
Das neue gemeinschaftliche Gerichtssystem nach dem Vertrag von Nizza – auf dem Weg zu einer europäischen Fachgerichtsbarkeit

Hans-Georg Kamann*

Inhalt

I.	Einleitung	628
II.	Rechtliche und tatsächliche Ausgangslage	630
1.	Die Stellung des EuGH und EuG nach den bestehenden Verträgen	630
a)	Rechtsgrundlagen	630
b)	EuGH	630
(1)	Allgemeines	630
(2)	Zuständigkeiten	631
(3)	Organisation	632
c)	EuG	632
(1)	Allgemeines	632
(2)	Zuständigkeiten	633
(3)	Organisation	634
2.	Die „Krise“ des gemeinschaftlichen Gerichtssystems	634
a)	Bisherige Entwicklung	634
b)	Zukunftsprognosen	636
III.	Die Reformen des Vertrags von Nizza	637
1.	Grundlegende strukturelle Reformen	637
a)	Die Verselbständigung und Aufwertung des EuG	638
(1)	Die neue Stellung des EuG gegenüber dem EuGH	638

*

Dr. Hans-Georg Kamann ist Rechtsanwalt in der Sozietät Mayer, Brown & Platt Gaedertz, Frankfurt am Main und Direktor des Centrums für Europarecht an der Universität Passau (CEP). Der Beitrag basiert auf einem Vortrag, den der Verfasser am 30. Oktober 2001 am Europa-Institut der Universität des Saarlandes, Sektion Rechtswissenschaft, gehalten hat.

(2) Zuständigkeit	638
b) Die neue Stufe der Gemeinschaftsgerichtsbarkeit: Die gerichtlichen Kammern	639
(1) Die Stellung der gerichtlichen Kammern	639
(2) Künftige Einsatzbereiche	640
(3) Der künftige Fach- und Verfassungsrechtszug	641
c) Die Reformen im Bereich des Vorabentscheidungs- verfahrens	641
(1) Zuständigkeiten	642
(2) Rechtszug	642
(3) Die Beschleunigung des Vorabentscheidungs- verfahrens	643
2. Die interne Organisation der Gemeinschaftsgerichte	644
a) Die Besetzung der Spruchkörper	644
(1) Grundsatz: ein Richter pro Mitgliedstaat	644
(2) Vom Plenum- zum Kammersystem	644
b) Ernennung und Amtszeit der Richter	645
c) Die Stellung der Generalanwälte	645
(1) Schlußanträge nicht mehr zwingend	645
(2) Der Erste Generalanwalt	646
3. Die künftige Flexibilität des gemeinschaftlichen Gerichts- systems	646
IV. Résumé	647

I. Einleitung

Der auf dem Europäischen Rat vom 7. bis 11. Dezember 2000 in Nizza von den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten der Europäischen Union zum Abschluß der Regierungskonferenz 2000 beschlossene und am 26. Februar 2001 von den Außenministern feierlich unterzeichnete „Vertrag von Nizza“¹ enthält eine institutionelle Reform, mit der die Funktionsfähigkeit der Organe und

¹ Vertrag von Nizza zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union, der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften sowie einiger damit zusammenhängender Rechtsakte, ABl. Nr. C 80 v. 10.3.2001, S. 1 ff.

Entscheidungsverfahren auch bei einer Aufnahme von bis zu zwölf weiteren Mitgliedstaaten in einer erweiterten Union sichergestellt werden soll.²

Ein wesentliches Element der Reform von Nizza ist die Neustrukturierung des gemeinschaftlichen Gerichtssystems.³ Im Vorfeld der Regierungskonferenz von Nizza hatten sich ein gemeinsames Reflexionspapier des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) und des Gerichts erster Instanz (EuG) („Reflexionspapier“)⁴, ein Bericht einer von der Kommission eingesetzten Reflexionsgruppe („Bericht der Reflexionsgruppe“)⁵, die Kommission selbst⁶ sowie verschiedene den Gemeinschaftsgerichten nahestehende Experten aus Wissenschaft und Praxis⁷ mit Beiträgen zur Zukunft des gemeinschaftlichen Gerichtswesens geäußert. Dennoch ist diese Frage in der öffentlichen Debatte um die Konferenz von Nizza nahezu unbeachtet geblieben. Dies erstaunt um so mehr als der EuGH und später auch das EuG bei der materiellen wie institutionellen Entwicklung und Ausgestaltung der Gemeinschaftsrechtsordnung sowie bei der Durchsetzung ihres Rechts stets eine hervorragende Rolle gespielt haben und die diskutierten und nun vorgenommenen Reformen Strukturveränderungen mit sich gebracht haben, die den Charakter des gemeinschaftlichen Gerichtssystems grundlegend beeinflussen werden.

Nachfolgend werden auf der Basis der durch die Gemeinschaftsverträge geschaffenen rechtlichen und in der Gerichtspraxis vorgefundenen tatsächlichen Ausgangslage (II.) die Reformen des gemeinschaftlichen Gerichtssystems durch den Vertrag von Nizza untersucht und bewertet (III.).

² Einen Überblick über den Inhalt des Vertrags von Nizza geben *Borchmann*, Der Vertrag von Nizza, EuZW 2001, S. 170; *Pache/Schorkopf*, Der Vertrag von Nizza – Institutionelle Reform zur Vorbereitung der Erweiterung, NJW 2001, S. 1377; *Epiney/Freiermuth Abt/Mosters*, Der Vertrag von Nizza, DVBl 2001, S. 941; *Hatje*, Die institutionelle Reform der Europäischen Union – der Vertrag von Nizza auf dem Prüfstand –, EuR 2001, S. 143.

³ Vgl. dazu *Sack*, Zur künftigen europäischen Gerichtsbarkeit nach Nizza, EuZW 2001, S. 79; *Wegener*, Die Neuordnung der EU-Gerichtsbarkeit durch den Vertrag von Nizza, DVBl 2001, S. 1258.

⁴ Die Zukunft des Gerichtssystems der Europäischen Union, Reflexionspapier des EuGH v. 28.5.1999, EuZW 1999, S. 750.

⁵ Bericht der Reflexionsgruppe über die Zukunft des Gerichtssystems der Europäischen Gemeinschaften, www.europa.eu.int/comm/dgs/legal_service/docs/du_e_de.pdf (Stand: 19.11.2001); auch abgedruckt als Sonderbeilage zu NJW Heft 19/2000 und EuZW Heft 9/2000.

⁶ KOM (2000) 109 endg. vom 1.3.2000.

⁷ Vgl. z. B. *Sack*, Einige einfache Gedanken zur Reform des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften im Hinblick auf neue Erweiterungen der Europäischen Union, EuR 1999, S. 571; *Rodríguez Iglesias*, Der EuGH und die Gerichte der Mitgliedstaaten – Komponenten der richterlichen Gewalt in der Europäischen Union?, NJW 2000, S. 1889; *Rabe*, Zur Reform des Gerichtssystems der Europäischen Gemeinschaften, EuR 2000, S. 811; *Hirsch*, Dezentralisierung des Gerichtssystems der Europäischen Union?, ZRP 2000, S. 57; *Streinz/Leible*, Die Zukunft des Gerichtssystems der Europäischen Union – Reflexionen über Reflexionspapiere, EWS 2001, S. 1.

II. Rechtliche und tatsächliche Ausgangslage

1. Die Stellung des EuGH und EuG nach den bestehenden Verträgen

a) Rechtsgrundlagen

Die Befugnisse und Tätigkeiten der Gemeinschaftsgerichte EuGH und EuG sind grundlegend in den Art. 220 ff. EGV („Abschnitt 4. Der Gerichtshof“) geregelt. Die Satzung des EuGH („EuGH-Satzung“) mit den näheren Grundvorschriften über die Gerichtszusammensetzung, -organisation und -verfahren ist gemäß Art. 245 Abs. 1 EGV in einem Protokoll zum EG-Vertrag enthalten⁸, welches nach Art. 311 EGV als Bestandteil des EG-Vertrags an dessen primärrechtlichen Status teilnimmt. Daneben haben der EuGH und das EuG auf der Grundlage von Art. 245 Abs. 3 EGV bzw. Art. 225 Abs. 4 EGV mit Genehmigung des Rates zwei Verfahrensordnungen („EuGH-VerfO“ bzw. „EuG-VerfO“) erlassen, die weitere konkrete Einzelvorschriften über die gerichtliche Organisation und das Verfahren enthalten.⁹

b) EuGH

(1) Allgemeines

Der EuGH ist nach Art. 7 Abs. 1 EGV neben Europäischem Parlament, Rat, Kommission und Rechnungshof eines der fünf Organe der Gemeinschaft. Er hat gemäß Art. 220 EGV die Aufgabe, die Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung des EG-Vertrags zu sichern. Unter Berufung auf diese Regelung hat der EuGH das Gemeinschaftsrecht schon frühzeitig als eine neue, eigene Rechtsordnung mit einer eigenständigen Hoheitsgewalt definiert, deren Rechtssubjekte nicht nur die Mitgliedstaaten, sondern auch die Gemeinschafts-, jetzt die Unionsbürger sind.¹⁰ Er hat die EG nicht nur als Wirtschafts- oder politische Gemeinschaft begriffen, sondern gleichzeitig als Rechtsgemeinschaft unter dem Dach des EG-Vertrags als der Verfassung der Gemeinschaft.¹¹

Das Recht, dessen Wahrung der EuGH zu sichern hat, umfasst den gesamten Bestand des Gemeinschaftsrechts, d.h. sowohl das primäre Gemeinschaftsrecht¹²

⁸ Protokoll über die Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaft v. 17.4.1957 i.d.F. des Amsterdamer Vertrags, konsolidiert abgedruckt in Sartorius II, Internationale Verträge, Europarecht, Nr. 245.

⁹ Kodifizierte Fassung der beiden Verfahrensordnungen, ABl. Nr. C 34 v. 1.2.2001, S. 1 ff.

¹⁰ Grundlegend EuGH, Rs. 26/62, Slg. 1963, S. 1, 25 (*Van Gend & Loos*); Rs. 6/64, Slg. 1964, S. 1251, 1269 f. (*Costa/E.N.E.L.*).

¹¹ EuGH, Rs. 294/83, Slg. 1986, S. 1339, Rdnr. 23 (*Les Verts/Europäisches Parlament*); Gutachten 1/91, Slg. 1991, I-6079, Rdnr. 21 (*EWK*).

¹² Gründungsverträge der drei Gemeinschaften samt Anlagen, Anhänge, Protokolle und Änderungen bzw. Ergänzungen dieser Verträge.

einschließlich dem ungeschriebenen Primärrecht¹³, das sekundäre Gemeinschaftsrecht¹⁴ als auch die völkerrechtlichen Abkommen der Gemeinschaft.¹⁵ Der Handlungsauftrag des EuGH umfasst neben der Auslegung und Fortbildung des Gemeinschaftsrechts insbesondere die Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts, d.h. einerseits die Kontrolle der rechtlich relevanten Handlungen der übrigen Gemeinschaftsorgane und zweitens die Kontrolle der Handlungen der Mitgliedstaaten.

(2) Zuständigkeiten

Art. 220 EGV stellt anders als Art. 19 Abs. 4 GG keine Generalklausel zur Eröffnung eines umfassenden Rechtsschutzes auf Gemeinschaftsebene dar. Dementsprechend hat der EuGH auch keinen allumfassenden Rechtsschutzauftrag. Rechtsschutz gewährt er nur im Rahmen von im EG-Vertrag abschließend aufgeführten Klageverfahren. Diese werden traditionell in folgende Gruppen systematisiert.¹⁶

- Verfassungsrechtliche Verfahren, d.h. Verfahren zwischen Verfassungsorganen, der Europäischen Zentralbank (EZB) und/oder den Mitgliedstaaten. Dies sind Nichtigkeits- und Untätigkeitsklagen von Organen und Mitgliedstaaten (Art. 230 Abs. 1, Art. 232 Abs. 1 EGV), Vertragsverletzungsverfahren der Kommission und eines Mitgliedstaates gegen einen anderen Mitgliedstaat (Art. 226, 227 EGV), Vorabentscheidungsverfahren (Art. 234 EGV) und Gutachten über Gemeinschaftsabkommen (Art. 300 Abs. 6 EGV).
- Verwaltungsrechtliche Verfahren, d.h. Verfahren zwischen natürlichen und juristischen Personen und Gemeinschaftsorganen. Dies sind Nichtigkeits- und Untätigkeitsklagen Privater (Art. 230 Abs. 4, Art. 232 Abs. 3 EGV) und Dienstrechtsstreitigkeiten (Art. 236 EGV).
- Sonstige Verfahren, d.h. Verfahren, die sowohl verfassungs- als auch verwaltungsrechtlicher Natur oder keiner dieser Verfahrensarten zuzuordnen sind. Dies sind Amtshaftungsverfahren (Art. 288 i.V.m. Art. 235 EGV); Verfahren aufgrund von Schiedsklauseln (Art. 238 EGV); Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes (Art. 242, 243 EGV) und Rechtsmittelverfahren (Art. 225 Abs. 1 Satz 1 EGV).

¹³ Allgemeine Grundsätze des Gemeinschaftsrechts, allgemeine Rechtsgrundsätze aus Verfassungen der Mitgliedstaaten und den von ihnen abgeschlossenen völkerrechtlichen Verträgen, insbesondere die Gemeinschaftsgrundrechte.

¹⁴ Alle von den Organen der Gemeinschaft auf der Grundlage der Gründungsverträge erlassenen Rechtsakte, insbesondere Verordnungen, Richtlinien, Entscheidungen, Verfahrens- und Geschäftsordnungen, Interinstitutionelle Vereinbarungen.

¹⁵ Diese haben nach bisheriger Rechtsprechung einen Status zwischen Primär- und Sekundärrecht, vgl. *Schweitzer/Hummer*, Europarecht, 5. Aufl. 1996, Rdnr. 688.

¹⁶ *Ipsen*, Europäisches Gemeinschaftsrecht, 1972, S. 370 ff.

(3) Organisation

Der EuGH besteht gemäß Art. 221 Abs. 1 EGV aus 15 Richtern, wobei nicht ausdrücklich festgelegt ist, daß jeweils ein Richter aus jedem Mitgliedstaat stammen muss. Dennoch hat sich in der Praxis bei der Bestellung der EuGH-Richter der Grundsatz „ein Richter pro Mitgliedstaat“ herausgebildet.

Der EuGH tagt gemäß Art. 221 Abs. 2 Satz 1 EGV grundsätzlich im Plenum. Beschlußfähig ist das Plenum nach Art. 15 Satz 2 EuGH-Satzung, wenn ein Quorum von neun Richtern anwesend ist. Eine Plenumsitzung ist gemäß Art. 221 Abs. 3 EGV nur zwingend, wenn dies ein Mitgliedstaat oder ein Gemeinschaftsorgan verlangt.¹⁷

Auf der Grundlage von Art. 221 Abs. 2 Satz 2 EGV hat der EuGH daneben Kammern zur Erledigung vorbereitender Aufgaben oder zur Entscheidung bestimmter Gruppen von Rechtssachen gebildet. Derzeit bestehen jeweils vier Kammern mit je drei bzw. vier Richtern und zwei Kammern mit je sieben Richtern, wobei die Entscheidungen jeweils durch die Präsenzquoren von drei bzw. fünf Richtern getroffen werden.¹⁸ Rechtssachen werden nach Art. 95 § 1 EuGH-VerfO vom Plenum an die Kammern verwiesen, wenn nicht aufgrund der Schwierigkeit oder Bedeutung der Rechtssache oder durch besondere Umstände eine Plenumsentscheidung erforderlich ist. Es gibt keine Spezialisierung der Kammern nach Rechtsgebieten und ebenfalls keinen festen Geschäftsverteilungsplan, der die eingehenden Rechtssachen nach klaren Regeln bestimmten Kammern zuweist.¹⁹

Gemäß Art. 222 Abs. 1 EGV wird der EuGH von 9 Generalanwälten unterstützt. Die Position des Generalanwalts ist an den „*commissaire du gouvernement*“ in der französischen Verwaltungsgerichtsbarkeit angelehnt. Die zentrale Aufgabe der Generalanwälte besteht darin, zur Unterstützung des EuGH sogenannte Schlußanträge zu stellen, in denen die Sach- und Rechtslage eines Falls in der Art eines Gutachtens umfassend aufgearbeitet und ein konkreter Entscheidungsvorschlag gemacht wird. Der EuGH ist an die Würdigung der Generalanwälte und ihre Entscheidungsvorschläge nicht gebunden.

c) EuG

(1) Allgemeines

Durch die Einheitliche Europäische Akte (EEA) wurde mit Wirkung zum 1. Juli 1987 ein neuer Art. 168 a EWGV (heute Art. 225 EGV) in den E(W)G-Vertrag ein-

¹⁷ Bei zwingenden Plenumsrechtssachen entscheidet der EuGH regelmäßig in der Besetzung des Quorums von neun Richtern (sog. „kleine Plenum“), wenn die Rechtssache keine besonderen Rechtsfragen aufwirft.

¹⁸ Vgl. Schwarze, in: ders. (Hrsg.), EU-Kommentar, Art. 221 EGV, Rdnr. 4.

¹⁹ Schwarze, (Fn. 18), Art. 221 EGV, Rdnr. 5.

gefügt, der den Rat ermächtigte, dem EuGH für bestimmte Gruppen von Klagen Einzelner ein neues Gericht – das EuG – beizuordnen. Der Rat hat mit Beschluß vom 24. Oktober 1988²⁰ („Errichtungsbeschluß“) von dieser Ermächtigung Gebrauch gemacht und das EuG eingesetzt.

Ziel der Errichtung des EuG war die Verbesserung des Individualrechtsschutzes auf Gemeinschaftsebene. Dies sollte auf zweifache Weise erreicht werden: Erstens sollte den Einzelnen nun ein zweigliedriger Instanzenzug mit einer intensiven Tatsachenprüfung durch das EuG und einem auf Rechtsfragen beschränkten Rechtsmittel zum EuGH zur Verfügung stehen. Zweitens sollte der EuGH durch die Einbeziehung des EuG entlastet werden und sich damit wieder verstärkt um seine angestammte Aufgabe, der einheitlichen Auslegung und Fortbildung des Gemeinschaftsrechts kümmern können.²¹

Das EuG wurde nicht als eigenständiges Gemeinschaftsorgan errichtet, sondern wurde institutionell in das Organ Gerichtshof als eigenständiger Spruchkörper integriert.²²

(2) Zuständigkeiten

Nach Art. 225 Abs. 1 EGV ist das EuG im ersten Rechtszug zuständig für bestimmte vom Rat einstimmig festgelegte Gruppen von Klagen. Ausgeschlossen ist bisher ausdrücklich eine Zuständigkeit für Vorabentscheidungsverfahren gemäß Art. 234 EGV, die dem EuGH vorbehalten sind (Art. 225 Abs. 1 S. 2 EGV). Nach Art. 3 Errichtungsbeschluß²³ umfaßt die Zuständigkeit des EuG im Ergebnis unabhängig vom Sachgebiet jegliche Direktklagen natürlicher und juristischer Personen in erster Instanz, d.h. Nichtigkeitsklagen (Art. 230 Abs. 4 EGV), Untätigkeitsklagen (Art. 232 Abs. 3 EGV), Schadensersatzklagen (Art. 235 i.V.m. Art. 288 Abs. 2 EGV), Klagen aufgrund von Schiedsklauseln (Art. 238 EGV) und Dienststreitigkeiten (Art. 236 EGV). Daneben ist das EuG inzwischen durch Verordnungen für zuständig erklärt worden für Klagen gegen Entscheidungen der Beschwerdekammern des Harmonisierungsamtes für den Binnenmarkt (Marken, Muster und Modelle)²⁴ sowie Klagen gegen Entscheidungen des gemeinschaftlichen Sortenschutzamtes.²⁵

²⁰ Beschluß 88/591/EGKS, EWG, Euratom des Rates v. 24.10.1988 zur Errichtung eines Gerichts erster Instanz der Europäischen Gemeinschaften, ABl. Nr. L 319 v. 25.11.1988, S. 1.

²¹ So die Begründungserwägungen des Errichtungsbeschlusses (Fn. 20).

²² Jung, in: von der Groeben/Thiesing/Ehlermann (Hrsg.), Kommentar zum EU-/EG-Vertrag, 5. Aufl., Art. 168 a, Rdnr. 34; Schwarze, (Fn. 18), Art. 225 EGV, Rdnr. 7.

²³ In der Fassung des Beschlusses 93/350/Euratom, EGKS, EWG des Rates v. 8.6.1993, ABl. Nr. L 144 v. 16.6.1993, S. 21 ff.

²⁴ Vgl. Art. 63 Verordnung (EG) Nr. 40/94 des Rates v. 20. Dezember 1993 über die Gemeinschaftsmarke, ABl. Nr. L 11 v. 14.1.1994, S. 1, geändert durch Verordnung (EG) Nr. 3288/94 v. 22.12.1994, ABl. Nr. L 349 v. 31.12.1994, S. 83.

Gegen Entscheidungen des EuG ist gemäß Art. 225 Abs. 1 EGV ein auf Rechtsfragen beschränktes Rechtsmittel zum EuGH möglich. Eine erneute Tatsachenüberprüfung durch den EuGH findet dagegen nicht statt. Nach Art. 51 EuGH-Satzung sind die Rechtsmittelgründe beschränkt auf die Unzuständigkeit des EuG, Verfahrensfehler und die Verletzung des Gemeinschaftsrechts.

(3) Organisation

Das EuG besteht aus 15 Mitgliedern (Art. 225 Abs. 2 EGV i.V.m. Art. 2 Abs. 1 Errichtungsbeschluß), die zunächst als Richter, fakultativ jedoch auch als Generalanwälte tätig werden können. Das EuG entscheidet regelmäßig in Kammern bestehend aus drei bis fünf Richtern (Art. 225 Abs. 2 EGV i.V.m. Art. 2 Abs. 4 Errichtungsbeschluß), kann jedoch bei besonderer rechtlicher Schwierigkeit oder Bedeutung der Rechtssache im Plenum tagen (Art. 2 Abs. 4 S. 2 Errichtungsbeschluß i.V.m. Art. 14 EuG-VerfO). Eine Spezialisierung der Kammern nach Sachgebieten ist nicht vorgeschrieben und wird bisher auch nicht praktiziert.²⁶

2. Die „Krise“ des gemeinschaftlichen Gerichtssystems

a) Bisherige Entwicklung

Die aktuellen Probleme der Gemeinschaftsgerichte sind hinreichend bekannt. Der Bericht der Reflexionsgruppe und das Reflexionspapier der Gemeinschaftsgerichte haben im Vorfeld der Konferenz von Nizza umfassend aufgezeigt, daß das gegenwärtige Gerichtssystem der Gemeinschaft an seine Kapazitätsgrenzen gestoßen ist und sich in einer Strukturkrise befindet:²⁷ Hierbei treten drei Entwicklungen besonders hervor: Erstens die ständige Zunahme der Rechtssachen vor den Gemeinschaftsgerichten, zweitens die im Vergleich zu den neuen Rechtssachen unzureichende Zahl beendeter Rechtssachen und drittens die Verlängerung der Verfahrensdauer.

Von 1980 bis Ende 1998 hat sich die Zahl der Rechtssachen vor den Gemeinschaftsgerichten von 279 auf 723, d.h. um knapp 160 Prozent gesteigert.²⁸ Zwar haben sich die beim EuGH anhängig gemachten Rechtssachen zwischen den Jahren 1990 und 1998 nur von 384 auf 485, d.h. um 26 Prozent erhöht. Diese Zahlen verdecken jedoch eine differenzierte Entwicklung, die durch die Einrichtung des

²⁵ Vgl. Art. 73 Verordnung (EG) Nr. 2100/94 des Rates v. 27.7.1994 über den gemeinschaftlichen Sortenschutz, ABl. Nr. L 27 v. 1.9.1994, S. 1, geändert durch ABl. Nr. L 258 v. 28.10.1995, S. 3.

²⁶ Schwarze, (Fn. 18), Art. 225 EGV, Rdnr. 11.

²⁷ Vgl. Bericht der Reflexionsgruppe, (Fn. 5), S. 2 ff.; Reflexionspapier, (Fn. 4), S. 755.

²⁸ 1980 wurden vor dem EuGH 279 Rechtssachen anhängig gemacht, 1998 vor dem EuGH und dem EuG insgesamt 723 Rechtssachen.

EuG bedingt ist. Bei den Direktklagen hat die Einrichtung des EuG wie beabsichtigt zu einer gewissen Entlastung des EuGH geführt. Hier sank die Zahl anhängig gemachter Rechtssachen von 222 im Jahr 1990 auf 147 im Jahr 1998, d.h. insgesamt um ein Drittel. Stark zugenommen hat dagegen die Zahl der Vorabentscheidungsverfahren vor dem EuGH. Hier war von 1990 bis 1998, d.h. in 9 Jahren, ein Anstieg von 87 Prozent zu verzeichnen. Gleichzeitig stieg die Zahl der Rechtsmittel gegen Entscheidungen des EuG kontinuierlich an. Die Zahl der beim EuG anhängig gemachten Rechtssachen hat sich zwischen 1992 und 1998 von 116 auf 238 erhöht, d.h. nahezu verdoppelt.

Gleichzeitig hat sich in dieser Zeit ein gravierender Überhang von anhängig gemachten Rechtssachen gegenüber den abgeschlossenen Rechtssachen ergeben. Beim EuGH betrug die Zahl der abgeschlossenen Rechtssachen zwischen 1990 und 1998 3.085 gegenüber einer Zahl neu anhängig gemachter Rechtssachen von 3.778, was einen Überhang von 693 Rechtssachen ausmacht. Das EuG hat zwischen 1992 und 1998 nur 1.652 von 2.485 Rechtssachen abgeschlossen.

Schließlich hat auch die Zahl anhängiger Rechtssachen und die Dauer der abgeschlossenen Verfahren stark zugenommen. Beim EuGH waren Ende 1998 748 Rechtssachen anhängig, 72 Prozent mehr als 1993. Lediglich bei den Direktklagen konnte durch die Entlastung durch das EuG eine Verringerung der Verfahrensdauer von durchschnittlich 24,9 Monaten 1990 auf 21 Monate 1998 erreicht werden, wobei hier immer noch nicht der Stand des Jahres 1983 erreicht wurde, in dem ein Direktklageverfahren 18 Monate anhängig war. Besonders negativ betroffen waren die Vorabentscheidungsverfahren. Betrug die Dauer eines Vorabentscheidungsverfahrens 1983 noch durchschnittlich 12,6 Monate und 1990 17,4 Monate, so dauerte ein Verfahren im Jahr 1998 durchschnittlich 21,4 Monate. Beim EuG ist die Zahl der anhängigen Rechtssachen von 171 im Jahr 1992 auf 1007 Ende 1998 gestiegen. Die durchschnittliche Verfahrensdauer vor dem EuG betrug 1998 32,2 Monate und die eines Rechtsmittels zum EuGH zusätzliche 20,3 Monate.

Diese Entwicklung ist im wesentlichen auf zwei Faktoren zurückzuführen. Erstens hat sich die Aufgabenstellung der Gemeinschaftsgerichte in den vergangenen Jahren fundamental gewandelt. In den Gründer- und Aufbaujahren der Gemeinschaft hatte der EuGH im wesentlichen die Aufgabe, die Vorschriften des EG-Vertrags zu konkretisieren, Vertragslücken rechtsschöpferisch zu füllen und so die Gemeinschaft zu einer wahren Rechtsgemeinschaft fortzubilden. Inzwischen ist jedoch eine Konsolidierung gemeinschaftlichen Verfassungsbestandes eingetreten. Gleichzeitig ist infolge der umfassenden Binnenmarktgesetzgebung der Gemeinschaft der Bestand an gemeinschaftlichen Sekundärrechtsnormen nahezu explosionsartig gestiegen. Heute muß sich daher der EuGH zusammen mit dem EuG seltener mit Grundfragen des Gemeinschaftsrechts beschäftigen. Gegenstand seiner täglichen Arbeit ist vielmehr die Vielzahl von Spezialregelungen etwa des gemeinschaftlichen

Arbeits- und Sozialrechts, des Steuerrechts, des Wettbewerbs- und Beihilferechts, des Rechts des öffentlichen Auftragswesens, des Außenhandelsrechts, des Beamten- und Dienstrechts, zunehmend auch des gewerblichen Rechtsschutzes. Zweitens hat sich die Gemeinschaft inzwischen auf fünfzehn Mitgliedstaaten erweitert. Beide Faktoren haben zu einem immensen Anstieg an gerichtlichen Verfahren geführt, die die Gemeinschaftsgerichte nur noch mühsam abzarbeiten in der Lage sind.

b) Zukunftsprognosen

Es ist abzusehen, daß sich die aufgezeigten Probleme der Gemeinschaftsgerichte in der kommenden Zeit weiter verstärken werden.²⁹ Bedingt wird dies zunächst durch die weitere Zunahme der gemeinschaftlichen Sekundärrechtsakte. Im Bereich des besonders Streitintensiven gewerblichen Rechtsschutzes wird die geplante Verordnung über das Gemeinschaftsgeschmacksmuster³⁰ zusammen mit den existierenden Verordnungen über die Gemeinschaftsmarke und den gemeinschaftlichen Sortenschutz zu einer Vielzahl neuer Gerichtsverfahren führen. Auch durch die Verfahren, die infolge der Vergemeinschaftung der Bereiche Visa, Asyl, Einwanderung und die justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen im Vertrag von Amsterdam gemäß Art. 61 ff. EGV sowie der erweiterten gerichtlichen Kontrolle der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen nach Art. 35 EU-Vertrag absehbar sind, wird die Arbeit des EuGH weiter belastet.

Das Hauptproblem liegt jedoch in der bevorstehenden Erweiterung der Union. Es ist zu erwarten, daß mit der Zahl der neuen Mitgliedstaaten auch die Zahl der Streitsachen in ähnlichem Ausmaß ansteigen wird. Verbunden hiermit sind eine entsprechende Zunahme der Verfahrenssprachen sowie nach der bestehenden Rechtslage eine Zunahme der Richterzahl der Gemeinschaftsgerichte.

Unter diesen Umständen ist es nicht übertrieben, die Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit des europäischen Gerichtssystems als „schwere Krise“ zu bezeichnen,³¹ der dringend mit einer Reform begegnet werden mußte.

²⁹ Vgl. Bericht der Reflexionsgruppe, (Fn. 5), S. 8 f.; *Streinz/Leible*, (Fn. 7), S. 1.

³⁰ Vgl. den geänderten Vorschlag für eine Verordnung (EG) über das Gemeinschaftsgeschmacksmuster, ABl. Nr. C 248 v. 29.8.2000, S. 3.

³¹ Bericht der Reflexionsgruppe, (Fn. 5), S. 2.

III. Die Reformen des Vertrags von Nizza

Auf der Grundlage der dargelegten Analyse hat die Reflexionsgruppe in ihrem Bericht drei zentrale Zielsetzungen der Reform des gemeinschaftlichen Gerichtssystems identifiziert, erstens die Sicherstellung der einheitlichen Anwendung des Gemeinschaftsrechts in der gesamten (künftigen) Union, zweitens die Stärkung der Wirksamkeit der Entscheidungen der Gemeinschaftsgerichte durch eine Verkürzung der Verfahrensdauer und drittens die Aufrechterhaltung des Rechtsschutzes für die Unionsbürger, die Mitgliedstaaten und die Gemeinschaftsorgane.³²

Diesen Zielsetzungen trug die Regierungskonferenz im Vertragswerk von Nizza durch zwei Reformmaßnahmen Rechnung. Erstens wurden die Art. 220 ff. EGV weitgehend neu gefasst³³ und zweitens wurde in einem Protokoll zum Vertrag von Nizza eine grundlegend überarbeitete EuGH-Satzung niedergelegt.³⁴

Im Rahmen der getroffenen Neuregelungen lassen sich inhaltlich drei Schwerpunkte ausmachen: eine strukturelle Reform des Gerichtssystems als solches (1.), eine Reform der internen Gerichtsorganisation und Arbeitsweise (2.) und die Stärkung der Flexibilität des Gerichtssystems im Hinblick auf künftige Reformen (3.). Das hiermit geschaffene Gerichtssystem nach Nizza stellt den Kern einer Ausdifferenzierung der Gerichtsbarkeit auf Gemeinschaftsebene dar, welche – ganz im Sinne des traditionellen Prinzips der funktionellen Integration – angelegt ist auf eine Weiterentwicklung hin zu einer eigenständigen gemeinschaftlichen Fachgerichtsbarkeit einerseits und einer gemeinschaftlichen Verfassungsgerichtsbarkeit andererseits.

1. Grundlegende strukturelle Reformen

Die zentralen Änderungen des Vertrags von Nizza im Bereich der Gerichtsorganisation sind die Verselbständigung und Aufwertung des EuG gegenüber dem EuGH (a), die Möglichkeit der Schaffung gerichtlicher Kammern beim EuG als neuer Spruchkörper für bestimmte Fachgebiete (b) sowie die Möglichkeit, in bestimmten Bereichen eine Zuständigkeit des EuG für Vorabentscheidungsverfahren zu begründen (c).³⁵

³² Bericht der Reflexionsgruppe, (Fn. 5), S. 10.

³³ Vgl. Art. 1 Nr. 26-35 Vertrag von Nizza, (Fn. 1).

³⁴ Protokoll über die Satzung des Gerichtshofs, ABl. Nr. C 80 v. 10.3.2001, S. 53.

³⁵ *Pache/Schorkopf*, (Fn. 2), S. 1380.

a) Die Verselbständigung und Aufwertung des EuG

(1) Die neue Stellung des EuG gegenüber dem EuGH

Das EuG ist nach dem Vertrag von Nizza nicht länger dem EuGH als unselbstständige Einheit beigeordnet (so Art. 225 Abs. 1 EGV Amsterdamer Fassung [im folgenden A.F. abgekürzt]), sondern diesem gegenüber verselbständigt und wird nun primärrechtlich als autonome Rechtsprechungsinstitution anerkannt.³⁶ Artikel 220 Abs. 1 EGV in der Fassung des Vertrages von Nizza (im folgenden N.F. abgekürzt) bestimmt künftig, daß der EuGH und das EuG im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten die Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung des EG-Vertrages sichern. Mit Art. 224 EGV N.F. wurde eine eigenständige Norm über die Besetzung des EuG (Abs. 1 und 2), die Wahl seines Präsidenten (Abs. 3) und die Ernennung des Kanzlers (Abs. 4) geschaffen. Art. 210 EG N.F., der die Festsetzung der Vergütungen regelt, nennt neben den Mitgliedern und dem Kanzler des EuGH nun ausdrücklich auch die Mitglieder und den Kanzler des EuG.

Unklar ist, ob mit dieser Aufwertung des EuG auch eine organschaftliche Gleichstellung mit dem EuGH als Gemeinschaftsorgan verbunden ist. Gegen letzteres spricht, daß als Organ in Art. 7 EGV auch nach Nizza weiterhin lediglich der EuGH aufgeführt ist und der Abschnitt 4 im Fünften Teil, Titel I, Kapitel 1 „Organe“ weiterhin lediglich „Der Gerichtshof“ heißt. Auch bleibt die innere Organisation des EuG weiterhin in der EuGH-Satzung geregelt (Art. 47 ff. EuGH-Satzung N.F.). Hieraus ist abzulesen, daß das EuG trotz seiner aufgewerteten Stellung kein eigenständiges Organ der Gemeinschaft geworden ist, es vielmehr weiterhin an der Organstellung des EuGH partizipiert.³⁷

(2) Zuständigkeit

Das EuG ist nach dem Vertrag von Nizza das nun primärrechtlich ernannte „Gericht für Direktklagen“. Nach Art. 225 Abs. 1 UAbs. 1 Satz 1 EGV N.F. ist es zuständig für sämtliche Klagen im ersten Rechtszug nach Art. 230, 232, 235, 236 und 238 EGV. Von dieser grundsätzlichen Zuständigkeit des EuG ausgenommen sind lediglich Klagen, die einer gerichtlichen Kammer übertragen werden oder nach der EuGH-Satzung dem EuGH vorbehalten sind. Dies sind nach der bisherigen Neufassung der EuGH-Satzung allein Verfassungsstreitigkeiten zwischen den Gemeinschaftsorganen, der EZB und den Mitgliedstaaten (Art. 51 EuGH-Satzung N.F.).

Dieser grundsätzliche Zuständigkeitsbereich ist nach der Konstruktion des Art. 225 Abs. 1 UAbs. 1 N.F. auf eine Erweiterung geradezu angelegt. Erstens hat der EuGH-

³⁶ *Pache/Schorkopf*, (Fn. 2), S. 1380.

³⁷ Vgl. auch *Wegener*, (Fn. 3), S. 1260.

Vorbehalt für Verfassungsstreitigkeiten durch seine Verlagerung aus dem EG-Vertrag in die EuGH-Satzung zwar nicht streng formal (die EuGH-Satzung ist als Protokoll auch weiterhin Primärrecht),³⁸ aber faktisch seinen Verfassungsrang verloren, da die EuGH-Satzung trotz ihres Protokollstatus nach Art. 245 Abs. 2 EGV N.F. künftig ohne Durchführung eines Vertragsänderungsverfahrens gemäß Art. 313 EGV N.F. mit Ratifikationserfordernis in einem vereinfachten Verfahren auf Antrag des EuGH bzw. der Kommission durch einstimmigen Beschluß des Rates geändert werden kann.³⁹ Der Rat kann also den Vorbehalt unter erleichterten Bedingungen zugunsten einer Zuständigkeit des EuG beseitigen.⁴⁰ Daneben kann dem EuG gemäß Art. 225 Abs. 1 UAbs. 1 Satz 2 EGV N.F. – ebenfalls durch eine nun erleichterte Änderung der EuGH-Satzung – auch die Zuständigkeit für weitere Klagegruppen übertragen werden. Hierzu zählen insbesondere Vorabentscheidungsverfahren.⁴¹

Gegen die erstinstanzlichen Entscheidungen des EuG im Direktklageverfahren kann gemäß Art. 225 Abs. 1 UAbs. 2 EGV N.F. wie bisher ein auf Rechtsfragen beschränktes Rechtsmittel zum EuGH eingelegt werden.

b) Die neue Stufe der Gemeinschaftsgerichtsbarkeit: Die gerichtlichen Kammern

(1) Die Stellung der gerichtlichen Kammern

Das künftige gemeinschaftliche Gerichtssystem besteht statt aus bisher zwei aus drei Stufen von Spruchkörpern. Als weitere Spruchkörper neben EuGH und EuG kann der Rat nach Art. 220 Abs. 2 i.V.m. Art. 225 a Abs. EGV N.F. durch einen einstimmigen Beschluß sogenannte gerichtliche Kammern bilden. Diese sollen für Entscheidungen im ersten Rechtszug über Klagen in bestimmten Sachgebieten zuständig werden.

Nach Art. 220 Abs. 2 EGV N.F. sollen die gerichtlichen Kammern dem EuG „beigeordnet“ werden. Diese institutionelle Beordnung entspricht dem ehemaligen Verhältnis des EuG zum EuGH. Analog zu den alten Vorschriften des EG-Vertrags über die Beordnung des EuG zum EuGH sind in den Regelungen zu den gerichtlichen Kammern jedoch bereits gewisse Ansätze zu einer Abkopplung vom EuG und Weiterentwicklung hin zu eigenständigen Fachspruchkörpern angelegt. So sind die Richter der gerichtlichen Kammern nicht Teil der Richterschaft des EuG, da sie gemäß Art. 225 a Abs. 4 EGV N.F. nicht zwangsläufig gleich qualifiziert sind. Während Art. 224 Abs. 2 S. 1 EGV N.F. für die Richter des EuG die

³⁸ Vgl. oben II.1.a).

³⁹ Dazu umfassend unten III.3.

⁴⁰ Für die Beseitigung der Unterschiede von Direktklagen Privater und von Gemeinschaftsorganen Bericht der Reflexionsgruppe, (Fn. 5), S. 23; *Rabe*, (Fn. 7), S. 813.

⁴¹ Dazu umfassend unten III.1.c).

Befähigung zur Ausübung hoher richterlicher Tätigkeiten verlangt, müssen die Richter der gerichtlichen Kammern nach Art. 225 a Abs. 4 EGV N.F. nur über die Befähigung zur Ausübung richterlicher Tätigkeiten verfügen. Die gerichtlichen Kammern haben nach Art. 225 a Abs. 5 EGV N.F. außerdem eine eigene Verfahrensordnung, die sie im Einvernehmen mit dem EuGH und mit der Genehmigung des Rates erlassen. Insgesamt ermöglichen diese Vorschriften eine künftige Verselbständigung der gerichtlichen Kammern, wie sie nun das EuG vollzogen hat.

(2) Künftige Einsatzbereiche

Hinsichtlich der Sachgebiete, für die eine Zuständigkeit der gerichtlichen Kammern begründet werden könnte, hat die Regierungskonferenz in erster Linie an das Dienstrecht gedacht. In einer Erklärung zu Art. 225 a EG N.F. werden EuGH und Kommission aufgefordert, alsbald einen Beschlußentwurf über die Bildung einer gerichtlichen Kammer auszuarbeiten, die im ersten Rechtszug für Streitsachen zwischen der Gemeinschaft und ihren Bediensteten zuständig ist.⁴²

Als Fachgebiete mit einer Kammerbefugnis kommen daneben zuallererst die Spezialmaterien in Betracht, bei denen künftig mit einem hohen Arbeitsanfall bei den Gemeinschaftsgerichten zu rechnen ist, vor allem Streitigkeiten im gewerblichen Rechtsschutz, insbesondere über die Gemeinschaftsmarke und gewerbliche Muster, daneben aber auch die speziellen Fragen des internationalen Privatrechts, wie sie nach der Kompetenzerweiterung für die justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen gemäß Art. 65 EGV vermehrt zu erwarten sind, und – insbesondere nach der Umsetzung der geplanten Reform der Kartell-Verordnung Nr. 17 – das gemeinschaftliche Wettbewerbsrecht.⁴³ Daneben ist jedoch auch keines der anderen materiellen gemeinschaftlichen Rechtsgebiete von vornherein von einer möglichen Zuständigkeit der gerichtlichen Kammern ausgeschlossen. So ist es durchaus denkbar, daß künftig gerichtliche Kammern Entscheidungen der Europäischen Agentur für die Beurteilung von Arzneimitteln (*EMEA*)⁴⁴ im gemeinschaftlichen Pharmarecht oder Entscheidungen der künftigen Europäischen Lebensmittelbehörde kontrollieren.

Nicht auszuschließen ist, daß neben dieser fachlichen Spezialisierung künftig auch eine örtliche Dezentralisierung einher geht.⁴⁵ Dies zeigt sich an einer Erklärung Luxemburgs im Anhang des Vertrags von Nizza, wonach Luxemburg unbeschadet des Ratsbeschlusses vom 8. April 1965 über den Sitz der Gemeinschaftsorgane den Sitz der Beschwerdekammern des Harmonisierungsamtes für den Binnenmarkt

⁴² Erklärung Nr. 16 zu Artikel 225 a des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, ABl. Nr. C 80 v. 10.3.2001, S. 80.

⁴³ Bericht der Reflexionsgruppe, (Fn. 5), S. 31 ff.

⁴⁴ Eingesetzt durch Artikel 49 Abs. 1 der VO 2309/93 v. 22.7.1993, ABl. Nr. L 214 v. 24.8.1993, S. 1 ff.

⁴⁵ *Wegener*, (Fn. 3), S. 1261.

(Marken, Muster und Modelle) in Alicante auch dann nicht beanspruchen wird, wenn diese Beschwerdekammern in gerichtliche Kammern nach Art. 220 Abs. 2 EG N.F. umfunktioniert werden. Eine für das Markenrecht zuständige gerichtliche Kammer könnte daher durchaus auch in Alicante sitzen.

(3) Der künftige Fach- und Verfassungsrechtszug

Für Rechtsmittel gegen Entscheidungen der gerichtlichen Kammern soll künftig nach Art. 225 Abs. 2 UAbs. 1, 225 a Abs. 3 EG N.F. das EuG zuständig sein. Ein Rechtsmittel ist grundsätzlich auf Rechtsfragen beschränkt. Es kann jedoch auch Sachfragen betreffen, wenn der Beschluß des Rates über die Bildung der betroffenen Kammer dies vorsieht. Gegen die Rechtsmittelentscheidung des EuG ist kein weiteres Rechtsmittel zum EuGH vorgeschrieben. Das EuGH ist damit grundsätzlich die letzte (Fach-)Instanz.

Gemäß Art. 225 Abs. 2 UAbs. 2 EG N.F. kann jedoch der EuGH in Ausnahmefällen unter den in der Satzung niedergelegten Voraussetzungen eine Überprüfung der Entscheidung des EuG vornehmen, wenn die Einheit oder Kohärenz des Gemeinschaftsrechts gefährlich berührt sein könnte. Nach Art. 62 Abs. 1 EuGH-Satzung N.F. entscheidet der EuGH auf Vorschlag des Ersten Generalanwalts, ob er eine solche Überprüfung vornehmen will.⁴⁶ Das sonstige Verfahren der Überprüfung ist im Vertrag von Nizza noch nicht konkretisiert. Insbesondere sind die Fragen der Verfahrensrechte der Beteiligten, der Wirkung einer Überprüfung auf die Vollstreckbarkeit der Entscheidung des EuG und die Wirkung der Überprüfungsentscheidung noch nicht geklärt.⁴⁷

Insgesamt legt die Einführung der gerichtlichen Kammern und Organisation der Rechtsmittel gegen ihre Entscheidungen den Grund für eine Aufgliederung des gemeinschaftlichen Gerichtssystems in eine Fach- und Verfassungsgerichtsbarkeit. Der Fachrechtsweg beginnt bei den gerichtlichen Kammern und endet beim EuG als einer Art Fachobergericht. Nur wenn Grundlagenfragen des Gemeinschaftsrechts auftauchen, kann der EuGH eingreifen und die Entscheidung des EuG noch einmal unter besonderem gemeinschaftsverfassungsrechtlichen Blickwinkel überprüfen.

c) Die Reformen im Bereich des Vorabentscheidungsverfahrens

Das Vorabentscheidungsverfahren gilt als das Kernstück des Gerichtssystems der Gemeinschaft.⁴⁸ Es stellt einen wirksamen Mechanismus zur einheitlichen Anwen-

⁴⁶ Dazu näher unten III.2.c).

⁴⁷ Vgl. Erklärung Nr. 13 zu Artikel 225 Absätze 2 und 3 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, ABl. Nr. C 80 v. 10.3.2001, S. 79.

⁴⁸ Bericht der Reflexionsgruppe, (Fn. 5), S. 12; *Rodríguez Iglesias*, (Fn. 7), S. 1895.

dung des Gemeinschaftsrechts dar. Die Kooperation von nationalen Gerichten und EuGH im Rahmen des Vorabentscheidungsverfahrens ist der eigentliche Motor für die Weiterentwicklung und Integration der Gemeinschaftsrechtsordnung. Daher war die Frage der Reform des Vorabentscheidungsverfahrens nach der oben dargestellten Problemlage eine der vordringlichsten Aufgaben der Regierungskonferenz.

(1) Zuständigkeiten

Für Vorabentscheidungen ist gemäß Art. 234 EGV N.F. weiterhin grundsätzlich der EuGH zuständig. Allerdings kann die EuGH-Satzung nach Art. 225 Abs. 3 UAbs. 1 EG N.F. bestimmte Sachgebiete festlegen, in denen das EuG zur Vorabentscheidung befugt ist. Auch mit dieser Änderung trägt der Vertrag von Nizza der Tatsache Rechnung, daß viele dem EuGH vorgelegte Fragen nicht mehr grundlegende Fragen des Gemeinschaftsrechts, sondern Fachfragen in inzwischen spezialisierten Rechtsgebieten sind. So spräche nichts dagegen, dem EuG die Befugnis zur Vorabentscheidung z.B. über das sich stark ausbreitende gemeinschaftliche Arbeits-, Sozial- oder Steuerrecht zu übertragen. Auch eine Zuständigkeit etwa im Bereich des öffentlichen Auftragswesens ist vorstellbar.

(2) Rechtszug

Grundsätzlich sollen künftige Vorabentscheidungen des EuG verfahrensabschließend sein. Damit wäre in vielen Vorabentscheidungsverfahren nicht mehr der EuGH die letzte Instanz. Von diesem Grundsatz gibt es jedoch zwei Ausnahmen: Erstens kann das EuG gemäß Art. 225 Abs. 3 UAbs. 2 EGV N.F. aus eigener Initiative eine Vorabentscheidungssache an den EuGH verweisen, wenn es der Auffassung ist, daß die Rechtssache eine Grundsatzentscheidung erfordert, die die Einheit oder Kohärenz des Gemeinschaftsrechts berührt. Zweitens kann der EuGH gemäß Art. 225 Abs. 3 UAbs. 3 EGV N.F. bei einer ernsten Gefahr für Einheit oder Kohärenz des Gemeinschaftsrechts auf Vorschlag des Ersten Generalanwalts (Art. 62 EuGH-Satzung N.F.) eine Überprüfung der Vorabentscheidung des EuG vornehmen.

Auch in diesen Regelungen spiegelt sich das schon angesprochene Grundprinzip der Aufgliederung der Gemeinschaftsgerichtsbarkeit in eine Fach- und eine Verfassungsgerichtsbarkeit wider. Das EuG könnte sich künftig auch zu einem Vorabentscheidungs-Fachgericht entwickeln. Der EuGH würde auf eigene Initiative oder auf Initiative des EuG nur noch „Verfassungsfragen“ vorgelegt bekommen. Die von der Regierungskonferenz gewählte neue Konstruktion für Vorabentscheidungsverfahren ist damit die konsequente Ergänzung zu dem im Bereich der Direktklagen vorgesehenen System.

(3) Beschleunigung des Vorabentscheidungsverfahrens

Ein wichtiger Aspekt bei der Reform des Vorabentscheidungsverfahrens war die notwendige Verfahrensbeschleunigung. Forderungen des Reflexionspapiers und des Berichts der Reflexionsgruppe, die Möglichkeit von Vorabentscheidungen durch Beschlüsse statt durch Urteile zu erweitern,⁴⁹ wurden bereits in der Neufassung der EuGH-Verfahrensordnung vom 16. Mai 2000 berücksichtigt.⁵⁰ So sieht Art. 104 § 3 EuGH-VerfO N.F. vor, daß durch Beschluß nicht nur dann entschieden werden kann, wenn der EuGH über die vorgelegte Frage bereits einmal entschieden hat, sondern auch dann, wenn die Antwort auf eine Vorlagefrage klar aus der Rechtsprechung abgeleitet werden kann oder die Antwort auf die Frage keinen Raum für vernünftige Zweifel läßt. Damit wird die sogenannte „C.I.L.F.I.T.“-Rechtsprechung⁵¹, die den Begriff des „vernünftigen Zweifels“ umschreibt, verfahrensmäßig umgesetzt und konkretisiert.⁵² Zudem können gemäß Art. 104 a EuGH-VerfO N.F. nunmehr auf Antrag des nationalen Gerichts Vorabentscheidungsersuchen bei außerordentlicher Dringlichkeit einem beschleunigten Verfahren unterworfen werden. Der Begriff „außerordentliche Dringlichkeit“ ist hierbei wie üblich autonom auszulegen, da er gemeinschaftsrechtlicher Natur ist.⁵³ Nach einer weiteren Erklärung zum Vertrag von Nizza soll ein solches Dringlichkeitsverfahren prinzipiell auch in Verfahren möglich sein, in denen der EuGH künftig Vorabentscheidungen des EuG überprüft.⁵⁴ Ob in solchen „verfassungsrechtlich“ motivierten Überprüfungsverfahren eine solche Beschleunigung angebracht ist, bleibt allerdings zweifelhaft.⁵⁵

Weitere Überlegungen zur Beschleunigung und sonstigen Reform des Vorabentscheidungsverfahrens wurden in Nizza nicht berücksichtigt. Deutlich abgelehnt wurde richtigerweise der Vorschlag, die Vorlagebefugnis auf letztinstanzlich entscheidende mitgliedstaatliche Gerichte zu beschränken. Es scheint sowohl prozeßökonomisch als auch integrationspolitisch sinnvoll, daß weiterhin auch untere Instanzen zumindest das Recht behalten, den EuGH anzurufen.⁵⁶ Auch den Vorschlag, dezentrale Vorabentscheidungsinstanzen in den Mitgliedstaaten zu schaffen, greift der Vertrag von Nizza zu Recht nicht auf. Die Verlagerung von gemeinschaftsrechtlichen Auslegungsentscheidungen auf nationale Gerichte – wie auch

⁴⁹ Reflexionspapier, (Fn. 4), S. 752; Bericht der Reflexionsgruppe, (Fn. 5), S. 18.

⁵⁰ Vgl. *Rabe*, (Fn. 7), S. 816 f.

⁵¹ EuGH, Rs. C-283/81, Slg. 1982, 3415, Rdnr. 16 (*C.I.L.F.I.T.*).

⁵² *Streinz/Leible*, (Fn. 7), S. 11.

⁵³ *Streinz/Leible*, (Fn. 7), S. 9.

⁵⁴ Erklärung Nr. 15 zu Artikel 225 Absatz 3 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, ABl. Nr. C 80 v. 10.3.2001, S. 80.

⁵⁵ So auch *Hatje*, (Fn. 2), S. 167.

⁵⁶ So auch Reflexionspapier, (Fn. 4), S. 754; Bericht der Reflexionsgruppe, (Fn. 5), S. 12; *Streinz/Leible*, (Fn. 7), S. 5, 10; *Rodríguez Iglesias*, (Fn. 7), S. 1895.

immer sie organisiert wären – hätte erhebliche Gefahren für die Einheit des Gemeinschaftsrechts mit sich gebracht. Mit der Einschaltung des EuG als Vorabentscheidungsgericht ist der Konferenz sicherlich eine sinnvollere Regelung geglückt.

2. Die interne Organisation der Gemeinschaftsgerichte

a) Die Besetzung der Spruchkörper

(1) Grundsatz: ein Richter pro Mitgliedstaat

Eine weitere wichtige Frage der Konferenz von Nizza war, wie die Besetzung der Gemeinschaftsgerichte den Erfordernissen der Erweiterung anzupassen ist. Diesbezüglich hat der Vertrag von Nizza zunächst das bisher lediglich faktisch praktizierte Prinzip der „Repräsentation sämtlicher Rechtsordnungen“ ausdrücklich festgelegt. Der EuGH besteht künftig aus einem Richter je Mitgliedstaat (Art. 221 Abs. 1 EG N.F.). Das EuG besteht aus „mindestens“ einem Richter je Mitgliedstaat, wobei die genaue Zahl der Richter in der EuGH-Satzung festgelegt wird (Art. 224 Abs. 1 Satz 1 und 2 EG N.F.). Die Kodifizierung der Repräsentationsregel ist grundsätzlich zu begrüßen, um den Einfluß der nationalen Rechtstraditionen auf das Gemeinschaftsrecht und die Akzeptanz der Gemeinschaftsrechtsprechung in den Mitgliedstaaten auch in einer erweiterten Union zu sichern.⁵⁷ Die Sonderregelung für das EuG gewährleistet zudem, daß unproblematisch Anpassungen in der Richterzahl vorgenommen werden können, wenn die wachsenden Anforderungen an das EuG dies erfordern.

(2) Vom Plenum- zum Kammersystem

Durch die Repräsentationsregel war die Regierungskonferenz gezwungen, insbesondere für den EuGH auch eine Neuorganisation der internen Gerichtsstruktur und -abläufe vorzunehmen, um auch bei steigenden Richterzahlen künftig eine effiziente Entscheidungsfindung zu ermöglichen. Die Regierungskonferenz löste dieses Problem, indem sie den Grundsatz der Plenumsentscheidung durch den Grundsatz der Kammerentscheidung ersetzte. Im Regelfall tagt der EuGH künftig in Kammern oder als Große Kammer (Art. 221 Abs. 2 EG N.F.).⁵⁸ Nur wenn die EuGH-Satzung es vorsieht, kann er auch als Plenum tagen (Art. 221 Abs. 3 EG N.F.). Die Große Kammer entscheidet eine Rechtssache, wenn ein am Verfahren beteiligter Mitgliedstaat oder ein am Verfahren beteiligtes Gemeinschaftsorgan dies beantragt (Art. 16 Abs. 3 EuGH-Satzung N.F.).

⁵⁷ Besondere Bedeutung hat dies bei Vorlagefragen, die nur bei entsprechendem Verständnis des nationalen Rechts sachgerecht erfaßt und beantwortet werden können, vgl. *Streinz/Leible*, (Fn. 7), S. 5.

⁵⁸ Die Besetzung der Kammern bleibt unverändert. Die Kammern sind mit drei und mit fünf Richtern besetzt (Art. 16 Abs. 1 Satz 1 EuGH-Satzung N.F.), die Große Kammer mit elf Richtern (Art. 16 Abs. 2 Satz 1 EuGH-Satzung N.F.), von denen mindestens neun bei der Entscheidung anwesend sein müssen (Art. 17 Abs. 3 EuGH-Satzung N.F.).

Eine Plenumsentscheidung ist grundsätzlich nur für die politisch brisanten Verfahren wegen Amtsenthebung des Bürgerbeauftragten, von Mitgliedern der Kommission oder des Rechnungshofs vorgesehen, obwohl gerade diese Verfahren umfangreiche Tatsachenermittlungen und Beweiswürdigungen erfordern. Daneben kann der Gerichtshof gemäß Art. 16 Abs. 5 EuGH-Satzung nach eigenem Ermessen eine Rechtssache von „außergewöhnlicher Bedeutung“ an das Plenum verweisen. Insgesamt dürften diese politisch oder rechtlich bedeutsamen Fälle künftig eine seltene Ausnahme bleiben.⁵⁹

Das EuG entscheidet wie bisher grundsätzlich in Kammern mit drei oder fünf Richtern, ausnahmsweise als Plenum, große Kammer oder durch den Einzelrichter (Art. 50 Abs. 1 EuGH-Satzung, Art. 10 § 1, 11 EuG-VerfO).

b) Ernennung und Amtszeit der Richter

Wie bisher werden die Richter nach Art. 223 Abs. 1 EG N.F. auf sechs Jahre ernannt, wobei nach Art. 223 Abs. 4 EG N.F. eine Wiederernennung zulässig ist. Nicht berücksichtigt wurde damit leider der mehrfache Vorschlag, die Amtszeit auf zwölf Jahre bei gleichzeitigem Ausschuß der Wiederernennung festzusetzen, um die Unabhängigkeit der Richter zu stärken.⁶⁰ Diesbezüglich begnügt sich der Vertrag von Nizza mit einer symbolischen Nuancierung der Ernennungsformalitäten: während die Mitglieder der Kommission künftig vom Rat mit qualifizierter Mehrheit ernannt werden (Art. 214 Abs. 2 EG N.F.), werden die Richter des EuGH und des EuG auch weiterhin von den Regierungen der Mitgliedstaaten in gegenseitigem Einvernehmen ernannt (Art. 223 Abs. 1, Art. 224 Abs. 2 EG N.F.).

c) Die Stellung der Generalanwälte

Die Zahl der Generalanwälte beim EuGH hat sich nach Art. 222 Abs. 1 EG N.F. nicht geändert. Neu ist demgegenüber die ausdrückliche Regelung in Art. 224 Abs. 1 Satz 2 EG N.F., daß die EuGH-Satzung auch Generalanwälte zum EuG berufen kann.

(1) Schlußanträge nicht mehr zwingend

Die Schlußanträge der Generalanwälte waren früher eine wichtige Grundlage für die Fortbildung des Gemeinschaftsrechts. Häufig erschloß sich die Ratio der – regelmäßig nur knapp begründeten – Urteile des EuGH nur über die Lektüre der zugrundeliegenden Schlußanträge. Nachdem sich das Gemeinschaftsrecht zuneh-

⁵⁹ Vgl. *Hatje*, (Fn. 2), S. 169.

⁶⁰ Bericht der Reflexionsgruppe, (Fn. 5), S. 51; *Streinz/Leible*, (Fn. 7), S. 4, 8; *Sack*, (Fn. 3), S. 79.

men konsolidiert und Urteile der Gemeinschaftsgerichte umfassender begründet werden, erscheinen Schlußanträge heute zumindest in einigen Verfahren als bloße Formalie, die dem ursprünglichen Zweck der Einsetzung der Generalanwälte nicht mehr gerecht wird und die Verfahren nur unnötig verlängert. Der Bericht der Reflexionsgruppe ging daher davon aus, daß es beim derzeitigen Entwicklungsstand des Gemeinschaftsrechts nicht mehr notwendig ist, für jede Rechtssache Schlußanträge eines Generalanwalts zu erstellen und schlug einen Verzicht auf die Schlußanträge in einfachen Fällen bzw. für das Gemeinschaftsrecht weniger wichtigen Rechtssachen vor.⁶¹

Der Vertrag von Nizza hat diesen Vorschlag im wesentlichen umgesetzt. Nach Art. 222 Abs. 2 EG N.F. sind Schlußanträge nur noch in den Fällen erforderlich, in denen die EuGH-Satzung dies vorsieht. Nach Art. 20 Abs. 5 EuGH-Satzung N.F. kann der EuGH nach Anhörung des Generalanwalts beschließen, daß über eine Sache ohne Schlußanträge entschieden wird, wenn sie keine neue Rechtsfrage aufwirft.⁶² Die Schlußanträge eines Generalanwalts bleiben damit zwar die Regel, sind aber nicht mehr zwingend. Auch hier bedarf die neue Grundregel erst noch einer Konkretisierung in der Praxis, damit die vorgesehene Entlastung tatsächlich greift und sich die Generalanwälte auf die Grundlagenfälle konzentrieren können.

(2) Der Erste Generalanwalt

Eine nicht unerhebliche Aufwertung erlangt durch den Vertrag von Nizza die Stellung des Ersten Generalanwalts. Er allein ist künftig befugt, eine Überprüfung eines im Rechtsmittel- oder Vorabentscheidungsverfahren ergangenen Urteil des EuG durch den EuGH zu beantragen (Art. 62 Abs. 1 EuGH-Satzung N.F.). Der Erste Generalanwalt ist damit eine Art ständiger Wächter der (Fach-)Rechtsprechung des EuG und sichert nun die Rechtseinheit und Geschlossenheit der Rechtsprechung.⁶³

3. Die künftige Flexibilität des gemeinschaftlichen Gerichtssystems

Ein sehr interessanter Aspekt der künftigen Gerichtsorganisation auf Gemeinschaftsebene ist ihre vergrößerte Flexibilität. Fest vertraglich fixiert sind künftig lediglich die Grundregeln über die Zuständigkeit, den Rechtszug und die Zusammensetzung der Gemeinschaftsgerichte. Sämtliche weiteren Regelungen, etwa über die Erweiterung der Zuständigkeiten des EuG in Direktklage- und Vorabentscheidungsverfahren, die Erweiterung der Richterzahl des EuG, die konkreten An-

⁶¹ Bericht der Reflexionsgruppe, (Fn. 5), S. 48.

⁶² Kritisch *Hatje*, (Fn. 2), S. 171, der eine Zustimmung des Generalanwalts zu seinem Ausschluß von einer Rechtssache für wünschenswert gehalten hätte.

⁶³ Kritisch *Sack*, (Fn. 3), S. 79, der ein Vorschlagsrecht aller Organe vorgezogen hätte.

forderungen für die „verfassungsrechtliche“ Überprüfung von EuG-Entscheidungen durch den EuGH oder auch die Erforderlichkeit von Schlußanträgen der Generalanwälte werden in die EuGH-Satzung verlagert.

Die EuGH-Satzung wiederum unterliegt nach Art. 245 Abs. 2 EG N.F. künftig einem vereinfachten Änderungsverfahren. Der Rat kann die gesamte EuGH-Satzung mit Ausnahme des Titels I über die Richter und Generalanwälte einstimmig auf Antrag des EuGH oder Vorschlag der Kommission, jeweils nach Konsultation des Europäischen Parlaments und des nicht initiativ gewordenen Organs, ändern. Es ist also nicht mehr erforderlich, das aufwendige Vertragsänderungsverfahren zu durchlaufen, obwohl die Satzung des EuGH als Anhang zum Vertrag von Nizza gemäß Art. 311 EGV N.F. Teil des Primärrechts ist.

Auch die Änderung der Verfahrensordnungen des EuGH und des EuG ist künftig unter erleichterten Bedingungen möglich. Wie bisher erlassen die Gemeinschaftsgerichte ihre Verfahrensordnungen selbst. Früher war allerdings eine einstimmige Genehmigung des Rates erforderlich. Diese Genehmigung kann nun mit qualifizierter Mehrheit getroffen werden.

Auch mit diesen Neuregelungen ist der Regierungskonferenz von Nizza ein pragmatischer Mittelweg gelungen zwischen einerseits der notwendigen primärrechtlichen Verankerung der Grundlagen des gemeinschaftlichen Prozeßrechts und andererseits seiner notwendigen Reform- und Anpassungsfähigkeit im Zuge der Erweiterung und sonstigen Integrationsentwicklung der Union sowie eines notwendigen Grades an richterlicher Selbstorganisation. Damit eröffnet die Offenheit der externen und internen Zuständigkeitsverteilung der Gemeinschaftsgerichte zusammen mit der gefundenen abgestuften Struktur des Organisationsrechts zahlreiche Möglichkeiten und Modelle der Arbeitsteilung zwischen EuGH, EuG und den zu errichtenden gerichtlichen Kammern, die sich erst in der künftigen Praxis herausbilden werden.⁶⁴

IV. Résumé

Der Vertrag von Nizza legt den Grundstein für eine potentielle Neuordnung des gemeinschaftlichen Gerichtssystems. Diese Neuordnung wurde erforderlich durch die mit der Binnenmarktintegration einher gegangene steigende Zahl von Sekundärrechtsakten und die erfolgte und bevorstehende Erweiterung der Union. Beide Entwicklungen werden weiterhin zu einer Zunahme an Verfahren vor den Gemeinschaftsgerichten, insbesondere Vorabentscheidungsverfahren, führen.

⁶⁴ *Pache/Schorkopf*, (Fn. 2), S. 1380.

Der Vertrag von Nizza begegnet diesen Entwicklungen mit einer neuen Gerichtsorganisation, in deren Mittelpunkt ein aufgewertetes und mit neuen Befugnissen im Vorabentscheidungsverfahren ausgestattetes EuG steht. Durch die Möglichkeit der Schaffung gerichtlicher Kammern für spezielle Rechtsgebiete und der Einrichtung eines Rechtsmittels zum EuG als letzter „Fachinstanz“ sowie in Grundlagefällen zum EuGH als weiterer „Verfassungsinstanz“ ist vorgezeichnet, daß sich das gemeinschaftliche Gerichtssystem in verschiedene Fachgerichtsbarkeiten und eine Verfassungsgerichtsbarkeit ausdifferenziert. Das EuG wird in einem solchen System die Stellung eines Fachobergerichts, ähnlich dem amerikanischen *Supreme Court* zukommen. Der EuGH wird noch stärker auf die Stellung als gemeinschaftliches Verfassungsgericht ausgerichtet.

Wie das künftige gemeinschaftliche Gerichtssystem aussehen wird, ist nach dem Vertrag von Nizza nur in Konturen erkennbar. Die bisherigen Regelungen lassen Raum für eine dynamische Weiterentwicklung, die durch die Verlagerung wichtiger Organisations- und Verfahrensregeln in die EuGH-Satzung und die verfahrensmäßige Erleichterung von Änderungen der EuGH-Satzung zusätzlich gefördert wird. Einige sehen in der neuen Flexibilität die Gefahr, daß die grundsätzliche Stabilität des gemeinschaftlichen Gerichtssystems durch kurzfristige, konzeptionelle Fehlinitiativen in eine Schräglage rutschen könnte.⁶⁵ Diese Befürchtungen sind unbegründet. Weiterhin sind die Grundregeln über die Gemeinschaftsgerichte primärrechtlich abgesichert und auch Satzungsänderungen bedürfen weiterhin der Einstimmigkeit im Rat. Auch die Kritik, die neuen Strukturen seien „verfettet“, zu kompliziert und undurchschaubar,⁶⁶ trifft nur auf den ersten Blick zu. Die neuen Aufgaben der Gemeinschaftsgerichte erfordern gleichermaßen eine stärkere Arbeitsteilung und Spezialisierung in Fachgebieten und eine Sicherung der Einheitlichkeit der Gemeinschaftsrechtsprechung. Die hierzu gefundene Lösung kann im Hinblick auf ihre Transparenz unter den Ergebnissen von Nizza noch am ehesten überzeugen.⁶⁷

Man darf gespannt sein, wie sich das Gerichtssystem nach dem Vertrag von Nizza – sollte er denn in Kraft treten – entwickeln und was die Evaluierung, die nach der Erklärung Nr. 14 im Anhang des Vertrags drei Jahre nach seinem Inkrafttreten stattfinden soll, erbringen wird. Ich prognostiziere Ihnen jedoch, dass Sie als künftige Anwälte und sonstige Praktiker des Gemeinschaftsrechts mit neuen Gerichtsstrukturen konfrontiert werden, die Sie als Spezialisten in einem bestimmten gemeinschaftlichen Rechtsgebiet und gleichzeitig als gemeinschaftsrechtlichen Generalisten gleichermaßen fordern werden.

⁶⁵ So Sack, (Fn. 3), S. 79.

⁶⁶ So Sack, (Fn. 3), S. 78.

⁶⁷ Optimistisch auch *Epiney/Freiermuth Abt/Mosters*, (Fn. 2), S. 950.