

Europäische Hochschulschriften



Rechtswissenschaft

Michael Köber

**Kooperations- und
Beschleunigungsmechanismen
im Vorabentscheidungsverfahren**

*Kapitel I:
Grundlagen des Vorabentscheidungssystems*

A. Grundlagen

Das Wachstum der Union auf mittlerweile 27 Mitgliedstaaten mit knapp 500 Mio. Einwohnern stellt die Unionsgerichtsbarkeit vor neue Herausforderungen. Im Bereich des Rechtsschutzes wurden die nötigen Anpassungen bereits durch den Vertrag von Nizza¹³ vorgenommen, so dass die Handlungsfähigkeit des Gerichtshofs und des Gerichts sichergestellt und die Grundlage für eine solide Weiterentwicklung der Unionsgerichtsbarkeit gelegt wurde.¹⁴ Am 1.12.2009 trat nunmehr der Vertrag von Lissabon in Kraft,¹⁵ der das bestehende Rechtssystem weitgehend unangetastet ließ und sich auf die Beseitigung einiger Mängel konzentrierte.¹⁶ Bedingt durch die Auflösung der Säulenstruktur durch den Vertrag von Lissabon, findet sich nun in Art. 19 Abs. 1 EUV die bekannte Aufgabe des Gerichtshofs der Europäischen Union,¹⁷ der sich aus Gerichtshof,¹⁸ Gericht¹⁹ und den Fachgerichten zusammensetzt: „Er sichert die Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung der Verträge.“²⁰ Ergänzend verpflichtet nunmehr Art. 19 Abs. 1 UAbs. 2 EUV ausdrücklich die Mitgliedstaaten zur Schaffung der erforderlichen Rechtsbehelfe, damit ein wirksamer Rechtsschutz in den vom Unionsrecht erfassten Bereichen gewährleistet ist. Hierin findet der Grundsatz Ausdruck, dass der Rechtsschutz in der Union nicht nur Aufgabe der Gerichte der Union, sondern auch der Gerichte der Mitgliedstaaten ist, was den nationalen Richter bei der Durchsetzung des gemeinsamen Rechts zum

13 ABl. 2001 Nr. C 80, S. 1, unterzeichnet am 26.2.2001, in Kraft getreten am 17.2.2003.

14 So *Everling*, EuR 2009 Beiheft 1, 71.

15 ABl. 2007 Nr. C 306, S. 1, unterzeichnet am 13.12.2007, in Kraft getreten am 1.12.2009. Nach dem gescheiterten ersten Referendum in Irland stand das Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon zunächst ebenfalls „auf der Kippe“. Nachdem die Iren am 2.10.2009 nach dem gescheiterten ersten Referendum ihre Zustimmung erteilten, ratifizierten nunmehr Tschechien und Polen den Vertrag.

16 Vgl. *Thiele*, EuR 2010, 130 ff.; *Everling*, EuR 2009 Beiheft 1, 71 (ff.); *Lindner*, BayVBl. 2008, 421 (431 f.).

17 Die missverständliche Terminologie des Unionsrechts bei Bezeichnung der Unionsgerichte bedarf der Klarstellung: Ist Oberbegriff des Organs „Gerichtshof der Europäischen Union“ i.S.d. Art. 13 Abs. 1 EUV gemeint, so wird er im folgenden auch dementsprechend bezeichnet.

18 Im folgenden als „Gerichtshof“ oder auch „EuGH“ bezeichnet.

19 Im folgenden als „Gericht“ oder auch „EuG“ bezeichnet.

20 Vgl. Art. 220 EG i.d.F. des Vertrags von Nizza.

Unionsrichter im funktionellen Sinn macht.²¹ Mitgliedstaatliche Gerichte haben nicht nur nationales Recht, sondern auch Unionsrecht anzuwenden, wobei sich neben Fragen nach der Auslegung auch Zweifel an der Gültigkeit eines Unionsrechtsaktes ergeben. Hierbei stellt das Vorabentscheidungsverfahren gem. Art. 267 AEUV ein zentrales Element des europäischen Rechtsschutzsystems und Bindeglied zwischen den nationalen Gerichten und den EuGH dar.

Die grundlegenden Normen der unionsrechtlichen Gerichtsverfassung sind Art. 19 Abs. 1 EUV sowie Art. 251 bis Art. 281 AEUV. Für das Vorabentscheidungsverfahren relevante, ergänzende Vorschriften sind auf unterschiedliche, teils primär-, teils sekundärrechtliche Rechtsgrundlagen, wie

- das Protokoll (Nr. 3) über die Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union vom 26. Februar 2001 (Satzung- GHEU)²² und
- die Verfahrensordnung des Gerichtshofs vom 19. Juni 1991 (VerfO-EuGH)²³

verteilt. Die Vielfalt und die Verzahnung der primärrechtlichen und sekundärrechtlichen Rechtsgrundlagen haben ihren Ursprung im französischen Prozessrechtsmodell, das sich von dem übersichtlichen deutschen Zusammenspiel von Gerichtsverfassungsgesetz und den verschiedenen Prozessordnungen unterscheidet.²⁴

I. Überblick über die Vorabentscheidungskompetenzen des EuGH

Das unionsrechtliche Rechtsschutzsystem ist geprägt von einer dualen Struktur. Demnach sind nicht alleine die Unionsgerichte zur Gewährung von Rechtsschutz berufen, vielmehr sind es auch die nationalen Gerichte, die als Unionsgerichte im funktionellen Sinn aktiv werden.²⁵ Für das Grundverständnis des Vorabentscheidungsverfahrens ist die Kompetenzverteilung zwischen nationalen und den institutionellen Unionsgerichten grundlegend. Zunächst soll ein Überblick hierüber gegeben werden, der im Folgenden vertieft wird.²⁶

21 *Everling*, EuR 2009 Beiheft 1, 71 (84), vgl. auch hinsichtlich des Vorabentscheidungsverfahrens *Hirsch*, NJW 2000, 1817 (1819).

22 ABl. 2001 Nr. C 80, S. 53, zuletzt geändert durch ABl. 2008 Nr. L 24, S. 42.

23 ABl. 1991 Nr. L 176, S. 7, zuletzt geändert durch ABl. 2010 Nr. L 92, S. 12.

24 Vgl. *Pechstein*, EU- Prozessrecht, Rn. 82.

25 *Lipp*, NJW 2001, 2657 (2660).

26 Vgl. Kapitel I, Punkt B. (S. 32 ff.).

1. Das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung

Wie bei allen Unionsorganen werden die Kompetenzen des Gerichtshofs und damit auch das Vorabentscheidungssystem vom „Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung“ determiniert, Art. 5 Abs. 2 EUV. Der Gerichtshof kann demnach nur innerhalb der ihm im Vertrag zugewiesenen Befugnisse operieren, dies aber obligatorisch und ausschließlich.²⁷ Fehlt es an einer Kompetenzzuweisung an den EuGH, so sind die nationalen Gerichte zu einer Entscheidung über eine unionsrechtliche Frage berufen. Art. 267 Abs. 1 AEUV nimmt die erforderliche Kompetenzzuweisung für Vorabentscheidungen an die Unionsgerichtsbarkeit vor. Der Gerichtshof entscheidet demzufolge im Wege der Vorabentscheidung über die Gültigkeit und Auslegung von Unionsrecht.

2. Die Kompetenz des EuGH zur Prüfung von Gültigkeitsfragen

Dem EuGH obliegt die Aufgabe, das sekundäre Unionsrecht auf seine Vereinbarkeit mit den höherrangigen Normen des Unionsrechts zu überprüfen. Hierbei überprüft der EuGH die sekundärrechtlichen Normen auf Mängel der Zuständigkeit, Verletzung wesentlicher Formvorschriften, Vertragsverletzung und Ermessensmißbrauch.²⁸ Die noch näher zu betrachtende Judikatur des EuGH statuiert eine Vorlageverpflichtung, sofern das nationale Gericht eine unionsrechtliche Vorschrift für ungültig erachtet und demnach unangewendet lassen möchte.²⁹ Nach dieser Rechtsprechung steht dem EuGH das alleinige Verwerfungsmonopol für Unionsrecht zu. Das nationale Gericht entkommt einer Gültigkeitsvorlage nur, wenn es von der Gültigkeit der unionsrechtlichen Vorschrift ausgeht. Dies gilt aber nur für unterinstanzliche Gerichte, deren Entscheidung noch mit Rechtsmitteln angegriffen werden kann. Ein letztinstanzliches Gericht muss bereits vorlegen, wenn es vernünftige Zweifel an der Gültigkeit des Unionsrechtsaktes hat, Art. 267 Abs. 3 AEUV.

3. Die Kompetenz des EuGH zur Beurteilung von Auslegungsfragen

In Auslegungsfragen gestaltet sich die Kompetenzabgrenzung zu den nationalen Gerichten schwieriger. Der EuGH besitzt eine Kompetenz zur Auslegung von

27 Geiger, in: Geiger/Kahn/Kotzur, EUV/AEUV, Art. 19 EUV Rn. 12, Art. 5 EUV Rn. 3.

28 Kerwer, Gemeinschaftsrecht, S. 690.

29 EuGH, Slg. 1987, 4199 - Foto Frost.

primärem und sekundärem Unionsrechts, Art. 267 Abs. 1 AEUV. Nationale Gerichte können aber ebenfalls das Unionsrecht auslegen. Dabei ist es aber das Verhältnis der unterinstanzlichen nationalen Gerichte zum EuGH, das sich als problematisch herausstellt. Sind die unterinstanzlichen Gerichte nach der Judikatur des EuGH nur zur Vorlage verpflichtet, wenn sie einen Sekundärrechtsakt als ungültig erachten,³⁰ so dürfen sie hingegen in Auslegungsfragen das Unionsrecht selbst auslegen. Ihnen obliegt in Auslegungsfragen keine Vorlagepflicht, jedoch ein Vorlagerecht. Letztinstanzliche Gerichte hingegen sind auch in Auslegungsfragen zur Vorlage verpflichtet.³¹

Aufgrund des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung hat das nationale Gericht alle Aufgaben wahrzunehmen, die nicht dem EuGH zugewiesen sind. Zugewiesen ist dem EuGH in Auslegungsfragen nur die Auslegung des Unionsrechts. Dies bedeutet, dass dem nationalen Gericht alle weiteren Aufgaben zukommen. Hierzu gehören insbesondere die Ermittlung des Sachverhalts und der entscheidungserheblichen Tatsachen, sowie die Auslegung und Anwendung des nationalen Rechts.³² Da der EuGH keine Kompetenz zur Beurteilung des nationalen Rechts besitzt, kann alleine das nationale Gericht beurteilen, ob die Auslegung der aufgeworfenen unionsrechtlichen Frage im konkreten nationalen Rechtsstreit auch von Bedeutung ist. Das Konzept des Vorabentscheidungsverfahrens als Zwischenverfahren überlässt dem nationalen Richter also nicht nur die Anwendung der Entscheidung des EuGH auf den konkreten Rechtsstreit, sondern auch die Beurteilung über die Entscheidungserheblichkeit der unionsrechtlichen Frage.³³

4. Zuständigkeiten der nationalen Gerichte im Vorabentscheidungsverfahren

Das nationale Gericht ist Herr des Verfahrens. Es ist seine Aufgabe, die unionsrechtliche Relevanz des Rechtsstreits zu erkennen und sie dem Gerichtshof vorzulegen.³⁴ In welchem Stadium die Vorlage im nationalen Verfahren ergeht, liegt grundsätzlich im Ermessen des nationalen Gerichts, denn dieses besitzt die besseren Voraussetzungen für die Beurteilung der Frage, in welchem Verfahrensstadium es einer Vorabentscheidung des Gerichtshofs bedarf.³⁵ Wie bereits

30 Vgl. sogleich Kapitel I, Punkt B. III. 3. a) (S. 45 ff.)

31 Siehe dazu unten Kapitel I, Punkt B. III. (S. 39 ff.).

32 Vgl. dazu insbesondere *Kerwer*, Gemeinschaftsrecht, S. 693 ff.

33 Siehe dazu unten Kapitel I, Punkt B. III. (S. 39 ff.).

34 *Wägenbaur*, EuZW 2000, 37.

35 *EuGH*, Slg. 1987, 2545 Rn. 11 - Pretore di Salò; *EuGH*, Slg. 1981, 735 Rn. 7 - Irish Creamery; *EuGH*, Slg. 1992, I-4673 Rn. 19 - Lourenqo Dias.

erwähnt, obliegt es den nationalen Gerichten, über die Entscheidungserheblichkeit einer Auslegungsfrage zu befinden sowie die bindende Entscheidung des EuGH auf den konkreten nationalen Rechtsstreit anzuwenden. Sie beschaffen die tatsächlichen Entscheidungsgrundlagen und ermitteln den Sachverhalt.³⁶ Der EuGH äußert sich demnach nur auf Grundlage des vom nationalen Gericht ermittelten Sachverhalts zur Gültigkeit und Auslegung des Unionsrechts,³⁷ er prüft gerade nicht die Richtigkeit des Sachverhalts.³⁸ Der EuGH kann die Feststellungen des nationalen Gerichts nicht korrigieren, auch wenn er aufgrund der mitübersandten Akten geneigt ist, einen anderen Sachverhalt anzunehmen.³⁹ Ist es dem EuGH allerdings nicht möglich, die Vorlagefrage ohne weitere tatsächliche Aufklärung sachgerecht zu prüfen und zu beantworten, so kann er das nationale Gericht gem. Art. 103 § 5 VerfO- EuGH um Klarstellung ersuchen oder, wenn nötig, gem. Art. 103 § 1 VerfO- EuGH i.V.m. Art. 45 ff. VerfO- EuGH selbst Tatsachensaufklärung betreiben. Hierzu ist der EuGH aus kompetenzrechtlichen Gesichtspunkten aber nur berechtigt, wenn dies ausschließlich dazu dient, die unionsrechtliche Rechtsfrage zu klären.⁴⁰ An Überzeugungen des nationalen Gerichts bezüglich der unionsrechtlichen Frage ist der EuGH nicht gebunden.⁴¹

II. Die Funktion des Vorabentscheidungsverfahrens

Das Vorabentscheidungsverfahren erfüllt, ähnlich wie ein Rechtsbehelfsverfahren, einerseits eine Koordinierungsfunktion, andererseits eine Rechtsschutzfunktion. Das Vorabentscheidungsverfahren beruht allerdings nicht auf einer hierarchischen Über-/Unterordnung, so dass keine bereits ergangene Entscheidung überprüft, sondern eine Entscheidungshilfe gegeben wird.⁴² Diese Entscheidungshilfe steht unter dem Eindruck der Koordination und der funktionsteiligen Zusammenarbeit gleichgeordneter Rechtsprechungsorgane.

36 Heß, ZJP 108 (1995), 59 (62); vgl. *Gaitanides*, in: von der Groeben/Schwarze, EUV, Art. 234 EGV Rn. 53; *Ehrlicke*, in: Streinz, EUV, Art. 267 AEUV Rn. 38.

37 *EuGH*, Slg. 1970, 1021 Rn. 2 - Witt; *EuGH*, Slg. 1978, 791 Rn. 4 - Oehlschläger; *EuGH*, Slg. 1994, I-2305 Rn. 16-18 - AC-ATEL Electronics; *EuGH*, Slg. 1997, I-1729 Rn. 11 ff. - Phyturon International; *EuGH*, Slg. 1998, I-4531 Rn. 25 - Dumon.

38 *EuGH*, Slg. 1978, 791 Rn. 4 - Oehlschläger; *EuGH*, Slg. 1985, 2235 Rn. 12 - Drünert; *EuGH*, Slg. 2000, I-2189 Rn. 48 - Jämställdhetsombudsmannen.

39 Vgl. *EuGH*, Slg. 1998, I-4531 - Dumon

40 *Dauses*, in: Due (Hrsg.) FS Everling, S. 223 (232); *Everling*, Vorabentscheidungsverfahren, S. 58; *Ress*, DV 1987, 177 (211); *Kerwer*, Gemeinschaftsrecht, S. 697; *Voß*, EuR 1986, 95 (102).

41 *Kerwer*, Gemeinschaftsrecht, S. 697; *Voß*, EuR 1986, 95 (101).

42 *Dauses*, Gutachten 60. DJT 1994, D 52.

Hauptaufgabe des Gerichtshofs ist es, „die Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung dieses Vertrages“ sicherzustellen, Art. 19 Abs. 1 EUV. Die Wahrung der Rechtseinheit ist demnach auch der überragende Zweck des Vorabentscheidungsverfahrens.⁴³ Primär soll es dazu dienen, offene Fragen bei Auslegung des Unionsrechts zu klären und die Gültigkeit von sekundärem Unionsrecht zu überprüfen. Die Auslegungsvorlage dient der Vereinheitlichung der Rechtsprechung zu Fragen des Unionsrechts in sämtlichen Mitgliedstaaten. Die Gültigkeitsvorlage soll zusätzlich die Autorität des Unionsgesetzgebers sichern.⁴⁴ Dabei soll das Vorabentscheidungsverfahren sicherstellen, dass nicht die mitgliedstaatlichen Gerichte selbst über die Gültigkeit des Unionsrechts entscheiden und dessen Wirksamkeit in Frage stellen.⁴⁵ Die Ausübung einer Rechtmäßigkeitskontrolle über das Handeln bzw. Unterlassen der Unionsorgane im Rahmen einer Prüfung von Gültigkeitsfragen⁴⁶ spielt in der Praxis des Vorabentscheidungsverfahrens aber nur eine geringe Rolle.

Als zweite zentrale Funktion gewährleistet das Vorabentscheidungsverfahren den Rechtsschutz des Einzelnen, der sich vor den nationalen Gerichten auf die ihm durch das Unionsrecht verliehenen Rechte berufen kann. Die richterliche Zusammenarbeit zwischen EuGH und nationalen Gerichten ist dagegen kein Selbstzweck des Vorabentscheidungsverfahrens, sondern lediglich ein Mittel, um die Funktionen zu erfüllen.⁴⁷

1. Sicherung der materiellen Einheit und Kohärenz des Unionsrechts

Das Vorabentscheidungsverfahren soll die ordnungsgemäße Anwendung und die einheitliche Auslegung des Unionsrechts in allen Mitgliedstaaten gewährleisten.⁴⁸ Insbesondere sollen die nationalen Gerichte nicht dazu veranlasst sein,

43 Vgl. schon *Tomuschat*, Vorabentscheidung, S. 7; *Dausies*, Vorabentscheidungsverfahren, S. 43 ff.; *Everling*, Vorabentscheidungsverfahren, S. 17 ff.

44 So *Rennert*, EuGRZ 2008, 385 (386), wohingegen der EuGH die Pflicht zur Gültigkeitsvorlage ebenfalls nur mit dem Argument der Sicherung der einheitlichen Anwendung des Unionsrechts begründet: *EuGH*, Slg. 1987, 4199 Rn. 15 ff. - Foto Frost.

45 *Heß*, ZZZ 108 (1995), 59 (64); das Verwerfungsmonopol des EuGH im Hinblick auf das sekundäre Unionsrecht zwingt nationale Gerichte zu einer Vorlage nach Art. 267 AEUV immer dann, wenn sie einen Rechtsakt der Union für ungültig halten und deswegen außer Acht lassen wollen. Grundlegend hierfür: *EuGH*, Slg. 1987, 4199 Rn. 15 ff. - Foto Frost.

46 *EuGH*, Slg. 1987, 4199 Rn. 16 - Foto Frost.

47 Auf den richterlichen Dialog ist später in Kapitel II (S. 89 ff.) näher einzugehen.

48 Vgl. *Trocker*, *RebelsZ* 66 (2002), 417 (418); *Lenz*, *EuGRZ* 2001, 433.

Fragen des Unionsrechts unterschiedlich zu entscheiden.⁴⁹ Ausgangspunkt ist hierbei das nationale Gericht, das bei der unmittelbaren Anwendung von Unionsrecht oder der unionsrechtskonformen Auslegung nationaler Vorschriften zunächst selbst den Bedeutungsgehalt der einschlägigen unionsrechtlichen Bestimmung ermittelt und diese selbst auslegen muss.⁵⁰ Wären die nationalen Gerichte mit dieser Aufgabe alleine gelassen, so bestünde die reelle Gefahr, dass sich unter dem Eindruck ihrer verschiedenen Rechtssysteme, Rechtsdogmatiken und Regelwerke eine unter den Mitgliedstaaten differierende Rechtsprechung entwickelt. Um dieser Entwicklung der Rechtszersplitterung entgegenzuwirken, ist der EuGH die zentrale Institution, die letztverbindlich über die Interpretation des Unionsrechts entscheidet. Die nationalen Gerichte sind berechtigt oder auch verpflichtet, den EuGH als zentrale Instanz anzurufen, sobald eine unionsrechtliche Frage entscheidungserheblich wird. Weiterhin soll die Verzahnung des Unionsrechts mit dem nationalen Recht vorangetrieben werden,⁵¹ denn nur durch die Durchsetzung der Urteile des Gerichtshofs kann das Unionsrecht in der Praxis seine volle Wirkung entfalten.⁵² Das Vorabentscheidungsverfahren sorgt dafür, dass das Unionsrecht tatsächlich gemeinsames Recht bleibt und in allen Mitgliedstaaten der Union die gleiche Wirkung hat.⁵³ Insoweit liegt der Fokus des Vorabentscheidungsverfahrens auf der Koordination der Rechtsprechung der nationalen Gerichte auf dem Gebiet des Unionsrechts.⁵⁴ Dies ist auch Grundvoraussetzung für einen in der Union einheitlichen, effektiven Individualrechtsschutz.⁵⁵

2. Individualrechtsschutz

Neben der Sicherung der Einheit und Kohärenz des Unionsrechts dient das Vorabentscheidungsverfahren dem Rechtsschutz des Einzelnen, der sich vor den na-

49 *EuGH*, Slg. 1982, 3415 Rn. 7 - C.I.L.F.I.T.

50 *Kerwer*, Gemeinschaftsrecht, S. 443.

51 *Dauses*, Vorabentscheidungsverfahren, S. 53 ff.

52 *Rodriguez Iglesias*, NJW 2000, 1889 ff.

53 Vgl. *EuGH*, Slg. 1974, 33 Rn. 2 - Rheinmühlen I; *EuGH*, Slg. 1977, 957 Rn. 5 - Hoffmann-La Roche; *EuGH*, Slg. 1980, 1205 Rn. 15 - Denavit Italiana; *EuGH*, Slg. 1980, 1237 Rn. 8 - Salumi; *EuGH*, Slg. 1997, I-6013 Rn. 23 - Parfums Christian Dior; *Base-dow*, in: Pfeiffer (Hrsg.), FS Brandner, S. 651 (654); *Borchardt*, in: Lenz/Borchardt, EU/AEUV, Art. 267 AEUV Rn. 1; *von Danwitz*, NJW 1993, 1108 (1110); *Dauses*, Vorabentscheidungsverfahren, S. 46; *Kerwer*, Gemeinschaftsrecht, S. 443; *Middeke*, in: Rengeling/Middeke/Gellermann, HdB des Rechtsschutzes in der EU, § 10 Rn. 6.

54 *EuGH*, Slg. 1974, 33 - Rheinmühlen I.

55 *Pechstein*, EU- Prozessrecht, Rn. 743.

tionalen Gerichten auf seine unionsrechtlichen Rechte beruft. Nicht zuletzt weil der EuGH an einer dezentralen Konzeption des unionalen Rechtsschutzes so entschieden festhält, rückt das Vorabentscheidungsverfahren gem. Art. 267 AEUV weiter in das Zentrum des Systems. Schon heute gilt, dass kein anderes Verfahren für die Fortentwicklung und die Durchsetzung des Unionsrechts sowie für den effektiven Schutz der sich auf dieses Recht berufenden Einzelnen von solcher Bedeutung ist wie das Vorabentscheidungsverfahren.⁵⁶ Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes müssen die Einzelnen „daher einen effektiven gerichtlichen Schutz der Rechte in Anspruch nehmen können, die sie aus der Gemeinschaftsrechtsordnung herleiten, wobei das Recht auf einen solchen Schutz zu den allgemeinen Rechtsgrundsätzen gehört, die sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten ergeben.“⁵⁷ Für die Herleitung dieses Rechts verweist der Gerichtshof im Übrigen auf Art. 6 und 13 EMRK.⁵⁸ Das Vorabentscheidungsverfahren dient somit - neben den kontradiktorischen Direktklagen - der Vervollständigung des unionsrechtlichen Rechtsschutzsystems.

a) Vervollständigung des mehrebenengeprägten Rechtsschutzsystems

Das Unionsrecht hat ein an sich vollständiges System von Rechtsbehelfen und Verfahren geschaffen,⁵⁹ das auch die Mitgliedstaaten einbindet. Die Union und auch die Mitgliedstaaten sind zur arbeitsteiligen Gewährung lückenlosen Rechtsschutzes berufen. Sollte das Unionsrecht keine Direktklagemöglichkeit gem. Art. 263, 265 AEUV vorsehen, so ist es gem. Art. 4 Abs. 3 EUV Sache der Mitgliedstaaten, den Zugang zu einem nationalen Gericht sicherzustellen.⁶⁰ Dem befassen nationalen Gericht obliegt es dann, das europäische Recht auszulegen und gegebenenfalls den EuGH um Vorabentscheidung gem. Art. 267 AEUV zu ersuchen. Rechtsschutzlücken treten durch das Zusammenspiel von Direktklagen und Vorabentscheidungsverfahren im Idealfall nicht auf. Lediglich auf

56 *Wegener*, EuR 2008 Beiheft 3, 45 (53); *Allkemper*, EWS 1994, 253 (254).

57 *EuGH*, Slg. 2002, I-6677 Rn. 38 f. - UPA.

58 *EuGH*, Slg. 1986, 1651 Rn. 19 - Johnston; *EuGH*, Slg. 2002, I-6677 Rn. 38 f. - UPA; vgl. näher unten Kapitel III, Punkt A. I. (S. 204 ff.).

59 *EuGH*, Slg. 1986, 1339 Rn. 23 - Les Verts ; *EuGH*, Slg. 2002, I-6677 Rn. 40 - UPA; *EuGH*, Slg. 2004, I-3425 Rn. 30 - Jégo-Quéré; *Wegener*, EuR 2008 Beiheft 3, 45 (46); *Lenz/Staeglich*, NVwZ 2004, 1421 (1424).

60 So ist das Vorabentscheidungsverfahren auch eine Ausprägung und Konkretisierung der Loyalitätspflichten aus Art. 4 Abs. 3 EUV, vgl. *Zuleeg*, NJW 2000, 2846 ff.