

Gerichtshof

Siegfried Magiera / Matthias Niedobitek

Im Jahr 2011 wurden die rechtlichen Grundlagen für die Tätigkeit des Gerichtshofs der Europäischen Union lediglich mit dem Ziel geändert, eine elektronische Zustellung von Schriftstücken zu ermöglichen. In einem ersten Schritt wurden hierzu im Mai 2011 entsprechende Ermächtigungsgrundlagen in die Verfahrensordnungen der drei Unionsgerichte eingefügt.¹ Auf deren Grundlage beschlossen die drei Gerichte im September 2011 gemeinsame Regeln für eine EDV-Anwendung mit der Bezeichnung „e-Curia“.²

Im Hinblick auf den generellen Anstieg der Arbeitsbelastung der Unionsgerichte hat der Gerichtshof der Europäischen Union im März 2011 eine Reihe von Änderungen seiner Satzung vorgeschlagen,³ die den Gerichtshof (EuGH), das Gericht und das Gericht für den öffentlichen Dienst (GöD) betreffen. Was den EuGH angeht, wird vorgeschlagen, das Amt eines Vizepräsidenten des EuGH einzurichten. Dieser hätte vor allem die Aufgabe, sich an den Rechtssachen der Großen Kammer zu beteiligen und den Präsidenten des EuGH in seiner Amtstätigkeit zu unterstützen. Ferner soll die Zahl der Richter, aus denen die Große Kammer besteht, auf 15 erhöht werden; darüber hinaus wird vorgeschlagen, die systematische Beteiligung der Präsidenten der Kammern mit fünf Richtern an der Arbeit der Großen Kammer abzuschaffen. Beide Maßnahmen zielen darauf ab, eine breitere Beteiligung der Richter an denjenigen Rechtssachen zu erreichen, die an die Große Kammer verwiesen werden. Um der gewachsenen Arbeitslast des Gerichts Rechnung zu tragen, wird vorgeschlagen, die Zahl der Richter des Gerichts um 12 auf 39 zu erhöhen. Eine solche Maßnahme wäre der Schaffung eines Fachgerichts auf dem Gebiet des geistigen Eigentums vorzuziehen. Was schließlich das GöD betrifft, soll – in Anbetracht der geringen Zahl von Richtern, mit denen das GöD besetzt ist – durch die Möglichkeit einer Beordnung von Richtern *ad interim* Vorsorge für den Fall getroffen werden, dass ein Mitglied des GöD, etwa aus gesundheitlichen Gründen, dauerhaft an der Ausübung seines Amtes gehindert ist. Richter *ad interim* sollten aus dem Kreis der ehemaligen Mitglieder des EuGH, des Gerichts und des GöD berufen werden. Im Mai 2011 hat der EuGH zudem eine Neufassung seiner Verfahrensordnung vorgeschlagen.⁴ Dabei geht es im Kern darum, den heutigen Zuständigkeiten des EuGH besser Rechnung zu tragen, auf eine weitere Verkürzung der Verfahrensdauer hinzuwirken, einige bestehende Regeln oder Praktiken zu kodifizieren, obsoletere oder nicht angewandte Vorschriften zu entfernen und andere Vorschriften zu kürzen oder zu vereinfachen.

Die Zahl der beim EuGH im Jahr 2011 anhängig gemachten Rechtssachen lag mit 688 wiederum deutlich über der Zahl des Vorjahres (2010: 631) und markiert einen neuen

1 ABl. der EU, L 162 v. 22.06.2011, S. 17, 18, 19.

2 ABl. der EU, C 289 v. 01.10.2011, S. 7, 9, 11.

3 Auf der Website des Gerichtshof unter http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2011-04/projet_de.pdf.

4 Auf der Website der Gerichtshofs unter http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2011-05/de_rp_cjue.pdf.

Höchststand in der Geschichte des EuGH. Der Anteil der Vorabentscheidungsersuchen blieb mit 61,5% auf dem hohen Niveau des Vorjahres (2010: 61%). Der Anteil der Klagen reduzierte sich weiter deutlich – von 21,5% (2010) auf 11,8%. Demgegenüber stieg der Anteil der Rechtsmittel an den neu eingegangenen Rechtssachen stark an. Er belief sich im Jahr 2011 auf 23,5% (2010: 15,3%). Die Zahl der erledigten Rechtssachen stieg gegenüber dem Vorjahr mit 638 an (2010: 574), blieb jedoch hinter der Zahl der neu eingegangenen Rechtssachen zurück. Infolge dessen erhöhte sich die Zahl der zum Jahresende anhängigen Rechtssachen weiter auf 849 (2010: 799). Die Verfahrensdauer der Vorabentscheidungsersuchen stabilisierte sich im Jahr 2011 mit 16,4 Monaten auf niedrigem Niveau (2010: 16,1), während bei den Klagen gegenüber dem Vorjahr ein deutlicher Anstieg zu verzeichnen war – von 16,7 (2010) auf 20,2 Monate. Demgegenüber stieg die Verfahrensdauer der Rechtsmittel nur leicht an – von 14,3 Monaten (2010) auf 15,4 Monate.

Auch das Gericht verzeichnete im Jahr 2011 mit 722 anhängig gemachten Rechtssachen einen neuerlichen Höchststand (2010: 636). Umso bemerkenswerter ist es, dass die Zahl der erledigten Rechtssachen mit 714 den Neuzugängen kaum nachstand (2010: 527), so dass die Zahl der zum Jahresende anhängigen Rechtssachen mit 1308 auf dem Niveau des Vorjahres blieb (2010: 1300). Die Verfahrensdauer blieb im Wesentlichen auf dem Niveau des Vorjahres; namentlich betrifft dies Rechtssachen in den Bereichen Staatliche Beihilfen – 32,8 Monate gegenüber 32,4 Monaten (2010), Wettbewerb – 50,5 Monate gegenüber 45,7 Monaten (2010), geistiges Eigentum – 20,3 Monate gegenüber 20,6 Monaten (2010) sowie sonstige Klagen – 22,8 Monate gegenüber 23,7 Monaten (2010).

Beim GöD stieg die Zahl der neu anhängig gemachten Rechtssachen deutlich an – von 139 (2010) auf 159. Da jedoch auch die Zahl der erledigten Rechtssachen gegenüber dem Vorjahr erheblich gesteigert werden konnte – von 129 (2010) auf 166 – und damit sogar über der Zahl der neu anhängig gemachten Rechtssachen lag, ging die Anzahl der zum Jahresende anhängigen Rechtssachen leicht zurück – von 185 (2010) auf 178. Von den im Jahr 2011 neu anhängig gemachten Klagen waren 66,7% gegen die Kommission gerichtet (2010: rund 59%), 6,3% gegen das Europäische Parlament (2010: rund 9,4%). Der Anteil der Klagen gegen den Rat an den neu anhängig gemachten Rechtssachen blieb mit 6,9% auf Vorjahresniveau (2010: rund 6,5%). Die übrigen Organe waren auch im Jahr 2011 nur zu einem geringen Anteil Klagegegner im Rahmen der neu beim GöD anhängig gemachten Rechtssachen.⁵

Unionsbürgerschaft

In der Rechtssache C-34/09⁶ hatte der EuGH Gelegenheit, den Anwendungsbereich der Bestimmungen über die Unionsbürgerschaft weiter zu präzisieren. Ähnlich wie in der Rechtssache C-200/02⁷ ging es um die Frage, ob die drittstaatsangehörigen (aus Kolumbien stammenden) Eltern minderjähriger Kinder, die aufgrund ihrer Geburt in einem EU-

5 Die wiedergegebenen Informationen und statistischen Daten beruhen auf den Jahresberichten des Gerichtshofs der Europäischen Union (vorliegend für die Jahre 2010 und 2011), 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.

6 EuGH, Urteil v. 08.03.2011, Gerardo Ruiz Zambrano / Office national de l'emploi (ONEm).

7 Hierzu Magiera, Siegfried/Matthias Niedobitek, Gerichtshof, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.), *Jahrbuch der Europäischen Integration* 2005, Baden-Baden 2006, S. 103.

Mitgliedstaat die Unionsbürgerschaft besitzen, über ein abgeleitetes Aufenthaltsrecht und über einen Anspruch auf eine Arbeitserlaubnis verfügen. Wie in der Rechtssache C-200/02 hatten die minderjährigen Unionsbürger in der Rechtssache C-34/09 von ihrer Freizügigkeit niemals Gebrauch gemacht, besaßen jedoch in ihrem Aufenthaltsstaat lediglich dessen Staatsangehörigkeit, nicht jedoch die Staatsangehörigkeit eines anderen Mitgliedstaats. Aus diesem Grund machten die am Verfahren beteiligten Regierungen und die Kommission geltend, eine Situation wie die des Ausgangsverfahrens falle nicht unter die unionsrechtlich verbürgte Freizügigkeit und Aufenthaltsfreiheit. Der EuGH wies diese Auffassung zurück. Dabei stützte er sich unmittelbar auf die Bestimmungen des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) betreffend die Unionsbürgerschaft, nicht jedoch auf die Richtlinie 2004/38/EG über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten,⁸ da diese nur für Unionsbürger gilt, die von ihrem Freizügigkeitsrecht Gebrauch machen. Der EuGH betonte erneut, dass der Unionsbürgerstatus dazu bestimmt ist, der grundlegende Status der Angehörigen der Mitgliedstaaten zu sein. Minderjährigen Unionsbürgern würde jedoch der tatsächliche Genuss des Kernbestands der Unionsbürgerrechte verweigert, wenn ihren drittstaatsangehörigen Eltern der Aufenthalt und eine Arbeitserlaubnis verweigert würden und sie gezwungen wären, zusammen mit ihren Eltern das Gebiet der Union zu verlassen. Damit steht fest, dass das Recht auf Aufenthalt im Unionsgebiet zum Kernbestand der Unionsbürgerrechte zählt und unabhängig davon geschützt ist, ob von der durch die Unionsbürgerschaft gewährleisteten Freizügigkeit Gebrauch gemacht wurde.

Die in der Rechtssache C-34/09 eher beiläufig getroffene Feststellung, dass die Richtlinie 2004/38/EG auf Personen, die von ihrem Freizügigkeitsrecht keinen Gebrauch gemacht haben, nicht anwendbar ist, begründete der EuGH in der Rechtssache C-434/09⁹ genauer. In diesem Fall beehrte die Klägerin des Ausgangsverfahrens, eine britische Staatsangehörige, die von ihrem Freizügigkeitsrecht keinen Gebrauch gemacht hatte, in Großbritannien eine unionsrechtliche Aufenthaltserlaubnis, dies mit dem Ziel, ihrem drittstaatsangehörigen (jamaikanischen) Ehemann ein abgeleitetes Aufenthaltsrecht in Großbritannien zu verschaffen, welches ihm nach nationalem Recht verwehrt war. Ansatzpunkt für eine mögliche Anwendung der Richtlinie 2004/38/EG war der Umstand, dass die Klägerin des Ausgangsverfahrens neben der britischen Staatsangehörigkeit auch über die irische Staatsangehörigkeit verfügte. Der EuGH kam aufgrund einer grammatikalischen, systematischen und teleologischen Auslegung der Richtlinie 2004/38/EG zu dem Ergebnis, dass diese auf eine Person wie die Klägerin keine Anwendung findet. Er stellte insbesondere auf die von der Richtlinie vorausgesetzte Wechselbeziehung zwischen Aufenthalt und Freizügigkeit ab. Aus einer detaillierten Untersuchung der Bestimmungen der Richtlinie schloss der EuGH, dass die Richtlinie nur solche Personen als Berechtigte im Auge hat, die von ihrem Freizügigkeitsrecht Gebrauch gemacht haben. Der Besitz einer weiteren Staatsangehörigkeit ändert daran nichts, weil daraus nicht folgt, dass der betreffende Unionsbürger von seinem Recht auf Freizügigkeit Gebrauch gemacht hätte. Jedoch blieb der EuGH nicht bei der Richtlinie 2004/38/EG, die Gegenstand der Vorlagefragen war, stehen, sondern gab dem vorlegenden Gericht Hinweise zur Anwendbarkeit von Art. 21 AEUV, welcher das Freizü-

8 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.

9 EuGH, Urteil v. 05.05.2011, Shirley McCarthy / Secretary of State for the Home Department.

gigkeitsrecht der Unionsbürger primärrechtlich regelt. In diesem Zusammenhang erinnerte der EuGH zunächst an seine ständige Rechtsprechung, wonach die Vertragsbestimmungen über die Freizügigkeit nicht auf Sachverhalte anwendbar sind, die mit keinem relevanten Element über die Grenzen eines Mitgliedstaats hinausweisen. Unter Hinweis auf die Rechtssache C-34/09 betonte der EuGH jedoch zugleich, dass eine rein interne Situation in diesem Sinne dann nicht gegeben ist, wenn nationale Maßnahmen bewirken, dass den Unionsbürgern der tatsächliche Genuss des Kernbestands der Rechte, die ihnen dieser Status verleiht, verwehrt wird. Anders als in der Rechtssache C-34/09 sah der EuGH im vorliegenden Fall allerdings keine nationalen Maßnahmen, die die Klägerin des Ausgangsverfahrens im Kernbestand ihrer Unionsbürgerrechte beeinträchtigten, da diese aufgrund nationaler Bestimmungen nicht verpflichtet war, das Hoheitsgebiet der Union zu verlassen. Somit wies die Situation der Klägerin des Ausgangsverfahrens mit keinem relevanten Element über die Grenzen eines Mitgliedstaats hinaus, so dass Art. 21 AEUV ebenfalls nicht anwendbar war.

Grundfreiheiten – Rechtsangleichung

In der Rechtssache C-28/09¹⁰ ging es um die Vereinbarkeit eines Fahrverbots für Lastkraftwagen (LKW) mit einem zulässigen Gesamtgewicht über 7,5 t auf der österreichischen Inntal-Autobahn A 12 mit der Warenverkehrsfreiheit gemäß Art. 28, 29 EGV (jetzt: Art. 33, 34 AEUV), insbesondere um das Recht auf freie Durchfuhr. Das Fahrverbot war verhängt worden, um den unionsrechtlichen Vorschriften über Höchstwerte für Stickstoffemissionen zu entsprechen und dadurch die Luftqualität zu verbessern. Es war als sektorales Fahrverbot ausgestaltet worden, d. h. es bezog sich nicht generell auf LKW über 7,5 t, sondern nur auf solche LKW, die bestimmte Güter, sog. „bahnaffine“ Güter, transportieren. Hierunter werden Güter verstanden, die sich für einen Transport auf der Schiene besonders eignen (etwa Steine, Eisenerze, Marmor oder Fliesen). Die Kommission hielt das Fahrverbot für ungeeignet, die Luftqualität zu verbessern, da es letztlich nicht auf eine Verringerung der Emissionen abziele, sondern auf eine Verringerung des Verkehrsaufkommens, mithin nur mittelbar auf eine Verbesserung der Luftqualität. Zudem hätten die österreichischen Behörden nicht alle in Betracht kommenden Alternativen zu einem sektoralen Fahrverbot geprüft. Eingangs betonte der EuGH, dass die Mitgliedstaaten den unionsrechtlichen Anforderungen an die Luftqualität in Form geeigneter und kohärenter Maßnahmen nachkommen müssen. Bei der Ausübung des ihnen insoweit eingeräumten Ermessens haben sie insbesondere den tragenden Grundsatz des freien Warenverkehrs zu beachten. Das in Rede stehende Fahrverbot stellt nach Auffassung des EuGH eine Beschränkung des freien Warenverkehrs dar, da es einen der wichtigsten terrestrischen Verbindungswege zwischen Süddeutschland und Norditalien reglementiert. Damit wies der EuGH das Vorbringen Österreichs zurück, das Fahrverbot unterbinde lediglich die Benutzung eines bestimmten Verkehrsträgers und sei daher nicht geeignet, den Handel zwischen den Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen. Was jedoch die Rechtfertigung des Fahrverbots angeht, schloss sich der EuGH der Meinung der Kommission nicht an, wonach das Fahrverbot nicht auf Emissionen ziele, sondern auf die Verkehrsdichte. Vielmehr erkannte er an, dass das sektorale Fahrverbot durchaus geeignet sei, zu einer Verringerung der Emissionen beizutragen. Zudem entspreche Österreich mit der Reglementierung „bahn-

10 EuGH, Urteil v. 21.12.2011, Kommission / Österreich.

affiner“ Güter dem Ziel der Verkehrspolitik der Union, den Transport bestimmter Güter auf die Schiene zu verlagern. Allerdings beanstandete der EuGH, dass Österreich nicht vor Erlass des sektoralen Fahrverbots weniger einschneidende Alternativen wie die Ersetzung der bisher variablen durch eine ständige Geschwindigkeitsbegrenzung sorgfältig genug geprüft hat. Daher gab er der Klage der Kommission statt.

Für den Zugang zum Beruf des Notars gilt in Deutschland das Erfordernis inländischer Staatsangehörigkeit. In der Rechtssache C-54/08,¹¹ einer von der Kommission erhobenen Vertragsverletzungsklage, vertrat diese die Ansicht, dass in dem Staatsangehörigkeitserfordernis ein Verstoß gegen die Niederlassungsfreiheit liege. Die Ausnahmebestimmung des Art. 45 Abs. 1 EGV (jetzt: Art. 51 Abs. 1 AEUV), wonach Tätigkeiten, die in einem Mitgliedstaat dauernd oder zeitweise mit der Ausübung öffentlicher Gewalt verbunden sind, von der Niederlassungsfreiheit ausgenommen seien, sei auf selbständige Notare in Deutschland nicht anwendbar. Deren Tätigkeiten umfassten keine unmittelbare und spezifische Teilhabe an der Ausübung öffentlicher Gewalt. Maßgebend hierfür sei die Fähigkeit, unabhängig vom Willen anderer Rechtssubjekte zu handeln, die bei Notaren in Deutschland nicht gegeben sei. Der EuGH schloss sich der Argumentation der Kommission an. Er wies darauf hin, dass es sich bei Art. 43 EGV (jetzt: Art. 49 AEUV) um eine der grundlegenden Vorschriften des Unionsrechts handelt. Diese Bestimmung untersagt jede Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit. Die Tragweite der in Art. 45 Abs. 1 EGV (jetzt: Art. 51 Abs. 1 AEUV) normierten Ausnahme ist auf das beschränkt, was unbedingt erforderlich ist, um die durch diese Bestimmung geschützten Interessen zu wahren. Unter Hinweis auf seine ständige Rechtsprechung betonte der EuGH, dass Art. 45 Abs. 1 EGV nur Tätigkeiten betrifft, die unmittelbar und spezifisch mit der Ausübung öffentlicher Gewalt verbunden sind. Dies sah er im Fall der Notare in Deutschland nicht als gegeben an, da diese nur tätig werden, wenn die Parteien zuvor aus freien Stücken einen beurkundungspflichtigen Vorgang initiiert haben. Den Umstand, dass die Notare im Allgemeininteresse liegende Ziele verfolgen und, was ihren Status betrifft, zur „vorsorgenden Rechtspflege“ gezählt werden, hielt der EuGH nicht für entscheidend. Vielmehr prüfte er die Tätigkeiten der Notare im Einzelnen. In diesem Zusammenhang wies er darauf hin, dass notarielle Urkunden nicht ohne Einverständnis des Schuldners vollstreckbar sind bzw. dass sich deren Beweiskraft erst aus gesetzlichen Bestimmungen herleitet. Schließlich stehen die Notare, was für die Ausübung öffentlicher Gewalt untypisch ist, im Wettbewerb miteinander. Im Ergebnis stellte der EuGH fest, dass das Staatsangehörigkeitserfordernis für Notare in Deutschland die unionsrechtlichen Vorschriften über die Niederlassungsfreiheit verletzt.

Das geistige Eigentum ist Gegenstand verschiedener Rechtsakte der Union, die die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes zum Gegenstand haben.¹² In der Rechtssache C-34/10¹³ ging es um die Richtlinie 98/44/EG über den rechtlichen Schutz biotechnologischer Erfindungen.¹⁴ Das Ausgangsverfahren des vom deutschen Bundesgerichtshof (BGH) eingereichten Vorabscheidungsersuchens betraf ein Patent, welches dem Berufungskläger im Hinblick auf neurale Vorläuferzellen und Verfahren zu ihrer Herstellung

11 EuGH, Urteil v. 24.05.2011, Kommission / Deutschland.

12 Vgl. die Website der Europäischen Kommission, http://ec.europa.eu/internal_market/top_layer/intellectual-property/index_de.htm.

13 EuGH, Urteil v. 18.10.2011, Oliver Brüstle / Greenpeace e. V.

14 Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. Juli 1998, ABl. der EG L 213 v. 30.07.1998, S. 13.

sowie ihre Verwendung zu therapeutischen Zwecken erteilt worden war. Dieses Patent war vom Bundespatentgericht für nichtig erklärt worden, soweit es neurale Vorläuferzellen, die aus menschlichen Stammzellen gewonnen werden, und die Verfahren zu ihrer Herstellung umfasst. Der BGH als Berufungsgericht fragte den EuGH nach der Reichweite von Art. 6 Abs. 2 lit. c) der Richtlinie, wonach die Verwendung von menschlichen Embryonen zu industriellen oder kommerziellen Zwecken nicht patentierbar ist. Insbesondere wollte er wissen, was gemäß der Richtlinie unter dem Begriff des „menschlichen Embryos“ zu verstehen ist. Der EuGH räumte ein, dass es sich hierbei um ein Thema handelt, das in vielen Mitgliedstaaten gesellschaftspolitisch sensibel ist, betonte jedoch, dass er nicht dazu aufgerufen sei, Fragen medizinischer oder ethischer Natur zu beantworten, sondern sich darauf zu beschränken habe, die Richtlinie rechtlich auszulegen. Unter Berücksichtigung des Zusammenhangs und des Ziels der Richtlinie befand der EuGH, dass der Begriff des (von der Patentierbarkeit ausgeschlossenen) menschlichen Embryos weit auszulegen ist und daher jede menschliche Eizelle erfasst, die den Prozess der Entwicklung des Menschen in Gang setzt. Daher fallen auch menschliche Eizellen unter diesen Begriff, die befruchtet sind, wie auch unbefruchtete Eizellen, die künstlich zur Teilung und Weiterentwicklung angeregt wurden. Ferner stellte der EuGH klar, dass die Verwendung menschlicher Embryonen zu Zwecken der wissenschaftlichen Forschung an dem Ausschluss der Patentierbarkeit gemäß Art. 6 Abs. 2 lit. c) der Richtlinie nichts ändert, da der patentrechtliche Schutz seinem Wesen nach die industrielle oder die kommerzielle Verwertung einschließt.

Umwelt

Das Klagerecht von Umweltverbänden im deutschen System des Verwaltungsrechtsschutzes beschäftigte den EuGH in der Rechtssache C-115/09.¹⁵ Zur Umsetzung des Übereinkommens von Århus¹⁶ war die UVP-Richtlinie von 1985,¹⁷ die nach mehreren Änderungen im Jahr 2011 als kodifizierter Text neu erlassen wurde,¹⁸ im Jahr 2003 durch die Richtlinie 2003/35/EG um einen Art. 10 a ergänzt worden.¹⁹ Dieser verpflichtet die Mitgliedstaaten, „Mitgliedern der betroffenen Öffentlichkeit“ eine gerichtliche Überprüfung der Rechtmäßigkeit von Maßnahmen gemäß der UVP-Richtlinie zu ermöglichen. Dabei erkennt er – in Anlehnung an die entsprechende Bestimmung der Übereinkunft von Århus – an, dass die Mitgliedstaaten insoweit über unterschiedliche verwaltungsgerichtliche Traditionen verfügen und für entsprechende Klagen entweder ein „ausreichendes Interesse“ oder eine „Rechtsverletzung“ verlangen. Anerkannte Umweltverbände werden durch Art. 10 a Abs. 3 UVP-Richtlinie insofern privilegiert, als ihr Interesse stets als „ausreichend“ gilt bzw. sie selbst stets als „Träger von Rechten“ gelten, die verletzt werden können. Bekanntlich beruht das deutsche System des Verwaltungsrechtsschutzes auf dem zweiten Modell, indem es gemäß §§ 42 Abs. 2, 113 Abs. 1 S. 1 VwGO eine Klagebefugnis an die Geltend-

15 EuGH, Urteil v. 12.05.2011, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen e. V. / Bezirksregierung Arnsberg.

16 Übereinkommen vom 25. Juni 1998 über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten, ABl. der EU, L 124 v. 17.05.2005, S. 4.

17 Richtlinie 85/337/EWG des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, ABl. der EG, L 175 v. 05.07.1985, S. 40.

18 Richtlinie 2011/92/EU, ABl. der EU, L 26 v. 28.01.2012, S. 1.

19 Richtlinie 2003/35/EG, ABl. der EU, L 156 v. 25.06.2003, S. 17.

machung einer Verletzung in eigenen Rechten knüpft. Das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz vom 7. Dezember 2006²⁰ zur Umsetzung der Richtlinie 2003/35/EG entbindet anerkannte Umweltverbände zwar davon, eine eigene Rechtsverletzung geltend zu machen, hält jedoch daran fest, dass die umstrittene umweltrelevante Entscheidung Umweltschutznormen widersprechen muss, die Rechte Einzelner begründen. Eine Verletzung von Umweltschutznormen, die lediglich dem Allgemeininteresse dienen, können daher in Deutschland auch von Umweltverbänden nicht im Klageweg geltend gemacht werden. Diese restriktive Regelung steht nach Auffassung des EuGH nicht in Einklang mit Art. 10 a UVP-Richtlinie. Der EuGH erinnerte daran, dass Art. 10 a Abs. 3 S. 1 UVP-Richtlinie die Mitgliedstaaten ausdrücklich dazu verpflichtet, einen weiten Zugang zu Gerichten zu gewähren. Der erkennbare Sinn von Art. 10 a UVP-Richtlinie würde verfehlt, wenn Umweltverbände darauf beschränkt wären, subjektive Rechtsverletzungen geltend zu machen. Somit ist es zwar Sache der Mitgliedstaaten, die rügefähigen Rechte in Umweltangelegenheiten festzulegen, jedoch dürfen sie dadurch die Rolle von Umweltverbänden, die ihnen gemäß der UVP-Richtlinie und dem Übereinkommen von Århus zukommt, nicht beeinträchtigen. Die Befugnis, vor Gericht die Verletzung von Umweltschutznormen zu rügen, die dem Allgemeininteresse dienen, können anerkannte Umweltverbände unmittelbar auf Art. 10 a Abs. 3 UVP-Richtlinie stützen, ohne eine Änderung des nationalen Verfahrensrechts abwarten zu müssen.

Gemeinsames Europäisches Asylsystem – Schutz der Grundrechte

Der Schutz der Grundrechte im Gemeinsamen Europäischen Asylsystem beschäftigte den EuGH in den verbundenen Rechtssachen C-411/10 und C-493/10.²¹ In den Ausgangsverfahren, die zu den Vorabentscheidungsersuchen führten, hatten Staatsangehörige verschiedener Drittländer (Afghanistan, Iran, Algerien) in Großbritannien bzw. in Irland Asyl beantragt, nachdem sie über Griechenland in das Unionsgebiet eingereist waren. In Anwendung der Verordnung 343/2003²² ordneten die britischen bzw. die irischen Behörden an, dass die Antragsteller nach Griechenland rückzuführen seien. Dagegen wandten sich die Antragsteller vor den nationalen Gerichten, wobei sie sich auf schwere Mängel des griechischen Asylsystems und die damit verbundene Gefahr einer Verletzung ihrer durch das Unionsrecht, die EMRK und die Genfer Flüchtlingskonvention verliehenen Grundrechte beriefen. Demgegenüber verwiesen die britischen Behörden auf eine dem Gemeinsamen Europäischen Asylsystem inhärente unwiderlegbare Vermutung, dass Griechenland – ebenso wie jeder andere EU-Mitgliedstaat – die Grundrechte der Antragsteller und die asylrechtlichen Mindestnormen beachte. Der EuGH wies zunächst darauf hin, dass das Gemeinsame Europäische Asylsystem ebenso wie die Union insgesamt auf gegenseitigem Vertrauen der Mitgliedstaaten und auf der Vermutung der Beachtung des Unionsrechts, insbesondere der Grundrechte, durch die anderen Mitgliedstaaten beruht. Daher besteht

20 Gesetz über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG, BGBl. I 2006, S. 2816.

21 EuGH, Urteil v. 21.12.2011, verbundene Rechtssachen C-411/10 und C-493/10, N. S. / Secretary of State for the Home Department und M. E. u.a. / Refugee Applications Commissioner, Minister for Justice, Equality and Law Reform.

22 Verordnung (EG) des Rates vom 18. Februar 2003 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen in einem Mitgliedstaat gestellten Asylantrags zuständig ist, ABl. der EU, L 50 v. 25.02.2003, S. 1.

auch die Vermutung, dass die Behandlung von Asylbewerbern in jedem Mitgliedstaat in Einklang mit den Erfordernissen der Charta der Grundrechte der EU (GRCh) sowie mit der Genfer Flüchtlingskonvention und der EMRK steht. Entgegen dem Vorbringen der britischen Behörden ist diese Vermutung jedoch nicht unwiderlegbar, sofern dargetan wird, dass das Asylsystem des für die Asylbewerber zuständigen Mitgliedstaats „systemische Mängel“ aufweist, die eine unmenschliche oder erniedrigende Behandlung im Sinne von Art. 4 GRCh implizieren. Anders als einige Regierungen im Verfahren vor dem EuGH geltend gemacht hatten, ist es den Mitgliedstaaten, die mit der Bestimmung des für einen Asylantrag zuständigen Mitgliedstaates befasst sind, auch durchaus möglich, sich von der Beachtung der Grundrechte in dem zuständigen Mitgliedstaat und von den Risiken, denen ein Asylbewerber dort ausgesetzt ist, ein Bild zu machen. Der EuGH verwies in diesem Zusammenhang auf das Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte in der Sache *M.S.S. gegen Belgien und Griechenland*,²³ in dem, neben Griechenland, Belgien wegen Verletzung von Art. 3 EMRK (Verbot unmenschlicher und erniedrigender Behandlung) verurteilt wurde, weil es im Rahmen der Anwendung der Verordnung 343/2003 einen afghanischen Asylbewerber an Griechenland überstellt hatte. Dieses Urteil stütze sich u. a. auf die Berichte von internationalen Nichtregierungsorganisationen, die von den systemischen Unzulänglichkeiten des griechischen Asylsystems zeugten. In einem solchen Fall muss der mit einem Asylantrag befasste Mitgliedstaat davon absehen, den Asylbewerber an den eigentlich zuständigen Mitgliedstaat zu überstellen, und gemäß der Rangfolge der Kriterien der Verordnung 343/2003 die Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats fortsetzen oder von seiner Befugnis gemäß Art. 3 Abs. 2 der Verordnung Gebrauch machen, selbst den Antrag zu prüfen. Nicht ausreichend für eine Widerlegung der dem Gemeinsamen Europäischen Asylsystem zugrunde liegenden Vermutung, dass der zuständige Mitgliedstaat die Unionsgrundrechte einhält, sind hingegen vereinzelte Grundrechtsverletzungen, die keinen systemischen Charakter tragen. Auch eine Verletzung sekundärrechtlicher Standards des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems schränkt das Ermessen des mit einem Asylantrag befassten Mitgliedstaats bei der Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats nur dann ein, wenn diese auf systemische Mängel hinweisen. Schließlich nahm der EuGH zur Auffassung der britischen Behörden Stellung, die Bestimmungen der Charta der Grundrechte seien infolge des Protokolls (Nr. 30) über die Anwendung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union auf Polen und das Vereinigte Königreich²⁴ im Vereinigten Königreich nicht anwendbar. Unter Hinweis auf den Wortlaut von Art. 1 Abs. 1 des Protokolls und auf die Erwägungsgründe des Protokolls stellte der EuGH klar, dass die genannte Bestimmung lediglich darauf abzielt, Art. 51 GRCh über den Anwendungsbereich der Charta zu verdeutlichen. Sie bezweckt jedoch weder, Polen und das Vereinigte Königreich von der Verpflichtung zur Einhaltung der Bestimmungen der Charta freizustellen, noch, ein Gericht eines dieser Mitgliedstaaten daran zu hindern, für die Einhaltung dieser Bestimmungen zu sorgen. Zu der in Art. 1 Abs. 2 des Protokolls enthaltenen Klarstellung, dass mit Titel IV der Charta keine einklagbaren Rechte geschaffen würden, soweit diese nicht ohnehin im nationalen Recht Polens bzw. des Vereinigten Königreichs vorgesehen seien, äußerte sich der EuGH nicht, da die in den Ausgangsverfahren betroffenen Rechte nicht unter Titel IV der Charta fielen.

23 Urteil v. 21.01.2011, Beschwerde-Nr. 30696/09.

24 ABl. der EU, C 83 v. 30.03.2010, S. 313.

Institutionelle Fragen

Die Klagebefugnis natürlicher und juristischer Personen wurde durch den Vertrag von Lissabon modifiziert. Bis zu dessen Inkrafttreten erlaubte Art. 230 Abs. 4 EGV die Klage eines Einzelnen nur gegen Entscheidungen, deren Adressat er war oder die ihn, selbst wenn sie als Verordnung ergingen, unmittelbar und individuell betrafen. Eine Klagebefugnis gegen Normen, welche den Einzelnen zwar unmittelbar, nicht jedoch individuell betrafen, hatte der EuGH trotz einer gegenläufigen Interpretation des Gerichts abgelehnt.²⁵ Seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon enthält Art. 263 Abs. 4 AEUV (ex-Art. 230 Abs. 4 EGV) eine weitere Variante der Klagebefugnis Einzelner, nämlich die Befugnis, Klage gegen „Rechtsakte mit Ordnungscharakter“ zu erheben, sofern diese den Einzelnen unmittelbar betreffen und keine Durchführungsmaßnahmen nach sich ziehen. In der Rechtssache T-18/10²⁶ hatte das Gericht zum ersten Mal Gelegenheit, die neue Bestimmung auszulegen. In dieser Rechtssache ging es um eine Nichtigkeitsklage gegen die noch auf der Grundlage des EG-Vertrages erlassene Verordnung 1007/2009 über den Handel mit Robbenerzeugnissen, die das Inverkehrbringen von Robbenerzeugnissen grundsätzlich verbietet.²⁷ Das Gericht erklärte die Klage im Hinblick auf alle Gruppen von Klägern, die in unterschiedlicher Weise von der Verordnung betroffen waren, für unzulässig. Insbesondere wies es die Behauptung der Kläger zurück, die Klage sei zulässig, weil die streitige Verordnung als „Rechtsakt mit Ordnungscharakter“ im Sinne von Art. 263 Abs. 4 AEUV einzustufen sei. Das Gericht wies zunächst darauf hin, dass der AEU-Vertrag keine Definition des Begriffs der „Rechtsakte mit Ordnungscharakter“ enthält. Jedoch deutet, so das Gericht, der allgemeine Wortsinn der Klausel „mit Ordnungscharakter“ darauf hin, dass damit Rechtsakte mit allgemeiner Geltung gemeint sind. Anschließend unternahm es das Gericht, dem Begriff der „Rechtsakte mit Ordnungscharakter“ einen eigenständigen Bedeutungsgehalt abzugewinnen, indem es die davon erfassten Rechtsakte den „Gesetzgebungsakten“ gegenüberstellte. Es führte aus, der Hinweis auf den Ordnungscharakter der klagefähigen Rechtsakte zeige, dass nicht sämtliche Rechtsakte mit allgemeiner Geltung erfasst sind. Vielmehr bilden die „Rechtsakte mit Ordnungscharakter“ eine spezifische Kategorie der Rechtsakte mit allgemeiner Geltung. Daraus folgert das Gericht, dass gegen „Gesetzgebungsakte“ eine Klage nach wie vor nur bei unmittelbarer und individueller Betroffenheit möglich ist. Damit entschied sich das Gericht – nicht zuletzt unter Hinweis auf die Entstehungsgeschichte des gescheiterten Verfassungsvertrags (Art. III-365 Abs. 4 EVV), der jedoch auf ein anderes System von Rechtsakten gemünzt war – für eine restriktive und damit das zuvor bestehende Rechtsschutzproblem²⁸ fortsetzende Interpretation der neuen Klagemöglichkeit. Der vom Gericht gewählte Ansatz machte es erforderlich, den Rechtscharakter der streitigen Verordnung – als „Rechtsakt mit Ordnungscharakter“ oder als „Gesetzgebungsakt“ – zu ermitteln. Insoweit stellte das Gericht in Anlehnung an Art. 289 Abs. 2, 3 AEUV auf das seinerzeit für den Erlass der Verordnung maßgebende Rechtsetzungsverfahren ab – dabei handelte es sich um das Mitentschei-

25 Vgl. Magiera, Siegfried/Matthias Niedobitek, Gerichtshof, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.), *Jahrbuch der Europäischen Integration* 2002/03, Bonn 2003, S. 98 f.

26 Gericht, Beschluss v. 06.09.2011, Inuit Tapiriit Kanatami u.a. / Europäisches Parlament und Rat.

27 Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. September 2009 über den Handel mit Robbenerzeugnissen, ABl. der EU, L 286 v. 31.10.2009, S. 36.

28 Vgl. dazu oben, Fußnote 25.

dungsverfahren gemäß Art. 251 EGV – und stufte die Verordnung 1007/2009 als „Gesetzgebungsakt“ und nicht als „Rechtsakt mit Ordnungscharakter“ ein, da das vormalige Mitentscheidungsverfahren im Wesentlichen dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren entspreche.

In der Rechtssache C-539/09,²⁹ einer gegen Deutschland gerichteten Vertragsverletzungsklage, ging es um die Befugnis des Rechnungshofs zu prüfen, inwieweit die administrativen und organisatorischen Strukturen der Mitgliedstaaten im Bereich der Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer im Einklang mit der Verordnung 1798/2003³⁰ stehen und wie sich die Zusammenarbeit in der Praxis gestaltet. Deutschland hatte dem Rechnungshof die Möglichkeit entsprechender Prüfungen verweigert, da es hierfür keine vertragliche Rechtsgrundlage sah. Nach Art. 248 Abs. 1 bis 3 EGV (jetzt: Art. 287 Abs. 1 bis 3 AEUV) sei der Rechnungshof auf die Prüfung der Einnahmen und Ausgaben der Gemeinschaft (jetzt: Union) und deren Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit beschränkt. Zwischen den mitgliedstaatlichen Mehrwertsteuereinnahmen und den Mehrwertsteuereigenmitteln der Gemeinschaft bestehe kein unmittelbarer Zusammenhang, da erstere zum nationalen Haushalt gehörten und nur eine Art Ausgangsrechengröße für letztere bildeten. Der EuGH wies diese restriktive Interpretation der Befugnisse des Rechnungshofs zurück. Danach setzen sich die Mehrwertsteuereigenmittel der Gemeinschaft aus Anteilen der von den Mitgliedstaaten als Mehrwertsteuer erhobenen Beträge zusammen, so dass ein unmittelbarer Zusammenhang zwischen der Erhebung der Mehrwertsteuereinnahmen und den Mehrwertsteuereigenmitteln der Gemeinschaft besteht. Die nach der VO 1798/2003 anzuwendenden Mechanismen mitgliedstaatlicher Zusammenarbeit sind daher, indem sie dazu dienen, Betrug und Hinterziehung im Bereich der Mehrwertsteuer zu bekämpfen, geeignet, die tatsächliche Erhebung der Mehrwertsteuereinnahmen und damit die Zurverfügungstellung der Mehrwertsteuermittel an die Gemeinschaft zu beeinflussen. Mithin war die vom Rechnungshof angekündigte Prüfung von seinen primärrechtlichen Befugnissen gedeckt.

Weiterführende Literatur

- Baltes, Kathrin F.: Die demokratische Legitimation und Unabhängigkeit des EuGH und des EuG, Frankfurt am Main u.a. 2011.
- Greaves, Rosa: Reforming Some Aspects of the Role of Advocates General, in: Anthony Arnall u.a. (Hrsg.), *A Constitutional Order of States? Essays in EU Law in Honour of Alan Dashwood*, Oxford 2011, S. 161-177.
- Hakenberg, Waltraud: Der Europäische Gerichtshof – 59 Jahre Gestaltung von Europa durch Recht, in: Meng, Werner / Ress, Georg / Stein, Torsten (Hrsg.), *Europäische Integration und Globalisierung – Festschrift zum 60-jährigen Bestehen des Europa-Instituts*, Baden-Baden 2011, S. 233-247.
- Karper, Irene: *Reformen des Europäischen Gerichts- und Rechtsschutzsystems*, Baden-Baden 2011.
- Pechstein, Matthias, *EU-Prozessrecht*, 4. Aufl., Tübingen 2011.
- Pernice, Ingolf: Die Zukunft der Unionsgerichtsbarkeit – Zu den Bedingungen einer nachhaltigen Sicherung effektiven Rechtsschutzes im Europäischen Verfassungsverbund, *Europarecht* 2011, S. 151-168.
- Sharpston, Eleanor / De Baere, Geert: The Court of Justice as a Constitutional Adjudicator, in: Anthony Arnall u.a. (Hrsg.), *A Constitutional Order of States? Essays in EU Law in Honour of Alan Dashwood*, Oxford 2011, S. 123-150.

²⁹ EuGH, Urteil v. 15.11.2011, Kommission / Deutschland.

³⁰ Verordnung (EG) des Rates vom 7. Oktober 2003 über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) 218/92, ABl. der EU, L 264 v. 15.10.2003, S. 1.

Europäische Zentralbank

Martin Selmayr¹

„Es ist zwecklos, gegen den Euro zu spekulieren. [...] Es ist zwecklos, denn der Euro wird bleiben, und er ist unumkehrbar.“ Diese Worte von Mario Draghi, seit November 2011 dritter Präsident der Europäischen Zentralbank (EZB), auf der EZB-Pressekonferenz am 2. August 2012, zeugten von der Ernsthaftigkeit der Lage, in der sich die Gemeinschaftswährung im vierten Jahr der Finanz- und Staatsschuldenkrise befand², zugleich aber auch von der Entschlossenheit der Frankfurter Währungshüter, alles zu tun, was zur Stabilisierung des Euro erforderlich war. Auslöser für die neue Phase der Krise war die sich ab Oktober 2011 praktisch wöchentlich verstärkende Ungewissheit über die Zukunft der einheitlichen Währung. Zwar brachten mehrere Krisengipfel neue Beschlüsse der Eurostaaten, um die Haushaltsdisziplin zu stärken und die Einsatzmöglichkeiten des 2010 geschaffenen „Rettungsschirms“ zu erweitern. Die Umsetzung dieser stets ratifizierungspflichtigen Beschlüsse benötigte aber Zeit und wurde von der ungelösten Situation des überschuldeten Griechenlands belastet. Denn obwohl sich die Eurostaaten im Juli 2011 auf ein zweites Hilfspaket in Höhe von 130 Mrd. Euro und eine teilweise Umstrukturierung der Schulden Griechenlands gegenüber dem Privatsektor verständigten, gelang es über Monate nicht, die griechischen politischen Kräfte zu den im Gegenzug erforderlichen Reformen zu bewegen. Eine (nach wenigen Tagen zurückgezogene) Referendumsdrohung von Premierminister Giorgos Papandreu Ende Oktober 2011 sowie Neuwahlen am 6. Mai und 17. Juni 2012, die nur mit Mühe eine von drei Parteien getragene Regierung ins Amt brachten, verstärkten den Eindruck, dass ein „Grexit“ – ein Ausscheiden Griechenlands aus dem Euro – eine zwar nicht gewünschte, aber doch zunehmend relevante Option sei. Die dadurch ausgelöste Unsicherheit griff auf weitere Eurostaaten über. Am 27. Juni 2012 stellte Zypern, dessen Banken besonders von der griechischen Situation abhängig sind, einen Antrag auf ein Hilfsprogramm. Am selben Tag musste auch Spanien, das unter Premierminister Mariano Rajoy nach einigem Zögern einen Reformkurs eingeleitet hatte, einsehen, dass es seine im Immobilienboom in Schieflage geratenen Banken nicht aus eigener Kraft retten konnte, und Finanzhilfen von bis zu 100 Mrd. Euro beantragen.

Gleichzeitig beobachtete die EZB im zehnten Jahr nach Einführung des Euro-Bargeldes eine fortschreitende Fragmentierung der Finanzierungsbedingungen im Euroraum.³ Der Anteil von grenzüberschreitend gewährten Geldmarktkrediten sank von dem in der Währungsunion bis Mitte 2011 üblichen Anteil von 60% auf 40%; die grenzüberschreitende Verwendung von Sicherheiten, die 2006 noch bei 50% lag, ging bis Mitte 2012 sogar auf 20% zurück – Anzeichen für besorgniserregende Funktionsstörungen in der Währungsunion, negative Rückkoppelungen zwischen Staatsschulden und Bankenverbindlichkeiten und eine Kapitalflucht aus den Krisenländern, die auch in den wachsenden Salden

1 Dieser Beitrag gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Verfassers wieder.

2 Berichtszeitraum: August 2011 bis August 2012.

3 EZB, Heterogenität der Finanzierungsbedingungen, Monatsbericht, August 2012, S. 67.