

Gerichtshof

Siegfried Magiera / Matthias Niedobitek

Das Jahr 2013 stand im Zeichen des Beitritts Kroatiens zur Europäischen Union am 1. Juli 2013. In der Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union wurde die Zahl der Richter des Gerichts auf 28 erhöht.¹ Ferner wurde in die Verfahrensordnungen des Gerichtshofs (EuGH) und des Gerichts Kroatisch als Verfahrenssprache aufgenommen.² Am 1. Juli 2013 wurden auch die kroatischen Richter des EuGH und des Gerichts ernannt. Der kroatische Richter des EuGH, Sinisa Rodin, wurde, wie in der Beitrittsakte vorgesehen, bis zum 6. Oktober 2015 ernannt,³ die kroatische Richterin des Gerichts, Vesna Tomljenovic, wie ebenfalls in der Beitrittsakte geregelt, zunächst bis zum 31. August 2013⁴ und anschließend bis zum 31. August 2019.⁵

In Zusammenhang mit dem Beitritt Kroatiens steht auch die Erhöhung der Zahl der Generalanwälte um zunächst einen auf neun mit Wirkung vom 1. Juli 2013; am 7. Oktober 2015 wird die Zahl um zwei weitere Generalanwälte auf elf erhöht.⁶ Auf eine solche Erhöhung der Zahl der Generalanwälte hatten sich die Vertragsstaaten in der 38. Erklärung zur Schlussakte des Vertrags von Lissabon⁷ für den Fall verständigt, dass der EuGH dies beantragen sollte. In derselben Erklärung hatten die Vertragsstaaten ihr Einvernehmen bekundet, „dass Polen einen ständigen Generalanwalt stellen wird, wie dies bereits für Deutschland, Frankreich, Italien, Spanien und das Vereinigte Königreich der Fall ist, und nicht länger am Rotationssystem teilnehmen wird“. Dementsprechend wurde Maciej Szpunar am 16. Oktober 2013 von den Vertretern der Regierungen der Mitgliedstaaten bis zum 6. Oktober 2018 zum ersten polnischen Generalanwalt ernannt.⁸ Am 1. Oktober 2013 hat der EuGH Pedro Cruz Villalón für die Zeit vom 7. Oktober 2013 bis zum 6. Oktober 2014 zum Ersten Generalanwalt bestimmt.⁹

Am 16. September 2013 haben die Richter des Gerichts für die Zeit bis zum 31. August 2016 Marc Jaeger zu dessen Präsidenten gewählt.¹⁰ Am 17. September 2013 machte das Gericht – soweit ersichtlich zum ersten Mal – von der ihm im Jahr 2012 eingeräumten¹¹ Möglichkeit Gebrauch, einen Vizepräsidenten zu wählen; dieses Amt wurde Heikki Kanni-

1 Art. 9 der Beitrittsakte, ABl. der EU, L 112 v. 24.4.2012, S. 21.

2 Änderung der Verfahrensordnung des EuGH, ABl. der EU, L 173 v. 26.6.2013, S. 65; Änderung der Verfahrensordnung des Gerichts, ABl. der EU, L 173 v. 26.6.2013, S. 66.

3 Beschluss der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten 2013/349/EU, ABl. der EU, L 184 v. 3.7.2013, S. 6.

4 Beschluss der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten 2013/348/EU, ABl. der EU, L 184 v. 3.7.2013, S. 5.

5 Beschluss der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten 2013/407/EU, ABl. der EU, L 203 v. 30.7.2013, S. 16.

6 Beschluss des Rates 2013/336/EU, ABl. der EU, L 179 v. 29.6.2013, S. 92.

7 ABl. der EU, C 326 v. 26.10.2012, S. 352 (konsolidierte Fassung).

8 Beschluss 2013/507/EU, ABl. der EU, L 277 v. 18.10.2013, S. 11.

9 ABl. der EU, C 336 v. 16.11.2013, S. 4.

10 ABl. der EU, C 313 v. 26.10.2013, S. 2.

nen für die Zeit bis zum 31. August 2016 übertragen.¹² Ebenfalls im Jahr 2012 war die neue Kategorie von Richtern *ad interim* geschaffen worden, um bei den Fachgerichten gegebenenfalls das dauerhafte Fehlen von Richtern ausgleichen zu können.¹³ Am 22. April 2013 beschloss der Rat die Erstellung einer Liste von drei Richtern *ad interim* des Gerichts für den öffentlichen Dienst (GöD).¹⁴ Ferner ernannte der Rat am 22. April 2013 sieben Persönlichkeiten – darunter aus Deutschland den früheren Richter am Gericht, Jörg Pirrung – zu Mitgliedern des in Art. 3 Abs. 3 des Anhangs I der EuGH-Satzung vorgesehenen Ausschusses, dem es obliegt, eine Stellungnahme zur Eignung der Bewerber für die Ausübung des Amtes eines Richters beim GöD abzugeben.¹⁵

Die Zahl der beim EuGH im Jahr 2013 anhängig gemachten Rechtssachen lag mit 699 auf historischem Höchststand (2012: 632). Auch die Zahl der Vorabentscheidungsersuchen war mit 450 so hoch wie nie, ihr Anteil an den neuen Rechtssachen, der im Vorjahr mit 64% bereits auf hohem Niveau lag, blieb mit 64,3% annähernd gleich. Der Anteil der Klagen ging leicht zurück – von rund 11,5% (2012) auf 10,3%. Der Anteil der Rechtsmittel erhöhte sich von 21,5% (2012) auf 23%. Auch was die erledigten Rechtssachen angeht, war 2013 ein Rekordjahr, „das produktivste Jahr in der Geschichte des Gerichtshofs“.¹⁶ Die Zahl der erledigten Rechtssachen stieg von 595 (2012) auf 701 an und lag damit sogar, wenn auch nur geringfügig, über der Zahl der neu eingegangenen Rechtssachen, so dass die Zahl der zum Jahresende anhängigen Rechtssachen von 886 (2012) auf 884 zurückging. Nachdem die Verfahrensdauer der Vorabentscheidungsersuchen im Jahr 2012 mit 15,7 Monaten den niedrigsten Wert seit Erhebung zuverlässiger Daten durch den Gerichtshof erreicht hatte, stieg sie im Berichtszeitraum wieder leicht an – auf 16,3 Monate. Bei den Klagen war indes ein starker Anstieg der Verfahrensdauer zu verzeichnen – von 19,7 (2012) auf 24,3 Monate, ein Umstand, der „auf konjunkturellen Faktoren“ beruhen soll.¹⁷ Die Verfahrensdauer der Rechtsmittel stieg leicht an – von 15,3 (2012) auf 16,6 Monate. Um die Effizienz seiner Arbeitsweise zu steigern, hat der EuGH von den ihm zu Gebote stehenden Möglichkeiten der Verfahrensbeschleunigung Gebrauch gemacht; insbesondere hat er in knapp 50% seiner Urteile ohne Schlussanträge des Generalanwalts entschieden.

Auch das Gericht vermeldet bei den anhängig gemachten Rechtssachen mit 790 Rechtssachen einen „historischen Höchststand“¹⁸ und einen sprunghaften Anstieg gegenüber dem Vorjahr (2012: 617). Die Zahl der erledigten Rechtssachen konnte gegenüber dem Vorjahr (2012: 688) leicht auf 702 gesteigert werden. Da jedoch die Zahl der Neuzugänge deutlich höher war, stieg die Zahl der zum Jahresende beim Gericht anhängigen Rechtssachen wieder kräftig an – von 1237 (2012) auf 1325. Die Verfahrensdauer erhöhte sich

11 Vgl. Magiera, Siegfried/Matthias Niedobitek, Gerichtshof, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.), *Jahrbuch der Europäischen Integration 2013*, Baden-Baden 2013, S. 99.

12 ABl. der EU, C 313 v. 26.10.2013, S. 2.

13 Vgl. Magiera, Siegfried/Matthias Niedobitek, Gerichtshof, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.), *Jahrbuch der Europäischen Integration 2013*, Baden-Baden 2013, S. 99.

14 Beschluss 2013/181/EU, ABl. der EU, L 111 v. 23.4.2013, S. 49.

15 ABl. der EU, L 111 v. 23.4.2013, S. 48.

16 So der Präsident des EuGH, Vassilios Skouris, im Jahresbericht 2013 des Gerichtshofs der Europäischen Union, S. 9.

17 Ebd., S. 10.

18 So der Präsident des Gerichts, Marc Jaeger, im Jahresbericht 2013 des Gerichtshofs der Europäischen Union, S. 115.

durchschnittlich um rund 10%, ein Anstieg, der vom Präsidenten des Gerichts ebenfalls als „konjunkturbedingt“ eingestuft wird,¹⁹ auffällig ist jedoch der starke Anstieg im Bereich Staatliche Beihilfen, in dem die Verfahrensdauer 48,1 Monate betrug (2012: 31,5).

Beim GöD ging die Zahl der neu anhängig gemachten Rechtssachen zurück – von 178 (2012) auf 160, blieb jedoch im Vergleich der letzten Jahre auf hohem Niveau. Bei den erledigten Rechtssachen erzielte das GöD mit 184 (2012: 121) „das beste quantitative Ergebnis seit seiner Gründung“.²⁰ Das Verhältnis der Neuzugänge zu den Erledigungen hatte zur Folge, dass die Anzahl der zum Jahresende anhängigen Rechtssachen zurückging – von 235 (2012) auf 211.²¹

Binnenmarkt – Unionsbürgerschaft

Der Binnenmarkt umfasst auch Regeln über die EU-weite Vergabe öffentlicher Aufträge, die den Grundfreiheiten eine praktische Bedeutung verleihen. Die Richtlinie 2004/18/EG bezieht sich allgemein auf die „Verfahren zur Vergabe öffentlicher Bau-, Liefer- und Dienstleistungsaufträge“.²² In der Rechtssache C-386/11²³ ging es um die Frage, inwieweit die interkommunale Zusammenarbeit, wie sie etwa im nordrhein-westfälischen Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit geregelt ist, dem EU-Vergaberecht unterliegt. Im Ausgangsverfahren hatten die Stadt Düren und der Kreis Düren eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung betreffend die Reinigung der im Gebiet der Stadt Düren belegenen, im Besitz des Kreises Düren befindlichen Gebäude durch die Stadt Düren geschlossen. Nach dieser Vereinbarung sollte die Stadt Düren die Aufgabe der Gebäudereinigung nicht lediglich für den Kreis Düren durchführen (sog. mandatierende Vereinbarung), sondern sie, gegen Kostenerstattung durch den Kreis, in ihre Zuständigkeit übernehmen (sog. delegierende Vereinbarung). Nach der deutschen Rechtsprechung unterfallen nur mandatierende Vereinbarungen mit entgeltlichem Charakter dem Vergaberecht, nicht jedoch delegierende Vereinbarungen. Das vorlegende Gericht – das durch einen privaten Konkurrenten der Stadt Düren, die Fa. Piepenbrock, befasste OLG Düsseldorf – hatte jedoch Zweifel daran, ob die Unterscheidung zwischen mandatierenden und delegierenden Vereinbarungen für die Anwendung des europäischen Vergaberechts maßgeblich sein könnte. Insbesondere fragte sich das vorlegende Gericht, ob die Vereinbarung zwischen der Stadt und dem Kreis Düren einer der beiden in der EuGH-Rechtsprechung anerkannten Arten von Aufträgen zwischen öffentlich-rechtlichen Körperschaften entspricht, die nicht dem EU-Vergaberecht unterliegen. Der EuGH verneinte dies. Weder übt der Kreis Düren über die Stadt Düren eine ähnliche Kontrolle wie über eigene Dienststellen aus, worauf es in der Rechts-

19 Ebd.

20 So der Präsident des GöD, Sean Van Raepenbusch, im Jahresbericht 2013 des Gerichtshofs der Europäischen Union, S. 199.

21 Die wiedergegebenen Informationen und statistischen Daten beruhen auf den Jahresberichten des Gerichtshofs der Europäischen Union, vorliegend für die Jahre 2012 und 2013 sowie ggf. für frühere Jahre, 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.

22 Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates v. 31.03.2004, ABl. der EU, L 134 v. 30.04.2004, S. 114. Daneben gibt es eine sektorale Richtlinie – die RL 2004/17/EG – betreffend den Bereich der Wasser-, Energie und Verkehrsversorgung sowie die Postdienste, ABl. der EU, L 134 v. 30.04.2004, S. 1.

23 EuGH, Urteil v. 13.06.2013, Piepenbrock Dienstleistungen GmbH & Co. KG / Kreis Düren.

sache C-107/98²⁴ ankam, noch handelt es sich um eine Vereinbarung, durch die die beteiligten öffentlichen Einrichtungen eine ihnen allen obliegende Gemeinwohlaufgabe wahrnehmen, wie dies in der Rechtssache C-159/11²⁵ gefordert wurde. Daher lagen keine Gründe vor, die öffentlich-rechtliche Vereinbarung zwischen der Stadt und dem Kreis Düren, auch wenn sie delegierenden Charakter trägt, dem Anwendungsbereich des EU-Vergaberechts zu entziehen. Keine Rolle spielt es daher, dass eine Vereinbarung wie die im Ausgangsverfahren zwischen dem Kreis und der Stadt Düren getroffene das Recht der kommunalen Selbstverwaltung gemäß Art. 28 Abs. 2 GG tangiert.

In einer Reihe von Urteilen – in den verbundenen Rechtssachen C-523/11 und C-585/11²⁶ sowie in den Rechtssachen C-220/12²⁷ und C-275/12²⁸ – interpretierte der EuGH die Bestimmungen über die Unionsbürgerschaft, um die Unionsrechtskonformität einzelner Regelungen des deutschen Bundesausbildungsförderungsgesetzes (BAföG) zu klären. In allen Rechtssachen waren die Anspruchsteller deutsche Staatsangehörige, die gegenüber den deutschen Behörden die Förderung eines Auslandsstudiums bzw. einer Auslandsausbildung begehrten. Die Richtlinie 2004/38/EG war somit nicht anwendbar.²⁹ Im Einzelnen ging es zunächst um das in § 16 Abs. 3 BAföG normierte Erfordernis, für die Förderung eines kompletten Auslandsstudiums vor Beginn des Studiums mindestens drei Jahre einen ständigen inländischen Wohnsitz nachzuweisen; ohne die Einhaltung dieses Wohnsitzfordernisses, wie dies bei den Klägern der Ausgangsverfahren in den verbundenen Rechtssachen C-523/11 und C-585/11 der Fall gewesen war, ist die Förderung auf ein Jahr beschränkt. Des Weiteren wurde das in § 5 Abs. 2 BAföG geregelte Erfordernis eines inländischen Wohnsitzes als Voraussetzung für die Förderung eines Auslandsstudiums an sich auf den Prüfstand gestellt. Deutsche, die ihren ständigen Wohnsitz nicht im Inland, sondern in einem ausländischen Staat haben, können Ausbildungsförderung gemäß § 6 BAföG nur beantragen, wenn sie im ausländischen Wohnsitzstaat oder von dort aus in einem Nachbarstaat eine Ausbildungsstätte besuchen. Diese Voraussetzung war in der Rechtssache C-220/12 jedoch nicht gegeben, da der Kläger des Ausgangsverfahrens seinen ständigen Wohnsitz in der Türkei hatte, von den deutschen Behörden indessen Ausbildungsförderung für ein rechtswissenschaftliches Studium in den Niederlanden begehrte. Schließlich musste sich der EuGH mit § 5 Abs. 4 BAföG beschäftigen, wonach Ausbildungsförderung für den Besuch einer Berufsfachschule in einem anderen EU-Mitgliedstaat nur gefördert wird, wenn der betreffende Ausbildungsgang dem Besuch einer deutschen Berufsfachschulausbildung gleichwertig ist; dies ist nur dann der Fall, wenn die Ausbildung gemäß § 2 Abs. 1 Ziff. 2 BAföG in einem zumindest zweijährigen Bildungsgang

24 EuGH, Urteil v. 18.11.1999, Teckal / Gemeinde Viano, Azienda Gas-Acqua Consorziale (AGAC) Reggio Emilia, Rn. 50.

25 EuGH, Urteil v. 19.12.2012, Azienda Sanitaria Locale di Lecce, Università del Salento / Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce u.a., Rn. 34.

26 EuGH, Urteil v. 18.07.2013, Laurence Prinz / Region Hannover; Philipp Seeberger / Studentenwerk Heidelberg.

27 EuGH, Urteil v. 24.10.2013, Andreas Ingemar Thiele Meneses / Region Hannover.

28 EuGH, Urteil v. 24.10.2013, Samantha Elrick / Bezirksregierung Köln.

29 Vgl. Art. 3 Abs. 1 der Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 20.04.2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, ABl. der EU, L 229 v. 29.06.2004, S. 35 (berichtigte Fassung); GA Sharpston, Schlussanträge v. 21.02.2013, verbundene Rechtssachen C-523/11 und C-585/11, Nr. 35.

einen berufsqualifizierenden Abschluss vermittelt. Diese Voraussetzung war bei der Klägerin des Ausgangsverfahrens in der Rechtssache C-275/12 nicht gegeben, da der von ihr absolvierte Ausbildungsgang an einer britischen Berufsfachschule nur ein Jahr dauerte. Es steht allerdings fest, dass die Klägerin des Ausgangsverfahrens, hätte sie eine Ausbildung von entsprechender Dauer im Inland absolviert, Ausbildungsförderung erhalten hätte. In allen Rechtssachen entschied der EuGH, dass die Bestimmungen über die Unionsbürgerschaft den erwähnten Bestimmungen des BAföG entgegenstehen. Was das Wohnsitzerfordernis angeht – sowohl die dreijährige Mindestwohndauer als auch das Wohnsitzerfordernis an sich –, versuchte Deutschland, die dadurch bewirkte Beschränkung des in Art. 21 AEUV garantierten Freizügigkeitsrechts u.a. damit als im Allgemeininteresse liegendes Ziel zu rechtfertigen, dass dieses Erfordernis einen gewissen Grad an Integration zwischen demjenigen, der eine Leistung beantragt, und dem leistenden Staat sicherstelle. Durch das Erfordernis eines gewissen Grades an Integration werde das nationale System der Ausbildungsförderung aufrechterhalten, indem der leistende Staat vor einer übermäßigen wirtschaftlichen Belastung bewahrt werde. Der EuGH räumte zwar ein, dass die Erfüllung eines Wohnsitzerfordernisses als Nachweis für einen gewissen Grad der Integration gelten kann, allerdings wird diesem Erfordernis eine unangemessen hohe Bedeutung beigemessen, da andere Möglichkeiten des Nachweises einer effektiven Verbundenheit der Antragsteller mit dem Mitgliedstaat (etwa ein früherer Aufenthalt in dem Mitgliedstaat, Sprachkenntnisse, familiäre Bindungen) ausgeschlossen sind. Daher ist ein Wohnsitzerfordernis gleichzeitig zu allgemein und zu einseitig. Im Hinblick auf das Erfordernis einer mindestens zweijährigen Dauer der im Ausland absolvierten Berufsfachschulausbildung in der Rechtssache C-275/12 stellte der EuGH zunächst fest, dass eine Beschränkung des Freizügigkeitsrechts vorliegt, weil eine einjährige Ausbildung im Inland gefördert worden wäre. Zur Rechtfertigung der Beschränkung berief sich Deutschland auf das mit der zweijährigen Ausbildungsdauer verfolgte Ziel, Ausbildungsförderung nur für Ausbildungen zu gewähren, die dem Auszubildenden die besten Chancen auf dem Arbeitsmarkt einräumten. Dieses Argument hielt der EuGH jedoch nicht für kohärent, weil Deutschland nicht dargetan hatte, wie das Ziel einer hochwertigen Ausbildung allein durch eine erhöhte Ausbildungsdauer ohne Berücksichtigung von Art und Inhalt der Ausbildung erreicht werden kann. Offenbar, so befand der EuGH, steht das Erfordernis der zweijährigen Dauer in keinem Zusammenhang mit dem Niveau der gewählten Ausbildung.

Wettbewerbsregeln

Das Kartellverbot des Art. 101 Abs. 1 AEUV untersagt Vereinbarungen zwischen Unternehmen, die eine Verfälschung des Wettbewerbs innerhalb des Binnenmarktes bezwecken oder bewirken. In der Rechtssache C-68/12³⁰ hatten drei bedeutende slowakische Banken vereinbart, die bei ihnen bestehenden Kontokorrentkonten der Gesellschaft Akcenta, die diese für die Erbringung ihrer Dienstleistungen benötigte, koordiniert aufzulösen, weil sich die drei Banken mit Akcenta im Wettbewerb wähten. Da das slowakische Kartellamt der Auffassung war, dass die Banken sowohl gegen das slowakische Wettbewerbsrecht als auch gegen Art. 81 EGV (jetzt: Art. 101 AEUV) verstoßen hatten, verhängte es gegen diese Geldbußen. Im Rahmen der anschließend eingelegten Rechtsbehelfe wurde die Frage

30 EuGH, Urteil v. 07.02.2013, Protimonopolny urad Slovenskej republiky / Slovenska sporitel'na a.s.

aufgeworfen, ob im Rahmen der Beurteilung eines Verstoßes gegen das EU-Kartellrecht der Umstand eine Rolle spielt, dass Akcenta zur Zeit der Absprache der drei Banken illegal auf dem slowakischen Markt tätig war, da die Gesellschaft nicht über eine Genehmigung der slowakischen Nationalbank verfügte. Diese Frage legte das in letzter Instanz entscheidende slowakische Gericht dem EuGH vor. Eine der Banken brachte hierzu vor, es gebe keinen Grund, ein Verhalten zu ahnden, das zur Ausschaltung eines illegal tätigen Unternehmens führe. Der EuGH sah dies anders. Er wies darauf hin, dass im Rahmen von Art. 101 AEUV die tatsächlichen Auswirkungen einer Vereinbarung nicht berücksichtigt zu werden brauchen, wenn sich ergibt, dass die Vereinbarung eine Wettbewerbsverfälschung bezweckt hat. Art. 101 AEUV soll nicht nur die Interessen einzelner Wettbewerber, sondern auch die Struktur des Marktes und damit den Wettbewerb als solchen schützen. Dass Akcenta illegal auf dem slowakischen Markt tätig war, spielt für die Feststellung eines Verstoßes gegen das EU-Kartellrecht somit keine Rolle. Zudem ist es nicht Sache der auf einem Markt tätigen Unternehmen, sondern der Behörden, die Einhaltung gesetzlicher Vorschriften sicherzustellen und Verstöße zu ahnden. Zur Natur einer gemäß Art. 101 Abs. 1 AEUV verbotenen Absprache erklärte der EuGH auf Frage des vorlegenden Gerichts, dass verbotene Kartelle meistens im Verborgenen stattfinden und keinen Formvorschriften unterliegen. Es ist daher unerheblich, wenn ein Mitarbeiter eines der an der Absprache beteiligten Unternehmen nicht über eine Vollmacht des satzungsmäßigen Vertreters zur Begehung der Zuwiderhandlung gegen das Wettbewerbsrecht verfügt, solange der Mitarbeiter berechtigt ist, für das Unternehmen tätig zu werden.

Die Beihilfenaufsicht gemäß Art. 108 AEUV obliegt vorrangig der Kommission; der Rat verfügt gemäß Art. 108 Abs. 2 UAbs. 3 AEUV nur unter außergewöhnlichen Umständen über die Befugnis, auf Antrag eines Mitgliedstaats in Abweichung von Art. 107 AEUV bzw. von nach Art. 109 AEUV erlassenen Verordnungen zu beschließen, dass staatliche Beihilfen als mit dem Binnenmarkt vereinbar gelten. Diese Befugnis des Rates ist nach der Rechtsprechung des EuGH daher eng auszulegen. Die Kommission ist stets darauf bedacht, dass der Rat nicht unter Inanspruchnahme seiner Befugnis gemäß Art. 108 Abs. 2 UAbs. 3 AEUV ihre bereits getroffenen Beihilfeentscheidungen unterläuft. Soweit nämlich die Kommission über die Vereinbarkeit einer staatlichen Beihilfe mit dem Binnenmarkt bereits abschließend entschieden hat, darf der Rat keine gegenteilige Feststellung mehr treffen (und umgekehrt). In den Rechtssachen C-111/10,³¹ C-117/10,³² C-118/10³³ und C-121/10,³⁴ die Beihilferegulungen Litauens, Polens, Lettlands und Ungarns für den Erwerb landwirtschaftlicher Fläche betrafen, war die Kommission der Auffassung, dass der Rat durch Entscheidungen/Beschlüsse gemäß Art. 88 Abs. 2 UAbs. 3 EGV bzw. Art. 108 Abs. 2 UAbs. 3 AEUV ihre insoweit bereits getroffenen Entscheidungen unterlaufen habe. Die Kommission hatte nämlich in Bezug auf Beihilferegulungen dieser Mitgliedstaaten, die zum Teil bereits vor dem EU-Beitritt, zum Teil danach eingeführt worden waren, mit Zustimmung der betroffenen Mitgliedstaaten deren Anpassung an die sog. Agrarrahmenregelung bzw. ihre Abschaffung bis zum 31. Dezember 2009 verfügt. Gleichwohl hatten Litauen, Polen, Lettland und Ungarn beim Rat beantragt, Beihilfen für den Erwerb land-

31 EuGH, Urteil v. 04.12.2013, Kommission / Rat.

32 EuGH, Urteil v. 04.12.2013, Kommission / Rat.

33 EuGH, Urteil v. 04.12.2013, Kommission / Rat.

34 EuGH, Urteil v. 04.12.2013, Kommission / Rat.

wirtschaftlicher Flächen bis zum 31. Dezember 2013 gewähren zu können. Diesen Anträgen hatte der Rat mit den in den Rechtssachen angegriffenen Entscheidungen/Beschlüssen vom November/Dezember 2009 stattgegeben. Der Rat war der Ansicht, dass sich die von ihm beschiedenen Beihilferegeln von denjenigen unterschieden, mit denen die Kommission befasst gewesen war. Im Ergebnis gab der EuGH dem Rat Recht. Er stellte klar, dass die Beihilferegeln, die vom Rat mit den von der Kommission angefochtenen Entscheidungen genehmigt worden waren, neue Beihilferegeln waren. Das folgt schon daraus, dass diese Beihilferegeln einen anderen Zeitraum als die von der Kommission behandelten Beihilferegeln betrafen. Zudem lag zwischen der Beurteilung durch die Kommission und durch den Rat ein erheblicher Zeitraum. In diesem Zeitraum waren, nicht zuletzt verursacht durch die Wirtschafts- und Finanzkrise, neue Umstände aufgetreten, die die Kommission bei ihrer Beurteilung nicht berücksichtigen konnte. Somit war es den betreffenden Mitgliedstaaten nicht verwehrt, beim Rat die Wiedereinführung von ähnlichen oder gleichen Beihilferegeln zu beantragen.

Grundrechte

In der Rechtssache C-617/10³⁵ ging es um die Frage, ob der in Art. 50 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden: Charta) aufgestellte Grundsatz *ne bis in idem* der Einleitung eines Strafverfahrens wegen eines Steuervergehens, u.a. im Bereich der Mehrwertsteuer, entgegensteht, wenn gegen den Beschuldigten bereits eine denselben Sachverhalt betreffende steuerliche Sanktion verhängt worden war. Diese Frage beantwortete der EuGH dahin, dass es darauf ankommt, ob die steuerliche Sanktion strafrechtlichen Charakter hat. Wenn dies nicht der Fall ist – was das nationale Gericht zu beurteilen hat –, kann ergänzend zur steuerlichen eine strafrechtliche Sanktion verhängt werden. Interessant ist das Urteil jedoch weniger wegen der Beantwortung der Vorlagefragen, als vielmehr wegen der Ausführungen des EuGH zu seiner Zuständigkeit. Einige Regierungen und die Kommission hatten nämlich die Auffassung vertreten, das Vorabentscheidungsersuchen sei unzulässig, weil die dem Ausgangsverfahren zugrunde liegenden Rechtsvorschriften, aufgrund deren die steuerlichen sowie die strafrechtlichen Sanktionen verhängt worden waren, nicht der Charta unterlägen, da sie nicht die Durchführung von Unionsrecht gemäß Art. 51 Abs. 1 der Charta beträfen. Der EuGH wies den Einwand der Unzulässigkeit jedoch zurück. Zunächst betonte er, dass Art. 51 Abs. 1 der Charta mit seiner Bezugnahme auf die „Durchführung des Rechts der Union“ als Kriterium für die Bindung der Mitgliedstaaten an die Charta seine frühere Rechtsprechung zur Bindung der Mitgliedstaaten an die Grundrechte der Unionsrechtsordnung bestätigt habe. Nach dieser Rechtsprechung, so der EuGH, finden die Grundrechte des Unionsrechts in allen unionsrechtlich geregelten Fallgestaltungen Anwendung, nicht jedoch außerhalb derselben. Im Weiteren konkretisierte der EuGH den in Art. 51 der Charta verwendeten Begriff der „Durchführung des Rechts der Union“ durch weitere Begriffe. So bezog er sich auf den *Geltungsbereich* bzw. den *Anwendungsbereich* des Unionsrechts, um die Reichweite der Charta zu illustrieren, oder auf den Fall, dass eine Situation „nicht vom Unionsrecht *erfasst*“ sei, um die Grenzen des Anwendungsbereichs der Charta aufzuzeigen. Bestätigt sah sich der EuGH insoweit durch die Erläuterungen zu Art. 51 der Charta, die gemäß Art. 6 Abs. 1 UAbs. 3 EUV bei der

35 EuGH, Urteil v. 26.02.2013, Aklagare / Hans Akerberg Fransson.

Auslegung zu berücksichtigen sind. Danach „[gilt d]ie Verpflichtung zur Einhaltung der im Rahmen der Union definierten Grundrechte für die Mitgliedstaaten ... nur dann, wenn sie im Anwendungsbereich des Unionsrechts handeln“. Letztlich war für den EuGH die Bindung der Charta an die Zuständigkeitsordnung der Union entscheidend, wie sie in Art. 51 Abs. 2 der Charta zum Ausdruck kommt. Die Zuständigkeiten der Union erstrecken sich auch auf die Mehrwertsteuer, um die es im Ausgangsverfahren u.a. ging. Gemäß dem einschlägigen Sekundärrecht sind die Mitgliedstaaten nämlich verpflichtet, in ihrem Gebiet die Erhebung der Mehrwertsteuer zu gewährleisten; ferner müssen sie der Union die Vereinnahmung der ihr zustehenden Mehrwertsteuereigenmittel ermöglichen. Daher kommt es nicht darauf an, dass die den Sanktionen des Ausgangsverfahrens zugrunde liegenden formellen Normen nicht speziell der Umsetzung der sekundärrechtlichen Mehrwertsteuerbestimmungen dienen.

Umwelt

Die Richtlinie 2003/4/EG³⁶ verfolgt das Ziel, das Recht auf Zugang zu Umweltinformationen zu gewährleisten, die bei „Behörden“ vorhanden sind. Der Begriff der Behörde wird in Art. 2 Nr. 2 der Richtlinie in einem weiten Sinn definiert. Er umfasst insbesondere die Regierung und andere Stellen der öffentlichen Verwaltung auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene. Allerdings erlaubt es Art. 2 Nr. 2 S. 2 der Richtlinie den Mitgliedstaaten vorzusehen, dass Gremien und Einrichtungen nicht als Behörden im Sinne der Richtlinie gelten, „soweit sie in gerichtlicher oder gesetzgebender Eigenschaft handeln“. Das deutsche Umweltinformationsgesetz vom 22. Dezember 2004³⁷ hat diese Möglichkeit u.a. dahin umgesetzt, dass es die obersten Bundesbehörden, soweit sie im Rahmen der Gesetzgebung oder beim Erlass von Rechtsverordnungen tätig werden, aus dem Kreis der informationspflichtigen Stellen ausgenommen hat. Unter Berufung auf diese Ausnahme hatte das Bundeswirtschaftsministerium im Ausgangsverfahren der Rechtssache C-515/11³⁸ den Antrag der Deutschen Umwelthilfe auf Übermittlung von Informationen aus einem Schriftwechsel mit Vertretern der deutschen Automobilindustrie abgelehnt, da dieser Schriftwechsel im Zuge der Vorbereitung einer Rechtsverordnung erfolgt war. Das vorlegende Gericht wollte vom EuGH wissen, ob ein Handeln in gesetzgebender Eigenschaft gemäß Art. 2 Nr. 2 S. 2 der Richtlinie auch den Erlass von Rechtsverordnungen umfasst, ob mit anderen Worten der Gesetzesbegriff im materiellen Sinn zu verstehen ist. Der EuGH lehnte eine solche weite Auslegung ab. Die Bestimmung des Art. 2 Nr. 2 S. 2 der Richtlinie ist als Ausnahme eng auszulegen. Sie rechtfertigt sich durch die charakteristischen Merkmale des (förmlichen) Gesetzgebungsverfahrens, welches normalerweise die Information der Öffentlichkeit hinreichend gewährleistet. Der Erlass von Rechtsnormen, die im Rang unter einem Gesetz stehen, stellt daher kein Handeln in gesetzgebender Eigenschaft im Sinne der Richtlinie dar.

36 Richtlinie 2003/4/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 28.01.2003 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen, ABl. der EU, L 41 v. 14.02.2003, S. 26.

37 BGBl. 2004 I 3704.

38 EuGH, Urteil v. 18.07.2013, Deutsche Umwelthilfe e.V. / Bundesrepublik Deutschland.

Institutionelle Fragen

Das Verfahren zum Erlass des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Union war bis zum Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon in den Art. 272 EGV, 177 EAGV geregelt. Dabei handelte es sich um ein spezielles, nicht näher bezeichnetes Rechtsetzungsverfahren, das gemäß Art. 272 Abs. 7 EGV mit der Feststellung des Präsidenten des Europäischen Parlaments, dass der Haushaltsplan endgültig festgestellt ist, abgeschlossen wurde. Der erwähnten Feststellung des Präsidenten des Europäischen Parlaments hatte der EuGH in der Rechtssache 34/86 die Funktion zugemessen, das Haushaltsverfahren abzuschließen und dem Haushaltsplan Bindungswirkung gegenüber den Organen und den Mitgliedstaaten zu verleihen.³⁹ Dementsprechend wurde der Gesamthaushaltsplan allein vom Präsidenten des Europäischen Parlaments unterzeichnet. Der Vertrag von Lissabon hat das bisherige Haushaltsverfahren modifiziert, dies vor allem im Hinblick auf eine weitgehende Gleichstellung von Rat und Parlament bei der Ausübung der Haushaltsbefugnisse. Nunmehr wird das Haushaltsverfahren in einem einleitenden Satz zu Art. 314 AEUV als „besonderes Gesetzgebungsverfahren“ gekennzeichnet, das nach den Bestimmungen der nachfolgenden Absätze abläuft. Die Aufgabe des Präsidenten des Europäischen Parlaments festzustellen, dass der Haushaltsplan endgültig erlassen ist, findet sich allerdings in praktisch wörtlicher Übernahme des Art. 272 Abs. 7 EGV in Art. 314 Abs. 9 AEUV wieder. Daher hatte der Präsident des Europäischen Parlaments den in der Rechtssache C-77/11⁴⁰ streitgegenständlichen Gesamthaushaltsplan der Union für das Jahr 2011 allein unterzeichnet. Aufgrund der genannten Änderungen durch den Vertrag von Lissabon war der Rat jedoch der Ansicht, Rat und Parlament müssten, da sie beim Erlass des Haushaltsplans gleichberechtigte Partner seien, diesen gemeinsam unterzeichnen; zudem hätte der Haushaltsplan gemäß Art. 289 Abs. 2 AEUV in der Form einer Verordnung, einer Richtlinie oder eines Beschlusses erlassen werden müssen. Daher erhob der Rat gegen das Parlament Klage auf Nichtigerklärung des Gesamthaushaltsplans. Dem Vorbringen des Rates lag nach Ansicht des EuGH die Argumentation zugrunde, das Haushaltsverfahren sei letztlich dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren gleichzustellen. Diese Argumentation wies der EuGH zurück. Auch der Einordnung des Haushaltsverfahrens als besonderes Gesetzgebungsverfahren hielt der EuGH nicht für entscheidend. Vielmehr betonte er, dass Art. 314 AEUV das Verfahren zur Aufstellung des Haushaltsplans abschließend regelt. Daher finden die sonst für das besondere Gesetzgebungsverfahren vorgesehenen Regelungen keine Anwendung. Insbesondere handelt es sich bei dem Rechtsakt des Präsidenten des Europäischen Parlaments gemäß Art. 314 Abs. 9 AEUV, auch wenn dieser aus einem besonderen Gesetzgebungsverfahren hervorgeht, nicht um einen Gesetzgebungsakt im eigentlichen Sinne gemäß Art. 288, 289 Abs. 2 AEUV. Da auch die Rolle des Präsidenten des Europäischen Parlaments im Rahmen des Haushaltsverfahrens nicht geändert wurde, obliegt es weiterhin ihm allein, den das Verfahren abschließenden Rechtsakt zu erlassen. Daher wies der EuGH die Klage des Rates ab.

Nachdem das Gericht in der Rechtssache T-18/10⁴¹ die Klagebefugnis natürlicher und juristischer Personen im Rahmen der durch den Vertrag von Lissabon in Art. 263 Abs. 4 AEUV neu eingefügten dritten Variante der Nichtigkeitsklage restriktiv interpretiert und

39 EuGH, Urteil v. 03.07.1986, Rat / Parlament, Rn. 8.

40 EuGH, Urteil v. 17.09.2013, Rat / Parlament.

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

die gegen die Verordnung 1007/2009⁴² erhobenen Klagen als unzulässig abgewiesen hatte,⁴³ war von den Klägern gegen den Beschluss des Gerichts ein Rechtsmittel beim EuGH eingelegt worden, über das der EuGH in der Rechtssache C-583/11 P⁴⁴ entschied. Im Kern ging es um die Frage, ob in der neuen dritte Variante des Art. 263 Abs. 4 AEUV, in der die Zulässigkeitsvoraussetzungen von Nichtigkeitsklagen natürlicher und juristischer Personen durch Verzicht auf das Kriterium individueller Betroffenheit gelockert wurden, unter dem Begriff „Rechtsakte mit Verordnungscharakter“ auch „Gesetzgebungsakte“ im Sinne von Art. 289 Abs. 3 AEUV zu verstehen sind oder nur Rechtsakte mit allgemeiner Geltung ohne Gesetzescharakter. Das Gericht hatte, u.a. unter Berufung auf die Entstehungsgeschichte der neuen Variante, die engere Auslegung für zutreffend gehalten und – da es die VO 1007/2009 als „Gesetzgebungsakt“ eingeordnet hatte – die Klagebefugnis der Kläger in der Rechtssache T-18/10 verneint. Der EuGH schloss sich der Auffassung des Gerichts an. Aus einer Gegenüberstellung des in Art. 263 Abs. 4 AEUV in den ersten beiden Varianten verwendeten weiten Begriffs „Handlungen“ und des in der dritten Variante verwendeten Begriffs „Rechtsakte mit Verordnungscharakter“ schloss er, dass der letztgenannte Begriff eine geringere Tragweite haben müsse. Er könne sich nicht auf sämtliche Handlungen mit allgemeiner Geltung, unter Einschluss von „Gesetzgebungsakten“, beziehen, ohne die Unterscheidung zwischen den Begriffen „Handlungen“ und „Rechtsakte mit Verordnungscharakter“ ihres Sinns zu entleeren. Der Ausschluss von „Gesetzgebungsakten“ aus dem Anwendungsbereich der dritten Variante von Art. 263 Abs. 4 AEUV verstößt nach Ansicht des EuGH auch nicht gegen das in Art. 47 der Grundrechtecharta verankerte Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf. Art. 47 der Charta zielt nicht darauf ab, das in den Verträgen festgelegte Rechtsschutzsystem, das ein vollständiges System von Rechtsbehelfen und Verfahren bildet, zu ändern. Er verlangt nicht, dass ein Betroffener unmittelbar vor den Unionsgerichten uneingeschränkt eine Nichtigkeitsklage gegen Gesetzgebungsakte erheben kann. Soweit das Unionsrecht keinen Rechtsschutz bietet, ist es gemäß Art. 19 Abs. 1 UAbs. 2 EUV Sache der Mitgliedstaaten, den Schutz der dem Einzelnen aus dem Unionsrecht erwachsenden Rechte zu gewährleisten.

Weiterführende Literatur

Court of Justice of the European Union: 50th anniversary of the judgment in Van Gend en Loos: 1963-2013 – conference proceedings, Luxembourg, 13 May 2013, Luxembourg 2013.

Danwitz, Thomas von: Auf dem Weg nach Europa – Zum Rechtsprechungsdialog des BVerfG mit dem EuGH, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, Beilage 1/2013, S. 44-48.

Dittert, Daniel: Die neue Verfahrensordnung des EuGH, Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht 2013, S. 726-732.

Schroeder, Werner: Der EuGH als Gesetzgeber, in: Gerichtsallday in Veränderung – wie weit geht die Europäisierung?, 2013, S. 35-47.

Skouris, Vassilios: Die Zusammenarbeit zwischen BVerwG und EuGH – eine positive Bilanz, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, Beilage 1/2013, S. 32-36.

Trstenjak, Verica: Die Kooperation zwischen dem Gerichtshof der Europäischen Union und den nationalen Gerichten, insbesondere in Bezug auf die Grundrechtecharta, in: Kooperation der Gerichte im europäischen Verfassungsverbund, 2013, S. 13-34.

42 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.

43 Vgl. Magiera, Siegfried/Matthias Niedobitek, Gerichtshof, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 2012, Baden-Baden 2012, S. 109.

44 EuGH, Urteil v. 03.10.2013, Inuit Tapiriit Kanatami u.a. / Parlament und Rat.