

Gerichtshof

Siegfried Magiera / Matthias Niedobitek

Im Jahr 2005 wurde die Zuständigkeit des Gerichtshofs (EuGH) für Vorabentscheidungen im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen, der sog. 3. Säule der Europäischen Union, durch Erklärungen Frankreichs und Ungarns erweitert.¹ Während Ungarn die Befugnis, Vorabentscheidungsersuchen an den EuGH zu richten, gemäß Art. 35 Abs. 3 lit. a) des EU-Vertrags (EUV) auf letztinstanzliche Gerichte beschränkte, erstreckte Frankreich diese Befugnis gemäß Art. 35 Abs. 3 lit. b) EUV auf alle nationalen Gerichten und behielt sich zudem vor, die letztinstanzlichen Gerichte nach Maßgabe innerstaatlicher Bestimmungen zur Vorlage zu verpflichten.

Die Rechtsgrundlagen für die Tätigkeit des EuGH und des Gerichts erster Instanz (GeI) wurden im Jahr 2005 in verschiedenen Punkten geändert oder ergänzt. In die EuGH-Satzung wurden zwei Artikel eingefügt, um die Bedingungen und Grenzen für die Überprüfung bestimmter Entscheidungen des GeI durch den EuGH – es handelt sich um Rechtsmittelentscheidungen des GeI gemäß Art. 225 Abs. 2 EG-Vertrag (EGV) und um Vorabentscheidungen des GeI gemäß Art. 225 Abs. 3 EGV – näher zu bestimmen.² Durch eine Änderung seiner Verfahrensordnung³ verfolgt der EuGH insbesondere das Ziel, die Dauer der Verfahren, vor allem der Vorabentscheidungsverfahren, zu verkürzen. Ferner soll der Einsatz elektronischer Kommunikationsmittel erleichtert werden. Hierzu wird der EuGH ermächtigt, die Voraussetzungen festzulegen, unter denen ein elektronisch übermittelter Schriftsatz als Urschrift gilt. Durch eine weitere Änderung der Verfahrensordnung⁴ wurden die Vorschriften über die Besetzung der Spruchkörper geändert und einige Bestimmungen der Verfahrensordnung klarer gefasst. Auch die Verfahrensordnung des GeI wurde im Berichtszeitraum geändert.⁵

Das Gericht für den öffentlichen Dienst der Europäischen Union, das im Jahr 2004 vom Rat errichtet worden war,⁶ konnte nach Abschluss der hierfür erforderlichen Verfahrensschritte mit Ablauf des Jahres 2005 seine Arbeit aufnehmen. Am 22. Juli 2005 hatte der Rat – nach schwierigen Verhandlungen im Ausschuss der Ständigen Vertreter⁷ – einen Beschluss zur Ernennung der sieben Richter des Gerichts gefasst.⁸ Ihren Amtseid leisteten die Richterinnen und Richter am 5. Oktober.⁹ Am 6. Oktober wählten sie Paul J. Mahoney zum Präsidenten des Gerichts.¹⁰ Am 30. November erfolgte die Bildung und Besetzung der

1 Vgl. ABl. der EU, C 318 v. 14.12.2005, S. 1.

2 Beschluss 2005/696/EG, Euratom des Rates v. 03.10.2005, ABl. der EU, L 266 v. 11.10.2005, S. 60; Berichtigung in ABl. der EU, L 301 v. 18.11.2005, S. 21.

3 ABl. der EU, L 203 v. 04.08.2005, S. 19; Berichtigung in ABl. der EU, L 252 v. 28.09.2005, S. 27.

4 ABl. der EU, L 288 v. 29.10.2005, S. 51.

5 ABl. der EU, L 298 v. 15.11.2005, S. 1; siehe auch den Text zu Anm. 16.

6 Vgl. Siegfried Magiera/Matthias Niedobitek: Gerichtshof, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2005, S. 102.

7 Vgl. Europe No. 8992 v. 16.07.2005, S. 15.

8 ABl. der EU, L 197 v. 28.07.2005, S. 28.

9 ABl. der EU, C 271 v. 29.10.2005, S. 27.

10 ABl. der EU, C 271 v. 29.10.2005, S. 27.

Kammern; ferner wurden Kriterien für die Zuweisung der Rechtssachen an die Kammern verabschiedet.¹¹ Am selben Tag leistete Waltraud Hakenberg, die am 9. November zur Kanzlerin des Gerichts ernannt worden war,¹² ihren Eid.¹³ Schließlich stellte der Präsident des Gerichtshofes am 2. Dezember 2005 förmlich fest, dass das Gericht für den öffentlichen Dienst ordnungsgemäß konstituiert ist.¹⁴

Im Hinblick auf die Konstituierung des Gerichts wurde am 3. Oktober 2005 die EuGH-Satzung ergänzt, um Einzelheiten der nur ausnahmsweise zulässigen Überprüfung einer Rechtsmittelentscheidung des GeI durch den EuGH zu regeln,¹⁵ insbesondere die Möglichkeit einer Rückverweisung an das GeI sowie die Bedingungen für eine endgültige Entscheidung durch den EuGH. Das GeI fügte am 12. Oktober 2005 in seine Verfahrensordnung einen Titel betreffend Rechtsmittel gegen Entscheidungen des Gerichts für den öffentlichen Dienst ein.¹⁶ Am 6. Dezember 2005 richtete das GeI eine spezielle Kammer für Rechtsmittel gegen Entscheidungen des Gerichts für den öffentlichen Dienst ein;¹⁷ am 15. Dezember 2005 beschloss es, 117 bei ihm anhängige Rechtssachen an das Gericht für den öffentlichen Dienst zu verweisen.¹⁸

Die Zahl der beim EuGH im Jahr 2005 anhängig gemachten Rechtssachen lag mit 474 erneut unter dem Vorjahresniveau (2004: 531), nachdem bereits im Vorjahr ein leichter Rückgang zu verzeichnen war. Die prozentuale Verteilung der neu anhängig gemachten Rechtssachen auf die einzelnen Verfahrensarten änderte sich gegenüber dem Vorjahr nicht wesentlich. Das Gewicht der Vorabentscheidungsersuchen blieb mit 46,6% auf Vorjahresniveau (2004: 46,9%). Der Anteil der direkten Klagen ging leicht zurück, von 41,2% (2004) auf 37,8%. Demgegenüber wiesen die Rechtsmittel mit 13,9% wieder einen leichten Anstieg auf (2004: 9,8%). Die Zahl der erledigten Rechtssachen lag mit 574 zwar deutlich unter der Zahl des Vorjahres (2004: 665), bewegte sich jedoch, gemessen an früheren Jahren, immer noch auf hohem Niveau, so dass die Zahl der zum Jahresende beim EuGH anhängigen Rechtssachen weiter reduziert werden konnte – von 840 (2004) auf 740. Beim GeI setzte sich der bisherige Trend einer stetigen Zunahme der neu anhängig gemachten Rechtssachen nicht fort, die Zahl ging von 536 (2004) auf 469 zurück. Da auch die Zahl der erledigten Rechtssachen mit 610 deutlich zunahm (2004: 361) – dies nicht zuletzt infolge der bereits erwähnten Verweisung von 117 Rechtssachen an das Gericht für den öffentlichen Dienst –, war beim GeI erstmals seit längerem wieder eine Reduzierung der zum Jahresende anhängigen Rechtssachen zu verzeichnen – von 1174 (2004) auf 1033.¹⁹

Grundfreiheiten

Der EuGH hatte bislang noch nicht entschieden, ob sich deutsche Rechtsreferendare, die einen Teil des juristischen Vorbereitungsdienstes in einem anderen Mitgliedstaat absol-

11 ABl. der EU, C 322 v. 17.12.2005, S. 16, 17.

12 Vgl. der ABl. EU, C 296 v. 26.11.2005, S. 39.

13 Vgl. der ABl. EU, C 322 v. 17.12.2005, S. 17.

14 ABl. der EU, L 325 v. 12.12.2005, S. 1.

15 ABl. der EU, L 266 v. 11.10.2005, S. 60; Berichtigung in ABl. der EU, L 301 v. 18.11.2005, S. 21.

16 ABl. der EU, L 298 v. 15.11.2005, S. 1.

17 Vgl. ABl. der EU, C 10 v. 14.01.2006, S. 19.

18 ABl. der EU, C 60 v. 11.03.2006, S. 34.

19 Die statistischen Daten beruhen auf den Jahresberichten des EuGH (vorliegend für die Jahre 2004 und 2005). Alle im vorliegenden Bericht verwendeten Zahlen sind Bruttozahlen, d.h. sie stehen für die Gesamtzahl von Rechtssachen unabhängig von Verbindungen wegen Sachzusammenhangs.

vieren, auf die Arbeitnehmerfreizügigkeit berufen können. Diese Gelegenheit bot sich dem EuGH in der Rechtssache C-109/04.²⁰ Der Kläger des Ausgangsverfahrens, der einen Teil des juristischen Vorbereitungsdienstes bei einer Anwaltskanzlei in London verbrachte, beantragte bei seinem Dienstherrn, dem Land Nordrhein-Westfalen, die Erstattung seiner Reisekosten. Auf Grund der geltenden Rechtsvorschriften verweigerte ihm das Land die Erstattung von Fahrtkosten, soweit der Erstattungsantrag die Strecke außerhalb des nationalen Hoheitsgebiets betraf. Im Rahmen des nationalen Klageverfahrens legte das Bundesverwaltungsgericht dem EuGH die Frage nach der Vereinbarkeit solcher nationalen Vorschriften mit Art. 39 EGV vor. Der EuGH prüfte zunächst, ob die Situation eines Rechtsreferendars wie des Klägers unter die Arbeitnehmerfreizügigkeit fällt. Insofern stellte er fest, dass Rechtsreferendare als Arbeitnehmer anzusehen sind, da sie eine tatsächliche und echte Tätigkeit im Lohn- und Gehaltsverhältnis ausüben. Dem steht nicht entgegen, dass die den Rechtsreferendaren gezahlte Vergütung nur eine Unterhaltsbeihilfe darstellt. Zu der Frage, ob die Tätigkeit eines Rechtsreferendars als „Beschäftigung in der öffentlichen Verwaltung“ gemäß Art. 39 Abs. 4 EGV vom Anwendungsbereich des Art. 39 EGV ausgeschlossen ist, musste der EuGH nicht abschließend Stellung nehmen, da der Kläger des Ausgangsverfahrens seinen Auslandsdienst bei einer Anwaltskanzlei absolvierte, mithin bei einer natürlichen oder juristischen Person des Privatrechts, die nach gefestigter Rechtsprechung des EuGH nicht unter die Ausnahmebestimmung des Art. 39 Abs. 4 EGV fällt. In den fraglichen deutschen Rechtsvorschriften sah der EuGH auch eine Beeinträchtigung der Arbeitnehmerfreizügigkeit, da sich ein Referendar, der einen Teil seines Vorbereitungsdienstes in einem anderen Mitgliedstaat ableistet, in einer ungünstigeren Situation befindet, als wenn er den Vorbereitungsdienst in seinem Herkunftsmitgliedstaat abgeleistet hätte, weil dann seine Reisekosten ohne Einschränkung übernommen worden wären. Eine derartige Beeinträchtigung der Arbeitnehmerfreizügigkeit kann auch nicht durch Haushaltserwägungen, mithin aus rein wirtschaftlichen Motiven, gerechtfertigt werden.

Nach britischem Recht ist es einer in Großbritannien ansässigen Gesellschaft verwehrt, ihre steuerpflichtigen Gewinne dadurch zu senken, dass sie diese mit Verlusten verrechnet, die ihren Tochtergesellschaften in einem anderen Mitgliedstaat entstanden sind, während die Verrechnung mit Verlusten einer gebietsansässigen Tochtergesellschaft möglich ist. In der Rechtssache C-446/03²¹ wollte der vorliegende High Court of Justice vom EuGH wissen, ob eine solche Regelung mit der Niederlassungsfreiheit vereinbar ist. Einleitend erinnerte der EuGH daran, dass die Bestimmungen über die Niederlassungsfreiheit (Art. 43ff. EGV) nicht nur die Inländerbehandlung im Aufnahmestaats sichern sollen, sondern dass sie es auch dem Herkunftsstaat verbieten, die Niederlassung seiner eigenen Staatsangehörigen oder der nach seinem Recht gegründeten Gesellschaften zu behindern. Der erwähnte Ausschluss der Verrechnungsmöglichkeit kann die Gründung von Tochtergesellschaften im Ausland und somit die Niederlassungsfreiheit beschränken, weil er zu einer unterschiedlichen steuerlichen Behandlung von Verlusten führt, je nachdem ob diese bei einer gebietsansässigen oder bei einer gebietsfremden Tochtergesellschaft entstanden sind. Jedoch sah der EuGH diese Beschränkung der Niederlassungsfreiheit grundsätzlich als durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses gerechtfertigt an. Im Einzelnen bejahte der EuGH

20 EuGH, Urteil v. 17.03.2005, Karl Robert Kranemann/Land Nordrhein-Westfalen.

21 EuGH, Urteil v. 13.12.2005, Marks & Spencer plc/David Halsey (Her Majesty's Inspector of Taxes).

als zwingende Gründe die Ausgewogenheit der Aufteilung der Besteuerungsbefugnis zwischen den Mitgliedstaaten, die Verhinderung doppelter Verlustberücksichtigung sowie die Verhinderung von Steuerflucht. Bei der Umsetzung müssen die Mitgliedstaaten allerdings den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beachten. Deshalb verstößt der Ausschluss der Anrechenbarkeit von in anderen Mitgliedstaaten entstandenen Verlusten dann gegen die Niederlassungsfreiheit, wenn – wofür der EuGH Hinweise gab – den zwingenden Gründen des Allgemeininteresses auch durch weniger belastende Maßnahmen Rechnung getragen werden kann als durch einen allgemeinen Ausschluss der Anrechenbarkeit.

Bildungswesen

Nach ständiger Rechtsprechung des EuGH fallen die Voraussetzungen des Zugang zur Berufsausbildung, unter Einschluss von Hochschul- und Universitätsstudien, in den Anwendungsbereich des EG-Vertrages und unterliegen somit dem in Art. 12 Abs. 1 EGV normierten Diskriminierungsverbot aus Gründen der Staatsangehörigkeit. In der Rechtssache C-147/03²² wandte sich die Kommission gegen Bestimmungen des österreichischen Rechts, durch welche die Voraussetzungen für den Zugang zum Hochschulstudium unterschiedlich geregelt wurden, je nachdem ob das Reifezeugnis des Studienbewerbers in Österreich oder in einem anderen Staat ausgestellt worden war. Während von den Inhabern eines österreichischen Reifezeugnisses lediglich eine studienrichtungsspezifische Zusatzprüfung zur Reifeprüfung verlangt wurde, mussten die Inhaber von in anderen Staaten ausgestellten Reifezeugnissen für den Zugang zu bestimmten österreichischen Studiengängen nachweisen, dass sie die im Ausstellungsstaat bestehenden besonderen Voraussetzungen für den Zugang zu der gewählten Studienrichtung erfüllen, etwa dass sie dort eine Aufnahmeprüfung erfolgreich abgelegt oder eine Mindestnote erreicht haben. Der EuGH sah in der österreichischen Regelung eine unterschiedliche Behandlung zum Nachteil der Schulabgänger, die ihren Sekundarschulabschluss in einem anderen Mitgliedstaat als Österreich erworben haben, mithin eine mittelbare Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit. Alle von Österreich zur Rechtfertigung der Diskriminierung vorgebrachten Gründe wies der EuGH zurück. Zu dem zentralen Rechtfertigungsgrund der „Wahrung der Einheitlichkeit des österreichischen Systems der Hochschul- und Universitätsausbildung“ stellte der EuGH fest, dass Österreich der überhöhten Nachfrage in bestimmten Fächern – Österreich verwies auf das Fach Medizin, in dem die Zahl der Studienbewerber bis zu fünfmal so hoch sein könnte wie die Zahl der Studienplätze – mit nicht diskriminierenden Maßnahmen wie einer Aufnahmeprüfung oder Mindestnoten hätte begegnen können. Zudem hat Österreich die behauptete Gefährdung des österreichischen Bildungssystems nicht durch konkrete Untersuchungen untermauern können. Aus diesen Gründen gab der EuGH der Klage der Kommission statt.

In der Rechtssache C-209/03²³ ging es um die Frage, ob Angehörige der Mitgliedstaaten, die in einem anderen Mitgliedstaat studieren, Anspruch auf dieselben Leistungen der Studienförderung zur Deckung des Lebensunterhalts haben wie die inländischen Studenten. In seiner früheren Rechtsprechung hatte der EuGH einen solchen Anspruch unter Hinweis auf den damaligen Entwicklungsstand des Gemeinschaftsrechts abgelehnt und das

22 EuGH, Urteil v. 07.07.2005, Kommission/Österreich.

23 EuGH, Urteil v. 15.03.2005, The Queen, auf Antrag von: Dany Bidar / London Borough of Ealing, Secretary of State for Education and Skills.

Diskriminierungsverbot, wie es in Art. 12 Abs. 1 EGV niedergelegt ist, auf den Zugang zum Hochschulstudium beschränkt.²⁴ Nunmehr erklärte der EuGH, dass sich das Diskriminierungsverbot gemäß Art. 12 Abs. 1 EGV auf Studienbeihilfen zur Deckung des Lebensunterhalts erstreckt. Zur Begründung wies er auf die seither eingetretene Entwicklung des Gemeinschaftsrechts hin, insbesondere auf die Einfügung der Unionsbürgerschaft in den EG-Vertrag. Danach kann sich ein Unionsbürger, der sich rechtmäßig im Aufnahmemitgliedstaat aufhält, in allen Situationen, welche die Ausübung des Freizügigkeitsrechts gemäß Art. 18 Abs. 1 EGV betreffen, grundsätzlich auf das Diskriminierungsverbot berufen. Inwieweit der Ausschluss eines Anspruchs auf Unterhaltsstipendien, wie er in Art. 3 der Richtlinie 93/96/EWG über das Aufenthaltsrecht der Studenten²⁵ formuliert ist, dem Anspruch auf Gleichbehandlung entgegensteht, musste der EuGH nicht entscheiden, da der Kläger des Ausgangsverfahrens sein Aufenthaltsrecht nicht aus dieser Richtlinie, sondern aus der Richtlinie 90/364/EWG über das Aufenthaltsrecht²⁶ herleitete, die eine solche Einschränkung nicht kennt. Das Diskriminierungsverbot steht einer Benachteiligung der Angehörigen anderer Mitgliedstaaten allerdings nicht entgegen, sofern die Mitgliedstaaten dies durch objektive, von der Staatsangehörigkeit unabhängige Erwägungen rechtfertigen können. Im Hinblick auf Beihilfen zur Deckung des Lebensunterhalts von Studenten hielt es der EuGH für legitim, die Gewährung derartiger Beihilfen auf solche Studenten zu beschränken, die sich bis zu einem gewissen Grad in die Gesellschaft des Gastlandes integriert haben. Dadurch soll es den Mitgliedstaaten ermöglicht werden, die mit der Gewährung von Studienbeihilfen verbundene finanzielle Belastung zu begrenzen. Aus diesem Grund darf ein Mitgliedstaat von den Studenten verlangen, dass sie sich für eine gewisse Zeit im Aufnahmemitgliedstaat aufgehalten haben, bevor sie eine Studienbeihilfe in Anspruch nehmen können. Hierbei achtet der EuGH jedoch darauf, dass sich die Mitgliedstaaten bei der Ausgestaltung des Aufenthaltserfordernisses an dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit orientieren.

Strafrecht und Gemeinschaftsrecht

In einer Reihe von Rechtssachen hatte der EuGH Gelegenheit, zum Einfluss des Gemeinschaftsrechts auf das nationale Strafrecht Stellung zu nehmen. Die entschiedenen Rechtssachen betrafen sowohl den Titel VI des EU-Vertrages betreffend die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen (PJZS) als auch die Zuständigkeit der EG im Bereich des Strafrechts sowie die Abgrenzung beider Zuständigkeitsbereiche.

Die Rechtssache C-105/03²⁷ bot dem EuGH zum ersten Mal die Gelegenheit, zur Tragweite von Rahmenbeschlüssen – also Rechtsakten, die auf den Bestimmungen über die PJZS beruhen – Stellung zu nehmen. Ein italienisches Gericht hatte den EuGH gebeten, den Rahmenbeschluss 2001/220/JI des Rates vom 15. März 2001 über die Stellung des Opfers im Strafverfahren²⁸ zu erläutern, um beurteilen zu können, inwieweit das italienische Recht mit dem Rahmenbeschluss vereinbar ist. Gegen die Zuständigkeit des EuGH zur Beantwortung des Vorabentscheidungsersuchens hatten einige am Verfahren beteiligte

24 Vgl. Eberhard Grabitz, Der Gerichtshof, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 1988/89, S. 79f.

25 ABl. der EG, L 317 v. 18.12.1993, S. 59.

26 ABl. der EG, L 180 v. 13.07.1990, S. 26.

27 EuGH, Urteil v. 16.06.2005, Maria Pupino.

28 ABl. der EG, L 82 v. 22.03.2001, S. 1.

Regierungen Einwendungen erhoben. Insbesondere wurde vorgebracht, eine Antwort des EuGH sei für das vorliegende Gericht nicht von Nutzen, da eine mit dem Rahmenbeschluss konforme Auslegung des italienischen Rechts, wie sie bei EG-Richtlinien möglich sei, wegen der besonderen Natur des Rahmenbeschlusses, vor allem wegen des zwischenstaatlichen Charakters der Zusammenarbeit im Rahmen der PJZS, nicht in Betracht komme. Demgegenüber betont der EuGH in seiner Antwort die enge Verwandtschaft von Rahmenbeschluss und EG-Richtlinie, zwei Rechtsakten, die nach Ansicht des EuGH analoge Rechtswirkungen haben. Ebenso wie die Richtlinie hat der Rahmenbeschluss zwingenden Charakter, der mit den gleichen Worten wie bei der Richtlinie (Art. 249 Abs. 3 EGV) zum Ausdruck gebracht wird. Der zwingende Charakter des Rahmenbeschlusses schließt die Verpflichtung ein, das nationale Recht so weit wie möglich an Wortlaut und Sinn des Rahmenbeschlusses auszurichten, d.h. es „rahmenbeschlusskonform“ auszulegen (so nunmehr die amtliche Sammlung des EuGH; anders noch – „gemeinschaftsrechtskonform“ – in der Erstveröffentlichung der Entscheidung). Auch würde die Zuständigkeit des EuGH für Vorabentscheidungen nach Art. 35 EUV ihrer praktischen Wirksamkeit im Wesentlichen beraubt, wenn sich die Einzelnen nicht auf Rahmenbeschlüsse berufen könnten, um vor den einzelstaatlichen Gerichten eine diesen konforme Auslegung des nationalen Rechts zu erreichen. Für unbeachtlich hielt der EuGH den Einwand, dass der Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit gemäß Art. 10 EGV, der im Rahmen des EG-Vertrages zur Begründung der gemeinschaftsrechtskonformen Auslegung herangezogen wurde, im EU-Vertrag nicht ausdrücklich verankert ist, da ohne Geltung dieses Grundsatz auch im Rahmen der PJZS die Union ihre Aufgabe kaum erfüllen könnte. Die Verpflichtung zur rahmenbeschlusskonformen Auslegung endet allerdings, wenn die Berücksichtigung der Vorgaben des Rahmenbeschlusses zu einer Auslegung des nationalen Rechts *contra legem* führen würde.

Die Rechtssache C-176/03²⁹ betraf die Abgrenzung der Zuständigkeit der Europäischen Gemeinschaft, den Mitgliedstaaten die Verhängung strafrechtlicher Sanktionen vorzuschreiben, von den Maßnahmen, welche die Gemeinschaftsorgane im Rahmen der Bestimmungen über die PJZS (Titel VI EU-Vertrag) ergreifen können. Mit dem Ziel des Schutzes der Umwelt durch das Strafrecht hatte der Rat, gestützt auf Titel VI EU-Vertrag, am 27. Januar 2003 einen Rahmenbeschluss gemäß Art. 34 Abs. 2 lit. b) EUV angenommen,³⁰ der die Mitgliedstaaten insbesondere dazu verpflichtete, vorsätzlich oder fahrlässig begangene Umweltschädigungen, die im Einzelnen aufgeführt wurden, mit wirksamen, angemessenen und abschreckenden Strafen zu ahnden. Die Kommission, unterstützt vom Europäischen Parlament, erhob gegen den Rahmenbeschluss Nichtigkeitsklage, weil sie der Auffassung war, dass Maßnahmen zum Schutz der Umwelt wie die im Rahmenbeschluss getroffenen auch dann auf die Bestimmungen des EG-Vertrages über die Umwelt zu stützen seien, wenn sie strafrechtlichen Charakter hätten. Der EuGH schloss sich der Kommission an und erklärte den Rahmenbeschluss für nichtig, weil dieser unter Verstoß gegen Art. 47 EUV in den Zuständigkeitsbereich der Gemeinschaft übergreift. Zwar räumte der EuGH ein, dass das Strafrecht grundsätzlich nicht in die Zuständigkeit der Gemeinschaft fällt. Dies hindert den Gemeinschaftsgesetzgeber jedoch nicht daran, Maßnahmen in Bezug auf das Strafrecht der Mitgliedstaaten zu ergreifen, soweit diese erforderlich sind, um die volle Wirksamkeit der zum Schutz der Umwelt erlassenen Rechtsnormen zu gewährleisten. Im

29 EuGH, Urteil v. 13.09.2005, Kommission/Rat.

30 ABl. der EU, L 29 v. 05.02.2003, S. 55.

Anschluss an die Entscheidung des EuGH veröffentlichte die Kommission eine Mitteilung, in der sie die Auswirkungen des Urteils auf die Gemeinschaftspolitiken darlegte.³¹

Um den Schutz gemeinschaftsrechtlich begründeter Pflichten durch strafrechtliche Sanktionen ging es auch in den verbundenen Rechtssachen C-387/02, C-391/02 und C-403/02,³² drei Vorabentscheidungsersuchen italienischer Gerichte. Auf Grund verschiedener EG-Richtlinien sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, gegen Bilanzfälschungen geeignete Sanktionen zu verhängen. Im italienischen Recht wurden im Jahr 2002 Erleichterungen gegenüber den bisher bei Bilanzfälschungen verhängten Sanktionen eingeführt. Gemäß dem in der italienischen Rechtsordnung verankerten Grundsatz der rückwirkenden Anwendung des günstigeren Strafgesetzes sind die neuen Bestimmungen auch auf die Angeklagten der Ausgangsverfahren, unter ihnen Silvio Berlusconi, anzuwenden, deren Taten zur Zeit ihrer Feststellung noch nach den schärferen Bestimmungen hätten geahndet werden können. Zunächst stellte der EuGH fest, dass aus Art. 6 der Richtlinie 68/151/EWG³³ die Pflicht der Mitgliedstaaten folgt, Bilanzfälschungen durch wirksame, verhältnismäßige und abschreckende Sanktionen zu ahnden. Sodann prüfte der EuGH, ob die Anwendung des Grundsatzes der rückwirkenden Anwendung des milderen Strafgesetzes, den er zu den gemeinsamen Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten zählt, ausgeschlossen ist, wenn sich herausstellen sollte, dass das mildere Strafgesetz gegen das Gemeinschaftsrecht – vorliegend gegen die aus der Richtlinie folgende Pflicht, geeignete Sanktionen zu ergreifen – verstößt. Der EuGH lehnte dies unter Hinweis auf den Rechtscharakter der Richtlinie ab. Der gemeinschaftsrechtliche Ausschluss der Anwendung des milderen Gesetzes würde nämlich dazu führen, dass ein schärferes Strafgesetz zur Anwendung käme. Eine solche Rechtsfolge widerspricht dem Wesen der Richtlinie, die für sich genommen nicht dazu führen kann, die strafrechtliche Verantwortlichkeit von Angeklagten festzulegen oder zu verschärfen.

Kampf gegen den internationalen Terrorismus

Als Maßnahme im Kampf gegen den internationalen Terrorismus hat der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen die UN-Mitgliedstaaten dazu verpflichtet, Gelder und sonstige wirtschaftliche Ressourcen von Personen und Organisationen einzufrieren, die in Verbindung mit der Al-Qaida-Organisation stehen, wobei es Sache des UN-Sanktionsausschusses ist, die Liste der Namen dieser Personen und Organisationen festzulegen und zu aktualisieren. Zur Umsetzung der einschlägigen Resolutionen des Sicherheitsrates nahm der Rat im Rahmen der Bestimmungen über die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) am 27. Mai 2002 den Gemeinsamen Standpunkt 2002/402/GASP an³⁴ und verabschiedete am selben Tag, gestützt auf Art. 60, 301 und 308 EGV, die Verordnung (EG) 881/2002,³⁵ in deren Anhang I die vom Sanktionsausschuss benannten Organisationen und natürlichen Personen aufgeführt sind, deren Gelder und Ressourcen einzufrieren sind. Eine der in

31 KOM (2005) 583.

32 EuGH, Urteil v. 03.05.2005, Silvio Berlusconi, Sergio Adelchi, Marcello Dell'Utri u.a.

33 Erste Richtlinie 68/151/EWG des Rates vom 09.03.1968 zur Koordinierung der Schutzbestimmungen, die in den Mitgliedstaaten den Gesellschaften im Sinne des Artikels 58 Absatz 2 des Vertrages im Interesse der Gesellschafter sowie Dritter vorgeschrieben sind, um diese Bestimmungen gleichwertig zu gestalten, ABl. der EG, L 65 v. 14.03.1968, S. 8.

34 ABl. der EG, L 139 v. 29.05.2002, S. 4.

35 ABl. der EG, L 139 v. 29.05.2002, S. 9.

Anhang I aufgeführten Organisationen mit Sitz in Schweden und eine natürliche Person mit schwedischer Staatsangehörigkeit erhoben in der Rechtssache T-306/01³⁶ vor dem GeI Nichtigkeitsklage gegen die Verordnung. Dabei stützten sie sich insbesondere auf die Unzuständigkeit des Rates zum Erlass der Verordnung sowie auf die Verletzung von Grundrechten. Im Ergebnis wies das GeI die Klage ab. Zur Rechtsgrundlage führte es aus, der Rat könne durchaus Maßnahmen gegen Einzelpersonen, sog. „intelligente Sanktionen“, auf Art. 60 und 301 EGV stützen, soweit solche Maßnahmen letztlich, wie von Art. 301 EGV vorausgesetzt, darauf abzielten, die Wirtschaftsbeziehungen zu Drittländern einzuschränken. Nach dem Zusammenbruch des Taliban-Regimes in Afghanistan richteten sich die fraglichen Maßnahmen, zu denen die angegriffene Verordnung zählt, allerdings nicht mehr gegen ein Drittland, sondern unmittelbar gegen die in Verbindung mit Al-Qaida stehenden Personen und Organisationen. Solche Maßnahmen können nach Ansicht des GeI daher nicht allein auf Art. 60 und 301 EGV gestützt werden. Auch Art. 308 EGV sah das GeI für sich genommen nicht als hinreichende Rechtsgrundlage an, da der Kampf gegen den internationalen Terrorismus als solcher nicht zu den Gemeinschaftszielen zählt, sondern ein Ziel im Rahmen der GASP bildet. Jedoch billigte das GeI die Kombination von Art. 60 und 301 EGV mit Art. 308 EGV als gemeinsame Rechtsgrundlage der Verordnung, da die ersten beiden Bestimmungen auf Ziele des EU-Vertrages im Bereich der auswärtigen Beziehungen Bezug nehmen und insoweit durch Art. 308 EGV ergänzt werden können. Was die Rüge der Verletzung von Grundrechten angeht, musste sich das GeI zunächst vergewissern, inwieweit die angegriffene Verordnung seiner gerichtlichen Kontrolle unterliegt. Insoweit stellte das GeI entscheidend auf die bindende Wirkung der Resolutionen des Sicherheitsrates ab. Diese Bindungswirkung betreffe zwar unmittelbar nur die UN-Mitgliedstaaten, jedoch verpflichte der EG-Vertrag selbst – wie das GeI aus einer Zusammenschau verschiedener Vertragsbestimmungen folgert – die Gemeinschaftsorgane dazu, den Resolutionen des UN-Sicherheitsrates Wirkung zu verleihen. Hierdurch sieht das GeI seine Kontrollbefugnis eingeschränkt, da es andernfalls mittelbar die zugrunde liegende Resolution des Sicherheitsrates kontrollieren würde, was sowohl gegen die UN-Charta als auch gegen die Gemeinschaftsverträge selbst verstoßen würde. Eine Ausnahme machte das GeI allerdings für menschenrechtliche Normen des Völkerrechts, die zum jus cogens zählen. Da es solche Normen des jus cogens jedoch entweder nicht als gegeben oder nicht als verletzt ansah, wies es die Klage ab.

Institutionelle Fragen

In der Rechtssache C-304/02,³⁷ einer gegen Frankreich gerichteten Vertragsverletzungsklage, ging es zum ersten Mal um die Frage, ob der EuGH bei Nichtdurchführung eines früheren Vertragsverletzungsurteils gegen den säumigen Mitgliedstaat die in Art. 228 Abs. 2 UAbs. 3 EGV vorgesehenen Sanktionen – Zwangsgeld oder Pauschalbetrag – nur alternativ oder auch kumulativ verhängen kann; ferner hatte der EuGH darüber zu entscheiden, ob er an den Vorschlag der Kommission, ein Zwangsgeld zu verhängen, gebunden ist, oder ob er aus eigenem Ermessen zusätzlich die Zahlung eines Pauschalbetrags anordnen kann.

36 GeI, Urteil v. 21.09.2005, Ahmed Ali Yusuf, Al Barakaat International Foundation/Rat und Kommission. Ein ähnlicher Sachverhalt lag dem Urteil des GeI v. 21.09.2005 in der Rechtssache T-315/01, Yassin Abdullah Kadi/Rat und Kommission, zugrunde. Gegen beide Urteile wurden Rechtsmittel eingelegt; vgl. Rs. C-415/05 P, ABl. der EU, C 48 v. 25.02.2006, S. 11, bzw. Rs. C-402/05 P, ABl. der EU, C 36 v. 11.02.2006, S. 19.

37 EuGH, Urteil v. 12.07.2005, Kommission/Frankreich.

Im Ergebnis verurteilte der EuGH Frankreich wegen unzureichender Durchführung seines Urteils in der Rechtssache C-64/88³⁸ und ordnete sowohl ein – halbjährlich bis zur vollständigen Durchführung des ersten Urteils zu zahlendes – Zwangsgeld in Höhe von 57.761.250 Euro als auch einen Pauschalbetrag in Höhe von 20.000.000 Euro an. Die gegen die kumulative Verhängung der Sanktionen von verschiedenen Regierungen, u.a. von Deutschland, vorgebrachten Einwände wies der EuGH zurück. Zunächst widersprach der EuGH dem Argument, Art. 228 Abs. 2 UAbs. 3 EGV erlaube nach seinem Wortlaut nur die alternative Verhängung einer der beiden Sanktionen. Die Konjunktion „oder“ kann sowohl eine alternative als auch eine kumulative Bedeutung haben. Im Hinblick auf den mit Art. 228 EGV verfolgten Zweck ist sie hier in einem kumulativen Sinne zu verstehen. Denn die in Art. 228 EGV genannten Sanktionen haben jeweils eigene Funktionen: Während das Zwangsgeld den Mitgliedstaat bewegen soll, den konkreten Verstoß so schnell wie möglich abzustellen, wird durch den Pauschalbetrag eher dessen Folgen für die privaten und öffentlichen Interessen Rechnung getragen. Abhängig von Art und Dauer der Vertragsverletzung kann es deshalb geboten sein, beide Sanktionen kumulativ anzuwenden. Bei der Auswahl der Sanktionen ist der EuGH auch nicht an den Vorschlag der Kommission gebunden. Dem im Verfahren vorgebrachten Einwand, entsprechend einem allgemeinen zivilprozessualen Grundsatz dürfe der EuGH nicht über die Anträge der Parteien hinausgehen, hielt der EuGH die objektive Natur des in Art. 228 Abs. 2 EGV vorgesehenen Verfahrens entgegen. Danach handelt es sich um ein besonderes gerichtliches Verfahren des Gemeinschaftsrechts, das nicht einem Zivilverfahren gleichgestellt werden kann. Insbesondere zielt es nicht auf den Ausgleich des durch den Mitgliedstaat verursachten Schadens, sondern dient allein dem Ziel, den Mitgliedstaat dazu zu bewegen, die Vertragsverletzung abzustellen.

In der Rechtssache C-257/01³⁹ ging es um die Reichweite der Befugnis des Rates, sich in sog. Basisrechtsakten Durchführungsbefugnisse vorzubehalten. Nach Art. 1 des Beschlusses des Rates 1999/468/EG vom 28. Juni 1999 zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse⁴⁰ darf sich der Rat die unmittelbare Ausübung von Durchführungsbefugnissen nur „in spezifischen und begründeten Fällen“ vorbehalten. Die Kommission beantragte die Nichtigerklärung von zwei Verordnungen des Rates – es ging um die Verordnungen 789/2001⁴¹ und 790/2001⁴² –, durch die sich dieser, wie schon in den Titeln der Verordnungen zum Ausdruck kommt, Durchführungsbefugnisse „im Hinblick auf bestimmte detaillierte Vorschriften und praktische Verfahren zur Prüfung von Visumanträgen vorbehalten“ bzw. Durchführungsbefugnisse „im Hinblick auf bestimmte detaillierte Vorschriften und praktische Verfahren für die Durchführung der Grenzkontrollen und die Überwachung der Grenzen“ übertragen hat. Die Kommission warf dem Rat vor, er habe gegen Art. 202 EGV und Art. 1 des Beschlusses 1999/468/EG verstoßen, weil er in den Begründungserwägungen der Verordnungen den spezifischen Charakter der vorbehaltenen Durchführungsbefugnisse nicht hinreichend dargelegt, sondern lediglich allgemeine Ausführungen zur Wichtigkeit und zum sensiblen Charakter des fraglichen Politikbereichs gemacht habe. Der EuGH

38 EuGH, Urteil v. 11.06.1991, Kommission/Frankreich, Slg. 1991, I-2727.

39 EuGH, Urteil v. 18.01.2005, Kommission/Rat.

40 ABl. der EG, L 184 v. 17.07.1999, S. 23.

41 ABl. der EU, L 116 v. 26.04.2001, S. 2.

42 ABl. der EU, L 116 v. 26.04.2001, S. 5.

räumte zwar ein, dass die vom Rat gegebene Begründung sowohl allgemein als auch knapp ist. Letztlich akzeptierte er diese jedoch, wobei er den primärrechtlichen Zusammenhang der gegebenen Begründung einbezog. Dabei stellte er vor allem auf den evolutiven Charakter des Bereichs „Visapolitik und Außengrenzen“ ab. Der EuGH wies darauf hin, dass noch zwei Jahre vor Erlass beider Verordnungen die Visapolitik und die Politik in Bezug auf die Außengrenzen fast vollständig außerhalb der Zuständigkeit der Gemeinschaft lagen. Dies änderte sich erst mit dem Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages. Aber auch für die Zeit nach der Vergemeinschaftung dieser Bereiche im Rahmen von Titel IV des 3. Teils des EG-Vertrages legt Art. 67 EGV zunächst einen – inzwischen abgelaufenen – Übergangszeitraum von fünf Jahren fest, in dem der Rat einstimmig beschließt und die Kommission noch nicht über ein Initiativmonopol verfügt. Bestimmungen dieser Art zeugen nach Auffassung des EuGH von der Spezifität der in den Verordnungen behandelten Materie. Die Entscheidung des Rates, sich Durchführungsbefugnisse vorzubehalten, war daher ordnungsgemäß begründet. Auch der zweite auf Art. 202 EGV gestützte Klagegrund der Kommission, der sich gegen die Einbindung der Mitgliedstaaten in die Durchführung der angegriffenen Verordnungen richtete, griff nicht durch. Der EuGH stellte fest, dass Art. 202 EGV die Aufteilung der Durchführungsbefugnisse zwischen Rat und Kommission, nicht jedoch die Kompetenzverteilung zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten betrifft. Da die Kommission nicht nachweisen konnte, dass der Rat, anstatt die Mitgliedstaaten einzubinden, auf ein gemeinschaftliches Verfahren hätte zurückgreifen müssen, wies er die Klage ab.

Weiterführende Literatur

- Ulrich Fastenrath: Der Europäische Gerichtshof als gesetzlicher Richter, in: Jürgen Bröhmer/Roland Bieber u.a. (Hrsg.): Internationale Gemeinschaft und Menschenrechte – Festschrift für Georg Ress zum 70. Geburtstag, Köln u.a. 2005, S. 461-484.
- Ulrich Haltern: Verschiebungen im europäischen Rechtsschutzsystem, in: Verwaltungsarchiv 96 (2005), S. 311-347.
- Francis G. Jacobs: Further reform of the preliminary ruling procedure – towards a „green light“ system?, in: Charlotte Gaitanides/Stefan Kadelbach/Gil Carlos Rodríguez Iglesias (Hrsg.): Europa und seine Verfassung – Festschrift für Manfred Zuleeg zum siebzigsten Geburtstag, Baden-Baden 2005, S. 204-215.
- Juliane Kokott: Die Institution des Generalanwalts im Wandel, in: Jürgen Bröhmer/Roland Bieber u.a. (Hrsg.): Internationale Gemeinschaft und Menschenrechte – Festschrift für Georg Ress zum 70. Geburtstag, Köln u.a. 2005, S. 577-598.
- Nikolaos Lavranos: The new specialised courts within the European judicial system, in: European Law Review 30 (2005), S. 261-272.
- Tobias Mähner: Der Europäische Gerichtshof als Gericht, Berlin 2005.
- Hans-Jürgen Rabe: Nach der Reform ist vor der Reform – Zum Gerichtssystem der Europäischen Union, in: Charlotte Gaitanides/Stefan Kadelbach/Gil Carlos Rodríguez Iglesias (Hrsg.): Europa und seine Verfassung – Festschrift für Manfred Zuleeg zum siebzigsten Geburtstag, Baden-Baden 2005, S. 195-203.