Gerichtshof

Siegfried Magiera / Matthias Niedobitek

Im Jahr 2014 wurde die Zuständigkeit des Gerichtshofs der Europäischen Union für Rechtsakte im Bereich der „polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen" (PJZS – Titel VI des Vertrags über die Europäische Union [EUV] in der vor dem Vertrag von Lissabon geltenden Fassung) erweitert. Seine Zuständigkeit war durch Art. 10 des Protokolls über die Übergangsbestimmungen im Hinblick auf PJZS-Rechtsakte, die vor Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon – das heißt vor dem 1. Dezember 2009 – angenommen worden waren, für einen Übergangszeitraum von fünf Jahren nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon auf die vor Lissabon bestehende Rechtslage beschränkt worden. Seit 1. Dezember 2014 unterliegt der Gerichtshof der Europäischen Union daher insoweit grundsätzlich keinen Zuständigkeitsbeschränkungen mehr. Eine Ausnahme betrifft jedoch das Vereinigte Königreich. Das Protokoll über die Übergangsbestimmungen erlaubte es dem Vereinigten Königreich, dem Rat spätestens sechs Monate vor Ablauf des erwähnten Übergangszeitraums mitzuteilen, dass es hinsichtlich der vor Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon angenommenen PJZS-Rechtsakte die mit dem Vertrag von Lissabon eingeführten Befugnisse der Kommission und des Gerichtshofs nicht anerkennt. Am 24. Juli 2013 hat das Vereinigte Königreich dem Rat eine entsprechende Mitteilung gemacht.[1] Diese Mitteilung hatte zur Folge, dass die einschlägigen PJZS-Rechtsakte mit dem Ablauf des Übergangszeitraums nicht mehr für das Vereinigte Königreich gelten und insoweit nicht der gerichtlichen Kontrolle des Gerichtshofs der Europäischen Union unterliegen.

Im Jahr 2014 wurden die rechtlichen Grundlagen für die Tätigkeit des Gerichtshofs der Europäischen Union in verschiedenen Punkten aktualisiert. Was den Gerichtshof (EuGH) angeht, erließ dieser am 14. Januar 2014 eine neue Zusätzliche Verfahrensordnung,[2] um der im Jahr 2012 erlassenen neuen Verfahrensordnung Rechnung zu tragen. Ferner novellierte der EuGH die „Praktische[n] Anweisungen für die Parteien in den Rechtssachen vor dem Gerichtshof".[3] Auch das Gericht für den öffentlichen Dienst der Europäischen Union (GöD) novellierte die rechtlichen Grundlagen für seine Tätigkeit. Am 21. Mai 2014 erließ es eine neue Verfahrensordnung,[4] in der es unter anderem darum geht, die Fähigkeit des mit immer mehr Rechtssachen konfrontierten GöD zu wahren, die Sachen, mit denen es befasst wird, innerhalb angemessener Zeit zu erledigen.[5] Dazu wurde die Möglichkeit

1 Beschluss des Rates vom 27. November 2014 zur Bestimmung von Folge- und Übergangsmaßnahmen in Bezug auf die Beendigung der Beteiligung des Vereinigten Königreichs von Großbritannien und Nordirland an bestimmten Rechtsakten der Union im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit und der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen, die vor dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon angenommen wurden, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 343 vom 28. November 2014, S. 11.

2 Zusätzliche Verfahrensordnung des Gerichtshofs, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 32 vom 1. Februar 2014, S. 37.

3 Praktische Anweisungen für die Parteien in den Rechtssachen vor dem Gerichtshof, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 31 vom 31. Januar 2014, S. 1.

4 Verfahrensordnung des Gerichts für den öffentlichen Dienst der Europäischen Union, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 206 vom 14. Juli 2014, S. 1.

5 Vgl. den vierten Erwägungsgrund.

geschaffen, die Länge der Verfahrensschriftstücke zu begrenzen; ferner wurden die Bestimmungen über die Erstattung der Ausgaben des GöD im Fall offensichtlich missbräuchlicher Klagen verschärft. Ebenfalls am 21. Mai 2014 verabschiedete das GöD Neufassungen der Dienstanweisung für den Kanzler[6] und der Praktischen Anweisungen für die Parteien zum Verfahren vor dem GöD.[7]

Am 14. März 2014 hatte das Gericht (EuG) zur Steigerung der Effizienz seiner Tätigkeit den Entwurf einer neuen Verfahrensordnung beschlossen, die es – im Einvernehmen mit dem EuGH und mit Genehmigung des Rates – am 4. März 2015 erließ und die am 1. Juli 2015 in Kraft getreten ist.[8] Im Hinblick auf die außerordentliche Arbeitsbelastung des EuG hatte der Gerichtshof der Europäischen Union bereits im Jahr 2011 vorgeschlagen, die Zahl der Richter des EuG um 12 zu erhöhen.[9] Dieser Vorschlag war jedoch auf Schwierigkeiten im Rat gestoßen, da er eine Auswahl der zusätzlichen Richter unter den Mitgliedstaaten erforderlich gemacht hätte.[10] Auf Bitte des italienischen Ratsvorsitzes legte der Gerichtshof der Europäischen Union am 13. Oktober 2014 neue Vorschläge vor, die es dem Rat erleichtern sollen, zu einer Einigung über die Modalitäten einer Erhöhung der Zahl der Richter am EuG zu gelangen.[11] Danach soll die Zahl der Richter des EuG in drei Stufen verdoppelt werden: zunächst um 12, wie ursprünglich vorgeschlagen, sodann im Jahr 2016 um sieben, wobei diese Erhöhung durch Eingliederung des GöD in das EuG zu erfolgen hätte, und schließlich im Jahr 2019 um neun. Die Eingliederung des GöD in das EuG würde, so der Gerichtshof der Europäischen Union, auch die erst neu geschaffene Funktion der Richter ad interim am GöD[12] entbehrlich machen. Insgesamt spricht sich der Gerichtshof der Europäischen Union in dem Papier aus verschiedenen Gründen gegen die Errichtung von (weiteren) Fachgerichten aus und stellt damit insoweit die gegenwärtige Gerichtsorganisation der Europäischen Union an sich in Frage.

Im Jahr 2011 hatte der Rat den Mitgliedstaaten und dem Gerichtshof der Europäischen Union vorgeschlagen, den Zugang zur Rechtsprechung der Mitgliedstaaten und der Europäischen Union durch die Einführung eines „European Case Law Identifier" (ECLI) zu erleichtern.[13] In Anbetracht der Vielfalt der in der Europäischen Union bestehenden Identifizierungssysteme für Gerichtsentscheidungen soll der ECLI, dessen Einführung für die Mitgliedstaaten freiwillig ist, für die eindeutige Identifizierung von Gerichtsentscheidungen anhand eines Mindestbestands einheitlicher Informationen sorgen. Bestehende Identifizierungssysteme für Gerichtsentscheidungen sollen so weit wie möglich in den ECLI integriert werden. Der ECLI umfasst, neben dem Präfix „ECLI", vier zwingende Bestand-

6 Dienstanweisung für den Kanzler des Gerichts für den öffentlichen Dienst der Europäischen Union, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 206 vom 14. Juli 2014, S. 46.

7 Praktische Anweisungen für die Parteien zum Verfahren vor dem Gericht für den öffentlichen Dienst der Europäischen Union, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 206 vom 14. Juli 2014, S. 52.

8 Verfahrensordnung des Gerichts, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 105 vom 23. April 2015, S. 1.

9 Siegfried Magiera/Matthias Niedobitek: Gerichtshof, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2012, Baden-Baden 2012, S. 101.

10 Antwort auf die Bitte des italienischen Ratsvorsitzes, neue Vorschläge zur Vereinfachung der Aufgabe zu unterbreiten, im Rat zu einer Einigung über die Modalitäten einer Erhöhung der Zahl der Richter am Gericht der Union zu gelangen, vom 13. Oktober 2014, S. 1.

11 Antwort auf die Bitte des italienischen Ratsvorsitzes, ebenda.

12 Siegfried Magiera/Matthias Niedobitek: Gerichtshof, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2014, Baden-Baden 2014, S. 118.

13 Schlussfolgerungen des Rates mit einem Aufruf zur Einführung des European Case Law Identifier (ECLI) und eines Mindestbestands von einheitlichen Metadaten für die Rechtsprechung, in: Amtsblatt der EU, Nr. C 127 vom 29. April 2011, S. 1.

teile: den Ländercode des Mitgliedstaats, dem das betreffende Gericht angehört, oder den Code „EU" für die Unionsgerichte; das Kürzel des Gerichts, das die Entscheidung erlassen hat (bei den Gerichten der Union C, T oder F);[14] das Jahr der Entscheidung; eine aus bis zu 25 alphanumerischen Zeichen bestehende Ordnungsnummer in einem von dem betreffenden Mitgliedstaat oder dem Gerichtshof der Europäischen Union beschlossenen Format.[15] Der Gerichtshof der Europäischen Union hat inzwischen allen seit 1954 ergangenen Entscheidungen der Unionsgerichte sowie den Schlussanträgen und Stellungnahmen der Generalanwälte einen ECLI zugewiesen; die Zitierung von Entscheidungen der Unionsgerichte mittels ECLI in deren eigener Rechtsprechung wurde im Lauf des ersten Halbjahrs 2014 schrittweise eingeführt.[16]

Am 7. Oktober 2014 hat der EuGH Melchior Wathelet für die Zeit vom 7. Oktober 2014 bis zum 6. Oktober 2015 zum Ersten Generalanwalt bestimmt.[17] Die sieben Mitglieder des in Art. 255 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) vorgesehenen Ausschusses zur Prüfung der Eignung der Bewerber um die Ämter von Richtern oder Generalanwälten beim EuGH beziehungsweise Richtern beim Gericht wurden durch Beschluss des Rates vom 11. Februar 2014 für die Dauer von vier Jahren ernannt.[18] Zu ihnen zählt der Präsident des deutschen Bundesverfassungsgerichts, Andreas Voßkuhle. Am 17. September 2014 haben die Richter des GöD Sean Van Raepenbusch für die Zeit ab 1. Oktober 2014 zum Präsidenten gewählt.

Am 10. Dezember 2014 haben der Präsident und die weiteren Mitglieder der neu ernannten Europäischen Kommission die in Art. 245 Abs. 2 AEUV vorgesehene feierliche Verpflichtung, die sich aus ihrem Amt ergebenden Pflichten zu erfüllen, vor dem Gerichtshof der Europäischen Union übernommen, wie es der Tradition entspricht.[19] Auch bei der Aufnahme der Tätigkeit neuer Mitglieder des Rechnungshofs besteht eine solche Tradition. In einer feierlichen Sitzung am 10. März 2014 übernahmen daher sieben neue Mitglieder des Rechnungshofs die in Art. 286 Abs. 4 AEUV vorgesehene, mit Art. 245 Abs. 2 AEUV wortgleiche Verpflichtung.[20]

Die Zahl der beim EuGH im Jahr 2014 anhängig gemachten Rechtssachen belief sich auf 622 und lag damit 11 Prozent niedriger als im Vorjahr, welches mit 699 Rechtssachen allerdings einen historischen Höchststand markierte. Auch die Zahl der Vorabentscheidungsersuchen ging zurück, von 450 auf 428. Ihr Anteil an den neuen Rechtssachen, der im Vorjahr bereits auf hohem Niveau lag, stieg weiter an – von 64,3 auf 68,8 Prozent. Der Anteil der Klagen erhöhte sich gegenüber dem Vorjahr leicht – von 10,3 auf 11,9 Prozent. Der Anteil der Rechtsmittel ging deutlich zurück, von 23 auf 17,8 Prozent. Was die erle-

14 C = Curia = EuGH; T = Tribunal = EuG; F = Tribunal de la fonction publique de l'Union européenne = GöD.

15 Gerichtshof der Europäischen Union: Zitierweise der Rechtsprechung (zugänglich auf der Website des Gerichtshofs: curia.europa.eu).

16 Gerichtshof der Europäischen Union: Zitierweise der Rechtsprechung, ebenda.

17 Bestimmung des Ersten Generalanwalts, in: Amtsblatt der EU, Nr. C 431 vom 1. Dezember 2014, S. 4.

18 Beschluss des Rates vom 11. Februar 2014 zur Ernennung der Mitglieder des in Artikel 255 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union vorgesehenen Ausschusses, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 41 vom 12. Februar 2014, S. 18.

19 Gerichtshof der Europäischen Union: Feierliche Verpflichtung des Präsidenten und der Mitglieder der Europäischen Kommission vor dem Gerichtshof der Europäischen Union, Pressemitteilung Nr. 169/14 vom 10. Dezember 2014.

20 Gerichtshof der Europäischen Union: Feierliche Verpflichtung von sieben neuen Mitgliedern des Europäischen Rechnungshofs vor dem Gerichtshof der Europäischen Union, Pressemitteilung Nr. 31/14 vom 10. März 2014.

digten Rechtssachen angeht, war das Jahr 2014 erneut, wie schon das Jahr 2013, ein Rekordjahr. Die Zahl der erledigten Rechtssachen stieg gegenüber dem Vorjahr wieder an – von 701 auf 719, und lag damit deutlich über der Zahl der neu eingegangenen Rechtssachen, sodass die Zahl der zum Jahresende anhängigen Rechtssachen weiter zurückging – von 884 auf 787. Der Rückgang der Verfahrensdauer bei den Vorabentscheidungsersuchen – von 16,3 auf 15 Monate – entspricht einer seit 2005 zu beobachtenden Tendenz. Bei den Klagen war im Vergleich zum Vorjahr ebenfalls ein Rückgang der Verfahrensdauer zu verzeichnen – von 24,3 auf 20,0 Monate. Auch die Verfahrensdauer der Rechtsmittel ging gegenüber dem Vorjahr zurück – von 16,6 auf 14,5 Monate.

Das EuG vermeldet bei den anhängig gemachten Rechtssachen einen weiteren Anstieg – von 790 auf 912. Die Zahl der erledigten Rechtssachen konnte gegenüber dem Vorjahr deutlich gesteigert werden – von 702 auf 814. Da jedoch die Zahl der Neuzugänge um knapp 100 Rechtssachen höher lag als die Zahl der Erledigungen, stieg die Zahl der zum Jahresende beim EuG anhängigen Rechtssachen weiter an – von 1325 auf 1423. Die durchschnittliche Verfahrensdauer reduzierte sich gegenüber dem Vorjahr um mehr als 10 Prozent – von 26,9 auf 23,4 Monate.

Beim GöD ging die Zahl der neu anhängig gemachten Rechtssachen gegenüber dem Vorjahr nur leicht zurück – von 160 auf 157. Bei den erledigten Rechtssachen blieb das GöD mit 152 Rechtssachen deutlich unter dem herausragenden Ergebnis des Vorjahres,[21] in dem 184 Rechtssachen erledigt werden konnten. Das Verhältnis der Neuzugänge zu den Erledigungen hatte zur Folge, dass die Anzahl der zum Jahresende anhängigen Rechtssachen mit 216 annähernd auf Vorjahresniveau lag.[22]

Beitritt der Union zur EMRK

Art. 6 EUV bestimmt, dass die Europäische Union der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) beitritt. Die im Jahr 2010 aufgenommenen Beitrittsverhandlungen zwischen der Europäischen Union und den EMRK-Mitgliedstaaten fanden ihren vorläufigen Abschluss am 5. April 2013 mit der Annahme des Entwurfs einer Beitrittsübereinkunft (Übereinkunft).[23] In dem Gutachtenverfahren 2/13[24] ersuchte die Kommission den EuGH gemäß Art. 218 Abs. 11 AEUV um ein Gutachten zur Vereinbarkeit der Übereinkunft mit den Unionsverträgen. In seinem Gutachten befand der EuGH, dass die Übereinkunft mit Art. 6 Abs. 2 EUV und dem Protokoll (Nr. 8) zu Art. 6 Abs. 2 EUV nicht vereinbar ist. Dabei stellte der EuGH nicht in Frage, dass die Europäische Union grundsätzlich berechtigt ist, eine internationale Übereinkunft zu schließen, die ein mit ihrer Auslegung betrautes Gericht vorsieht, dessen Entscheidungen für die Unions-

21 Zu den Gründen vgl. den Jahresbericht 2014 des Gerichtshofs der Europäischen Union, S. 209 (zugänglich auf der Website des Gerichtshofs: curia.europa.eu).

22 Die wiedergegebenen Informationen und statistischen Daten beruhen auf den Jahresberichten des Gerichtshofs der Europäischen Union, vorliegend für die Jahre 2013 und 2014 sowie gegebenenfalls für frühere Jahre (zugänglich auf der Website des Gerichtshofs: curia.europa.eu). Die hier verwendeten Zahlen sind Bruttozahlen, das heißt sie stehen für die Gesamtzahl von Rechtssachen unabhängig von Verbindungen wegen Sachzusammenhangs.

23 Draft revised agreement on the accession of the European Union to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, in: Council of Europe: Fifth negotiation meeting between the CDDH ad hoc negotiation group and the European Commission on the accession of the European Union to the European Convention on Human Rights, Final report to the CDDH, Dokument 47+1(2013)008rev2 vom 10. Juni 2013, Appendix I, S. 4-12 (zugänglich auf der Website des Council: coe.int).

24 EuGH: Gutachten 2/13 vom 18. Dezember 2014, ECLI:EU:C:2014:2454, Beitritt der Europäischen Union zur EMRK.

organe, einschließlich des Gerichtshofs, bindend sind. Gleichwohl muss das Verhältnis zwischen der fraglichen internationalen Übereinkunft und dem primären Unionsrecht in einer Weise ausgestaltet sein, die den besonderen Merkmalen der Unionsrechtsordnung und der Autonomie des Unionsrechts im Verhältnis zum Recht der Mitgliedstaaten und zum Völkerrecht Rechnung trägt. Insoweit hatte der EuGH eine Reihe von Einwänden, die insbesondere das Verhältnis des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) zum EuGH, das Verhältnis der Mitgliedstaaten untereinander und zur Europäischen Union in Bezug auf die Einhaltung der EMRK und das Verhältnis zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten hinsichtlich der internen Verantwortlichkeit für gerügte EMRK-Verletzungen betreffen.

Was das Verhältnis zwischen EGMR und EuGH angeht, monierte dieser, dass die Übereinkunft keine Bestimmung vorsieht, die sicherstellt, dass Feststellungen des EuGH zu der Frage, ob ein Mitgliedstaat die Grundrechte der Europäischen Union beachten muss, vom EGMR nicht in Frage gestellt werden können. Insoweit sah der EuGH einen Konflikt zwischen Art. 53 EMRK und Art. 53 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GRCh). Zum Verhältnis der Mitgliedstaaten untereinander und zur Europäischen Union betonte der EuGH, dass die Mitgliedstaaten unionsrechtlich zu gegenseitigem Vertrauen verpflichtet sind und grundsätzlich die Beachtung der Grundrechte durch die übrigen Mitgliedstaaten zu unterstellen haben. Demgegenüber geht die Übereinkunft davon aus, dass die Mitgliedstaaten nicht nur in ihren Beziehungen zu den anderen Vertragsparteien, sondern auch in ihren gegenseitigen Beziehungen – selbst wenn für diese Beziehungen das Unionsrecht gilt – als „Vertragsparteien“ anzusehen sind und daher die Beachtung der Grundrechte durch einen anderen Mitgliedstaat zu prüfen haben. Damit verkennt die Übereinkunft jedoch das Wesen der Europäischen Union. Ohne entsprechende Vorkehrungen in der Übereinkunft ist der Beitritt der Europäischen Union zur EMRK daher geeignet, das Gleichgewicht, auf dem die Europäische Union beruht, sowie die Autonomie des Unionsrechts zu beeinträchtigen. Die Übereinkunft steht ferner nicht mit Art. 344 AEUV in Einklang. In dieser Bestimmung haben sich die Mitgliedstaaten verpflichtet, Streitigkeiten über die Auslegung oder Anwendung der Verträge nicht anders als hierin vorgesehen zu regeln. Daraus ergibt sich eine ausschließliche Zuständigkeit des EuGH für jeden Rechtsstreit zwischen den Mitgliedstaaten sowie zwischen ihnen und der Union wegen der Beachtung der EMRK, die aufgrund des Beitritts Bestandteil des Unionsrechts wird. Die Übereinkunft schließt jedoch nicht die Zuständigkeit des EGMR für Rechtsstreitigkeiten zwischen den Mitgliedstaaten oder zwischen ihnen und der Union aus, die die Anwendung der EMRK im Anwendungsbereich des Unionsrechts betreffen. Was schließlich ein mögliches Auseinanderfallen der Verursachung einer EMRK-Verletzung (durch die Mitgliedstaaten beziehungsweise durch die Europäische Union) und der materiellen Verantwortlichkeit (der Europäischen Union als Rechtsetzer beziehungsweise der Mitgliedstaaten als Vertragsstaaten) angeht, enthält die Übereinkunft den sogenannten Mitbeschwerdegegner-Mechanismus, der es erlaubt, Beschwerden wegen EMRK-Verletzungen, die sich gegen einen oder mehrere Mitgliedstaaten beziehungsweise die Europäische Union richten, auf die jeweils andere Seite (die Union beziehungsweise die Mitgliedstaaten) zu erstrecken. Die dem EGMR hierbei eingeräumten Befugnisse gingen dem EuGH teilweise zu weit, nämlich soweit sie sich auf die verbindliche Beurteilung der Zuständigkeitsverteilung zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten erstrecken. Abschließend kritisierte der EuGH, dass es mit den besonderen Merkmalen des Gerichtssystems der Europäischen Union nicht vereinbar ist, dem EGMR im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der Union (GASP) eine weitergehende Zuständigkeit einzuräumen, als

sie dem EuGH von den Vertragsstaaten im Rahmen des Unionsrechts zuerkannt worden ist, und damit insoweit die Beurteilung der Vereinbarkeit von GASP-Handlungen mit der EMRK ausschließlich einem unionsexternen Organ anzuvertrauen.

Unionsbürgerschaft

Die Unionsbürger können sich im Anwendungsbereich der Verträge grundsätzlich auf das in Art. 18 Abs. 1 AEUV verankerte Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit berufen. Dieses Diskriminierungsverbot wird unter anderem durch Art. 21 AEUV und Art. 24 der Richtlinie 2004/38[25] konkretisiert. Danach genießt jeder Unionsbürger, der sich aufgrund der Richtlinie 2004/38 im Hoheitsgebiet des Aufnahmemitgliedstaats aufhält, im Anwendungsbereich des Vertrags die gleiche Behandlung wie die Staatsangehörigen dieses Mitgliedstaats. Im Ausgangsverfahren der Rechtssache C-333/13[26] beriefen sich eine rumänische Staatsangehörige und ihr minderjähriger Sohn vor dem Sozialgericht Leipzig auf das unionsrechtliche Diskriminierungsverbot, um einen Anspruch auf Leistungen der Grundsicherung nach dem Zweiten Buch des deutschen Sozialgesetzbuchs zu begründen. Entsprechende Anträge waren zuvor von den zuständigen Behörden abgelehnt worden. Dabei stand fest, dass die Antragstellerin weder als Arbeitssuchende noch als Arbeitnehmerin nach Deutschland eingereist war und sich zum Zeitpunkt der Antragstellung länger als drei Monate, aber weniger als fünf Jahre mit ihrem Sohn in Deutschland befand, so dass sie nicht über ein Recht auf Daueraufenthalt verfügte. Das vorlegende Gericht wollte vom EuGH wissen, ob Unionsbürger unter solchen Umständen vom Bezug beitragsunabhängiger Leistungen wie der beantragten Grundsicherung ausgeschlossen werden können. Der EuGH schloss aus der Formulierung von Art. 24 Abs. 1 Richtlinie 2004/38, wonach der Gleichbehandlungsanspruch ein Aufenthaltsrecht „aufgrund dieser Richtlinie“ voraussetzt, dass Unionsbürger eine Gleichbehandlung beim Zugang zu Sozialleistungen nur verlangen können, wenn ihr Aufenthalt im Aufnahmemitgliedstaat die Voraussetzungen der Richtlinie 2004/38 erfüllt. Zu diesen Voraussetzungen gehört auch, dass der nicht erwerbstätige Unionsbürger für sich und seine Familienangehörigen über ausreichende Existenzmittel verfügt. Da die Antragsteller des Ausgangsverfahrens in Deutschland nicht über ausreichende Existenzmittel verfügten, schloss der EuGH, dass sie vom Bezug der fraglichen Sozialleistungen ausgeschlossen werden konnten. Die Mitgliedstaaten können daher Unionsbürgern, die von ihrer Freizügigkeit allein mit dem Ziel Gebrauch machen, in den Genuss der Sozialhilfe eines Mitgliedstaats zu kommen, obwohl sie nicht über ausreichende Existenzmittel für die Begründung eines Aufenthaltsrechts verfügen, Sozialleistungen versagen.

Datenschutz

Zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten sieht die Richtlinie 95/46[27] die Einrichtung einer oder mehrerer Kontrollstellen vor, die die Anwen-

25 Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 229 vom 29. Juni 2004, S. 35 (berichtigte Fassung).

26 EuGH: Urteil vom 11. November 2014, ECLI:EU:C:2014:2358, Elisabeta Dano, Florin Dano/Jobcenter Leipzig.

27 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, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Nr. L 281 vom 23. November 1995, S. 31.

dung der zur Umsetzung der Richtlinie erlassenen mitgliedstaatlichen Vorschriften überwachen. Diese Stellen nehmen die ihnen zugewiesenen Aufgaben „in völliger Unabhängigkeit“ wahr. Ungarn hatte die Amtszeit des amtierenden Datenschutzbeauftragten abweichend von den seinerzeit geltenden Bestimmungen vorzeitig beendet, da es im Rahmen einer gesetzlichen Neuordnung des institutionellen Systems der Kontrollstelle an die Stelle des Datenschutzbeauftragten eine Einrichtung in Form einer Behörde gesetzt hatte. Die Kommission war der Ansicht, die vorzeitige Beendigung der Amtszeit des Datenschutzbeauftragten sei mit dessen Unabhängigkeit unvereinbar, und erhob in der Rechtssache C-288/12[28] eine Vertragsverletzungsklage gegen Ungarn. Gegen die Zulässigkeit der Klage wandte Ungarn ein, im Fall eines Erfolgs der Klage müsste der neue Präsident der Datenschutzbehörde, der unabhängig sei, abberufen und durch den früheren Datenschutzbeauftragten ersetzt werden, was auf eine Wiederholung der geltend gemachten Vertragsverletzung hinausliefe. Der EuGH ließ diesen Einwand nicht gelten. Das ungarische Vorbringen betraf nämlich die Frage, welche Maßnahmen Ungarn im Anschluss an eine Verurteilung gegebenenfalls zu ergreifen hat. Diese Maßnahmen sind jedoch nicht Gegenstand eines Urteils nach Art. 258 AEUV, sondern betreffen dessen Durchführung. Was die Begründetheit der Klage angeht, widersprach der EuGH dem Vorbringen Ungarns, die nach der Richtlinie 95/46 sicherzustellende Unabhängigkeit der Kontrollstelle beziehe sich nur auf deren funktionelle Unabhängigkeit. Vielmehr stellte er fest, dass die funktionelle Unabhängigkeit nicht ausreicht, um sicherzustellen, dass die Kontrollstelle ihre Aufgaben ohne äußere Einflussnahme wahrnimmt. Dürfte nämlich ein Mitgliedstaat das Mandat einer Kontrollstelle abweichend von den geltenden nationalen Bestimmungen vorzeitig beenden, könnte die Drohung einer solchen vorzeitigen Beendigung zu einer Form des Gehorsams dieser Stelle gegenüber den politisch Verantwortlichen führen. Dies wäre jedoch mit dem Unabhängigkeitsgebot unvereinbar, wonach die Kontrollstelle über jeglichen Verdacht der Parteilichkeit erhaben sein muss. Demnach stellt die Beachtung der Amtszeit der Kontrollstelle eine Hauptvoraussetzung ihrer Unabhängigkeit dar, wie ein Vergleich mit der Regelung des Europäischen Datenschutzbeauftragten in der Verordnung Nr. 45/2001[29] ergibt. Daher verurteilte der EuGH Ungarn wegen Verletzung der Richtlinie 95/46.

In den verbundenen Rechtssachen C-293/12 und C-594/12[30] erklärte der EuGH die Richtlinie 2006/24/EG über die Vorratsspeicherung von Daten, die bei der Bereitstellung öffentlich zugänglicher elektronischer Kommunikationsdienste oder öffentlicher Kommunikationsnetze erzeugt oder verarbeitet werden,[31] für ungültig. Die Richtlinie verpflichtete die Anbieter öffentlich zugänglicher elektronischer Kommunikationsdienste oder die Betreiber eines öffentlichen Kommunikationsnetzes, bestimmte von ihnen erzeugte oder verarbeitete Daten auf Vorrat zu speichern. Ziel der Richtlinie war es sicherzustellen, dass die Daten den Strafverfolgungsbehörden zwecks Verhütung, Ermittlung, Feststellung und

28 EuGH: Urteil vom 8. April 2014, ECLI:EU:C:2014:237, Kommission/Ungarn.

29 Verordnung (EG) Nr. 45/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2000 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft und zum freien Datenverkehr, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Nr. L 8 vom 12. Januar 2001, S. 1.

30 EuGH: Urteil vom 8. April 2014, ECLI:EU:C:2014:238, Digital Rights Ireland/Minister for Communications, Marine and Natural Resources; Kärntner Landesregierung.

31 Richtlinie 2006/24/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2006 über die Vorratsspeicherung von Daten, die bei der Bereitstellung öffentlich zugänglicher elektronischer Kommunikationsdienste oder öffentlicher Kommunikationsnetze erzeugt oder verarbeitet werden, und zur Änderung der Richtlinie 2002/58/EG, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 105 vom 13. April 2006, S. 54.

Verfolgung von schweren Straftaten wie organisierter Kriminalität und Terrorismus zur Verfügung stehen. Die Gültigkeit der Richtlinie prüfte der EuGH anhand von Art. 7 GRCh betreffend die Achtung des Privat- und Familienlebens und Art. 8 GRCh betreffend den Schutz personenbezogener Daten, da aus der Gesamtheit der zu speichernden Daten sehr genaue Schlüsse auf das Privatleben der betroffenen Personen gezogen werden konnten und da es sich bei der Vorratsdatenspeicherung um eine Verarbeitung personenbezogener Daten handelte. Der EuGH erkannte einen besonders schwerwiegenden Eingriff in die genannten Grundrechte. Die Richtlinie wich von den Datenschutzbestimmungen des einschlägigen sekundären Unionsrechts ab, welches die Vertraulichkeit der Kommunikation und der Verkehrsdaten sowie die Pflicht, diese Daten zu löschen oder zu anonymisieren, vorsieht. Bereits die Speicherpflicht ordnete der EuGH als Eingriff ein; dass die zuständigen nationalen Behörden Zugang zu den Daten erhalten sollten, wertete er als zusätzlichen Eingriff. Als Prüfungsmaßstab für eine mögliche Rechtfertigung des Eingriffs in die Grundrechte auf Achtung des Privatlebens und auf Datenschutz zog der EuGH Art. 52 Abs. 1 GRCh heran. Er stellte zwar keine Verletzung des darin geschützten Wesensgehalts der fraglichen Grundrechte fest und bestätigte auch, dass die Zielsetzung der Richtlinie dem Gemeinwohl diente. Jedoch hielt er den Grundrechtseingriff für unverhältnismäßig. Angesichts der besonderen Bedeutung des Schutzes personenbezogener Daten für das Grundrecht auf Achtung des Privatlebens und des Ausmaßes und der Schwere des Grundrechtseingriffs unterzog der EuGH die Richtlinie insoweit einer „strikten Kontrolle". Dabei bestritt der EuGH nicht, dass die vorgeschriebene Vorratsdatenspeicherung geeignet war, das Ziel der Richtlinie zu erreichen. Jedoch war der mit der Richtlinie verbundene Grundrechtseingriff nicht auf das absolut Notwendige beschränkt, da die Richtlinie keine klaren und präzisen Regelungen zur Tragweite des Eingriffs vorsah. Insoweit kritisierte der EuGH unter anderem, dass die Richtlinie zu einem Eingriff in die Grundrechte fast der gesamten europäischen Bevölkerung führte, dass sie Personen betraf, die in keinem auch nur mittelbaren oder entfernten Zusammenhang mit schweren Straftaten standen, dass sie den Zugang der nationalen Behörden nicht auf besonders schwere Straftaten beschränkte und dass sie einen breiten zeitlichen Rahmen für die Speicherungsfrist (zwischen sechs und 24 Monaten) ließ, ohne dass deren Festlegung auf objektiven Kriterien beruhen musste, die gewährleisteten, dass sie auf das absolut Notwendige beschränkt wurde.

Delegierte Rechtsakte und Durchführungsrechtsakte

Der Vertrag von Lissabon hat, was den Erlass tertiären Unionsrechts angeht, mit den Artikeln 290 und 291 AEUV eine Unterscheidung zwischen delegierten Rechtsakten und Durchführungsrechtsakten in das Unionsrecht eingeführt, die vor Lissabon unter dem Begriff „Befugnisse zur Durchführung" in Art. 202 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft zusammengefasst waren. Mit der Auslegung dieser Vorschriften und ihrem gegenseitigen Verhältnis beschäftigte sich der EuGH in zwei Rechtssachen. Die Rechtssache C-270/12[32] betraf zunächst allgemein die Zuständigkeit des Unionsgesetzgebers, in sogenannten Basisrechtsakten Befugnisse auf andere Institutionen zu übertragen. Das Vereinigte Königreich hatte eine Nichtigkeitsklage gegen Art. 28 Abs. 1 Verordnung Nr. 236/2012[33] erhoben und diese unter anderem damit begründet, die in jenem Artikel

32 EuGH: Urteil vom 22. Januar 2014, ECLI:EU:C:2014:18, Vereinigtes Königreich/Parlament und Rat.

33 Verordnung (EU) Nr. 236/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. März 2012 über Leerverkäufe und bestimmte Aspekte von Credit Default Swaps, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 86 vom 24. März 2012, S. 1.

vorgesehene Übertragung von Eingriffsbefugnissen auf die Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde (ESMA) verstoße gegen die Art. 290 und 291 AEUV. Diese Artikel, so das Vereinigte Königreich, enthielten nämlich eine abschließende Regelung der Übertragung von delegierten und Durchführungsbefugnissen auf die Kommission und schlössen es daher aus, Befugnisse der in Art. 28 Abs. 1 Verordnung Nr. 236/2012 bestimmten Art auf eine andere Einrichtung oder sonstige Stelle der Europäischen Union zu übertragen. Der EuGH wies das Vorbringen zurück. Zunächst stellte er fest, dass mehrere Vorschriften des AEUV davon ausgehen, dass Einrichtungen und sonstigen Stellen der Europäischen Union entsprechende Befugnisse übertragen werden können. Was die Natur der der ESMA übertragenen Befugnisse angeht, sah der EuGH keine Ähnlichkeit mit den in Art. 290 und 291 AEUV genannten Fällen, da diese Befugnisse ein spezifisches Gebiet betreffen und ein spezifisches Fachwissen erfordern. Daher, so folgerte der EuGH, kann Art. 28 Verordnung Nr. 236/2012 nicht dahin ausgelegt werden, dass er die in den Art. 290 und 291 AEUV vorgesehene Regelung in Frage stellt. Somit wies der EuGH die Klage ab.

Um die wechselseitige Abgrenzung der Art. 290 und 291 AEUV ging es in der Rechtssache C-427/12.[34] Die Kommission war der Meinung gewesen, für den Erlass von Maßnahmen, mit denen die an die Europäische Agentur für chemische Stoffe zu entrichtenden Gebühren festgelegt werden, hätte die Form eines delegierten Rechtsakts gemäß Art. 290 AEUV festgelegt werden müssen und nicht, wie in Art. 80 Abs. 1 Verordnung Nr. 528/2012[35] vorgesehen, die Form eines Durchführungsrechtsakts gemäß Art. 291 AEUV. Hierfür berief sich die Kommission auf bestimmte in der Verordnung, insbesondere in deren Art. 80, enthaltene Regelungen und Begriffe, die ihres Erachtens eine Ergänzung nicht wesentlicher Bestimmungen der Verordnung im Sinne von Art. 290 AEUV erfordern, wie etwa das Fehlen von Kriterien für die Koordinierung der verschiedenen Finanzierungsmodalitäten der Agentur, ferner der Begriff „grundsätzlich", der die Definition der Ausnahmen von dem Grundsatz erforderlich mache, oder der Begriff „gegebenenfalls" im Zusammenhang mit der Frage, wann die Kommission den besonderen Bedürfnissen der kleineren und mittleren Unternehmen (KMU) Rechnung tragen müsse, und der ihr die Befugnis gebe, den gesetzgeberischen Rahmen durch allgemeine Regelungen für die möglichen Gebührenermäßigungen für die KMU zu ergänzen. Der EuGH stimmte dem Vorbringen der Kommission nicht zu. Zunächst erkannte er dem Unionsgesetzgeber ein Ermessen in der Frage zu, ob er der Kommission eine delegierte Befugnis nach Art. 290 AEUV oder eine Durchführungsbefugnis nach Art. 291 AEUV übertragen möchte. Daher beschränkt sich die gerichtliche Kontrolle auf offensichtliche Beurteilungsfehler. Zur Abgrenzung zwischen beiden Formen der Übertragung von Befugnissen unterschied der EuGH danach, ob der Basisrechtsakt lediglich einer Präzisierung bedarf, ohne dass er in nicht wesentlichen Teilen zu ändern oder zu ergänzen wäre, oder ob Letzteres der Fall ist. Im vorliegenden Fall stellte der EuGH fest, dass die Verordnung einen vollständigen rechtlichen Rahmen festgelegt hat, der in seinen nicht wesentlichen Bestimmungen weder geändert noch ergänzt werden kann, sondern lediglich der Präzisierung bedarf. Der Unionsgesetzgeber konnte daher davon ausgehen, dass Art. 80 Abs. 1 der Verordnung der Kommission nicht die Befugnis überträgt, nicht wesentliche Vorschriften der Verordnung gemäß Art. 290 AEUV zu ergänzen, sondern die Befugnis, den Inhalt der Verordnung

34 EuGH: Urteil vom 18. März 2014, ECLI:EU:C:2014:170, Kommission/Parlament und Rat.

35 Verordnung (EU) Nr. 528/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Mai 2012 über die Bereitstellung auf dem Markt und die Verwendung von Biozidprodukten, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 167 vom 27. Juni 2012, S. 1.

gemäß Art. 291 AEUV zu präzisieren. Daher wies der EuGH die Klage der Kommission ab.

Institutionelle Fragen

Das im AEU-Vertrag, insbesondere in Art. 227 AEUV, und in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verankerte Petitionsrecht zum Europäischen Parlament war Gegenstand der Rechtssache C-261/13 P,[36] einem Rechtsmittelverfahren gegen ein Urteil des EuG, mit dem dieses die Klage eines ehemaligen Beamten des Parlaments auf Nichtigerklärung einer Entscheidung des Petitionsausschusses des Europäischen Parlaments abgewiesen hatte. Im Ausgangsverfahren hatte der Petitionsausschuss eine Petition des Klägers für zulässig erklärt, diese an den für Personalfragen zuständigen Generaldirektor überwiesen und festgestellt, dass damit das Petitionsverfahren abgeschlossen sei. Der Kläger war jedoch der Meinung, das Parlament hätte seine Petition nicht ohne weiteres an die zuständige Stelle weiterleiten dürfen, sondern hätte diese auch inhaltlich prüfen müssen. Der EuGH wies das Rechtsmittel zurück. Einleitend charakterisierte er das Petitionsrecht als ein Instrument zur Teilhabe der Bürger am demokratischen Leben der Europäischen Union, welches den direkten Dialog zwischen den Unionsbürgern und ihren Vertretern ermöglicht. In seinem Urteil unterschied er zwischen denjenigen Handlungen des Parlaments, die im Rahmen eines Petitionsverfahrens Rechtswirkungen erzeugen können, indem sie die Rechtsstellung des Klägers in qualifizierter Weise verändern und daher Gegenstand einer Nichtigkeitsklage gemäß Art. 263 Abs. 1 AEUV sein können, und denjenigen Handlungen, die die weitere Behandlung einer zulässigen Petition betreffen. Zur ersten Kategorie von Handlungen zählte der EuGH Entscheidungen des Petitionsausschusses, die das Vorliegen der in Art. 227 AEUV genannten Voraussetzungen verneinen oder eine Weigerung des Petitionsausschusses zum Ausdruck bringen, sich mit der Petition zu befassen. Sofern der Petitionsausschuss eine Petition jedoch für zulässig erklärt hat, verfügt er hinsichtlich der weiteren Behandlung über ein weites politisches Ermessen, dessen Einhaltung keiner gerichtlichen Nachprüfung unterliegt.

Weiterführende Literatur

Armin von Bogdandy/Christoph Krenn: Zur demokratischen Legitimation von Europas Richtern. Eine vergleichende Rekonstruktion der Richterauswahl zu EGMR und EuGH, in: Juristenzeitung 11/2014, S. 529-537.

Timothy Moorhead: The Legal Order of the European Union: The Institutional Role of the Court of Justice, New York 2014.

Jürgen Schwarze: Die Wahrung des Rechts durch den Gerichtshof der Europäischen Union, in: Deutsches Verwaltungsblatt 9/2014, S. 537-543.

Rupert Stettner: Rechtsprechungsaufgaben des Europäischen Gerichtshofs zur unionalen Kompetenzordnung nach Lissabon, in: Daniela Heid/Rüdiger Stotz/Arsène Verny (Hrsg.): Festschrift für Manfred A. Dauses zum 70. Geburtstag, München 2014, S. 395-408.

Alexander Thiele: Europäisches Prozessrecht. Verfahrensrecht vor dem Gerichtshof der Europäischen Union, München 2014.

36 EuGH: Urteil vom 9. Dezember 2014, ECLI:EU:C:2014:2423, Peter Schönberger/Parlament.