

Sven Vollstädt
Tulpenweg 45
37081 Göttingen
s.vollstaedt@web.de

Juristische Fakultät der Georg-August-Universität
Göttingen
7. Fachsemester

PD Dr. Thomas Schmitz

Europarechtliches Seminar im Wintersemester 2003/2004

„Der Entwurf der Verfassung der Europäischen Union“

Thema 13:

Die Gerichtsbarkeit der Union

GLIEDERUNG

A.	Einleitung	4
B.	Aufgabe, Zusammensetzung und Organisation des Gerichtshofs, Art. I-28, Art. III-258 ff. VerfE	4
I.	Aufgabe des Gerichtshofs	4
II.	Zusammensetzung und Organisation des Gerichtshofs	5
1.	Der Europäische Gerichtshof	5
a)	Die Rechtslage vor dem Vertrag von Nizza	5
b)	Die wichtigsten Änderungen durch den Vertrag von Nizza	6
c)	Die Rechtslage nach dem Verfassungsentwurf	6
2.	Das Europäische Gericht erster Instanz	8
a)	Die Rechtslage vor dem Vertrag von Nizza	8
b)	Die wichtigsten Änderungen durch den Vertrag von Nizza	8
c)	Die Rechtslage nach dem Verfassungsentwurf	9
3.	Die Fachgerichte	10
a)	Die derzeitige Rechtslage: „Gerichtliche Kammern“	10
b)	Die Rechtslage nach dem Verfassungsentwurf	10
III.	Die Richter	11
IV.	Die Generalanwälte	11
V.	Der Ausschuss nach Art. III-262 VerfE	12
VI.	Zusammenfassung	13
C.	Rechtsschutzsystem und Klagearten vor dem Gerichtshof	14
I.	Allgemeines	14
II.	Verfahrensarten	14
1.	Streitige Verfahren	15
a)	Vertragsverletzungsverfahren, Art. III-256, 266 VerfE	15

b)	Nichtigkeitsklage, Art. III-270, 271 VerfE	16
c)	Untätigkeitsklage, Art. III-272, 273 VerfE	18
d)	Schadensersatzklage, Art. III-275, 337 II VerfE	19
e)	Personalstreitsachen, Art. III-277 VerfE	19
2.	Sonstige Verfahren	19
a)	Vorabentscheidungsverfahren, Art. III-274 VerfE	19
b)	Inzidente Normenkontrolle, Art. III-285 VerfE	21
c)	Einstweiliger Rechtsschutz, Art. III-286 VerfE	22
d)	Gutachtenverfahren, Art. III-227 XII VerfE	22
e)	Schiedsklausel- und Schiedsvertragsverfahren, Art. III-279, 280 VerfE	22
3.	Rechtsmittelverfahren, Art. III-263 I UA 2, II, III UA 3 VerfE	22
III.	Zuständigkeiten	23
1.	Zuständigkeiten des Gerichtshofs	23
2.	Verteilung der Zuständigkeiten	24
a)	Zuständigkeiten des Europäischen Gerichtshofs	24
b)	Zuständigkeiten des Europäischen Gerichts erster Instanz	24
c)	Zuständigkeiten der Fachgerichte	25
3.	Zuständigkeiten im Rechtsmittelverfahren	25
IV.	Zusammenfassung	26
D.	Ergänzung des Rechtsschutzsystems durch eine verfassungsexterne Gerichtsbarkeit: Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte	27
E.	Schlussbemerkung	28
	Literaturverzeichnis	29

A. Einleitung

Gerichtsbarkeit ist im weiteren Sinne die auf Verwirklichung der bestehenden Rechtsordnung gerichtete Tätigkeit des Staates². Sie ist Ausfluss der Gewaltenteilung, die seit der frühen Neuzeit die Aufteilung der staatlichen Hoheitsgewalt in mehrere, sich gegenseitig kontrollierende und beschränkende Gewalten manifestiert, die von verschiedenen Menschen ausgeübt werden. Dabei ist ein Staat nach der Drei-Elemente-Lehre die auf Dauer berechnete Zusammenfassung einer Anzahl von Menschen (Staatsvolk) auf einem bestimmten Teil der Erdoberfläche (Staatsgebiet) unter Regelung aller für deren gemeinschaftliches Leben notwendigen Belange durch einen innerhalb der Gemeinschaft obersten Willensträger (Staatsgewalt), falls sich die von diesem Willensträger aufgestellte Ordnung durchgesetzt hat und keinem völkerrechtswidrigen Zweck dient³. Es soll jetzt aber nicht darum gehen, ob die EU ein Staat sein könnte. Vielmehr ist die Gerichtsbarkeit der Union keine im herkömmlichen Sinne. Man könnte sie vielmehr als eine „Fachgerichtsbarkeit“ im weiteren Sinne bezeichnen, der die Aufgabe zukommt, die Einhaltung des Verfassungsvertrages zu überwachen⁴.

Angesichts der Tatsache, dass der Ministerrat und die Kommission sowohl legislative als auch exekutive Aufgaben wahrnehmen, hielt man es schon bei der Gründung der Gemeinschaften für angebracht, dem Gerichtshof eine starke judikative Stellung einzuräumen⁵. Diese Stellung wird der Gerichtshof trotz der erweiterten Befugnisse des Europäischen Parlaments auch im Verfassungsentwurf beibehalten.

Der EuGH wurde 1952 als damaliger Gerichtshof der EGKS in Luxemburg gegründet und in der Folge als gemeinsames Organ auch für die anderen beiden Gemeinschaften EWG und Euratom zuständig. Seit 1989 ist das Organ EuGH aufgeteilt in die Gerichte EuGH und Europäisches Gericht erster Instanz (EuG), welches seinen Arbeitsort ebenfalls in Luxemburg hat. Nach dem Verfassungsentwurf ist das Organ „EuGH“ umbenannt worden in „Gerichtshof“ (vgl. Art. I-28 I UA 1, S. 1 VerfE⁶) und es kommen weitere Gerichte, nämlich die Fachgerichte, hinzu.

B. Aufgabe, Zusammensetzung und Organisation des Gerichtshofs, Art. I-28, Art. III-258 ff. VerfE

I. Aufgabe des Gerichtshofs

Aufgabe des Gerichtshofs ist es, die Achtung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung der Verfassung zu gewährleisten, Art. I-28 I UA 1, S. 2 VerfE. Eine ähnliche Formulierung findet sich bereits in Art. 220 I EGV, wonach der Gerichtshof die „Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung dieses Vertrages“ sichern soll.

Die Formulierung „Auslegung und Anwendung diese Vertrages“ in Art. 220 I EGV indes ist ungenau, da der Gerichtshof bei Handlungen der Gemeinschaftsorgane bzw. der Mitglied-

² Köbler, Juristisches Wörterbuch, Seite 168 („Gerichtsbarkeit“)

³ Zippelius, Staatslehre, Seite 58 ff.

⁴ vgl. Art. I-28 I UA 1, S. 2 VerfE

⁵ vgl. Hakenberg / Stix-Hackl, Handbuch zum Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof, Seite 15

⁶ ich beziehe mich im Folgenden auf den Entwurf „Vertrag über eine Verfassung für Europa“ in der Fassung des Amtsblatts der Europäischen Union vom 18. Juli 2003 (2003/C 169/1 ff.) in der deutschsprachigen Fassung

staaten nicht nur die Einhaltung der Bestimmungen des EGV, sondern darüber hinaus alle Rechtsquellen des primären⁷ und sekundären⁸ Gemeinschaftsrechts unter Einschluss der allgemeinen Rechtsgrundsätze berücksichtigt⁹. Diese Ungenauigkeit wurde im Verfassungsentwurf nicht beseitigt. Dennoch wird auch hier der Gerichtshof weiterhin alle Rechtsquellen des primären und sekundären Gemeinschaftsrechts berücksichtigen.

Dabei folgt der Gerichtshof einer dynamischen, an den Verfassungszielen und der praktischen Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts orientierten Interpretationsmethode¹⁰. Er legt die Ermächtigungsnormen des EGV regelmäßig weit aus und bedient sich vielfach der richterlichen Rechtsfortbildung zur ständigen Fortbildung und Lückenfüllung des Gemeinschaftsrechts. Im Verfassungsentwurf findet sich kein Verbot dieser Vorgehensweise. Auch schränkt keine Norm des Entwurfs die bisherige Rechtspraxis des Gerichtshofs ein. Insofern wird der Gerichtshof weiterhin daran festhalten und bleibt damit neben der Kommission ein „Motor der europäischen Integration“¹¹.

Der Gerichtshof besitzt das Entscheidungsmonopol hinsichtlich der letztverbindlichen Auslegung des gesamten Gemeinschaftsrechts und der Verwerfung sekundären Gemeinschaftsrechts (vgl. Art. III-274 VerfE, Art. 234 II EGV). Kein mitgliedstaatliches Gericht darf selbstständig die Nichtigkeit eines Gemeinschaftsrechtsakts feststellen (vgl. Art. III-274 UA 1 b) VerfE, Art. 234 UA 1 b) EGV).

II. Zusammensetzung und Organisation des Gerichtshofs

1. Der Europäische Gerichtshof

a) Die Rechtslage vor dem Vertrag von Nizza

Der Gerichtshof ist mit 15 Richtern besetzt, Art. 221 I EGV. Jeder Mitgliedstaat entsendet einen Richter. Die Beschlussfassung des Gerichts erfolgt grundsätzlich durch Mehrheitsentscheidungen im Plenum, möglich ist auch ein Verweis an eine der Kammern, die mit drei, fünf oder sieben Richtern besetzt sind, sofern nicht einer der Verfahrensbeteiligten widerspricht, Art. 221 II, III EGV. Auf Antrag des EuGH kann der Rat einstimmig die Zahl der Richter erhöhen und eine Anpassung der Art. 221 I, III, 223 II EGV vornehmen. Die Richter werden von den Regierungen der Mitgliedstaaten im gegenseitigen Einvernehmen¹² auf sechs Jahre ernannt, Art. 223 I EGV. Alle drei Jahre findet eine teilweise Neubesetzung der Richterstellen statt, die abwechselnd acht und sieben Richter betrifft¹³, Art. 223 II EGV. Die Wiederernennung ist zulässig, Art. 223 IV EGV. Die Richter wählen aus ihrer Mitte den Präsidenten des EuGH auf drei Jahre, wobei auch hier eine Wiederwahl zulässig ist, Art. 223 V EGV.

⁷ Zum primären Gemeinschaftsrecht gehören der Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) sowie die Verträge zur Gründung der EGKS und der EAG samt ihrer Anhänge und Protokolle. Sämtliche Änderungen oder Ergänzungen der Verträge teilen den Rang des primären Gemeinschaftsrechts, soweit sie Änderungen und Ergänzungen der ursprünglichen Gemeinschaftsverträge enthalten.

⁸ Unter sekundärem Gemeinschaftsrecht versteht man das von den Organen der Gemeinschaft nach Maßgabe des EGV geschaffene Recht (Verordnungen, Richtlinien, Stellungnahmen, usw.).

⁹ Schweitzer / Hummer, Europarecht, Rn. 447

¹⁰ Schweitzer / Hummer, Europarecht, Rn. 451 ff.

¹¹ Wechsler, Der Europäische Gerichtshof in der EG-Verfassungswendung, Seite 109 ff.

¹² durch „uneigentliche Ratsbeschlüsse“ vgl. Herdegen, Europarecht, Rn. 150

¹³ Schweitzer / Hummer, Europarecht, Rn. 256

Weiterhin ernennt der Gerichtshof seinen Kanzler und bestimmt dessen Stellung, Art. 224 EGV.

Die Art. 220 ff. EGV werden durch die Satzung des Gerichtshofs und seine Verfahrensordnung ergänzt, die prozessrechtliche Regelungen einschließlich des Beweisverfahrens sowie Regelungen über Nebenentscheidungen, wie z.B. die Kostenentscheidung, enthalten. Die Verfahrensordnung hat der EuGH gemäß Art. 245 EGV selbst erlassen.

b) Die wichtigsten Änderungen durch den Vertrag von Nizza

Die weitreichendste Änderung ist wohl die Stärkung des EuG und dessen organschaftliche Unabhängigkeit vom EuGH¹⁴.

Der EuGH besteht auch weiter aus einem Richter je Mitgliedstaat, Art. 221 I EGV. Jedoch wurde die Vollsitzung (das Plenum), an der alle Richter teilnehmen, weitgehend¹⁵ durch eine „Große Kammer“ abgelöst, Art. 221 II EGV. Die Zusammensetzung der Großen Kammer wird in der Satzung festgelegt¹⁶.

Weitere Änderungen durch den Vertrag von Nizza ergeben sich vor allem bei der Verteilung der Zuständigkeiten zwischen EuGH und EuG¹⁷.

c) Die Rechtslage nach dem Verfassungsentwurf

Der EuGH besteht weiterhin aus einem Richter¹⁸ je Mitgliedstaat, Art. I-28 II UA 1 VerfE. Inwiefern dies vor dem Hintergrund der bevorstehenden Osterweiterung der EU am 01.05.2004 praktikabel ist, ist fraglich. Es kann angezweifelt werden, ob ein Gericht, das aus 25 Richtern besteht¹⁹, überhaupt noch fähig ist, Urteile in einem angemessenen Zeitrahmen zu erlassen. Zum einen werden natürlich nach dem Beitritt von zehn weiteren Staaten mehr Richter gebraucht. Zum anderen macht aber eine so große Anzahl an Richtern Mehrheitsentscheidungen nicht nur schwieriger, sondern verlängert zudem die Dauer der Verfahren. Jedenfalls wenn der EuGH als Plenum tagt, wird es erheblich mehr Zeit kosten, die Ansichten von 25 Richtern zu einem gemeinsamen Urteil zusammenzufassen. Hinzukommen könnten sprachliche Barrieren. Es wird also in der Praxis dazu kommen, dass die meisten Entscheidungen in den Kammern getroffen werden. Dies könnte dann eine Verkürzung des Rechtsschutzsystems darstellen, wenn aus Angst vor einer zu langen Verfahrensdauer darauf verzichtet wird, zu beantragen, dass der EuGH als Plenum tagt. Diese Befürchtungen könnten aber durch die durch den Vertrag von Nizza eingeführte „Große Kammer“ relativiert werden. Diese Große Kammer findet sich nämlich noch in Art. III-258 VerfE. Die Große Kammer ist zwar derzeit mit elf Richtern besetzt. Fraglich ist aber, ob diese Besetzung auch nach der Erweiterung beibehalten wird. Dazu schweigt der Verfassungsentwurf. Die Zusammensetzung der Großen Kammer legt weiterhin die Satzung des Gerichtshofs fest. Hier hätte der

¹⁴ siehe dazu unten, Seite 5 ff. (B. II. 2.)

¹⁵ Europäische Kommission, Die Organe und Einrichtungen der Europäischen Union – Wer macht was in der Europäischen Union? – Was bringt uns der Vertrag von Nizza?, Seite 15, abzurufen unter: http://europa.eu.int/comm/igc2000/dialogue/info/offdoc/guidecitoyen_de.pdf

¹⁶ Europäische Kommission, Regierungskonferenz 2000 - Themenbezogene Arbeitsunterlagen: Der Gerichtshof, abrufbar unter: http://europa.eu.int/comm/archives/igc2000/geninfo/fact-sheets/fact-sheet11/index_de.htm

¹⁷ siehe dazu unten, Seite 5 ff. (B. II. 2.) und 20 ff. (C. III.)

¹⁸ siehe zum Richter unten, Seite 8 (B. III.)

¹⁹ zum Vergleich: der US-Amerikanische Supreme Court besteht lediglich aus 9 (!) Richtern

Verfassungsentwurf weitergehen müssen und die Anzahl der Richter der Großen Kammer festlegen müssen. Zudem wäre es sinnvoll gewesen, die Verfahren, in denen es zu einer Plenumentscheidung kommen muss, arg zu begrenzen. Als Vorbild hätte hier die Organisation des Bundesgerichtshofes in Deutschland dienen können.

Bei seiner Arbeit wird der EuGH zusätzlich von acht Generalanwälten²⁰ unterstützt, Art. III-259 UA 1, S. 1 VerfE. Auf Antrag des EuGH kann der Ministerrat einstimmig einen Europäischen Beschluss fassen, um die Zahl der Generalanwälte zu erhöhen, Art. III-259 UA 1, S. 2 VerfE. Diese Möglichkeit der Erhöhung besteht schon nach Art. 222 S. 2 EGV. Aufgrund der Osterweiterung der EU ist zu erwarten, dass der EuGH einen Antrag i.S.d. Art. III-259 UA 1, S. 2 VerfE stellen wird, sobald die Verfassung in kraft getreten ist. Warum dann allerdings die Anzahl der Generalanwälte nicht bereits im VerfE erhöht wurde, ist unklar. Außerdem ist es wohl ein eher merkwürdiges Vorgehen, eine Bestimmung in einer Verfassung zu erlassen und diese dann gleichzeitig zur Disposition zu stellen, indem sie durch einfachgesetzliche Regelungen geändert werden kann. Dies ist einer Verfassung meiner Ansicht nach abträglich.

Die Richter wählen aus ihrer Mitte den Präsidenten des EuGH für die Dauer von drei Jahren. Eine Wiederwahl nach diesen drei Jahren ist zulässig, Art. III-260 UA 3 VerfE. Auch hier hat sich mit dem VerfE nichts geändert, vgl. Art. 223 III EGV. Eine Änderung ist wohl auch nicht notwendig gewesen.

Der EuGH tagt in Kammern, als große Kammer oder als Plenum nach Maßgabe der Satzung des Gerichtshofs, Art. III-258 VerfE, Art. 221 UA 2 EGV. Es ist aufgrund der o.g. Bedenken gegenüber der großen Zahl von Richtern zu erwarten, dass der EuGH den Großteil seiner Arbeit in den Kammern erledigen wird.

Der EuGH erlässt eine Verfahrensordnung, Art. III- 260 UA 4, S. 1 VerfE. Diese bedarf der Zustimmung des Ministerrates²¹, Art. III-260 UA 4, S. 2 VerfE. Eine solche wurde schon nach Art. 223 UA 6, S. 1 EGV erlassen. Auch hier zeigt sich ein Phänomen, das es so z.B. im deutschen Grundgesetz nicht gibt²²: Der oberste Gerichtshof wird rechtssetzend tätig²³. Es findet also eine Überschneidung der Gewalten Judikative und Legislative statt. Und das zudem unter Ausschluss des Europäischen Parlamentes, das einer solchen Satzung doch in Anbetracht demokratischer Strukturen wenigstens hätte zustimmen müssen. Auch die Bezeichnung als „Satzung“ ändert daran nichts, da letztendlich diese Satzung einem Gesetz sehr nahe stehen dürfte²⁴. Es wäre daher sinnvoller gewesen, diese Satzung „als Organakt vom Europäischen Parlament und dem Rat im Gesetzgebungsverfahren“²⁵ erlassen zu lassen. Dem EuGH sollte insofern lediglich eine beratende Funktion als „Sachnächster“ zukommen.

²⁰ siehe zu den Generalanwälten unten, Seite 8 (B. IV.)

²¹ für die Notwendigkeit der Zustimmung des Europäische Parlaments Kaufmann, Suggestion for amendment of Article III-256, abzurufen unter: <http://european-convention.eu.int/Docs/Treaty/pdf/882/Art%20III%20256%20Kaufmann%20DE.pdf>

²² abgesehen von der Geschäftsordnung des Bundesverfassungsgerichts als Verfassungsorgan der BRD

²³ wohl auch deshalb gegen diese Regelung Kaufmann, Suggestion for amendment of Article 20, abzurufen unter: <http://european-convention.eu.int/Docs/Treaty/pdf/420/20Kaufmann%20DE.pdf>

²⁴ vgl. dazu z.B. das BVerfGG oder das GVG im deutschen Recht

²⁵ Kaufmann, aaO

2. Das Europäische Gericht erster Instanz

a) Die Rechtslage vor dem Vertrag von Nizza

Seit 1989 wird der EuGH gemäß Art. 225 EGV durch das EuG unterstützt²⁶, welches insbesondere seiner Entlastung dient. Das EuG ist dem EuGH beigeordnet, Art. 225 EGV. Es ist also Teil des Gemeinschaftsorgans „Gerichtshof“²⁷. Die Zusammensetzung des EuG legt der Rat einstimmig auf Antrag des EuGH und nach Anhörung des Europäischen Parlaments und der Kommission fest, Art. 225 II 1 EGV. Beschließt der Rat nichts anderes, gelten aber die Bestimmungen des EGV auch für das EuG, die für den EuGH gelten, Art. 225 II 2 EGV.

Die Mitglieder des EuG werden von den Regierungen der Mitgliedstaaten im Einvernehmen für sechs Jahre ernannt, Art. 225 III 1 EGV. Alle drei Jahre findet eine teilweise Neubesetzung statt (Art. 225 III 2 EGV), wobei eine Wiederwahl der ausscheidenden Mitglieder zulässig ist (Art. 225 III 3 EGV). Die Anzahl der Mitglieder beträgt nunmehr fünfzehn²⁸, wobei jedes dieser Mitglieder dazu bestimmt werden kann, die Funktion eines Generalanwalts auszuüben²⁹. Auf die Schaffung einer eigenständigen Institution „Generalanwalt“ ist demnach verzichtet worden³⁰.

Die Mitglieder des Gerichts tagen grundsätzlich in Kammern von drei oder fünf Richtern, in Ausnahmefällen auch als Plenum³¹. Dem Gericht sitzt ein Präsident vor, der von den Richtern aus ihrer Mitte für drei Jahre gewählt wird³². Das Gericht wird durch einen eigenen Kanzler unterstützt³³.

Auch das EuG erlässt eine Verfahrensordnung. Dies im Einvernehmen mit dem Gerichtshof. Die Verfahrensordnung bedarf darüber hinaus der einstimmigen Genehmigung des Rates, Art. 225 IV EGV.

b) Die wichtigsten Änderungen durch den Vertrag von Nizza

Die wichtigste durch den Vertrag von Nizza eingeführte Änderung dürfte wohl sein, dass das EuG nicht länger dem EuGH zugeordnet wird, sondern organschaftlich verselbstständigt ist, Art. 220 UA 1 EGV. Leider wurde dies nicht, wie vom EuGH vorgeschlagen, durch einen neuen Namensgebung unterstrichen³⁴. Auch bleibt der dem EuG durch den Vertrag fest zugewiesene Zuständigkeitsbereich äußerst klein³⁵.

Dem EuG können institutionell „Gerichtliche Kammern“³⁶ beigeordnet werden, um in bestimmten Sektoren ihnen zugewiesene Rechtsstreitigkeiten zu entscheiden, Art. 220 UA 2, 225, 225a EGV. Diese bleiben sowohl in ihrer Natur wie auch in ihrer Bezeichnung

²⁶ Beschluss des Rates 88/591 vom 24.10.1988, ABl. L 319 v. 25.11.1988

²⁷ Herdegen, Europarecht, Rn. 149; Schweitzer / Hummer, Europarecht, Rn. 273 bezeichnen das EuG als „eigenständigen Spruchkörper“ des Gerichtshofs

²⁸ Bleckmann, Europarecht, Rn. 342

²⁹ Art. 2 III des Ratsbeschlusses 88/591

³⁰ Bleckmann, aaO

³¹ Art. 2 IV des Ratsbeschlusses 88/591

³² Art. 2 II des Ratsbeschlusses 88/591

³³ Schweitzer / Hummer, Europarecht, Rn. 275

³⁴ Sack, EuZW 2001, 78

³⁵ Sack, EuZW 2001, 79

³⁶ die Terminologie beruht auf dem vorläufigen Wortlaut des Vertrages

unscharf³⁷. Gegen Entscheidungen dieser Kammern steht dann ein Rechtsmittel zum EuG offen, das auch Tatsachenfeststellungen betreffen kann, Art. 225 UA 2, 225a UA 3 EGV. Gegen solche Berufungsurteile ist dann wieder Revision zum EuGH (unter bestimmten, hier nicht näher zu bezeichnenden, Voraussetzungen³⁸) zulässig, Art. 225 II UA 2 EGV.

Das EuG besteht aus mindestens einem Richter je Mitgliedstaat; die Satzung kann ihre Zahl erhöhen. Die innere Organisation des EuG bleibt trotz institutioneller Eigenständigkeit in der Satzung des EuGH geregelt.

Die Richterschaft der „Gerichtlichen Kammern“ ist nicht Teil der Richterschaft des EuG. Eine Rotation oder Vertretung zwischen den Richtern des EuG und der Gerichtlichen Kammern ist damit ausgeschlossen³⁹.

c) Die Rechtslage nach dem Verfassungsentwurf

Eine wesentliche Neuerung erfährt das EuG im Verfassungsentwurf, obwohl dies eigentlich keine Neuerung ist: Aus Art. I-28 I UA 1, S. 1 VerfE lässt sich entnehmen, dass das EuG nun nicht mehr selbstständig ist, sondern wieder organschaftlich dem EuGH angehört, wie es bereits vor dem Vertrag von Nizza war⁴⁰. Zu hinterfragen ist die sich hieraus ergebende Konsequenz. Meiner Auffassung nach gibt es keine. Man muss insofern nämlich bedenken, dass das EuG im Einvernehmen mit dem EuGH gem. Art. III-261 UA 5 VerfE eine Verfahrensordnung erlässt, die der Genehmigung des Ministerrates bedarf. Auch hier zeigt sich, dass das EuG nicht selbstständig ist. Der EuGH hat weitreichende Mitbestimmungsrechte. Dies war auch nach dem Vertrag von Nizza in Art. 224 UA 4 EGV so geregelt. Man kann sich also fragen, ob das EuG tatsächlich unabhängig war oder nur formell. Zu einer tatsächlichen Unabhängigkeit hätte es nach meiner Ansicht wohl mehr bedurft als der bloßen Umformulierung des Art. 220 UA 1 EGV. Zudem ist zu fragen, was eine solche lediglich formelle Unabhängigkeit vom EuGH für das EuG bedeutet. Letztendlich sind beide Gerichte die Judikative in der EU. Das EuG ist dem EuGH untergeordnet, was sich in der Möglichkeit deutlich zeigt, dass gegen Urteile des EuG ein Rechtsmittel zum EuGH offen steht, Art. 225 I EGV, Art. III-263 I VerfE. Ob nun das EuG zum EuGH gehört oder selbstständig ist, ändert daran nichts. Auch eine andere Verteilung der Zuständigkeiten geht damit nicht einher. Ob also das EuG organschaftlich verselbstständigt ist oder zum EuGH gehört, hat weder auf die Organisation noch auf die Zuständigkeiten des EuG und des EuGH Einfluss. Insofern kommt dieser Änderung im Verfassungsentwurf kaum praktische, sondern eher rechtstheoretische Bedeutung zu.

Nach Art. III-261 VerfE wird die Zahl der Richter des Gerichts in der Satzung des Gerichtshofs festgelegt. Die Bestimmung des Art. 224 UA 1 EGV, wonach das EuG aus mindestens einem Richter pro Mitgliedstaat besteht, findet sich jetzt in Art. I-28 II VerfE. Die Richter werden von den Regierungen im gegenseitigen Einvernehmen auf sechs Jahre ernannt, wobei eine Wiederernennung zulässig ist⁴¹. In der Satzung kann auch vorgesehen werden, dass das

³⁷ Sack, EuZW 2001, 78

³⁸ siehe zum gesamten Rechtsmittelverfahren unten Seite 19 (C. II. 3.)

³⁹ Sack, EuZW 2001, 80

⁴⁰ gegen diese Änderung: Teufel, Suggestion for amendment of Article 20, abzurufen unter: <http://european-convention.eu.int/Docs/Treaty/pdf/420/20Teufel%20EN.pdf> und wohl auch Fischer, Suggestion for amendment of Article 20, abzurufen unter: <http://european-convention.eu.int/Docs/Treaty/pdf/420/20Fischer.pdf>

⁴¹ für eine Amtszeit von neun Jahren ohne Wiederernennung z.B. Berger, Suggestion for amendment of Article 20, abzurufen unter: <http://european-convention.eu.int/Docs/Treaty/pdf/420/20Berger%20EN.pdf>

Gericht von Generalanwälten unterstützt wird. Alle drei Jahre wird das EuG teilweise neu besetzt, wobei die Wiederernennung ausscheidender Mitglieder zulässig ist.

Die Richter wählen aus ihrer Mitte einen Präsidenten auf drei Jahre, dessen Wiederwahl zulässig ist.

3. Die Fachgerichte

a) Die derzeitige Rechtslage: „Gerichtliche Kammern“

Mit dem am 01.02.2003 in Kraft getretenen Vertrag von Nizza wurden dem EuG „Gerichtliche Kammern“ beigeordnet⁴², Art. 220 UA 2, 225, 225a EGV. Solche wurden allerdings bis heute noch nicht eingerichtet⁴³. Die Bezeichnung ist allerdings schon früh als „unscharf“ kritisiert worden⁴⁴.

b) Die Rechtslage nach dem Verfassungsentwurf

Nach Art. III-264 I VerfE können dem EuG sog. Fachgerichte beigeordnet werden. Diese Fachgerichte entsprechen den durch den Vertrag von Nizza eingeführten „Gerichtlichen Kammern“⁴⁵ und tragen der o.g. Kritik der unscharfen Bezeichnung Rechnung.

Die Zusammensetzung und die Zuständigkeiten eines solchen Fachgerichts werden gem. Art. III-264 II VerfE durch das Europäische Gesetz über die Errichtung des Fachgerichts bestimmt. Ein solches Gesetz kommt gem. Art. III-264 I VerfE entweder auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Gerichtshofs oder auf Antrag des Gerichtshofs nach Anhörung der Kommission zustande. Auch hier zeigt sich wieder die bereits oben angesprochene Verschränkung der Gewalten. Positiv ist allerdings, dass das Europäische Parlament nach Art. 33, III-302 VerfE an diesem Gesetzgebungsverfahren beteiligt wird. Fraglich könnte aber sein, was hier unter „Gerichtshof“ zu verstehen ist. Aufgrund seiner übergeordneten Stellung könnte hier nur der EuGH gemeint sein. Davon ausgehend, dass die Terminologie im Verfassungsentwurf in diesem Teil sehr genau ist, ist wohl mit „Gerichtshof“ das Organ gemeint. Es werden also sowohl EuGH als auch EuG und die eventuell schon eingerichteten Fachgerichte gemeinsam einen derartigen Antrag stellen können bzw. gemeinsam angehört werden. Die nächste Frage schließt sich jedoch gleich an: Was ist eine „Anhörung“ i.S.v. Art. III-264 I VerfE? Findet diese wirklich nur im Wortsinne statt oder ist eine Zustimmung des jeweils anderen Organs notwendig? Der Verfassungsentwurf scheint diese Begrifflichkeit vorauszusetzen und definiert sie nicht. Lediglich aus Art. III-105 VerfE und aus Nr. 2 des Protokolls über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit lässt sich schließen, dass eine Anhörung tatsächlich nur im Wortsinne stattfindet. Dann ist allerdings fraglich, inwieweit das anhörende Organ an die Ansichten des angehörten

⁴² siehe dazu schon oben, Seite 5 (B. II. 2. b))

⁴³ siehe dazu die Homepage des Gerichtshofs unter: <http://europa.eu.int/cj/de/instit/presentationfr/index.htm>

⁴⁴ Sack, EuZW 2001, 78

⁴⁵ vgl. den Bericht über die Sitzung des Arbeitskreises zum Gerichtshof vom 3. März 2003, abzurufen unter: <http://register.consilium.eu.int/pdf/de/03/cv00/cv00619de03.pdf>

Organs gebunden ist. Der Verfassungsentwurf schweigt. In letzter Konsequenz durchdacht, könnte es dazu führen, dass der Gerichtshof ohne nennenswerte Beteiligung anderer Organe ein Europäisches Gesetz erlassen kann. Dem ist entgegenzuhalten, dass der Gerichtshof lediglich ein solches Gesetz beantragen, die Kommission es aber vorschlagen kann. Das heißt also, dass die Kommission nach Anhörung des Gerichtshofs auch gegen dessen Willen ein Europäisches Gesetz zur Einrichtung eines Fachgerichts erlassen kann. Der Gerichtshof kann dies nicht, weil insofern wohl ein Einvernehmen mit der Kommission notwendig ist.

Die Fachgerichte erlassen im Einvernehmen mit dem Gerichtshof eine Verfahrensordnung, die der Genehmigung des Ministerrates bedarf, Art. III-264 V VerfE. Auch hier bleibt das Europäische Parlament wieder außen vor⁴⁶.

III. Die Richter

Gemäß Art. III-260 UA 1 VerfE sind zu Richtern des EuGH Persönlichkeiten auszuwählen, „[...] die jede Gewähr für Unabhängigkeit bieten und in ihrem Staat die für die höchsten richterlichen Ämter erforderlichen Voraussetzungen erfüllen oder Juristen von anerkannt hervorragender Befähigung sind [...]“. Die Richter des EuG müssen gemäß Art. 261 UA 2 VerfE „nur noch“ jede Gewähr für Unabhängigkeit bieten und über die Befähigung zur Ausübung hoher richterlicher Tätigkeiten verfügen. Schließlich müssen die Richter der Fachgerichte „nur“ unabhängig sein und über die Befähigung zur Ausübung richterlicher Tätigkeit verfügen, Art. III-264 IV VerfE. In diesen dreifach gesteigerten Anforderungen von den Fachgerichten bis zum EuGH an die Personen der Richter lässt sich besonders deutlich erkennen, welchen Stellenwert die Verfassung den Gerichten zubilligen will. Es zeigt sich ein hierarchischer Aufbau von den Fachgerichten unten, über die mittlere Ebene des EuG bis zum EuGH als oberstes Gericht.

IV. Generalanwälte

Der Gerichtshof wird gemäß Art. 222 EGV von acht Generalanwälten in seiner Tätigkeit unterstützt. In der Zeit vom 01.01.1995 bis zum 06.10.2000 kam ein neunter Generalanwalt hinzu, Art. 222 UA 1, S. 2 EGV. Ihre Aufgabe ist es, „in völliger Unparteilichkeit und Unabhängigkeit“ (Art. 222 UA 2 EGV) Schlussanträge zu den Verfahren zu stellen, um die Entscheidungen des Gerichts tatsächlich und juristisch vorzubereiten. Entlehnt sind die Generalanwälte der Institution des „commissaire du gouvernement“ beim französischen Conseil d’Etat (dem höchsten Verwaltungsgericht in Frankreich)⁴⁷.

Auch nach dem Verfassungsentwurf wird der EuGH noch von acht Generalanwälten unterstützt, Art. III-259 VerfE. Auf Antrag des Gerichtshofs kann der Ministerrat einstimmig einen Europäischen Beschluss erlassen, der die Anzahl der Generalanwälte erhöht, Art. III-259 VerfE. In Anbetracht der zum 01.05.2004 steigenden Richterzahl ist von einem solchen Antrag wohl auch auszugehen. In der Satzung des Gerichtshofs kann nach Art. III-261 UA 1 VerfE vorgesehen sein, dass auch das EuG von Generalanwälten unterstützt wird.

⁴⁶ vgl. Kaufmann, Suggestion of amendment for Article III-260, abzurufen unter: <http://european-convention.eu.int/Docs/Treaty/pdf/882/Art%20III%20260%20Kaufmann%20DE.pdf>

⁴⁷ Herdegen, Europarecht, Rn. 150

Zu Generalanwälten können nach Art. III-260 UA 1 VerfE auch nur solche Persönlichkeiten ausgewählt werden, „[...] die jede Gewähr für Unabhängigkeit bieten und in ihrem Staat die für die höchsten richterlichen Ämter erforderlichen Voraussetzungen erfüllen oder Juristen von anerkannt hervorragender Befähigung sind [...]“.

Die Generalanwälte werden von den Regierungen der Mitgliedstaaten im gegenseitigen Einvernehmen und nach Anhörung des Ausschusses in Art. III-262 VerfE ernannt. Alle drei Jahre findet nach Maßgabe der Satzung des Gerichtshofs eine teilweise Neubesetzung der Stellen der Generalanwälte statt, Art. III-260 UA 2 VerfE.

Aufgabe der Generalanwälte ist es, „[...] öffentlich in völliger Unparteilichkeit und Unabhängigkeit begründete Schlussanträge zu den Rechtssachen zu stellen, in denen nach der Satzung des Gerichtshofs ihre Mitwirkung erforderlich ist“, Art. III-259 UA 2 VerfE. In den begründeten Schlussanträgen, die meist nach der mündlichen Verhandlung, in der der Generalanwalt Fragen an die Parteien stellen kann⁴⁸, beurteilen die Generalanwälte die Rechtssache aus ihrer Sicht und stellen abschließend den Antrag, die Rechtssache in einer bestimmten Weise zu entscheiden⁴⁹. Der Gerichtshof ist aber an die Schlussanträge der Generalanwälte nicht gebunden⁵⁰. Sie werden mit den Urteilen des Gerichtshofs veröffentlicht⁵¹ und dienen, da sie ausführlicher als die knappen Urteile sind⁵², der Interpretation der Urteile des Gerichtshofs⁵³.

V. Der Ausschuss nach Art. III-262 VerfE

Nach Art. III-262 UA 1 VerfE wird ein Ausschuss eingerichtet, der die Aufgabe hat, „[...] vor der Entscheidung der Regierungen der Mitgliedstaaten gemäß den Art. III-260 und III-261 [VerfE] eine Stellungnahme über die Eignung der Bewerber für die Ausübung des Amtes eines Richters oder Generalanwalts beim Europäischen Gerichtshof oder beim Gericht abzugeben“. Einen solchen Ausschuss oder eine vergleichbare Institution gab es bisher nicht⁵⁴. Auch die Einführung war nicht unumstritten⁵⁵.

Der Ausschuss soll sich nach Art. III-262 UA 2 VerfE aus sieben Persönlichkeiten zusammensetzen, „[...] die aus dem Kreis ehemaliger Mitglieder des Europäischen Gerichtshofs und des Gerichts, der Mitglieder der höchsten einzelstaatlichen Gerichte und der Juristen von anerkannt hervorragender Befähigung ausgewählt werden, von denen einer vom Europäischen Parlament vorgeschlagen wird [...]“.

Die Arbeitsweise und die Ernennung der Mitglieder soll jeweils in einem Europäischen Beschluss vom Ministerrat festgelegt werden, der auf Initiative des Präsidenten des EuGH beschließt, Art. III-262 UA 2 VerfE.

Fraglich ist schon der Sinn eines solchen „Begutachtungsausschusses“⁵⁶. Er führt weder zu einem transparenten Verfahren, noch ist in der Vergangenheit deutlich geworden, dass ein solcher Ausschuss benötigt wird. Im Gegenteil: Das in Art. III-262 UA 1 VerfE genannte

⁴⁸ Bleckmann, Europarecht, Rn. 340

⁴⁹ Schweitzer / Hummer, Europarecht, Rn. 270

⁵⁰ Schweitzer / Hummer, aaO

⁵¹ Bleckmann, aaO

⁵² Bleckmann, aaO

⁵³ Schweitzer / Hummer, Europarecht, Rn. 271

⁵⁴ Peers, Statewatch – EU Constitutional annotation no 3, Fn. 5; abzurufen unter: <http://www.statewatch.org/news/2003/aug/constitution-annotation3.pdf>

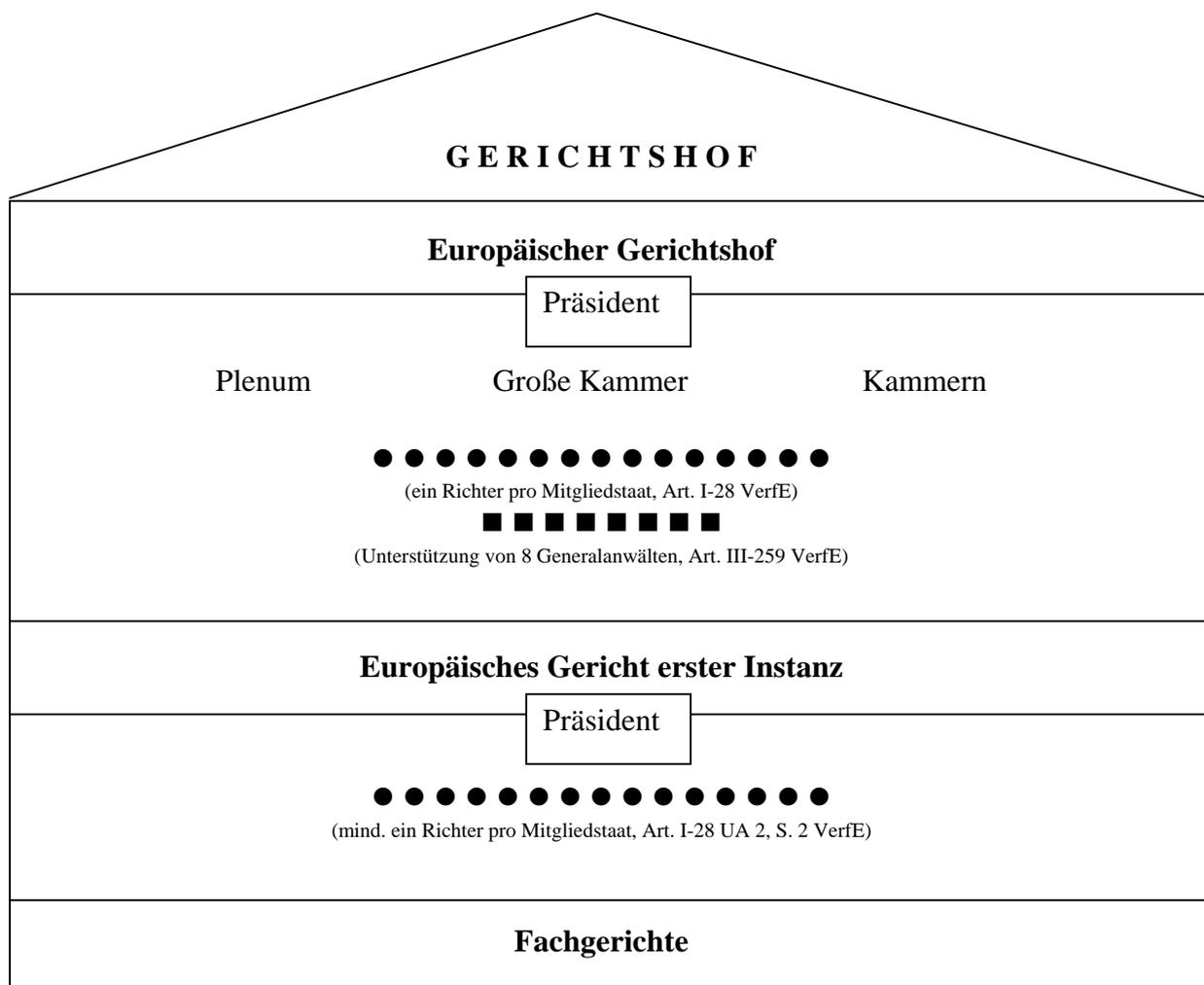
⁵⁵ Fischer, Suggestion for amendment of Article: III-258; abzurufen unter: <http://european-convention.eu.int/Docs/Treaty/pdf/882/Art%20III%20258%20Fischer%20DE.pdf>

⁵⁶ Fischer, aaO

Verfahren greift sehr stark in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die Beurteilung der fachlichen Eignung von Richtern ein⁵⁷. Zudem ist problematisch, welcher Staatsangehörigkeit die sieben Mitglieder des Ausschusses sein sollen. Als größter Nachteil ist aber meiner Meinung nach zu werten, dass der Präsident des EuGH ein Vorschlagsrecht haben soll. In Verbindung mit der Zusammensetzung des Ausschusses, der ja vornehmlich aus ehemaligen Mitgliedern des Gerichtshofs bestehen soll, erhalten die europäischen Richter einen wohl zu großen Einfluss auf ihre Nachfolger⁵⁸. Ich schließe mich daher der Meinung von *Fischer*⁵⁹ an und plädiere für eine Streichung dieses Artikels.

VI. Zusammenfassung

Zusammenfassend lässt sich folgendes Schema der Gerichtsbarkeit der Union aufzeigen⁶⁰:



⁵⁷ Fischer, aaO, der freilich von einem „zu starken“ Eingriff spricht

⁵⁸ ähnlich Fischer, aaO

⁵⁹ Fischer, aaO

⁶⁰ nach dem nachfolgenden Abschnitt C soll dieses Schema erweitert werden (Seite 23)

C. Rechtsschutzsystem und Klagearten vor dem Gerichtshof

I. Allgemeines

Als zentrales oberstes Rechtsprechungsorgan der Europäischen Union ist der Gerichtshof ein multifunktionales Gericht. Seine Zuständigkeiten sind teils verfassungsrechtlicher, teils verwaltungsrechtlicher Natur. Es wird gelegentlich sogar vertreten, der Gerichtshof übe auch Funktionen eines Zivil-, Straf- und Arbeitsgerichts aus⁶¹.

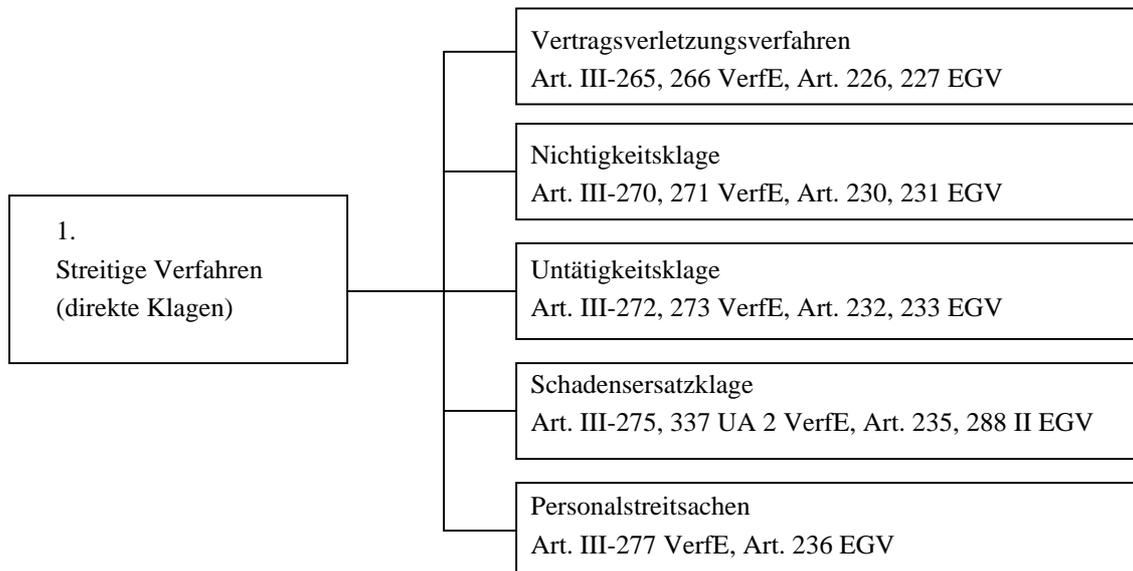
Zu den quasi-verfassungsrechtlichen Streitigkeiten gehören Streitsachen zwischen Mitgliedstaaten und Gemeinschaftsorganen sowie zwischen Gemeinschaftsorganen untereinander.

Quasi-verwaltungsrechtlichen Streitsachen betreffen Klagen einzelner gegen Gemeinschaftsorgane.

Vorabentscheidungsverfahren, die auf einem judiziellen Dialog zwischen mitgliedstaatlichen Gerichten und dem Gerichtshof beruhen, können keiner Kategorie zugeordnet werden. Sie tragen einerseits verfassungsrechtliche Züge, nehmen aber andererseits als Zwischenverfahren in dem vor dem vorlegenden Gericht anhängigen Ausgangsverfahren an dessen Natur etwa als Verwaltungsstreitsachen, Zivil- oder Strafsache teil⁶².

II. Verfahrensarten

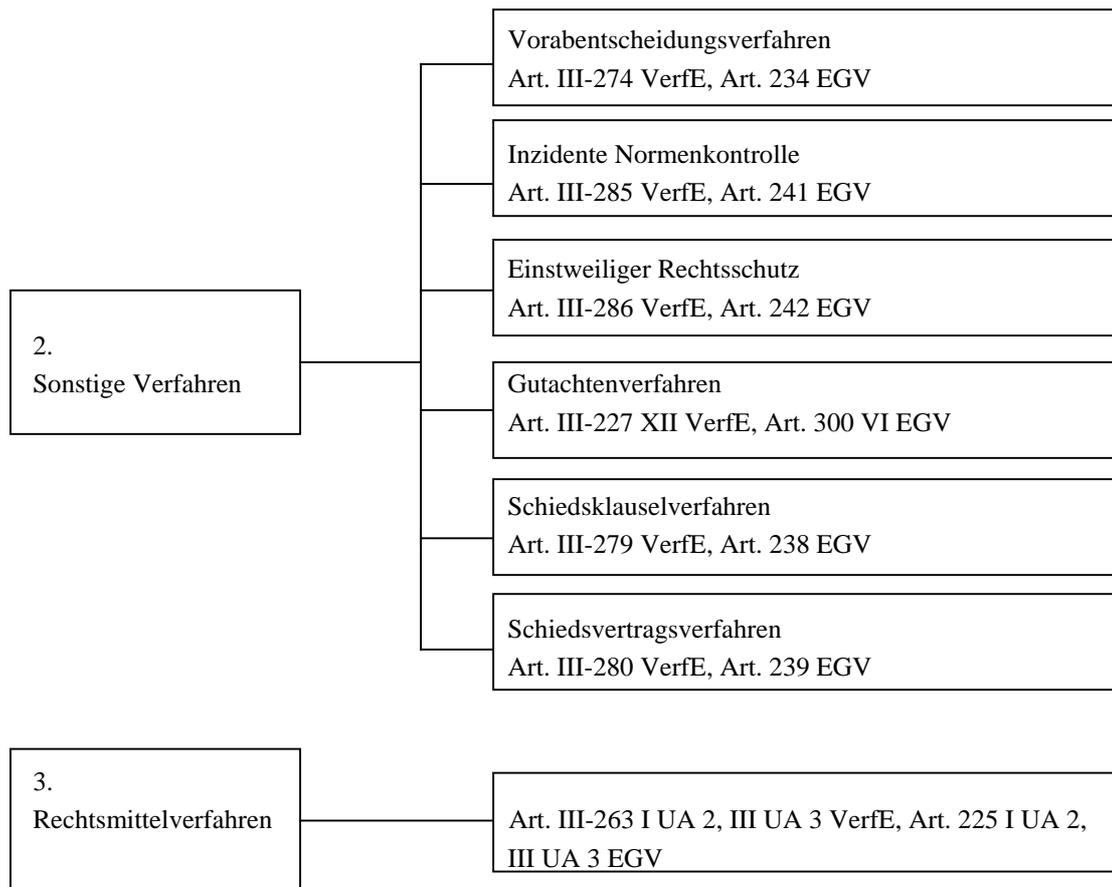
Unbeschadet der Zuständigkeit von EuGH und EuG, lassen sich die wichtigsten Verfahrensarten vor dem Gerichtshof in drei Hauptgruppen unterteilen⁶³:



⁶¹ so z.B. Everling, Zur Funktion des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften als Verwaltungsgericht, FS für Redeker, Seite 293 f.

⁶² Dausen, Gutachten D zum 60. Deutschen Juristentag Münster 1994, Seite D 57

⁶³ Aktualisierte Übersicht nach Schweitzer / Hummer, Europarecht, Rn. 465, 466 ff.



1. Streitige Verfahren

Die streitigen (kontradiktorischen) Verfahren sind dadurch gekennzeichnet, dass sich ein Kläger, der einen auf Gemeinschaftsrecht gestützten Anspruch geltend macht, und ein Beklagter, der diesen Anspruch bestreiten wird, gegenüberstehen⁶⁴.

a) Vertragsverletzungsverfahren, Art. III-265, 266 VerfE

Im Vergleich zur derzeit gültigen Rechtslage in den Art. 226, 227 EGV wird sich nach dem Verfassungsentwurf nichts ändern. In den Vertragsverletzungsverfahren wird weiterhin über Klagen der Kommission (Art. III-265 VerfE; sog. „Aufsichtsklage“⁶⁵) oder eines Mitgliedstaates (Art. III-266 VerfE) entschieden, die auf die Feststellung gerichtet sind, dass ein (anderer) Mitgliedstaat gegen eine Verpflichtung aus der Verfassung verstoßen hat. Sinn des Verfahrens ist es, den gegen die Verfassung (Art. 226, 227 EGV sprechen insofern allerdings noch von „Vertrag“) verstoßenden Mitgliedstaat zu veranlassen, die Verfassungsverletzung zu beseitigen.

⁶⁴ Dausies, Gutachten D zum 60. Deutschen Juristentag Münster 1994, Seite D 47

⁶⁵ Schweitzer / Hummer, Europarecht, Rn. 465, 467 ff.

Dem Verfahren ist im Interesse des rechtlichen Gehörs ein obligatorisches Vorverfahren vorgeschaltet. Die ordnungsgemäße Durchführung dieses Verfahrens ist Prozessvoraussetzung. Verfahrensfehler dabei machen die Klage unzulässig⁶⁶.

Begründet ist die Klage, wenn der geltend gemachte Verfassungsverstoß tatsächlich besteht. Auf ein Verschulden der Mitgliedstaaten kommt es nicht an. Entscheidend ist allein die objektive Verletzung einer Verpflichtung aus der Verfassung⁶⁷.

Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs⁶⁸ kann sich ein Mitgliedstaat nicht auf Bestimmungen, Übungen oder Umstände seiner internen Rechtsordnung berufen, um die Nichtbeachtung von Verpflichtungen zu rechtfertigen. Es kommt auch nicht darauf an, von welcher staatlichen Stelle die Verfassungsverletzung ausgeht, da sich die Mitgliedstaaten das Tun und Unterlassen aller drei Gewalten auf allen Ebenen zurechnen lassen müssen⁶⁹.

Das der Klage staatgebende Urteil ist ein Feststellungsurteil und damit nicht vollstreckbar. Der unterliegende Mitgliedstaat hat „die Maßnahmen zu ergreifen, die sich aus dem Urteil des Gerichtshofs ergeben“, Art. III-267 I VerfE (Art. 228 I EGV).

Sollte der Mitgliedstaat diese Rechtsbefolgungspflicht missachten, kann dies Gegenstand eines weiteren Vertragsverletzungsverfahrens sein, vgl. Art. III-267 II 1 VerfE. Dieses geht dann auf die Feststellung, dass der Mitgliedstaat seiner Verpflichtung aus dem ersten Urteil nicht nachgekommen ist. Nach dem Verfassungsentwurf ist das Verfahren hier erheblich vereinfacht und beschleunigt worden. Nach Art. 228 II EGV musste die Kommission noch eine Stellungnahme abgeben und darin auführen, in welchen Punkten der Mitgliedstaat dem Urteil des Gerichtshofs nicht nachgekommen ist. Nach Art. III-267 II VerfE entfällt diese Stellungnahme und die Kommission kann sofort den Gerichtshof anrufen. Gleich bleibt allerdings, dass die Kommission zuvor den betroffenen Staat Gelegenheit geben muss, sich zu äußern, vgl. Art. III-267 II VerfE, Art. 228 II EGV.

Mit dem zweiten Feststellungsurteil kann dann die Zahlung eines Pauschalbetrages oder eines Zwangsgeldes verhängt werden, Art. III-267 II UA 2 VerfE (Art. 228 II UA 2 EGV). Die Kommission hat bei Klageerhebung die Höhe des Zwangsgeldes oder Pauschalbetrages zu nennen, die sie für angemessen hält.

b) Nichtigkeitsklage, Art. III-270, 271 VerfE

Die Nichtigkeitsklage nach Art. 230 UA 1 EGV dient nach der derzeitigen Rechtslage der Rechtmäßigkeitsüberprüfung von Rechtsakten der Gemeinschaftsorgane (Sekundärrecht). Sie ist Gestaltungsklage. Das Nichtigkeitsurteil beseitigt den angegriffenen rechtswidrigen Gemeinschaftsakt grundsätzlich mit Wirkung *ex tunc*⁷⁰ und *erga omnes*⁷¹, Art. 231 UA 1 EGV.

Diese Klageart hat im Verfassungsentwurf allerdings kleinere Änderungen erfahren. Nach Art. III-270 I 1 VerfE überwacht der Gerichtshof nicht mehr nur die Rechtsakte der Gemeinschaftsorgane auf ihre Rechtmäßigkeit hin, sondern überprüft nun auch Europäische Gesetze und Rahmengesetze auf ihre Verfassungsmäßigkeit. In dieser Vorschrift kommt die o.g. Stellung des Gerichtshofs als Verfassungsgericht deutlich zur Geltung. Weiterhin überwacht nun

⁶⁶ EuGH, Slg. 1984, 777; 1984, 2793; 1988, 305

⁶⁷ Grabitz / Hilf – Karpenstein, P. / Karpenstein, U., Recht der EU II, Art. 226 EGV, Rn. 83 ff.

⁶⁸ EuGH, Slg. 1982, 175, 189; 1985, 1039

⁶⁹ Dausen, aaO; Bleckmann, Europarecht, Rn. 812

⁷⁰ rückwirkend auf den Zeitpunkt des Erlasses

⁷¹ für und gegen alle (die Gesamtheit)

der Gerichtshof die Rechtmäßigkeit der „Handlungen der Einrichtungen, Ämter und Agenturen der Union mit Rechtswirkung gegenüber Dritten“, Art. III-270 I VerfE.

Klagebefugt sind an erster Stelle die Mitgliedstaaten, das Europäische Parlament, der Ministerrat, die Kommission (Art. III-270 II VerfE), an zweiter Stelle der Rechnungshof, die Europäische Zentralbank, der Ausschuss der Regionen (Art. III-270 III VerfE) und schließlich an dritter Stelle jede natürliche oder juristische Person (Art. III-270 IV VerfE).

Die Zulässigkeitsvoraussetzungen bezüglich der drei Klägergruppen sind allerdings verschieden: Während die erste Gruppe kein besonderes Rechtsschutzbedürfnis darzutun braucht, kann die zweite Gruppe nur Klagen erheben, „die auf die Wahrung ihrer Rechte abzielen“, Art. III-270 III VerfE. Sonstige natürliche oder juristische Personen können nur „gegen die an sie ergangenen oder sie unmittelbar und individuell betreffenden Handlungen sowie gegen Rechtsakte mit Verordnungscharakter, die sie unmittelbar betreffen und keine Durchführungsmaßnahmen nach sich ziehen, Klage erheben“, Art. III-270 IV VerfE. Trotz der Änderung des Wortlauts in Art. III-270 IV VerfE gegenüber Art. 230 UA 4 EGV bleibt der Ausschluss von Individualklagen gegen echte Normativakte bestehen. Dieser hat schon vor dem Verfassungsentwurf zu einem umfangreichen Fallrecht geführt, in dem vor allem die Kriterien des unmittelbaren und individuellen Betroffenseins herausgearbeitet wurden⁷².

Die Klage ist binnen zwei Monaten zu erheben. Die Frist läuft ab Veröffentlichung der betreffenden Handlung, ihrer Bekanntgabe an der Kläger oder von dem Zeitpunkt an, zu dem der Kläger von der Handlung Kenntnis erhält, Art. III-270 VI VerfE.

Die Klage kann, damit sie zulässig ist, nur auf einen der in Art. III-270 II VerfE aufgezählten vier Klagegründe gestützt werden:

- Unzuständigkeit
- Verletzung wesentlicher Formvorschriften
- Verletzung der Verfassung oder einer bei ihrer Durchführung anzuwendenden Rechtsnorm (materielles Gemeinschaftsrecht⁷³)
- Ermessensmissbrauch

Diese Begrenzung der Klagegründe findet sich schon in Art. 230 UA 2 EGV. Dennoch ist dadurch keine Schmälerung des Rechtsschutzes zu befürchten, da der Gerichtshof diese in gefestigter Rechtsprechung nur als Teilaspekte einer umfassenden Rechtmäßigkeitskontrolle versteht. Wegen seines generalklauselartigen Charakters hat der Klagegrund der Verletzung materiellen Rechts in der Praxis die größte Bedeutung⁷⁴.

Ist die Klage zulässig und begründet, erklärt der Gerichtshof die angefochtene Handlung für nichtig, Art. III-271 I VerfE. Jedoch kann er im Falle der Nichtigerklärung einer Handlung diejenigen ihrer Wirkungen bezeichnen, die als fortgeltend zu betrachten sind, Art. III-271 II VerfE. In Art. 231 UA 2 EGV war dies nur für den Fall möglich, dass eine Verordnung für nichtig erklärt wurde. Nach dem Verfassungsentwurf kann aber nun jede Handlung zum Teil aufrechterhalten werden, wenn der Gerichtshof dies für notwendig hält. Dies ist vor allem

⁷² Dausers, Gutachten D zum 60. Deutschen Juristentag Münster 1994, Seite D 48 m.w.N.

⁷³ Dausers, Gutachten D zum 60. Deutschen Juristentag Münster 1994, Seite D 49

⁷⁴ Dausers, aaO

wichtig hinsichtlich der Rechtssicherheit, der Kontinuität der Regelung und des Vertrauensschutzes der Betroffenen⁷⁵.

c) Untätigkeitsklage, Art. III-272, 273 VerfE

Gemäß Art. III-272 UA 1 VerfE können die Mitgliedstaaten, die Organe der EU und, unter bestimmten Voraussetzungen, natürliche und juristische Personen (Art. III-272 UA 3 VerfE) Klage auf Feststellung erheben, dass es das Europäische Parlament, der Ministerrat, die Kommission, die Europäische Zentralbank (Art. III-272 UA 1, S. 1 VerfE), die Einrichtungen, Ämter und Agenturen der Union (Art. III-272 UA 1, S. 2 VerfE) unter Verletzung dieser Verfassung unterlassen haben, tätig zu werden. Art. 232 UA 1 EGV spricht insofern noch von „Beschluss fassen“. Jedoch ist es für das „Tätigwerden“ i.S.v. Art. III-272 UA 1, S. 1 VerfE denknotwendig erforderlich, dass zuvor ein Beschluss gefasst wurde. Hier ändert sich also nichts.

Wichtig ist, dass die Untätigkeitsklage subsidiär im Verhältnis zur Nichtigkeitsklage ist⁷⁶. Die Untätigkeitsklage ist also nur dann die richtige Rechtsschutzform, wenn kein mit der Nichtigkeitsklage anfechtbarer Rechtsakt vorliegt⁷⁷. Insofern ergänzt also die Untätigkeitsklage im Rechtsschutzsystem die Nichtigkeitsklage⁷⁸.

Dementsprechend sind die Zulässigkeitsvoraussetzungen der Untätigkeitsklage denen der Nichtigkeitsklage sehr ähnlich: Mitgliedstaaten und Organe der EU brauchen kein Rechtsschutzbedürfnis. Dagegen kann nach Art. 233 UA 3 EGV die Europäische Zentralbank nur „in ihrem Zuständigkeitsbereich“ Klage erheben. Dies hat sich mit dem Verfassungsentwurf geändert: Die EZB wird nun in Art. III-272 UA 1, S. 1 VerfE in einem Atemzug mit dem Europäischen Parlament, dem Ministerrat und der Kommission genannt und kann somit auch außerhalb ihres Zuständigkeitsbereiches klagen. Sonstige natürliche und juristische Personen können lediglich Beschwerde darüber führen, dass „ein Organ, eine Einrichtung, ein Amt oder eine Agentur es unterlassen hat, einen anderen Akt als eine Empfehlung oder eine Stellungnahme an sie zu richten“, Art. III-272 UA 3 VerfE. Individualklagen, die auf Erlass normativer Rechtsakte abzielen, sind daher unzulässig, da letztere nicht an den Kläger zu richten wären⁷⁹.

Die Untätigkeitsklage ist weiterhin nur zulässig, wenn das in Frage stehende Organ vorher aufgefordert wurde, tätig zu werden und wenn es binnen zwei Monaten nach dieser Aufforderung nicht Stellung genommen hat, Art. III-272 UA 2 VerfE. Die Klage ist dann binnen weiterer zwei Monate zu erheben, Art. III-272 UA 2, S. 2 VerfE.

Ist die Klage zulässig und begründet, stellt der Gerichtshof die in der fraglichen Unterlassung liegende Verfassungsverletzung fest. Das Feststellungsurteil ist seiner Natur nach nicht vollstreckbar⁸⁰. Das unterliegende Organ hat also „die sich aus dem Urteil des Gerichtshofs ergebenden Maßnahmen zu ergreifen“, Art. III-273 UA 1 VerfE.

⁷⁵ so die Entscheidungen des EuGH, in denen er die zeitlichen Wirkungen der Nichtigkeitserklärung ex nunc (von jetzt an) oder gar pro futuro (für die Zukunft) begrenzt hat: EuGH, Slg. 1973, 575, 586; 1985, 849

⁷⁶ Geiger / Khan, Europarecht, Rn. 410

⁷⁷ Erichsen / Weiß, Jura 1990, 528, 534; Geiger / Kahn, aaO; Bleckmann, Europarecht, Rn. 897

⁷⁸ Dausen, Gutachten D zum 60. Deutschen Juristentag Münster 1994, Seite D 50

⁷⁹ EuGH, Slg. 1974, 1, 10

⁸⁰ Dausen, Gutachten D zum 60. Deutschen Juristentag Münster 1994, Seite D 51

d) Schadensersatzklage, Art. III-275, 337 II VerfE

Gemäß Art. III-275 i.V.m. Art. III-337 UA 2 VerfE ist bei Schadensersatzklagen im Bereich der außervertraglichen (deliktischen⁸¹) Haftung der Union der Rechtsweg zur europäischen Gerichtsbarkeit eröffnet. Ersetzt werden solche Schäden, die Bedienstete oder Organe der Union in Ausübung ihrer Amtstätigkeit verursacht haben. Die früheren Bestimmungen der Art. 235 i.V.m. Art. 288 UA 2 EGV wurden wörtlich übernommen.

Der Schaden wird nach den allgemeinen Rechtsgrundsätzen, die den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten gemein sind, ersetzt, Art. III-337 UA 2 VerfE. Der Gerichtshof kann die Höhe des zu leistenden Schadensersatzes selbst den Umständen entsprechend festsetzen⁸². Ein administratives Vorverfahren ist nicht erforderlich.

Es handelt sich bei der Schadensersatzklage um eine selbstständige Klageart in Gestalt der Leistungsklage mit spezifischen Voraussetzungen, die sich von der Nichtigkeitsklage dadurch unterscheidet, dass sie nicht die Beseitigung einer bestimmten Maßnahme zum Ziel hat, sondern auf Beseitigung eines Schadens abzielt, der durch eine Organ der Union in Ausübung seiner Befugnisse verursacht wurde⁸³.

In der Praxis steht die Haftung der Union für normatives Unrecht im Vordergrund⁸⁴. Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs kann eine Haftung aus rechtsetzender Tätigkeit der Union, die wirtschaftspolitische Entscheidungen beinhaltet, nur durch eine hinreichend qualifizierte Verletzung einer höherrangigen, die einzelnen schützende Rechtsnorm ausgelöst werden⁸⁵.

Die Haftung ist verschuldensunabhängig.

e) Personalstreitsachen, Art. III-277 VerfE

In den Personalstreitsachen nach Art. III-277 VerfE geht es um Streitigkeiten zwischen der Union und ihren Bediensteten innerhalb der Grenzen und nach Maßgabe der Bedingungen die im Statut der Beamten festgelegt sind oder sich aus den Beschäftigungsbedingungen für die Bediensteten ergeben. Auch hier werden sich keine Änderungen zu dem derzeit gültigen Art. 236 EGV ergeben.

2. Sonstige Verfahren

a) Vorabentscheidungsverfahren, Art. III-274 VerfE

Von den streitigen Verfahren unterscheidet sich das Vorabentscheidungsverfahren grundlegend dadurch, dass es kein selbstständiges Verfahren, sondern ein Zwischenverfahren in dem vor einem einzelstaatlichen Gericht anhängigen Rechtsstreit bildet, in dem lediglich über einzelne, für die Entscheidung des Ausgangsgerichts erhebliche Vorfragen des Gemeinschaftsrechts entschieden wird.

⁸¹ Schweitzer / Hummer, Europarecht, Rn. 513, 592 ff.

⁸² „recours de pleine juridiction“: Dausès, aaO

⁸³ EuGH, Slg. 1971, 325; 1974, 675; 1981, 3211; 1990, I-1981, 2010

⁸⁴ Dausès, Gutachten D zum 60. Deutschen Juristentag Münster 1994, Seite D 52 m.w.N.

⁸⁵ EuGH, Slg. 1971, 975, 985; 1975, 533; 1976, 711, 744; 1978, 1209, 1224; 1992, I-3061

Gemäß Art. III-274 VerfE können nationale Gerichte den Gerichtshof mit Fragen über die Auslegung und Gültigkeit des Gemeinschaftsrechts befassen. Dies betrifft nach Art. III-274 UA 1 a) VerfE die Auslegung der Verfassung und nach Art. III-274 UA 1 b) VerfE die Gültigkeit und die Auslegung der Rechtsakte der Organe der Union. Die in Art. 234 UA 1 c) EGV vorgesehene Entscheidungsmöglichkeit „über die Auslegung der Satzungen der durch den Rat geschaffenen Einrichtungen, soweit diese Satzungen dies vorsehen“, gibt es nicht mehr, da die praktische Bedeutung dieser Vorschrift gering ist⁸⁶. Demzufolge wird in einem Vorabentscheidungsverfahren:

- nicht über die Anwendung des Gemeinschaftsrechts auf den Sachverhalt des Ausgangsverfahrens entschieden⁸⁷;
- nicht nationales Recht ausgelegt oder auf seine Gültigkeit bzw. Anwendbarkeit hin überprüft⁸⁸;
- nicht über die Vereinbarkeit nationalen Rechts mit dem Gemeinschaftsrecht entschieden⁸⁹.

Diese Funktionsbeschränkungen werden von den Prozessgerichten nicht immer beachtet. Dennoch ist keine Verkürzung des Rechtsschutzes infolge fehlerhaft formulierter Vorlagefragen zu befürchten, denn der Gerichtshof deutet an sich unzulässige Fragen in der Weise um, dass er dem vorlegenden Gericht unterstellt, es suche um Kriterien für die Auslegung des einschlägigen Gemeinschaftsrechts nach, um selbst die Vereinbarkeit des entscheidungserheblichen nationalen Rechts mit dem Gemeinschaftsrecht beurteilen zu können⁹⁰.

Die Vorlage des Prozessgerichts kann fakultativ oder obligatorisch sein. Obligatorisch sind sie nach Art. III-274 UA 3 VerfE dann, wenn die Entscheidung des betreffenden Gerichts selbst nicht mehr mit Rechtsmitteln des innerstaatlichen Rechts angefochten werden können. Umstritten ist dabei, ob nur die jeweiligen obersten Gerichte eines Gerichtszweiges vorlagepflichtig sind (abstrakte Theorie), oder ob es auf die Nichtanfechtbarkeit im Einzelfall ankommt (konkrete Theorie)⁹¹. Diese Streitfrage wurde auch durch den Verfassungsentwurf nicht geklärt. Die h.M. wird also auch weiterhin der konkreten Theorie folgen. Nicht letztinstanzliche Gerichte können gemeinschaftsrechtlichen Vorfragen zur Vorabentscheidung vorlegen, wenn sie die Entscheidung für den Erlass ihres Urteils für erforderlich halten, Art. III-274 UA 2 VerfE. Über den Wortlaut des Art. 234 EGV hinaus sind nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs auch nicht letztinstanzliche Gerichte dann vorlageverpflichtet, wenn sie eine Vorschrift des sekundären Gemeinschaftsrechts für ungültig halten und deshalb unangewendet lassen wollen⁹². Dieses Verwerfungsmonopol wird der Gerichtshof auch nach Inkrafttreten der Verfassung noch für sich beanspruchen.

Sinn des Vorabentscheidungsverfahrens ist die Gewähr der materiellen Einheit und Kohärenz der Rechtsordnung der Union sowie ihrer einheitlichen Auslegung und Anwendung in allen Mitgliedstaaten. Es dient der Koordinierung der Rechtsprechung der nationalen Gerichte auf dem Gebiet des Gemeinschaftsrechts, womit sichergestellt werden soll, dass das von der Ver-

⁸⁶ Schweitzer / Hummer, Europarecht, Rn. 536 sprechen sogar von „[...] in der Praxis [...] ohne Bedeutung [...]“

⁸⁷ EuGH, Slg. 1963, 63, 81; 1964, 1251, 1268

⁸⁸ EuGH, Slg. 1973, 193, 205; 1975, 679, 689; 1984, 2971, 2988

⁸⁹ EuGH, Slg. 1971, 723, 729; 1986, 1067, 1076; 1988, 5099, 5119

⁹⁰ Dausen, Gutachten D zum 60. Deutschen Juristentag Münster 1994, Seite D 53 f. m.w.N.

⁹¹ Herdegen, Europarecht, Rn. 220

⁹² Glaeser, EuR 1990, 143

fassung geschaffenen Recht gemeinsames Recht bleibt und dass dieses Recht in allen Mitgliedstaaten immer die gleiche Wirkung hat⁹³.

Das Schwergewicht der Vorabentscheidung liegt im Bereich des administrativen Vollzugs von Gemeinschaftsrecht durch die Mitgliedstaaten⁹⁴. Damit kann bei Klagen gegen Vollzugsakte der nationalen Stellen geprüft werden, ob die zugrundeliegenden kommunitären Normativakte rechtmäßig sind bzw. ihr Inhalt bestimmt werden. Auch die Gewährung individuellen Rechtsschutzes steht im Vordergrund, da natürliche und juristische Personen grundsätzlich nicht befugt sind, Normativakte im Wege der Direktklage vor dem Gerichtshof anzugreifen, sondern auf den nach innerstaatlichen Recht eröffneten Rechtsweg gegen die nationalen Vollzugsmaßnahmen angewiesen sind. Hier hat sich das Vorabentscheidungsverfahren zu einem funktionellen Äquivalent der Nichtigkeitsklage entwickelt, das die beschränkte Klagebefugnis der einzelnen im Annullierungsverfahren ausgleicht⁹⁵.

Das Vorabentscheidungsverfahren ist als kooperatives Verfahren zwischen den Gerichten konzipiert. Die Parteien des Ausgangsverfahrens haben demnach keinen gemeinschaftsrechtlichen Anspruch auf die Vorlage. Die Vorabentscheidung bindet formell nur im Hinblick auf das Ausgangsverfahren, entfaltet jedoch faktisch über den Anlassfall hinaus eine weitreichende präzedenzbildende Kraft⁹⁶.

b) Inzidente Normenkontrolle, Art. III-285 VerfE

Im inzidenten Normenkontrollverfahren kann jede Partei in einem Rechtsstreit vor dem Gerichtshof, bei dem es auf die Geltung eines Europäischen Gesetzes oder einer Europäischen Verordnung des Ministerrates, der Kommission oder der EZB ankommt, die Unanwendbarkeit dieses Rechtsaktes aus den in Art. III-270 II VerfE genannten Gründen geltend machen, Art. III-285 VerfE. Auch hier wurde im Vergleich zu Art. 241 EGV der Begriff des „Europäischen Gesetzes“ eingeführt. Unter „Verordnung“ versteht der Gerichtshof auch Rechtshandlungen der Organe der Union, die nicht in Form einer Verordnung ergangen sind, aber eine gleiche Wirkung entfalten⁹⁷.

Dieses Verfahren vervollständigt die allgemeine Rechtmäßigkeitskontrolle für die Fälle, in denen es Individuen nicht möglich ist, sekundäres Gemeinschaftsrecht mit der Nichtigkeitsklage unmittelbar anzufechten⁹⁸. Dieses Verfahren schafft aber keine selbstständige Klageart, sondern nur die Möglichkeit, sekundäres Gemeinschaftsrecht innerhalb eines anderen Verfahrens auf seine Gültigkeit hin überprüfen zu lassen⁹⁹.

Da Art. III-285 VerfE nur den Zweck hat, „den Rechtsunterworfenen gegen die Anwendung rechtswidriger Verordnungen [und Gesetze] zu schützen, ohne dass dabei der Bestand der Verordnung [oder des Gesetzes] selbst in Frage gestellt würde“¹⁰⁰, ist bei der erfolgreichen Geltendmachung der Inzidentrüge das rechtswidrige Gemeinschaftsrecht nicht als „erga omnes“¹⁰¹ nichtig, sondern bloß als „inter partes“¹⁰² unanwendbar anzusehen.

⁹³ Dausers, Gutachten D zum 60. Deutschen Juristentag Münster 1994, Seite D 54

⁹⁴ sog. „indirekter Verwaltungsvollzug“

⁹⁵ Constantinesco, Das Recht der Europäischen Gemeinschaften, Bd. I, Seite 837

⁹⁶ Dausers, Gutachten D zum 60. Deutschen Juristentag Münster 1994, Seite D 55

⁹⁷ Schweitzer / Hummer, Europarecht, Rn. 548 (Fn. 554)

⁹⁸ Schweitzer / Hummer, Europarecht, Rn. 549

⁹⁹ Schweitzer / Hummer, aaO

¹⁰⁰ EuGH, Slg. 1962, 1027, 1042 (für Art. 184 EGV, jetzt Art. 241 EGV)

¹⁰¹ gegen alle

c) Einstweiliger Rechtsschutz, Art. III-286 VerfE

Art. III-286 VerfE ist wortgleich mit Art. 243 EGV, der derzeit den einstweiligen Rechtsschutz regelt. Danach haben Klagen vor dem Gerichtshof grundsätzlich keine aufschiebende Wirkung. Der Gerichtshof kann jedoch die Durchführung der angefochtenen Handlung aussetzen. Auch kann er in den bei ihm anhängigen Verfahren einstweilige Anordnungen treffen, Art. III-287 VerfE.

d) Gutachtenverfahren, Art. III-227 XII VerfE

Mit einem Gutachten wird auf Antrag eines Mitgliedstaates, des Europäischen Parlaments, des Ministerrates oder der Kommission über die Verfassungskonformität einer geplanten Übereinkunft nach den Art. III-225 ff. VerfE entschieden. Eine vergleichbare Regelung enthält Art. 300 VI EGV. Ist das Gutachten ablehnend, kann das in Aussicht genommene Abkommen nur dann in Kraft treten, wenn es entsprechend dem Gutachten abgeändert oder die Verfassung nach dem Verfahren des Art. IV-6 VerfE revidiert wird, Art. III-227 XII VerfE. Sinn dieser vorbeugenden Rechtskontrolle ist es, Konflikte zwischen der Völkerrechts- und Gemeinschaftsrechtsordnung zu vermeiden¹⁰³; es soll verhindert werden, dass die EU völkerrechtliche Verpflichtungen eingeht, die dem Unionsrecht widersprechen bzw. für die keine Unionskompetenz besteht¹⁰⁴.

e) Schiedsklausel- und Schiedsvertragsverfahren, Art. III-279, 280 VerfE

Im Schiedsklauselverfahren ist der Gerichtshof zuständig für Entscheidungen aufgrund einer Schiedsklausel, die in einem von der Union oder für ihre Rechnung abgeschlossenen öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen Vertrag enthalten ist, Art. III-279 VerfE. Der Gerichtshof wird aber nicht als Schiedsgericht im herkömmlichen Sinne tätig¹⁰⁵.

Nach Art. III-280 VerfE ist der Gerichtshof im Schiedsvertragsverfahren für jede mit dem Gegenstand der Verfassung in Zusammenhang stehende Streitigkeit zwischen Mitgliedstaaten zuständig, wenn dies bei ihm aufgrund eines Schiedsvertrages anhängig gemacht wird.

Die Art. 238, 239 EGV wurden in den Verfassungsentwurf fast wörtlich übernommen.

3. Rechtsmittelverfahren, Art. III-263 I UA 2, II, III UA 3 VerfE

Aus Art. III-263 VerfE lässt sich entnehmen, dass gegen Entscheidungen des Europäischen Gerichts Erster Instanz und der Fachgericht Rechtsmittel zulässig sind. Im Rahmen des Art. III-263 I VerfE sind diese Rechtsmittel auf Rechtsfragen beschränkt. Nach Art. III-263 II UA 2, III VerfE können Entscheidungen des Europäischen Gerichts Erster Instanz überprüft werden, wenn die ernste Gefahr besteht, dass die Einheit oder Kohärenz des Unionsrechts berührt wird. Weitere Bestimmungen enthält die Satzung des Gerichtshofs.

¹⁰² frei übersetzt: im konkreten Fall

¹⁰³ Dausen, Gutachten D zum 60. Deutschen Juristentag Münster 1994, Seite D 56

¹⁰⁴ Dausen, aaO

¹⁰⁵ Schweitzer / Hummer, Europarecht, Rn. 552

III. Zuständigkeiten

Der Verfassungsentwurf enthält außer der Zuständigkeiten in Teil III Titel VI Kapitel I Abschnitt 1 Unterabschnitt 5¹⁰⁶ weitere, im gesamten Entwurf verstreute, Zuständigkeiten.

1. Zuständigkeiten des Gerichtshofs

Der Gerichtshof als Organ der Union ist zunächst für alle Verfahren zuständig. Im Verfassungsentwurf werden besondere Zuständigkeiten vor allem an das EuG verwiesen. Aber auch allgemeine Zuständigkeitsverweise an den „Gerichtshof“ sind vorhanden.

Nach Art. III-17 VerfE kann die Kommission oder ein Mitgliedstaat in Abweichung von den Art. III-265 und III-266 VerfE unmittelbar den Gerichtshof anrufen, „[...] wenn die Kommission oder der Staat der Auffassung ist, dass ein anderer Mitgliedstaat die in den Art. III-6 und III-34 [VerfE] vorgesehenen Befugnisse missbraucht“. Dasselbe gilt nach Art. III-57 II VerfE dann, wenn die Kommission oder ein Mitgliedstaat der Auffassung ist, dass ein (anderer) Mitgliedstaat Beihilfen gewährt hat, die mit dem Binnenmarkt nach Art. III-56 VerfE unvereinbar sind, nachdem die Kommission einen Europäischen Beschluss erlassen hat, der darauf abzielt, dass der betreffende Staat diese Beihilfen aufhebt oder umgestaltet und er dem binnen einer bestimmten Frist nicht nachkommt. Gleiches gilt auch, wenn ein Mitgliedstaat gegen die in Art. III-65 VerfE vorgesehenen Befugnisse missbraucht, Art. III-65 IX VerfE.

Weitere Zuständigkeiten des Gerichtshofs finden sich in Art. III-209 VerfE, der dem Gerichtshof die Zuständigkeit über die Kontrolle der Einhaltung dieses Artikels zuweist. In der Präambel der Charta der Grundrechte der Union ist weiterhin festgelegt, dass „[...] die Charta von den Gerichten der Union [...] ausgelegt [wird]“. Auch für Amtsenthebungsverfahren der Kommissare (Art. III-251 i.V.m. Art. III-253 VerfE) und der Mitglieder des Rechnungshofes (Art. III-291 VerfE) ist der Gerichtshof zuständig. Zudem kann der Gerichtshof die Zwangsvollstreckung aussetzen (Art. III-307 VerfE) und kontrolliert die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips (Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit¹⁰⁷, Nr. 7).

Im Bereich der 2. Säule (GASP) sollte nach ersten Plänen des Konvents die Gerichtsbarkeit vollständig ausgeschlossen werden. Nach einem Vorschlag *Fischers*¹⁰⁸ ist nun aber in Art. III-282 VerfE geregelt, dass der Gerichtshof „[...] für die unter den Voraussetzungen des Art. III-270 IV [VerfE] erhobenen Klagen betreffend die Überwachung der Rechtmäßigkeit restriktiver Maßnahmen gegenüber natürlichen und juristischen Personen, die der Rat auf Grundlage von Art. III-193 [VerfE] erlassen hat“, zuständig ist. Nach Art. 46 EUV ist der Gerichtshof für Klagen gegen Handlungen im Bereich der GASP, einschließlich solcher, die den Abschluss internationaler Übereinkünfte zum Gegenstand haben, nicht zuständig. Gemäß Art. 230 EGV kann der Gerichtshof also solche Handlungen nicht für nichtig erklären. In Art. 47 EUV heißt es jedoch, dass die Bestimmungen des „dieses Vertrages“ die des EGV unberührt lassen. Nach Art. 46 EUV gelten die Bestimmungen des EGV über die Zuständigkeit des Gerichtshofs und die Ausübung dieser Zuständigkeit für Art. 47 EUV. Somit ist der Gerichtshof jedenfalls dafür zuständig, sicherzustellen, dass Handlungen, die den Abschluss internatio-

¹⁰⁶ zu finden im Amtsblatt der Europäischen Union C 169/77-81 vom 18.7.2003 (Art. III-258 ff. VerfE)

¹⁰⁷ zu finden im Amtsblatt der Europäischen Union C 169/95 vom 18.7.2003

¹⁰⁸ Fischer, Suggestion for amendment of Article III-278, abzurufen unter: <http://european-convention.eu.int/Docs/Treaty/pdf/882/Art%20III%20278%20Fischer%20DE.pdf>

nalere Übereinkünfte im Bereich der GASP zum Gegenstand haben, nicht in die Zuständigkeiten übergreifen, die die Bestimmungen des EGV der Gemeinschaft zuweisen¹⁰⁹. Es gab dann im Arbeitskreis „Gerichtshof“ mehrere Ansätze, wie dieses Problem im Verfassungsentwurf gelöst werden könnte¹¹⁰. Von einer vollständigen Kontrolle der Maßnahmen im Bereich der GASP durch den Gerichtshof bis hin zu gar keiner Kontrolle wurde alles vertreten. Schließlich wurde der Kompromiss des Art. III-282 VerfE erzielt¹¹¹.

Auch ist nach Art. III-283 VerfE die Rechtskontrolle des Gerichtshofs im Bereich Justiz und Inneres stark eingeschränkt¹¹². Kaufmann¹¹³ plädierte daher für eine komplette Streichung des Artikels, was freilich nicht geschah.

2. Verteilung der Zuständigkeiten

a) Zuständigkeiten des Europäischen Gerichtshofs

Der Verfassungsentwurf enthält außer den Rechtsmittelzuständigkeiten¹¹⁴ keine besonderen Zuständigkeiten des Europäischen Gerichtshofs. Aus Art. III-263 I UA 1, S. 1 VerfE lässt sich allerdings entnehmen, dass die Satzung dem Europäischen Gerichtshof Klagen vorbehalten kann. Man kann außerdem folgern, dass der Europäische Gerichtshof grundsätzlich für alle Verfahrensarten der Verfassung zuständig ist, mit Ausnahme der Verfahren im ersten Rechtszug, die dem Europäischen Gericht Erster Instanz oder den Fachgerichten in der Verfassung gesondert zugewiesen sind.

Erwähnenswert ist allerdings noch, dass der EuGH über Rechtssachen entscheidet, die vom EuG an ihn gemäß Art. III-263 III VerfE verwiesen werden. Dies geschieht dann, „wenn das Gericht der Auffassung ist, dass eine Rechtssache eine Grundsatzentscheidung erfordert, die die Einheit oder die Kohärenz des Unionsrechts berühren könnte [...]“, Art. III-263 III VerfE.

b) Zuständigkeiten des Europäischen Gerichts Erster Instanz

Art. III-263 I UA 1, S. 1 VerfE bestimmt, dass das Europäische Gericht Erster Instanz zuständig ist für Verfahren im ersten Rechtszug nach den Art. III-270, 272, 275, 277 und 279 VerfE, mit Ausnahme derjenigen Klagen, die einem Fachgericht übertragen werden und der Klagen, die gemäß der Satzung dem Europäischen Gerichtshof vorbehalten sind. Das Euro-

¹⁰⁹ EuGH, Slg. 1998, I-2763

¹¹⁰ vgl. Europäischer Konvent, Gerichtlichen Kontrolle der Angelegenheiten der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (Arbeitsdokument Nr. 10), abzurufen unter: <http://register.consilium.eu.int/pdf/de/03/cv00/cv00689-re01de03.pdf>

¹¹¹ vgl. vertiefend Europäischer Konvent – Ergänzender Bericht zur Frage der gerichtlichen Kontrolle über die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (CONV 689/1/03), abzurufen unter: <http://register.consilium.eu.int/pdf/de/03/cv00/cv00689-re01de03.pdf>

¹¹² vgl. Fischer, Suggestion for amendment of Article III-279, abzurufen unter: <http://european-convention.eu.int/Docs/Treaty/pdf/882/Art%20III%20279%20Fischer%20DE.pdf>

¹¹³ Kaufmann, Suggestion for amendment of Article III-279, abzurufen unter: <http://european-convention.eu.int/Docs/Treaty/pdf/882/Art%20III%20279%20Kaufmann%20DE.pdf>

¹¹⁴ siehe dazu gleich unten Seite 23 (C. III. 3.)

päische Gericht Erster Instanz kann darüber hinaus auch für andere Kategorien von Klagen zuständig sein, wenn dies in der Satzung vorgesehen ist, Art. III-263 I UA 2 VerfE.

c) Zuständigkeiten der Fachgerichte

Nach Art. III-264 I UA 1, S. 1 VerfE sind die Fachgerichte für Entscheidungen im ersten Rechtszug über Klagen zuständig, die in besonderen Sachgebieten erhoben werden. Welche Klagen das im Einzelnen sind, bestimmt das Europäische Gesetz über die Errichtung des jeweiligen Fachgerichts¹¹⁵, Art. III-264 II VerfE.

3. Zuständigkeiten im Rechtsmittelverfahren

Nach Art. III-263 VerfE kann ein auf Rechtsfragen beschränktes¹¹⁶ Rechtsmittel beim EuGH gegen Entscheidungen des EuG in den in Art. III-263 I UA 1, S. 1, I UA 2 VerfE genannten Verfahren nach Maßgabe der Bedingungen und innerhalb der Grenzen, die in der Satzung des Gerichtshofs vorgesehen sind, eingelegt werden, Art. III-263 I UA 2 VerfE.

Das EuG entscheidet nach Art. III-263 II UA 1 VerfE über Rechtsmittel, die gegen eine Entscheidung der Fachgerichte eingelegt wurden. Die Rechtsmittel müssen auf Rechtsfragen begrenzt sein und können nur dann Sachfragen betreffen, wenn dies das Europäische Gesetz über die Einrichtung des Fachgerichts vorsieht, Art. III-264 III VerfE. Diese Entscheidungen des EuG können nach Maßgabe der Bedingungen und innerhalb der Grenzen, die in der Satzung vorgesehen sind, nach Art. III-263 II UA 2 VerfE dann vom EuGH überprüft werden, wenn die ernste Gefahr besteht, dass die Einheit oder Kohärenz des Unionsrechts berührt wird.

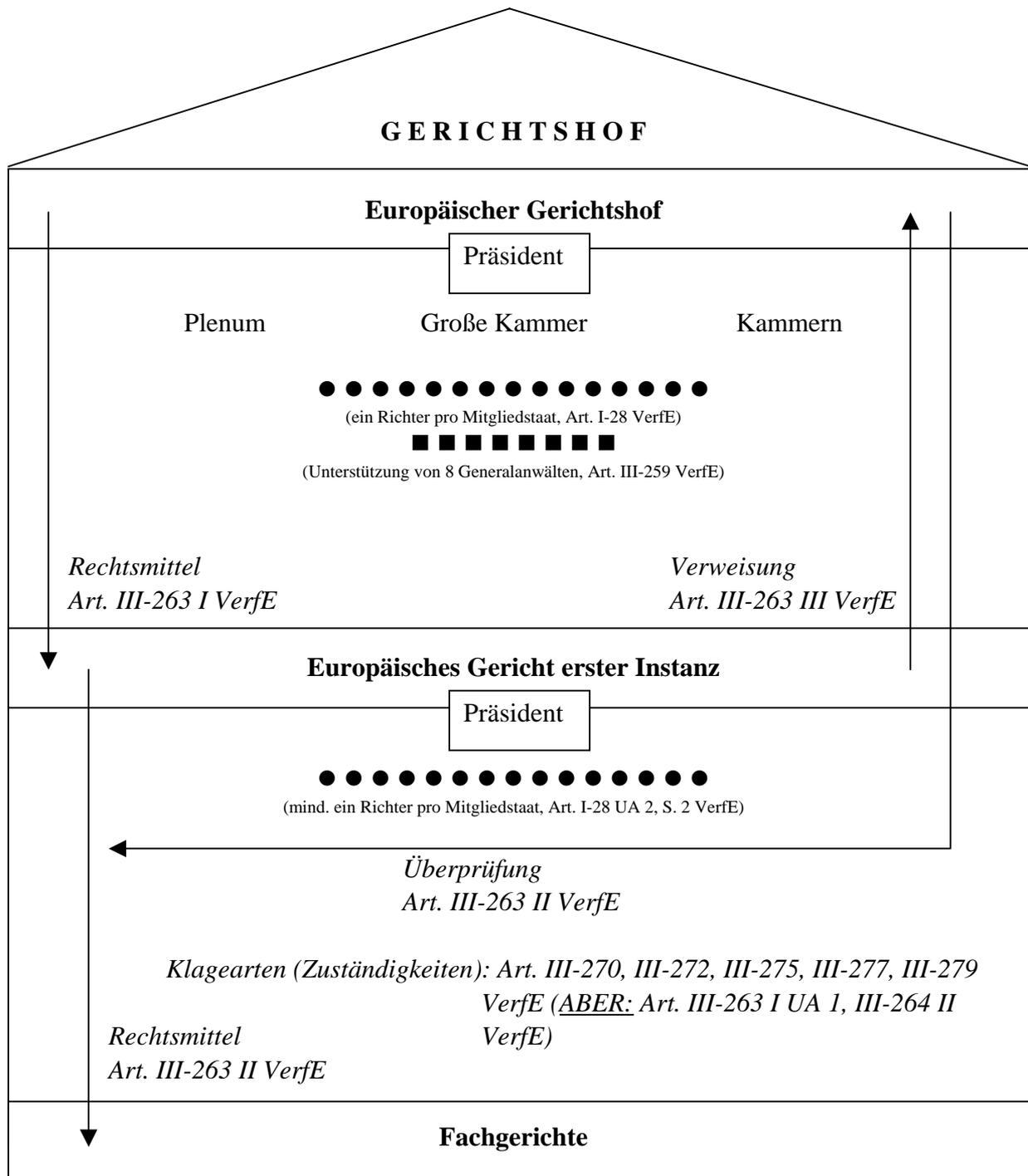
Schließlich ist der EuGH nach Art. III-263 III UA 3 VerfE für Rechtsmittelverfahren gegen Entscheidungen des EuG über Anträge auf Vorabentscheidungen zuständig, wenn die ernste Gefahr besteht, dass die Einheit und Kohärenz des Unionsrechts berührt wird.

¹¹⁵ bis heute ist kein solches Gesetz erlassen worden, auch nicht für die „Gerichtlichen Kammern“

¹¹⁶ also eines, das sich eben nicht auf die (falsche oder unvollständige) Feststellung eines Sachverhaltes bezieht

IV. Zusammenfassung

Als Zusammenfassung wird das oben dargestellte¹¹⁷ Schema weitergeführt:



¹¹⁷ siehe oben, Seite 10 (B. IV.)

D. Ergänzung des Rechtsschutzsystems durch einer verfassungsexterne Gerichtsbarkeit: Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte

Schon früh wurde im Konvent die Einführung einer Klagemöglichkeit vor dem EuGH gefordert, die der deutschen Verfassungsbeschwerde entlehnt sein sollte¹¹⁸. Dies ist leider nicht geschehen¹¹⁹. Deshalb ist es meiner Meinung nach erforderlich, an dieser Stelle kurz auf den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte einzugehen, der insofern eine verfassungsexterne Ergänzung zur Judikative der EU darstellt.

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte¹²⁰ wird aus einer Anzahl von Richtern zusammengesetzt, die der Anzahl der Mitgliedstaaten¹²¹ entspricht (zur Zeit 41¹²²), Art. 20 EMRK. Die Richter werden durch die Parlamentarische Versammlung der Vertragsparteien (Art. 22 I EMRK) für sechs Jahre gewählt (Art. 23 I 1 EMRK). Die Richter gehören dem Gerichtshof in ihrer persönlichen Eigenschaft an, Art. 21 II EMRK. Ihre Amtszeit endet mit Vollendung des 70. Lebensjahrs, Art. 23 VI EMRK. Das Plenum des Gerichtshofs wählt seinen Präsidenten, zwei Vizepräsidenten und zwei weitere Präsidenten der Sektionen für drei Jahre, Art. 26 EMRK.

Jeder Mitgliedstaat (Staatenbeschwerde, Art. 33 EMRK) oder jede Einzelperson, die behauptet, Opfer einer Konventionsverletzung zu sein (Individualbeschwerde, Art. 34 EMRK), kann direkt eine Beschwerde beim Gerichtshof in Straßburg einlegen mit der Behauptung, eines seiner durch die Konvention garantierten Rechte sei durch einen Mitgliedsstaat verletzt worden. Das Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte ist kontradiktorisch. Die Verhandlungen sind grundsätzlich öffentlich, soweit nicht die Kammer oder Grosse Kammer aus besonderen Umständen anders entscheidet.

Problematisch ist in diesem Zusammenhang noch die Frage, ob die EU der EMRK beitreten kann. Geregelt ist diese Materie in Art. 7 VerfE, wonach die Union den Beitritt zur EMRK anstrebt. Art. 56 I EMRK lässt aber nur den Beitritt von Staaten zu. Wenn die EU also beitreten wollte, müsste zunächst die EMRK geändert werden¹²³. Zur Vertiefung dieses Themas sei auf die Arbeit und das Referat von *Alexander Görs*¹²⁴ verwiesen.

¹¹⁸ vgl. dazu z.B. Hölscheidt, Jour fixe EU-Verfassungskonvent, abzurufen unter: http://europa.eu.int/futurum/documents/speech/sp270902_de.pdf oder Teufel, Konturen der Europäischen Verfassung, abzurufen unter: <http://www.rewi.hu-berlin.de/WHI/english/fce/fce303/teufel.pdf>

¹¹⁹ vgl. z.B. Minister für Bundes- und Europaangelegenheiten und Chef der Staatskanzlei des Freistaates Thüringen, Der Europäische Konvent zur Zukunft der EU – Halbzeitbilanz und Ausblick, S. 9, abzurufen unter: <http://www.thueringen.de/imperia/md/content/tsk/europa/8.pdf>

¹²⁰ siehe zur Geschichte und zu den Grundlagen die Homepage des Gerichtshofs unter http://www.coe.int/T/D/Menschenrechtsgerichtshof/#P58_6286

¹²¹ gemeint sind hier nicht die Mitgliedstaaten der EU, sondern die der EMRK (!)

¹²² siehe zur Liste der Richter die Homepage des Gerichtshofs unter o.g. Internetadresse (Fn. 118)

¹²³ vgl. Steiner, Der Verfassungsentwurf des EU-Konvents – Bewertung der Strukturentscheidungen, Seite 35 f., abzurufen unter: http://www.zei.de/download/zei_dp/dp_c124_zei.pdf

¹²⁴ Görs, Das Bekenntnis zu den europäischen Grundwerten im Verfassungsentwurf, S. 15 f.

E. Schlussbemerkung

Es lässt sich sicher sagen, dass der Gerichtshof der Europäischen Union nach wie vor eine sehr machtvolle Institution ist. Das ist zum einen auch notwendig, damit er seiner Integrationsfunktion in der EU nachkommen kann. Fraglich könnte aber andererseits sein, ob nicht ein größeres Mitbestimmungsrecht der Unionsbürger¹²⁵ der Integration dienlicher ist. Durch weiterreichende Befugnisse des Europäischen Parlamentes hätten die Wähler wohl eher das Gefühl, durch ihre Stimme etwas bewegen zu können. Das muss natürlich auch im Hinblick auf den Gerichtshof gelten. Meiner Meinung nach sollte daher nicht der Gerichtshof selbst, sondern das Europäische Parlament die Satzungen der Gerichte beschließen. Auch die Wahl der Richter sollte in die Hände des Europäischen Parlaments gelegt werden. Dies würde zwar zu einem Machtverlust des Gerichtshofs führen, der aber eben durch die demokratischere Legitimierung der Handlungen des Gerichtshofs kompensiert wird.

Eine andere Frage drängt sich auf, wenn man bedenkt, dass nach der Erweiterung der EU am 01.05.2004 der Gerichtshof aus mindestens 50 Richtern bestehen wird¹²⁶. Dazu kommen die Generalanwälte und ein unglaublich großes Heer an Referenten, Schreibkräften, Dolmetschern u.s.w. Vor allem den neuen Mitgliedstaaten wird schwerlich beizubringen sein, warum sie auf Subventionen verzichten sollen, die andere vor ihnen noch erhalten haben, der Gerichtshof aber aus Hunderten von (z.T. gut) bezahlten Menschen bestehen muss. Angesichts der derzeitigen wirtschaftlichen Lage in den Mitgliedstaaten sollte auch die EU sparen, aber eben an den richtigen Stellen. Dass man mit wesentlich weniger Richtern einen ebenso effektiven Rechtsschutz erzielen kann, machen uns andere große Länder, wie zum Beispiel die USA, vor.

Auf der derzeitigen Regierungskonferenz 2003 „Die Zukunft der Union“¹²⁷ wird man sich wohl, wenn überhaupt, nur am Rande mit dem Gerichtshof beschäftigen. Aufgrund des engen Zeitrahmens sind andere Fragen, wie z.B. die Frage nach einem europäischen Außenminister und der damit verbundenen gemeinsamen Außenpolitik im Hinblick auf die Zerwürfnisse innerhalb der EU im Irak-Konflikt, drängender. Daher werden wohl auch kaum Änderungen im Verfassungsentwurf vorgenommen werden, die den Gerichtshof unmittelbar betreffen.

¹²⁵ vgl. zum Begriff Art. 8 VerfE

¹²⁶ 25 für den EuGH und mindestens 25 für das EuG, zzgl. weitere bei den Fachgerichten

¹²⁷ vgl. die Homepage der Regierungskonferenz unter: <http://ue.eu.int/igc/index.asp?lang=DE>

LITERATURVERZEICHNIS

Hinweis: Die Internetseiten wurden zuletzt besucht am 7. Dezember 2003. Die Adressen könnten sich nach diesem Zeitpunkt geändert haben.

● Lehrbücher

- Bleckmann, Albert Europarecht – Das Recht der Europäischen Union und der Europäischen Gemeinschaften, 6. Auflage [Köln, Berlin, Bonn, München] 1997
- Constantinesco, Léon-Jean Das Recht der Europäischen Gemeinschaften I: Das institutionelle Recht, 1. Auflage [Baden-Baden] 1977
- Geiger, Rudolf /
Kahn, Daniel-Erasmus Europarecht, 1. Auflage [München] 1997
- Hakenberg, Waltraud /
Stix-Hackl, Christine Handbuch zum Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof, 1. Auflage [Baden-Baden, Wien] 1996
- Herdegen, Matthias Europarecht, 5. Auflage [München] 2003
- Köbler, Gerhard Juristisches Wörterbuch, 9. Auflage [München] 1999
- Schweitzer, Michael /
Hummer, Waldemar Europarecht – Das Recht der Europäischen Union – Das Recht der Europäischen Gemeinschaften (EGKS, EG, EAG) – mit Schwerpunkt EG, 5. Auflage [Neuwied, Krefeld, Berlin] 1996
- Wechsler, Benedikt Der Europäische Gerichtshof in der EG-Verfassungswendung, 1. Auflage [Baden-Baden] 1995
- Zippelius, Reinhold Allgemeine Staatslehre, 14. Auflage [München] 2003

● Kommentare

- Grabitz, Eberhard /
Hilf, Meinhard Das Recht der Europäischen Union, Band II: EUV / EGV, Loseblatt-Kommentar [München] 2003

● Aufsätze und Monographien

- Dauses, Manfred Empfiehlt es sich, das System des Rechtsschutzes und der Gerichtsbarkeit in der Europäischen Gemeinschaft, insbesondere die Aufgaben der Gemeinschaftsgerichte und der nationalen Gerichte weiterzuentwickeln?, Gutachten D zum 60. Deutschen Juristentag Münster 1994, [München] 1994
- Erichsen, Hans-Uwe /
Weiß, Richard System des europäischen Rechtsschutzes, in: Jura 1990, 528 ff.
- Everling, Ulrich Zur Funktion des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften als Verwaltungsgericht, in: Festschrift für Konrad Redeker zum 70. Geburtstag, [München] 1993
- Glaeser, Armin Die Vorlagepflicht unterinstanzlicher Gerichte im Vorabentscheidungsverfahren, in: EuR 1990, 143 ff.
- Hölscheidt, Sven Jour fixe EU-Verfassungskonvent – Der Europäische Konvent vor seiner entscheidenden Phase, im Internet unter: http://europa.eu.int/futurum/documents/speech/sp270902_de.pdf
- Peers, Steve Statewatch – EU Constitutional annotation no 3, im Internet unter: <http://www.statewatch.org/news/2003/aug/constitution-annotation3.pdf>
- Sack, Jörn Zur künftigen europäischen Gerichtsbarkeit nach Nizza, in: EuZW 2001, 77
- Steiner, Ulrike Der Verfassungsentwurf des EU-Konvents – Bewertung der Strukturentscheidungen, im Internet unter: http://www.zei.de/download/zei_dp/dp_c124_zei.pdf

● Sonstige Dokumente

- Berger, Maria Suggestion for amendment of Article 20, im Internet unter: <http://european-convention.eu.int/Docs/Treaty/pdf/420/20Berger%20EN.pdf>
- Europäische Kommission Die Organe und Einrichtungen der Europäischen Union – Wer macht was in der Europäischen Union?, im Internet unter: http://europa.eu.int/comm/igc2000/dialogue/info/offdoc/guidecitoyen_de.pdf
- Europäische Kommission Regierungskonferenz 2000 – Themenbezogene Arbeitsunterlagen: Der Gerichtshof, im Internet unter: http://europa.eu.int/comm/archives/igc2000/geninfo/fact-sheets/fact-sheet11/index_de.htm

Europäischer Konvent	Bericht über die Sitzung des Arbeitskreises zum Gerichtshof vom 3. März 2003, CONV 619/03, im Internet unter: http://register.consilium.eu.int/pdf/de/03/cv00/cv00619de03.pdf
Europäischer Konvent	Ergänzender Bericht zur Frage der gerichtlichen Kontrolle über die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, CONV 689/1/03, REV 1, im Internet unter: http://register.consilium.eu.int/pdf/de/03/cv00/cv00689-re01de03.pdf
Fischer, Joschka	Suggestion for amendment of Article 20, im Internet unter: http://european-convention.eu.int/Docs/Treaty/pdf/420/20Fischer.pdf
Fischer, Joschka	Suggestion for amendment of Article III-258, im Internet unter: http://european-convention.eu.int/Docs/Treaty/pdf/882/Art%20III%20258%20Fischer%20DE.pdf
Fischer, Joschka	Suggestion for amendment of Article III-278, im Internet unter: http://european-convention.eu.int/Docs/Treaty/pdf/882/Art%20III%20278%20Fischer%20DE.pdf
Fischer, Joschka	Suggestion for amendment of Article III-279, im Internet unter: http://european-convention.eu.int/Docs/Treaty/pdf/882/Art%20III%20279%20Fischer%20DE.pdf
Freistaat Thüringen (Hrsg.)	Der Europäische Konvent zur Zukunft der EU – Halbzeitbilanz und Ausblick, im Internet unter: http://www.thueringen.de/imperia/md/content/tsk/europa/8.pdf
Kaufmann, Sylvia-Yvonne	Suggestion for amendment of Article 20, im Internet unter: http://european-convention.eu.int/Docs/Treaty/pdf/420/20Kaufmann%20DE.pdf
Kaufmann, Sylvia-Yvonne	Suggestion for amendment of Article III-256, im Internet unter: http://european-convention.eu.int/Docs/Treaty/pdf/882/Art%20III%20256%20Kaufmann%20DE.pdf
Kaufmann, Sylvia-Yvonne	Suggestion for amendment of Article III-260, im Internet unter: http://european-convention.eu.int/Docs/Treaty/pdf/882/Art%20III%20260%20Kaufmann%20DE.pdf
Kaufmann, Sylvia-Yvonne	Suggestion for amendment of Article III-279, im Internet unter: http://european-convention.eu.int/Docs/Treaty/pdf/882/Art%20III%20279%20Kaufmann%20DE.pdf
Teufel, Erwin	Suggestion for amendment of Article 20, im Internet unter: http://european-convention.eu.int/Docs/Treaty/pdf/420/20Teufel%20EN.pdf

Teufel, Erwin

Konturen der Europäischen Verfassung – Vortrag an der Humboldt-Universität zu Berlin am 23. April 2003, im Internet unter:
<http://www.rewi.hu-berlin.de/WHI/english/fce/fce303/teufel.pdf>

● **Weiterführende Internetlinks (Auswahl)**

Homepage des Gerichtshofs:

http://europa.eu.int/institutions/court/index_de.htm

Homepage des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte:

<http://www.echr.coe.int/>

Homepage des Europäischen Konvents:

<http://european-convention.eu.int/>

Centrum für angewandte Politikforschung (CAP):

<http://www.cap.uni-muenchen.de/index.htm>

Walter Hallstein Institut für Europäisches Verfassungsrecht:

<http://www.whi-berlin.de/>