

## KLEINERE BEITRÄGE, BERICHTE UND DOKUMENTE

### Der Gerichtshof der Europäischen Union – re-organisiert

*Von Jan Hoffmann, Cottbus\**

*Auf Vorschlag des Gerichtshofs ist der unionale Gerichtsaufbau in eine Reorganisationsphase eingetreten. Die Zahl der Richter/innen am Gericht wird bis zum Jahr 2019 schrittweise auf zwei Richter/innen je Mitgliedstaat erhöht. Das Gericht für den öffentlichen Dienst soll noch im Jahr 2016 in das Gericht eingegliedert werden. Der in Art. 19 EUV bzw. Art. 257 AEUV angelegten Perspektive nachgeordneter Fachgerichte wird damit vorerst eine Absage erteilt. Der Beitrag zeichnet den Reorganisationsprozess im Quadrilog von Gerichtshof, Kommission, Rat sowie Parlament nach und stellt die neue Gerichtsorganisation vor.*

#### I. Einführung

Dem Gerichtshof der Europäischen Union ist die Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung der Verträge,<sup>1</sup> insbesondere des EUV und des AEUV, seit 2009 aber auch der Charta der Grundrechte (GRC) der Europäischen Union<sup>2</sup> übertragen. Von dieser umfassenden Aufgabenzuweisung werden schon lange nicht mehr nur verfassungs- und verwaltungsrechtliche Fragestellungen, sondern zunehmend auch solche zivil-, arbeits-, steuer- und sozial- sowie strafrechtlicher Art erfasst.<sup>3</sup> Insoweit laufen die Aufgabenzuweisung an das Organ Gerichtshof und die Zuständigkeitszuweisung an die Union weitgehend parallel. Das Organ<sup>4</sup> „Gerichtshof der Europäischen Union“ umfasste bis dato den Gerichtshof, seit 1989 das Gericht bzw. dessen Vorgänger das Gericht erster Instanz sowie Fachgerichte.<sup>5</sup> Bislang einziges Fachgericht ist seit 2005/6 das Gericht für den öffentlichen Dienst.<sup>6</sup> Wie jedes andere EU-Organ,<sup>7</sup> handelt der Gerichtshof der EU nach Maßgabe der ihm in den Verträgen zugewiesenen Befugnisse nach den Verfahren, Bedingungen und Zielen, die ebendort festgelegt sind. Dabei

\* Dr. Jan Hoffmann, LL.M. Eur. ist Fellow des European Law Institute sowie Habilitand am Zentrum für Rechts- und Verwaltungswissenschaften der Brandenburgischen Technischen Universität Cottbus–Senftenberg, er lehrt die Grundzüge des Europarechts ebenda.

1 Art. 19 Abs. 1 UAbs. 1 S. 2 EUV.

2 Siehe dort korrelierend die „Justizielles Rechte“ der Rechtsunterworfenen: Art. 47-50 (GRC).

3 B. Wegener, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, Kommentar, 4. Aufl. 2011, Art. 19 EUV, Rn. 3; Chr. Calliess, Grundlagen, Grenzen und Perspektiven europäischen Richterrechts, NJW 2015, S. 929, 929.

4 Art. 13 Abs. 1 S. 2, 5. Spiegelstrich EUV.

5 Art. 19 Abs. 1 UAbs. 1 S. 1 EUV.

6 Eingerichtet mit Beschluss des Rates vom 2.11.2004, ABl. EU 2004 L 333/7. Siehe zum Gericht für den öffentlichen Dienst etwa die ehemalige Kanzlerin dieses Gerichts W. Hakenberg, Das Gericht für den öffentlichen Dienst der EU – Eine neue Ära in der Gemeinschaftsgerichtsbarkeit, EuZW 2006, S. 391 ff.

7 Siehe Art. 13 Abs. 2 S. 1 EUV.

nimmt er traditionell die Rolle eines „Integrationsmotors“<sup>8</sup> auf dem schmalen Grat zwischen Rechtsprechung einerseits und häufig kritischerer (richterlicher) Rechtsetzung bzw. Rechtsfortbildung andererseits ein. Letzteres soll hier nicht vertieft werden.<sup>9</sup>

Für die Errichtung und die Tätigkeit des Gerichtshofs gelten nicht nur die Bestimmungen der Verträge (EUV, AEUV, EAGV), sondern auch die Satzung des Gerichtshofs, die auf Initiative der Kommission oder des Gerichtshofs vom Europäischen Parlament und vom Rat im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren geändert werden kann.<sup>10</sup> Die Satzung des Gerichtshofs enthält u. a. Regelungen darüber, aus wie vielen Richtern das Gericht und das Gericht für den öffentlichen Dienst bestehen, während dies für den Gerichtshof selbst in Art. 19 Abs. 2 UAbs. 1 S. 1 EUV festgelegt ist. Danach besteht der Gerichtshof – von Beginn seiner Tätigkeit an – aus *einem* Richter je Mitgliedstaat, ebenso wie das Gericht, wohingegen sich das Gericht für den öffentlichen Dienst aus nur sieben Richtern zusammensetzt.

## II. Hintergrund und Zielsetzung der Reorganisation

### 1. Steigende Fallzahlen

Während die europäischen Richter in der Gründungsphase der Gemeinschaften (EGKS, EAG, EWG) auf richterlich zu beurteilende Sachverhalte quasi noch „warten“ mussten, kann davon heute keine Rede mehr sein. Vielmehr ist das Judikativorgan „Opfer“ seines eigenen Erfolges bzw. seiner „motorisierenden“ Vorgehensweise geworden. Seit dem Jahr 1952 sind in Luxemburg mehr als 30.000 Judikate ergangen.<sup>11</sup> Zuletzt (2014) sind dort – gesamtinstanzlich betrachtet – ca. 1.700 neue Verfahren anhängig geworden, davon allein 912 am Gericht.<sup>12</sup> Vergegenwärtigt man sich, dass diese Verfahrenslast bis dato auf jene 28 Richter an Gerichtshof sowie Gericht und sieben Richter am Gericht für den öffentlichen Dienst verteilt war, wird schnell ersichtlich, dass es Reorganisationsmaßnahmen bedurfte, um der steigenden Fallzahl, vor allem beim Gericht, Herr zu werden. Hier gilt der Satz von *Ingolf Pernice*: „Ein Gericht muss ausreichend Zeit, gute Richter und die notwendige Struktur haben, um [der ‚Forderung nach höchster Qualität und Legitimität [seiner] Entscheidungen‘] gerecht werden zu können.“<sup>13</sup>

8 So statt vieler *Wegener*, in: Calliess/Ruffert (o. Fn. 3), Art. 19 EUV, Rn. 17; ähnlich zuletzt der luxemburgische Justizminister *F. Braz*, siehe die Pressemitteilung des Rates 886/15 vom 3.12.2015, Gerichtshof der EU: Rat verabschiedet Reform des Gerichts.

9 Dazu generell etwa *C. Calliess* (o. Fn. 3), S. 930 ff. sowie exemplarisch *J. Hoffmann*, Die Rolle des Gerichtshofs der Europäischen Union bei Umweltschutzfragen, in: Knopp/Hoffmann, Progredientes Europäisierungssphänomen im Umweltrecht, 2010, S. 135 ff., insb. S. 146 ff. m. w. N.

10 Vgl. Art. 281 AEUV.

11 Siehe „Der Gerichtshof in Zahlen“ (Stand: 31.12.2014), abrufbar unter <http://curia.europa.eu>.

12 So wiederum „Der Gerichtshof in Zahlen“ (o. Fn. 11).

13 *I. Pernice*, Die Zukunft der Unionsgerichtsbarkeit, EuR 2011, S. 151, 160. Skeptisch hingegen *B. Wägenbaur*, Neue Richter am EuG – aus eins mach zwei, EuZW 2015, S. 889, 890, der im gegebenen Kontext von einer „Überkapazität des EuG“ spricht und die Auffassung vertritt, dass sich die EU „mit einem pharaonisch wir-

## 2. Ziel der Re-Organisation

Ziel der vom Gerichtshof selbst angestoßenen Organisationsreform ist vornehmlich dreierlei: Künftig sollen ebenso viele Rechtssachen erledigt werden wie neue eingehen; der Rückstand bei den anhängigen Rechtssachen soll aufgearbeitet und schließlich die Dauer der Verfahren vor dem Gericht so verringert werden, dass keine Gefahr mehr besteht, dass die Union für einen Verstoß gegen Art. 47 Abs. 2 GRC verantwortlich gemacht wird. Darüber hinaus sollen die „justizielle Architektur der Europäischen Union vereinfacht“ und „die Kohärenz der Rechtsprechung gefördert“ sowie eine „größere Flexibilität bei der Bearbeitung der Rechtssachen“ ermöglicht werden, „indem das Gericht im Interesse einer ordnungsgemäßen Rechtspflege je nach Arbeitsbelastung einer oder mehreren Kammern eine mehr oder weniger große Zahl von Richtern zuweisen oder bestimmte Kammern für die Verhandlung und Entscheidung über Rechtssachen, die in bestimmte Themenbereiche fallen, für zuständig erklären kann“; zugleich sollen die „immer wieder auftretenden Probleme im Zusammenhang mit der Ernennung von Richtern am Gericht für den öffentlichen Dienst“ gelöst „und ähnliche Probleme, die bei der Ernennung zusätzlicher Richter am Gericht auftreten könnten, vermieden werden“.<sup>14</sup>

## III. Reorganisationsvorschlag und Umsetzung

An Vorschlägen zur Reform der Unionsgerichtsbarkeit hat es in der Vergangenheit nicht gefehlt.<sup>15</sup> Erst jetzt konnten selbige im (politischen) Quadrilog zwischen Gerichtshof, Kommission, Parlament und Rat aber auch realisiert werden. Der jüngst getroffenen Einigung vorausgegangen waren diverse Anträge des Gerichtshofs vom 28.3.2011<sup>16</sup> auf Änderung seiner Satzung.<sup>17</sup> Einer dieser Änderungsvorschläge beinhaltete die Forderung nach einer Erhöhung der Zahl der Richter am Gericht um zwölf weitere Stellen. Zu dieser Initiative hatte die Europäische Kommission am 30.9.2011 Stellung genommen<sup>18</sup> und die Anträge des Gerichtshofs, was die Erhöhung der Richterstellen betrifft,<sup>19</sup> grundsätzlich begrüßt. Im darauf folgenden Gesetzgebungsverfahren konnten sich das Europäi-

kenden Gericht ausgestattet hat, dessen 56 Richter Gefahr laufen, sich künftig um die [...] neuen Rechtssachen balgen zu müssen“, ebenda; skeptisch zuvor bereits *A. Thiele*, EuGH und EuG sind überlastet: Europäisches Riesengericht als Lösung?, Legal Tribune Online, 26.11.2014, abrufbar unter <http://www.lto.de/recht/intergruende/h/ueberlastung-eugh-eug-verdopplung-richter-europaeisches-riesengericht/> (letzter Zugriff am 22.2.2016).

<sup>14</sup> So der Standpunkt (EU) Nr. 11/2015 des Rates in Erster Lesung am 23.6.2015, ABl. EU 2015 C 239/14 (17f.).

<sup>15</sup> Siehe die Nach- und Verweise bei *B. Wegener*, in: Calliess/Ruffert (o. Fn. 3), Art. 19 EUV, Rn. 25 mit Fn. 101 ebenda; *I. Pernice* (o. Fn. 13), S. 160 ff.; *M. Bollmann*, Erhöhung der Anzahl der Richter am Gericht der Europäischen Union, ZRP 2014, S. 149 ff.

<sup>16</sup> Dokument 8787/11.

<sup>17</sup> Siehe Art. 254 i. V. m. Art. 281 UAbs. 2 S. 2 AEUV und Art. 106a Abs. 1 EAGV.

<sup>18</sup> KOM (2011) 596 endg. vom 30.9.2011.

<sup>19</sup> Siehe KOM (2011) 596 endg., Rn. 28-53.

sche Parlament<sup>20</sup> und der Rat zwar schnell über das „Ob“, nicht aber über das „Wie“ einigen, nämlich *wie* die zusätzlichen Richter zu ernennen sind, sprich welche Mitgliedstaaten mehr als einen Richter an das Gericht entsenden dürfen und welche nicht bzw. nach Maßgabe welchen Rotationsprinzips. Die Modalitäten für eine Erhöhung der Zahl der Richter am Gericht waren vielmehr Gegenstand einer Anfrage des Ausschusses der Ständigen Vertreter der Mitgliedstaaten (3.9.2014) an den (ehemaligen) Präsidenten des Gerichtshofs, die letzterer am 13.10.2014 beantwortet hat.<sup>21</sup>

*Vassilios Skouris* empfahl daraufhin – nach intensiver Diskussion innerhalb der Richterschaft – ein Stufenmodell zur Erhöhung der Zahl der Richter am Gericht nicht nur um zwölf, sondern um 28 (!) wie folgt: In einer ersten Stufe wird die Zahl der Richter von 28 um zwölf auf 40 erhöht, um für eine sofortige Entlastung des Gerichts zu sorgen. In einer zweiten Stufe im Jahr 2016 wird die Zahl der Richter am Gericht um weitere sieben erhöht, indem dem Gericht die Rechtsstreitigkeiten des (bisherigen) Gerichts für den öffentlichen Dienst übertragen werden. Dem *Fachgerichte*-Modell wird damit eine Absage<sup>22</sup> zugunsten einer Spezialisierung der Kammern *im Gericht* erteilt. In einer finalen dritten Stufe bis zum Jahr 2019 soll eine Erhöhung um weitere neun Richterstellen erfolgen. Insgesamt besteht das Gericht damit aus 56 Richtern, so dass jeder Mitgliedstaat zwei Richter entsendet und sich die – von nationalen Egoismen dominierte – Diskussion um ein Rotationsmodell erübrigkt.

Das Organ Gerichtshof der EU rechnete bei dem Gesamtpaket ursprünglich mit jährlichen Mehrkosten von ca. EUR 23 Millionen.<sup>23</sup> Dieser „Kostenvoranschlag“ ist im Laufe des weiteren Rechtsetzungsverfahrens nach unten korrigiert worden, indem u. a. an der Zahl der den zukünftigen Richtern zuzuweisenden Rechtsreferenten „gespart“ wurde. Die jährlichen Mehrausgaben sollen so auf ca. EUR 14 Millionen begrenzt werden.<sup>24</sup>

Das Europäische Parlament hat dem Stufenmodell, so wie es der Rat am 23.6.2015 in erster Lesung<sup>25</sup> beraten hat, am 28.10.2015 in zweiter Lesung mit Modifikationen zugestimmt<sup>26</sup> und seinen Standpunkt wiederum Rat und Kommiss-

20 Standpunkt des Europäischen Parlaments vom 15.4.2014, P7\_TA-PROV(2014)0358 (noch nicht im Amtsblatt veröffentlicht).

21 Dokument 14448/14 vom 17.10.2014; siehe auch die Pressemitteilung Nr. 44/15 des Gerichtshofs der Europäischen Union vom 28.4.2015.

22 Siehe S. 7 ff. des Dokuments 14448/14. Vgl. dazu – kritisch auch – *A. Alemano/L. Pech*, Reform of the EU's Court System: Why a more accountable – not a larger – Court is the way forward, 16. Juni 2015, abrufbar unter: <http://eulawanalysis.blogspot.be/2015/06/reform-of-eus-court-system-why-more.html> (letzter Zugriff am 22.2.2016).

23 Vgl. S. 12 des Dokuments 14448/14.

24 Siehe den Standpunkt (EU) Nr. 11/2015 des Rates in Erster Lesung vom 23.6.2015, ABI. EU 2015 C 239/14 (18 f.) und die Pressemitteilung Nr. 44/15 des Gerichtshofs der Europäischen Union vom 28.4.2015: „belauften sich die Gesamtnettokosten der Reform für alle drei Phasen auf 13,875 Mio. Euro jährlich“, schließlich die Pressemitteilung des Rates 888/15 vom 3.12.2015: 13,5 Mio. Euro.

25 Standpunkt (EU) Nr. 11/2015 des Rates in Erster Lesung vom 23.6.2015, ABI. EU 2015 C 239/14.

26 Dokument P8\_TA-PROV(2015)0377 (noch nicht im Amtsblatt veröffentlicht). Dort wird die Gesamtzahl der Richter am Gericht in Erwägungsgrund (6) nicht statisch auf 56, sondern dynamisch auf zwei Richter pro Mitgliedstaat festgesetzt, was Auswirkungen im Falle der Erweiterung der Union hätte. Schließlich soll ge-

sion übermittelt. Die Kommission<sup>27</sup> hat das leicht modifizierte Stufenmodell ebenso akzeptiert wie der Rat.<sup>28</sup> Die Satzungsänderung ist daraufhin am 25.12.2015 in Kraft getreten.<sup>29</sup> Geändert worden sind der Wortlaut von Art. 9 und 48 der Satzung des Gerichtshofs. Während Art. 9 die Wahl bzw. teilweise Neubesetzung der Richter- und Generalanwaltsstellen alle drei Jahre thematisiert, ist die Neufassung von Art. 48 der Satzung die Kernregelung der Reform: Danach besteht das Gericht ab dem Zeitpunkt des Inkrafttretens der Satzungsänderung, d. h. seit dem 25.12.2015 (vorbehaltlich Besetzung) aus 40 Mitgliedern, ab dem 1.9.2016 aus 47 Mitgliedern, sowie ab dem 1.9.2019 aus zwei Mitgliedern je Mitgliedstaat. Übergangsregelungen für die Modalitäten der Neubesetzung des Gerichts runden die Satzungsänderung ab.

#### **IV. Weitere Schritte und Überprüfung**

Die Eingliederung des Gerichts für den öffentlichen Dienst in das Gericht steht unter dem Vorbehalt einer entsprechenden Gesetzesinitiative des Gerichtshofs. Der „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Übertragung der Zuständigkeit für die Entscheidung im ersten Rechtszug über die Rechtsstreitigkeiten zwischen der Union und ihren Bediensteten auf das Gericht der Europäischen Union“<sup>30</sup> liegt seit dem 24.11.2015 vor und ist von der Kommission<sup>31</sup> bereits gebilligt worden. Rat und Parlament haben hier vorsorglich ihr Plazet zugesagt, aber noch nicht erteilt.

Zur Absicherung der Geeignetheit der Reorganisation, den oben genannten Zielstellungen (II. 2.) gerecht zu werden, wird dem Gerichtshof aufgegeben, über seine bzw. die Tätigkeit des Judikativorgans insgesamt zu berichten,<sup>32</sup> was freilich bereits seit vielen Jahren gerichtliche Praxis ist.<sup>33</sup>

#### **V. Fazit und Ausblick**

Nach Jahren der Diskussion und des politischen Ringens zwischen den beteiligten EU-Organen ist eine Reorganisation des unionalen Gerichtssystems gelungen. Ob diese auch „geglückt“ ist, müssen die nächsten Jahre zeigen. Um hier noch einmal mit den Worten von *Ingolf Pernice* zu sprechen: „[D]ie richtige Balance zu fin-

mäß Erwägungsgrund (11) auf ein ausgewogenes Geschlechterverhältnis innerhalb der Richterschaft hingewirkt werden, nachdem am Gericht aktuell (Ende 2015) 22 Männern nur 6 Frauen gegenüberstehen.“

27 KOM (2015) 569 endg. vom 12.11.2015.

28 Ratsbeschluss vom 3.12.2015 (Dokument 14966/15).

29 Siehe Art. 4 der VO (EU, Euratom) Nr. 2422/2015 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16.12.2015 zur Änderung des Protokolls Nr. 3 über die Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union, ABl. EU 2015 L 341/14.

30 Interinstitutionelles Dossier: 2015/0906 (COD), Dokument 14306/15.

31 Vgl. KOM (2016) 81 endg. vom 22.2.2016.

32 Siehe Erwägungsgrund (13) sowie Art. 3 Abs. 1 der VO (EU, Euratom) Nr. 2422/2015 (o. Fn. 29).

33 Die Jahresberichte sind seit dem Jahr 1997 abrufbar unter: <http://curia.europa.eu>.

den, wird nur in einem Verfahren von Versuch und Irrtum möglich sein [...].“<sup>34</sup> Die Anzeichen dafür, eine ausgewogene Lösung gefunden zu haben, stehen gut,<sup>35</sup> trägt der politisch gefundene Kompromiss doch die Handschrift des langjährigen Präsidenten des Gerichtshofs *Vassilos Skouris*. Eine Entlastung bringt die Reform nur dem Gericht; dort wird die Zahl der Richter sukzessive verdoppelt. Der Gerichtshof muss weiterhin mit einem Richter je Mitgliedstaat judizieren, trotz Zunahme vor allem von Vorabentscheidungsverfahren, für die er nach wie vor originär zuständig ist.<sup>36</sup> An Arbeit dürfte es in beiden „Instanzen“ auch zukünftig nicht fehlen. Zu beobachten ist, ob am Gericht spezialisierte Kammern, etwa in dienstrechtlichen Streitigkeiten, Wettbewerbssachen, geistiges Eigentum etc. gebildet werden, nachdem dem in Art. 257 AEUV angelegten Fachgerichtsmodell – vorerst – eine Absage erteilt worden ist: „klein, aber richtungsweisend“ hat sich nicht durchgesetzt; dem Gerichtshof der Europäischen Union werden auf absehbare Zeit keine weiteren „Enkelkinder“ beschert<sup>37</sup>. Das in „Desintegration“ befindliche Gericht für den öffentlichen Dienst wurde frühzeitig als „Ausnahmefall“ beschrieben.<sup>38</sup>

<sup>34</sup> Pernice (o. Fn. 13), S. 161.

<sup>35</sup> Vgl. auch S. Peers, Building the EU Judicial System, 23. November 2014, abrufbar unter <http://eulawanalysis.blogspot.de/2014/11/building-eu-judicial-system-politicians.html> (letzter Zugriff am 22.2.2016).

<sup>36</sup> Bis Ende 2017 ist dem Gerichtshof insoweit aufgegeben, einen Änderungsvorschlag für die Verteilung der Zuständigkeit in Vorabentscheidungsverfahren vorzulegen, siehe Art. 3 Abs. 2 der VO (EU, Euratom) Nr. 2422/2015 (o. Fn. 29).

<sup>37</sup> So Hakenberg (o. Fn. 6), S. 393, seinerzeit zum Gericht für den öffentlichen Dienst. Kritisch zum „Rückbau“ der Fachgerichte *Alemanno/Pech* (o. Fn. 22) und wohl auch Pernice (o. Fn. 13), S. 165.

<sup>38</sup> Siehe etwa J. Schwarze, 20 Jahre Gericht erster Instanz in Luxemburg, EuR 2009, S. 717, 725.