraftwerke Lippe-Ems GmbH;
- EuGH (GK), C-322/16 v. 20.12.2017, Rn. 21 ff. – Global Starnet

III. Vorlageberechtigung und mitgliedstaatliche Pflicht zur Ermöglichung von Vorabentscheidungsersuchen

EuGH, C-107/19 v. 9.9.2021 – XR ./. Dopravní podnik hl. m. Prahy

„44. [Das vorlegende Gericht möchte] wissen, ob der Grundsatz des Vorrangs des Unionsrechts dahin auszulegen ist, dass er dem entgegensteht, dass ein nationales Gericht, nachdem seine Entscheidung durch ein übergeordnetes Gericht aufgehoben wurde, nach dem nationalen Verfahrensrecht bei seiner Entscheidung an die Rechtsauffassung dieses übergeordneten Gerichts gebunden ist, wenn diese mit dem Unionsrecht nicht vereinbar ist.

45. [Hinweis auf Anwendungsvorrang des Unionsrechts].

46. Insoweit ist das nationale Gericht, das von der ihm nach Art. 267 Abs. 2 AEUV eingeräumten Möglichkeit Gebrauch gemacht hat, durch die Auslegung der fraglichen Vorschriften durch den [EuGH] für die Entscheidung des Ausgangsverfahrens gebunden und muss gegebenenfalls von der Beurteilung des höheren Gerichts abweichen, wenn es angesichts dieser Auslegung der Auffassung ist, dass sie nicht dem Unionsrecht entspricht. […].

48. [Zur Durchsetzung der Wirksamkeit des Art. 267 AEUV hat das Gericht ggf.] die nationalen Verfahrensvorschriften, die es verpflichten, das nationale Recht in seiner Auslegung durch [das Oberstes Gericht] anzuwenden, aus eigener Entscheidungsbefugnis [unangewendet zu lassen], wenn diese Auslegung nicht mit dem Unionsrecht vereinbar ist.“

III. Vorlageberechtigung und mitgliedstaatliche Pflicht zur Ermöglichung von Vorabentscheidungsersuchen

Zu einem Fall, in dem Kraft Gesetzes Rechtsstreitigkeiten eingestellt und bereits eingereichte Vorlageverfahren für „erledigt“ erklärt wurden: EuGH, C-585/18, C-624/18 und C-625/18 v. 19.11.2018 - A.K. u. a. (Unabhängigkeit der Disziplinarkammer des Obersten Gerichts)

„103. Die nationalen Gerichte haben […] die umfassende Befugnis, den Gerichtshof mit einer Frage nach der Auslegung der relevanten Bestimmungen des Unionsrechts zu befassen, und aus dieser Befugnis wird für letztinstanzlich entscheidende Gerichte, vorbehaltlich der in der Rechtsprechung des Gerichtshofs anerkannten Ausnahmen, eine Pflicht. Eine nationale Vorschrift kann daher ein nationales Gericht weder daran hindern, von dieser Befugnis Gebrauch zu machen, noch daran, dieser Pflicht nachzukommen. Sowohl diese Befugnis als auch diese Pflicht sind nämlich dem durch Art. 267 AEUV errichteten System der Zusammenarbeit zwischen den nationalen Gerichten und dem Gerichtshof und den mit dieser Bestimmung den nationalen Gerichten zugewiesenen Aufgaben des zur Anwendung des Unionsrechts berufenen Richters inhärent […].

104. Daher können nationale Bestimmungen […] eine Kammer eines letztinstanzlich entscheidenden Gerichts, die sich mit einer Frage zur Auslegung des Unionsrechts konfrontiert sieht, nicht daran hindern, die Fragen aufrechtzuerhalten, die sie dem Gerichtshof zur Vorabentscheidung vorgelegt hat.“

III. Vorlageberechtigung und mitgliedstaatliche Pflicht zur Ermöglichung von Vorabentscheidungsersuchen

EuGH (GK), C-824/18 v. 2.3.2021. – A. B. u. a.

„94. Außerdem beschneidet eine nationale Vorschrift, die insbesondere die Gefahr birgt, dass ein nationaler Richter lieber darauf verzichtet, dem [EuGH] Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen, um zu vermeiden, dass ihm die Zuständigkeit entzogen wird, die den nationalen Gerichten nach Art. 267 AEUV zuerkannten Befugnisse und hemmt als Folge die Effizienz der durch das Vorabentscheidungsverfahren eingerichteten Zusammenarbeit […].

95. Folglich steht es einem Mitgliedstaat zwar grundsätzlich frei, z. B. seine innerstaatlichen Vorschriften über die Verteilung der gerichtlichen Zuständigkeiten mit der möglichen Folge zu ändern, dass die gesetzliche Grundlage entfällt, auf der die Zuständigkeit eines nationalen Gerichts beruhte, das den [EuGH] um Vorabentscheidung ersucht hat […]. **Ein Mitgliedstaat kann jedoch nicht ohne Verstoß gegen Art. 267 AEUV in Verbindung mit Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 3 EUV Änderungen an seinen nationalen Rechtsvorschriften vornehmen, deren spezifische Wirkung es ist, zu verhindern, dass an den [EuGH] gerichtete Vorabentscheidungsersuchen nach ihrer Einreichung aufrechterhalten werden können, und den [EuGH] auf diese Weise daran zu hindern, über sie zu entscheiden, sowie jede Möglichkeit auszuschließen, dass ein nationales Gericht in Zukunft ähnliche Ersuchen erneut einreicht**.“

III. Vorlageberechtigung und mitgliedstaatliche Pflicht zur Ermöglichung von Vorabentscheidungsersuchen

EuGH (GK), C-558/18 u. C-563/18 v. 26.3.2020 - Miasto Łowicz

„57. Eine nationale Vorschrift kann daher ein nationales Gericht nicht daran hindern, von dieser Befugnis Gebrauch zu machen, die nämlich dem durch Art. 267 AEUV errichteten System der Zusammenarbeit zwischen den nationalen Gerichten und dem Gerichtshof und den mit dieser Bestimmung den nationalen Gerichten zugewiesenen Aufgaben des zur Anwendung des Unionsrechts berufenen Richters inhärent ist. […].

58. **Nationale Bestimmungen, nach denen gegen nationale Richter ein Disziplinarverfahren eingeleitet werden kann, weil sie ein Vorabentscheidungsersuchen an den Gerichtshof gerichtet haben, können daher nicht zugelassen werden** […].. Die bloße Aussicht darauf, dass aufgrund eines solchen Ersuchens oder der Entscheidung, dieses nach seiner Vorlage aufrechtzuerhalten, [ggf.] ein Disziplinarverfahren eingeleitet werden könnte, ist nämlich geeignet, die tatsächliche Ausübung der in vorstehender Randnummer genannten Befugnisse und Funktionen durch die betreffenden nationalen Richter zu beeinträchtigen.

59. Der Umstand, dass die Richter keinen Disziplinarverfahren oder -strafen für die Ausübung einer solchen in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallenden Befugnis zur Anrufung des Gerichtshofs ausgesetzt sind, stellt zudem eine wesentliche Garantie für ihre Unabhängigkeit dar […].“

III. Vorlageberechtigung und mitgliedstaatliche Pflicht zur Ermöglichung von Vorabentscheidungsersuchen

EuGH (GK), C-564/19 v. 23.11.2021 – IS:

- **Rn. 67 ff.:** Ein höherrangiges Gericht darf in einem Rechtsmittel gegen ein Vorabentscheidungsersuchen nicht feststellen, dass das Vorabentscheidungsersuchen unzulässig bzw. rechtswidrig war
- **Rn. 72 ff.:** Art. 267 AEUV steht einem Rechtsmittel gegen einen Vorlage-beschluss zwar nicht entgegen, jedoch darf der vorlegende Richter weder verpflichtet werden, die Vorlage zurück zu nehmen, noch darf die Rechtswidrigkeit der Vorlage festgestellt werden
- **Rn. 78 ff.:** Eine dem widersprechende Entscheidung des höherrangigen Gerichts ist vom vorlegenden Gericht auf Grundlage des Anwendungsvorrangs des Unionsrechts „außer Acht zu lassen“

III. Vorlageberechtigung und mitgliedstaatliche Pflicht zur Ermöglichung von Vorabentscheidungsersuchen

EuGH (GK), C-430/21 v. 22.2.2022 – RS (Wirkungen des Urteils eines Verfassungsgerichts):

- **Rn. 46 ff.:** Bindungswirkungen der Entscheidung eines Verfassungsgerichts für die Fachgerichte kann nicht so weit gehen, dass die Zuständigkeit zur Beurteilung der Unionsrechtsmäßigkeit einer nationalen Rechtsvorschrift beim Verfassungsgericht monopolisiert bzw. die Fachgerichte an die Entscheidung des Verfassungsgerichts bindet, soweit es die Unionsrechtskonformität eines nationalen Gesetzes festgestellt hat
- **Rn. 59 ff.:** Entgegenstehende Vorschrift des Verfassungsprozessrechts muss das Fachgericht ggf. unangewendet lassen. Alles andere würde das System des Art. 267 AEUV aushöhlen
- **Rn. 76:** Um die volle Wirksamkeit der unionsrechtlichen Vorschriften zu gewährleisten, ist das Fachgericht verpflichtet, in einem bei ihm anhängigen Rechtsstreit die Beurteilung eines nationalen Verfassungsgerichts, das es ablehnt, einer Vorabentscheidung des EuGH nachzukommen, unangewendet zu lassen, und zwar selbst dann, wenn dieses Urteil nicht auf einem von diesem ordentlichen Gericht in Zusammenhang mit diesem Rechtsstreit eingereichten Vorabentscheidungsersuchen beruht.

III. Vorlageberechtigung und mitgliedstaatliche Pflicht zur Ermöglichung von Vorabentscheidungsersuchen

EuGH (GK), C-204/21 v. 5.6.2023, Rn. 154 ff. - Kommission / Polen (Unabhängigkeit und Privatleben von Richtern):

- Disziplinarrecht für Richter darf nicht ermöglichen, Richter zu sanktionieren, die ihren Vorlageberechtigungen und Vorlageverpflichtungen nach Art. 267 AEUV nachkommen.
- Die bloße Aussicht darauf, dass aufgrund eines solchen Ersuchens oder der Entscheidung, dieses nach seiner Vorlage aufrechtzuerhalten, gegebenenfalls ein Disziplinarverfahren eingeleitet werden könnte, ist nämlich geeignet, die tatsächliche Wahrnehmung der in Rn. 157 des vorliegenden Urteils genannten Befugnisse und Aufgaben durch die betreffenden nationalen Richter zu beeinträchtigen.
- Dies kann zum Erfolg eines entsprechenden Vertragsverletzungsverfahrens führen.

IV. Durchsetzung der Vorlagepflicht letztinstanzlicher Gerichte (Art. 267 Abs. 3 AEUV)

Unterlassenes Vorabentscheidungsersuchen als richterliche Vertragsverletzung i. S. des Art. 258 AEUV (hierzu auch § 7 A I 3 des Kurses**)**

- Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens gegen Schweden wegen generell zu zurückhaltender Vorlagepraxis der schwedischen Höchstgerichte in 2004 (Commission docket no 2003/2161 (C(2004) v. 13.10.2004)
- Vertragsverletzungs-Vorverfahren wurde eingestellt, nachdem Schweden ein Gesetz eingeführt hatte, nach dem ein schwedisches Höchstgericht die Ablehnung eines Antrags einer Partei, ein Vorabentscheidungsverfahren einzuleiten, zu begründen hat
- Gegenstand des beabsichtigten Vertragsverletzungsverfahrens war hier kein einzelnes Urteil, sondern eine insgesamt zu restriktive Vorlagepraxis (kombiniert mit dem Umstand, dass Rechtsmittelzulassungen vorlageverpflichteter Gerichte auch dann nicht begründet werden mussten, wenn eine Partei eine Vorlage nach Art. 267 AEUV beantragt hatte)

Hierzu *Bernitz*, in: Wahl/Cramér (Hrsg.), Swedish Studies in European Law – Volume 1, 2006, 37 ff.; *ders.*, in: Cardonnel/Rosas/Wahl (Hrsg.), Constitutionalising the EU Judicial System – Essays in Honour of Pernilla Lindh, 2012, 177 ff.; *Schmauch,* European Law Reporter 11 (2005), 445 ff.

IV. Durchsetzung der Vorlagepflicht letztinstanzlicher Gerichte (Art. 267 Abs. 3 AEUV)

Unterlassenes Vorabentscheidungsersuchen als richterliche Vertragsverletzung i. S. des Art. 258 AEUV (hierzu auch § 7 A I 3 des Kurses**)**

EuGH, C-416/17 v. 4.10.2018, Rn. 100 ff. – Kommission ./. Frankreich (Steuervorabzug für ausgeschüttete Dividenden):

- **Rn. 105 f.**: Auch nationale Gerichte sind an den AEUV und damit nationale Höchstgerichte an Art. 267 Abs. 3 AEUV gebunden
- **Rn. 107:** Eine Vertragsverletzung eines Mitgliedstaats kann nach Art. 258 AEUV unabhängig davon festgestellt werden, welches Staatsorgan durch sein Handeln oder Unterlassen den Verstoß verursacht hat, selbst wenn es sich um ein verfassungsmäßig unabhängiges Organ handelt oder ein Gericht handelt
- **Rn. 113:** Conseil d'État hat von einer Vorlage nach Art. 267 Abs. 3 AEUV abgesehen, ohne dass die Voraussetzungen hierfür vorlagen, liegt hierin eine Vertragsverletzung, die nach Art. 260 Abs. 1 AEUV (gesondert) festgestellt wird.

  Hierzu ausführlich *Gervasoni*, AJDA 2019, 150 ff.; *Hering*, EuR 2020, 112 ff.; *Ilioupoulou*, rfda 2019, 139 ff.; ferner *Kaufmann*, EuZW 2018, 1046 f.

IV. Durchsetzung der Vorlagepflicht letztinstanzlicher Gerichte (Art. 267 Abs. 3 AEUV)

Unionsrechtlicher Staatshaftungsanspruch für richterliches Handeln (auch) wegen unterlassenem Vorabentscheidungsersuchen (hierzu auch § 9 C I 3 des Kurses**)**

- EuGH, C-224/01 v. 30.9.2003, Rn. 30 ff. - Köbler
- EuGH (GK) C-173/03 v. 13.6.2006, Rn. 24 ff. - Traghetti del Mediterraneo SpA in Liquidation
- EuGH, C-160/14 v. 9.9.2015, Rn. 46 ff. - Ferreira da Silva e Brito u. a.
- EuGH, C-168/15 v. 28.7.2016, Rn. 23 ff. – Tomášová
- EuGH, C-620/17 v. 29.7.2019, Rn. 34 ff. – Hochtief Solutions AG Magyarországi Fióktelepe

Für die Frage, ob ein „qualifizierter“ haftungsbegründender Verstoß gegen Unionsrecht durch ein Gericht vorliegt, spielt auch eine Rolle, ob entgegen Art. 267 Abs. 3 AEUV von einem Vorabentscheidungsersuchen abgesehen wurde.

Siehe hierzu z. B. *Kluth*, DVBl. 2004, 393 ff.; *Kremer*, NJW 2004, 480 ff.; *Hellwig/Moos*, JA 2011, 196 ff.; *Wegener*, Jura 2004, 479 ff.; *Wendenburg*, EuZW 2016, 115 ff.

IV. Durchsetzung der Vorlagepflicht letztinstanzlicher Gerichte (Art. 267 Abs. 3 AEUV)

Verletzung von Art. 47 Abs. 2 GRCh (Recht auf faires Verfahren) durch unterlassene Begründung der Ablehnung eines (von den Parteien beantragten) Vorabentscheidungsersuchens (Folie 1 von 3)

Zum Recht auf ein faires Verfahren nach Art. 6 Abs. 1 EMRK hat der EGMR festgestellt, dass es gegen dieses Recht verstößt, wenn ein letztinstanzliches Gericht i. S. des Art. 267 Abs. 3 AEUV von einer Vorlage zum EuGH ohne Begründung absieht, obwohl sie von einem Prozessbeteiligten angeregt wurde:

- EGMR, 3989/07 and 38353/07 v. 20.9.2011, Rn. 54 ff. - Ullens de Schooten und Rezabek ./. Belgien;
- EGMR, 4832/04 v. 10.4.2012, Rn. 87 ff. - Vergauwen ./. Belgien;
- EGMR, 171209/09 v. 8.4.2014, Rn. 31 ff. - Dhabi ./. Italien
- EGMR, 38369/09 v. 21.7.2015, Rn. 69 ff. - Schipani u. a. ./. Italien.

IV. Durchsetzung der Vorlagepflicht letztinstanzlicher Gerichte (Art. 267 Abs. 3 AEUV)

Verletzung von Art. 47 Abs. 2 GRCh (Recht auf faires Verfahren) durch unterlassene Begründung der Ablehnung eines (von den Parteien beantragten) Vorabentscheidungsersuchens (Folie 2 von 3)

- Nach **Art. 52 Abs. 3 GRCh** haben die Rechte der Charta, die den Rechten der EMRK entsprechen die gleiche Bedeutung und Tragweite, wie sie ihnen in der EMRK (im Lichte der Rechtsprechung des EGMR) verliehen wird.
- Art. 47 GRCh gewährt ein Recht, dass dem des Art. 6 Abs. 1 EMRK entspricht, wenn auch der Anwendungsbereich des Art. 47 GRCh über den Anwendungsbereich des Art. 6 Abs. 1 EMRK hinaus geht (hierzu § 10 A II des Kurses)
- Daher ist die Rechtsprechung des EGMR zur Begründungspflicht von „Nichtvorlageentscheidungen“ nationaler Gerichte auf Art. 47 Abs. 2 GRCh zu übertragen (so i. E. EuGH (GK), C-144/23 v. 15.10.2024, Abs. 61 ff. – KUBERA)

  Ausführlich hierzu: *Krommendijk*, ELRev. (42) 2017, 46, 59 ff.: Hier werden auch gute Gründe dafür angegeben, weshalb im Rahmen des Art. 47 Abs. 2 GRCh eine auch inhaltliche Kontrolle der von dem vorliegenden Gericht gegebenen Begründung anhand der vom EuGH entwickelten Grundsätze zur Ausnahme von der Vorlagepflicht nach Art. 267 Abs. 3 AEUV erfolgen sollte.

IV. Durchsetzung der Vorlagepflicht letztinstanzlicher Gerichte (Art. 267 Abs. 3 AEUV)

Verletzung von Art. 47 Abs. 2 GRCh (Recht auf faires Verfahren) durch unterlassene Begründung der Ablehnung eines (von den Parteien beantragten) Vorabentscheidungsersuchens (Folie 3 von 3)

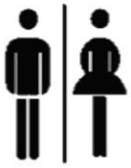
EuGH (GK), C-561/19 v. 6.10.2021 - Consorzio Italian Management und Catania Multiservizi

„51. Insoweit ergibt sich aus dem mit Art. 267 AEUV eingeführten System unter Berücksichtigung von Art. 47 Abs. 2 der Charta, dass dann, wenn ein einzelstaatliches Gericht, dessen Entscheidungen nicht mehr mit Rechtsmitteln des innerstaatlichen Rechts angefochten werden können, annimmt, dass es von der in Art. 267 Abs. 3 AEUV vorgesehenen Pflicht, den Gerichtshof um Vorabentscheidung zu ersuchen, befreit ist, weil bei ihm einer der in Rn. 33 des vorliegenden Urteils genannten drei Fälle vorliegt, **die Begründung seiner Entscheidung entweder erkennen lassen muss**, dass die aufgeworfene unionsrechtliche Frage für die Entscheidung des Rechtsstreits nicht erheblich ist oder dass sich die Auslegung der betreffenden Unionsrechtsvorschrift auf die Rechtsprechung des Gerichtshofs stützt oder – wenn es keine solche Rechtsprechung gibt – dass die Auslegung des Unionsrechts für das in letzter Instanz entscheidende einzelstaatliche Gericht derart offenkundig ist, dass für einen vernünftigen Zweifel keinerlei Raum bleibt.“

IV. Durchsetzung der Vorlagepflicht letztinstanzlicher Gerichte (Art. 267 Abs. 3 AEUV)

Zur verfassungsgerichtlichen Durchsetzung der Vorlagepflicht aus Art. 267 Abs. 3 AEUV über Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG in Deutschland folgende Fallbearbeitung (m. w. N.):

Freigesetzt!



© Ulrich Stelkens (Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer)

mit freundlicher Unterstützung der juristix Legal Intelligence UG (haftungsbeschränkt), Gerrheim

In Verbindung bleiben mit Saarheim auf Facebook

Die *¿Design-Gobâl?-AG* mischt zur Zeit die deutsche Innenarchitektur-Szene auf: Als bundesweit operierendes Unternehmen hat sie das sog. Franchising auch auf den Bereich der Innenarchitektur übertragen: Es bietet selbständigen Innenarchitekturbüros die Möglichkeit, gegen Zahlung einer jährlichen Franchise-Gebühr das von der *¿Design-Gobâl?- AG* entwickelte Geschäftskonzept für *¿Design-Gobâl?*-Innenarchitektur-Büros zu nutzen und von den einheitlichen Werbemaßnahmen zu profitieren, die von der *¿Design-Gobâl?- AG* für alle *¿Design-Gobâl?*-Innenarchitektur-Büros durchgeführt werden. Im Ergebnis treten somit alle *¿Design-Gobâl?*-Innenarchitektur-Büros nach außen wie ein großes Unternehmen mit verschiedenen Filialen auf, während es sich rechtlich bei den einzelnen Architektur-Büros um selbständige Unternehmen handelt, die auf eigene Rechnung und auf eigenes Risiko geführt werden. Die jeweiligen Inhaber der *¿Design-Gobâl?*-Innenarchitektur-Büros sind somit selbständige Unternehmer (und nicht Arbeitnehmer der *¿Design-Gobâl?-AG*), die dort arbeitenden Personen sind zudem ausschließlich Arbeitnehmer dieses Inhabers und stehen zu der *¿Design-Gobâl?-AG* in keiner (arbeits-)rechtlichen Beziehung.

Auch in der Stadt Saarheim befindet sich seit 1970 ein Innenarchitektur-Büro. Weil sich sein früherer Inhaber zur Ruhe setzen wollte, veräußerte er den Betrieb an *Freddy Plutory*. Dieser will den Betrieb als *¿Design-Gobâl?*-Innenarchitektur-Büro fortführen und schließt einen entsprechenden Franchise-Vertrag mit der *¿Design-Gobâl?-AG*, nach dem er sich u. a. verpflichtet, seinen Betrieb nach den von der *¿Design-Gobâl?-AG* entwickelten Grundsätzen zu führen. Das neue *¿Design-Gobâl?*-Innenarchitektur-Büro Saarheim beschäftigt vier Arbeitnehmer, von denen drei bereits unter dem früheren Betriebsinhaber gearbeitet hatten und deren Arbeitsverhältnisse nach § 613a BGB auf *Freddy Plutory* übergegangen waren. Der Betrieb wird von *Plutory*, der selbst ausgebildeter Innenarchitekt ist, persönlich geleitet.

B) Problem uneinheitlicher Rechtsanwendungsroutinen innerhalb der EU

I. Unionsweit einheitliche Anwendungsroutinen beim Umgang mit dem Unionsrecht?

II. Heranziehung der nationaler Rechtsanwendungsroutinen bei der Anwendung des Unionsrechts

III. Problembewusstsein als „zweitbeste“ Lösung

I. Unionsweit einheitliche Anwendungsroutinen beim Umgang mit dem Unionsrecht?

Sicherstellung einheitlicher Rechtsanwendungs- und Auslegungsmethoden:

- ist nach **Art. 19 Abs. 1 Satz 2 EUV** im Grundsatz Aufgabe des EuGH:

  „Er [der EuGH] sichert die Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung der Verträge“

- „ist nach **Art. 17 Abs. 1 Satz 1 bis 3 EUV** auch Aufgabe der Kommission als „Hüterin der Verträge“:

  „Die Kommission fördert die allgemeinen Interessen der Union und ergreift geeignete Initiativen zu diesem Zweck. **Sie sorgt für die Anwendung der Verträge sowie der von den Organen kraft der Verträge erlassenen Maßnahmen. Sie überwacht die Anwendung des Unionsrechts unter der Kontrolle des Gerichtshofs der Europäischen Union**“.

- Hierzu und zum Folgenden: *U. Stelkens*, rfda 2022, 199, 201 ff.

I. Unionsweit einheitliche Anwendungsroutinen beim Umgang mit dem Unionsrecht?

Zuständigkeiten des EuGH und der Kommission zur Sicherstellung einheitlicher Rechtsanwendungs- und Auslegungsmethoden nach Art. 19 Abs. 1 Satz 2 EUV und Art. 17 Abs. 1 Satz 1 bis 3 EUV

- kommen hinsichtlich der Bindung der **Mitgliedstaaten** an das Unionsrecht insbesondere in Zusammenhang mit den **Aufsichtsbefugnissen der Kommission** (hierzu § 7 des Kurses), sowie im **Vorlageverfahren nach Art. 267 Abs. 1 AEUV** zum Ausdruck
- kommen im Hinblick auf die **EU-Eigenverwaltung** insbesondere in **Art. 263 Abs. 1 und Art. 265 Abs. 1 AEUV** zum Ausdruck (die teilweise als Ausdruck der Geltung des Grundsatzes der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung auch für die „Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union“ verstanden werden: *Pignarre*, Cahiers de droit européen 2020, 211, 212 f.)
- **wirken aber letztlich nur sehr punktuell**: Schon aus Kapazitätsgründen äußern sich die Kommission in ihrem Soft Law (§ 2 C IV des Kurses) und der EuGH in seiner Rechtsprechung letztlich nur punktuell zu Einzelfragen des Unionsrechts. Beide Organe konnten bisher daher nur wenig zur Schaffung einheitlicher Rechtsverständnis- und Rechtsanwendungsroutinen für die tägliche Arbeit mit dem Unionsrecht (gerade auf nationaler Ebene) beitragen.

I. Unionsweit einheitliche Anwendungsroutinen beim Umgang mit dem Unionsrecht?

Ursachen und Folgen des Fehlens einheitlicher Rechtsanwendungsroutinen für den täglichen Umgang mit dem Unionsrecht

- Anerkennung der „klassischen“ Interpretationsmethoden (grammatikalische, systematische, historische und teleologische Auslegung) durch EuGH stellt einheitliches Verständnis des Unionsrechts in allen Mitgliedstaaten *nicht* sicher
- Weiterbildungsinitiativen der EU (Art. 81 Abs. 2 lit. h), Art. 82 Abs. 1 lit. c), Art. 197 AEUV) sind i.d.R. auf Grundfragen bzw. einzelne Politikbereiche beschränkt
- Bisher nur langsamer Aufbau einer einheitlichen „Unionsrechtswissenschaft“ – Befassung vornehmlich mit Grundfragen und Rechtsprechungsanalysen, nicht mit einzelnen Sekundärrechtsakten
- Vermittlung unionsrechtlicher Kenntnisse findet durchgehend im Rahmen der *nationalen* Juristenaus- und -weiterbildungsprogramme statt, so dass das Unionsrecht in den nationalen Verständniskontext eingebunden ist.
- Fehlen verinnerlichter unionsweit einheitliche Rechtsanwendungsroutinen werden die Rechtsanwender ihrer Rechtsarbeit mit dem Unionsrecht i.d.R. (unbewusst) die ihnen vertrauten *nationalen* Routinen und Vorverständnisse zu Grunde legen

I. Unionsweit einheitliche Anwendungsroutinen beim Umgang mit dem Unionsrecht?

Ursachen und Folgen des Fehlens einheitlicher Rechtsanwendungsroutinen für den täglichen Umgang mit dem Unionsrecht

Auswirkungen unterschiedlicher Rechtskontrollmodelle

- Vollständiger Rechtskontrolle durch Gericht unabhängig vom Vorbringen der Parteien („iura novit curia“ im deutschen Sinne)
- System der „Klagegründe“ (engl.: *pleas*/ franz. *moyens*) des Art. 263

I. Unionsweit einheitliche Anwendungsroutinen beim Umgang mit dem Unionsrecht?

Ursachen und Folgen des Fehlens einheitlicher Rechtsanwendungsroutinen für den täglichen Umgang mit dem Unionsrecht

Vollständige Rechtskontrolle durch Gericht unabhängig vom Vorbringen der Parteien („**iura novit curia**“ im deutschen Sinne)

System der „Klagegründe“ (engl.: *pleas*/ franz. *moyens*) i.S.d. Art. 263 AEUV (und dem Kontrollmodell anderer Mitgliedstaaten)

System der „Klagegründe“ (moyens), widerspricht dem Grundsatz „iura novit curia“ (so wie er in Deutschland verstanden wird) ganz grundsätzlich (vgl. insoweit *Kraft*, NVwZ 2020, 1229 ff. und *Bohnert/de Schotten*, NVwZ 2020, 1245 ff. [die unter demselben Begriff offensichtlich etwas vollständig Unterschiedliches verstehen])

Siehe auch die Ausführungen zum Klagegrundsystem des Art. 263 AEUV von *Barents*, CML Rev. 51 (2014), 1437, 1450 ff.; *Himmer*, NVwZ 2022, 1512 ff. (lesen!).

I. Unionsweit einheitliche Anwendungsroutinen beim Umgang mit dem Unionsrecht?

Ursachen und Folgen des Fehlens einheitlicher Rechtsanwendungsroutinen für den täglichen Umgang mit dem Unionsrecht:

Art. 263 AEUV

„Der [EuGH] überwacht die **Rechtmäßigkeit** der Gesetzgebungsakte sowie der Handlungen des Rates, der Kommission und der Europäischen Zentralbank, soweit es sich nicht um Empfehlungen oder Stellungnahmen handelt, und der Handlungen des Europäischen Parlaments und des Europäischen Rates mit Rechtswirkung gegenüber Dritten. Er überwacht ebenfalls die **Rechtmäßigkeit** der Handlungen der Einrichtungen oder sonstigen Stellen der Union mit Rechtswirkung gegenüber Dritten.

Zu diesem Zweck ist der [EuGH] für Klagen zuständig, die ein Mitgliedstaat, das Europäische Parlament, der Rat oder die Kommission **wegen Unzuständigkeit, Verletzung wesentlicher Formvorschriften, Verletzung der Verträge oder einer bei seiner Durchführung anzuwendenden Rechtsnorm oder wegen Ermessensmiss-brauchs erhebt**

[…].

Jede natürliche oder juristische Person kann unter den Bedingungen nach den Absätzen 1 und 2 […], Klage erheben.

[…].

I. Unionsweit einheitliche Anwendungsroutinen beim Umgang mit dem Unionsrecht?

Mehrsprachigkeit des Unionsrechts als besonderes Problem:

- Sprachliche Unmöglichkeit klarer Begriffsbildung durch Mehrsprachigkeit
- Forderung nach Reduzierung der verbindlichen Amtssprachen unrealistisch (*Guilloud-Colliat*, RDP 2014, 1337, 1344 ff.; so aber *Kreße*, ZRP 2014, 11 ff.)
- Europarechtswissenschaft findet ohnehin in allen Amtssprachen statt (nicht nur auf Englisch, sondern insbesondere auch auf Deutsch, Französisch, Italienisch und Spanisch)

Probleme werden teilweise reduziert durch

- Kreation von „Eurospeak“
- Legaldefinitionen im Sekundärrecht
- zunehmende Systematisierung des sekundären Unionsrechts

Guilloud-Colliat, RDP 2014, 1337, 1362 ff.; *Kjær*, in: Koch u. a. (Hrsg.), Europe – The New Legal Realism – Essays in Honour of Hjalte Rasmussen, 2010, S. 297 ff.; ferner *Müller*, in: Festschrift Heinz Mayer, 2011, S. 391 ff.

II. Heranziehung der nationaler Rechtsanwendungs-routinen bei der Anwendung des Unionsrechts

Nationale „Methodenkulturen“

- sind nationale Routinen, die (als i.d.R. implizites Wissen) nationale Rechtsanwender der Frage zu Grunde legen, wie Gesetzestexte, Gerichtsentscheidungen und rechtswissenschaftliche Texte zu lesen, zu verstehen, zu deuten und zu schreiben sind

- sind auch Folge unterschiedlicher Modelle der Juristenausbildung in der EU mit Folge unterschiedlicher „Praxisrelevanz“ der Rechtswissenschaft

  Siehe hierzu *Kilian*, Modelle der Juristenausbildung in Europa, 2010; *Baldus/Finkenbauer/Rüfner* (Hrsg.), Bologna und das Rechtsstudium, 2011

- führen dazu, dass derselbe Text von Juristen unterschiedlicher Herkunft unterschiedlich ausgelegt werden wird

  Für ein empirisch belegtes Beispiel im Wettbewerbsrecht: *Brook* CMLRev 56 (2019), 121 ff.
  Ferner: *Classen*, EuR Beih 1/2016, 79 ff.; *Gerbrandy*, REALaw 7:1 (2014), 33 ff.: *Hahn*, ThürVBl. 2004, 228 ff.; *Hahn*, ZfRV 2003, 168 ff.; *Hatje/Makowski*, EuR 2014, 155 ff.; *U. Stelkens*, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.), VwVfG, 10. Aufl. 2023, EuR Rn. 211a ff., 216 ff.; *Wahl,* in: Trute u. a. (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht – zur Tragfähigkeit eines Konzepts, 2008, S. 869, 890 ff.; *ders.*, JZ 2012, 861, 866 ff.

II. Heranziehung der nationaler Rechtsanwendungs-routinen bei der Anwendung des Unionsrechts

Unterschiedliche nationale „Methodenkulturen“ setzen sich in unterschiedlichen „verwaltungsrechtlichen Denkweisen“ fort (Folie 1 von 2)

- über die Funktionen des Verwaltungsrechts (unterschiedliche Betonung der ermächtigenden oder begrenzenden Rolle des Verwaltungsrechts [hierzu § 0 C des Kurses])
- über die Rolle direkter Demokratie, des (parlamentarischen) Gesetzgebers, der Regierung und des Verwaltungsrichters bei der Definition von Verwaltungsaufgaben und Verwaltungsbefugnissen
- über die Rechte des Einzelnen gegenüber der Verwaltung und des Verhältnisses von Individualrechten und Gemeinwohl
- über das Verhältnisses von Verfassungsrecht zum Verwaltungsrecht
- über Verwaltung als „Gesetzesvollzug“, „Management“ oder „policy implementation“
- über die Funktion des Gesetzes **primär als Handlungsmaßstab der Verwaltung oder primär als Kontrollmaßstab** für die Gerichte

II. Heranziehung der nationaler Rechtsanwendungs-routinen bei der Anwendung des Unionsrechts

Unterschiedliche nationale „Methodenkulturen“ setzen sich in unterschiedlichen „verwaltungsrechtlichen Denkweisen“ fort (Folie 2 von 2)

- über das „Besondere Verwaltungsrecht“ als eine Summe einzelner systematisch erschlossener Teil-Rechtsgebiete oder eher als Bündel verschiedener „Politiken“ (z.B. Baurecht vs. „urban planning“; Kommunalrecht vs. local self government)
- über die Notwendigkeit des Erwerbs von Rechtskenntnissen in der Ausbildung zum höheren und gehobenen Verwaltungsdienst
- über die Rolle des Verwaltungsverfahrens nur zur Tatsachenermittlung oder auch als Verfahren „diskursiver Rechtsfindung“

Insgesamt sind diese Unterschiede auch zwischen benachbarten EU-Mitgliedstaaten bzw. „gleichsprachigen“ EU-Mitgliedstaaten erheblich und fügt sich nicht in die „klassische“ Klassifizierung von „Rechtsfamilien“ ein

Siehe hierzu *Stelkens/Andrijauskaitė/Marique*, in: Stelkens/Andrijauskaitė (Hrsg.), Good Administration and the Council of Europe, 2020, Rn. 31.32 ff. (zu den Unterschieden bei den westeuropäischen Staaten), Rn. 31.59 ff. (zu den Unterschieden zwischen den baltischen, mittel-, ost- und südosteuropäischen Staaten).

II. Heranziehung der nationaler Rechtsanwendungs-routinen bei der Anwendung des Unionsrechts

Deutsche Rechtsanwendungsroutinen bauen auf der deutschen „Juristischen Methodenlehre“ auf, die im Wesentlichen als „Argumentationskodex“ verstanden wird, der

- auf dem Ideal der „einzig richtigen Entscheidung“ aufbaut: Es gibt nur eine „richtige“ Antwort auf eine konkrete Rechtsfrage, die „nur“ gefunden werden muss (hierzu nächste Folien)
- sich der Technik der „**Subsumtion**“ (Syllogismus) bedient - ohne, dass der Richter (oder andere Rechtsanwender) zu „**Subsumtionsautomaten**“ werden
- voraussetzt, dass grundsätzlich jedes Wort in einem Gesetzestext wichtig ist und bewusst gewählt wurde, um genau zu beschreiben, welche konkreten Fälle von der Norm umfasst werden sollen und welche nicht
- als Regel davon ausgeht, dass eine Vorschrift nach dem „Wenn-dann-Prinzip“ aufgebaut ist, also **zwischen Tatbestand und Rechtsfolge** zu unterscheiden ist (sog. **konditionale Rechtsetzung** – hierzu auch § 3 C des Kurses)

II. Heranziehung der nationaler Rechtsanwendungs-routinen bei der Anwendung des Unionsrechts

Deutsche Rechtsanwendungsroutinen bauen auf dem Ideal der **einzig richtigen**, sich aus dem Gesetz ergebenden **Entscheidung** auf (Folie 1 von 2):

- Ideal setzt Annahme voraus, dass das geltende Recht auf jede Rechtsfrage eine konkrete Antwort gibt, die „gefunden“ werden muss (Verbot der Rechtsverweigerung/Annahme der „Vollständigkeit der Rechtsordnung“)
- Ideal setzt Konsens darüber voraus, wie diese Antwort „methodengerecht“, d. h. juristisch korrekt zu finden ist (sog. „juristische Methodenlehre“)
- Ideal setzt Pflicht zur „methodisch-korrekten“ Begründung der getroffenen Entscheidung zur Sicherung der Überprüfbarkeit der „Richtigkeit“ der gefundenen Antwort voraus
- Ideal baut auf der Vorstellung auf, dass rechtliche Entscheidungen nicht primär Ausdruck der Persönlichkeit des Entscheiders (des Richters) sein sollten, sondern letztlich von anderen Personen in derselben Konstellation „wiederholbar“ wären, diese also zu demselben Ergebnis kommen müssten.

II. Heranziehung der nationaler Rechtsanwendungs-routinen bei der Anwendung des Unionsrechts

Deutsche Rechtsanwendungsroutinen bauen auf dem Ideal der **einzig richtigen**, sich aus dem Gesetz ergebenden **Entscheidung** auf (Folie 2 von 2):

- Ideal sichert Einheitlichkeit der Rechtsanwendung im Bundes- bzw. Landesgebiet, da am Ende ggf. die obersten Gerichte über die richtige Begriffsbestimmung (letztverbindlich) entscheiden – und dient damit auch der Rechtssicherheit (Vorhersehbarkeit behördlicher Entscheidungen)
- Ideal ermöglicht dem Gesetzgeber, bestimmte Begriffe als „Kurzform“ zur Umschreibung komplexer Sachverhalte gezielt einzusetzen
- ist dem Rechtsanwender weniger objektiv *vor*gegeben als subjektiv als „Leitidee der Richtigkeit“ (**regulative Idee**) aufgegeben (hierzu *Damler/Zeyher*, AcP 218 [2018], 905, 920 ff.)
- Ideal ist natürlich auch in Deutschland nicht unbestritten (zusammenfassend *Stelkens*, Festschrift für Maximilian Herberger, 2016, S. 895 ff.)

II. Heranziehung der nationaler Rechtsanwendungs-routinen bei der Anwendung des Unionsrechts

Deutsche Rechtsanwender neigen daher dazu:

- Unionsrechtsakte in „Tatbestand“ und „Rechtsfolge“ zu zerlegen und anzunehmen, dass jedes Wort in einem Unionsrechtsakt bewusst gewählt worden ist, um bestimmte Sachverhalte in den Anwendungsbereich der auszulegenden Norm einzubeziehen ist oder nicht
- zu erwarten, dass der EuGH ähnliche Begründungen für seine Entscheidungen liefern müsste, wie sie von deutschen Gerichten geleistet werden
- zu unterstellen, dass die nach deutschen Standards „methodisch korrekt“ gefundenen Ergebnisse im Wesentlichen „klar“ seien und letztlich auch vom EuGH so „gefunden“ werden müssten, wenn dieser nur methodisch korrekt arbeiten würde
- auch bei der Auslegung von Unionsrechtsakten allein auf deutsche Literatur und Rechtsprechung zu verweisen

Siehe z. B. die Argumentation von BGH, VI ZB 39/18 v. 24.9.2019, Rn. 33 ff. = BGHZ 223, 168 Abs. 33 ff.

II. Heranziehung der nationaler Rechtsanwendungs-routinen bei der Anwendung des Unionsrechts

Besonderheiten des schwedischen/dänischen Zugangs:

- Wenig Erfahrungen mit verfassungskonformer Auslegung aus Respekt vor demokratischem Gesetzgeber und damit auch kaum Erfahrungen mit der Normenhierarchie

- Daher auch wenig Problembewusstsein in Bezug auf Vorrang des Unionsrechts und unionsrechtskonforme Auslegung nationalen Rechts

- Folge: Jedenfalls zeitweilig im Vergleich zur Bevölkerungszahl (aber auch in absoluten Zahlen) extrem geringe Anzahl von Richtervorlagen nach Art. 267 AEUV

  hierzu: *Bernitz*, in: Cardonnel u. a. (Hrsg.), Constitutionalising the EU Judicial System – Essays in Honour of Pernilla Lindh, 2012, 177 ff.; *Martinsen/Wind*, in: Koch u. a. (Hrsg.), Europe – The New Legal Realism – Essays in Honour of Hjalte Rasmussen, 2010, S. 479 ff.; ferner: *Gerbrandy*, Review of European Administrative Law, 7 (2014), 33 ff.

II. Heranziehung der nationaler Rechtsanwendungs-routinen bei der Anwendung des Unionsrechts

Französisches Modell:

- Fehlen der „Subsumtionsidee“ in Frankreich (*Autexier*, Introduction au droit public allemand, 1997, Rn. 191 f.)
- Prinzip des Art. 5 Code Civil:

> „Il est défendu aux juges de prononcer par voie de disposition générale et réglementaire sur les causes qui leur sont soumises.“

- Im Vergleich zu Deutschland nur eingeschränkte verwaltungsgerichtliche Kontrolle (vgl. *Perrière/Labrune*, NVwZ 2016, 280 ff.).

II. Heranziehung der nationaler Rechtsanwendungs-routinen bei der Anwendung des Unionsrechts

Common Law Modell (wobei die Frage ist, inwieweit britisches Rechts-verständnis post-Brexit noch Aussagekraft für das Unionsrecht haben kann):

- Annahme eines grundsätzlichen "Vertretbarkeitsspielraums“ bezüglich der behördlichen Rechtsanwendung durch „Ultra-Vires-Doktrin„*? (Kleve/Schirmer*, in: J.-P. Schneider [Hrsg.], Verwaltungsrecht in Europa I, 2007, S. 35, 150 ff.)
- Schwere Zugänglichkeit der Rechtskonzepte des englisch-walisischen (Verwaltungs-)Rechtssystems für „Kontinentaleuropäer“ (vgl. hierzu etwa *Birkinshaw*, in: Becker u. a. [Hrsg.], Verfassung und Verwaltung in Europa – Festschrift Schwarze, 2014, S. 19 ff.)
- Starke Betonung der „akteursbezogenen“ Sichtweise auf das Recht unter Hervorhebung von Richterpersönlichkeiten (vgl. *Lepsius*, JöR n. F. 64 [2016], 124, 139 ff.) – zeigt sich insbesondere auch in der Art der Begründung richterlicher Entscheidungen (jeder Richter gibt sein eigenes Votum in Ich-Form mit eigener Begründung ab)
- Spezifische Auswirkungen des Unionsrechts auf das britische Recht (in Vor-Brexit-Zeiten): *Gabayet*, Revue du droit public 2017, 295 ff.

III. Problembewusstsein als „zweitbeste“ Lösung

Wenn und soweit Unionsrecht nur von Rechtsanwendern angewendet wird, die nationale „Rechtsanwendungsroutinen“ verinnerlicht haben, erscheint die Entwicklung wirklich verinnerlichter unionsweit einheitlicher Routinen bei der Auslegung und Anwendung des Unionsrechts Utopie und lässt sich auch nicht einseitig „verordnen“. National „eingeübte“ Routinen des Gesetzesverständnisses der Gesetzesanwendung lassen sich nicht einfach ändern. Dies gilt insbesondere, wenn

- nicht klar ist, in welche Richtung eine Änderung wünschenswert sein könnte, da sich eben noch keine gemeineuropäischen Routinen für die Anwendung des Unionsrechts entwickelt haben.
- der Änderungsanlass in keinem Verhältnis zum Änderungsaufwand insbesondere bei der täglichen „Rechtsarbeit“ steht („echte“ unionsrechtliche Fragestellungen lassen sich nach wie vor noch recht gut von rein nationalen Rechtsproblemen abschichten).
- sich viele als „Großkonflikte“ zwischen unionalen und nationalen „Regelungsdesigns“ geschilderte Probleme bei näherer Betrachtung als Probleme der spezifischen Umsetzung einzelner EU-Richtlinien oder EU-Verordnungen auf Grund unzureichender „Einpassung“ in den nationalen Regelungskontext erweisen.

III. Problembewusstsein als „zweitbeste“ Lösung

„**Problembewusstsein steigern**“ **als realistische „zweitbeste“ Lösung** durch

- Infragestellung der eigenen Rechtsanwendungsroutinen, wenn man zu einer vermeintlich eindeutigen Lösung bei der Auslegung des Unionsrechts gekommen ist
- Nachfragen bei Kollegen aus anderen EU-Mitgliedstaaten und ggf. gezielte Vernetzung zu diesem Zweck: Wenn ein bestimmtes unionsrechtliches Rechtsproblem ausschließlich im eigenen Mitgliedstaat gesehen wird bzw. von Kollegen aus dem EU-Ausland nicht nachvollzogen werden kann, spricht einiges dafür, dass es nicht existiert

III. Problembewusstsein als „zweitbeste“ Lösung

„**Problembewusstsein steigern**“ **als realistische „zweitbeste“ Lösung** durch

- Bewusstsein dafür entwickeln, dass EuGH-Entscheidungen nicht so zu lesen sein müssen, wie z. B. Entscheidungen deutscher Höchstgerichte, und erkennen, dass die Entscheidungsbegründungen i.d.R. nur auf den konkreten Fall bezogen sind und nicht vorschnell als verallgemeinerungsfähig angesehen werden dürfen

  Zur „Praxis der inkrementellen Konkretisierung“ in der EuGH-Rechtsprechung treffend: *Thym*, DÖV 2014, 941, 942 f.; ferner *Arnull*, E.L. Rev. 43 (2018). 904 ff.; *Coutron*, RTD eur. 2009, 643 ff.; *Everling*, EuR 1994, 127, 136 ff.; *Hahn*, ThürVBl. 2004, 228; *Michl*, EuR 2018, 456 ff.; *Šadl*, CML Rev 58 (2021), 1761 ff.

- Bewusstsein dafür entwickeln, dass auch EuGH-Entscheidungen mehrsprachig erstellt werden (mit Französisch als Arbeitssprache und einer jeweiligen Fallsprache), so dass auch hier Übersetzungsprobleme entstehen können

  Hierzu *Mulders*, in Prechal/van Roermund (Hrsg.), The Coherence of EU Law, 2008, S. 3 ff.

C) Konditionale und finale Rechtsetzung im EU-Verwaltungsrecht

Die Folgenden Überlegungen beruhen auf den

- primär das Umweltrecht betreffenden Untersuchungen von *Breuer*, AöR 127 (2002), S. 523 ff.; *Fonk*, DVBl. 2010, 626 ff.; *Hansmann*, NVwZ 2006, 51 ff.

- primär das Regulierungsrecht betreffenden Untersuchungen von *Breuer*, NVwZ 2004, 520, 522 ff.; *Burgi*, DVBl 2005, 269, 272 ff.; *Ludwigs*, Verwaltung 44 (2011), 41, 57 ff.

:

C) Konditionale und finale Rechtsetzung im EU-Verwaltungsrecht

Insbesondere im Bereich der Eingriffsverwaltung entspricht der deutschen Rechtsetzungstradition die sog. „**konditionale Rechtsetzung**“:

- Behördliche Befugnisnormen sind i.d.R. nach dem **Wenn-Dann-Prinzip** strukturiert: Wenn ein bestimmter Tatbestand erfüllt ist, dann soll eine bestimmte Rechtsfolge eintreten. Wenn bestimmte Voraussetzungen gegeben sind, ist eine Genehmigung zu erteilen; wenn gegen bestimmte Pflichten verstoßen wird, muss/darf/soll die Behörde bestimmte Maßnahmen anordnen.
- Konditionale Rechtsetzung führt insbesondere i. V. mit dem **Vorbehalt des Gesetzes** zu einer weitgehenden **Verrechtlichung des Verwaltungshandelns**: Ob und wie etwas zu tun ist, ist vom Gesetzgeber (abschließend) vorgegeben. Behörden wie Bürger sind als Adressaten zwingender und justiziabler Verpflichtungen gebunden.
- Dies wird auch als Gebot des **Bestimmtheitsgrundsatzes** gesehen, der die Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe zwar nicht ausschließt, jedoch ihre Anwendung durch die Verwaltung für gerichtlich überprüfbar ansieht
- Konditionale Rechtsetzung ist auch mit der Vorstellung gerichtlich durchsetzbarer (Individual)Rechte verbunden.

C) Konditionale und finale Rechtsetzung im EU-Verwaltungsrecht

Finale Rechtsetzung:

- kennt keine strikte Trennung zwischen Tatbestand und Rechtsfolge, sondern weist der Verwaltung einen Abwägungs- und Gestaltungsspielraum zur Bewältigung bestimmter rechtlich vorgegebener Ziele und die rechtlichen Instrumente zu, die sie einsetzen soll und darf, um diese Ziele zu erreichen.
- weist damit die Entscheidung über das „Ob“ und das „Wie“ der Erreichung der gesetzlich vorgegebenen Ziele der Verwaltung zu – Gesetz wird **weniger als Bindungsquelle** denn **als Delegationsgrundlage für Verwaltungs-entscheidungen** verstanden (vgl. *Hwang*, AöR 136 (2011), 553, 561)
- **Standardbeispiel und Grundmodell für finale Rechtsetzung** sind in Deutschland die Regelungen zur Bauleitplanung nach dem BauGB (im Bereich der räumlichen Gesamtplanung)
- ist in Rechtsordnungen anderer EU-Mitgliedstaaten jedoch auch im Bereich der „klassischen“ Eingriffs- und Genehmigungsverwaltung weit verbreitet

  Siehe z. B. für Frankreich: *Marsch*, in: J.-P. Schneider (Hrsg.), Verwaltungsrecht in Europa II, 2009, S. 73

C) Konditionale und finale Rechtsetzung im EU-Verwaltungsrecht

EU-Rechtsetzung folgt tendenziell eher der Logik finaler Rechtsetzung:

- Es werden im Anwendungsbereich des Vorbehalts des Gesetzes geringere Anforderung an die „Bestimmtheit“ einer gesetzlichen Regelung gestellt, als dies deutschem Rechtsverständnis entspricht
- Keine strikte Trennung zwischen „Aufgaben-“ und „Befugnisnormen“ (*Classen*, EuR – Beih. 1/2016, 79, 85)
- für „klassische“ Bereiche der „Eingriffsverwaltung“ werden damit Rechtsatz-strukturen geschaffen, die in Deutschland bisher nur für den Bereich des raumbezogenen Planungsrechts verwendet worden sind
- Dies berührt die Schutzwirkung der Grundrechte der Betroffenen, die bei finaler Rechtsetzung (teilweise) unter einen Abwägungsvorbehalt gestellt werden können, wo früher ein strikter Genehmigungsanspruch bestand (dies betrifft insbesondere das Regulierungsrecht)
- Dies ist aus deutscher Perspektive nicht schon rechtsstaatswidrig, jedoch sicher ungewohnt. Dies betrifft insbesondere die Frage, ob es überhaupt im deutschem Sinne das Konzept der gebundenen Verwaltung im Unionsrecht gibt (nächste Folien)

D) Gebundene Verwaltung und administrative Entscheidungsspielräume im EU-Verwaltungsrecht

Der Auslegung von Unionsrecht wird in Deutschland vielfach das Konzept der „strikt gebundenen Verwaltung“ als „Auslegungserwartung“ zu Grunde gelegt

Das deutsche Konzept der „strikt gebundenen“ Verwaltung beruht dabei auf

- dem „Ideal der einzig richtigen, sich aus dem Gesetz ergebenden Entscheidung“ (auch bei der Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe)
- dem Gesetzgebungsleitbild der „konditionalen Rechtsetzung“ mit seiner strikten Trennung von Tatbestand und Rechtsfolge

Dies wirft die Frage auf, ob strikt gebundene Verwaltung im deutschen Sinne als konstruktive Regel auch der Auslegung von Unionsrecht zu Grunde gelegt werden kann.

I. Konzept der strikt gebundenen Verwaltung im deutschen Verwaltungs-recht

II. Existenz strikt gebundener Verwaltung im deutschen Sinne auf Unionsebene?

I. Konzept der strikt gebundenen Verwaltung im deutschen Verwaltungsrecht

(Strikt) Gebundene Verwaltung im Sinne des deutschen Verwaltungsrechts

- liegt vor, wenn das Gesetz der Verwaltung zwingend vorschreibt, dass die Verwaltung dann, wenn ein bestimmter Lebenssachverhalt die Voraussetzungen aller Tatbestandsmerkmale der Norm erfüllt, zwingend die im Gesetz vorgesehene Rechtsfolge herbeiführen muss
- räumt der Verwaltung in einer bestimmten tatsächlichen Situation (dem Lebenssachverhalt) keinen Entscheidungsspielraum ein, sondern gibt strikt vor, dass nur eine Entscheidung in dieser Situation rechtmäßig sein kann
- intendiert i.d.R. eine **schematische Gleichbehandlung** gleicher Fälle allein schon durch die strikte „schematische“ Anwendung des allgemeinen Gesetzes (ohne die Möglichkeit, im Einzelfall abweichende Entscheidungen zu treffen)
- kreiert damit eine **hohe Vorhersehbarkeit des Verwaltungshandelns** aber um den Preis der Inflexibilität in komplexeren oder außergewöhnlichen Situationen, soweit der Gesetzgeber dem nicht durch Ausnahme- und Härtefallregelungen selbst Rechnung trägt
- ist im deutschen Verwaltungsrecht die **konstruktive** Regel, Entscheidungsspielräume der Verwaltung sind die konstruktive (begründungsbedürftige) Ausnahme

I. Konzept der strikt gebundenen Verwaltung im deutschen Verwaltungsrecht

„[…] **la majestueuse égalité des lois**, qui interdit au riche comme au pauvre de coucher sous les ponts, de mendier dans les rues et de voler du pain.“

„[…] die majestätische Gleichheit der Gesetze, die Reichen wie Armen verbietet, unter Brücken zu schlafen, auf den Straßen zu betteln und Brot zu stehlen.“

Anatole France, Le Lys rouge (Paris: Calmann-Lévy: 14. Aufl. 1894), S. 118

(Strikt) Gebundene Verwaltung im Sinne des deutschen Verwaltungsrechts

- weist allein dem Gesetzgeber die Verantwortung für die „Sachangemessenheit“ der zu treffenden Entscheidung in allen vom Gesetz erfassten Fällen zu
- beschränkt die Tätigkeit der Verwaltung idealtypisch darauf, die erforderlichen Tatsachen zu ermitteln, um feststellen zu können, ob ein Lebenssachverhalt vorliegt, der die Anwendung des Gesetzes vorsieht
- erfolgt „ohne Ansehen der Person“ und deren persönlichen Lebensumstände, dies nicht zum Gegenstand des Tatbestands der Norm gemacht wird

I. Konzept der strikt gebundenen Verwaltung im deutschen Verwaltungsrecht

(Strikt) Gebundene Verwaltung im Sinne des deutschen Verwaltungsrechts kann für den Adressaten der Entscheidung

- **günstig** sein, nämlich immer dann, wenn ihm kraft Gesetzes ein Anspruch auf eine bestimmte Verwaltungsleistung gewährt wird, den die Verwaltung bei Vorliegen der gesetzlichen Tatbestandsvoraussetzungen erfüllen muss

  Beispiel: Anspruch auf Erteilung einer Genehmigung bei Vorliegen der Genehmigungsvoraussetzungen, Anspruch auf Sozialleistungen bei Vorliegen der Sozialleistungsvoraussetzungen (vgl. BVerwG, V C 78/54 v. 24.6.1954 = BVerwGE 1, 158 ff. [als grundlegende Entscheidung zum Sozialhilferecht])

- **belastend** sein, nämlich immer dann, wenn eine gesetzliche Grundlage für einen Grundrechtseingriff vorsieht, dass bei Vorliegen ihrer Tatbestandsvoraussetzungen zwingend die dort vorgesehenen Belastungen aufzuerlegen sind

  Beispiel: Steuer- und Abgabentatbestände (strikt gebundene Verwaltung im Steuer- und Abgabenrecht gilt als Ausdruck der Steuergerechtigkeit und der Gleichheit vor dem Steuergesetz); einige Eingriffsermächtigungen im Bereich der Gefahrenabwehr

I. Konzept der strikt gebundenen Verwaltung im deutschen Verwaltungsrecht

(Strikt) Gebundene Verwaltung im Sinne des deutschen Verwaltungsrechts

- wird in der Gesetzessprache meistens wie folgt ausgedrückt:
  - „Wenn […], **ist** [etwas] **zu** [tun oder unterlassen] “
  - „Wenn […], **hat** [die Behörde etwas] **zu** [tun oder unterlassen]“
  - „Wenn […], **muss** [etwas getan unterlassen] werden“
- kann auch Ergebnis des **Vorbehalts des Gesetzes** sein, nämlich dann, wenn der Gesetzgeber der Verwaltung nur unter engen abschließend formulierten Voraussetzungen bestimmte Grundrechtseingriffe gestattet, so dass Eingriffe jenseits dieser Ermächtigungen strikt ausgeschlossen sind
- kann auch Ergebnis **grundrechtlicher Schutzpflichten** sein, nämlich dann, wenn sich aus den Grundrechten strikte Ansprüche auf bestimmte staatliche Leistungen ergeben, die gerichtlich durchsetzbar sein sind (vgl. erneut BVerwG, V C 78/54 v. 24.6.1954 = BVerwGE 1, 158 ff.)

I. Konzept der strikt gebundenen Verwaltung im deutschen Verwaltungsrecht

Rechts*widrige* Entscheidungen trifft die Verwaltung bei gebundener Verwaltung (Folie 1 von 2),

- wenn sie auf **einen zutreffend erfassten Lebenssachverhalt „falsches Recht“ anwendet**, also die Tatbestandsvoraussetzungen oder die Rechtsfolgen der angewendeten Norm falsch bestimmt (z. B. weil einschlägige Regelungen falsch verstanden oder übersehen werden).

  ***(blödes) Beispiel*:** Die Behörde setzt Hundesteuer für das Halten der Katze „Mimi“ gegenüber Katzenhalter fest, weil sie Katzen für „Hunde“ im Sinne des Gesetzes hält.

- wenn sie **das anzuwendende Recht zwar „richtig“ versteht, jedoch auf einen unzutreffend erfassten Lebenssachverhalt anwendet**. Wenn sich der Lebenssachverhalt tatsächlich so zugetragen hätte, wie die Verwaltung annimmt wäre die Entscheidung rechtmäßig gewesen – nur weicht dasjenige, was sich tatsächlich ereignet hat, von dem, was die Behörde annimmt, was sich tatsächlich ereignet hat, in einem Umfang ab, dass die Tatbestandsvoraussetzungen der Norm in tatsächlicher Hinsicht nicht erfüllt sind.

  Beispiel: Eine Kommune setzt Hundesteuer fest, weil sie annimmt, der Adressat des Bescheides würde einen Hund halten (Tatbestandsvoraussetzung der Hundesteuer); der Betroffene hält aber keinen Hund (sondern hat z. B. nur für eine Woche auf einen fremden Hund aufgepasst).

I. Konzept der strikt gebundenen Verwaltung im deutschen Verwaltungsrecht

Rechts*widrige* Entscheidungen trifft die Verwaltung bei gebundener Verwaltung (Folie 2 von 2)

- bei „**Doppelfehlern**“: Es wird auf einen unzutreffend erfassten Sachverhalt „falsches Recht“ angewandt (die Norm wird in einer Weise angewandt, die [auch dann] fehlerhaft gewesen wäre, wenn sich der unzutreffend erfasste Sachverhalt wirklich ereignet hätte).

  ***(blödes) Beispiel*:** Die Behörde setzt Hundesteuer für das Halten der Katze „Mimi“ fest, weil sie davon ausgeht, dass Katzen „Hunde“ im Sinne des Gesetzes seien. Der Betroffene hat keinen Hund und seine Katze „Mimi“ ist seit Jahren tot.

  Aber: Doppelfehler müssen nicht zwingend zu einem insgesamt rechtswidrigen Ergebnis führen: Nämlich dann nicht, wenn die angewandte Norm auf den wirklich vorliegende Situation so hätte angewandt werden müssen, wie sie auf den unzutreffend erfassten Sachverhalt (fehlerhaft) angewandt wurde. Hier hat die Behörde dann aus doppelt falschen Gründen (zufällig) das rechtlich gewünschte Ergebnis erzielt. Dies ist aber eher selten

  ***(noch blöderes) Beispiel*:** Die Behörde hält den Hund „Mimi“ für eine Katze und setzt für das Halten der Katze „Mimi“ Hundesteuer fest, weil sie davon ausgeht, dass Katzen „Hunde“ im Sinne des Gesetzes seien. Der Halter des Hundes „Mimi“ schuldet tatsächlich für das Halten dieses Hundes Hundesteuer in der von der Behörde festgesetzten Höhe.

I. Konzept der strikt gebundenen Verwaltung im deutschen Verwaltungsrecht

Recht*mäßige* Entscheidungen trifft die Verwaltung bei gebundener Verwaltung, wenn sie

- ihren Entscheidungen ein Verständnis des geltenden Rechts zu Grunde legt, das das „einzig richtige Verständnis ist“

  Ob dies der Fall ist, wird ggf. in einem Gerichtsverfahren abschließend entschieden

- im konkreten Einzelfall nach Maßgabe des Verwaltungsverfahrensrechts den Sachverhalt zutreffend ermittelt hat also von tatsächlichen Gegebenheiten ausgeht, die sich auch tatsächlich so abgespielt haben.

  Ob dies der Fall ist, wird in Deutschland ebenfalls gerichtlich vollständig in der Form kontrolliert, dass das Gericht nicht (nur) prüft, ob die Verwaltung alles getan hat, um den Lebenssachverhalt vollständig zu ermitteln: Das Gericht „erforscht den Sachverhalt“ selbst „von Amts wegen“ (§ 86 Abs. 1 VwGO)

- im konkreten Fall zutreffend davon ausgegangen ist, dass der ermittelte Sachverhalt den Rückschluss auf das Vorliegen der Tatbestandsvoraussetzungen der Norm rechtfertigt

I. Konzept der strikt gebundenen Verwaltung im deutschen Verwaltungsrecht

BVerfG, 1 BvL 6/14 u. a. v. 22.11.2016, Rn. 20 = BVerfGE 143, 216, 224 f. [Hervorhebungen vom Verf.])

„Das Grundrecht des Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG garantiert jedem den Rechtsweg, der geltend macht, durch die öffentliche Gewalt in eigenen Rechten verletzt zu sein. Damit wird [….] auch die Wirksamkeit des Rechtsschutzes gewährleistet. Die Bürgerinnen und Bürger haben einen Anspruch auf eine möglichst wirksame gerichtliche Kontrolle in allen von der Prozessordnung zur Verfügung gestellten Instanzen (vgl. BVerfGE 129, 1 <20> m.w.N.; stRspr). **Dazu gehört vor allem, dass das Gericht - bezogen auf das als verletzt behauptete Recht - eine hinreichende Prüfungsbefugnis über die *tatsächliche* und *rechtliche* Seite des Rechtsschutzbegehrens hat sowie über eine zureichende Entscheidungsmacht verfügt, um einer erfolgten oder drohenden Rechtsverletzung abzuhelfen** (vgl. BVerfGE 61, 82 <111>; auch BVerfGE 101, 106 <123>). Aus der Garantie effektiven Rechtsschutzes folgt grundsätzlich die Pflicht der Gerichte, die angefochtenen Verwaltungsakte in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht vollständig nachzuprüfen (BVerfGE 129, 1 <20> m.w.N.; stRspr).“

I. Konzept der strikt gebundenen Verwaltung im deutschen Verwaltungsrecht

Die (gerichtliche) Rechtmäßigkeitskontrolle getroffener Verwaltungsentscheidungen bei (strikt) gebundener Verwaltung

- wird durch die Verwendung „unbestimmter Rechtsbegriffe“ (Begriffe, deren Inhalt und genaue Definition nicht selbstverständlich feststehen, sondern verschiedenen Interpretationen zugänglich sind und der Auslegung bedürfen) nicht eingeschränkt. Unbestimmte Rechtsbegriffe schließen also strikt gebundene Verwaltung nicht aus
- vollständige gerichtliche Kontrolle der Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe durch die Verwaltung (nach dem Ideal der einzig richtigen Entscheidung) ist sogar Voraussetzung, dass die gesetzliche Grundlage **im Anwendungsbereich des Vorbehalts** des Gesetzes als dem **Bestimmtheitsgebot** genügend angesehen wird (nächste Folien)

I. Konzept der strikt gebundenen Verwaltung im deutschen Verwaltungsrecht

BVerfG, 2 BvR 882/09 v. 23.3.2011, Rn. 73 = BVerfGE 128, 282, 317

„Die Voraussetzungen für die Zulässigkeit des Eingriffs müssen hinreichend klar und bestimmt geregelt sein […]. Der Gesetzgeber ist gehalten, seine Vorschriften so bestimmt zu fassen, wie dies nach der Eigenart der zu ordnenden Lebens-sachverhalte mit Rücksicht auf den Normzweck möglich ist […]. Die notwendige **Bestimmtheit fehlt nicht schon deshalb, weil eine Norm auslegungsbedürftig ist** […]. **Die Betroffenen müssen jedoch die Rechtslage erkennen und ihr Verhalten danach einrichten können** […], und die **gesetzesausführende Verwaltung muss für ihr Verhalten steuernde und begrenzende Handlungs-maßstäbe vorfinden** […]. Zur notwendigen Erkennbarkeit des Norminhalts gehört die Klarheit […] und, als deren Bestandteil, die Widerspruchsfreiheit […] der Norm. Die Anforderungen an den Grad der Klarheit und Bestimmtheit sind umso strenger, je intensiver der Grundrechtseingriff ist, den eine Norm vorsieht […]. Für die näheren Anforderungen kann, nicht zuletzt in der Frage, inwieweit Maßgaben, die sich aus dem Grundgesetz ableiten lassen, ausdrücklicher und konkretisierender Festlegung im einfachen Gesetz bedürfen, auch der jeweilige Kreis der Norm-anwender und Normbetroffenen von Bedeutung sein […].“

I. Konzept der strikt gebundenen Verwaltung im deutschen Verwaltungsrecht

BVerfG, 2 BvR 1048/11 v. 20.6.2012, Rn. 118 = BVerfGE 131, 268, 306 f.

„Das Bestimmtheitsgebot schließt die Verwendung wertausfüllungsbedürftiger Begriffe bis hin zu Generalklauseln nicht aus […]. Der Gesetzgeber muss in der Lage bleiben, der Vielgestaltigkeit des Lebens Herr zu werden […]. Dabei lässt sich der Grad der für eine Norm jeweils erforderlichen Bestimmtheit nicht abstrakt festlegen, sondern hängt von den Besonderheiten des jeweiligen Tatbestandes einschließlich der Umstände ab, die zur gesetzlichen Regelung geführt haben […]. Gegen die Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe bestehen keine Bedenken, wenn sich **mit Hilfe der üblichen Auslegungsmethoden**, insbesondere durch Heranziehung anderer Vorschriften desselben Gesetzes, durch Berücksichtigung des Normzusammenhangs oder aufgrund einer gefestigten Rechtsprechung eine zuverlässige Grundlage für eine Auslegung und Anwendung der Norm gewinnen lässt […]. **Die Rechtsprechung ist zudem gehalten, verbleibende Unklarheiten über den Anwendungsbereich einer Norm durch Präzisierung und Konkretisierung im Wege der Auslegung nach Möglichkeit auszuräumen** […].“

Ebenso: BVerfG, 2 BvR 309/15 und 502/16 v. 24.7.2018, Rn. 77 ff. = BVerfGE 149, 293, 323 ff.

I. Konzept der strikt gebundenen Verwaltung im deutschen Verwaltungsrecht

Unbestimmte Rechtsbegriffe und gebundene Verwaltung

- Auch bei „unbestimmten Rechtsbegriffen“ gilt das „**Ideal der einzig richtigen, sich aus dem Gesetz ergebenden Entscheidung**“; es ist insoweit (auch) Aufgabe der Rechtsprechung diese unbestimmten Rechtsbegriffe zu konkretisieren und damit deren Auslegung zu vereinheitlichen und handhabbar zu machen
- Auch wenn unbestimmte Rechtsbegriffe verwendet werden, prüft das Gericht zudem, ob die Verwaltung ihrer Entscheidung einen **zutreffend ermittelten Sachverhalt** zu Grunde gelegt hat und ob dieser Sachverhalt rechtfertigt, vom Vorliegen der Tatbestandsvoraussetzungen der Norm auszugehen.
- Mit der **Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe sind damit nicht automatisch behördliche Entscheidungsspielräume und Letztentscheidungsbefugnisse und verbunden**
- Nur bei der Anwendung einiger (weniger) gesetzlicher Regelungen, die unbestimmte Rechtsbegriffe enthalten, werden der Behörde „**Beurteilungsspielräume**“ (i. S. von **Bewertungsspielräumen** bei der Beurteilung, ob der zutreffend erfasste Sachverhalt den Tatbestandsvoraussetzungen der anzuwendenden Norm entspricht) eingeräumt.

I. Konzept der strikt gebundenen Verwaltung im deutschen Verwaltungsrecht

Die (gerichtliche) Rechtmäßigkeitskontrolle getroffener Verwaltungsentscheidungen bei (strikt) gebundener Verwaltung

- ist damit auf die Kontrolle der „**Richtigkeit“ des Entscheidungsergebnisses** begrenzt: Es wird (nur) geprüft, ob die von der Verwaltung getroffene Entscheidung im Ergebnis dem entspricht, was das Gericht auf Grund eigener Sachverhaltsermittlung und eigener Auslegung der einschlägigen Rechtsgrundlagen als zutreffend erachtet hätte
- interessiert sich damit **nicht für die Motive**, aus denen die Verwaltung eine bestimmte Entscheidung getroffen hat: Eine Entscheidung, die aus völlig falschen Gründen getroffen wird, ist dennoch rechtmäßig, wenn sie nach Auffassung des Gerichts im Ergebnis nicht anders hätte ausfallen können.
- dies kommt auch in der Regelung des § 46 VwVfG zum Ausdruck – nächste Folie

I. Konzept der strikt gebundenen Verwaltung im deutschen Verwaltungsrecht

§ 46 VwVfG - Folgen von Verfahrens- und Formfehlern

Die Aufhebung eines Verwaltungsaktes, der nicht nach § 44 nichtig ist, kann nicht allein deshalb beansprucht werden, weil er unter Verletzung von Vorschriften über das Verfahren, die Form oder die örtliche Zuständigkeit zustande gekommen ist, wenn offensichtlich ist, dass die Verletzung die Entscheidung in der Sache nicht beeinflusst hat.

- § 46 VwVfG bestätigt, dass sich die gerichtliche Kontrolle bei gebundener Verwaltung auf eine reine Ergebniskontrolle begrenzt (siehe hierzu auch *Pünder*, Jura 2015, 1307, 1313 f.)
- § 46 VwVfG zeigt aber auch, dass die **sachliche und instanzielle Unzuständigkeit** der Behörde eine Maßnahme auch dann zu einer Aufhebung durch das Gericht führt, wenn die sachlich oder instanziell zuständige Behörde keine andere Entscheidung in der Sache hätte treffen können.

II. Existenz strikt gebundener Verwaltung im deutschen Sinne auf Unionsebene?

Intensität der Gesetzesbindung der Verwaltung und Intensität gerichtlicher Kontrolle:

Intensität der gerichtlichen Kontrolle

Verhältnis zwischen Exekutive und Judikative

⟷

Intensität der Rechtsbindung der Verwaltung

Verhältnis zwischen Exekutive und Legislative

Hierzu: *U. Stelkens*, Paneuropäische allgemeine Rechtsgrundsätze guter Verwaltung zum Ermessen und ihre Bedeutung für die georgische Verwaltung, 2018, S. 5 ff. (Preprint bei Researchgate)

II. Existenz strikt gebundener Verwaltung im deutschen Sinne auf Unionsebene?

Konzept der strikt gebundenen (vollständig im deutschen Sinne gerichtlich kontrollierbaren) strikt gebundenen Verwaltung als konstruktive Regel findet sich in der Rechtsprechung des EuGH nicht wieder. Es wird der Verwaltung vielmehr vielfach ein „Vertretbarkeitsspielraum“ eingeräumt.

Die Gerichtskontrolle beschränkt sich dann darauf, ob die getroffenen Verwaltungsentscheidungen

- auf Tatsachenfeststellungen beruhen, die in einem ordnungsgemäßen Verwaltungsverfahren zu Stande gekommen sind
- sich als eine vertretbare, plausible oder vernünftige Umsetzung des gesetzlichen Willens darstellen (was in der Regel impliziert, dass auch andere Entscheidungen vertretbar, plausibel oder vernünftig und damit rechtmäßig gewesen wären).

Aber: Mitgliedstaatlichen Gerichten wird eine Rücknahme der materiellen Kontrolldichte (und damit ein Abschied vom Modell einer strikt gebundenen Verwaltung auch im Unionsrecht) i.d.R. nicht vorgeschrieben: Deutlich BVerwG, 6 C 13/12 v. 25.9.2013, Rn. 33 ff. = NVwZ 2014, 589 Rn. 33 ff.; BVerwG, 3 C 7/20 v. 30.3.2021, Rn. 24 = LKV 2021, 364, 367

II. Existenz strikt gebundener Verwaltung im deutschen Sinne auf Unionsebene?

EuGH, 55/75 v. 22.1.1976 – Balkan Import-Export GmbH

7. Nach Artikel 1 Absatz 3 der Verordnung Nr. 974/71 wird Absatz 1 (Gewährung oder Erhebung von Ausgleichsbeträgen) „nur angewandt, sofern die Anwendung der [in Absatz 1] genannten Währungsmaßnahmen zu Störungen des Warenverkehrs mit Agrarerzeugnissen führen würde". Gemäß Artikel 6 der Verordnung Nr. 974/71 ist es Sache der Kommission, im sogenannten Verwaltungsausschußverfahren darüber zu entscheiden, ob die Gefahr einer Störung gegeben ist.

8. Da es sich um die Beurteilung eines komplexen wirtschaftlichen Sachverhalts handelt, verfügen die Kommission und der Verwaltungsausschuß in dieser Hinsicht über einen weiten Ermessensspielraum. Bei der Kontrolle über die Rechtmäßigkeit der Ausübung einer solchen Befugnis muß sich der Richter darauf beschränken zu prüfen, ob der Behörde kein offensichtlicher Irrtum oder Ermessensmißbrauch unterlaufen ist oder ob sie die Grenzen ihres Ermessensspielraums nicht offensichtlich überschritten hat.

Im Folgenden wird dann nur geprüft, ob die Entscheidung der Kommission mit dem rechtlichen Vorgaben offensichtlich unvereinbar ist, ohne diese Vorgaben aber näher zu präzisieren (etwa durch Darlegung, wann ”Störungen” anzunehmen sind)

II. Existenz strikt gebundener Verwaltung im deutschen Sinne auf Unionsebene?

EuGH, C-120/97 v. 21.1.1999 - Rn. 27 ff. – Upjohn (Folie 1 von 2)

„32. Nach ständiger Rechtsprechung sind die Bestimmung der zuständigen Gerichte und die Ausgestaltung von gerichtlichen Verfahren, die den Schutz der dem Bürger aus dem Gemeinschaftsrecht erwachsenden Rechte gewährleisten sollen, mangels einer gemeinschaftsrechtlichen Regelung dieses Bereiches Sache der innerstaatlichen Rechtsordnung der einzelnen Mitgliedstaaten; diese Verfahren dürfen jedoch nicht ungünstiger gestaltet sein als bei entsprechenden Klagen, die das innerstaatliche Recht betreffen (Grundsatz der Gleichwertigkeit), und sie dürfen die Ausübung der durch die Gemeinschaftsrechtsordnung verliehenen Rechte nicht praktisch unmöglich machen oder übermäßig erschweren (Grundsatz der Effektivität) […].

33. Die Entscheidungen über den Widerruf von Genehmigungen für das Inverkehrbringen werden von den zuständigen nationalen Behörden nach Abschluß **komplexer Beurteilungen auf medizinisch-pharmakologischem Gebiet** erlassen; es ist nicht ersichtlich, daß nur ein Verfahren der gerichtlichen Nachprüfung solcher nationaler Entscheidungen, das die zuständigen nationalen Gerichte ermächtigt, ihre Würdigung des Sachverhalts, insbesondere der zur Begründung der Widerrufsentscheidung herangezogenen wissenschaftlichen Beweise, an die Stelle der Bewertung zu setzen, die die für den Widerruf der Genehmigungen für das Inverkehrbringen zuständigen nationalen Behörden vorgenommen haben, geeignet ist, zu verhindern, daß die Ausübung der durch die Gemeinschaftsrechtsordnung verliehenen Rechte praktisch unmöglich gemacht oder übermäßig erschwert wird.“

II. Existenz strikt gebundener Verwaltung im deutschen Sinne auf Unionsebene?

EuGH, C-120/97 v. 21.1.1999 - Rn. 27 ff. – Upjohn (Folie 2 von 2)

„34. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes verfügt nämlich eine Gemeinschaftsbehörde, die im Rahmen ihrer Aufgabe komplexe Prüfungen vorzunehmen hat, dabei über einen weiten Ermessensspielraum, dessen Wahrnehmung einer beschränkten gerichtlichen Nachprüfung unterliegt, die nicht einschließt, daß der Gemeinschaftsrichter seine Würdigung des Sachverhalts an die Stelle derjenigen dieser Behörde setzt. Somit beschränkt sich der Gemeinschaftsrichter in einem solchen Fall auf die Prüfung der Tatbestandsvoraussetzungen und ihrer rechtlichen Bewertung durch diese Behörde und insbesondere der Frage, ob deren Handeln einen offensichtlichen Irrtum oder Ermessensmißbrauch aufweist oder ob sie die Grenzen ihres Ermessensspielraums offensichtlich überschritten hat […].

35. Folglich verlangt das Gemeinschaftsrecht nicht, daß die Mitgliedstaaten ein Verfahren der gerichtlichen Nachprüfung nationaler Entscheidungen über den Widerruf von Genehmigungen für das Inverkehrbringen, die nach der Richtlinie 65/65 und unter Vornahme komplexer Beurteilungen erlassen werden, einführen, das eine weitergehende Nachprüfung umfaßt, als sie der Gerichtshof in vergleichbaren Fällen vornimmt.

36 Das ändert jedoch nichts daran, daß jedes nationale Verfahren der gerichtlichen Nachprüfung von Entscheidungen nationaler Behörden über den Widerruf von Genehmigungen für das Inverkehrbringen dem [hiermit] befaßten Gericht ermöglichen muß, im Rahmen der Überprüfung der Rechtmäßigkeit dieser Entscheidung die maßgebenden Grundsätze und Vorschriften des Gemeinschaftsrechts tatsächlich anzuwenden.“

II. Existenz strikt gebundener Verwaltung im deutschen Sinne auf Unionsebene?

EuGH, C-55/06 v. 24.4.2008 Rn. 160 ff. – Arcor (Folie 1 von 3)

„163. [Die VO Nr. 2887/2000 strebt k]eine Angleichung der nationalen Vorschriften über die anwendbaren Gerichtsverfahren oder des Umfangs der gerichtlichen Kontrolle im Einzelfall an […]

164. Hierzu verweis[t] die deutsche Regierung […] auf die Rechtsprechung, nach der sich, wenn das Gemeinschaftsrecht den Gemeinschaftsorganen wegen der komplexen wirtschaftlichen Bewertungen, die sie auf dem fraglichen Gebiet vornähmen, ein weites Ermessen einräume, eine etwaige Kontrolle durch den Gemeinschaftsrichter auf die Prüfung der Frage zu beschränken habe, ob die streitigen Maßnahmen mit einem offensichtlichen Irrtum oder einem Ermessens-missbrauch behaftet seien oder ob das fragliche Organ die Grenzen seines Ermessens offensichtlich überschritten habe.

165. Wende man diese Rechtsprechung analog auf das Ausgangsverfahren an, so stellten die Erwägungen der NRB zur Anwendung des in Art. 3 Abs. 3 der [VO] Nr. 2887/2000 verankerten Preisbildungsgrundsatzes – d. h. die Erwägungen zu den zu berücksichtigenden Kosten, ihrer Berechnung und ihres Nachweises bei einer fiktiven Bewertung der lokalen Telekommunikationsinfrastrukturen – komplexe wirtschaftliche Bewertungen dar, so dass auch die Kontrolle des nationalen Gerichts beschränkt sein müsse.“

II. Existenz strikt gebundener Verwaltung im deutschen Sinne auf Unionsebene?

EuGH, C-55/06 v. 24.4.2008 Rn. 160 ff. – Arcor (Folie 2 von 3)

„166. Insoweit ist daran zu erinnern, dass nach der Rechtsprechung die Bestimmung der zuständigen Gerichte und die Ausgestaltung gerichtlicher Verfahren, die den Schutz der den Bürgern aus dem Gemeinschaftsrecht erwachsenden Rechte gewährleisten sollen, mangels einer einschlägigen Gemeinschaftsregelung Sache der innerstaatlichen Rechtsordnung der einzelnen Mitgliedstaaten ist, wobei diese Verfahren nicht weniger günstig gestaltet sein dürfen als bei entsprechenden Klagen, die nur innerstaatliches Recht betreffen (Äquivalenzgrundsatz), und die Ausübung der durch die Gemeinschaftsrechtsordnung verliehenen Rechte nicht praktisch unmöglich machen oder übermäßig erschweren dürfen (Effektivitätsgrundsatz) […].

167. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass sich, wie Arcor und, in einem allgemeineren Kontext, die litauische Regierung zutreffend vortragen, dem elften Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 2887/2000 sowie Art. 3 Abs. 2 und 3 und Art. 4 Abs. 3 dieser Verordnung entnehmen lässt, dass die NRB die Anwendung der Tarife für den entbündelten Zugang zum Teilnehmeranschluss unter transparenten, fairen und nicht diskriminierenden Bedingungen sicherstellen müssen.“

II. Existenz strikt gebundener Verwaltung im deutschen Sinne auf Unionsebene?

EuGH, C-55/06 v. 24.4.2008 Rn. 160 ff. – Arcor (Folie 3 von 3)

„168. Es ist deshalb Sache des nationalen Gerichts, sicherzustellen, dass die sich aus der Verordnung Nr. 2887/2000 hinsichtlich des entbündelten Zugangs zum Teilnehmeranschluss ergebenden Verpflichtungen in einer dem Preisbildungsgrundsatz des Art. 3 Abs. 3 der Verordnung entsprechenden Art und Weise erfüllt werden, und zwar unter den oben genannten Bedingungen.

169. Das Gemeinschaftsrecht schreibt folglich nicht vor, dass die Mitgliedstaaten für Entscheidungen der NRB über die Preise des gemeldeten Betreibers für den entbündelten Zugang zu seinen Teilnehmeranschlüssen eine bestimmte Art der Kontrolle vorsehen müssen.“

II. Existenz strikt gebundener Verwaltung im deutschen Sinne auf Unionsebene?

EuGH, C-269/90 v. 21.11.1991 - TU München:

„13. Es ist darauf hinzuweisen, daß die Kommission in einem Verwaltungsverfahren, das komplexe technische Beurteilungen zum Gegenstand hat, über einen Beurteilungsspielraum verfügt, um ihre Aufgaben erfüllen zu können.

14. Soweit jedoch die Organe der Gemeinschaft über einen solchen Beurteilungsspielraum verfügen, **kommt eine um so größere Bedeutung der Beachtung der Garantien zu, die die Gemeinschaftsrechtsordnung in Verwaltungsverfahren gewährt**. Zu diesen Garantien gehören insbesondere die Verpflichtung des zuständigen Organs, sorgfältig und unparteiisch alle relevanten Gesichtspunkte des Einzelfalles zu untersuchen, das Recht des Betroffenen, seinen Standpunkt zu Gehör zu bringen, und das Recht auf eine ausreichende Begründung der Entscheidung. **Nur so kann der Gerichtshof überprüfen, ob die für die Wahrnehmung des Beurteilungsspielraums maßgeblichen sachlichen und rechtlichen Umstände vorgelegen haben.“**

II. Existenz strikt gebundener Verwaltung im deutschen Sinne auf Unionsebene?

EuGH (GK), C-544/15 v. 4.4.2017 - Fahimian (Folie 1 von 2)

„41. Die Beurteilung der individuellen Situation des Visumantragstellers kann mit komplexen Bewertungen verbunden sein, die sich u. a. auf eine Beurteilung der Persönlichkeit des Antragstellers, seine Integration in dem Land, in dem er lebt, die politische, soziale und wirtschaftliche Lage dieses Landes sowie auf die Bedrohung beziehen, die möglicherweise mit der Zulassung des Antragstellers zu Studienzwecken in das Hoheitsgebiet des betreffenden Mitgliedstaats verbunden ist, weil die Gefahr besteht, dass die von diesem Antragsteller während seines Studiums erworbenen Fähigkeiten später in seinem Herkunftsland zu die öffentliche Sicherheit beeinträchtigenden Zwecken eingesetzt werden können. **Solche Bewertungen erfordern eine Prognose über das voraussichtliche Verhalten des Visumantragstellers** und müssen u. a. auf einer vertieften Kenntnis seines Wohnsitzstaats sowie auf der Analyse verschiedener Dokumente und der Aussagen des Antragstellers beruhen […].

42. Unter diesen Umständen **verfügen** die zuständigen **nationalen Behörden über einen weiten Beurteilungsspielraum bei der Würdigung der Tatsachen**, die für die Feststellung maßgeblich sind, ob die in Art. 6 Abs. 1 Buchst. d der Richtlinie 2004/114 genannten Gründe, nämlich eine Bedrohung u. a. für die öffentliche Sicherheit, der Zulassung des Drittstaatsangehörigen entgegenstehen […].“

II. Existenz strikt gebundener Verwaltung im deutschen Sinne auf Unionsebene?

EuGH (GK), C-544/15 v. 4.4.2017 - Fahimian (Folie 2 von 2)

„46. Da die zuständigen nationalen Behörden bei der Beurteilung des Sachverhalts über einen weiten Spielraum verfügen, ist die gerichtliche Kontrolle der Beurteilung auf die Prüfung offenkundiger Fehler beschränkt. Außerdem muss sich die Kontrolle insbesondere auf die Wahrung der Verfahrensgarantien beziehen, der eine grundlegende Bedeutung zukommt. Zu diesen Garantien gehören die Verpflichtung der Behörden, sorgfältig und unparteiisch alle relevanten Gesichtspunkte des Einzelfalls zu untersuchen […], sowie die Verpflichtung, ihre Entscheidung hinreichend zu begründen, um dem nationalen Gericht im Rahmen des Rechtsbehelfs nach Art. 18 Abs. 4 der Richtlinie 2004/114 die Prüfung zu ermöglichen, ob die für die Ausübung des Beurteilungsspielraums maßgeblichen sachlichen und rechtlichen Umstände vorgelegen haben […]. Zum letztgenannten Gesichtspunkt ist darauf hinzuweisen, dass nach dem 14. Erwägungsgrund der Richtlinie 2004/114 die Nichtzulassung eines Drittstaatsangehörigen zu Studienzwecken auf „besonderen Gründen“ beruhen muss […].“

II. Existenz strikt gebundener Verwaltung im deutschen Sinne auf Unionsebene?

- Vorstehende Rechtsprechung des EuGH zu richterlich **nur eingeschränkt gerichtlich kontrollierbaren Entscheidungsspielräumen** der Verwaltung wird im Englischen unter dem Stichwort „**judicial review of administrative discretion**“ behandelt

- „Discretion“ wird vom EuGH-Sprachendienst i.d.R. mit „Ermessen“ (teilweise auch mit „Beurteilungsspielraum“) übersetzt, ist jedoch nicht i. S. der deutschen Ermessen- bzw. Beurteilungsspielraumlehre zu verstehen, mit der dies – außer dass es um administrative Entscheidungsspielräume geht– wenig gemein hat

- Dabei wird in der englischsprachigen Diskussion auch weniger darüber diskutiert, wann der Verwaltung „discretion“ im Verhältnis zu einer „strictly bound administration“ eingeräumt wird, sondern eher um die Frage unterschiedlicher Intensitätsstufen von „Discretion“ respektive unterschiedlicher Weite von Entscheidungsspielräumen

- Teilweise wird auch das Normsetzungsermessen bei administrativer Rechtsetzung mit einbezogen

II. Existenz strikt gebundener Verwaltung im deutschen Sinne auf Unionsebene?

Zusammenfassend zur „**judicial review of administrative discretion**“ im Unionsrecht

- *Bornemann*, REALaw 12:1 (2019), 97 ff.
- *Kalintri*, CML Rev. 53 (2016), 1283 ff.
- *Mendes*, CML Rev 53 (2016), 419 ff.; *dies*., in: Hofmann/Ziller (Hrsg.), Accountability in the EU, 2017, 144 ff.
- *Prek/Lefèvre*, CML Rev. 56 (2019), 339 ff.
- *Wendel*, Verwaltungsermessen als Mehrebenenproblem 2019, 45 ff.

II. Existenz strikt gebundener Verwaltung im deutschen Sinne auf Unionsebene?

- Vor dem Hintergrund der EuGH-Rechtsprechung zur „administrative discretion“ (die in ähnlicher Form dem Rechtsverständnis auch der meisten anderen Mitgliedstaaten entspricht) ist anzunehmen, dass die an dem Rechtsetzungsverfahren auf Unionsebene beteiligten Akteure sehr unterschiedliche Vorstellungen davon haben werden, welchen Anwendungsbereich und welche Bindungswirkung die neu geschaffenen Regelungen haben werden.
- Dies erlaubt die Vermutung, dass der Unionsgesetzgeber bei der Formulierung einer Verpflichtung der Verwaltung oft einen (gerichtlich nicht überprüfbaren) Entscheidungsspielraum der Verwaltung „mitdenkt“, auch wenn dies im Wortlaut des anzuwendenden Unionsrechtsakts bei „deutscher Lesart“ nicht zum Ausdruck kommt.
- Umgekehrt kann ein Unionsrechtsakt (indirekt) nicht-gebundene Verwaltung voraussetzen, auch wenn er nach deutscher Lesart nur Vorschriften über das Verwaltungsverfahren enthält, ohne materiellrechtliche Anforderungen an das Entscheidungsergebnis aufzustellen (vgl. *U. Stelkens*, DVBl. 2010, 1078, 1085)
- Eine allgemeiner Reduzierung der richterlichen Kontrolldichte in Deutschland ist lässt sich hiermit jedoch nicht rechtfertigen (*Stelkens*, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.), VwVfG, 10. Aufl. 2023, EuR Rn. 220).