



FORUM CONSTITUTIONIS EUROPÆ

**FCE 4/00**

**REFORM DES EUROPÄISCHEN GERICHTSHOFS IM BLICK AUF DIE  
ERWEITERUNG DER EUROPÄISCHEN UNION**

PROF. DR. CARL OTTO LENZ

**Vortrag an der Humboldt-Universität zu Berlin am 8. Mai 2000\***

---

\* unter Mitarbeit von Rechtsanwältin Kerstin Blome (Bremen/Brüssel)

## Gliederung

### I. Die Notwendigkeit der Reform

### II. Vorgeschlagene Maßnahmen

- A. Vorabentscheidungsverfahren
  - 1. Der Bericht der Reflexionsgruppe vom 4. Februar 2000
  - 2. Der Regierungskonferenz-Beitrag der Kommission vom 1. März 2000 und die Stellungnahme der Kommission vom 26. Januar 2000
  - 3. Das Reflexionspapier des Gerichtshofs vom 28. Mai 1999
- B. Direktklagen
  - 1. Bericht der Reflexionsgruppe
  - 2. Beitrag der Kommission
  - 3. Reflexionspapier des Gerichtshofs
- C. Bestimmte besondere Streitsachen
  - 1. Bericht der Reflexionsgruppe
  - 2. Beitrag der Kommission
  - 3. Reflexionspapier des Gerichtshofs
- D. Änderung des Verfahrens und der Zusammensetzung des Gerichtshofs und des Gerichts erster Instanz
  - 1. Bericht der Reflexionsgruppe
  - 2. Beitrag der Kommission
  - 3. Reflexionspapier des Gerichtshofs

### III. Stellungnahme

- A. Vorbemerkung
  - 1. Zur Zusammensetzung des Gerichtshofs
  - 2. Zu Filterverfahren
  - 3. Zur Zuständigkeit des Gerichtshofs
  - 4. Nationale Vorabentscheidungsinstanzen
- B. Zu den einzelnen Verfahrensarten
  - 1. Vorabentscheidungsverfahren
  - 2. Direktklagen
  - 3. Rechtsmittel
  - 4. „Rechtsmittel im Interesse des Rechts“

- C. Zukünftiger Aufbau des Gemeinschaftsgerichtsbarkeit
  - 1. Spezialisierte Gemeinschaftsgerichte
  - 2. Das Gericht
  - 3. Der Gerichtshof
- D. Verfahren zur Wahrung der Einheit des Gemeinschaftsrechts
- E. Zulassung von Rechtsmitteln
- F. Entscheidungsstruktur des Gerichtshofs und des Gerichts
  - 1. Zusammensetzung
  - 2. Spruchkammern
- G. Kosten

#### **IV. Zusammenfassung der Vorschläge dieses Beitrags**

- A. Übernommene Vorschläge
  - 1. Vereinfachung des Vorabentscheidungsverfahrens
  - 2. Mehr Befugnisse für die Kommission im Vertragsverletzungsverfahren
  - 3. Schaffung von spezialisierten Gemeinschaftsgerichten
  - 4. Ausbau der Befugnisse des Gerichts
  - 5. Einführung eines „Rechtmittels im Interesse des Rechts“
  - 6. Zusätzliche Mittel zur Durchführung der Reformen
- B. Eigene Vorschläge
  - 1. Zur Zusammensetzung des Gerichtshofs und des Gerichts
  - 2. Entscheidung in Kammern
  - 3. Neue Aufgaben für die Generalanwälte
  - 4. Zur Nichtvorlage durch Gerichte, die zur Vorlage verpflichtet sind
  - 5. Zur Verletzung von Grundrechten

#### **V. Fazit**

## **1 I. Notwendigkeit der Reform**

Die zeitnahe und einheitliche Anwendung des Gemeinschaftsrechts muss nicht zuletzt auch im Hinblick auf die bevorstehende Erweiterung der Europäischen Union gewahrt werden. Wie aus den Statistiken hervorgeht, gibt es hier schon heute große Probleme. Die Zahl der Streitsachen vor den Gemeinschaftsgerichten ist beständig gestiegen, die Verfahrensdauer zu lang und die unerledigten Verfahren nehmen zu.

- 2 Der Präsident des Gerichtshofs hat hierzu in der Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 3. Mai 2000 folgende Zahlen genannt: 1975 gingen im Gerichtshof 130 Rechtssachen ein; 1980 waren es schon 279. Im Jahre 1988, in dem das Gericht erster Instanz (EuG) geschaffen wurde, belief sich die Zahl der Neueingänge auf 385; gleichzeitig waren 605 Fälle anhängig. 1999 gingen 543 Fälle beim Gerichtshof und 384 beim EuG ein; am 1. Januar dieses Jahres waren 869 Rechtssachen beim Gerichtshof und 732 Rechtssachen beim EuG anhängig.
- 3 Es liegt auf der Hand, dass die Zahl der Rechtssachen entscheidenden Einfluss auf die Verfahrensdauer hat. Während die durchschnittliche Dauer eines Vorabentscheidungsverfahrens – diese Zeitspanne ist dem Verfahren vor dem nationalen Gericht hinzuzufügen – 1975 noch sechs Monate betrug, und sich im Jahre 1988 auf 17,8 Monate belief, waren es im Jahre 1999 schon 21 Monate. Diese Verfahrensdauer muss verkürzt werden, denn die Effizienz des Vorabentscheidungsverfahrens hängt auch von seiner Dauer ab. Wenn diese zu lang wird, könnte dies die nationalen Gerichte davon abhalten, dem Gerichtshof Vorlagefragen zu unterbreiten, und somit die einheitliche Auslegung des Gemeinschaftsrecht in allen Mitgliedstaaten untergraben.
- 4 Unabhängig von der Erweiterung wird sich die Belastung des Gerichtshofs weiter verschärfen, denn durch den Vertrag von Amsterdam sind ihm neue Zuständigkeiten übertragen worden (s. die Bereiche Visa, Asyl, Einwanderung, die justitielle Zusammenarbeit in Zivilsachen mit grenzüberschreitenden Bezügen sowie die polizeiliche und justitielle Zusammenarbeit in Strafsachen).
- 5 Die wesentliche Herausforderung für das Gerichtssystem der Gemeinschaften stellt sich jedoch mit der für die kommenden Jahre in Aussicht genommenen Erweiterung der Union. Es muss eine Lösung gefunden werden.
- 6 Hierfür sind seitens der Institutionen schon Vorarbeiten geleistet worden.

Der Präsident des Gerichtshofs, G. C. Rodriguez Iglesias, legte den im Rat vereinigten Justizministern am 28. Mai 1999 Überlegungen bezüglich der Zukunft des Gerichtssystems vor.

- 7 Um auch über ein sachverständiges und unabhängiges Gutachten zu den Fragen der Zukunft des Gerichtssystems der Gemeinschaft zu verfügen, hat die Kommission mit Beschlüssen vom 20. April und 4. Mai 1999 eine Reflexionsgruppe unter dem Vorsitz von Herrn Ole Due, ehemaliger Präsident des Gerichtshofs, eingerichtet und diese beauftragt, die verschiedenen Möglichkeiten für eine Reform der Gerichte der Gemeinschaft zu ermitteln. Die Gruppe hat ihren Abschluss-Bericht über die Zukunft des Gerichtssystems der Europäischen Gemeinschaften am 4. Februar 2000 vorgelegt.
- 8 Der Präsident der Europäischen Kommission, Romano Prodi, hat im Einvernehmen mit dem für die Regierungskonferenz zuständigen Kommissionsmitglied, Michel Barnier, am 26. Januar 2000 einen Beitrag über die institutionelle Reform des europäischen Gerichtssystems vorgelegt, der sich auf den Bericht der Reflexionsgruppe bezieht. Am 1.3.2000 wurde schließlich auf Basis der vorherigen Dokumente ein „Ergänzender Beitrag der Kommission zur Regierungskonferenz über die institutionellen Reformen“ zum Thema „Reform des Gerichtssystem der Gemeinschaft“ (KOM (2000) 109 endgültig) verabschiedet.
- 9 Ich werde im folgenden diese Vorschläge darstellen, geordnet nach den wichtigsten Verfahrensarten des Gerichtshofs, außerdem die Vorschläge über die Zusammensetzung des Gerichtshofs ansprechen und zu den Vorschlägen Stellung nehmen.

## **II. Vorgeschlagene Maßnahmen**

### **A. Vorabentscheidungsverfahren**

- 10 Die Behandlung der Vorabentscheidungsersuchen ist derzeit die wichtigste Aufgabe der Gemeinschaftsgerichte. Deshalb werde ich sie auch an erster Stelle behandeln.
- 11 1. Der Bericht der Reflexionsgruppe vom 4. Februar 2000  
Die Reflexionsgruppe schlägt vor, die Beantwortung von Vorabentscheidungsersuchen grundsätzlich in der Zuständigkeit des Gerichtshofes zu belassen. Der Dialog zwischen allen nationalen Gerichten und dem Gerichtshof als höchste Instanz habe gezeigt, dass

dieser Dialog das wirksamste Mittel ist, die einheitliche Anwendung des Gemeinschaftsrechts in der gesamten Union sicherzustellen. In Anbetracht der steigenden Zahl der Vorabentscheidungsersuchen müssten aber andere Wege gefunden werden, um die Überlastung des Gerichtshof zu verhindern. Deswegen sollte dem EuG in eng begrenzten Bereichen des Gemeinschaftsrechts die Zuständigkeit für Vorabentscheidungsverfahren übertragen werden.

- 12 Die Befugnis zur Vorlage von Fragen an den Gerichtshof auf letztinstanzliche Gerichte oder auf Rechtsmittelgerichte der Mitgliedstaaten zu beschränken, hält die Reflexionsgruppe nicht für wünschenswert.
- 13 Die Gerichte der Mitgliedstaaten sollten nach den Vorstellungen der Reflexionsgruppe ermutigt werden, selbst vermehrt über die Anwendung des Gemeinschaftsrechts zu entscheiden und den Gerichtshof nur dann anzurufen, wenn sie Gemeinschaftsrechtsnormen für ungültig halten und nicht anwenden möchten. Nicht letztinstanzliche Gerichte sollten bei ihrer Entscheidung über die Vorlage einer Frage an den Gerichtshof über deren Bedeutung für das Gemeinschaftsrecht, das Bestehen eines vernünftigen Zweifels und über die Antwort nachdenken. Die letztinstanzlichen Gerichte sollten nur zur Befassung des Gerichtshofs verpflichtet sein, wenn die Fragen „eine hinreichende Bedeutung für das Gemeinschaftsrecht“ aufweisen. Es sollte die Möglichkeit bestehen, die Vorlagefrage in jedem Verfahrensstadium durch einen Beschluss zu beantworten, wenn die Antwort offensichtlich erscheint oder aus der bisherigen Rechtsprechung abgeleitet werden kann.
- 14 Als tiefgreifende Reformen stellt die Reflexionsgruppe folgende Möglichkeiten vor:
  - die Schaffung dezentraler Gerichtsinstanzen in den Mitgliedstaaten,
  - die Einführung eines Filtersystems zur Auswahl bestimmter Vorlagefragen durch den Gerichtshof und
  - die beschränkte Übertragung von Zuständigkeiten im Bereich der Vorabentscheidungen in besonderen Streitsachen auf das EuG.
- 15 Diese Möglichkeiten hätten jedoch nach Ansicht der Reflexionsgruppe neben einigen Vorteilen so gravierende Nachteile, dass die Reflexionsgruppe sie letztlich nicht vorschlägt.
- 16 2. Der Regierungskonferenz-Beitrag der Kommission vom 1. März 2000 und die Stellungnahme der Kommission vom 26. Januar 2000  
Die Kommission plädiert in ihren Beiträgen für die ausschließliche Zuständigkeit des

Gerichtshofs in Vorabentscheidungsverfahren, die einzelstaatlichen Gerichte sollten jedoch die Vorlagefragen kritischer prüfen, bevor sie diese an den Gerichtshof weiterleiten. Die Kommission hält es nicht für zweckmäßig, die Verpflichtung der in letzter Instanz entscheidenden Gerichte zur Anrufung des Gerichtshofs zu lockern, d.h. diese Gerichte nur dann zur Anrufung des Gerichtshofs zu verpflichten, wenn die Frage für das Gemeinschaftsrecht von ausreichender Bedeutung ist.

- 17** Der einzelstaatliche Richter sollte das Gemeinschaftsrecht auf ihm vorgelegte Streitfälle selber anwenden und sich nur dann an den Gerichtshof wenden, wenn er sich einem besonderen Auslegungsproblem gegenüber sieht. Die nicht in letzter Instanz entscheidenden Richter sollten darlegen, weshalb sie Zweifel an der konkreten Bedeutung der Gemeinschaftsvorschriften in den Fällen haben und eine Anrufung des Gerichts für nötig halten. Im Falle eines Zweifels an der Gültigkeit von Handlungen der Organe der Gemeinschaft müsse ein einzelstaatlicher Richter verpflichtet sein, den Gerichtshof anzurufen, da nur dieser das Monopol für die Kontrolle der Rechtmäßigkeit des Gemeinschaftshandelns besitzt.
- 18** 3. Das Reflexionspapier des Gerichtshofs vom 28. Mai 1999
- Auch der Gerichtshof spricht sich für die Beibehaltung seiner ausschließlichen Zuständigkeit für Vorabentscheidungsersuchen aus. Alle nationalen Gerichte müssten die Möglichkeit zur Vorlage behalten. Auch der Gerichtshof schlägt vor, ihm die Möglichkeit zu geben, durch Beschluss zu entscheiden, wenn die Beantwortung der Fragen keine Schwierigkeiten bereitet oder sich aus der vorliegenden Rechtsprechung ergibt. Es könnte nach Meinung des Gerichtshofs auch ein Filterverfahren eingerichtet werden, um unter den vorgelegten Fragen diejenigen auszuwählen, die wegen ihrer Komplexität oder ihrer Bedeutung auf Gemeinschaftsebene entschieden werden müssen. Der Gerichtshof sollte hier die Möglichkeit erhalten, die nationalen Gerichte um Klarstellungen zu ersuchen.

## **B. Direktklagen**

### **1. Bericht der Reflexionsgruppe**

- 19** Nach Meinung der Reflexionsgruppe sollte in Zukunft über direkte Klagen, das heißt Schadenersatzklagen, Streitigkeiten über die Rechtmäßigkeit von Gemeinschaftsrechtsakten einschließlich jener über die Rechtmäßigkeit normativer Akte

sowie über Nichtigkeits- oder Untätigkeitsklagen (auch wenn Kläger ein Mitgliedstaat oder ein Gemeinschaftsorgan ist), grundsätzlich das EuG entscheiden.

**20** Diese Ausweitung der Zuständigkeit des EuG für direkte Klagen sollte jedoch durch die Einrichtung eines Filterverfahrens bei Rechtsmitteln gegen Urteile des EuG ergänzt werden, indem in Zukunft auf schriftlichen Antrag hin der Präsident des Gerichtshof nach einer Stellungnahme einer Kammer entscheiden sollte, ob ein Rechtsmittel eingelegt werden darf. Neben der bisherigen Beschränkung der Rechtsmittel auf Rechtsfragen sollte in Zukunft auch geprüft werden, ob die Sache eine wesentliche Bedeutung für die Entwicklung des Gemeinschaftsrechts oder den Schutz individueller Rechte hat. Erst nach positivem Beschluss könnten Rechtsmittel beim Gerichtshof eingelegt werden.

**21** Die folgenden direkten Klagearten jedoch sollten nach den Vorstellungen der Reflexionsgruppe der Zuständigkeit des Gerichtshofs als Gericht erster und letzter Instanz *nicht* entzogen werden können:

a) Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 226-228 EG-Vertrag.

Es wird jedoch vorgeschlagen, der Kommission die Befugnis zur Feststellung von Vertragsverletzungen zu übertragen. Die Mitgliedstaaten hätten dann die Möglichkeit, gegen diese Entscheidung vor dem Gerichtshof Nichtigkeitsklage zu erheben.

b) Klagen, die Vertragsverletzungsverfahren gleichgestellt werden können

(Art. 88 II, III, 298 II, 237 d EG-Vertrag),

c) Nichtigkeitsklagen

- gegen die Entscheidung des Rates bei Vorliegen eines übermässigen öffentlichen Defizits (Art. 104 XI, XII EG-Vertrag),
- gegen Ermächtigungen, die der Rat gemäss Art. 11 II EG-Vertrag Mitgliedstaaten erteilt, die beabsichtigen, untereinander eine verstärkte Zusammenarbeit zu begründen;
- gegen Entscheidungen des Rates gemäss Art. 309 II, III EG-Vertrag über die Aussetzung des Stimmrechts eines Mitgliedstaats,
- gegen die Feststellung des Haushaltsplans der Gemeinschaft gemäß Art. 230 EG-Vertrag,

d) Streitigkeiten zwischen Mitgliedstaaten sowie Mitgliedstaaten und Kommission im Bereich der polizeilichen und justitiellen Zusammenarbeit in Strafsachen gemäß Art. 35 VII EG-Vertrag,

e) Anträge des Rates, der Kommission oder eines Mitgliedstaats auf Erstellung eines



Gutachtens nach Art. 300 VI EG-Vertrag.

## **2. Beitrag der Kommission**

- 22** Auch die Kommission ist der Ansicht, dass das EuG grundsätzlich die allgemeine Zuständigkeit für Direktklagen erhalten sollte, so dass der Gerichtshof nur über die Fragen im Rahmen von Vertragsverletzungsverfahren, Klagen gegen ein anderes EG-Organ, Klagen gegen Rechtsakte von grundsätzlicher Bedeutung und Rechtsakte, die bestimmte Bereiche betreffen (z.B. Grundrechte und Art. 309 EG-Vertrag, engere Zusammenarbeit, Wirtschafts- und Währungsunion, Haushalt, Titel IV des EG-Vertrags und Titel VI des EU-Vertrags), zu entscheiden hätte.
- 23** Auch die Kommission ist der Auffassung, dass die eingelegten Rechtsmittel gegen Entscheidungen des EuG zunächst einem Verfahren der Vorprüfung durch den Gerichtshof („Filterverfahren“) unterworfen werden sollten.
- 24** Vertragsverletzungen könnten nach dem Vorbild des Art. 88 EGKS-Vertrag durch eine Entscheidung der Kommission festgestellt werden. Gegen diese Entscheidung könnten die Mitgliedstaaten dann beim Gerichtshof auf Nichtigkeitserklärung der Entscheidung klagen.

## **3. Reflexionspapier des Gerichtshofs**

- 25** Der Gerichtshof ist ebenfalls der Ansicht, Vertragsverletzungsverfahren und Nichtigkeitsklagen, vor allem soweit es dabei um Rechtsstreitigkeiten zwischen Organen, um Untätigkeitsklagen und um Klagen der Mitgliedstaaten gegen allgemein anwendbare normative Akte geht, in der Zuständigkeit des Gerichtshof zu belassen. Es könnte aber ein beschleunigtes Verfahren erwogen werden. Durch Beschluss könnte entschieden werden, dass eine mündliche Verhandlung nicht stattfindet. Hiergegen könnten die Parteien auf Antrag innerhalb eines Monats die mündliche Verhandlung beantragen, womit erreicht werden soll, dass die Parteien bewusster mit einer mündlichen Verhandlung umgehen.

## **C. BESTIMMTE BESONDERE STREITSACHEN**

### **1. Bericht der Reflexionsgruppe**

- 26** Die Reflexionsgruppe schlägt vor, dass bestimmte Streitigkeiten, einschließlich der diesbezüglichen Vorabentscheidungsverfahren, in die Zuständigkeit des EuG übertragen werden sollten. Bei Streitigkeiten wegen Verletzung einer Gemeinschaftsmarke soll zunächst Beschwerde gegen die Entscheidung des Amtes bei einer mit richterlicher Unabhängigkeit ausgestatteten Beschwerdekammer eingelegt werden. Dagegen könnte Rechtsmittel vor dem EuG eingelegt werden, das sich auf die Prüfung von Rechtsfragen beschränkt. Der Gerichtshof solle in solchen Fällen nur von der Kommission und nur im Interesse des Rechts angerufen werden können.
- 27** In anderen Streitsachen betreffend die Gemeinschaftsmarke, die vor den Gerichten der Mitgliedstaaten ausgetragen werden, könnten diese das EuG im Wege der Vorabentscheidung anrufen. Auf diese Weise würde die Rechtsprechung in Markensachen beim EuG konzentriert und der Gerichtshof bliebe nur für die Wahrung der Rechtseinheit zuständig. Wenn die genannten Verfahren zunehmen, könnten sie auch einem spezialisierten Gemeinschaftsgericht übertragen werden. Auch dann sollte aber der Gerichtshof in letzter Instanz zuständig bleiben.
- 28** Die Vorabentscheidungsverfahren im Bereich der justitiellen Zusammenarbeit in Zivilsachen sollten – falls es zu einem größeren Anfall derartiger Fragen kommt – einem gesonderten Gemeinschaftsgericht, bestehend aus Spezialisten des internationalen Privatrechts, zur Entscheidung übertragen werden. Der Gerichtshof sollte gegen dessen Urteile nur bei Anrufung durch die Kommission entscheiden können.
- 29** Die Streitsachen über die polizeiliche und justitielle Zusammenarbeit in Strafsachen sollten nach den Vorstellungen der Reflexionsgruppe beim Gerichtshof verbleiben oder, wenn sie vermehrt anfallen sollten, dem EuG oder einem spezialisierten Gemeinschaftsgericht übertragen werden.
- 30** In Wettbewerbssachen sollten zunächst die Auswirkungen der Änderung des derzeitigen Systems abgewartet werden. Sollte dies zu einer vermehrten Anrufung des Gerichtshofs im Wege der Vorabentscheidung und/oder wegen Anfechtungsklagen gegen Entscheidungen der Kommission in Wettbewerbssachen führen, so sollte auch hier die Rechtsprechung in allen Wettbewerbssachen beim EuG konzentriert und der Gerichtshof nur noch tätig werden, wenn die Kommission ihn anruft.

## **2. Beitrag der Kommission**

- 31** Die Kommission schließt sich weitgehend der Reflexionsgruppe an. Nur im Bereich des Dienstrechts möchte sie es bei der Möglichkeit der Anrufung des Gerichtshof belassen, wobei allerdings in einem Filterverfahren entschieden werden sollte, welche Rechtssachen tatsächlich vom Gerichtshof entschieden werden.

### **3. Reflexionspapier des Gerichtshofs**

- 32** Die Vorschläge des Gerichtshofs stimmen im wesentlichen mit den vorgenannten Anregungen überein.

## **D. Änderung des Verfahrens und Zusammensetzung des Gerichtshofs und des Gerichts erster Instanz**

### **1. Bericht der Reflexionsgruppe**

- 33** Die Reflexionsgruppe schlägt vor, weiterhin aus jedem Mitgliedstaat einen Richter an den Gerichtshof zu entsenden, jedoch die Zahl der Mitglieder des Plenums auf etwa 13 zu begrenzen, unabhängig von der künftigen Zahl der Mitgliedstaaten. Die Generalanwälte sollten nur noch in wichtigen Rechtssachen tätig werden, so dass deren Anzahl verringert werden könne. Die Kammern am Gericht sollten spezialisiert und die Möglichkeit der Entscheidung durch Einzelrichter sollte erweitert werden.

### **2. Beitrag der Kommission**

- 34** Der Beitrag der Kommission bewegt sich in ähnlichen Linien.

### **3. Reflexionspapier des Gerichtshofs**

- 35** Nach Ansicht des Gerichtshofs sollten die Gemeinschaftsgerichte die Befugnis erhalten, ihre Verfahrensordnungen selbst zu ändern, um sie den Entwicklungen des tatsächlichen und rechtlichen Umfelds anzupassen; eine (einstimmige) Genehmigung durch den Rat sollte nicht mehr erforderlich sein. Bezüglich der Zusammensetzung schlägt der Gerichtshof vor, die Zahl von 15 Richtern beim Gerichtshof nicht zu überschreiten,

gegebenenfalls jedoch die Zahl der Richter beim Gericht zu erhöhen.

### **III. Stellungnahme**

#### **A. Vorbemerkung**

- 36** 1. Grundsätzlich bin ich der Auffassung, dass der Gerichtshof und auch das EuG aus je einem Richter pro Mitgliedstaat bestehen sollten. Beim EuG sollte jedoch die Möglichkeit nicht ausgeschlossen werden, die Zahl der Richter zu erhöhen, z. B. um neue Spruchkörper zu bilden, ohne dass jedes Mal gleich aus jedem Mitgliedstaat ein neuer Richter ernannt werden müsste.
- 37** 2. Filterverfahren vermischen das Recht, Vorabentscheidungsersuchen oder Rechtsmittel einzulegen, mit dem Interesse des Gerichtshof, möglichst mit entscheidungsrelevanten Fragen befasst zu werden. Deswegen sollten die beiden Komplexe möglichst getrennt behandelt werden. Die vorlegenden Gerichte haben einen vertragsrechtlich gewährten Anspruch darauf, auf ordnungsgemäß vorgelegte Fragen eine Antwort zu bekommen (Art. 234 EG-Vertrag). Die Klageberechtigten, die das Gericht anrufen, haben einen vertragsrechtlich gewährten Anspruch darauf, ein „auf Rechtsfragen beschränktes Rechtsmittel nach Maßgabe der Satzung“ einlegen zu können (Art. 225 EG-Vertrag). Die Satzung hat den gleichen Rang wie der Vertrag. Um die genannten Rechte einzuschränken, bedarf es also gewisser Vertragsänderungen.
- 38** 3. Eine andere Frage ist es, ob gegebenenfalls gegen rechtskräftige Entscheidungen des EuG oder gewisser Gerichte der Mitgliedstaaten nicht ein „Rechtsmittel im Interesse des Rechts“ eingeführt werden sollte, nicht um die Rechtskraft jener Entscheidungen, wohl aber ihre dem Gemeinschaftsrecht abträgliche Präzedenzwirkung zu beseitigen. Hier geht es nicht um vertraglich geschützte Individualinteressen, sondern um das gemeinsame Interesse an der Kohärenz und Unverbrüchlichkeit der Gemeinschaftsrechtsordnung. Hier braucht nur in den Fällen eingegriffen zu werden, in denen die Kohärenz des Gemeinschaftsrechts dies erfordert. Darüber später mehr.  
Der Gerichtshof muss in die Lage versetzt werden, zu allen Rechtsfragen Stellung zu nehmen, die vor die Gemeinschaftsgerichte gebracht worden sind oder hätten gebracht werden müssen.
- 39** 4. Nationale Gerichte zu Vorabentscheidungsinstanzen zu machen, halte ich nicht für

zweckmäßig. Durch sie würde die einheitliche Auslegung des Gemeinschaftsrechts gefährdet; derartige Verfahren wären zudem ein Fremdkörper im Gerichtsaufbau der Mitgliedstaaten.

## B. Zu den einzelnen Verfahrensarten

### 40 1. Vorabentscheidungsverfahren:

Grundsätzlich sollte der Gerichtshof zuständig bleiben. In gewissen Bereichen kann jedoch meines Erachtens die Zuständigkeit für Vorabentscheidungsverfahren auf das EuG übertragen werden, und zwar in solchen Bereichen, in denen das EuG zu einer Entscheidung der Rechtsstreitigkeiten in erster oder zweiter Instanz berufen ist, wie z. B. im Wettbewerbsrecht, im Dienstrecht, im Markenrecht und ähnlichen Rechtsgebieten. Der Grund für die Übertragung der Kompetenz der Beantwortung von Vorabentscheidungsersuchen liegt darin, dass das Gericht den besten Überblick über die in diesen Bereichen auftretenden Rechtsfragen besitzt und deshalb am besten geeignet ist, diese Fragen zu beantworten. Außerdem sollten Fragen aus gewissen Spezialbereichen wie Zollrecht oder Recht der sozialen Sicherheit der Wanderarbeitnehmer von spezialisierten Kammern des Gerichts beantwortet werden. Dieser Weg könnte für andere Spezialbereiche weiter gegangen werden, wenn eine Überlastung des Gerichtshofs durch Vorabentscheidungsersuchen droht. Die Rechtseinheit könnte dann durch ein „Rechtsmittel im Interesse des Rechts“ gewährleistet werden.

### 41 2. Direktklagen

Grundsätzlich sollte meiner Meinung nach das Gericht für alle Direktklagen, das heißt Klagen gegen Entscheidungen der Gemeinschaftsbehörden, zuständig sein, sofern nichts anderes bestimmt ist. Als Ausnahmen kommen insbesondere in Betracht:

- 42 a) Vertragsverletzungsverfahren (Art. 226, 227 EG-Vertrag) und verwandte Verfahren (Art. 88 EG-Vertrag). In diesen Verletzungsverfahren sollte die Kommission statt der bisherigen begründete Stellungnahme eine verbindliche Entscheidung erlassen können, gegen die der betroffene Mitgliedstaat dann im Wege der Klage vorgehen kann.
- b) Organstreitigkeiten (Art. 230 II, III EG-Vertrag)
- c) Gutachten (Art. 300 VI EG-Vertrag)

### 43 3. Rechtsmittel

Rechtsmittel gegen Urteile des EuG in Direktklagesachen sollten grundsätzlich nach wie vor ungefiltert den Gerichtshof erreichen. Das sollte jedenfalls für Rechtsmittel gegen Entscheidungen des EuG in Wettbewerbssachen, das heißt Art. 81, 82, 88 EG-Vertrag, gelten. Wettbewerbssachen haben wegen der Auswirkung des Wettbewerbsrechts auf den Binnenmarkt eine besondere Bedeutung.

- 44** Sollte diese Regelung zu einer starken Belastung des Gerichtshofs mit Rechtsmittelverfahren führen, könnte geprüft werden, ob nicht die erstinstanzliche Zuständigkeit des Gerichts auf ein oder mehrere spezialisierte Gemeinschaftsgerichte mit der Möglichkeit des Rechtsmittels an das Gericht verlagert werden kann, so dass der Gerichtshof sich nur noch mit „Rechtsmitteln im Interesse des Rechts“ befassen müsste.

**45** 4. „Rechtsmittel im Interesse des Rechts“

In Fällen, in denen das Gericht als Rechtsmittelinstantz gegen Entscheidungen von spezialisierten Gemeinschaftsgerichten tätig geworden ist (Beispiele Dienstrecht und Marken), sollte es kein weiteres Rechtsmittel für die Parteien an den Gerichtshof geben, sondern nur ein „Rechtsmittel im Interesse des Rechts“, das nicht der Verfügungsgewalt der Parteien unterliegt, sondern in einem Sonderverfahren eingelegt wird. Davon wird noch zu sprechen sein.

## **C. Zukünftiger Aufbau der Gemeinschaftsgerichtsbarkeit**

- 46** Aus obigen Vorstellungen würde sich folgender Gerichtsaufbau ergeben:

1. Die unterste Ebene wären die spezialisierten Gemeinschaftsgerichte, z. B. im Dienstrecht und Markensachen.

- 47** 2. Als nächste Instanz käme das EuG, zuständig

- a) erstinstanzlich für die Anfechtung von Entscheidungen von Gemeinschaftsbehörden, z. B. in Wettbewerbssachen,
- b) als Rechtsmittelgericht gegen die Entscheidungen der spezialisierten Gemeinschaftsgerichte,
- c) als Gericht zur Entscheidung über Vorabentscheidungsersuchen in Fällen, in denen ihm diese Befugnis übertragen worden ist.

Das EuG würde also in beträchtlichem Umfang neue Entscheidungsbefugnisse erhalten.

- 48** 3. Der Gerichtshof bliebe grundsätzlich zuständig für
- a) Vorabentscheidungsersuchen,
  - b) als „Verfassungsgerichtshof“ für Streitsachen, an denen auf beiden Seiten Mitgliedstaaten und/oder Gemeinschaftsorgane beteiligt sind,
  - c) als Rechtsmittelgericht gegen Entscheidungen des Gerichts,
  - d) für die Entscheidung über Rechtsmittel, die ohne den Bestand der betroffenen Entscheidung zu berühren, im Interesse des Rechts eingelegt werden. Hierzu gleich mehr.
- Auch der Gerichtshof würde also über die volle Breite gerichtlicher Zuständigkeiten verfügen und in besonderer Weise für die Wahrung der Kohärenz des Gemeinschaftsrechts verantwortlich sein.

#### **D. Verfahren zur Wahrung der Einheit des Gemeinschaftsrechts**

- 49** Nach den vorliegenden Vorschlägen ist die letztinstanzliche Gerichtsbarkeit in Fragen des Gemeinschaftsrechts auf zwei Gemeinschaftsgerichte und auf die letztinstanzlichen Gerichte der Mitgliedstaaten verteilt. Deshalb ist es erforderlich, über Mittel nachzudenken, die unter diesen Umständen die Einheit der Rechtsprechung gewährleisten.
- 50** In Betracht kommt hier das „Rechtsmittel im Interesse des Gemeinschaftsrechts“, das in verschiedenen Vorschlägen angesprochen wurde. Es betrifft rechtskräftige Urteile der vorgenannten Gerichte, die der Kohärenz des Gemeinschaftsrechts entgegenstehen, aber nicht mehr mit Rechtsmitteln vor dem Gerichtshof angefochten werden können. Hier geht es um die Entscheidungen des Gerichts in Vorabentscheidungsverfahren und in Rechtssachen, in denen es selbst Rechtsmittelgericht ist, und die Entscheidungen oberster Gerichte der Mitgliedstaaten, die entgegen dem Gemeinschaftsrecht ihrer Vorlagepflicht nicht nachgekommen sind.
- 51** Im letzterem Fall kann zur Zeit gegen die in der Nichtvorlage liegende Vertragsverletzung nur im Vertragsverletzungsverfahren vorgegangen werden. Das heisst die Kommission klagt gegen einen Mitgliedstaat, der im Vertragsverletzungsverfahren durch seine Regierung vertreten wird, obwohl diese Regierung wegen der Unabhängigkeit der Gerichte daran gehindert ist, auf das Gericht Einfluss zu nehmen, das die Vertragsverletzung begangen hat. Durch ein der Sache angemesseneres justitielles Verfahren würde eine wesentliche Lücke im Rechtssystem der Gemeinschaft geschlossen.
- 52** „Rechtsmittel im Interesse des Rechts“ heisst: Eine Partei, ein Organ oder ein

Mitgliedstaat, die mit einer Entscheidung des EuG oder eines Gerichts eines Mitgliedstaats, welche nicht mehr mit Rechtsmitteln angegriffen werden kann oder bei der versäumt wurde, die Gemeinschaftsrechtsfrage(n) dem Gerichtshof vorzulegen, nicht einverstanden ist, kann den Gerichtshof anrufen und darlegen, weshalb die getroffene Entscheidung mit der Rechtsordnung der Gemeinschaft unvereinbar ist. Wie bereits ausgeführt, berührt dieses Rechtsmittel nicht den Bestand der bereits rechtskräftig getroffenen Entscheidung, also die Rechtswirkung "intra partes", sondern zielt allein auf die Beseitigung der dem Gemeinschaftsrecht abträglichen Präcedenzwirkung.

## **E. Zulassung von Rechtsmitteln**

- 53** Würde der Gerichtshof verpflichtet, alle von diesen Rechtsmittelklageberechtigten eingelegten Rechtsmittel zu prüfen, würde er wahrscheinlich mehr belastet, als er bewältigen kann. Deswegen muss unter den eingelegten Rechtsmitteln eine Auswahl getroffen werden. Die Frage ist, wer die Entscheidung über die Zulassung solcher Rechtsmittel treffen soll.
- 54** 1. Hier wird zunächst vorgeschlagen, dass die Parteien Rechtsmittel einlegen und der Gerichtshof im Wege eines Filterverfahrens die entscheidungswürdigen Verfahren aufgreift. Gegen dieses Verfahren gibt es drei Einwände:
- a) Es macht die Annahme des Rechtsmittels schwer voraussehbar und entwertet es damit.
  - b) Der Gerichtshof muss selbst entscheiden, das mindert den Entlastungseffekt.
  - c) Der Gerichtshof entscheidet in eigener Sache, ob er annehmen soll oder nicht.
- 55** Entscheidungen in eigener Sache sind misslich. Daraus folgt, dass die Frage, ob der Gerichtshof sich mit solchen Streitigkeiten befassen soll, von einer anderen Instanz getroffen werden sollte.
- 56** 2. In den vorliegenden Diskussionsbeiträgen wird häufig die Kommission genannt. Dafür spricht, dass sie nach Art. 211 EG-Vertrag für die Anwendung des Vertrages sowie der von den Organen betroffenen Bestimmungen Sorge zu tragen hat (Hüterin des Vertrages).
- 57** Dagegen spricht, dass sie in manchen dieser Rechtsstreitigkeiten Partei ist, wie z. B. in Dienstrechtsangelegenheiten, und dass sie in anderen Rechtssachen zu Rechtsakten Stellung nehmen muss, die sie selbst erlassen oder an deren Erlass sie mitgewirkt hat, also



ein institutionelles Interesse vertritt.

Auch die Kommission ist also nicht immer eine neutrale Instanz.

- 58** 3. Deswegen sollte geprüft werden, ob nicht die Generalanwälte mit dieser Aufgabe betraut werden können. Als Mitglieder des Gerichtshofs teilen sie dessen hervorgehobene Stellung, sie sind aber an den Beratungen, die zu dessen Entscheidungen führen, nicht direkt beteiligt. Genau so wenig sind sie für die Rechtsakte mitverantwortlich, deren Gültigkeit oder Auslegung zu prüfen sind. Denkbaren Interessenkonflikten mit dem Herkunftsland kann bei der Benennung des im Einzelfall zuständigen Generalanwalts vorgebeugt werden. Ich sehe keine andere Instanz, die in ähnlich unparteiischer Weise diese Auswahlentscheidung treffen könnte.
- 59** Zudem läge eine solche Aufgabe auf der gleichen Linie wie die bisherige Funktion des Generalanwalts, der Abgabe von in völliger Unparteilichkeit und Unabhängigkeit erarbeiteter Schlussanträge zur Unterstützung des Gerichtshofs bei der Erfüllung seiner Aufgabe, der Wahrung des Rechts.
- 60** Das eingehende Rechtsmittel würde in dem üblichen Verfahren einem Generalanwalt zugeteilt; dieser würde dann in einem begründeten Schlussantrag dem Gerichtshof einen Entscheidungsvorschlag öffentlich unterbreiten, ob er die Sache annehmen und wenn ja, wie er sie entscheiden will. Der Gerichtshof wäre an den Antrag des Generalanwaltes nicht gebunden.
- 61** Eine weitergehende Lösung würde darin bestehen, dass die Entscheidung des Generalanwalts über die Nichtzulassung endgültig ist, während der Gerichtshof frei wäre, über eine vom Generalanwalt empfohlene Frage dennoch frei zu entscheiden.
- 62** Ich würde es bevorzugen, wenn der Gerichtshof die Letztentscheidung über die Frage der Zulassung behielte, möchte jedoch die andere Variante nicht a priori ausschließen.
- 63** Da die Zahl der Generalanwälte nicht an die Zahl der Mitgliedstaaten gebunden ist, könnte ihre Zahl entsprechend dem Geschäftsanfall festgesetzt werden.
- 64** Die Generalanwälte blieben außerdem für die Erledigung der ihnen schon bisher zugewiesenen Aufgaben zuständig.
- 65** Die vorgelegten Vorschläge würden den Gerichtshof von einer Reihe von Rechtssachen entlasten, die er zur Zeit zu entscheiden hat. Die Aufrechterhaltung der Rechtseinheit der Gemeinschaft wäre ebenso möglich wie die Anpassung an sich ändernde Verhältnisse.
- 66** Eine solche Veränderung wäre die Inkraftsetzung eines verbindlichen Katalogs von Gemeinschaftsgrundrechten. Wegen einer angeblichen Verletzung dieser Grundrechte

durch Gemeinschaftsbehörden könnte das Gericht angerufen werden, mit der Möglichkeit des Rechtsmittels an den Gerichtshof. Gegen derartige Verletzungen durch Behörden von Mitgliedstaaten könnten deren Gerichte angerufen werden, mit der Möglichkeit der Vorlage an den Gerichtshof. Falls diese rechtswidrig unterbliebe, könnte eine Partei, ein Organ oder ein Mitgliedstaat nach dem oben dargelegten Verfahren die Sache dem Gerichtshof unterbreiten.

## **F. Entscheidungsstruktur des Gerichtshofs und des Gerichts**

- 67** 1. Wie bereits dargelegt, wird keine Änderung der Zusammensetzung des Gerichtshofs und des Gerichts erster Instanz empfohlen. Die Zusammensetzung beider Gerichte durch einen Richter aus jedem Mitgliedstaat scheint sachgemäß, insbesondere auch im Bezug auf die neu beitretenden Mitgliedstaaten, für die ihr Richter am Gerichtshof ein notwendiges Bindeglied zwischen der Rechtsordnung dieses Staates und der Gemeinschaftsrechtsordnung darstellt, welches für die Akzeptanz des Gemeinschaftsrechts unerlässliche Dienste leisten kann.
- 68** 2. Dagegen wird angeregt, über die Zuweisung der Sachen an die verschiedenen Spruchkörper nachzudenken. Noch heute wird ein wesentlicher Teil der Rechtssachen durch das Plenum des Gerichts, das heißt elf oder fünfzehn Richter, entschieden. Es ist jedoch schwer zu behaupten, dass die Entscheidungen des Plenums besser seien als die Entscheidungen der Fünferkammern, die schon heute einen großen Teil der dem Gerichtshof unterbreiteten Sachen entscheiden (1999 entschieden Fünferkammern 135, Plenarformationen 70 und Dreierkammern 67 von insgesamt 272 von Kollegien entschiedenen Rechtssachen).
- 69** Die Übertragung der Entscheidungsbefugnisse des Gerichtshofs in Streitsachen auf die Fünferkammern würde keinen Qualitätsverlust bedeuten. Es könnte sichergestellt werden, dass die Zusammensetzung der Kammern auf einer möglichst breiten geographischen Grundlage erfolgt und auch den Richter aus dem Mitgliedstaat einschließt, dessen Rechtsordnung von dem Verfahren besonders betroffen ist.
- 70** Eine derartige Änderung der Entscheidungsstruktur des Gerichtshofs würde dessen Kapazitäten erweitern, ohne zusätzliche Richter zu erfordern. Vor allen Dingen in der ersten Zeit nach der Erweiterung würde damit die Kapazität des Gerichtshofs gesteigert, ohne dass zusätzliche Richterstellen erforderlich wären und es könnte vielleicht ein Teil

des Staus an Rechtssachen abgebaut werden, weil es erfahrungsgemäß einige Zeit dauert, bis Vorlagen aus neuen Mitgliedstaaten im gleichen Umfang wie aus alten Mitgliedstaaten kommen. Der Gerichtshof könnte hier durchaus auf die Erfahrungen zurückgreifen, die der Straßburger Menschenrechts-Gerichtshof mit seiner neuen Entscheidungsstruktur gemacht hat. Das Plenum des Gerichtshofs bliebe in solchen Fällen nur noch zuständig für die Wahrung der Einheit der Rechtsprechung zwischen den verschiedenen Spruchkörpern.

- 71 Das EuG entscheidet schon heute fast immer in Dreier- bzw. Fünferkammern. Änderungen erscheinen nicht erforderlich.

### **G. Zur Veröffentlichungspraxis**

- 72 Zur Zeit werden alle Beschlüsse, Schlussanträge und Urteile in allen elf Amtssprachen veröffentlicht. Dies führt schon heute dazu, dass die deutsche Ausgabe der Sammlung etwa ein Jahr nach Verkündung des Urteils beim Benutzer eintrifft. Durch den Beitritt der zwölf Staaten, mit denen Verhandlungen eröffnet worden sind, wird sich die Zahl der Sprachen auf etwa 21 erhöhen. Das Problem wird in den bisherigen Berichten nicht behandelt. Deswegen sollen auch hier keine Vorschläge gemacht werden. Änderungen der bisherigen Praxis erscheinen jedoch unerlässlich, wenn nicht die Kosten und die Verzögerungen noch weiter wachsen sollen.
- 72 Der hier vorgeschlagene Ausbau der Gemeinschaftsgerichtsbarkeit wird nicht ohne zusätzliche Ausgaben zu bewerkstelligen sein. Es kommen in Betracht Kosten, die durch
- 73 1. die Schaffung neuer Stellen für Richter und Generalanwälte aus den beitretenden Staaten,  
2. den infolge der Erweiterung der Befugnisse des EuG notwendigen Ausbau dieses Gerichts und  
3. die Schaffung von spezialisierten Gemeinschaftsgerichten  
entstehen. Dennoch glaube ich, dass die vorgeschlagene Lösung dem Erfordernis der Wirtschaftlichkeit entspricht, weil die vorgeschlagene Spezialisierung hohe Effizienz verspricht und die Übertragung neuer Funktionen auf bestehende Einrichtungen die Nutzung der vorhandenen oder im Zuge der Erweiterung auszubauenden Infrastruktur erlaubt. Ein rechtsstaatlichen Anforderungen entsprechendes Rechtsschutzsystem ist nicht zum Nulltarif zu haben.

## **IV. Zusammenfassung der Vorschläge dieses Beitrags**

### **A. Übernommene Vorschläge**

- 74**
1. Die Bearbeitung von Vorabentscheidungsverfahren soll vereinfacht werden.
  2. Die Kommission sollte die Befugnis erhalten, Vertragsverletzungen festzustellen.
  3. Es sollten spezialisierte Gemeinschaftsgerichte geschaffen werden.
  4. Das EuG sollte in bestimmten Fällen über Vorabentscheidungsersuchen und Rechtsmittel entscheiden können.
  5. Es sollte ein „Rechtsmittel im Interesse des Rechts“ eingeführt werden.
  6. Die Reformen erfordern zusätzliche Finanzmittel.

### **B. Eigene Vorschläge**

- 75**
1. Jeder Mitgliedstaat hat Anrecht auf einen Richter am Gerichtshof und am Gericht, jedoch kann auch mehr als ein Richter aus einem Mitgliedstaat an das Gericht berufen werden.
  2. Der Gerichtshof sollte grundsätzlich in Kammern entscheiden.
  3. Die Generalanwälte sollten in die Entscheidung über das „Rechtsmittel im Interesse des Rechts“ einbezogen werden.
  4. Das „Rechtsmittel im Interesse des Rechts“ soll auch gegen die rechtswidrige Nichtvorlage von Fragen durch letztinstanzliche Gerichte der Mitgliedstaaten zulässig sein.
  5. Bei der Verletzung von Grundrechten, sollten solche über das geltende Recht hinaus geschaffen werden, kann im Rahmen des Rechtsschutzsystems der Verträge Abhilfe geschaffen werden.

## **V. Fazit**

- 76** Es ist möglich, ein wirksames und wirtschaftliches Rechtsschutzsystem für die erweiterte Gemeinschaft zu schaffen.

