

Das Vorabentscheidungs- verfahren in Deutschland und in Polen

Herausgegeben von
BERNARD ŁUKAŃKO und
ALEXANDER THIELE

Mohr Siebeck

*Das Vorabentscheidungsverfahren in
Deutschland und in Polen*



Das Vorabentscheidungsverfahren in Deutschland und in Polen

Herausgegeben von
Bernard Łukańko und Alexander Thiele

Mohr Siebeck

Bernard Lukańko ist Professor am Institut der Rechtswissenschaften der Polnischen Akademie der Wissenschaften in Warschau, Abteilung für Völkerrecht und Leiter des Zentrums für die polnisch-deutsche Rechtsvergleichung.

Alexander Thiele ist Professor für Staatstheorie und Öffentliches Recht, insbesondere Staats- und Europarecht an der universitären Fakultät für Rechtswissenschaften der BSP Business and Law School in Berlin.

DEUTSCH	POLSKO
POLNISCHE	NIEMIECKA
WISSENSCHAFTS	FUNDACJA
STIFTUNG	NA RZECZ NAUKI

Gefördert aus Mitteln der Deutsch-Polnischen Wissenschaftsstiftung /
Projekt wspierany przez Polsko-Niemiecką Fundację na rzecz Nauki

ISBN 978-3-16-161542-9 / eISBN 978-3-16-161950-2
DOI 10.1628/978-3-16-161950-2

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

© 2023 Mohr Siebeck Tübingen. www.mohrsiebeck.com

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für die Verbreitung, Vervielfältigung, Übersetzung und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt.

Printed in Germany.

Vorwort

Das Vorabentscheidungsverfahren vor dem EuGH gewinnt in den letzten Jahren immer größere Bedeutung. Noch vor einigen Jahren war es vornehmlich Fachjurist*innen bekannt, heute ist es in den Medien, der Wirtschaft und in der Verwaltung angekommen. Fragen der Rechtsstaatlichkeit in der Justiz, Probleme des Antidiskriminierungsrechts im Lichte des Staatskirchenrechts oder Angelegenheiten der sozialen Medien im Zusammenhang mit dem Datenschutzrecht sind nur einige Beispiele, die die praktische Bedeutung aufzeigen, die den Entscheidungen des EuGH in diesem Verfahren heute zukommt – und zwar in sämtlichen Mitgliedstaaten.

Das Vorabentscheidungsverfahren ist statistisch (laut Jahresbericht aus dem Jahr 2021) das zahlenmäßig wichtigste Verfahren vor dem EuGH (12482 Vorlagen seit 1961). Auch deutsche (2887 Vorlagen seit 1961) und polnische (272 Vorlagen seit 2004) Gerichte sind bei der Formulierung von Vorabentscheidungsersuchen überaus aktiv – in praktisch allen Rechtsgebieten. Seit dem EU-Beitritt Polens haben sowohl der Verfassungsgerichtshof als auch das Oberste Gericht, das Hauptverwaltungsgericht, ordentliche Gerichte und Verwaltungsgerichte Vorlagen beim EuGH eingereicht. In Deutschland war es bis zum Jahr 2014 allein das Bundesverfassungsgericht, das von der Einleitung eines Vorabentscheidungsverfahrens abgesehen hatte. Seitdem hat es den EuGH bereits zweimal involviert – jeweils im Zusammenhang mit umstrittenen Maßnahmen der EZB. Weitere Verfahren, auch auf anderen Gebieten, dürften alsbald folgen.

Der vorliegende Band enthält Ergebnisse eines deutsch-polnischen Forschungsprojekts zur Bedeutung der Vorabentscheidungen aus der europäischen und nationalen Perspektive. Behandelt werden allgemein-dogmatische Fragen, aber auch die Rolle von Vorabentscheidungen auf dem Gebiet des Verfassungsrechts, des Zivilrechts, des Sozial- und Sozialversicherungsrechts sowie des Steuerrechts. Dabei geht es darum, herauszuarbeiten, welchen Einfluss die EuGH-Urteile nicht nur auf das konkrete Verfahren, sondern darüber hinaus auch auf die mitgliedstaatlichen Rechtssysteme ausüben und wie sie zu deren Entwicklung beitragen.

Die Herausgeber möchten sich beim Institut der Rechtswissenschaften der Polnischen Akademie der Wissenschaften (Warszawa) und der Deutsch-Polnischen Wissenschaftsstiftung (Frankfurt an der Oder) für die finanzielle Förderung herzlich bedanken. Großer Dank gebührt darüber hinaus dem Lehrstuhlteam an der BSP Business & Law School in Berlin, insbesondere der wissenschaftlichen Mitarbeiterin Tabea Nalik. Sie hat die Beiträge zusammengeführt und formatiert und zudem – gemeinsam mit der wissenschaftlichen Mitarbeiterin Lara Schmidt – den einführenden Beitrag verfasst. Mitgewirkt haben zudem die

studentischen Hilfskräfte Kira Hampe, Johannes Rohrer, Lasse Schaffarczyk, Sarah Schulmeyer und Mila Streicher.

Der Vergleich der Wirkung von Vorabentscheidungsurteilen in Deutschland und Polen ist anregend und kann einen Beitrag nicht nur zur Entwicklung des Europarechts, sondern auch der beiden nationalen Rechtssysteme leisten. Eine solche deutsch-polnische Zusammenarbeit richtet den Blick auf viele juristische Einzelfragen, die sonst möglicherweise verborgen geblieben wären.

Berlin und Warszawa im Dezember 2022

Alexander Thiele und Bernard Łukańko

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
<i>Tabea Nalik und Lara Schmidt</i>	
Die Bedeutung des Vorabentscheidungsverfahrens im Rechtsschutzsystem der Europäischen Union	1
<i>Andrzej Wróbel</i>	
Vorabentscheidungsverfahren in Polen in Zeiten einer Verfassungskrise	25
<i>Nina Póltorak</i>	
Die Wirkung der Vorabentscheidungen des Europäischen Gerichtshofs	47
<i>Bernard Łukańko</i>	
Die Befolgung von Vorabentscheidungen auf dem Gebiet des Zivilrechts in Polen und Deutschland	69
<i>Katharina Fischer und Michael Fuhlrott</i>	
Unionsrechtliche Prägungen des deutschen Arbeitsrechts durch Vorabentscheidungsersuchen	87
<i>Grażyna Zboralska und Bernard Łukańko</i>	
Die Befolgung von Vorabentscheidungen auf dem Gebiet des Arbeitsrechts in Polen	111
<i>Daniela Schweigler</i>	
Die Bedeutung des Vorabentscheidungsverfahrens im Sozialrecht in Deutschland Luxemburg – Kassel – Berlin – Luxemburg: Von <i>Dano</i> bis <i>JD</i>	127
<i>Daniel Eryk Lach</i>	
Befolgung von Vorabentscheidungen auf dem Gebiet des Sozialversicherungsrechts in Polen	143
<i>Steffen Lampert</i>	
Zum Einfluss des Vorabentscheidungsverfahrens auf das deutsche Steuerrecht	159

Przemysław Saganek

Umsetzung von Vorabentscheidungen im Bereich des Steuerrechts in Polen	177
Herausgeber- und Autor*innenverzeichnis	199

Die Bedeutung des Vorabentscheidungsverfahrens im Rechtsschutzsystem der Europäischen Union

Tabea Nalik und Lara Schmidt

I. Einführung: Im Vorabentscheidungsverfahren geeint?

Seit dem Jahr 2000 lautet das offizielle Motto der Europäischen Union „in Vielfalt geeint“.¹ In den letzten Jahren jedoch bröckelt das Bild der Einheit europäischer Staaten: Der Austritt Großbritanniens aus der Union sorgte für zahlreiche dramatische Schlagzeilen,² überall in Europa gewinnen rechtsextreme Parteien zunehmend an Einfluss und Polen und Ungarn distanzieren sich schon lange nicht mehr nur verbal, sondern auch politisch und rechtlich von der EU und ihren rechtsstaatlichen und demokratischen Grundsätzen.

Als Kooperationsprojekt polnischer und deutscher Wissenschaftler*innen sucht dieser Band nationaler Abschottung auch innerhalb der Rechtswissenschaft entgegenzuwirken und den Fokus auf Kooperation, Zusammenarbeit und gegenseitige Bereicherung zu legen. Es lag daher nahe, sich thematisch intensiver mit dem Vorabentscheidungsverfahren zu beschäftigen. Im Rahmen dieses Verfahrens beantwortet der EuGH mitgliedstaatlichen Gerichten Fragen zur Auslegung des Unionsrechts oder zur Gültigkeit der Handlungen der Unionsorgane, Einrichtungen oder sonstigen Stellen der EU. Die Antworten des EuGH bilden im Anschluss die Grundlage für die Auslegung des nationalen Rechts durch die mitgliedstaatlichen Gerichte. Das Vorabentscheidungsverfahren steht demnach wie kaum ein anderes Rechtsinstrument für Zusammenwirken, Kooperation und rechtliche Einheit innerhalb der EU.

Der vorliegende Beitrag nimmt diesen Gedanken der einheitsfördernden Funktion des Vorabentscheidungsverfahrens auf und beleuchtet vor diesem Hintergrund seine Entstehung, Bedeutung und dogmatische Funktionsweise.

¹ *Europäische Union* (Hrsg.), Das Motto der EU, https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/symbols/eu-motto_de (05.7.2022).

² Vgl. zum „Brexit“ ausführlich *Alexander Thiele*, Der Austritt aus der EU – Hintergründe und rechtliche Rahmenbedingungen eines „Brexit“, *EuR* 2016, S. 281 ff.

II. Die Etablierung und Entwicklung des Vorabentscheidungsverfahrens im europäischen Rechtssystem

Seine Wurzeln hat das Vorabentscheidungsverfahren in der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl aus dem Jahr 1951.³ Schon in dieser Phase der ausschließlich wirtschaftlichen Zusammenarbeit setzten die Staaten der Gemeinschaft auf gegenseitige Kontrolle durch einen rechtlichen Rahmen, innerhalb dessen sie einen Teil ihrer Souveränität zugunsten einer übergeordneten, supranationalen Organisation abgaben. Im damaligen Art. 41 EGKS war dazu auch ein gerichtliches Zwischenverfahren vorgesehen, wonach der damalige Gerichtshof im Wege der Vorabentscheidung über die Gültigkeit von Beschlüssen der Hohen Behörde und des Rates zu entscheiden hatte. Im späteren Vertrag über die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft wurde dieses Verfahren in Art. 177 EWGV übernommen und erweitert, seitdem konnten (oder mussten) die nationalen Gerichte den Gerichtshof involvieren, wenn in den nationalen Verfahren Fragen zur Auslegung oder Gültigkeit des Gemeinschaftsrechts aufkamen. In dieser Form wurde das sog. Vorabentscheidungsverfahren dann bei allen folgenden Vertragsrevisionen praktisch unverändert übernommen, es findet sich heute in Art. 267 AEUV.⁴ Die generelle Idee eines gerichtlichen Zwischenverfahrens wurde im Übrigen einigen mitgliedstaatlichen Rechtssystemen entnommen. Dabei waren insbesondere deutsche und italienische Verfahren von Bedeutung, nach denen nationale Gerichte dem jeweiligen Verfassungsgericht Fragen oder einzelne Normen zur Vorabkontrolle vorlegen können.⁵

Trotz der strukturellen Nähe der Stellung des EuGH im Vorabentscheidungsverfahren nach Art. 267 AEUV zu derjenigen nationaler Verfassungsgerichte in innerstaatlichen Vorabentscheidungssystemen sieht der EuGH das Verfahren nach Art. 267 AEUV seit jeher nicht als ein hierarchisches, sondern als Kooperationsverfahren zwischen gleichrangigen Partnern an.⁶ Diesen besonderen Charakter betonte der EuGH vor allem in den Anfangsjahren nach der Einführung des Vorabentscheidungsverfahrens, in denen die Anzahl an zur Vorabentscheidung eingereichten Fragen noch vergleichsweise überschaubar war – nach der ersten Einreichung eines Vorabentscheidungsersuchens im Jahr 1961 gab es bis Ende 1966 insgesamt nur 25 weitere Verfahren.⁷

³ *Morten Broberg/Niels Fenger*, Das Vorabentscheidungsverfahren vor dem Gerichtshof der Europäischen Union, 2014, S. 17.

⁴ Vgl. *Broberg/Fenger*, Das Vorabentscheidungsverfahren (Fn. 3), S. 17.

⁵ *Broberg/Fenger*, Das Vorabentscheidungsverfahren (Fn. 3), S. 19. Zu Normenkontrollverfahren einzelner europäischer Mitgliedstaaten s. auch u. unter IV. 1. Zuständigkeit des Gerichtshofs.

⁶ *Broberg/Fenger*, Das Vorabentscheidungsverfahren (Fn. 3), S. 20; *Cathrin Mächtle*, Das Vorabentscheidungsverfahren, JuS 2015, S. 314 (314); *Edin Šarčević*, Vorabentscheidungsverfahren: Eine besondere Art des Rechtstransfers?, DÖV 2007, S. 593 (594 f.).

⁷ *Gerichtshof der Europäischen Union* (Hrsg.), Jahresbericht 2021. Rechtsprechungstätigkeit

Dem begegnete der EuGH auch mit einer Praxis, die darauf bedacht war, die Zulässigkeitsvoraussetzungen möglichst weit zu fassen, um dadurch die Einleitung eines Verfahrens zu erleichtern. So wurde etwa der Begriff „Gericht eines Mitgliedstaats“ weit ausgelegt und eine Erheblichkeit der vorgelegten Frage für den nationalen Rechtsstreit nicht geprüft.⁸ Ab 1967 stieg die Häufigkeit der Einreichungen von Vorabentscheidungsersuchen daher eine Weile lang an, bis sie ab Mitte der 90er Jahre mehr oder weniger konstant bei etwa 250 Verfahren pro Jahr verblieb.⁹ Seit 2006 steigt die Zahl der Vorabentscheidungsersuchen wieder deutlich an, im Jahr 2019 wurden 641 Vorabentscheidungsersuchen eingereicht.¹⁰ Bemerkenswert ist im Rahmen dieser Entwicklung vor allem die Tatsache, dass auch immer mehr nationale Verfassungsgerichte Vorlagefragen einreichen und sich hierdurch dem rechtlichen Dialog mit dem EuGH öffnen¹¹ – seit 2014 hat auch das Bundesverfassungsgericht insgesamt zwei Vorabentscheidungsverfahren eingeleitet. Die Corona-Pandemie und die mit ihr einhergehenden Einschränkungen wirkten sich allerdings auch auf das Vorabentscheidungsverfahren aus: Im Jahr 2020 sank die Anzahl der neu eingereichten Vorabentscheidungsfragen auf 557, im Jahr 2021 stieg sie dann wieder leicht an.¹²

Dass die Anzahl an Vorabentscheidungsverfahren seit Einführung des Verfahrens erheblich angestiegen ist, bleibt auch für die durchschnittliche Verfahrensdauer nicht folgenlos: Während sich diese in den Jahren bis 1979 noch auf maximal sechs Monate belief, betrug sie auf ihrem Spitzenwert im Jahr 2003 ganze 25,5 Monate.¹³ Damit das Verfahren durch seine zunehmende Bearbeitungsdauer bei einzelstaatlichen Richter*innen nicht an Attraktivität verliert¹⁴ und kein Zusammenbruch des Systems durch Überlastung riskiert wird, wurden

keit, S. 262; vgl. *Broberg/Fenger*, Das Vorabentscheidungsverfahren (Fn. 3), S. 20; vgl. auch *Hannes Rösler*, Die Vorlagepraxis der EU-Mitgliedstaaten, EuR 2012, S. 392 (404).

⁸ *Broberg/Fenger*, Das Vorabentscheidungsverfahren (Fn. 3), S. 20.

⁹ *Broberg/Fenger*, Das Vorabentscheidungsverfahren (Fn. 3); S. 20; *Rösler*, Vorlagepraxis (Fn. 7), S. 404; *Gerichtshof der Europäischen Union* (Hrsg.), Jahresbericht 2021 (Fn. 7), S. 262 f.

¹⁰ *Gerichtshof der Europäischen Union* (Hrsg.), Jahresbericht 2019. Rechtsprechungstätigkeit, S. 170; vgl. auch *Broberg/Fenger*, Das Vorabentscheidungsverfahren (Fn. 3), S. 20; *Ulrich Karpenstein*, in: *Grabitz/Hilf/Nettesheim* (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Band I, 75. EGL 2021, AEUV Art. 267 Rn. 4.

¹¹ *Andrej Lang*, Wie Verfassungsgerichte miteinander reden: Das Potential des Vorlageverfahrens für Europas pluralistischen Verfassungsverbund, Verfassungsblog v. 28.11.2014, <https://verfassungsblog.de/wie-verfassungsgerichte-miteinander-reden-das-potential-des-vorlageverfahrens-fuer-europas-pluralistischen-verfassungsverbund/> (25.7.2022).

¹² *Gerichtshof der Europäischen Union* (Hrsg.), Jahresbericht 2021 (Fn. 7), S. 263.

¹³ Vgl. *Rösler*, Vorlagepraxis (Fn. 7), S. 404. Hierbei gibt es jedoch erhebliche Unterschiede zwischen einzelnen Verfahren – in einzelnen Fällen erging die Entscheidung sogar erst nach über vier Jahren, S. *Broberg/Fenger*, Das Vorabentscheidungsverfahren (Fn. 3), S. 20.

¹⁴ *Europäisches Parlament* (Hrsg.), Bericht über die Rolle des einzelstaatlichen Richters im europäischen Rechtsgefüge (A6-0224/2008), S. 5 Punkt F u. S. 9 Punkt 24.

daher verschiedene organisatorische Veränderungen¹⁵ vorgenommen.¹⁶ Außerdem hat der Gerichtshof seit Mitte der 90er Jahre seine Praxis in Hinsicht auf die Zulässigkeit des Verfahrens an einigen Stellen angepasst und diese tendenziell wieder etwas restriktiver gefasst.¹⁷ Infolgedessen ist die durchschnittliche Bearbeitungsdauer seit 2003 wieder auf 15,5 Monate im Jahr 2019 gesunken.¹⁸ Zusätzlich gibt es einerseits seit dem Jahr 2000 ein beschleunigtes Verfahren, durch das der EuGH die Vorlage zur Vorabentscheidung über eine Rechtssache, die eine rasche Erledigung erfordert, schneller entscheiden kann, und andererseits seit dem Jahr 2008 ein Eilvorabentscheidungsverfahren für Vorabentscheidungsfragen, die den von Titel V des dritten Teils des AEU-Vertrags erfassten Bereich („Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“) betreffen.¹⁹ Sowohl das beschleunigte Verfahren als auch das Eilvorabentscheidungsverfahren werden immer häufiger in Anspruch genommen – während die Anzahl der Anträge auf ein beschleunigtes Verfahren im Rahmen von Vorabentscheidungsfragen im Jahr 2017 noch 31 und auf Eilvorabentscheidungsverfahren 15 betrug, wurden 2021 bereits 60 Anträge auf beschleunigte Vorabentscheidungsverfahren und 31 Anträge auf Eilvorabentscheidungsverfahren eingereicht.²⁰

III. Ziel und Bedeutung des Vorabentscheidungsverfahrens im Rechtssystem der Europäischen Union

Statistisch gesehen ist das Vorabentscheidungsverfahren das wichtigste Verfahren vor dem EuGH – zwischen 2017 und 2021 waren von allen am EuGH eingegangenen Rechtssachen 67,66 % Vorlagen zur Vorabentscheidung, von allen in diesem Zeitraum erledigten Rechtssachen waren es 70,85 %.²¹ Unmittelbare Zwecke

¹⁵ Diese betrafen in erster Linie die interne Organisation des Gerichtshofs und seine Arbeitsmethoden, S. *Broberg/Fenger*, Das Vorabentscheidungsverfahren (Fn. 3), S. 21.

¹⁶ Vgl. *Broberg/Fenger*, Das Vorabentscheidungsverfahren (Fn. 3), S. 21.

¹⁷ Etwa durch strengere Anforderungen an die Formulierung des Vorlagebeschlusses, S. *Broberg/Fenger*, Das Vorabentscheidungsverfahren (Fn. 3), S. 21. Dennoch werden Vorlagefragen vom EuGH weiterhin relativ großzügig zugelassen und von besonders strengen Zulässigkeitsanforderungen, die die Anzahl der durchgeführten Vorabentscheidungsverfahren massiv verringern könnten, wurde bisher abgesehen (s. u. unter III. Zulässigkeit des Vorabentscheidungsverfahrens).

¹⁸ *Gerichtshof der Europäischen Union* (Hrsg.), Jahresbericht 2019 (Fn. 10), S. 182; vgl. auch *Rösler*, Vorlagepraxis (Fn. 7), S. 404.

¹⁹ Art. 105 und Art. 107 der Verfahrensordnung des Europäischen Gerichtshofs. S. auch *Gerichtshof der Europäischen Union* (Hrsg.), Eilvorabentscheidungsverfahren und beschleunigtes Verfahren. Thematische Übersicht, 2018, S. 1 f.; *Mächtle*, Vorabentscheidungsverfahren (Fn. 6), S. 317.

²⁰ *Gerichtshof der Europäischen Union* (Hrsg.), Jahresbericht 2021 (Fn. 7), S. 258 u. 259.

²¹ *Gerichtshof der Europäischen Union* (Hrsg.), Jahresbericht 2021 (Fn. 7), S. 243 u. 248; vgl. auch *Mächtle*, Vorabentscheidungsverfahren (Fn. 6), S. 314; *Šarčević*, Vorabentscheidungsverfahren (Fn. 6), S. 593.

des Vorabentscheidungsverfahrens sind die einheitliche Auslegung und Anwendung des EU-Rechts sowie der Individualrechtsschutz.²² Die Bedeutung des Verfahrens innerhalb des europäischen Rechtssystems erstreckt sich jedoch über einzelne Fälle oder dogmatische Geltungsfragen hinaus. Um dies angemessen zu erfassen, wird im Folgenden ein Blick in die europäische Geschichte geworfen (1.) und sodann die Wirkung des Vorabentscheidungsverfahrens am Beispiel der politischen und rechtlichen Entwicklungen in Polen seit dem Jahr 2015 veranschaulicht (2.).

1. Das Vorabentscheidungsverfahren als Mechanismus der Sicherung von Frieden und Rechtsstaatlichkeit in Europa

Schon bei der Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl stand hinter dem Wunsch nach wirtschaftlicher Zusammenarbeit der Gründungsstaaten ein weiteres, übergeordnetes Interesse: Die Sicherung von Frieden und Rechtsstaatlichkeit in Europa.²³ So hält die Präambel des Montanvertrages fest, die Gründungsstaaten seien „entschlossen, an die Stelle der jahrhundertalten Rivalitäten einen Zusammenschluß ihrer wesentlichen Interessen zu setzen, durch die Einrichtung einer wirtschaftlichen Gemeinschaft den ersten Grundstein für eine weitere und vertiefte Gemeinschaft unter Völkern zu legen, die lange Zeit durch blutige Auseinandersetzungen entzweit waren, und die institutionellen Grundlagen zu schaffen, die einem nunmehr allen gemeinsamen Schicksal die Richtung weisen können.“

Dem Wunsch nach Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und Frieden in Europa nachgehend gaben die europäischen Nationalstaaten in der Folge immer größere Teile ihrer Souveränität ab und unterwarfen sich einem „Regime der Einhegung von außen“, einer starken supranationalen Organisation.²⁴ Dabei wurde als zentrale Kraft des Wiederaufbaus und der Einigung Europas nach dem zweiten Weltkrieg das Recht herausgestellt.²⁵ Dieses sollte zum Schutz der innerhalb der europäischen Union lebenden Menschen „gewährleisten, dass hoheitliche Machtausübung rechtfertigungsbedürftig, berechenbar und kontrollierbar bleibt.“²⁶

²² *Karpenstein*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Fn. 10), AEUV Art. 267 Rn. 2 f.; *Bernhard Wegener*, Art. 267 (ex-Art. 234 EGV) [Vorabentscheidung], in: Callies/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV. Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtcharta. Kommentar, 6. Auflage 2022, Art. 267 AEUV Rn. 1; *Jürgen Schwarze/Nina Wunderlich*, AEUV Art. 267 [Vorabentscheidung], in: Schwarze/Becker/Hatje/Schoo (Hrsg.), EU-Kommentar, 4. Auflage 2019, Art. 267 AEUV Rn. 2 ff.

²³ Hierzu ausführlich *Tomasz Tadeusz Koncewicz*, *Polexit – Quo vadis, Polonia?*, Verfassungsblog, <https://verfassungsblog.de/polexit-quo-vadis-polonia/> (08.4.2022); S. auch *Armin Hatje/Jürgen Schwarze*, *Der Zusammenhalt der Europäischen Union*, EuR 2019, S. 153 (155 f.).

²⁴ Vgl. *Koncewicz*, *Polexit* (Fn. 23).

²⁵ Vgl. *Koncewicz*, *Polexit* (Fn. 23); *Hatje/Schwarze*, *Zusammenhalt der Europäischen Union* (Fn. 23), S. 159 f., 172 f.

²⁶ *Stefanie Schmahl*, *Rechtsstaatlichkeit*, in: Schulze/Janssen/Kadelbach (Hrsg.), *Europarecht. Handbuch für die deutsche Rechtspraxis*, 4. Auflage 2020, § 6 Rn. 1.

Um einen erneuten Missbrauch hoheitlicher Macht zu verhindern, sind Hoheitsträger innerhalb der europäischen Union heute an das Recht und das Recht an bestimmte grundlegende Gerechtigkeitsvorstellungen gebunden.²⁷ Gleichzeitig ist das Rechtssystem auf zwei zentrale Ebenen aufgeteilt: Die innerstaatliche und die europäische. Verschiedene Mechanismen verzahnen diese beiden Ebenen miteinander und stellen wechselseitig sicher, dass die grundlegenden rechtsstaatlichen Standards der Union nicht von einzelnen Hoheitsträgern umgangen oder gar abgeschafft werden.²⁸

Ein zentraler Mechanismus in diesem Sinne ist das Vorabentscheidungsverfahren nach Art. 267 AEUV. Dieses soll vor dem Hintergrund der Dezentralisierung der Kontrolle der Einhaltung und Anwendung des Unionsrechts als ein in Rechtsstreitigkeiten vor mitgliedstaatlichen Gerichten integriertes Zwischenverfahren die einheitliche Interpretation des Unionsrechts gewährleisten.²⁹ Im Rahmen dieses Zwischenverfahrens können nationale Richter*innen dem EuGH Fragen über die Auslegung des Unionsrechts oder die Gültigkeit der Handlungen der Unionsorgane, Einrichtungen oder sonstigen Stellen vorlegen.³⁰ Hierdurch sorgt der EuGH nicht nur für die Einheitlichkeit der EU-Rechtsordnung, sondern garantiert andererseits auch den EU-Bürger*innen, dass ihre Rechte durch ein unabhängiges Gericht wirksam geschützt werden.³¹

Unionsbürger*innen gehören folglich nicht nur dem Staat an, in dem sie leben, sondern leben gewissermaßen „zwischen den Systemen“.³² Durch Mechanismen wie das Vorabentscheidungsverfahren wird unabhängig vom einzelnen Mitgliedstaat kontrolliert, dass das Recht tatsächlich zum Vorteil der in den europäischen Staaten lebenden Menschen ausgestaltet und angewandt wird und nicht zum Vorteil des Staates oder der Regierung, die gerade in einem bestimmten Staat an der Macht ist. Gleichzeitig werden nationalistische Alleingänge einzelner Staaten zumindest wesentlich erschwert und somit ein erheblicher Beitrag zur Friedenssicherung innerhalb Europas geleistet.³³

2. Die Auswirkungen des Vorabentscheidungsverfahrens am Beispiel der Entwicklungen in Polen

Wie die Friedenssicherung und der Schutz rechtsstaatlicher Grundsätze durch das Vorabentscheidungsverfahren im Detail funktioniert, lässt sich an den Entwicklungen in Polen der letzten Jahre, insbesondere anhand der seit dem Jahr 2015 verabschiedeten Justizreformen, verdeutlichen.

²⁷ *Schmahl*, Rechtsstaatlichkeit (Fn. 26), § 6 Rn. 4.

²⁸ Vgl. *Koncewicz*, *Polexit* (Fn. 23); *Schmahl*, Rechtsstaatlichkeit (Fn. 26), § 6 Rn. 1 ff.

²⁹ *Wegener*, in: *Calliess/Ruffert* (Fn. 22), Art. 267 AEUV Rn. 1.

³⁰ *Wegener*, in: *Calliess/Ruffert* (Fn. 22), Art. 267 AEUV Rn. 1; *Claus Dieter Classen*, Rechtsschutz, in: *Schulze/Janssen/Kadelbach* (Hrsg.), *Europarecht. Handbuch für die deutsche Rechtspraxis*, 4. Auflage 2020, § 4 Rn. 70.

³¹ Vgl. *Wegener*, in: *Calliess/Ruffert* (Fn. 22), Art. 267 AEUV, Rn. 1.

³² *Koncewicz*, *Polexit* (Fn. 23).

³³ Vgl. *Koncewicz*, *Polexit* (Fn. 23).

Eine Reform der polnischen Justiz wurde aufgrund der Länge der Gerichtsverfahren, der komplizierten Gerichtsbürokratie und des geringen allgemeinen Vertrauens in die Justiz schon lange vor der Regierungsübernahme der PiS-Partei für nötig gehalten.³⁴ Nach ihrem Sieg in den Parlaments- und Präsidentschaftswahlen 2015 begann die PiS eine solche auf den Weg zu bringen, brach dabei jedoch mit grundlegenden rechtsstaatlichen Prinzipien, insbesondere der Unabhängigkeit der Justiz.

Zunächst verweigerte Präsident Andrzej Duda, der bis kurz vor seinem Amtsantritt selbst Mitglied der PiS-Partei war, einigen in der vorangegangenen Legislaturperiode vom Parlament ernannten Verfassungsrichter*innen die Verteidigung und vereidigte stattdessen von der PiS ausgewählte Richter*innen. Trotz einiger Kritik wurde dieser Coup letztlich von der Öffentlichkeit hingenommen, woraufhin die PiS im Sommer 2017 anfang, die polnische Gerichtsverfassung zu ändern.³⁵

Zunächst wurde das Renteneintrittsalter der Richterinnen und Richter am polnischen Obersten Gericht sowie an den ordentlichen Gerichten rückwirkend abgesenkt. Bemerkenswert ist dabei insbesondere, dass das Regelruhestandsalter für Richter auf 65 Jahre, für Richterinnen jedoch auf nur 60 Jahre festgelegt wurde. Gleichzeitig wurde der Exekutive die Kompetenz zugeschrieben, in Einzelfällen über die Fortsetzung der Rechtsprechungstätigkeit über das Renteneintrittsalter hinaus zu entscheiden. Außerdem wurden zwei neue Kammern – eine Disziplinarkammer und eine Kammer für die sogenannte außerordentliche Kontrolle – eingeführt. Für die Disziplinarkammer wurde eine Besetzung durch den Richterwahlausschuss des Landesjustizrats festgelegt, der wiederum nach einer Reform von der politischen Mehrheit einer Kammer des Parlaments abhängig war – also von der PiS-Partei. Diese Verzahnung von Legislative und Judikative wurde international von vielen Seiten scharf kritisiert und als Verstoß gegen die Gewaltenteilung angesehen.³⁶

Doch auch innerhalb Polens traf die Justizreform auf Widerstand: Unter anderem³⁷ legten polnische Gerichte verschiedene Teilaspekte der Reform im Rah-

³⁴ S. *Oscar Szerkus*, Streit mit EU über Justiz: Polen vor dem „Verfassungsduell“, LTO, <http://www.lto.de/recht/justiz/j/polen-verfassungsgericht-eugh-eu-rechtstaat-streit-konflikt-vorrang-recht-polexit/> (05.4.22).

³⁵ *Szerkus*, Streit mit EU über Justiz: Polen vor dem „Verfassungsduell“ (Fn. 34). Die Ausführungen zur Umstrukturierung der polnischen Justiz durch die PiS sind hier auf wenige wesentliche Ereignisse begrenzt. Ausführliche Überblicke bieten *Bogna Baczyńska*, Zwischen Verfassung und Präsidentenwillen. Der Umbau des Justizsystems in Polen, *Polen-Analysen* Nr. 283, <https://laender-analysen.de/polen-analysen/283/zwischen-verfassung-und-praesidentenwillen-der-umbau-des-justizsystems-in-polen/> (28.6.2022) und *Marta Bucholc/Maciej Komornik*, Die Lage der Rechtsstaatlichkeit und der Justiz in Polen, *Polen-Analysen* Nr. 248, <https://laender-analysen.de/polen-analysen/248/die-lage-der-rechtsstaatlichkeit-und-der-justiz-in-polen/> (28.6.2022).

³⁶ *Szerkus*, Streit mit EU über Justiz: Polen vor dem „Verfassungsduell“ (Fn. 34); *Bucholc/Komornik*, Rechtsstaatlichkeit und Justiz in Polen (Fn. 35).

³⁷ Zum Widerstand polnischer Richter*innen gegen die Justizreformen der PiS *Annelie*

men von Vorabentscheidungsverfahren dem EuGH vor und äußerten hierbei begründete Zweifel an der Rechtmäßigkeit der neuen Vorschriften. So landeten etwa einige der Vorschriften zum gesenkten Renteneintrittsalter und der Kompetenz zur Entscheidung über die Fortsetzung der Rechtsprechungstätigkeit im Rahmen von Vorabentscheidungsverfahren vor dem EuGH und wurden von diesem für europarechtswidrig erklärt.³⁸ *Eryk Lach* betont, dass unter anderem im Hinblick auf diese Vorabentscheidungsersuchen und die Autorität des EuGH bereits vor dem Urteilspruch bestimmte für diese Rechtssachen relevante polnische Gesetze geändert wurden.³⁹ Auch zur Europarechtskonformität von Teilaspekten der Reform des Richterwahlausschusses des Landesjustizrats wurden dem EuGH mehrere Vorabentscheidungsfragen vorgelegt.⁴⁰ Im November 2019 entschied der EuGH in einem dieser Verfahren, dass den polnischen Gerichten generell die Kompetenz zukommt, anhand einiger vom EuGH näher erläuterten Kriterien zu prüfen, ob die neue Disziplinarkammer unparteiisch und unabhängig ist.⁴¹ Eine solche Prüfung nahm das Oberste Gericht infolgedessen vor und befand, dass die Disziplinarkammer die Kriterien eines unabhängigen Gerichts weder nach polnischem noch nach EU-Recht erfüllte.⁴²

Während die PiS-Partei mithin strategisch versucht, den Rechtsstaat immer weiter zurückzubauen und hierbei insbesondere die polnische Justiz weitgehend von der Exekutive abhängig zu machen, ermöglicht das europäische Rechtssystem polnischen Richter*innen ein gewisses Maß an Widerstand gegen diese Entwicklungen. *Andrzej Wróbel* führt hierzu aus: „Die Verfassungskrise im Bereich der Justiz konnte bisher weder mit politischen noch mit verfassungsrechtlichen Mitteln überwunden werden, sodass die Bewältigung derselben durch die Justiz zunehmend an Bedeutung gewinnt.“⁴³ Die Krise innerhalb des nationalen Rechtssystems zu lösen sei unmöglich, weshalb polnische Richter*innen dem

Kaufmann, Polens Justiz kämpft um Unabhängigkeit, LTO, <https://www.lto.de/recht/justiz/j/polen-justiz-reformen-pis-eugh-verfahren-disziplinarkammer-unabhaengigkeit-richter-verfassungsgesicht/> (05.4.22).

³⁸ Urteil vom 24. Juni 2019, Unabhängigkeit des Obersten Gerichts, C-619/18, EU:C:2019:531; Urteil vom 05. November 2019, Unabhängigkeit der ordentlichen Gerichte, C-192/18, EU:C:2019:924.

³⁹ Hierzu näher *Eryk Lach*, Befolgung von Vorabentscheidungen auf dem Gebiet des Sozialversicherungsrechts in Polen, in diesem Band, S. 141 ff.

⁴⁰ Siehe etwa Urteil vom 19. November 2019, Unabhängigkeit der Disziplinarkammer des Obersten Gerichts, verbundene Rechtssachen C-585/18, C-624/18 und C-625/18, EU:C:2019:982; Urteil vom 15. Juli 2021, Disziplinarordnung für Richter, C-791/19, EU:C:2021:596.

⁴¹ Urteil vom 19. November 2019, Unabhängigkeit der Disziplinarkammer des Obersten Gerichts, verbundene Rechtssachen C-585/18, C-624/18 und C-625/18, EU:C:2019:982.

⁴² S. *Annelie Kaufmann*, Polens Justiz kämpft um Unabhängigkeit, LTO, <https://www.lto.de/recht/justiz/j/polen-justiz-reformen-pis-eugh-verfahren-disziplinarkammer-unabhaengigkeit-richter-verfassungsgesicht/> (05.4.22).

⁴³ *Andrzej Wróbel*, Vorabentscheidungsverfahren in Polen in Zeiten einer Verfassungskrise, in diesem Band, S. 25 ff.

EuGH gezielt Vorabentscheidungsfragen zu Fällen vorlegen, in denen es um die Rechtmäßigkeit der Ernennung von Richter*innen oder die Unabhängigkeit der Justiz ginge, um dann unter Heranziehung des vorrangigen EU-Rechts über diese zu entscheiden.⁴⁴

Dem so erzeugten Widerstand begegnet die PiS mit einer Diskreditierung des EuGH und insbesondere des Vorabentscheidungsverfahrens. Ihrem Narrativ zufolge sei der EuGH nichts als eine „Ansammlung verantwortungsloser Richter, die der souveränen polnischen Nation und ihrer Rechtstradition fremde und an den Haaren herbeigezogene Auslegungen und Pflichten oktroyiere.“⁴⁵ Hiermit wendet sich die PiS deutlich gegen das fundamentale normative Konzept einer Einhegung nationaler Souveränität von außen, dass die EU-Rechtsordnung generell prägt und zugleich die besondere Autorität des EuGH begründet. Denn es ist dieses Konzept, dass es einzelnen durch nationale Vorschriften bedrohten Richter*innen ermöglicht, sich hilfeschend an ein tatsächlich unabhängiges Gericht – den EuGH – zu wenden und im Rückgriff auf dessen Entscheidungen den Gefahren innerhalb des nationalen Rechtssystems effektiv entgegenzuwirken. Indem der EuGH im Rahmen seiner Zuständigkeit für die Auslegung des europäischen Rechts gegen die Bedrohung der Unabhängigkeit der nationalen Justiz vorgeht, erschwert er nicht nur den Abbau demokratischer und rechtsstaatlicher Grundprinzipien in einem EU-Mitgliedstaat, sondern gewährleistet zugleich, dass die in diesem Staat lebenden EU-Bürger*innen weiterhin ihre subjektiv-rechtlichen Ansprüche vor unabhängigen nationalen Gerichten durchsetzen können.⁴⁶

IV. Annahmefähigkeit eines Vorlageersuchens

Wie gezeigt beschäftigt den EuGH eine wachsende Zahl von Vorlagen nationaler Gerichte. Vorlageersuchen nach Art. 267 AEUV werden gleichwohl weiterhin großzügig vom EuGH zugelassen.⁴⁷ Eine Verschärfung der Begründungsanforderungen oder die Begrenzung auf Verfahren von grundsätzlicher Bedeutung –

⁴⁴ Hierzu vertiefend *Andrzej Wróbel*, Vorabentscheidungsverfahren in Polen in Zeiten einer Verfassungskrise, in diesem Band, S. 25 ff.

⁴⁵ *Koncewicz*, Polexit (Fn. 23); vgl. auch *Baczyńska*, Zwischen Verfassung und Präsidentenwillen (Fn. 35).

⁴⁶ Vgl. *Koncewicz*, Polexit (Fn. 23): „Die größte Stärke der Rechtsgemeinschaft besteht darin, dass sie das Recht der Politik entwunden und es den Bürgern in die Hand gegeben hat, die ihr Recht vor ihren jeweiligen nationalen Gerichten einklagen können“; vgl. aber auch *Mächtle*, Vorabentscheidungsverfahren (Fn. 6), S. 315, die betont, dass der Zugang zum EuGH und mithin die einheitliche Durchsetzung des EU-Rechts im Einzelfall für die Verfahrensbeteiligten davon abhängig ist, ob das nationale Gericht Zweifel hinsichtlich eines Rechtsakts der Union hat und dem EuGH eine Vorabentscheidungsfrage vorlegt.

⁴⁷ *Karpenstein*, in: *Grabitz/Hill/Nettesheim* (Fn. 10), AEUV Art. 267 Rn. 13. Ausführlich dazu: *Luigi Malferrari*, Zurückweisung von Vorabentscheidungsersuchen, 2003.

Maßnahmen, die mitgliedstaatliche Höchstgerichte wie das deutsche Bundesverfassungsgericht eingeführt haben, um vor einer Überbelastung geschützt zu sein – wurden bisher nicht umgesetzt.⁴⁸ Auch die in Deutschland geäußerte Forderung, die Vorlageberechtigung an „Obergerichte“ zu koppeln,⁴⁹ ist zurecht nicht aufgegriffen worden. Denn die Krisenfestigkeit des Unionsrecht ist, dies zeigen beispielhaft die dargestellten Entwicklungen in Polen, gerade darauf angewiesen, dass Vorabentscheidungsverfahren auch durch unterinstanzliche und damit zugleich weniger politisierbare Gerichte eingeleitet werden können.⁵⁰

Insgesamt hängt die Annahme eines Vorabentscheidungsverfahrens damit weiterhin maßgeblich von der „Vorlagefreudigkeit“ der nationalen Gerichte und deren gelebter Kooperationsbereitschaft ab. Trotzdem erfolgende Zurückweisungen unter Berufung auf eine Unzulässigkeit beruhen in der Praxis regelmäßig auf unzureichenden Darstellungen des Sachverhalts und/oder der innerstaatlichen Rechtslage im Vorlagebeschluss der nationalen Gerichte.⁵¹ Nur selten werden hingegen von vornherein unzulässige Vorlagefragen etwa zur Auslegung nationalen Rechts gestellt.

1. Zuständigkeit des Gerichtshofs

Nach Art. 267 Abs. 1 AEUV sowie Art. 19 Abs. 3 lit. b EUV entscheidet der *Gerichtshof* der Europäischen Union im Wege der Vorabentscheidung über die Gültigkeit bzw. Auslegung europäischen Rechts innerhalb eines vor nationalen Gerichten laufenden Verfahrens. Von der Möglichkeit nach Art. 256 Abs. 3 AEUV besondere Sachgebiete dem *Gericht* zu übertragen, wurde noch kein Gebrauch gemacht, sodass weiterhin ein faktisches Entscheidungsmonopol des *Gerichtshofes* für Vorabentscheidungsverfahren besteht.⁵²

Das Vorabentscheidungsverfahren stellt jedoch kein selbstständiges Verfahren dar.⁵³ Der EuGH wird ausschließlich mit der Beantwortung einer zwar an ein konkretes Verfahren vor nationalen Gerichten gekoppelten, aber dennoch abstrakten Gültigkeits- oder Auslegungsfrage betraut. Es wird folglich nur zwischengeschaltet. Das vorliegende nationale Gericht bleibt zu jeder Zeit vollumfänglich zuständig⁵⁴ für das Ursprungsverfahren, setzt dieses zum Zwecke der

⁴⁸ Einen Überblick über bereits diskutierte Reformvorschläge gibt *Karpenstein*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Fn. 10), AEUV Art. 267 Rn. 8 f. Dazu auch *Philipp Terhechte*, Nationale Gerichte und die Durchsetzung des EU-Rechts, EuR 2020, S. 569 (602).

⁴⁹ *Ferdinand Kirchhof*, NJW-aktuell 17/2019, S. 12 f. und *derselbe*, Der Richter als Kontrolleur, Akteur und Garant der Rechtsordnung, NJW 2020, S. 1492 (1496).

⁵⁰ *Terhechte*, Nationale Gerichte (Fn. 48), S. 603.

⁵¹ Exemplarische Aufzählung bei *Karpenstein*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Fn. 10), AEUV Art. 267 Rn. 14 und Fn. 3.

⁵² *Wegener*, in: Calliess/Ruffert (Fn. 22), Art. 267 AEUV Rn. 29 ff.

⁵³ *Matthias Pechstein*, EU-Prozessrecht, 4. Auflage 2011, Rn. 744.

⁵⁴ *Bertrand Wägenbaur*, Stolpersteine des Vorabentscheidungsverfahrens, EuZW 2000, S. 37 (37).