

Die Reform des Gerichts der Europäischen Union. – Gedächtniskolloquium für Gert Nicolaysen, Hamburg, den 14. Juli 2017 –

*Von Constantinos Iliopoulos, Luxemburg**

Die vor kurzem beschlossene Reform des Gerichts ist mit weitreichenden Eingriffen in die Struktur des Gerichtssystems der EU verbunden. Sie sieht eine deutliche Erhöhung der Richterstellen in drei Stufen vor, die unter Einbeziehung des Gerichts für den öffentlichen Dienst und Übernahme der dort anhängigen Rechtsstreitigkeiten erfolgt. Es sei daran erinnert, dass nach dem Vertrag von Lissabon Art. 19 Abs. 1 S. 1 EUV vorsieht, dass „[d]er Gerichtshof der Europäischen Union¹ [...] den Gerichtshof² das Gericht³ und Fachgerichte⁴ [umfasst]“. Dabei geht es um ein Organ bestehend aus mehreren Teilorganen.⁵

Dieser Beitrag ordnet sich in den durch das Thema dieser Veranstaltung – die herausgeforderte Integration im Lichte des unionsverfassungsrechtlichen Ansatzes von Professor Dr. Dr. h. c. Gert Nicolaysen, wiedergelesen in Krisenzeiten – gegebenen Rahmen ein, indem er ein Schlaglicht auch auf die politischen Hintergründe der Reform wirft. Mit der Reform haben die politischen Entscheider nicht nur die praktischen Schwierigkeiten des Gerichts bei der Umsetzung seines Rechtsprechungsauftrags anerkannt und hierauf in positiver Weise durch die Reform des Gerichts reagiert. Vielmehr kommt die Reform insbesondere den Unionsbürgern zu Gute, indem sie deren Rechtsschutzbedürfnisse, auch soweit deren Bürgerrechte betroffen sind, anerkennt und stärkt. Sie hat insoweit auch eine unionsverfassungsrechtliche Dimension.

Ich werde im Rahmen dieses Beitrags nicht auf die zum Teil lebhaft geführten Diskussionen eingehen, die den Gesetzgebungsprozess zur Reform des Gerichts begleitet haben. Stattdessen werde ich mich darauf beschränken, zunächst die Beweggründe darzustellen, die den europäischen Gesetzgeber veranlasst haben, das Reformprojekt anzugehen. Anschließend werde ich die durch die Reform beding-

* Prof. Dr. Iliopoulos ist Richter am Gericht der Europäischen Union in Luxemburg und Professor emeritus der Democritus Universität Thraxien. Die letzte Aktualisierung der Rechtsprechung und der statistischen Nachweise erfolgte am 30.6.2017. Der Beitrag gibt allein die persönliche Auffassung des Autors wieder.

1 Fr. Cour de Justice de l'Union européenne, engl. the Court of Justice of the European Union.

2 Fr. Cour de Justice, engl. Court of Justice. In der deutschsprachigen Literatur hat sich der Terminus „Europäischer Gerichtshof“, abgekürzt „EuGH“, durchgesetzt. Dies könnte zu Missverständnissen führen, weil derselbe Terminus oft auch für das Organ „Gerichtshof der EU“ benutzt wird. Eine Idee wäre, den Terminus weiterhin für den Gerichtshof zu benutzen, während für das Organ in seiner Gesamtheit der offizielle, in den Verträgen verankerte, Terminus „der Gerichtshof der Europäischen Union“ benutzt wird. Als Abkürzung könnte der Terminus „Gerichtshof der EU“ nützlich sein.

3 Fr. Tribunal, engl. General Court. In der deutschsprachigen Literatur hat sich der Terminus „Europäisches Gericht“, abgekürzt „EuG“, durchgesetzt.

4 Fr. Tribunaux spécialisés, engl. specialised Courts.

5 Zu dem Begriff der „Teilorgane“ vgl. A. Haratsch/C. Koenig/M. Pechstein, Europarecht, 10. Auflage, 2016, Rz. 288. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt und nach Auflösung des Gerichts für den öffentlichen Dienst zum 1. September 2016 umfasst der Gerichtshof der Europäischen Union allerdings keine Fachgerichte.

ten Änderungen selbst darstellen, bevor ich einen Ausblick auf die Herausforderungen gebe, mit denen das Gericht jetzt konfrontiert ist.

I. Die Beweggründe für die Reform

Ausweislich des 5. Erwägungsgrundes der Verordnung (EU, Euratom) 2015/2422 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2015 zur Änderung des Protokolls Nr. 3 über die Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union (ABl. EU 2015 L 341/14 vom 24.12.2015) verfolgt die Reform den Zweck, „*binnen kurzer Zeit sowohl die Zahl der anhängigen Rechtssachen zu verringern als auch die überlange Dauer der Verfahren vor dem Gericht zu verkürzen*“.

Anlass für die Reform waren also im Wesentlichen zwei Umstände: Zum einen die fortlaufende Zunahme der vor dem Gericht anhängigen Verfahren und zum anderen die damit zwangsläufig ebenfalls gestiegene Verfahrensdauer.

1. Die Zunahme anhängiger Verfahren

Einleitend sei daran erinnert, dass das Gericht gemäß Art. 256 Abs. 1 AEUV „für Entscheidungen im ersten Rechtszug über die in den Artikeln 263, 265, 268, 270 und 272 genannten Klagen zuständig [ist], mit Ausnahmen derjenigen Klagen, die einem nach Artikel 257 gebildeten Fachgericht übertragen werden, und der Klagen, die gemäß der Satzung dem Gerichtshof vorbehalten sind. In der Satzung kann vorgesehen werden, dass das Gericht für andere Kategorien von Klagen zuständig ist.“ Nach Art. 256 Abs. 2 AEUV ist das Gericht auch „für Entscheidungen über Rechtsmittel gegen die Entscheidungen der Fachgerichte zuständig“. Nach Auflösung des Gerichts für den öffentlichen Dienst besteht eine derartige Zuständigkeit gegenwärtig allerdings nicht. Dies gilt auch insoweit, als das Gericht gemäß Art. 256 Abs. 3 AEUV „in besonderen in der Satzung festgelegten Sachgebieten für Vorabentscheidungen nach Artikel 267 [AEUV] zuständig [ist]“. Eine entsprechende Übertragung sieht die Satzung derzeit nicht vor.

Das Gericht ist demnach für Klagen zuständig, die von natürlichen oder juristischen Personen erhoben werden und sich gegen die an sie gerichteten oder sie unmittelbar und individuell betreffenden Handlungen wenden sowie gegen Rechtsakte mit Verordnungscharakter, die sie unmittelbar betreffen und keine Durchführungsmaßnahmen nach sich ziehen (Art. 263 Abs. 4 AEUV),⁶ darüber hinaus für Beschwerden der genannten Personen darüber, dass ein Organ oder eine Einrichtung oder sonstige Stelle der Union es unterlassen hat, einen anderen Akt als eine Empfehlung oder eine Stellungnahme an sie zu richten (Untätigkeitsklage gem.

6 Das betrifft z.B. die Klage eines Unternehmens gegen eine Entscheidung der Kommission, diesem Unternehmen wegen Verstoßes gegen Art. 101 oder Art. 102 AEUV ein Bußgeld aufzuerlegen oder auch Klagen im Bereich des geistigen Eigentums gegen eine Entscheidung des Amtes der Europäischen Union für geistiges Eigentum (EUIPO) in Alicante (Spanien), durch die der Antrag auf Registrierung einer Unionsmarke abgelehnt wurde.

Art. 265 Abs. 3 AEUV) und gemäß Art. 263 Abs. 1 und 2 AEUV in Verbindung mit Art. 51 der Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union für Klagen, die ein Mitgliedstaat gegen die Unionsorgane erhebt, z.B. Klagen der Mitgliedstaaten gegen die Kommission oder den Rat, die Entscheidungen im Bereich staatlicher Beihilfen, handelspolitischer Abwehrmaßnahmen (Dumping und Subventionen) und die Ausübung entsprechender Durchführungsbefugnisse betreffen. Das Gericht ist ebenfalls für Klagen zuständig die auf Ersatz des Schadens gerichtet sind, der einer natürlichen oder juristischen Person durch Handlungen der Organe der Union oder ihrer Bediensteten in Ausübung ihrer Amtstätigkeit entstanden ist (Art. 268 AEUV), für dienstrechtliche Streitigkeiten zwischen der Europäischen Union und ihren Bediensteten (Art. 270 AEUV i.V.m. Art. 50a Abs. 1 der Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union)⁷ und für Klagen auf der Grundlage von Verträgen, die von der Europäischen Union geschlossen wurden und ausdrücklich die Zuständigkeit des Gerichts vorsehen (Art. 272 AEUV). Schließlich ist das Gericht für die Überwachung der Rechtmäßigkeit von Beschlüssen über restriktive Maßnahmen zuständig, die der Rat im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik (z.B. Bekämpfung des Terrorismus) gegenüber natürlichen oder juristischen Personen erlassen hat (Art. 275 Abs. 2 AEUV) sowie hinsichtlich der in den Vorschriften des Art. 277 AEUV (inzidente Normenkontrolle ungeachtet des Ablaufs der in Artikel 263 Abs. 6 AEUV genannten Frist), Art. 278 AEUV (Aussetzung des Vollzugs der angefochtenen Handlung)⁸ und Art. 279 AEUV (einstweilige Anordnungen)⁹ genannten Aufgaben.

Die Zahl der beim Gericht anhängigen Verfahren hat seit dessen Gründung kontinuierlich zugenommen. Das Gericht ist gewissermaßen Opfer seines eigenen Erfolgs.

Die Gründe für den enormen Anstieg der beim Gericht anhängigen Verfahren sind unterschiedlich. Beispielhaft kann genannt werden:

- Die durch den Vertrag von Lissabon eingeführte Lockerung der Zulässigkeitsvoraussetzungen für Nichtigkeitsklagen, die von Privatpersonen gegen die sie beschwerenden Rechtsakte erhoben werden können (Neufassung des Art. 263 Abs. 4 AEUV);
- Die fortlaufende Gründung von Einrichtungen und sonstigen Stellen der Europäischen Union, deren Entscheidungen sämtlich vor dem Gericht angegriffen werden können (beispielsweise die Gründung der europäischen Chemi-

7 In diesem Rahmen ist das Gericht auch einerseits für alle Streitsachen zwischen der Europäischen Zentralbank (EZB) und ihren Bediensteten innerhalb der Grenzen und unter den Bedingungen zuständig, die sich aus den Beschäftigungsbedingungen ergeben (vgl. Art. 270 AEUV i.V.m. Art. 50a der Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union und Art. 36.2 des Protokolls über die Satzung des Europäischen Systems der Zentralbanken und der Europäischen Zentralbank) und andererseits der Streitsachen zwischen der Europäischen Investitionsbank (EIB) und ihren Bediensteten (vgl. Art. 270 AEUV i.V.m. Art. 50a der Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union und Art. 41 der Personalordnung der EIB).

8 Vgl. auch Art. 156 (3) Abs. 1 der Verfahrensordnung des Gerichts.

9 Vgl. auch Art. 156 (3) Abs. 2 der Verfahrensordnung des Gerichts.

- kalienagentur ECHA, der europäischen Arzneimittelagentur EMA und zahlreicher weiterer Behörden im Finanzsektor);¹⁰
- Die zunehmende Anzahl von Rechtsstreitigkeiten, die restriktive Maßnahmen betreffen, die vom Rat im Bereich der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik gegen natürliche und juristische Personen erlassen werden (Art. 275 Abs. 2 AEUV). Das betrifft beispielsweise das Einfrieren der Konten von Personen, die terroristischer Aktivitäten angeklagt werden.
 - Um diesen Gesichtspunkt zu veranschaulichen: Im Jahr 2007 waren 12 solcher Verfahren anhängig, gegenüber 93 im Jahr 2011, 69 im Jahr 2014, 55 im Jahr 2015 und 28 im Jahr 2016.¹¹
 - Die zunehmende Anzahl von Rechtsstreitigkeiten, die die von der Europäischen Union im Rahmen der Wirtschafts- und Finanzkrise getroffenen Maßnahmen zum Gegenstand haben.
 - Um diesen Gesichtspunkt zu veranschaulichen: Allein die Restrukturierung der zypriotischen Banken war Gegenstand von 8 Beschlüssen des Gerichts und weitere 12 Rechtssachen hierzu sind nach wie vor anhängig.¹²
 - Die zunehmende Anzahl von Rechtsstreitigkeiten auf dem Gebiet des geistigen Eigentums, insbesondere des europäischen Markenrechts, ist ebenfalls schon

10 Von insgesamt 33 dezentralisierten Einrichtungen der Europäischen Union (Agenturen) (für eine vollständige Liste siehe: <http://publications.europa.eu/code/de/de-390500.htm>) wurden 7 nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon gegründet, beispielsweise die Europäische Bankenaufsichtsbehörde (EBA) (ABI:EU 2010 L 331/12 vom 15.10.2010), die Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde (ESMA) (ABI:EU 2010 L 331/84 vom 15.10.2010), das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO), das mit dem Ziel der Intensivierung und Weiterentwicklung der praktischen Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten in Asylfragen gegründet wurde, um eine stärkere Annäherung der Entscheidungsprozesse und die kontinuierliche Qualität der Prozesse in diesem Bereich innerhalb eines durch die EU-Rechtsvorschriften vorgegebenen Rahmens zu gewährleisten (ABI:EU 2010 L 132/11 vom 29.5.2010). Beispielhaft kann auf zwei Rechtsstreitigkeiten verwiesen werden, die die Arbeit der genannten Agenturen betrafen: Zum einen der Beschluss des Präsidenten des Gerichts vom 23. Oktober 2014 – Holistic Innovation Institute/REA (Rs T-706/14 R, ECLI:EU:T:2014:913, nicht veröffentlicht – also nur auf Französisch und der Verfahrenssprache, hier Spanisch, verfügbar): Das Verfahren betraf einen Antrag auf Aussetzung des Vollzugs des Beschlusses ARES (2014) 2461172 der Exekutivagentur für die Forschung (REA) vom 24. Juli 2014, mit dem die Antragstellerin von der Beteiligung an europäischen Projekten ausgeschlossen wurde, die die Forschung im Bereich der Kernenergie betrafen. Zum anderen das Urteil des Gerichts vom 13. September 2016, ENAC/INEA (Rs T-695/13, ECLI:EU:T:2016:464 nicht veröffentlicht – also nur auf Französisch und der Verfahrenssprache, hier Italienisch, verfügbar): Das Verfahren betraf die Nichtigerklärung einer Entscheidung der Exekutivagentur INEA für das transeuropäische Verkehrsnetz (TEN-T EA) vom 23. Oktober 2013, mit der bestimmte Kosten, die im Rahmen einer Aktion über die Erstellung einer Studie zur Entwicklung der Intermodalität des Flughafens Bergamo-Orio al Serio vorgestreckt worden waren, für nicht zuschussfähig erklärt worden waren und die Rückzahlung der entsprechenden Beträge verlangt wurde.

11 Ausweislich der aktuellen Statistik zum 30.6.2017 sind derzeit 15 Rechtsstreitigkeiten anhängig, die restriktive Maßnahmen zum Gegenstand haben.

12 In diesem Zusammenhang kann beispielhaft auf die vor dem Gericht rechtshängigen Verfahren verwiesen werden, die die Restrukturierung zypriotischer Banken betreffen: In den Rechtssachen T-327/13 bis T-331/13 ergingen fünf Beschlüsse des Gerichts vom 5. Oktober 2014, in denen das Gericht festgestellt hat, dass eine Erklärung der Euro-Gruppe weder der Kommission noch der Europäischen Zentralbank zugerechnet werden konnte und diese Erklärung im Übrigen auch keine Rechtswirkung entfaltet hatte; in den Rechtssachen T-289/13, T-291/13 und T-293/13 ergingen drei Beschlüsse des Gerichts vom 10. November 2014, mit denen das Gericht Nichtigkeits- und Schadensersatzklagen zurückgewiesen hat, die die Unterzeichnung eines Memorandum of Understanding hinsichtlich der Restrukturierung und Abwicklung der Banken Laiki und BoC zum Gegenstand hatten. Zwölf Rechtssachen sind vor dem Gericht noch anhängig (T-680/13, T-149/14, T-150/14, T-151/14, T-152/14, T-405/14, T-495/14, T-496/14, T-765/14, T-786/14, T-161/15, T-379/16).

deshalb zu erwähnen, weil dieses Rechtsgebiet in der Zwischenzeit ungefähr ein Drittel aller vor dem Gericht anhängigen Verfahren ausmacht.¹³ Die Statistiken zeigen, dass es trotz der Effizienzgewinne, die das Gericht in den letzten Jahren erzielt hat, im Hinblick auf den ungebremsten Anstieg neu eingehender Verfahren, nicht möglich gewesen ist, den kontinuierlichen Anstieg der insgesamt beim Gericht anhängigen Rechtssachen sowie die Rückstände der Verfahren zu verhindern.

Einige Zahlen:

- Zum Anstieg der vor dem Gericht eingegangenen Verfahren: Im Jahr 2000 gingen beim Gericht 398 Rechtssachen ein, gegenüber 522 im Jahr 2007, 636 im Jahr 2010, 790 im Jahr 2013, 912 im Jahr 2014, 831 im Jahr 2015 und 974 im Jahr 2016.¹⁴
- Zum Anstieg der Effizienz des Gerichts: Im Jahr 2007 wurden am Gericht 397 Rechtssachen erledigt, gegenüber 714 im Jahr 2011, 814 im Jahr 2014, 987 im Jahr 2015 und 755 im Jahr 2016.¹⁵ Im Jahr 2007 hat das Gericht 195 Urteile verkündet, gegenüber 364 im Jahr 2011, 395 im Jahr 2014, 540 im Jahr 2015 und 416 im Jahr 2016.¹⁶
- Zum Anstieg der anhängigen Verfahren: Im Jahr 2007 waren am Gericht 1154 Verfahren anhängig, gegenüber 1308 im Jahr 2011, 1423 im Jahr 2014, 1267 im Jahr 2015 und 1486 im Jahr 2016, von denen der überwiegende Teil technische oder in sonstiger Weise komplexe Verfahrensgegenstände betraf, wie Markensachen (400 im Jahr 2015), Beihilferecht (215 im Jahr 2015) und restriktive Maßnahmen (103 im Jahr 2015).

2. Der Einfluss auf die Verfahrensdauer

Der Umstand, dass das Gericht nicht in der Lage war, die steigende Zahl und auch die zunehmende Komplexität der von ihm zu entscheidenden Rechtsstreitigkeiten dauerhaft und effizient zu bewältigen, führte vielfach zu einer überlangen Verfahrensdauer und damit zu einem Verstoß gegen die in Art. 47 der Charta der Grundrechte bzw. in Art. 6 der Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten verankerten Rechte auf ein faires Verfahren und insbesondere auf Entscheidung innerhalb angemessener Frist.

Insoweit hat der Gerichtshof mit Urteil vom 26. November 2013 in den Rechtssachen Gascogne und Kendrion gegen die Kommission¹⁷ entschieden, dass die

13 Im Jahr 2014 betrafen 32 % aller vor dem Gericht anhängigen Verfahren Rechtsstreitigkeiten auf dem Gebiet des geistigen Eigentums (295 von 912), im Jahr 2015 waren es 36 % (302 von 831) und im Jahr 2016 waren es 35 % (336 von 974). Ausweislich der aktuellen Statistik zum 30.6.2017 sind es derzeit 38 % (172 von 451).

14 Ausweislich der aktuellen Statistik zum 30.6.2017 sind es derzeit 451.

15 Ausweislich der aktuellen Statistik zum 30.6.2017 sind es derzeit 440.

16 Ausweislich der aktuellen Statistik zum 30.6.2017 sind es derzeit 234.

17 Urteil vom 26. November 2013, Rs. C-58/12 P (Groupe Gascogne/Kommission), ECLI:EU:C:2013:770 sowie Rs. C-50/12 P (Kendrion/Kommission), ECLI:EU:C:2013:771.

Überschreitung einer angemessenen Entscheidungsfrist durch ein Gericht der Europäischen Union der betroffenen Partei einen Rechtsbehelf vor dem Gericht eröffnen muss, der ihr eine angemessene Wiedergutmachung ermöglicht. Der entsprechende Antrag auf Schadensersatz muss dementsprechend vor dem Gericht anhängig gemacht werden. Der Gerichtshof behält sich jedoch vor, eine überlange Verfahrensdauer festzustellen, wenn diese offensichtlich ist und nicht die Vorlage weiterer Dokumente durch die Parteien erforderlich.

Konkret hat er in verschiedenen Kartellverfahren eine Verfahrensdauer von mehr als 6 Jahren (Industriesäcke-Kartell),¹⁸ von 5 Jahren und 9 Monaten (so genanntes Bitumen-Kartell),¹⁹ von 4 Jahren und 9 Monaten (Aluminiumfluorid-Kartell)²⁰ oder bereits von 4 Jahren und 7 Monaten (Flachglas-Kartell)²¹ als Verstoß gegen das Recht auf Entscheidung innerhalb angemessener Frist bewertet. Die genannten Verfahrenszeiträumen entsprechen ungefähr der durchschnittlichen Verfahrensdauer von Kartellverfahren, die durch Urteil abgeschlossen werden (49,3 Monate im Jahr 2015, 51,5 Monate im Jahr 2014, 48,9 Monate im Jahr 2013 und 55,2 Monate im Jahr 2012).²²

Aus diesem Grund musste das Gericht erst kürzlich über mehrere Schadensersatzklagen entscheiden, mit denen eine Überschreitung der angemessenen Verfahrensdauer geltend gemacht worden ist.²³ In vier von fünf Verfahren wurde die Europäische Union zur Zahlung materiellen Schadensersatzes in der Höhe zwischen 44.951,24 € und 654.523,43 € (insgesamt 1.446.350,66 €) sowie darüber hinaus zum Ersatz des immateriellen Schadens in der Höhe zwischen 5.000,00 € und 6.000,00 € (insgesamt 16.000,00 €) verurteilt. Soweit eine entsprechende Verurteilung erfolgte, sind die Entscheidungen noch nicht rechtskräftig. Die Europäische Union sieht sich damit dem Risiko ausgesetzt, im Rahmen einer Schadensersatzklage, mit entsprechenden finanziellen Folgen für den Haushalt der Union verurteilt zu werden.

18 EuGH, Urteil vom 19. Juni 2014, Rs. C-243/12 P (FLS Plast/Kommission), ECLI:EU:C:2014:2006, Rz. 137.

19 EuGH, Urteil vom 21. Januar 2016, Rs. C-603/13 P (Galp Energía España u. a./Kommission), ECLI:EU:C:2016:38, Rz. 58.

20 EuGH, Urteil vom 9. Oktober 2014, Rs. C-467/13 P (ICF/Kommission), ECLI:EU:C:2014:2274, Rz. 60.

21 EuGH, Urteil vom 12. November 2014, Rs. C-580/12 P (Guardian Industries und Guardian Europe/Kommission), ECLI:EU:C:2014:2363, Rz. 20.

22 Ausweislich der aktuellen Statistik zum 30.6.2017. Ausweislich derselben Statistik betrug im Jahr 2016 die Verfahrensdauer 38,6 Monate.

23 Vgl. EuG, Urteil vom 10. Januar 2017, Rs. T-577/14 (Gascoigne Sack Deutschland und Gascogne/Gerichtshof der Europäischen Union), ECLI:EU:T:2017:1; Urteil vom 1. Februar 2017, T-479/14 (Kendrion/Europäische Union), ECLI:EU:T:2017:48; Urteil vom 1. Februar 2017, T-725/14 (Aalberts Industries/Europäische Union), ECLI:EU:T:2017:47; Urteil vom 17. Februar 2017, T-40/15 (ASPLA und Armando Álvarez/Europäische Union), ECLI:EU:T:2017:105 und Urteil vom 7. Juni 2017, T-673/15 (Guardian Europe/Europäische Union), ECLI:EU:T:2017:377, bei denen es sich um die ersten Rechtsachen handelt, im Rahmen derer das Gericht mit Schadensersatzklagen gegen die Europäische Union wegen von ihm verursachter überlanger Verfahrensdauer konfrontiert war. Sämtliche der genannten Fälle hat das Gericht in der erweiterten Besetzung mit 5 Richtern entschieden, statt in der üblichen Formation mit 3 Richtern.

II. Die Reform

Vor diesem Hintergrund hat der Gerichtshof der EU am 28. März 2011 die Aufmerksamkeit des europäischen Gesetzgebers auf die bestehenden Probleme gelenkt und einen Gesetzgebungsvorschlag eingereicht.²⁴ Die entsprechende Initiative sah eine Erhöhung des Personals des Gerichts um 12 Richterstellen vor, im Jahr 2013 reduziert auf 9. Der ursprüngliche Vorschlag fand die Zustimmung der Kommission, wurde vom Europäischen Parlament in erster Lesung gebilligt und auch der Rat erklärte sich damit grundsätzlich einverstanden. Er scheiterte jedoch an der fehlenden Einigung der Mitgliedstaaten über die Art und Weise der Benennung der zusätzlichen Richter. Das Gericht sah sich daher im Januar 2014 veranlasst, vorläufige Maßnahmen zu ergreifen, um seine Produktivität zu erhöhen. In diesem Zusammenhang seien folgende Schritte erwähnt: Die Aufstockung des in der Kanzlei tätigen Personals, die Schaffung von 9 Referentenstellen, wobei jeder Referent einer der zu diesem Zeitpunkt 9 Kammer des Gerichts zugewiesen wurde und die Straffung der Verfahrensabläufe unter anderem durch Einführung strikter interner Fristen und den Einsatz von EDV zur Bearbeitung der Verfahrensfragen (der Berichterstatter erhält vom Kanzler auf elektronischem Weg die einschlägigen Dokumente – fiche de transmission – auf Basis derer er zu jedem Zeitpunkt des Verfahrens über die notwendigen Verfahrensschritte entscheiden kann). Darüber hinaus ist am 1. Juli 2015 die neue Verfahrensordnung des Gerichts in Kraft getreten, mit der das Gericht noch besser in die Lage versetzt werden soll, die anhängigen Verfahren in einem angemessenen Zeitrahmen und unter Berücksichtigung der Anforderungen eines fairen Verfahrens zu erledigen. Als Beispiele für solche der Verfahrensbeschleunigung dienenden Maßnahmen seien genannt: Im Bereich des geistigen Eigentums die Ausweitung der Möglichkeit zur Übertragung von Rechtsstreitigkeiten auf den Einzelrichter (Art. 29 EuG-VerfO). Des Weiteren die Möglichkeit, über eine Klage ohne mündliches Verfahren zu entscheiden, wenn keine der Parteien einen Antrag auf Durchführung der mündlichen Verhandlung gestellt hat (Art. 106 Abs. 3 EuG-VerfO) sowie die Übertragung von ursprünglich der Kammer zugewiesenen Kompetenzen auf den Kammerpräsidenten und die Vereinfachung der Form bestimmter Entscheidungen, in denen ein Beschluss nicht mehr erforderlich ist (z.B. die Verfahrensaussetzung und die Verbindung von Verfahren).

Die unterschiedlichen Maßnahmen haben dazu beigetragen, dass das Gericht im Jahr 2015 mit 987 erledigten Verfahren einen historischen Rekord aufgestellt hat.²⁵ Das ist eine Steigerung von 80 % gegenüber dem Jahr 2010, in dem 527

24 Gemäß Art. 281 Abs. 2 Satz 2 AEUV hat der Gerichtshof der EU, ebenso wie die Kommission, das gesetzgeberische Initiativrecht für alle ihn betreffenden Angelegenheiten. Über die entsprechenden Vorschläge beschließen sodann das Europäische Parlament und der Rat nach Anhörung der Kommission.

25 Es fällt auf, dass das Gericht zur Verbesserung der Erledigungszahlen zwischenzeitlich grundsätzlich durch Kammer entschieden hat, die mit 3 Richtern besetzt sind. Von über 1.400 im Jahr 2014 anhängigen Rechts- sachen waren lediglich 15, also ungefähr 1 %, einer Kammer zugewiesen, die mit 5 Richtern besetzt ist. Keine

Verfahren erledigt wurden und eine Steigerung von 20 % gegenüber dem Jahr 2014, in dem bereits ein weiterer historischer Rekord von 814 erledigten Rechts-sachen erreicht worden war.

Trotz dieser beeindruckenden Ergebnisse hat sich die Notwendigkeit gezeigt, weitreichendere Maßnahmen zu ergreifen, um den Anforderungen eines fairen Verfahrens unter Wahrung eines angemessenen Zeitrahmens zu genügen und den strukturellen Problemen zu begegnen, die dem fortlaufenden Anstieg der Eingangszahlen beim Gericht zu Grunde liegen.

1. Das Gerichtssystem vor der Reform

Wie bereits erwähnt, umfasste der Gerichtshof der EU bis vor kurzem nicht nur den Gerichtshof und das Gericht, sondern auch das Gericht für den öffentlichen Dienst als Fachgericht.²⁶

Sowohl der Gerichtshof als auch das Gericht wiesen für jeden Mitgliedstaat je eine Richterstelle aus, waren also mit jeweils 28 Richtern besetzt. Das Gericht für den öffentlichen Dienst war mit 7 Richtern besetzt.

2. Das Gerichtssystem nach der Reform

Mit der Reform wurde diese Struktur grundlegend geändert, um die Effizienz des europäischen Gerichtssystems in seiner Gesamtheit dauerhaft zu steigern, die Qualität der Rechtsprechung sowie die Rechtssicherheit zu verbessern und im Ergebnis die Beachtung der Anforderungen eines fairen Verfahrens sicherzustellen. Die Reform beruht im Wesentlichen auf zwei Säulen: Zum einen sieht sie eine schrittweise Verdoppelung der Richterstellen des Gerichts unter Einbeziehung des Gerichts für den öffentlichen Dienst vor. Bis 2019 soll die Anzahl der Richterstellen am Gericht auf insgesamt 56 erhöht werden, was eine Besetzung mit zwei Richtern pro Mitgliedstaat und – unter Berücksichtigung der 7 Stellen des ehemaligen Gerichts für den öffentlichen Dienst – eine Erhöhung um 21 Richterstellen zur Folge hat. Die Besetzung des Gerichtshofs bleibt unverändert.²⁷ Zum anderen sieht sie die Auflösung des Gerichts für den öffentlichen Dienst im Sinne von Art. 256 Abs. 1 AEUV unter Übernahme der entsprechenden Rechtsstreitigkeiten durch das Gericht vor.²⁸

einige war der Großen Kammer zugewiesen. Bereits seit 2011 wurde kein vor dem Gericht anhängiges Verfahren mehr von der Großen Kammer entschieden.

26 Vgl. Art. 19 Abs. 1 EUV.

27 Dieser Teil der Reform war Gegenstand der Verordnung (EU, Euratom) 2015/2422 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2015 zur Änderung des Protokolls Nr. 3 über die Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union.

28 Vgl. die Verordnung (EU, Euratom) 2015/2422 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2015 zur Änderung des Protokolls Nr. 3 über die Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union und die Verordnung (EU, Euratom) 2016/1192 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. Juli 2016 über die Übertragung der Zuständigkeit für die Entscheidung im ersten Rechtszug über die Rechtsstreitigkeiten zwischen der Europäischen Union und ihren Bediensteten auf das Gericht.

Die Durchführung der Reform erfolgt in drei Stufen, von denen die ersten beiden bereits umgesetzt worden sind:

- Die erste Stufe sah eine Erhöhung um 12 Richterstellen im April 2016 vor.
- Tatsächlich erfolgte der Amtsantritt der Richter jedoch in mehreren Schritten und bis heute hat einer der 12 Richter sein Amt noch nicht übernommen.²⁹
- Die zweite Stufe bestand in der zum 1. September 2016 vorgenommenen Auflösung des Gerichts für den öffentlichen Dienst und dem Eintritt 7 zusätzlicher Richter am Gericht (bei 4 dieser Richter handelt es sich um ehemalige Richter des Gerichts für den öffentlichen Dienst).
- Mit dem zeitlich verzögerten Amtsantritt des irischen Richters am 8. Juni 2017 und dem Amtsantritt des belgischen Richters am 4. Oktober 2017 ist das Gericht mit 46 Richtern besetzt, statt der in Art. 48 lit. b) der Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union vorgesehenen 47.
- Die dritte und letzte Stufe, deren Umsetzung am 1. September 2019 erfolgen soll, sieht eine Erhöhung um 9 weitere Richterstellen vor, um die Zahl der Richterstellen am Gericht auf insgesamt 56 zu erhöhen, was – vorbehaltlich der absehbaren Änderung der Mitgliedschaft der EU infolge des Austritts des Vereinigten Königreichs – einer Besetzung mit zwei Richtern pro Mitgliedstaat entspricht.

III. Ergebnis und Ausblick auf künftige Herausforderungen

Der wesentliche Grund für die Verabschiedung der Reform – ihre Daseinsberechtigung – weist zugleich auf die wesentliche Herausforderung hin, die mit ihr verbunden ist: Eine Steigerung der Effizienz des Gerichts, um den Anforderungen an ein faires Verfahren zu genügen. Eine weitere Herausforderung besteht darin, die Qualität und die Einheitlichkeit der Rechtsprechung an einem Gericht sicherzustellen, das künftig mit 56 statt 28 Richtern aus unterschiedlichen Rechtsordnungen besetzt ist.

Um die genannten Ziele zu erreichen sind bereits unterschiedliche Maßnahmen ergriffen worden:

Erstens sieht die Gerichtsverfassung nunmehr eine Gliederung in 9 Kammern vor, die jeweils mit 5 Richtern besetzt sind. Jede Kammer besteht ihrerseits aus jeweils zwei Kammern, die in einer Besetzung mit 3 Richtern entscheiden und de-

²⁹ Teilweise sind die zeitlichen Verzögerungen bis zur tatsächlichen Übernahme des Amtes der neuen Richter auf das mit dem Vertrag von Lissabon geänderte Verfahren zur Ernennung der Richter zurückzuführen. Art. 255 AEUV sieht jetzt die Einrichtung eines Ausschusses vor, der eine Stellungnahme zur Eignung der Bewerber für die Ausübung des Amts eines Richters oder Generalanwalts abgibt. Das Ergebnis der Prüfungen dieses Ausschusses, der sich aus sieben Persönlichkeiten zusammensetzt, die aus dem Kreis ehemaliger Mitglieder des Gerichtshofs und des Gerichts, der Mitglieder der höchsten einzelstaatlichen Gerichte und der Juristen von anerkannt hervorragender Befähigung ausgewählt werden, zeigt, dass der Ausschuss auf Basis strenger Kriterien arbeitet (J. Kokott/C. Sobotta, Der EuGH – Blick in eine Werkstatt der Integration, EuGRZ 2013, S. 465, 467). Auch soweit seine Stellungnahmen ablehnend ausfielen, sind die Regierungen der Mitgliedstaaten diesen Stellungnahmen immer gefolgt.

ren Vorsitz jeweils der Vorsitzende der mit 5 Richtern besetzten Kammern übernimmt. Der Kammerpräsident übt den Vorsitz somit für alle drei Spruchkörper (die mit 5 Richtern besetzte Kammer und die beiden mit 3 Richtern besetzten Kammern) aus.

Diese Struktur soll es erlauben, die Kohärenz des Systems sicherzustellen, indem die Verweisung der Rechtssachen an eine mit 3 Richtern besetzte Kammer als Regelfall beibehalten wird und die Verweisung von Rechtssachen an Kammern in der erweiterten Besetzung von 5 Richtern zu erleichtern, um die Qualität solcher Entscheidungen, die komplexe oder bislang nicht geklärte Rechtsfragen betreffen, weiter zu steigern. In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass das Gericht im Jahr 2014 lediglich 15 Rechtssachen, also ungefähr 1 %, einer mit 5 Richtern besetzten Kammer zugewiesen hat und keine einzige Rechtssache der Großen Kammer zugewiesen worden ist. Darüber hinaus soll es die genannte Struktur erlauben, im Falle der Verhinderung eines Richters dessen Ersatz durch einen Kollegen zu vereinfachen und den Kammerpräsidenten eine größere Verantwortung bei der Sicherstellung der Einheitlichkeit der Rechtsprechung zuzuweisen.

Zweitens wurde die Rolle des Vizepräsidenten³⁰ des Gerichts, insbesondere bei der Sicherstellung der Einheitlichkeit der Rechtsprechung, gestärkt. Zu diesem Zweck wird er von den Aufgaben als Berichterstatter entbunden. Er ist jedoch Teil des Spruchkörpers in den Rechtssachen, die durch die Große Kammer entschieden werden und vertritt den Präsidenten, wenn dieser verhindert ist. Bislang sieht das Gericht im Rahmen der internen Aufgabenverteilung keine Spezialisierung vor. Jeder Richter kann grundsätzlich mit allen Rechtssachen befasst werden, für die das Gericht zuständig ist. In der Praxis kommt es dennoch zu einer gewissen Spezialisierung durch die Zuweisung verbundener bzw. inhaltlich zusammenhängender Rechtssachen an denselben Berichterstatter.

Drittens wird das Gericht die der Effizienzsteigerung dienenden neuen Vorschriften der Verfahrensordnung gezielt einsetzen müssen. Das betrifft sowohl die Vorschriften zur Übertragung von Rechtssachen auf den Einzelrichter und die Möglichkeit ohne mündliche Verhandlung zu entscheiden, als auch die Nutzung des beschleunigten Verfahrens gemäß Art. 151 bis 155 der Verfahrensordnung des Gerichts, das seit dem 1. Juli 2015 durch das Gericht von Amts wegen durchgeführt werden kann.³¹

Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass mit der Übertragung der ursprünglich dem Gericht für den öffentlichen Dienst zugewiesenen dienstrechtlichen Streitigkeiten auf das Gericht, diese nunmehr in die Zuständigkeit der dort tätigen Richter fallen. Diese sehen sich daher der Herausforderung gegenüber, binnen kurzer Zeit einen Qualitätsstandard zu bieten, der zuvor durch das Gericht für den öffent-

30 Art. 11 der Verfahrensordnung des Gerichts.

31 Die letzte Änderung der Verfahrensordnung des Gerichts erfolgte am 13. Juli 2016 (ABl. EU 2016 L 217/71-73).

lichen Dienst gewährleistet war. In diesem Zusammenhang sind die kürzlich vorgenommenen Änderungen in Kapitel 11a des dritten Teils der Verfahrensordnung des Gerichts zu erwähnen, die spezielle Vorschriften für die genannten dienstrechlichen Streitigkeiten vorsehen. Demnach kann das Gericht in Rechtssachen zwischen der EU und ihren Bediensteten ein spezifisch auf den Abschluss einer gütlichen Einigung gerichtetes Verfahren einleiten.

Die Reform des Gerichts der Europäischen Union dient vor allem dazu, die Effizienz des europäischen Gerichtssystems in seiner Gesamtheit dauerhaft zu steigern. Sie geht über dieses selbstgesteckte Ziel aber hinaus, indem sie die verfahrensrechtlichen Möglichkeiten des Gerichts nicht nur in quantitativer sondern auch in qualitativer Hinsicht erweitert. Das stimmt mich optimistisch im Hinblick auf die Zukunft des Gerichts und den durch das europäische Gerichtssystem sichergestellten Rechtsschutz der Bürger.