Gerichtshof

Siegfried Magiera / Matthias Niedobitek

Nachdem das Jahr 2009 infolge des Inkrafttretens des Vertrags von Lissabon wichtige Änderungen an den rechtlichen Grundlagen für die Tätigkeit des Gerichtshofs der Europäischen Union gebracht hatte,[1] waren im Jahr 2010 nur weniger bedeutende Modifikationen zu verzeichnen. Am 25. Februar 2010 beschloss der Rat Vorschriften für die Arbeitsweise des in Art. 255 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) vorgesehenen Ausschusses,[2] dem es obliegt, vor der Ernennung eines Richters des Gerichtshofs (EuGH) oder des Gerichts sowie eines Generalanwalts des EuGH eine Stellungnahme zur Eignung der Bewerber für die Ausübung des Amtes abzugeben. Am 2. Juli 2010 veröffentlichten der EuGH, das Gericht und das Gericht für den öffentlichen Dienst der Europäischen Union (GöD), mithin die drei den „Gerichtshof der Europäischen Union" konstituierenden Gerichte, konsolidierte Fassungen ihrer Verfahrensordnungen.[3] Am 17. Mai 2010 nahm das Gericht – dieses beging in diesem Jahr sein fünfjähriges Bestehen[4] – Änderungen der Dienstanweisung für den Kanzler des Gerichts[5] sowie Änderungen der praktischen Anweisungen für die Parteien[6] an.

Der Gerichtshof der Europäischen Union befasste sich im Jahr 2010 mit dem durch den Vertrag von Lissabon vorgezeichneten Beitritt der Union zur Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) und legte hierzu ein Reflexionspapier vor, welches unter dem Vorzeichen eines Beitritts der Union zur EMRK dem ordnungsgemäßen Funktionieren des Gerichtssystems der Union gewidmet ist.[7]

Die Zahl der beim EuGH im Jahr 2010 anhängig gemachten Rechtssachen war mit 631 so hoch wie noch nie in der Geschichte des EuGH und lag deutlich über der Zahl des Jahres 2009 (562). Dabei nahm der Anteil der Vorabentscheidungsersuchen weiter deutlich zu und stieg auf 61% (2009: 53,8%). Der Anteil der Klagen ging erneut zurück – auf 21,5% (2009: 25,5%). Auch der Anteil der Rechtsmittel an den neu eingegangenen Rechtssachen war rückläufig. Er belief sich im Jahr 2010 auf 15,3% (2009: 18,5%). Die Zahl der erledigten Rechtssachen blieb mit 574 leicht unter Vorjahresniveau (2009: 588). Insgesamt – infolge der hohen Anzahl neuer Rechtssachen – erhöhte sich die Zahl der zum Jahresende anhängigen Rechtsachen auf 799 (2009: 742). Was die Verfahrensdauer angeht, wurde im Jahr 2010 der langjährige Trend einer Verkürzung bestätigt, nachdem 2009 insofern eine Verlängerung zu verzeichnen war. Bei den Vorabentscheidungsersuchen lag die durch-

1 Übersicht bei Magiera, Siegfried/Matthias Niedobitek, Gerichtshof, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 2010, Baden-Baden 2011, S. 85–86.

2 Beschluss 2010/124/EU, ABl. der EU, L 50 v. 27.2.2010, S. 18.

3 ABl. der EU, C 177 v. 2.7.2010, S. 1, S. 37 und S. 71.

4 Vgl. die Pressemitteilung Nr. 96/10 v. 1.10.2010.

5 ABl. der EU, L 170 v. 6.7.2010, S. 49.

6 ABl. der EU, L 170 v. 6.7.2010, S. 53.

7 Vgl. die Website des Gerichtshofs, http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2010-05/convention_de_2010-05-21_08-58-25_999.pdf.

schnittliche Verfahrensdauer bei 16,1 Monaten – gegenüber 17,1 Monaten im Jahr 2009 – und damit auf dem niedrigsten Stand, seit zuverlässige statistische Daten zur EuGH-Rechtsprechung verfügbar sind. Auch bei den Klagen ging die Verfahrendauer zurück – von 17,1 Monaten (2009) auf 16,7 Monate. Dasselbe gilt für die Rechtsmittel, bei denen im Jahr 2010 die Verfahrendauer 14,3 Monate betrug (2009: 15,4 Monate).

Auch das Gericht verzeichnete im Jahr 2010 mit 636 eine bisher noch nicht erreichte Anzahl neu anhängig gemachter Rechtssachen (2009: 568). Demgegenüber lag die Zahl der erledigten Rechtssachen mit 527 leicht unter der Zahl des Vorjahres (2009: 555), so dass sich die Zahl der zum Jahresende anhängigen Rechtsachen auf 1300 erhöhte (2009: 1191). Die Verfahrensdauer blieb im Wesentlichen auf dem Niveau des Vorjahres; dies betrifft Rechtssachen in den Bereichen Wettbewerb – 45,7 Monate gegenüber 46,2 Monaten (2009) – und geistiges Eigentum – 20,6 Monate gegenüber 20,1 Monaten (2009) sowie sonstige Klagen – 23,7 Monate gegenüber 23,9 Monaten (2009). Die Verfahrensdauer von Rechtssachen betreffend staatliche Beihilfen reduzierte sich allerdings deutlich – von 50,3 Monaten (2009) auf 32,4 Monate.

Beim GöD stieg die Zahl der neu anhängig gemachten Rechtssachen leicht an – von 113 (2009) auf 139. Jedoch ging die Zahl der erledigten Rechtssachen gegenüber dem Vorjahr von 155 (2009) auf 129 zurück, so dass sich die zum Jahresende anhängige Anzahl der Rechtssachen von 175 (2009) auf 185 erhöhte. Von den im Jahr 2010 neu anhängig gemachten Klagen waren rund 59% gegen die Kommission gerichtet (2009: rund knapp 48%), rund 9,4% gegen das Europäische Parlament (2009: ca. 8,9%). Der Anteil der Klagen gegen den Rat machte rund 6,5% der neu anhängig gemachten Rechtssachen aus (2009: 11,5%) und ging damit auf das Niveau vor 2009 zurück. Die übrigen Organe waren im Jahr 2010 nur zu einem geringen Anteil Klagegegner im Rahmen der neu beim GöD anhängig gemachten Rechtssachen, der Rechnungshof in keinem einzigen Fall.[8]

Unionsbürgerschaft

Der Rechtsstatus der Unionsbürgerschaft und die daraus fließenden Rechte beschäftigten den EuGH in einer Reihe von Entscheidungen. In der Rechtssache C-73/08[9] musste der EuGH auf Vorlage des belgischen Verfassungsgerichtshofs erneut[10] zu einem Fall einer Benachteiligung ausländischer Studierender beim Zugang zum Hochschul- bzw. Universitätsstudium Stellung nehmen. Die Französische Gemeinschaft hatte Vorschriften beschlossen, wonach in bestimmten medizinischen und paramedizischen Studiengängen der Zugang nichtansässiger Studierender auf 30 % der Gesamtstudierendenzahl des vorangegangenen akademischen Jahres beschränkt wurde. Bei einer Überschreitung der Zahl nichtansässiger Studienbewerber wurden die Studienplätze unter diesen durch Auslosung verteilt. Für ansässige Studienbewerber bestand keine solche Beschränkung. Darin sah der EuGH eine mittelbare Ungleichbehandlung belgischer und ausländischer Studienbewerber,

8 Die wiedergegebenen Informationen und statistischen Daten beruhen auf den Jahresberichten des Gerichtshofs der Europäischen Union (vorliegend für die Jahre 2009 und 2010), verfügbar auf der Website des Gerichtshofs unter http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7000/. Die hier verwendeten Zahlen sind Bruttozahlen, d.h. sie stehen für die Gesamtzahl von Rechtssachen unabhängig von Verbindungen wegen Sachzusammenhangs.

9 EuGH, Urteil v. 13.04.2010, Nicolas Bressol u.a., Céline Chaverot u.a.

10 Vgl. zuletzt Magiera, Siegfried/Matthias Niedobitek, Gerichtshof, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 2006, Baden-Baden 2007, S. 102.

da sich das Kriterium der Ansässigkeit seinem Wesen nach eher auf Angehörige anderer Mitgliedstaaten auswirkt als auf Inländer. Zur Rechtfertigung der Ungleichbehandlung berief sich Belgien im Kern auf Erfordernisse der öffentlichen Gesundheit. Die Regelung sei erforderlich, um den Fortbestand der Gesundheitsversorgung in der Französischen Gemeinschaft sicherzustellen. Zum einen beeinträchtige die hohe Anzahl nichtansässiger Studierender die Qualität des Unterrichts, der insbesondere viele Stunden an praktischer Ausbildung erfordere. Zum anderen drohe eine Knappheit an medizinischen Fachkräften in der Französischen Gemeinschaft, da die nichtansässigen Studierenden vielfach in ihre Herkunftsländer zurückkehrten. Der EuGH akzeptierte zwar grundsätzlich das Ziel einer qualitativ hochwertigen, ausgewogenen und allgemein zugänglichen medizinischen Versorgung als Rechtfertigungsgrund, machte jedoch dem vorlegenden Gericht ins Einzelne gehende Vorgaben für die Prüfung der Eignung und der Verhältnismäßigkeit der nationalen Regelung. Hinsichtlich der Eignung müssten die zuständigen nationalen Stellen einen detaillierten Nachweis erbringen, dass die behaupteten Gefahren tatsächlich bestehen. Die entsprechende Untersuchung müsse sich auf zuverlässige, beweiskräftige Daten stützen. Es müsse auch berücksichtigt werden, dass ansässige Studierende beschließen könnten, nach dem Studium wegzuziehen, ebenso wie Personen, die nicht in der Französischen Gemeinschaft die betreffenden Berufsausbildungen absolviert haben, später dorthin ziehen könnten, um ihren Beruf in der Französischen Gemeinschaft auszuüben. Was die Verhältnismäßigkeit der nationalen Regelung angeht, sei an weniger einschränkende Maßnahmen zu denken wie an Anreizmaßnahmen, um einen Verbleib bzw. eine Niederlassung von Angehörigen der betreffenden Berufe zu fördern. Der EuGH äußerte schließlich auch Zweifel daran, dass die Methode der Auslosung von Studienplätzen im Hinblick auf das mit der nationalen Regelung verfolgte Ziel erforderlich ist.

Die Richtlinie 2004/38/EG über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten,[11] war von den Mitgliedstaaten bis zum 30. April 2006 umzusetzen. Nach Art. 16 Abs. 1 der Richtlinie erwirbt jeder Unionsbürger, der sich rechtmäßig fünf Jahre lang ununterbrochen im Aufnahmemitgliedstaat aufgehalten hat, das Recht auf Daueraufenthalt. Dieses Recht erlischt jedoch gemäß Art. 16 Abs. 4 der Richtlinie wieder bei einer Abwesenheit vom Aufnahmemitgliedstaat, die zwei aufeinander folgende Jahre überschreitet. In der Rechtssache C-162/09[12] begehrte eine französische Staatsangehörige das Recht auf Daueraufenthalt im Vereinigten Königreich, da sie sich, was unstreitig war, mehr als fünf Jahre rechtmäßig im Vereinigten Königreich aufgehalten hatte. Die Besonderheit des Falles lag darin, dass dieser Zeitraum vollständig vor Ablauf der Umsetzungsfrist der Richtlinie 2004/38/EG lag, in dessen Anschluss, ebenfalls vor Ablauf der Umsetzungsfrist, der rechtmäßige Aufenthalt der Antragstellerin für zehn Monate unterbrochen wurde. Das mit der Sache befasste britische Gericht ersuchte den EuGH um Auskunft, ob die Antragstellerin unter diesen Umständen ein Recht auf Daueraufenthalt erworben hatte. Der EuGH argumentierte in seiner Antwort vor allem mit der praktischen Wirksamkeit der Richtlinie 2004/38/EG. Danach kann weder verlangt werden, dass die Fünfjahresfrist des Art. 16 Abs. 1 erst nach dem 30. April 2006 beginnt – in diesem Fall könnte ein Recht auf Daueraufenthalt frühes-

11 Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29.04.2004, berichtigte Fassung im ABl. der EU, L 229 v. 29.06.2004, S. 35.

12 EuGH, Urteil v. 07.10.2010, Secretary of State for Work and Pensions / Taous Lassal.

tens ab dem 30. April 2011 gewährt werden –, noch dass sie frühestens am 30. April 2006 endete. Mit dem in der Richtlinie verankerten Integrationsgedanken, wonach die in Jahren bemessene Integration des Unionsbürgers in den Aufnahmemitgliedstaat das Recht auf Daueraufenthalt rechtfertigt, ist es unvereinbar, darauf abzustellen, ob die Fünfjahresfrist vor oder nach Ablauf der Umsetzungsfrist geendet hat. Eine Rückwirkung liegt darin nicht, denn das Recht auf Daueraufenthalt kann erst ab dem 30. April 2006 erworben werden. Auch die Regelung des Art. 16 Abs. 4 der Richtlinie ist auf den vorliegenden Fall anzuwenden. Zwar stellt sie darauf auf, dass die Verlustregelung nur greift, wenn „das Recht auf Daueraufenthalt erworben wurde", während die Unterbrechung des rechtmäßigen Aufenthalts der Antragstellerin vor dem 30. April 2006, d. h. vor der Möglichkeit des Erwerbs des Rechts auf Daueraufenthalt, lag; jedoch muss diese Bestimmung zwangsläufig auch Anwendung finden, wenn das Recht auf Daueraufenthalt auf einen Zeitraum vor Ablauf der Umsetzungsfrist der Richtlinie gestützt wird.

Der Zusammenhang zwischen nationaler Staatsangehörigkeit und Unionsbürgerschaft beschäftigte den EuGH in der Rechtssache C-135/08.[13] Nach Art. 9 S. 2 EUV und Art. 20 Abs. 1 S. 2 AEUV ist Unionsbürger, wer die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzt. Eine Aberkennung der Staatsangehörigkeit führt danach automatisch zum Verlust der Unionsbürgerschaft, es sei denn eine andere Staatsangehörigkeit tritt an die Stelle der entzogenen. Das vorlegende Bundesverwaltungsgericht wollte vom EuGH wissen, ob die Rücknahme einer erschlichenen Einbürgerung eines ursprünglich österreichischen Staatsangehörigen durch die deutschen Behörden, die im konkreten Fall die Staatenlosigkeit des Betreffenden zur Folge hat, weil die österreichische Staatsangehörigkeit, die mit der Einbürgerung nach Deutschland erlosch, nicht wieder auflebte, mit den Vertragsvorschriften über die Unionsbürgerschaft vereinbar ist. Der EuGH unterstrich zunächst unter Hinweis auf seine frühere Rechtsprechung die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die Festlegung der Voraussetzungen von Erwerb und Verlust der Staatsangehörigkeit, wies jedoch auch daraufhin, dass bei der Ausübung dieser Zuständigkeit das Unionsrecht zu beachten ist. Diesen Vorbehalt konkretisierte der EuGH im Hinblick auf die vorliegende Fallgestaltung. Hierzu wies der EuGH zunächst auf den Charakter der Staatsangehörigkeit als Verhältnis besonderer Verbundenheit und Loyalität zwischen dem Staat und seinen Staatsbürgern hin. Die Wahrung dieses Charakters ist ein im Allgemeininteresse liegender Grund, der es rechtfertigt, eine Einbürgerung, die auf einer arglistigen Täuschung der zuständigen Behörden erlangt wurde, zurückzunehmen. Der Umstand, dass der Betroffene seine ursprüngliche Staatsangehörigkeit nicht automatisch wiedererlangt und damit auch die Unionsbürgerschaft verliert, erfordert für sich genommen keine andere Beurteilung. Allerdings muss das nationale Gericht unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit prüfen, ob dem Betroffenen nicht eine angemessene Frist einzuräumen ist, damit er versuchen kann, die Staatsangehörigkeit seines Herkunftsmitgliedstaats wiederzuerlangen.

Grundrechte des Unionsrechts

Die Grundrechte des Unionsrechts spielten im Berichtszeitraum in zahlreichen Rechtssachen eine Rolle. Von zentraler Bedeutung waren sie insbesondere in zwei Rechtssachen betreffend das Grundrecht auf Achtung des Privatlebens und den Schutz personenbezogener Daten. In den Ausgangsverfahren der verbundenen Rechtssachen C-92/09 und C-93/

13 EuGH, Urteil v. 02.03.2010, Janko Rottmann / Freistaat Bayern.

09[14] wehrten sich Inhaber von in Hessen gelegenen landwirtschaftlichen Betrieben gegen die sekundärrechtlich vorgeschriebene Veröffentlichung von sie betreffenden Daten über Zahlungen, die sie aus den Landwirtschaftsfonds der Union erhalten hatten, durch das Land Hessen. Die Veröffentlichungspflicht erging als Bestandteil der sog. „Transparenzinitiative", welche die Kommission im Jahr 2006 ergriffen hatte.[15] Das vorlegende Gericht, das Verwaltungsgericht Wiesbaden, hielt die Pflicht zur Veröffentlichung der Daten für einen Eingriff in das Grundrecht auf Schutz der personenbezogenen Daten und legte dem EuGH eine Reihe von Fragen vor, die vor allem die Gültigkeit der unionsrechtlichen Bestimmungen betrafen, welche die Veröffentlichung anordneten.[16] Der EuGH prüfte eine mögliche Verletzung der durch Art. 7 (Achtung des Privat- und Familienlebens) und 8 (Schutz personenbezogener Daten) der Charta der Grundrechte der Europäischen Union anerkannten Rechte. Insbesondere ging es um die Frage, ob der in der Veröffentlichungspflicht liegende Eingriff in die genannten Grundrechte gemäß Art. 52 Abs. 1 der Charta gerechtfertigt sein könnte. Dabei erkannte der EuGH an, dass die Erhöhung der Transparenz in Bezug auf die Mittelverwendung im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik eine von der Union anerkannte dem Gemeinwohl dienende Zielsetzung darstellt. Jedoch muss der Unionsgesetzgeber das Interesse der Union an der Transparenz ihrer Handlungen und an die Gewährleistung einer bestmöglichen Mittelverwendung mit den Grundrechten der Empfänger von Unionsmitteln auf Achtung ihres Privatlebens im Allgemeinen und auf Schutz ihrer personenbezogenen Daten im Besonderen ausgewogen gewichten. Dies sah der EuGH im Ergebnis nicht als gegeben an. Nach seinen Feststellungen haben der Rat und die Kommission keine weniger stark in die Grundrechte der Empfänger der Agrarbeihilfen eingreifenden Maßnahmen erwogen, wie etwa die Beschränkung der Veröffentlichung von Daten unter namentlicher Nennung der Empfänger nach Maßgabe der Zeiträume, während deren sie Beihilfen erhalten haben, der Häufigkeit oder auch von Art und Umfang dieser Beihilfen. Demgemäß erklärte der EuGH die angegriffenen Bestimmungen des sekundären Unionsrechts für ungültig, beschränkte diese Entscheidung jedoch auf die Veröffentlichung von Daten natürlicher Personen, da juristische Personen einer erweiterten Pflicht zur Veröffentlichung ihrer Daten unterliegen und der Datenschutz bei ihnen somit ein anderes Gewicht hat als bei natürlichen Personen.

Die Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr[17] zielt darauf ab, den für das Funktionieren des Binnenmarkts erforderlichen freien Verkehr von Daten mit dem Recht natürlicher Personen auf Privatsphäre zum Ausgleich zu bringen. Hierzu verpflichtet Art. 28 Abs. 1 UAbs. 1 der Richtlinie die Mitgliedstaaten dazu, eine oder mehrere öffentliche Stellen damit zu beauftragen, die Anwendung der von den Mitgliedstaaten zur Umsetzung der Richtlinie erlassenen Vor-

14 EuGH, Urteil v. 09.11.2010, Volker und Markus Schecke GbR, Hartmut Eifert / Land Hessen.

15 Vgl. das Grünbuch „Europäische Transparenzinitiative", KOM (2006) 194, S. 13 ff., sowie die Mitteilung der Kommission über Folgemaßnahmen zu dem Grünbuch, KOM (2007) 127, S. 8 f.

16 Im Einzelnen ging es um die Gültigkeit der Art. 42 Nr. 8 b und 44 a der Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 des Rates vom 21. Juni 2005 über die Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik, ABl. der EU, L 209 v. 11.08.2005, S. 1, sowie der Verordnung (EG) Nr. 259/2008 der Kommission vom 18. März 2008, ABl. der EU, L 76 v. 19.03.2008, S. 28, welche detaillierte Vorgaben hinsichtlich Inhalt, Form und Zeitpunkt der Veröffentlichung machte.

17 ABl. der EU, L 281 v. 23.11.1995, S. 31.

schriften in ihrem Hoheitsgebiet zu überwachen. Gemäß Art. 28 Abs. 1 UAbs. 2 der Richtlinie nehmen diese Stellen ihre Aufgaben „in völliger Unabhängigkeit“ wahr. In Deutschland wird die Kontrolle der Datenverarbeitung, soweit sie im nichtöffentlichen Bereich stattfindet, von Kontrollstellen wahrgenommen, die staatlicher Aufsicht unterworfen sind. Hierin sah die Kommission eine mit der Richtlinie unvereinbare Beeinträchtigung der Unabhängigkeit der zuständigen Stellen und erhob in der Rechtssache C-518/07[18] eine Vertragsverletzungsklage gegen Deutschland. Dabei ging die Kommission von einem weiten Verständnis des Begriffs der „völligen Unabhängigkeit“ aus, der impliziere, dass die Kontrollstellen jeglicher Einflussnahme, sei es durch andere Behörden, sei es von außerhalb der Staatsverwaltung, entzogen sein müsse. Deutschland vertrat demgegenüber die Ansicht, der Begriff der „völligen Unabhängigkeit“ verlange nur, dass die Kontrollstellen von dem ihrer Kontrolle unterstellten nichtöffentlichen Bereich unabhängig sein müssten. Der EuGH schloss sich im Ergebnis der Auffassung der Kommission an und verurteilte Deutschland antragsgemäß. Bereits das Wort „völlig“, welche die Unabhängigkeit der Kontrollstellen qualifiziert, erfordert den Ausschluss jeglicher unmittelbaren oder mittelbaren Einflussnahme von außerhalb der Kontrollstelle. Damit im Einklang steht die große Bedeutung, die der Richtlinie für den Schutz der personenbezogenen Daten gemäß den Erwägungsgründen zukommen soll. Der EuGH räumt zwar ein, dass die staatliche Aufsicht über die Kontrollstellen nur der Einhaltung der geltenden nationalen und europarechtlichen Bestimmungen dienen soll. Jedoch legt der EuGH dar, dass die Regierung des jeweiligen Bundeslandes, der die Kontrollstelle untersteht, unter Umständen nicht frei von Eigeninteressen ist, wenn es um die Verarbeitung personenbezogener Daten im nichtöffentlichen Bereich geht. So kann sie selbst involvierte Partei einer solchen Verarbeitung sein, etwa im Rahmen einer Kooperation von öffentlichen und privaten Stellen, oder allgemein geneigt sein, wirtschaftlichen Interessen den Vorrang zu geben. Eine weite Auslegung des Begriffs der „völligen Unabhängigkeit“ stellt auch keine Verletzung des Demokratieprinzips dar, wie Deutschland behauptet hatte. Die Kontrollstellen von politischer Einflussnahme seitens der Staatsverwaltung freizustellen, bedeutet nämlich nicht, dass diese keiner parlamentarischen Rechenschaftspflicht unterworfen werden dürften.

Freiheit des Dienstleistungsverkehrs

In den Niederlanden existieren infolge einer Politik der Toleranz gegenüber „weichen“ Drogen sog. Coffeeshops, in denen in erster Linie Cannabis, vielfach aber auch Esswaren und alkoholfreie Getränke angeboten werden. Ungeachtet der Politik der Toleranz ist auch in den Niederlanden der Verkauf „weicher“ Drogen verboten und strafbewehrt, allerdings wird der Verfolgung anderer Straftaten, die als gefährlicher eingestuft werden, der Vorrang gegeben. Die Gemeinde Maastricht hatte in die Gemeindeordnung ein Ansässigkeitskriterium aufgenommen, um den Drogentourismus einzudämmen. Danach ist es dem Betreiber eines Coffeeshops verboten, anderen Personen als Ansässigen, d.h. Personen, die ihren tatsächlichen Wohnsitz in den Niederlanden haben, den Zutritt zu gestatten. In der Rechtssache C-137/09[19] wehrte sich der Inhaber eines Coffeeshops gegen die vorübergehende Schließung seines Lokals, welche verfügt worden war, weil er mehrfach nichtansässigen Personen der Zutritt gewährt hatte. Der niederländische Raad van State legte dem EuGH

18 EuGH, Urteil v. 09.03.2010, Kommission / Deutschland.

19 EuGH, Urteil v. 16.12.2010, Marc Michel Josemans / Burgemeester van Maastricht.

verschiedene Fragen zur Vereinbarkeit des Ansässigkeitskriteriums mit dem Unionsrecht vor. Der EuGH unterschied in seinem Urteil zwischen dem Verkauf von Cannabis einerseits und dem Verkauf von alkoholfreien Getränken und Esswaren andererseits. Was den Verkauf von Cannabis angeht, wies der EuGH darauf hin, dass das Inverkehrbringen von Betäubungsmitteln – abgesehen von der Verwendung für medizinische und wissenschaftliche Zwecke – in allen Mitgliedstaaten verboten ist. Diese Rechtslage ergibt sich auch aus zahlreichen für die Mitgliedstaaten bindenden völkerrechtlichen Übereinkünften sowie aus Rechtshandlungen des Unionsrechts. Somit fallen Betäubungsmittel wie Cannabis ihrem Wesen nach unter ein Einfuhr- und Verkehrsverbot, so dass die Verkehrsfreiheiten des Unionsrechts und das Verbot von Diskriminierungen aus Gründen der Staatsangehörigkeit nicht anwendbar sind. Dass die Niederlande eine Politik der Toleranz gegenüber „weichen" Drogen verfolgen, ändert nichts daran, dass auch in diesem Mitgliedstaat der Handel mit derartigen Substanzen verboten ist. Was jedoch den Verkauf von nichtalkoholischen Getränken und Esswaren betrifft, überprüfte der EuGH das Ansässigkeitskriterium anhand der Bestimmungen über die Dienstleistungsfreiheit (ex-Art. 49 ff. EGV; jetzt Art. 56 ff. AEUV). Die Warenverkehrsfreiheit hielt der EuGH nicht für einschlägig, weil es sich bei den Coffeeshops um Bewirtungsbetriebe handelt, die in erster Linie Dienstleistungen erbringen. Ein Ansässigkeitskriterium wie das fragliche stellt typischerweise eine mittelbare Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit dar, sofern es nicht durch legitime, vom Unionsrecht anerkannte Interessen objektive gerechtfertigt ist. Dies sah der EuGH im vorliegenden Fall als gegeben an. Die Coffeeshops ziehen eine große Anzahl von Besuchern an, von denen 70% nicht in den Niederlanden wohnen. Der Verkauf der „weichen" Drogen zieht zahlreiche Probleme nach sich wie Belästigungen, Kriminalität und die unerlaubte Ausfuhr von Cannabis. Der Umstand, dass in den Niederlanden ansässigen Personen der Zutritt zu den Coffeeshops möglich ist, hielt der EuGH nicht für eine inkohärente Regelung, da dadurch das grundsätzliche Verbot des Handels mit „weichen" Drogen nicht in Frage gestellt wird. Der EuGH akzeptierte schließlich auch, dass ein milderes Mittel als ein Verbot des Zutritts zu den Coffeeshops für Nichtansässige – etwa ein Verbot des Verkaufs von Cannabis an Gebietsfremde – zur Erreichung des angestrebten Ziels, den Drogentourismus einzudämmen, nicht gegeben war.

Sozialpolitik der Union

Zunehmend kommen Fälle vor den EuGH, die Diskriminierungen wegen des Alters betreffen. Dabei geht es um Diskriminierungen sowohl von älteren als auch von jungen Unionsbürgern. Alle hier behandelten Rechtssachen betrafen die Auslegung der Richtlinie 2000/78/EG zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf.[20] Die Richtlinie stellt in Art. 2 Abs. 1 den Grundsatz auf, dass es keine unmittelbaren oder mittelbaren Diskriminierungen u.a. wegen des Alters geben darf. Eine Reihe von Ausnahmen bzw. Rechtfertigungsgründen erlauben den Mitgliedstaaten jedoch, Ungleichbehandlungen aus Gründen des Alters vorzunehmen. Wie der Gerichtshof schon mehrfach betont hat, stellt die Richtlinie 2000/78/EG eine Konkretisierung des Verbots von Altersdiskriminierungen dar, welches als allgemeiner Rechtsgrundsatz ungeschriebener Bestandteil des Unionsrechts ist. In der Rechtssache C-555/07[21]

20 Richtlinie des Rates vom 27.11.2000, ABl. der EU, L 303 v. 02.12.2000, S. 16.

21 EuGH, Urteil v. 19.01.2010, Seda Kücükdeveci / Swedex GmbH & Co. KG.

prüfte der EuGH die Vereinbarkeit von § 622 Abs. 2 BGB mit dem grundsätzlichen Verbot der Altersdiskriminierung. Nach dieser Vorschrift, welche die Kündigungsfrist durch den Arbeitgeber nach der Beschäftigungsdauer des Arbeitnehmers staffelt – wobei sich mit zunehmender Beschäftigungsdauer die Kündigungsfrist verlängert –, werden bei der Berechnung der Beschäftigungsdauer Zeiten nicht berücksichtigt, die vor der Vollendung des 25. Lebensjahres liegen. Diese Bestimmung verstößt gegen das Verbot der Altersdiskriminierung. Sie lässt sich nicht damit rechtfertigen, dass jüngeren Arbeitnehmern eine größere berufliche und persönliche Mobilität zugemutet werden kann, da der Ausschluss der vor dem 25. Lebensjahr liegenden Beschäftigungszeiten unabhängig davon gilt, in welchem Alter der Arbeitnehmer entlassen wird. Daraus ergibt sich allgemein, dass nationale Regelungen, durch die eine Ungleichbehandlung wegen des Alters erfolgt, in kohärenter, widerspruchsfreier Weise durchgeführt werden müssen. Mangelnde Kohärenz einer Ungleichbehandlung aus Gründen des Alters spielte auch in der Rechtssache C-341/08[22] eine Rolle. Hier ging es um eine Vorschrift, nach der für Vertragszahnärzte, d.h. Zahnärzte, die der gesetzlichen Krankenversicherung angeschlossen sind, eine Höchstaltersgrenze von 68 Jahren gilt. Entscheidend für die Vereinbarkeit der hierin liegenden Ungleichbehandlung aus Gründen des Alters mit der Richtlinie 2000/78/EG ist das mit der Regelung verfolgte Ziel. Etwaige Ausnahmen von der Höchstaltersgrenze müssen sich kohärent in die allgemeine Zielsetzung der Regelung einfügen. Der EuGH befasste sich insbesondere mit dem Ziel, durch die Höchstaltersgrenze die Gesundheit der Patienten zu schützen, welches von der Ausnahme des Art. 2 Abs. 5 der Richtlinie umfasst ist. Eine der durch das nationale Recht statuierten Ausnahmen von der Höchstaltersgrenze sah der EuGH als inkohärent an. Die Höchstaltersgrenze ist nämlich auf das Vertragszahnarztsystem beschränkt, kommt daher nicht dem Gesundheitsschutz derjenigen Patienten zugute, die sich im Rahmen des privaten Gesundheitssystems behandeln lassen. Demgegenüber hielt der EuGH ein Höchstalter von 30 Jahren für den Zugang zum mittleren feuerwehrtechnischen Dienst, das Gegenstand der Rechtssache C-229/08[23] war, für mit der Richtlinie 2000/78/EG vereinbar. Hierzu verwies er auf Art. 4 Abs. 1 der Richtlinie, wonach eine Diskriminierung nicht vorliegt, wenn bestimmte berufliche Anforderungen – vorliegend die körperliche Eignung für die Zwecke der Brandbekämpfung und Personenrettung – eine Ungleichbehandlung erfordern.

Aspekte der europäischen Gerichtsbarkeit

Die verbundenen Rechtssachen C-188/10 und C-189/10[24] betrafen das Recht der französischen Gerichte, Vorabentscheidungsersuchen an den EuGH zu richten, wenn sich im Ausgangsverfahren gleichzeitig die Frage der Verfassungsmäßigkeit der relevanten nationalen Bestimmungen stellt. Für diesen Fall bestimmt das französische Recht, dass zur Klärung der Frage der Verfassungsmäßigkeit „auf jeden Fall vorrangig" ein Zwischenverfahren durchzuführen ist, in dessen Rahmen der Conseil d'État bzw. die Cour de cassation und gegebenenfalls der Conseil constitutionnel einzuschalten sind. Dieser Mechanismus soll nach Auskunft der französischen Regierung den Rechtssuchenden garantieren, dass ihr

22 EuGH, Urteil v. 12.01.2010, Domenica Petersen / Berufungsausschuss für Zahnärzte für den Bezirk Westfalen-Lippe.

23 EuGH, Urteil v. 12.01.2010, Colin Wolf / Stadt Frankfurt am Main.

24 EuGH, Urteil v. 22.06.2010, Aziz Melki, Sélim Abdeli.

Antrag auf Prüfung der Verfassungsmäßigkeit einer nationalen Bestimmung tatsächlich behandelt wird, ohne dass die Anrufung des Conseil constitutionnel mit der Begründung abgelehnt werden kann, die fragliche Bestimmung sei mit dem Unionsrecht unvereinbar. Die im Ausgangspunkt klare Unterscheidung zwischen der Prüfung der Verfassungsmäßigkeit einer nationalen Bestimmung einerseits, die Gegenstand des erwähnten Zwischenverfahrens ist, und der Prüfung der Vereinbarkeit einer nationalen Bestimmung mit dem Unionsrecht andererseits, die primär den ordentlichen Gerichten und den Verwaltungsgerichten obliegt, hob die vorlegende Cour de cassation in ihrer Art. 267 AEUV betreffenden Vorlagefrage auf, indem sie – offenkundig gestützt auf Art. 88-1 der französischen Verfassung betreffend die Mitgliedschaft Frankreichs in der Europäischen Union – davon ausging, dass jede Verletzung des Unionsrechts stets auch einen Verfassungsverstoß bedeutet. Eine solche Interpretation des Anwendungsbereichs des Zwischenverfahrens hat, wie der EuGH feststellt, zur Folge, dass jeder Verstoß gegen das Unionsrecht – als Verfassungsverstoß – vorrangig dem Zwischenverfahren zu unterwerfen ist. Dies hält der EuGH für unvereinbar mit Art. 267 AEUV. Denn die nationalen Gerichte wären bei angenommenen Verstößen nationaler Vorschriften gegen das Unionsrecht sowohl vor der – vorrangig durchzuführenden – Einleitung des Zwischenverfahren als auch nach dessen Durchführung, deren Ergebnis alle Gerichte binden würde, gehindert, dem EuGH Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen. Allerdings wies der EuGH das vorlegende Gericht auf die Möglichkeit einer unionsrechtskonformen Auslegung der Regelungen über das Zwischenverfahren hin, wie sie insbesondere durch die Interpretation des Zwischenverfahrens seitens der französischen Regierung aufgezeigt wurde. Danach ist es, anders als das vorlegende Gericht meint, nicht Sache der im Zwischenverfahren eingeschalteten französischen Gerichte, die Vereinbarkeit nationaler Bestimmungen mit dem Unionsrecht zu prüfen. Jedes nationale Gericht könne in Fragen der Unionsrechtskonformität nationalen Rechts ohne weiteres in der Sache entscheiden, ohne das Ergebnis des Zwischenverfahrens abwarten zu müssen. Unabhängig von der Möglichkeit einer unionsrechtskonformen Auslegung des Zwischenverfahrens formulierte der EuGH, gestützt auf Art. 267 AEUV, Anforderungen, denen das Zwischenverfahren zu genügen hat. Danach muss es den nationalen Gerichten freistehen, (a) in jedem für geeignet gehaltenen Moment dem EuGH eine Frage zur Vorabenscheidung vorzulegen, (b) jede erforderliche Maßnahme zu erlassen, um den vorläufigen Schutz unionsrechtlich begründeter Rechte sicherzustellen, und (c) nach Abschluss eines solchen Zwischenverfahrens die streitige nationale Vorschrift unangewendet zu lassen, wenn sie diese für unionsrechtswidrig halten.

In den verbundenen Rechtssachen C-514/07 P, C-528/07 P und C-532/07 P[25] ging es um die Abwägung zwischen dem Recht auf Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten der Kommission einerseits und dem Schutz der Gerichtsverfahren vor den Gerichten der Union andererseits. Die Association de la presse internationale ASBL (API), eine Organisation ausländischer Journalisten mit Sitz in Brüssel hatte bei der Kommission nach Art. 6 der Verordnung Nr. 1049/2001[26] Zugang zu allen Schriftsätzen beantragt, die diese in ver-

25 EuGH, Urteil v. 21.09.2010, Königreich Schweden / Association de la presse internationale ASBL, Kommission u.a.

26 Verordnung (EG) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission, ABl. der EU, L 145 v. 31.05.2001, S. 43.

schiedenen – zum Teil seinerzeit noch anhängigen, zum Teil bereits abgeschlossenen – Rechtssachen beim Gericht bzw. beim EuGH eingereicht hatte. Die Kommission entsprach dem Antrag nur hinsichtlich derjenigen Schriftsätze, die sich auf Vorabentscheidungsverfahren bezogen, nicht jedoch im Hinblick auf Schriftsätze, die direkte Klagen betrafen, an denen die Kommission als Partei beteiligt war. Hierzu berief sie sich – was insbesondere die noch anhängigen Gerichtsverfahren anging – unter anderem auf die in Art. 4 Abs. 2 der VO 1049/2001 verankerte Ausnahme zum Schutz von Gerichtsverfahren. Das in erster Instanz von der API befasste Gericht gab der gegen die Kommissionsentscheidung gerichteten Klage teilweise statt. Allerdings stellte es fest, dass die Kommission bis zum Abschluss der mündlichen Verhandlung eines anhängigen Verfahrens befugt sei, ihre Schriftsätze nicht freizugeben; erst nach der mündlichen Verhandlung sei die Kommission verpflichtet, jedes einzelne angeforderte Dokument konkret zu prüfen. Hiergegen richtete sich das Rechtsmittel der API. Der EuGH äußerte sich in seinem Urteil zur Anwendbarkeit des Transparenzgrundsatzes auf den Gerichtshof der EU und dessen Aufgabenwahrnehmung. Danach bestimmt die VO 1049/2001, dass die Rechtsprechungstätigkeit als solche vom Anwendungsbereich des Rechts auf Zugang zu Dokumenten ausgenommen ist. Art. 15 AEUV, der das Recht auf Zugang zu Dokumenten gegenüber ex-Art. 255 EGV ausdehnt, stellt dementsprechend klar, dass dieses Recht auf den Gerichtshof der EU nur anwendbar ist, wenn er Verwaltungsaufgaben wahrnimmt. Die Zurückstellung des Transparenzgrundsatzes bei anhängigen Gerichtsverfahren ist nach Auffassung des EuGH auch durch die Grundsätze der Waffengleichheit und der geordneten Rechtspflege gerechtfertigt. Auf den Grundsatz der Waffengleichheit kann sich auch die Kommission berufen, obwohl sie ein öffentliches Organ und kein Individuum ist. Daher besteht eine allgemeine Vermutung, dass die Verbreitung der von einem Organ eingereichten Schriftsätze den Schutz des Gerichtsverfahrens beeinträchtigt, solange dieses noch anhängig ist. Das Gericht hat somit einen Rechtsfehler begangen, als es feststellte, dass die Kommission nach der mündlichen Verhandlung ohne weiteres verpflichtet sei, jedes angeforderte Dokument daraufhin zu überprüfen, ob seine Freigabe den Schutz des Gerichtsverfahrens, auf dass es sich bezieht, beeinträchtigen würde.

Weiterführende Literatur

Barents, René: The Court of Justice after the Treaty of Lisbon, in: Common Market Law Review 2010, S. 709-728.

Cremer, Wolfram: Zum Rechtsschutz des Einzelnen gegen abgeleitetes Unionsrecht nach dem Vertrag von Lissabon, in: Die Öffentliche Verwaltung 2010, S. 58-65.

Everling, Ulrich: Lissabon-Vertrag regelt Dauerstreit über Nichtigkeitsklage Privater, in: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht 2010, S. 572-576.

Haratsch, Andreas: Die Rechtsfortbildung in der Europäischen Union durch den Europäischen Gerichtshof, in: Dimitris Th. Tsatsos (Hrsg.), Die Unionsgrundordnung, Berlin 2010, S. 255-267.

Wienhues, Sigrid: Gemeinsamer Rechtsschutz durch die deutschen Gerichte und den Europäischen Gerichtshof, in: Gebauer, Martin / Wiedmann, Thomas (Hrsg.), Zivilrecht unter europäischem Einfluss, 2. Aufl., Stuttgart 2010, S. 2381-2396.