



Inhaltsverzeichnis

Einleitung

I.	Umsetzung der Erhöhung der Zahl der Richter des Gerichts	4 -
A.	Entstehungsgeschichte der Reform	4 -
B.	Stufenweise Erhöhung der Richterzahl	5 -
1.	Vorgaben der Verordnung 2015/2422	5 -
2.	Tatsächlicher Amtsantritt der zusätzlichen Richter	6 -
3.	Entwicklung der Besetzung des Gerichts seit 2016	7 -
4.	Entwicklung des Stellenplans des Gerichts	8 -
II.	Vom Gericht getroffene Begleitmassnahmen	9 -
A.	Maßnahmen zur Förderung der Effizienz des Gerichts	9 -
1.	Instrumente zur Überwachung der Leistung	9 -
2.	Verstärkte Einbeziehung des Präsidenten und des Vizepräsidenten in die Rechtsprechungstätigkeit	11 -
3.	Anpassung der internen Verwaltung	11 -
B.	Maßnahmen zur Förderung der Kohärenz der Rechtsprechung	13 -
1.	Änderung der Gerichtsstruktur	13 -
2.	Rolle des Vizepräsidenten	13 -
3.	Einrichtung spezialisierter Kammern	14 -
III.	Bewertung der Wirkungen der Reform	15 -
A.	Quantitative Indikatoren	16 -
1.	Entwicklung bei den neu eingegangenen Rechtssachen	16 -
2.	Entwicklung bei den erledigten Rechtssachen	21 -
3.	Entwicklung bei den anhängigen Rechtssachen	24 -
4.	Entwicklung bei der Verfahrensdauer	30 -
B.	Qualitative Indikatoren	35 -
1.	Besetzung der Spruchkörper	35 -
2.	Rechtsmittel gegen Entscheidungen des Gerichts	39 -
3.	Intensität der gerichtlichen Kontrolle	43 -
4.	Nutzerwahrnehmung	44 -
IV.	Entwicklungsperspektiven	48 -
A.	Rationalisierung der Zuweisung der Rechtssachen: Schaffung spezialisierter Kammern und ausgewogene Arbeitsbelastung	48 -

B.	Entwicklung von Mechanismen zur Förderung der Kohärenz der Rechtsprechung... -	
	51 -	
1.	Verweisungen an erweiterte Spruchkörper mit fünf Richtern.....	- 51 -
2.	Verweisungen an die Große Kammer und/oder an eine mittelgroße Kammer -	53 -
C.	Förderung einer frühzeitigen, aktiven und reibungslosen Steuerung der Verfahren ..	-
	54 -	
1.	Schriftliches Verfahren.....	- 54 -
2.	Mündliches Verfahren	- 56 -
V.	Zusammenfassung und operative Schlussfolgerungen	- 58 -

EINLEITUNG

Am 16. Dezember 2015 billigte der Gesetzgeber der Europäischen Union eine Reform des Gerichtssystems der Union, bei der die Zahl der Richter des Gerichts in drei Stufen verdoppelt und die Zuständigkeit für die Entscheidung im ersten Rechtszug über Rechtsstreitigkeiten zwischen der Union und ihren Bediensteten, die bis dahin beim Gericht für den öffentlichen Dienst lag, zum 1. September 2016 auf das Gericht übertragen werden sollte. Wie im fünften Erwägungsgrund der Verordnung 2015/2422¹ ausgeführt, erschien die „in den Verträgen vorgesehene Möglichkeit, die Zahl der Richter des Gerichts zu erhöhen“, als eine geeignete Maßnahme, „binnen kurzer Zeit sowohl die Zahl der anhängigen Rechtssachen zu verringern als auch die überlange Dauer der Verfahren vor dem Gericht zu verkürzen“.

Als Folgemaßnahme im Zusammenhang mit der Umsetzung dieser Reform wurde der Gerichtshof in Art. 3 der Verordnung 2015/2422 aufgefordert, zwei Berichte für das Europäische Parlament, den Rat und die Kommission zu erstellen.

Der erste Bericht, auf den sich Art. 3 Abs. 2 der Verordnung 2015/2422 bezieht, wurde am 14. Dezember 2017 vorgelegt und betraf mögliche Änderungen an der Verteilung der Zuständigkeit für Vorabentscheidungen gemäß Art. 267 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union. Der Gerichtshof gelangte darin zu dem Schluss, dass es nicht angebracht sei, in diesem Stadium einen Teil seiner Zuständigkeit für Vorabentscheidungen auf das Gericht zu übertragen. Diese Schlussfolgerung beruhte insbesondere auf der Feststellung, dass die dem Gerichtshof vorgelegten Vorabentscheidungsersuchen in einem Kontext, in dem der Dialog mit den Gerichten der Mitgliedstaaten so intensiv wie nie zuvor geführt wird, zügig bearbeitet werden.

Allerdings ging aus den vom Gerichtshof und vom Gericht angestellten Überlegungen hervor, dass zahlreiche Rechtsmittel in Rechtssachen eingelegt werden, die bereits zweifach geprüft worden sind, nämlich im ersten Schritt durch eine unabhängige Beschwerdekammer und anschließend durch das Gericht, und dass viele dieser Rechtsmittel vom Gerichtshof zurückgewiesen werden, da sie offensichtlich unbegründet oder sogar offensichtlich unzulässig sind. Im Interesse einer geordneten Rechtspflege wurde, damit sich der Gerichtshof auf die Rechtssachen konzentrieren kann, die seine ganze Aufmerksamkeit

¹ Verordnung (EU, Euratom) 2015/2422 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2015 zur Änderung des Protokolls Nr. 3 über die Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union (ABl. 2015, L 341, S. 14).

erfordern, mit der Verordnung 2019/629² für Rechtsmittel in solchen Rechtssachen ein Verfahren eingeführt, das dem Gerichtshof erlaubt, Rechtsmittel ganz oder in Teilen nur dann zuzulassen, wenn sie einen für die Einheit, die Kohärenz oder die Entwicklung des Unionsrechts bedeutsamen Sachverhalt betreffen (sogenanntes Rechtsmittelzulassungsverfahren).

Zum zweiten Bericht, der nach der Verordnung 2015/2422 zu erstellen ist, heißt es in deren Art. 3 Abs. 1:

„Bis zum 26. Dezember 2020 erstellt der Gerichtshof unter Rückgriff auf einen externen Berater einen Bericht für das Europäische Parlament, den Rat und die Kommission über die Arbeitsweise des Gerichts.

In diesem Bericht wird der Schwerpunkt insbesondere auf die Effizienz des Gerichts, die Notwendigkeit und Wirksamkeit der Erhöhung der Zahl der Richter auf 56, den Nutzen und die Wirksamkeit der Mittel und die weitere Einsetzung von spezialisierten Kammern und/oder sonstige strukturelle Änderungen gelegt werden.

Der Gerichtshof unterbreitet gegebenenfalls entsprechende legislative Anträge zur Änderung seiner Satzung.“

Mit dem vorliegenden Dokument kommt der Gerichtshof dieser Aufforderung nach. An den der Annahme dieses Berichts vorausgehenden Arbeiten des Gerichtshofs waren Herr K. Rennert, Präsident des Bundesverwaltungsgerichts (Deutschland), und Herr L. M. Díez-Picazo Giménez, Präsident der Dritten Kammer des Tribunal Supremo (Spanien), als externe Berater³ sowie das Gericht⁴ beteiligt, und regelmäßige Nutzer des Gerichts (Anwälte, Bevollmächtigte der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union, Bevollmächtigte der Mitgliedstaaten) wurden konsultiert.

Der Bericht gibt den Stand – zum 30. September 2020 – der Umsetzung der Erhöhung der Zahl der Richter des Gerichts und der von diesem im Zuge der Reform des Gerichtssystems der Union getroffenen Begleitmaßnahmen wieder. Außerdem werden die zu diesem Zeitpunkt⁵ beobachteten Ergebnisse bewertet und Maßnahmen zur optimierten Nutzung der bereitgestellten Mittel empfohlen, und zwar im Hinblick auf die stetige Verbesserung der Qualität und Schnelligkeit des europäischen öffentlichen Dienstes der Justiz.

² Verordnung (EU, Euratom) 2019/629 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. April 2019 zur Änderung des Protokolls Nr. 3 über die Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union (ABl. 2019, L 111, S. 1).

³ Die externen Berater trafen am 16. Januar 2020 mit den Vertretern des Gerichtshofs zusammen. Auf der Grundlage des Austauschs, der bei dieser Gelegenheit stattfand, und der Analyse der ihnen zur Verfügung gestellten Unterlagen übermittelten die externen Berater dem Gerichtshof jeweils einen Beitrag, der den Stand ihrer Überlegungen in dieser frühen Phase der Berichterstellung wiedergab. Diese vorbereitenden Dokumente von Herrn K. Rennert (vom 27. Februar 2020) und Herrn L. M. Díez-Picazo Giménez (vom 15. März 2020) finden sich in Anhang 1 des vorliegenden Berichts. Herr Rennert teilte, nachdem ihm der Gerichtshof seinen Berichtsentwurf übermittelt hatte, im Kontext der COVID-19-Pandemie mit, dass sein Dokument vom 27. Februar 2020 seinen Standpunkt hinreichend widerspiegeln würde. Herr Díez-Picazo Giménez nahm, nachdem er die Antworten des Gerichtshofs auf die in seinem Dokument gestellten Fragen erhalten hatte, in einer Sitzung vom 2. September 2020 zum Berichtsentwurf Stellung.

⁴ Das Gericht war aufgefordert, im Rahmen der Vorarbeiten Auskünfte zu erteilen und Daten bereitzustellen, und hatte am 20. Oktober 2020 Gelegenheit, zum Berichtsentwurf Stellung zu nehmen. Diese Stellungnahme findet sich in Anhang 2 des vorliegenden Berichts.

⁵ Das herangezogene Datum ermöglicht es zum einen, über Statistiken zu verfügen, die drei volle Quartale der Tätigkeit des Jahres 2020 abdecken, und zum anderen, den mit der Annahme und Übersetzung des vorliegenden Berichts verbundenen zeitlichen Zwängen Rechnung zu tragen.

In Anbetracht dessen, dass die Reform in relativ kurzer Zeit (die ersten zusätzlichen Richter traten ihr Amt im April 2016 an) und in Stufen umgesetzt worden ist (sieben der letzten zusätzlichen Richter traten ihr Amt im September 2019 an, wobei der achte und letzte Richter der dritten Stufe noch immer nicht ernannt wurde, ebenso wenig wie der zwölfte und letzte Richter der ersten Stufe), lassen sich ihre Ergebnisse in diesem Bericht naturgemäß nur in beschränktem Maße endgültig analysieren. Dieser Vorbehalt ist umso mehr geboten, wenn man die (im Dreijahresrhythmus erfolgende) teilweise Neubesetzung des Gerichts im September 2019 (mit dem Ausscheiden von acht Richtern) und die Auswirkungen der Gesundheitskrise auf die Arbeit des Gerichts ab März 2020 berücksichtigt. Zwar haben die beiden Rechtsprechungsorgane zu keinem Zeitpunkt ihre Tätigkeit eingestellt, doch war es dem Gericht nicht möglich, zwischen dem 16. März und dem 25. Mai 2020 mündliche Verhandlungen anzuberaumen. Auch danach haben zahlreiche Prozessparteien die Verschiebung anberaumter Sitzungen beantragt, weil sie Schwierigkeiten hatten, sich nach Luxemburg zu begeben, und bestimmte Mitgliedstaaten Isolierungsmaßnahmen ergriffen hatten. In Anbetracht der Art der Rechtsstreitigkeiten, mit denen das Gericht befasst ist, und seiner Verfahrensvorschriften entscheidet das Gericht jedoch nicht, ohne die Parteien in einer mündlichen Verhandlung anzuhören, es sei denn, die Hauptparteien haben nicht beantragt, angehört zu werden, oder die Rechtssache ist für eine Entscheidung im Wege des Beschlusses geeignet. Diese Umstände haben sich daher mit Sicherheit auf die Zahl und Art der vom Gericht im Jahr 2020 erledigten Rechtssachen ausgewirkt.

I. UMSETZUNG DER ERHÖHUNG DER ZAHL DER RICHTER DES GERICHTS

A. Entstehungsgeschichte der Reform

Wie aus den Erwägungsgründen der Verordnung 2015/2422 hervorgeht, beruht die Notwendigkeit der Reform des Gerichtssystems der Union darauf, dass die Zahl der Rechtssachen, mit denen das Gericht befasst ist, seit dessen Errichtung immer weiter ansteigt (was seinerseits mit der Intensivierung und Diversifizierung der Rechtsakte der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union zusammenhängt) und dass diese Rechtssachen umfangreich und komplex sind.

Diese Entwicklung hatte eine Verlängerung der Verfahrensdauer zur Folge, die in extremen Fällen dazu geführt hat, dass der Gerichtshof festgestellt hat⁶, dass das Gericht gegen den

⁶ Urteil vom 17. Dezember 1998, Baustahlgewebe/Kommission (C-185/95 P, EU:C:1998:608, Rn. 47), Urteil vom 16. Juli 2009, Der Grüne Punkt – Duales System Deutschland/Kommission (C-385/07 P, EU:C:2009:456, Rn. 188), Beschluss vom 26. März 2009, Efkon/Parlament und Rat (C-146/08 P, nicht veröffentlicht, EU:C:2009:201, Rn. 53), Urteil vom 26. November 2013, Gascogne Sack Deutschland/Kommission (C-40/12 P, EU:C:2013:768, Rn. 102), Urteil vom 26. November 2013, Groupe Gascogne/Kommission (C-58/12 P, EU:C:2013:770, Rn. 96), Urteil vom 26. November 2013, Kendrion/Kommission (C-50/12 P, EU:C:2013:771, Rn. 106), Urteil vom 30. April 2014, FLSmidth/Kommission (C-238/12 P, EU:C:2014:284, Rn. 123), Urteil vom 12. Juni 2014, Deltafina/Kommission (C-578/11 P, EU:C:2014:1742, Rn. 90), Urteil vom 19. Juni 2014, FLS Plast/Kommission (C-243/12 P, EU:C:2014:2006, Rn. 142), Urteil vom 9. Oktober 2014, ICF/Kommission (C-467/13 P, nicht veröffentlicht, EU:C:2014:2274, Rn. 60), Urteil vom 12. November 2014, Guardian Industries und Guardian Europe/Kommission (C-580/12 P, EU:C:2014:2363, Rn. 20), Urteil vom 21. Januar 2016, Galp Energía España u. a./Kommission (C-603/13 P, EU:C:2016:38, Rn. 58), Urteil vom 9. Juni 2016, CEPSA/Kommission (C-608/13 P, EU:C:2016:414, Rn. 67), Urteil vom 9. Juni 2016, PROAS/Kommission (C-616/13 P, EU:C:2016:415, Rn. 84), und Urteil vom 9. Juni 2016, Repsol Lubricantes y Especialidades u. a./Kommission (C-617/13 P, EU:C:2016:416, Rn. 101).

Grundsatz der angemessenen Verfahrensdauer verstoßen hat, wie er sich aus dem in Art. 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verankerten Recht auf ein faires Verfahren ergibt. In einigen dieser Fälle kam es zu Schadensersatzklagen⁷.

Durch organisatorische⁸ und verfahrensrechtliche⁹ Maßnahmen konnte das Gericht, schon bevor die Reform gebilligt wurde, Effizienzgewinne erzielen. Diese reichten jedoch nicht aus, um die steigende Arbeitsbelastung unter Wahrung der Qualitätsanforderungen, die für die Unionsgerichte gelten, bewältigen zu können. Daher war der Gesetzgeber der Ansicht, dass die in den Verträgen vorgesehene Möglichkeit, die Zahl der Richter des Gerichts zu erhöhen, es ermöglichen würde, binnen kurzer Zeit sowohl die Zahl der anhängigen Rechtssachen zu verringern als auch die überlange Dauer der Verfahren vor dem Gericht zu verkürzen.

B. Stufenweise Erhöhung der Richterzahl

1. Vorgaben der Verordnung 2015/2422

In Anbetracht der Entwicklung der Arbeitsbelastung des Gerichts hat der Gesetzgeber eine Verdoppelung der Richterzahl in einem dreistufigen Prozess vorgesehen.

Erstens sollten, um den Rückstand bei den anhängigen Rechtssachen rasch abzubauen, mit Inkrafttreten der Verordnung am 24. Dezember 2015 zwölf zusätzliche Richter ihr Amt aufnehmen¹⁰.

Zweitens sollte im September 2016 auf den bereits angekündigten legislativen Antrag des Gerichtshofs, in dem die Modalitäten der Übernahme der sieben Richterstellen des Gerichts für den öffentlichen Dienst, seines Personals und seiner Ressourcen zu berücksichtigen waren, die Zuständigkeit für erstinstanzliche Entscheidungen über dienstrechtliche Streitsachen der Europäischen Union und die sieben Stellen der Richter des Gerichts für den öffentlichen Dienst dem Gericht übertragen werden¹¹.

Drittens und letztens sollten im September 2019 die übrigen neun Richter ihr Amt aufnehmen, ohne dass dies zur Einstellung zusätzlicher Rechtsreferenten oder anderen Hilfspersonals führen sollte. Der effiziente Einsatz der vorhandenen Arbeitskräfte sollte durch interne Reorganisationsmaßnahmen innerhalb des Organs sichergestellt werden, die – unbeschadet der Entscheidungen des Gerichts über seine interne Organisation – für alle Richter gleich sein sollten¹².

⁷ Rechtssachen T-479/14, Kendrion/EU, T-577/14, Gascogne Sack Deutschland & Gascogne/EU, T-725/14, Aalberts Industries/EU, T-40/15, ASPLA & Armando Álvarez/EU und T-673/15, Guardian Europe/EU.

⁸ Neben der Optimierung der Arbeitsmethoden ist zu erwähnen, dass von 2014 bis zur Umsetzung der ersten Stufe der Reform im Jahr 2016 den Kammern neun zusätzliche Rechtsreferenten, d. h. einer pro Kammer, zugeteilt wurden.

⁹ Das Gericht hat sich im Juli 2015 eine neue Verfahrensordnung gegeben, um den Ablauf der Verfahren vor dem Gericht zu verbessern. Vgl. die Pressemitteilung des EuGH vom 19. Juni 2015: „Die bereits seit einigen Jahren unternommenen Anstrengungen, die Effizienz des Gerichts zu verbessern, wurden auf verfahrensrechtlicher Ebene fortgeführt, um die Fähigkeit zu stärken, die Rechtssachen entsprechend den Vorgaben der Charta der Grundrechte der Europäischen Union innerhalb eines angemessenen Zeitraums und unter Achtung der Erfordernisse eines fairen Verfahrens zu bearbeiten.“ (<https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2015-06/cp150073de.pdf>).

¹⁰ Achter Erwägungsgrund der Verordnung 2015/2422.

¹¹ Neunter Erwägungsgrund der Verordnung 2015/2422.

¹² Zehnter Erwägungsgrund der Verordnung 2015/2422.

Somit heißt es in Art. 48 der Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union (im Folgenden: Satzung) in der durch Art. 1 Abs. 2 der Verordnung 2015/2422 geänderten Fassung:

„Das Gericht besteht

- a) ab dem 25. Dezember 2015 aus 40 Mitgliedern,
- b) ab dem 1. September 2016 aus 47 Mitgliedern,
- c) ab dem 1. September 2019 aus zwei Mitgliedern je Mitgliedstaat.“

2. Tatsächlicher Amtsantritt der zusätzlichen Richter

Aufgrund der Zwänge und Zufälle, die mit dem Verfahren zur Ernennung der Richter verbunden sind (etwaiges vorausgehendes Auswahlverfahren auf nationaler Ebene, Anhörung und Stellungnahme des in Art. 255 AEUV vorgesehenen Ausschusses, Ernennung durch die Regierungen der Mitgliedstaaten im gegenseitigen Einvernehmen, Eidesleistung vor dem Gerichtshof), folgte dieser dreistufige Prozess *de facto* nicht dem vorgesehenen Zeitplan.

Von den zwölf Richtern der ersten Stufe

- traten sieben Richter ihr Amt am 13. April 2016 an;
- traten drei Richter ihr Amt am 8. Juni 2016 an;
- trat ein Richter sein Amt am 19. September 2016 an;
- ist ein Richter noch immer nicht ernannt worden.

Was die sieben Richter der zweiten Stufe (die mit der Auflösung des Gerichts für den öffentlichen Dienst und der Übertragung der Zuständigkeit für die Entscheidung im ersten Rechtszug über die Rechtsstreitigkeiten zwischen der Europäischen Union und ihren Bediensteten¹³ zusammenfällt) betrifft, erfolgte der Amtsantritt

- bei fünf Richtern am 19. September 2016;
- bei einem Richter am 8. Juni 2017;
- bei einem Richter am 4. Oktober 2017.

Was schließlich die neun Richter der dritten Stufe angeht, deren Zahl sich wegen des Austritts des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union¹⁴ auf acht reduziert hat,

- traten sieben Richter ihr Amt am 26. September 2019 an;
- ist ein Richter noch immer nicht ernannt worden.

¹³ Verordnung (EU, Euratom) 2016/1192 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. Juli 2016 über die Übertragung der Zuständigkeit für die Entscheidung im ersten Rechtszug über die Rechtsstreitigkeiten zwischen der Europäischen Union und ihren Bediensteten auf das Gericht (ABl. 2016, L 200, S. 137).

¹⁴ Vgl. den achten Absatz der Präambel des Abkommens über den Austritt des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland aus der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft, in dem auf „[alle] Folgen des Austritts des Vereinigten Königreichs aus der Union für die Beteiligung des Vereinigten Königreichs an den Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union, insbesondere [das Ende] der Amtszeit der im Zusammenhang mit der Mitgliedschaft des Vereinigten Königreichs in der Union benannten, ernannten oder gewählten Mitglieder der Organe, Einrichtungen und Agenturen der Union am Tag des Inkrafttretens dieses Abkommens“, hingewiesen wird.

3. Entwicklung der Besetzung des Gerichts seit 2016

a) Variabilität und Unvollständigkeit

Das Ausscheiden von Richtern im Zuge der alle drei Jahre stattfindenden teilweisen Neubesetzung, der Amtsantritt zusätzlicher Richter im Zuge der Reform, die Zwänge im Zusammenhang mit dem Ernennungsverfahren und der Austritt des Vereinigten Königreichs führten zusammengenommen dazu, dass

- das Gericht am 30. September 2020 mit 50 Richtern besetzt war und vier Ernennungen noch immer ausstanden;
- von diesen 50 Richtern 19 ihr Amt im Jahr 2016, zwei im Jahr 2017 und 15 im Jahr 2019 angetreten haben, so dass über 70 % der derzeitigen Richter seit April 2016 oder später und 30 % der derzeitigen Richter seit September 2019 im Amt sind.

Dies ist im Rahmen der Analyse der Ergebnisse der Reform relevant, da die Stabilität in der Zusammensetzung des Gerichts und die Erfahrung der amtierenden Richter Faktoren sind, die sowohl in quantitativer als auch in qualitativer Hinsicht die Effizienz bestimmen¹⁵.

b) Ausgewogenes Geschlechterverhältnis

Im elften Erwägungsgrund der Verordnung 2015/2422 heißt es: „Dem ausgewogenen Geschlechterverhältnis innerhalb des Gerichts kommt hohe Bedeutung zu. Um dieses Ziel zu erreichen, sollten die teilweisen Neubesetzungen in diesem Gericht so organisiert werden, dass die Regierungen der Mitgliedstaaten nach und nach beginnen, bei derselben teilweisen Neubesetzung zwei Richter zu vorschlagen, wobei folglich das Ziel ist, unter Beachtung der in den Verträgen vorgesehenen Bedingungen und Verfahren eine Frau und einen Mann zu wählen.“¹⁶

Am 31. Dezember 2015 waren von den 28 Richtern des Gerichts 22 Männer (d. h. 79 %) und 6 Frauen (d. h. 21 %).

Am 30. September 2020 waren von den 50 Richtern des Gerichts 35 Männer (d. h. 70 %) und 15 Frauen (d. h. 30 %).

Seit dem Inkrafttreten der Verordnung 2015/2422 am 24. Dezember 2015 haben die Regierungen der Mitgliedstaaten im gegenseitigen Einvernehmen 39 Ernennungen von Richtern zum Gericht vorgenommen, von denen 26 Männer (d. h. 67 %) und 13 Frauen (d. h. 33 %) betrafen.

15 dieser 39 Ernennungen erfolgten im Jahr 2019 im Zuge der Ersetzung eines Richters, der zum Richter am Gerichtshof ernannt worden war, sowie der jüngsten teilweisen Neubesetzung des Gerichts und der dritten Stufe der Reform im September: acht betrafen Männer (d. h. 53 %) und sieben Frauen (d. h. 47 %).

Zwar zeigen diese Daten, insbesondere die jüngsten, dass bei den Ernennungen dem ausgewogenen Geschlechterverhältnis stärker Rechnung getragen wird. Dies ändert jedoch

¹⁵ Darauf hat der Präsident des Gerichts in seinen Schreiben an den amtierenden Präsidenten des Rates der Europäischen Union und der Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten vom April 2015 und März 2018 hingewiesen, mit denen er auf das bevorstehende Ende der Amtszeit von Richtern des Gerichts im Zusammenhang mit der teilweisen Neubesetzung hinwies (über das Register des Rates zugängliche Dokumente).

¹⁶ An das Ziel, ein ausgewogenes Geschlechterverhältnis beim Gericht sicherzustellen, wird im fünften Erwägungsgrund der Verordnung (EU, Euratom) 2019/629 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. April 2019 zur Änderung des Protokolls Nr. 3 über die Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union (ABl. 2019, L 111, S. 1) erinnert.

nichts daran, dass die derzeitige Besetzung des Gerichts dieses Ziel nicht erfüllt. Dabei ist allerdings darauf hinzuweisen, dass weder das Gericht noch der Gerichtshof der Europäischen Union Einfluss auf die Ernennung der Richter und Generalanwälte haben, die in der Zuständigkeit der Regierungen der Mitgliedstaaten nach Anhörung des in Art. 255 AEUV vorgesehenen Ausschusses liegt.

4. Entwicklung des Stellenplans des Gerichts

a) Erste Stufe

Im Zuge der ersten Stufe wurden von der Haushaltsbehörde die zur Bildung von zwölf neuen Kabinetten erforderlichen Stellen geschaffen (zu denen drei Rechtsreferenten [Funktionsgruppe AD] und zwei Assistenten [Funktionsgruppe AST] gehören). Dabei wurde berücksichtigt, dass neun zusätzliche Rechtsreferentenstellen, die von der Haushaltsbehörde im Jahr 2012 bewilligt worden waren, diesen neuen Kabinetten zugewiesen wurden. Es wurden also 27 AD- und 24 AST-Stellen geschaffen. Parallel dazu wurde auch das Personal der Kanzlei des Gerichts um fünf AD-Stellen und zwölf AST-Stellen aufgestockt, damit die Kanzlei die aufgrund der angepassten Struktur des Gerichts gestiegene Arbeitsbelastung bewältigen konnte¹⁷.

b) Zweite Stufe

Im Zuge der zweiten Stufe wurden die zur Bildung von sieben neuen Kabinetten erforderlichen Stellen geschaffen. Dabei wurden die infolge der Auflösung des Gerichts für den öffentlichen Dienst auf das Gericht übertragenen Stellen berücksichtigt. Es wurden also 13 AD-Stellen und sieben AST-Stellen geschaffen.

c) Dritte Stufe

Im zehnten Erwägungsgrund der Verordnung 2015/2422 heißt es: „Zur Gewährleistung der Kosteneffizienz sollte [die dritte Stufe] nicht zur Einstellung zusätzlicher Rechtsreferenten oder anderen Hilfspersonals führen. Der effiziente Einsatz der vorhandenen Arbeitskräfte sollte durch interne Reorganisationsmaßnahmen innerhalb des Organs sichergestellt werden, die – unbeschadet der Entscheidungen des Gerichts über seine interne Organisation – für alle Richter gleich sein sollten.“

Das Organ hat daher im Zusammenhang mit der Umsetzung der dritten Stufe der Reform keine neuen Stellen beantragt.

Um schrittweise sicherzustellen, dass die Kabinette unter Beachtung der jeweiligen individuellen Situation gleich besetzt sind, hat das Gericht Übergangsregelungen vorgesehen, nach denen bis zum 31. Dezember 2020

- die Kabinette der Richter, deren Amtszeit bis 2022 dauert, und die Kabinette der Richter, deren Amtszeit bis 2025 verlängert wurde, mit drei Rechtsreferenten und zwei Assistenten besetzt sind;
- die Kabinette der Richter, die ihr Amt im September 2019 angetreten haben, mit zwei Rechtsreferenten und zwei Assistenten besetzt sind (ursprünglich war vorgesehen, dass die Kabinette der zusätzlichen Richter mit zwei Rechtsreferenten und einem Assistenten besetzt sein würden, aber durch die Umverteilung von Stellen innerhalb

¹⁷ In Bezug auf die Dienststellen des Organs ist allerdings darauf hinzuweisen, dass diese trotz der Intensivierung der Rechtsprechungstätigkeit als Haushaltseinsparungsmaßnahme einen Personalabbau vornehmen mussten (– 6,5 % über 5 Jahre im Zeitraum 2013–2017).

des Organs konnten diese Kabinette letztlich mit zwei Rechtsreferenten und zwei Assistenten ausgestattet werden);

- ab dem 1. Januar 2020 ein flexibler Mechanismus eingeführt wurde, der darin besteht, dass Rechtsreferenten, die den Kabinetten mit drei Rechtsreferenten zugewiesen sind, Kabinetten, die nur zwei Rechtsreferenten haben, zur Verfügung gestellt werden.

Für die Zeit vom 1. Januar 2021 bis zum September 2022 wird die Gleichheit der Kabinette (mit Ausnahme derjenigen des Präsidenten und des Vizepräsidenten) auf folgende Art und Weise erreicht:

- Jedes Kabinett ist mit zwei Rechtsreferenten und zwei Assistenten besetzt;
- jeder der zehn Kammern sind drei Rechtsreferenten zugeteilt, die je nach festgestelltem Bedarf ihre Dienste allen Richtern dieser Kammer leisten¹⁸. Diese Rechtsreferenten werden es dem Gericht insbesondere ermöglichen, dort mehr Ressourcen einzusetzen, wo bei der Bearbeitung umfangreicher und/oder komplexer Rechtssachen ein größerer Bedarf besteht.

II. VOM GERICHT GETROFFENE BEGLEITMASSNAHMEN

Die Eingliederung der neuen Richter und ihrer Kabinette erforderte strukturelle, organisatorische und verfahrensrechtliche Entwicklungen auf Seiten des Gerichts, um es an die sich aus seiner Vergrößerung und der Übertragung der Zuständigkeit infolge der Auflösung des Gerichts für den öffentlichen Dienst resultierenden Parameter anzupassen.

Diese Maßnahmen bezweckten im Wesentlichen, die Effizienz des Gerichts und die Kohärenz seiner Rechtsprechung zu fördern.

In diesem Zusammenhang ist auf bestimmte Besonderheiten der Rechtsstreitigkeiten hinzuweisen, mit denen das Gericht befasst ist. Das Gericht ist im Wesentlichen für die Bearbeitung von Klagen in Bereichen zuständig, die häufig technisch und/oder wirtschaftlich sind und nicht nur Rechtsfragen, sondern auch komplexe Tatsachenfragen aufwerfen. Es ermittelt also den Sachverhalt, was sich in bestimmten Rechtssachen als besonders aufwändig erweisen kann, was auch Herr L. M. Díez-Picazo Giménez feststellt. Dies wird durch die Länge der Schriftsätze der Parteien und den Umfang der Akten belegt.

Ferner kommt es in den vom Gericht zu prüfenden Rechtssachen regelmäßig zu Zwischenstreitigkeiten, insbesondere wenn zahlreiche Anträge auf Zulassung zur Streithilfe gestellt werden (die wiederum zu Anträgen auf vertrauliche Behandlung führen, die besonders viel Zeit kosten).

A. Maßnahmen zur Förderung der Effizienz des Gerichts

1. Instrumente zur Überwachung der Leistung

Das Gericht setzt seit Anfang der 2010er Jahre auf eine Reihe von Instrumenten zur Überwachung der Leistung. Diese Instrumente wurden im Zuge der Umsetzung der dritten Stufe der Reform diversifiziert.

¹⁸ Insoweit entspricht die zukünftige interne Organisation des Gerichts der vom Rechnungshof in seinem Sonderbericht Nr. 14/2017 („Beurteilung der Effizienz des Gerichtshofs der Europäischen Union bei der Bearbeitung von Rechtssachen“) ausgesprochenen Aufforderung, „eine Politik umzusetzen, die eine flexiblere Zuteilung der verfügbaren Rechtsreferenten ermöglicht“.

Sie bestehen im Wesentlichen darin, dass die Versammlung der Kammerpräsidenten auf Initiative des Präsidenten des Gerichts vierteljährlich Berichte und Statistiken überprüft, um

- die Rechtssachen zu ermitteln, bei denen die internen Fristen¹⁹ nicht eingehalten wurden, und die regelmäßige Überprüfung ihrer Bearbeitung sicherzustellen (einschließlich der ausgesetzten Rechtssachen);
- gegebenenfalls die kumulierten Verzugstage für jeden Berichterstatter zu quantifizieren (einschließlich der Entwicklung dieser Zahl über die vergangenen zwei Jahre);
- die Bilanz der von den einzelnen Berichterstattern erledigten Rechtssachen (einschließlich ihrer Entwicklung über die vergangenen drei Jahre) aufzustellen;
- die zugewiesenen (oder neuzugewiesenen) Rechtssachen pro Berichterstatter seit der letzten teilweisen Neubesetzung von Richterstellen aufzuführen;
- alle im letzten Jahr durch Urteil erledigten Rechtssachen unter Angabe der Verfahrensdauer, aufgeschlüsselt nach Bearbeitungsphasen, darzustellen.

Zusätzlich zu diesen vierteljährlichen Überprüfungen wird alle sechs Wochen der laufende Arbeitsanfall gemessen (der den entscheidungsreifen Rechtssachen entspricht), um die Nutzung der Ressourcen in den Richterkabinetten zu optimieren, die Einhaltung der internen Fristen für die Bearbeitung der Dossiers sicherzustellen und ganz allgemein die Bearbeitung der anhängigen Rechtssachen zu beschleunigen und reibungsloser zu gestalten.

In diesem Zusammenhang werden Tabellen, die den Gesamtbestand der anhängigen Rechtssachen pro Berichterstatter und die „reifen“ Rechtssachen aufzeigen, d. h. die Rechtssachen, die für eine Analyse und unmittelbare Bearbeitung durch den Berichterstatter bereit sind, geprüft, um festzustellen, ob in bestimmten Kabinetten eine zu hohe Arbeitsbelastung besteht oder umgekehrt vorübergehend Kapazitäten frei werden. Damit kann letztlich beurteilt werden, ob Rechtssachen gemäß Art. 27 Abs. 3 der Verfahrensordnung des Gerichts²⁰ von einem Berichterstatter auf einen anderen Berichterstatter übertragen werden müssen, um eine ausgewogene Arbeitsbelastung sicherzustellen und die Bearbeitung der Rechtssachen reibungsloser zu gestalten.

Darüber hinaus erstellen die Kammerpräsidenten ebenfalls alle sechs Wochen vorläufige Tabellen, in denen die Rechtssachen aufgeführt werden, bei denen die Entscheidungsentwürfe mit unterschiedlichen Fälligkeitsterminen (sechs Wochen, drei Monate, sechs Monate) an die Gruppe der Urteilslektoren und -korrektoren und dann an die Generaldirektion Multilingualismus übermittelt werden sollen. Diese Angaben ermöglichen es, die Tätigkeit der Dienststellen, die im Anschluss an die Beratungsphase befasst werden, zu organisieren, rechtzeitig die Prioritäten des Gerichts zu bestimmen und Engpässe zu vermeiden, die zu bestimmten Zeiten des Jahres auftreten.

¹⁹ Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass das Gericht im Zuge der Umsetzung der Reform manche seiner internen Fristen angepasst hat, um die unterschiedliche Komplexität der verschiedenen Arten von Rechtssachen zu berücksichtigen: So ist die Frist für die Vorlage des Vorberichts bei den Rechtssachen des geistigen Eigentums gegenüber der Standardfrist um 25 % verkürzt worden (von vier auf drei Monate) und bei den Rechtssachen auf dem Gebiet des Wettbewerbs, der staatlichen Beihilfen und der handelspolitischen Schutzmaßnahmen, deren Komplexität und Umfang erheblich über dem Durchschnitt liegt, um 25 % verlängert worden. Damit wird ebenfalls einer vom Rechnungshof in seinem Sonderbericht Nr. 14/17 ausgesprochenen Aufforderung, der Komplexität der Rechtssachen angepasste Fristen einzuführen, Rechnung getragen.

²⁰ Diese Bestimmung sieht vor: „Im Interesse einer geordneten Rechtspflege kann der Präsident des Gerichts ausnahmsweise vor der Vorlage des Vorberichts gemäß Artikel 87 durch eine mit Gründen versehene Entscheidung und nach Anhörung der betroffenen Richter einen anderen Berichterstatter bestimmen. Ist dieser nicht der Kammer zugeteilt, der die Rechtssache ursprünglich zugewiesen war, so wird die Rechtssache von der Kammer entschieden, der der neue Berichterstatter angehört.“

2. Verstärkte Einbeziehung des Präsidenten und des Vizepräsidenten in die Rechtsprechungstätigkeit

Der Präsident und der Vizepräsident des Gerichts sind nicht dauerhaft einem regulären Spruchkörper mit drei oder fünf Richtern zugeteilt²¹. Auf der dritten Stufe der Reform wurde ihre Mitwirkung an den Arbeiten der Kammern verstärkt (bis dahin beschränkte sich diese Mitwirkung beim Präsidenten auf die Bearbeitung der Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes und beim Vizepräsidenten auf die Vertretung von Richtern der mit fünf Richtern tagenden Spruchkörper bei Verhinderung).

So tagt der Vizepräsident gemäß der Entscheidung vom 30. September 2019 über die Bildung der Kammern²² in jedem Gerichtsjahr mit jeder der zehn mit fünf Richtern tagenden Kammer in einer Rechtssache pro Kammer²³.

Der Präsident – der weiterhin die Aufgaben des für die Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes zuständigen Richters wahrnimmt – vertritt die Richter der mit fünf Richtern tagenden Spruchkörper bei Verhinderung. Der Vizepräsident nimmt diese Vertretung bei den Kammern mit fünf Richtern wahr, wenn der Präsident selbst verhindert ist. Er vertritt den Präsidenten auch, wenn dieser als für die Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes zuständiger Richter verhindert ist.

Diese beiden Maßnahmen wurden getroffen, damit das Gericht, insbesondere bei den einem erweiterten Spruchkörper zugewiesenen Rechtssachen²⁴, von der Erfahrung des Präsidenten und des Vizepräsidenten profitieren kann. Sie sollen es ferner dem Präsidenten und dem Vizepräsidenten ermöglichen, im Zuge der Bearbeitung von Rechtssachen direkt mit allen Richtern des Gerichts zusammenzuarbeiten.

3. Anpassung der internen Verwaltung

Um eine effiziente Verwaltung der Ressourcen sicherzustellen, hat das Gericht Gremien eingerichtet, die die Entscheidungsprozesse erleichtern sollen, und zwar insbesondere auf der Ebene der Vollversammlung.

Die Vollversammlung ist das Forum des Gerichts, das alle seine Mitglieder (Richter und Kanzler) vereint. Sie wird einmal im Monat einberufen, es sei denn, die Umstände rechtfertigen eine höhere Frequenz. Seit dem 1. Juli 2015 ist die Vollversammlung in der Verfahrensordnung geregelt, und ihre Zuständigkeiten sind dort ausdrücklich aufgeführt²⁵. In

²¹ Sie gehören jedoch beide der Großen Kammer an.

²² ABl. 2019, C 372, S. 3.

²³ Nach folgender Reihenfolge:

- in der ersten Rechtssache, die mit Entscheidung des Gerichts an eine erweiterte, mit fünf Richtern tagende Formation der Ersten Kammer, der Zweiten Kammer, der Dritten Kammer, der Vierten Kammer und der Fünften Kammer zugewiesen wird;
- in der dritten Rechtssache, die mit Entscheidung des Gerichts an eine erweiterte, mit fünf Richtern tagende Formation der Sechsten Kammer, der Siebten Kammer, der Achten Kammer, der Neunten Kammer und der Zehnten Kammer zugewiesen wird.

²⁴ Nach Art. 28 der Verfahrensordnung können der mit der Rechtssache ursprünglich befasste Spruchkörper mit drei Richtern, der Präsident und der Vizepräsident des Gerichts der Vollversammlung vorschlagen, Rechtssachen, bei denen dies sachgerecht erscheint, an einen erweiterten Spruchkörper mit fünf Richtern oder an die Große Kammer zu verweisen.

²⁵ Art. 42 über die Vollversammlung sieht in Abs. 1 vor: „Die Entscheidungen über Verwaltungsfragen sowie die in den Artikeln 7, 9, 11, 13, 15, 16, 18, 25, 28, 31 bis 33, 41, 56a und 224 genannten Entscheidungen werden vom Gericht in der Vollversammlung getroffen, an der alle Richter mit beschließender Stimme

den Vollversammlungen werden bestimmte Rechtsfragen (Zuweisungen an erweiterte Spruchkörper) sowie institutionelle oder administrative Fragen (insbesondere die externen Tätigkeiten der Mitglieder [Art. 8 des Verhaltenskodex für Mitglieder und ehemalige Mitglieder des Gerichtshofs der Europäischen Union], die Entscheidungen über die Einstellung von Rechtsreferenten und die Arbeiten der verschiedenen Ausschüsse) erörtert.

Die mit der Erhöhung der Richterzahl verbundenen Zwänge haben das Gericht dazu veranlasst, am 11. Dezember 2019 einen Verwaltungsrat einzurichten, der mit dem Präsidenten, dem Vizepräsidenten und fünf gewählten Mitgliedern besetzt ist. Er soll erstens einen Teil der ihm von der Vollversammlung übertragenen Befugnisse in bestimmten Personalfragen ausüben und zweitens den Präsidenten des Gerichts im Bedarfsfall auf dessen Ersuchen bei bestimmten in der Vollversammlung des Gerichts zu erörternden Themen unterstützen.

Das Gericht verfügt außerdem über verschiedene Ausschüsse und Reflexionsgruppen als Ableger der Vollversammlung, die u. a. deren Entscheidungen vorbereiten sollen. Dabei handelt es sich insbesondere um

- den Ausschuss „Verfahrensordnung“, der dafür zuständig ist, die Tätigkeit des Gerichts unter Verfahrensgesichtspunkten zu überwachen und Entwürfe von Änderungen der Verfahrensordnung zu erarbeiten;
- den Ausschuss „Standesregeln“, der zur Aufgabe hat, die Mitglieder und ehemaligen Mitglieder des Gerichts hinsichtlich ihrer standesrechtlichen Verpflichtungen zu beraten und zu unterstützen;
- den Ausschuss „Datenschutz“, der über Beschwerden gegen die Entscheidungen befindet, die der Kanzler trifft, wenn er für die Verarbeitung von Daten auf justiziellem Gebiet verantwortlich ist²⁶;
- die Reflexionsgruppe „Institutionelle Fragen“, die grundsätzliche Überlegungen zu verschiedenen institutionellen Problemstellungen anstellt.

Die Mitglieder dieser Ausschüsse sowie deren Vorsitzende werden vom Gericht auf Vorschlag des Präsidenten nach Konsultation des Vizepräsidenten benannt.

In den Bereichen, in denen das Gericht über spezialisierte Kammern verfügt (geistiges Eigentum und öffentlicher Dienst), gibt es auch informelle Reflexionsgruppen, bei denen der Vizepräsident im Rahmen seiner Aufgabe, die Kohärenz der Rechtsprechung zu wahren²⁷, den Vorsitz führt.

Schließlich ist auch auf die Bedeutung der Versammlung der Kammerpräsidenten hinzuweisen, bei der zweimal im Monat der Präsident, der Vizepräsident und die zehn Kammerpräsidenten zusammenkommen. Dabei werden die Arbeiten in den einzelnen Kammern besprochen, die vom Kabinett des Präsidenten des Gerichts verteilten vierteljährlichen Statistiken geprüft, die Arbeitsmethoden überdacht und die Bearbeitung der anhängigen Rechtssachen, auch in Bezug auf die Entscheidungen über die Veröffentlichung in der Sammlung der Rechtsprechung, koordiniert.

teilnehmen, soweit in dieser Verfahrensordnung nichts anderes bestimmt ist. Der Kanzler ist zugegen, sofern das Gericht nichts anderes bestimmt.“

²⁶ Beschluss des Gerichts vom 16. Oktober 2019 zur Einführung eines internen Kontrollmechanismus in Bezug auf die Verarbeitung personenbezogener Daten im Rahmen der justiziellen Tätigkeit des Gerichts (ABl. 2019, C 383, S. 4).

²⁷ Siehe unten, II.B.2.

B. Maßnahmen zur Förderung der Kohärenz der Rechtsprechung

Die Kohärenz der Rechtsprechung ist ein wichtiger Bestandteil der Qualität der Justiz, da sie die Rechtssicherheit und die Gleichheit vor den Gerichten gewährleistet. Im Zusammenhang mit der erheblichen Erhöhung der Zahl der Richter des Gerichts wurden Maßnahmen ergriffen, die diesem Anliegen entsprechen, das bei einem vergrößerten Gericht noch vordringlicher ist.

1. Änderung der Gerichtsstruktur

Von September 2007 bis September 2016 beruhte der innere Aufbau des Gerichts auf dem Grundsatz, dass jede Kammer mit drei Richtern in einer einzigen Besetzung – dem Kammerpräsidenten und zwei festen Richtern – tagt. Daher bestand das Gericht in dem Dreijahreszeitraum 2013–2016 vor dem Amtsantritt der Richter im Zuge der ersten Stufe der Reform aus neun Kammern mit drei Richtern, bei denen neun Kammerpräsidenten den Vorsitz führten.

Um eine übermäßige Erhöhung der Zahl der Spruchkörper und die damit verbundenen Koordinierungsprobleme zu vermeiden, wurde das Gericht zum September 2016 in neun Kammern mit fünf Richtern gegliedert, die jeweils in zwei Spruchkörpern mit drei Richtern tagen können, bei denen der Präsident der Kammer mit fünf Richtern den Vorsitz führt.

Diese neue Struktur bewahrt den Spruchkörper mit drei Richtern als Regelspruchkörper, erleichtert die Zuweisung der Rechtssachen an Spruchkörper mit fünf Richtern und die Vertretung von verhinderten Richtern durch Richter derselben Kammer und weist den neun Kammerpräsidenten eine größere Rolle in Bezug auf die Koordinierung der anhängigen Rechtssachen und die Kohärenz der Rechtsprechung zu²⁸.

Im Zuge der dritten Stufe der Reform wurde im September 2019 eine Zehnte Kammer nach dem gleichen Modell hinzugefügt. Ferner wurde die Art und Weise der Besetzung der Spruchkörper mit drei Richtern angepasst, um sicherzustellen, dass die Besetzungen in den Kammern durchmischt sind²⁹. Die mit fünf Richtern besetzten Kammern tagen nunmehr in sechs verschiedenen Formationen mit drei Richtern, bei denen jeweils der gleiche Kammerpräsident den Vorsitz führt. Dementsprechend tagt jeder Richter mit allen anderen Richtern der Kammer, was dazu beiträgt, dass die Arbeiten der Kammer kohärent und kollegial geführt werden.

2. Rolle des Vizepräsidenten

Bis September 2016 war der Vizepräsident des Gerichts in einem Kontext der Überlastung des Gerichts in vollem Umfang als Kammerpräsident und Richter tätig und wirkte so – wie die anderen Kammerpräsidenten – uneingeschränkt an der Rechtsprechungstätigkeit mit, zusätzlich zu seinen Aufgaben der Unterstützung des Präsidenten.

Um dem gestiegenen Koordinierungsbedarf gerecht zu werden, der mit der Verdoppelung der Richterzahl verbunden ist, haben sich die Aufgaben des Vizepräsidenten im September 2016 weiterentwickelt. Er nimmt nunmehr eine spezifische Aufgabe wahr, die darin besteht, die

²⁸ Vgl. die Pressemitteilung des EuGH Nr. 35/16 vom 4. April 2016 (<https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2016-04/cp160035de.pdf>).

²⁹ Zum 30. September 2020 war das Gericht mit 50 Richtern besetzt. Da der Präsident und der Vizepräsident nicht dauerhaft einer Kammer zugewiesen sind, waren die übrigen 48 Richter acht Kammern mit fünf Richtern und zwei Kammern mit vier Richtern zugewiesen.

horizontale rechtliche Analyse im Hinblick auf Koordinierung, Kohärenz, Unterstützung der Entscheidungsfindung, Beobachtung der Rechtsentwicklung, Einordnung der Herausforderungen und Austausch von Wissen zu bündeln³⁰.

In diesem Zusammenhang leitet er die Arbeit von Reflexionsgruppen (die u. a. die Rechtsprechung beobachten und auf etwaige Divergenzen prüfen sollen), erstellt Rechtsprechungsanalysen, organisiert Schulungen für Rechtsreferenten und konzipiert Vermerke zur Information und Entscheidungsunterstützung³¹. Er nimmt ferner eine frühzeitige Koordinierung der Rechtssachen mittels eines Frühwarnsystems, das auf der Prüfung der Vorberichte, der Vermerke über die Zulässigkeit und der im Rahmen aller Rechtssachen ausgetauschten Schriftsätze beruht, vor, noch bevor die Rechtssachen in den Kammersitzungen erörtert werden. Diese Prüfung ist insoweit wesentlich, als festgestellt werden soll, ob die vom Berichterstatter vorgeschlagenen Lösungen möglicherweise im Widerspruch zur bisherigen Rechtsprechung oder zu von einem anderen Berichterstatter vorgeschlagenen Lösungen stehen. Damit können in einem frühen Stadium des Verfahrens Probleme aufgezeigt werden.

Außerdem wurden zwei Änderungen der Verfahrensordnung des Gerichts vorgenommen, die zum 1. Dezember 2018 in Kraft traten. Der Vizepräsident erhielt die Befugnis, die Tätigkeit eines Generalanwalts auszuüben³² und – wie der Präsident des Gerichts und die ursprünglich mit der Rechtssache befasste Kammer – der Vollversammlung vorzuschlagen, die Rechtssache an einen erweiterten Spruchkörper mit fünf Richtern oder an die Große Kammer zu verweisen³³. Damit sollen dem Vizepräsidenten weitere Mittel an die Hand gegeben werden, so dass er seine Aufgabe, die anhängigen Rechtssachen zu koordinieren und zur Kohärenz der Rechtsprechung beizutragen, noch besser wahrnehmen kann.

3. Einrichtung spezialisierter Kammern

Das System der Zuweisung der Rechtssachen an die Kammern ist in den Art. 25 und 26 der Verfahrensordnung des Gerichts geregelt.

Nach diesen Bestimmungen weist der Präsident des Gerichts die Rechtssachen den Kammern zu. Jeder Kammerpräsident legt dann dem Präsidenten des Gerichts für die seiner Kammer zugewiesenen Rechtssachen einen Vorschlag zur Bestimmung eines Berichterstatters und eines Spruchkörpers (mit drei Richtern) vor, über den der Präsident entscheidet.

Die Kriterien, nach denen die Rechtssachen vom Präsidenten auf die Kammern verteilt werden, werden durch Beschluss des Gerichts festgelegt, der im Amtsblatt veröffentlicht wird³⁴.

Bis September 2019 sahen diese Kriterien vor, dass die Rechtssachen auf alle Kammern verteilt werden, und zwar in vier verschiedenen Verteilungsvorgängen (Rechtssachen im

³⁰ Parallel dazu nimmt er Rechtsprechungsaufgaben wahr: Vertretung des Präsidenten als des für die Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes zuständigen Richters bei Verhinderung, Mitwirkung in der Großen Kammer, Mitwirkung in Spruchkörpern mit fünf Richtern (eine Rechtssache pro Jahr und Kammer).

³¹ Diese Aufgabe ergänzt somit die bisher der (zweimal pro Monat zusammentretenden) Versammlung der Kammerpräsidenten übertragene Aufgabe, nämlich – auf Initiative des Präsidenten, des Vizepräsidenten oder eines Kammerpräsidenten – zu prüfen, ob bestimmte Rechtssachen, die neue oder komplexe Rechtsfragen aufwerfen, eine Absprache zwischen den Kammern erfordern oder an die Große Kammer verwiesen werden sollten.

³² Bis zum 30. September 2020 hat er von dieser Möglichkeit noch keinen Gebrauch gemacht.

³³ Änderungen von Art. 3 Abs. 3 und Art. 28 Abs. 2 der Verfahrensordnung des Gerichts (ABl. 2018, L 240, S. 67).

³⁴ ABl. 2019, C 372, S. 2.

Bereich Wettbewerb – staatliche Beihilfen – handelspolitische Schutzmaßnahmen, Rechtssachen des geistigen Eigentums, Rechtssachen des öffentlichen Dienstes und „andere Rechtssachen“³⁵) gemäß der Reihenfolge der Eintragung der Rechtssachen in das Register der Kanzlei. Dabei konnte der Präsident des Gerichts von diesem Verteilungsmodus abweichen, um dem Zusammenhang zwischen bestimmten Rechtssachen Rechnung zu tragen oder eine ausgewogene Verteilung der Arbeitsbelastung sicherzustellen.

Diese Kriterien wurden im September 2019 weiterentwickelt, als zwei Gruppen von spezialisierten Kammern eingerichtet wurden:

- vier Kammern (der Ersten, der Vierten, der Siebten und der Achten Kammer) werden die (nach Art. 270 AEUV und gegebenenfalls Art. 50a des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union anhängig gemachten) Rechtssachen des öffentlichen Dienstes gemäß der Reihenfolge der Eintragung der Rechtssachen in das Register der Kanzlei zugewiesen;
- den sechs anderen Kammern (der Zweiten, der Dritten, der Fünften, der Sechsten, der Neunten und der Zehnten Kammer) werden die Rechtssachen des geistigen Eigentums (Marken, Muster und Modelle, Sortenschutz) zugewiesen.

Allen zehn Kammern werden ferner die übrigen Rechtssachen in den zwei schon bisher vorgesehenen Verteilungsvorgängen, nämlich denen für die Rechtssachen im Bereich Wettbewerb – staatliche Beihilfen – handelspolitische Schutzmaßnahmen und die „anderen Rechtssachen“, zugewiesen.

Dieses System ermöglicht es, die Bearbeitung von zwei Komplexen von Rechtssachen (öffentlicher Dienst und geistiges Eigentum) bei zwei kleineren Gruppen von Kammern (die 20 bzw. 28 Richtern entsprechen) zu konzentrieren und dabei sicherzustellen, dass diese Kammern zugleich mit der Bearbeitung von Rechtssachen auf vielfältigen Sachgebieten betraut werden.

III. BEWERTUNG DER WIRKUNGEN DER REFORM

Gemäß dem fünften Erwägungsgrund der Verordnung 2015/2422 wird mit der Reform des Gerichts ein doppeltes Ziel verfolgt, nämlich binnen kurzer Zeit sowohl die Zahl der anhängigen Rechtssachen zu verringern als auch die überlange Dauer der Verfahren zu verkürzen. Ferner dürfte die Stärkung der Entscheidungsfähigkeit des Gerichts im Interesse der Autorität, der Kohärenz, der Klarheit und letztlich der Qualität der Rechtsprechung auch dazu beitragen, dass die Zahl der an erweiterte Spruchkörper mit fünf Richtern verwiesenen Rechtssachen steigt³⁶.

³⁵ Diese Kategorie umfasst eine große Vielfalt von Sachgebieten wie etwa: Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (restriktive Maßnahmen), Banken- und Finanzrecht, öffentliche Aufträge, Zugang zu Dokumenten und Agrarpolitik.

³⁶ „Tätigkeit des Gerichts im Jahr 2018“ von Marc Jaeger, Präsident des Gerichts, Jahresbericht 2018 – Rechtsprechungstätigkeit, S. 167. Vgl. auch die Pressemitteilung des EuGH Nr. 35/16 vom 4. April 2016 (<https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2016-04/cp160035de.pdf>), in der darauf hingewiesen wird, dass die neue Struktur des Gerichts „die Verweisung der Rechtssachen an Spruchkörper mit fünf Richtern erleichtern wird“, sowie die Pressemitteilung des Rates der Europäischen Union vom 3. Dezember 2015, in der es heißt, dass „das Gericht dann mehr Fälle in Kammern von fünf Richtern ... entscheiden [kann], was eine eingehendere Beratung in wichtigen Fällen ermöglicht“ (<https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2015/12/03/eu-court-of-justice-general-court-reform/>).

Die Wirkungen der Reform werden somit anhand dieser Ziele bewertet. Um diese Wirkungen so umfassend wie möglich zu erfassen, wurde es allerdings als angemessen erachtet, die Analyse auf eine breitere Palette von quantitativen und qualitativen Indikatoren zu stützen, die als für eine Bewertung der Leistung von Justizsystemen einschlägig anerkannt sind³⁷.

A. Quantitative Indikatoren

1. Entwicklung bei den neu eingegangenen Rechtssachen

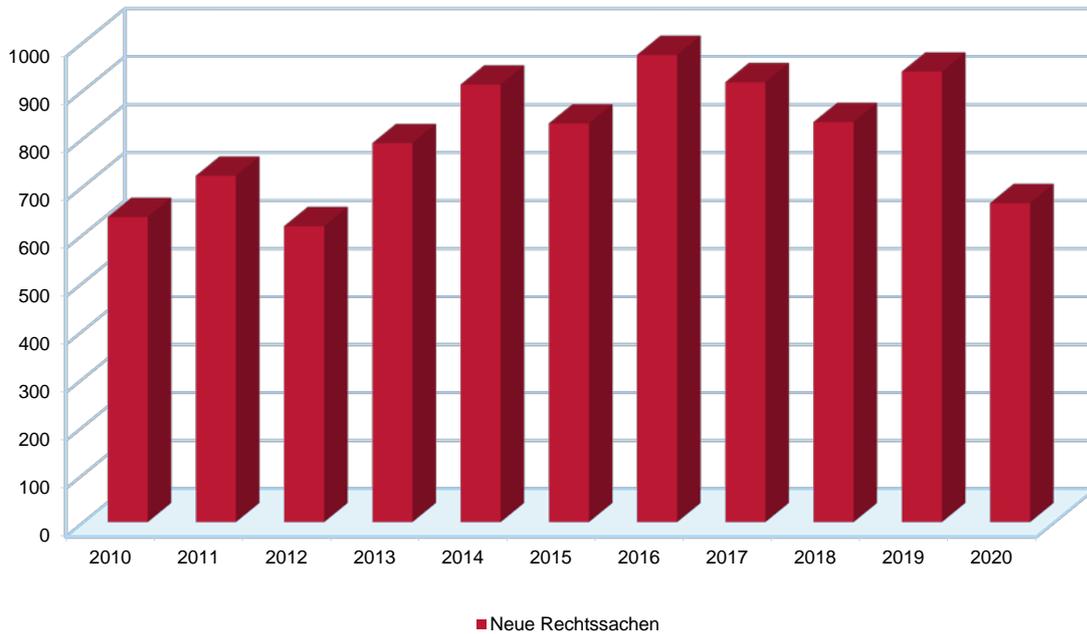
Die Entwicklung bei den neu eingegangenen Rechtssachen als solche ist kein Indikator für die Leistung des Gerichts, obwohl sie, ohne dass dies genau messbar wäre, den Grad des Vertrauens der Rechtsuchenden in das Gericht und/oder den Grad des Misstrauens oder der Unzufriedenheit gegenüber den beklagten Organen, Einrichtungen oder sonstigen Stellen widerspiegeln kann. Die Zahl der neuen Rechtssachen hängt außerdem von der normativen Tätigkeit dieser Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen sowie von der Entwicklung der Zuständigkeiten der Union ab.

Dennoch wirken sich die Zahl und die Art der neu eingegangenen Rechtssachen auf die Analyse bestimmter Leistungsindikatoren (insbesondere der Zahl der anhängigen Rechtssachen und potenziell der Zahl der erledigten Rechtssachen) aus und müssen deshalb vorab dargestellt werden.

³⁷ Vgl. hierzu die Arbeiten der Europäischen Kommission des Europarats für die Wirksamkeit der Justiz (CEPEJ) und der Europäischen Kommission, insbesondere das „EU Justice Scoreboard“ (https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/justice_scoreboard_2019_en.pdf) und die „EU Quality of Public Administration Toolbox“ (<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/886d2a37-d651-11e7-a506-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-130699699>) sowie verschiedene im Rahmen des Programms „Justiz“ durchgeführte Studien.

a) Allgemeine Daten

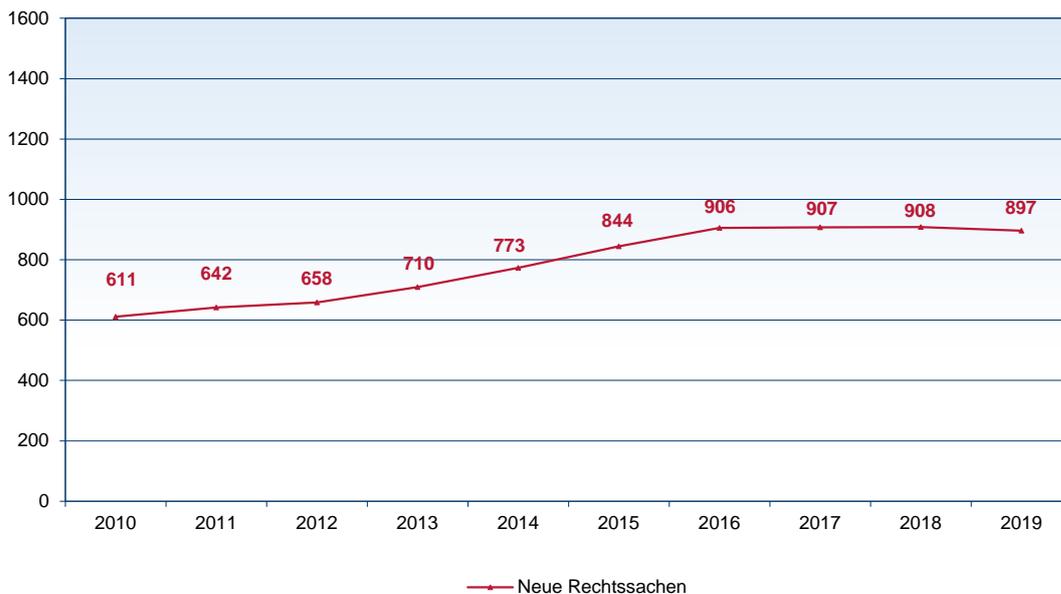
Allgemeine Tätigkeit des Gerichts – Neue Rechtssachen



	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Neue Rechtssachen	636	722	617	790	912	831	974	917	834	939	665

Stand: 30.9.2020

Allgemeine Tätigkeit des Gerichts – Dreijahresdurchschnitte (neue Rechtssachen)



Die Dreijahresdurchschnitte werden unter Berücksichtigung der Daten des Jahres „n“ und der Jahre „n-1“ und „n-2“ berechnet.

Stand: 30.9.2020

Aus diesen allgemeinen Daten lassen sich folgende Feststellungen ableiten:

- In den Jahren vor der Reform war die Zahl der beim Gericht anhängig gemachten Rechtssachen stetig gestiegen, und zwar um 38 % von 2010 bis 2015³⁸;
- die Umsetzung der zweiten Stufe der Reform im September 2016 führte im Zusammenhang mit der Übertragung der Zuständigkeit für den öffentlichen Dienst zu einer Erhöhung der Zahl der neuen Rechtssachen, nämlich um 163 Rechtssachen im Jahr 2016 (davon 123 Rechtssachen, die ursprünglich beim Gericht für den öffentlichen Dienst anhängig gemacht und auf das Gericht übertragen worden waren) und jeweils zwischen 80 und 100 Rechtssachen in den Jahren 2017 und 2018;
- seit 2016 bleibt die Zahl der neu eingegangenen Rechtssachen relativ stabil;
- 2020 ist die Zahl der neuen Rechtssachen im Kontext der Gesundheitskrise leicht gesunken³⁹.

³⁸ Als Berechnungsgrundlage dienen Dreijahresdurchschnitte, die durch die „Glättung“ von Ausreißern bei den jährlichen Zahlen (die konjunkturellen Faktoren unterliegen) ein genaueres Bild der Gesamtentwicklung geben können.

³⁹ Nach den am 15.10.2020 aktualisierten Daten betrug die Zahl der neu eingegangenen Rechtssachen 691.

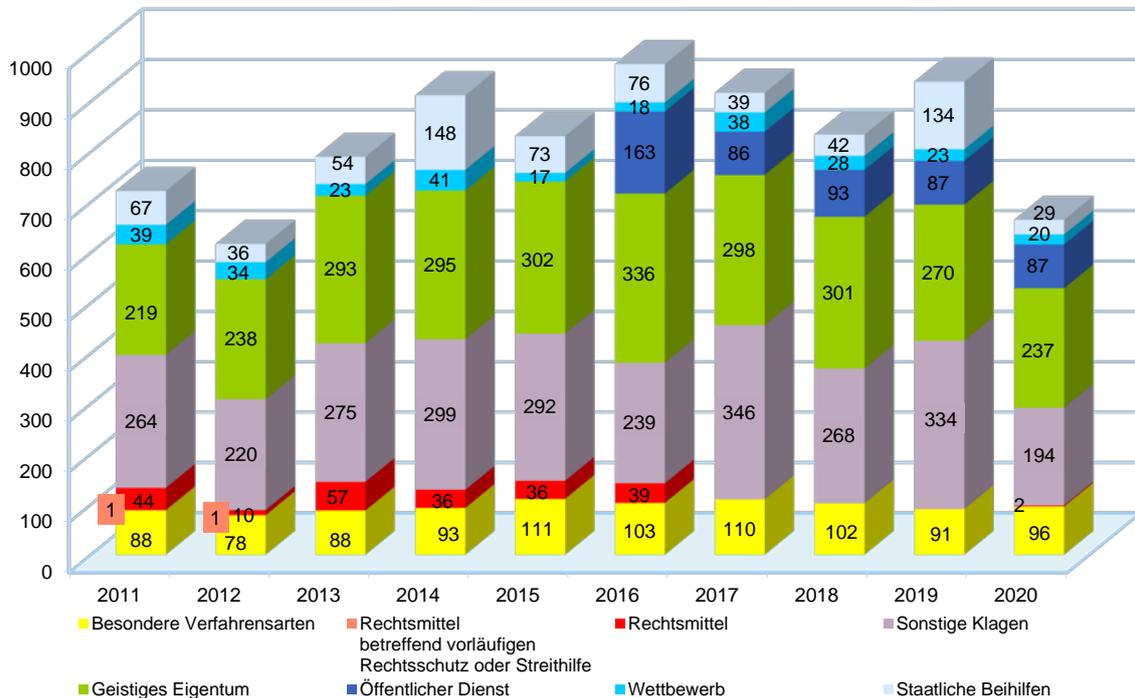
b) Aufgliederung nach Sachgebieten

Neu eingegangene Rechtssachen – Verfahrensgegenstand

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Allgemeine und berufliche Bildung, Jugend und Sport	2	1	2		3	1		1	1	
Assoziation der überseeischen Länder und Gebiete			1							
Auswärtiges Handeln der Europäischen Union	2	1		2	1	2	2	2	6	2
Beitritt neuer Mitgliedstaaten			1							
Energie	1		1	3	3	4	8	1	8	8
Finanzvorschriften (Haushalt, Finanzrahmen, Eigenmittel, Betrugsbekämpfung)		1		4	7	4	5	4	5	4
Forschung, technologische Entwicklung und Raumfahrt	4	3	5	2	10	8	2	1	3	3
Freier Dienstleistungsverkehr		1		1		1				
Freier Kapitalverkehr					2	1		1		
Freier Warenverkehr			1		2	1				
Freizügigkeit					1	1	1	1	2	
Geistiges und gewerbliches Eigentum	219	238	294	295	303	336	298	301	270	237
Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik			2			1			1	
Gemeinsame Fischereipolitik	3		3	3		1	2	3		
Gesundheit der Bevölkerung	2	12	5	11	2	6	5	9	5	5
Handelspolitik	11	20	23	31	6	17	14	15	13	15
Industriepolitik				2						
Institutionelles Recht	44	41	44	67	53	52	65	71	148	54
Kultur			1			1				
Landwirtschaft	22	11	27	15	37	20	22	25	12	12
Niederlassungsfreiheit				1				1		
Öffentliche Aufträge	18	23	15	16	23	9	19	15	10	8
Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts	1		6	1		7		2	1	
Rechtsangleichung			13		1	1	5	3	2	
Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe (REACH-Verordnung)	3	2	12	3	5	6	10	4	6	3
Restriktive Maßnahmen (Auswärtiges Handeln)	93	59	41	69	55	28	27	40	42	22
Schiedsklausel	5	8	6	14	15	10	21	7	8	7
Soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer			1							
Sozialpolitik	5	1		1		1		1	1	
Staatliche Beihilfen	67	36	54	148	73	76	39	42	134	29
Steuerrecht	1	1	1	1	1	2	1	2		
Tourismus			2							
Transeuropäische Netze			3				2	1	1	1
Umwelt	6	3	11	10	5	6	8	7	10	6
Unionsbürgerschaft				1					1	1
Unternehmensrecht				1	1					
Verbraucherschutz			1	1	2	1		1	1	1
Verkehr	1		5	1				1	1	2
Wettbewerb – Beherrschende Stellung	6		2	6	2	3	4	8	8	2
Wettbewerb – Kartelle	29	29	18	33	12	8	31	12	11	2
Wettbewerb – Öffentliche Unternehmen				1						
Wettbewerb – Unternehmenszusammenschlüsse	4	5	3	1	3	7	3	8	4	16
Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt	3	4	3	3	5	2	3		3	
Wirtschafts- und Währungspolitik	4	3	15	4	3	23	98	27	24	33
Wirtschafts- und Währungspolitik – Beaufsichtigung von Kreditinstituten										1
Zollunion und gemeinsamer Zolllarif	10	6	1	8		3	1		2	
Zugang zu Dokumenten	21	18	20	17	48	19	25	21	17	6
Summe EG-Vertrag/AEUV	587	527	645	777	684	669	721	638	761	480
Beamtenstatut	47	12	57	42	36	202	86	94	87	89
Besondere Verfahrensarten	88	78	88	93	111	103	110	102	91	96
GESAMTSUMME	722	617	790	912	831	974	917	834	939	665

Stand:30.9.2020

Neue Rechtssachen – Verfahrensart¹



	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Total	722	617	790	912	831	974	917	834	939	665

¹ Am 1. September 2016 wurden 123 Rechtssachen des öffentlichen Dienstes und 16 besondere Verfahren in diesem Bereich auf das Gericht übertragen.

Stand: 30.9.2020

Die Analyse dieser Daten lässt die folgenden Trends erkennen:

- Die Zahl der Rechtssachen des geistigen Eigentums ist stabil und macht mit etwa einem Drittel der neuen Rechtssachen den größten Anteil aus⁴⁰;
- die Zahl der dienstrechtlichen Rechtsstreitigkeiten ist stabil;
- die Zahl der wettbewerbsrechtlichen Rechtsstreitigkeiten ist relativ stabil auf einem niedrigen Niveau (jährlich durchschnittlich etwa 20 Klagen seit 2015), wobei diese Rechtssachen allerdings einzeln eine Arbeitsbelastung (bezogen auf Umfang und Komplexität) verursachen, die weit über dem Durchschnitt der Rechtssachen der anderen Sachgebiete liegt;
- die Zahl der beihilferechtlichen Rechtsstreitigkeiten ist hoch, wobei auch hier die Rechtssachen durch ihren Umfang und ihre Komplexität gekennzeichnet sind;
- auf bestimmten Sachgebieten wird regelmäßig und konstant eine begrenzte Anzahl von Rechtssachen anhängig gemacht: handelspolitische Schutzmaßnahmen, Zugang zu Dokumenten, öffentliche Aufträge, Landwirtschaft;

⁴⁰ Dabei ist allerdings darauf hinzuweisen, dass diese Rechtssachen einzeln eine erheblich geringere Arbeitsbelastung verursachen als der Durchschnitt der Rechtssachen der anderen Sachgebiete (mit Ausnahme der besonderen Verfahren, bei denen die Arbeitsbelastung im Durchschnitt unter denen der Rechtssachen des geistigen Eigentums liegt).

- die Gesetzgebungs-, Regulierungs- und Beschlussfassungstätigkeit der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen hat Auswirkungen auf das Gericht, da neue Sachgebiete zu – bisweilen zahlreichen und komplexen – Rechtssachen führen, wie z. B. die Rechtsstreitigkeiten über restriktive Maßnahmen im Rahmen der GASP, die Rechtsstreitigkeiten auf dem Gebiet der Chemikalien⁴¹ oder in jüngerer Zeit die Rechtsstreitigkeiten über die Aufsichtsregeln im Bank- und Finanzwesen.

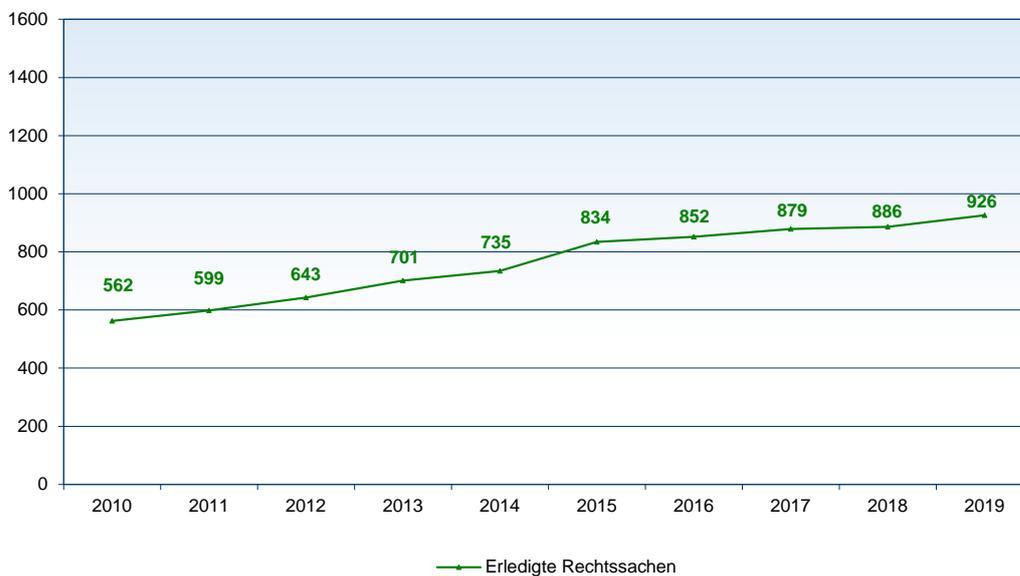
ERGEBNIS

Die Umsetzung der Reform war mit einem leichten Anstieg der Zahl der neu eingegangenen Rechtssachen (um 5 bis 10 %) verbunden, was der Übertragung der Zuständigkeit für die dienstrechtlichen Streitigkeiten entspricht. Seit 2016 ist die Zahl der neuen Rechtssachen insgesamt stabil geblieben, im Jahr 2020 im Kontext der Gesundheitskrise allerdings leicht gesunken.

2. Entwicklung bei den erledigten Rechtssachen

Die Zahl der pro Jahr erledigten Rechtssachen hängt von den zugeteilten Mitteln, von der Effizienz der Arbeitsmethoden und potenziell von der Zahl der neu eingegangenen Rechtssachen ab.

Allgemeine Tätigkeit des Gerichts – Dreijahresdurchschnitte (erledigte Rechtssachen)



Die Dreijahresdurchschnitte werden unter Berücksichtigung der Daten des Jahres „n“ und der Jahre „n-1“ und „n-2“ berechnet.

Stand: 30.9.2020

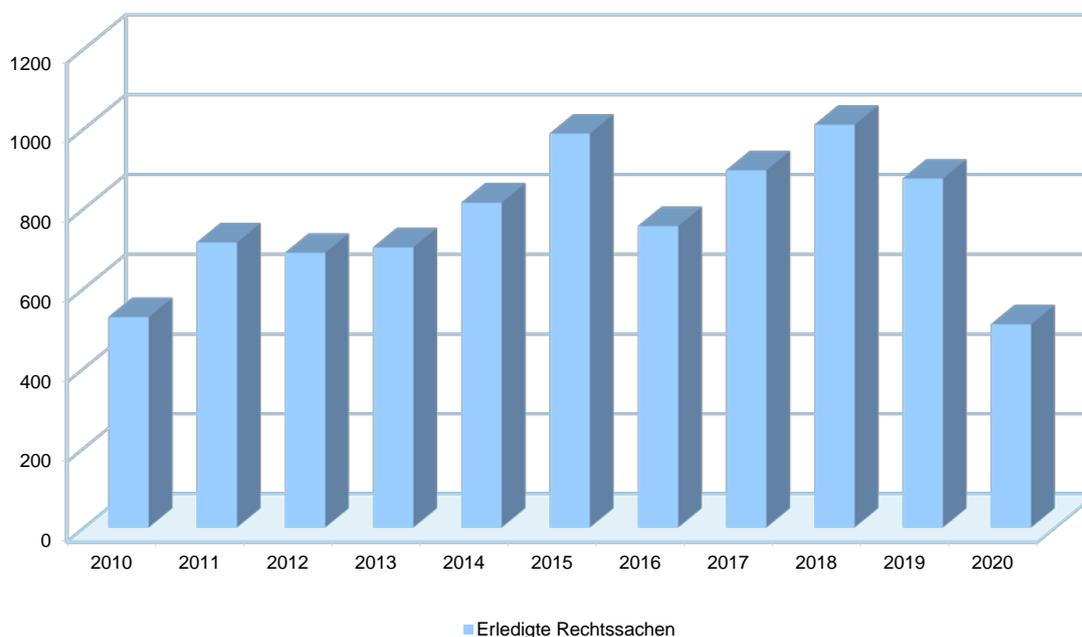
⁴¹ Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2006 zur Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe (REACH), zur Schaffung einer Europäischen Agentur für chemische Stoffe, zur Änderung der Richtlinie 1999/45/EG und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 793/93 des Rates, der Verordnung (EG) Nr. 1488/94 der Kommission, der Richtlinie 76/769/EWG des Rates sowie der Richtlinien 91/155/EWG, 93/67/EWG, 93/105/EG und 2000/21/EG der Kommission (ABl. 2007, L 136, S. 3).

Aus den vorstehenden Daten zu den Dreijahresdurchschnitten ergibt sich, dass die Zahl der erledigten Rechtssachen seit 2010 stetig steigt. Dieser Anstieg setzte sich auch seit der Umsetzung der Reform fort.

Bei einer Untersuchung der Jahresdaten lässt sich diese Feststellung jedoch präzisieren und nuancieren. So ist zur Zahl der erledigten Rechtssachen Folgendes zu bemerken:

- Im Jahr 2015 – dem Jahr vor der Umsetzung der ersten beiden Stufen der Reform – gab es mit 987 Rechtssachen einen Höchststand;
- im Jahr 2016 sank die Zahl auf 755 Rechtssachen, um dann im Jahr 2017 wieder zu steigen (+ 18,5 %) und im Jahr 2018 (+ 12,7 %) mit 1 009 Rechtssachen einen historischen Höchstwert für das Gericht zu erreichen;
- im Jahr 2019 sank die Zahl wieder (– 13,4 %) auf 874 Rechtssachen;
- in den vier Jahren vor der Reform (2012 bis 2015) erledigte das Gericht im Durchschnitt 797,7 Rechtssachen pro Jahr; in den vier Jahren seit der ersten Stufe der Reform (2016 bis 2019) waren es im Durchschnitt 883,2 Rechtssachen pro Jahr, was eine Steigerung um 10,7 % bedeutet;
- im Jahr 2020 sinkt die Zahl in den ersten drei Quartalen, was auf das ganze Jahr extrapoliert eine Zahl von etwa 700 Rechtssachen ergeben würde⁴².

Allgemeine Tätigkeit des Gerichts – Erledigte Rechtssachen



	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Erledigte Rechtssachen	527	714	688	702	814	987	755	895	1.009	874	509

Stand: 30.9.2020

⁴² Nach den am 15.10.2020 aktualisierten Daten betrug die Zahl der erledigten Rechtssachen 599.

Es ist schwierig, aus dieser Analyse endgültige Schlussfolgerungen zu ziehen, da es am nötigen zeitlichen Abstand fehlt, um die Ergebnisse einer gestuften Reform, bei der die erste Stufe im April 2016 und die letzte im September 2019 erfolgte, beurteilen zu können.

Dennoch lässt sich feststellen, dass die beiden Jahre, in denen die Produktivität gesunken ist (2016 und 2019), Jahre waren, in denen sowohl eine teilweise Neubesetzung von Richterstellen erfolgte als auch eine der Stufen der Reform umgesetzt wurde. Bei diesen beiden Gelegenheiten schieden erfahrene Richter des Gerichts aus, die durch neue Richter ersetzt wurden, und zusätzliche Richter wurden ernannt, so dass das Gericht seine Struktur und seine Arbeitsmethoden im Hinblick auf diese Vergrößerung neu ausrichten musste. Darüber hinaus führt jede Teilneubesetzung zu einer Neubesetzung der Kammern und Neuweisung bestimmter Rechtssachen (20 % aller anhängigen Rechtssachen mussten 2019 einem anderen Berichterstatter zugewiesen werden, was Folgen für die Bearbeitung mehrerer Rechtssachen hatte).

Diese außergewöhnlichen Umstände⁴³ haben sich zwangsläufig und objektiv auf die Effizienz des Gerichts ausgewirkt. Diese Auswirkungen zeigen sich besonders deutlich, wenn man die jeweiligen Ergebnisse der ersten drei Quartale des Kalenderjahrs mit dem vierten Quartal vergleicht, das unmittelbar auf die Teilneubesetzung und die Umsetzung der zweiten bzw. dritten Stufe der Reform (im September 2016 bzw. 2019) folgte.

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Erledigte Rechtssachen <i>Ganzes Jahr</i>	688	702	814	987	755	895	1009	874
Erledigte Rechtssachen <i>Quart 1–Quart 3</i>	504	529	559	705	587	666	639	698
Erledigte Rechtssachen <i>Quart 4</i>	184	173	255	282	168	229	370	176

Aus der vorstehenden Tabelle geht hervor, dass die geringere Produktivität im Jahr 2019 auf dem besonders produktivitätsschwachen vierten Quartal (– 52,4 % im Vergleich zum gleichen Zeitraum 2018) beruht, während die ersten drei Quartale produktivitätsstark waren (+ 9,2 % im Vergleich zum gleichen Zeitraum 2018). Das gleiche Phänomen zeigt sich 2016, aber auch 2013, das ebenfalls ein Jahr der Teilneubesetzung war.

Die tatsächliche Entscheidungsfähigkeit des Gerichts hätte sich in normalen Zeiten – frühestens – Ende des Jahres 2020 bewerten lassen. Die Gesundheitskrise, insbesondere die

ERGEBNIS

Die Umsetzung der Reform ging insgesamt mit einem Anstieg der Zahl der erledigten Rechtssachen einher, so dass das Gericht 2018 einen Rekordwert bei den erledigten Rechtssachen erreichen konnte. Aufgrund des fehlenden zeitlichen Abstands zur letzten Stufe der Reform zum einen und der Auswirkungen der Teilneubesetzungen und Umstrukturierung des Gerichts in den Jahren 2016 und 2019 auf dessen Effizienz zum anderen lassen sich die Auswirkungen der Reform auf die Fähigkeit des Gerichts zur Bearbeitung der Rechtssachen jedoch heute noch nicht umfassend bewerten, zumal das Jahr 2020 wegen der durch die Gesundheitskrise verursachten Störungen nicht als repräsentativ angesehen werden kann.

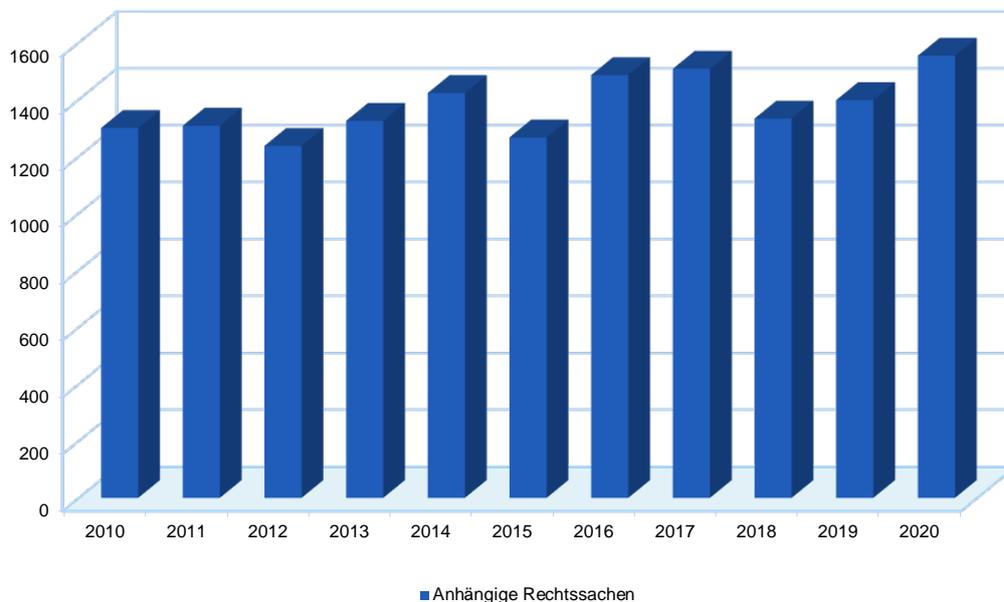
Unmöglichkeit für das Gericht, zwischen dem 16. März und dem 25. Mai 2020 mündliche Verhandlungen anzuberaumen, und die seither auftretenden praktischen Schwierigkeiten, hat zur Folge, dass die Ergebnisse für das Jahr 2020 nicht als repräsentativ angesehen werden können.

3. Entwicklung bei den anhängigen Rechtssachen

Die Zahl der anhängigen Rechtssachen ist ein Indikator für die Gesamtarbeitsbelastung des Gerichts zu einem bestimmten Zeitpunkt. Sie ergibt sich, wenn die neuen und die erledigten Rechtssachen ins Verhältnis zueinander gesetzt werden. Die Senkung der Zahl der anhängigen Rechtssachen gehört gemäß dem fünften Erwägungsgrund der Verordnung 2015/2422 zu den Zielen der Reform.

a) Allgemeine Daten

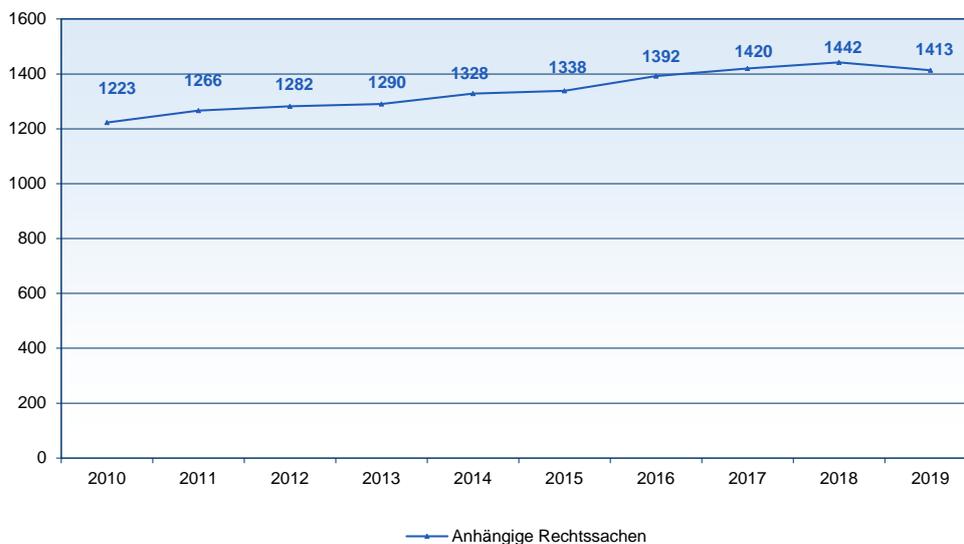
Allgemeine Tätigkeit des Gerichts – Anhängige Rechtssachen



	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Anhängige Rechtssachen	1.300	1.308	1.237	1.325	1.423	1.267	1.486	1.508	1.333	1.398	1.554

Stand: 30.9.2020

Allgemeine Tätigkeit des Gerichts – Dreijahresdurchschnitte (anhängige Rechtssachen)



Die Dreijahresdurchschnitte werden unter Berücksichtigung der Daten des Jahres „n“ und der Jahre „n-1“ und „n-2“ berechnet.

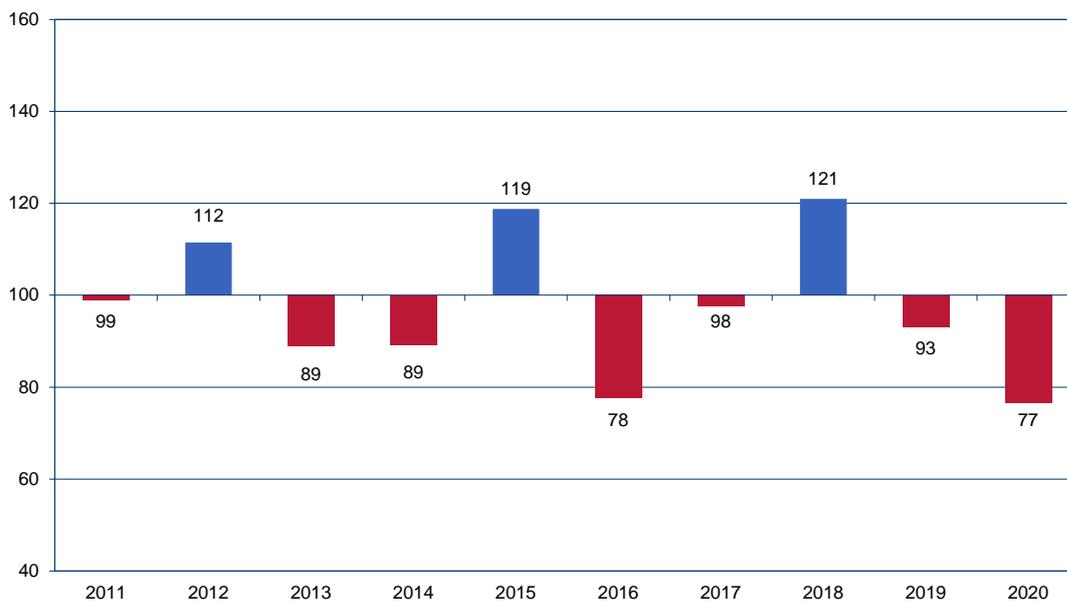
Aus den vorstehenden Daten ergibt sich, dass die Zahl der anhängigen Rechtssachen nach einem Anstieg in den Jahren 2016 und 2017, der insbesondere auf der Übertragung des Bestands an Rechtssachen des Gerichts für den öffentlichen Dienst (123 Rechtssachen) und dem Eingang einer großen Gruppe zusammenhängender Rechtssachen im Bank- und Finanzwesen (99 Rechtssachen) beruhte, im Jahr 2018 erheblich sank (– 175 Rechtssachen, d. h. ein Rückgang um 11,6 %).

Der Anstieg des Bestands an anhängigen Rechtssachen in den Jahren 2019 und 2020 gibt jedoch Anlass zu Besorgnis⁴⁴. Er könnte sich allerdings zumindest teilweise damit erklären lassen, dass die Produktivität, wie oben ausgeführt, infolge der Teilneubesetzung und umfassenden Neuorganisation des Gerichts im September 2019 zum einen und der Gesundheitskrise zum anderen gesunken ist. Das Gericht wird kurzfristig alle internen Maßnahmen ergreifen müssen, um diesem unbefriedigenden Befund zu begegnen, damit er sich nicht verfestigt.

Die 2018 verzeichnete Änderungsquote beim Rechtssachenbestand („clearance rate“) von 121 % zeigt, was das Gericht zu leisten imstande ist, wenn es ohne Störungen arbeiten kann.

⁴⁴ Nach den am 15.10.2020 aktualisierten Daten betrug die Zahl der anhängigen Rechtssachen 1 490.

**Allgemeine Tätigkeit des Gerichts –
Änderungsquote beim Rechtssachenbestand („clearance rate“)**



Drückt das prozentuale Verhältnis zwischen den erledigten und den neu eingegangenen Rechtssachen aus. Ein Wert von über 100 % zeigt an, dass im fraglichen Jahr mehr Rechtssachen erledigt wurden als neu eingegangen sind.

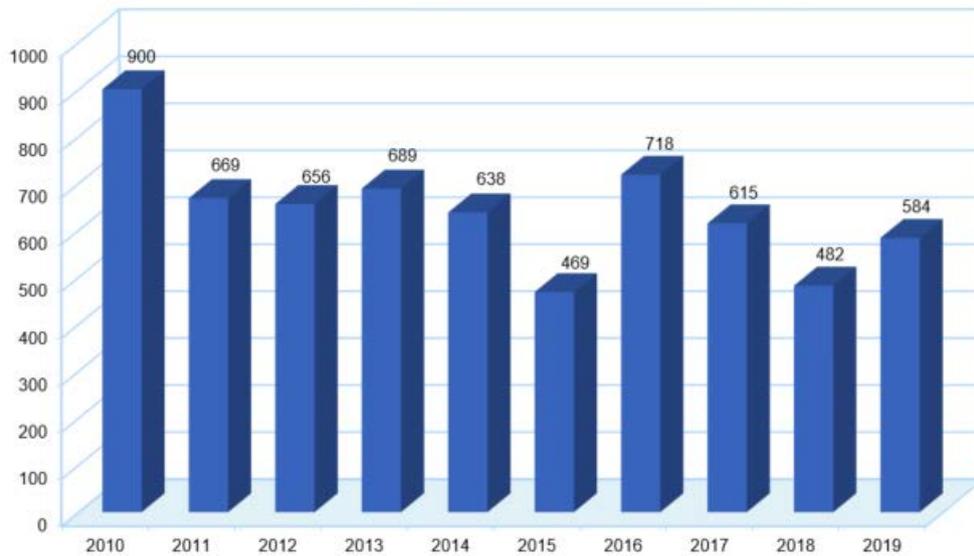
Die „clearance rate“ ist ein von der CEPEJ (Europäische Kommission für die Wirksamkeit der Justiz) des Europarats festgelegter Indikator, der auch im „EU Justice Scoreboard“ der Europäischen Kommission verwendet wird.

Stand: 30.9.2020

Darüber hinaus hat sich die theoretische „disposition time“ seit dem im Jahr 2016 aufgrund der Übertragung der dienstrechtlichen Rechtssachen zu verzeichnenden Anstieg schrittweise verkürzt. Diese Zahl drückt – auf der Grundlage der Anzahl der in diesem Jahr erledigten Rechtssachen – die Zeit aus (in Tagen), die erforderlich wäre, um die Anzahl der am Jahresende anhängigen Rechtssachen zu erledigen.

Allgemeine Tätigkeit des Gerichts –

Theoretische Dispositionszeit (in Tagen) der Anzahl der anhängigen Rechtssachen („disposition time“)

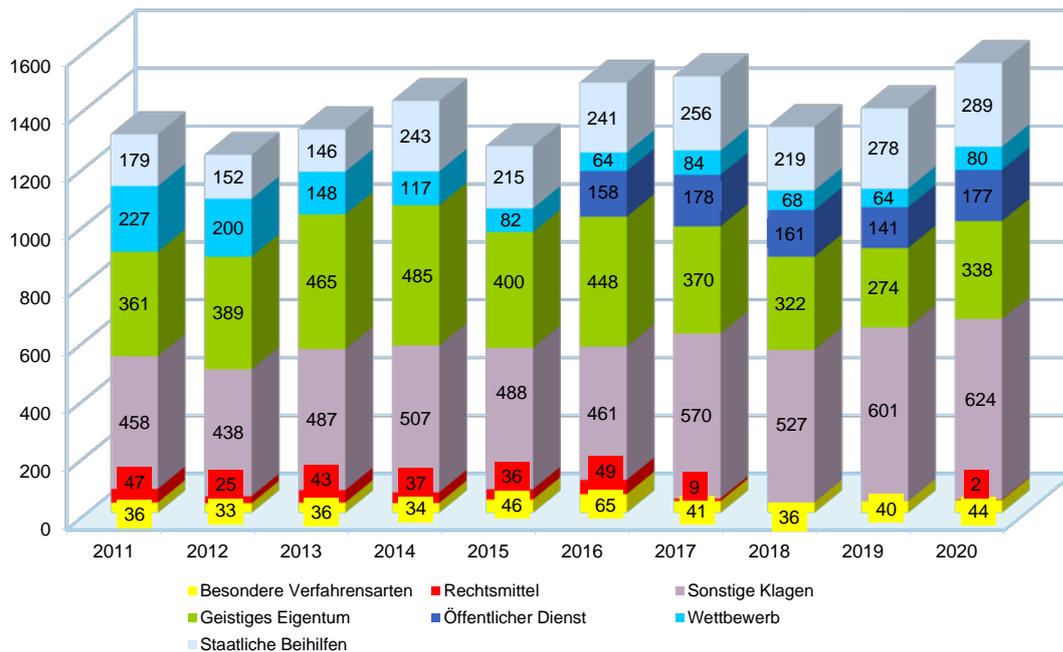


Drückt – auf der Grundlage der Anzahl der im betreffenden Jahr erledigten Rechtssachen – die Zeit aus (in Tagen), die erforderlich wäre, um die Anzahl der am Jahresende anhängigen Rechtssachen zu erledigen.

Die „disposition time“ ist ein von der CEPEJ (Europäische Kommission für die Wirksamkeit der Justiz) des Europarats festgelegter Indikator, der auch im „EU Justice Scoreboard“ der Europäischen Kommission verwendet wird.

b) Ergänzende Daten

Anhängige Rechtssachen – Verfahrensarten



	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Insgesamt	1.308	1.237	1.325	1.423	1.267	1.486	1.508	1.333	1.398	1.554

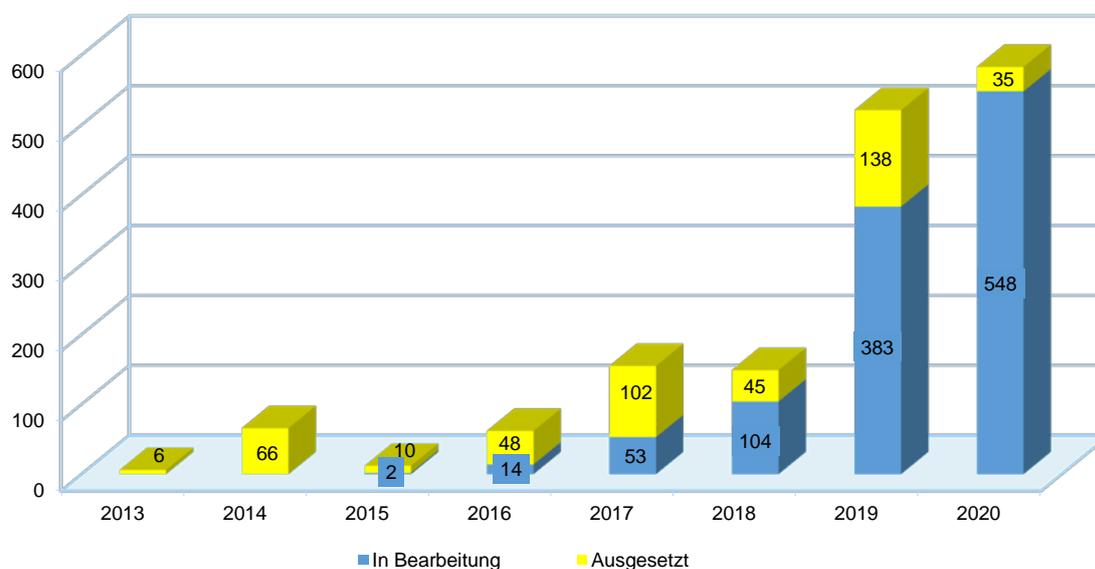
Stand: 30.9.2020

Die Aufschlüsselung der 2020 anhängigen Rechtssachen zeigt Folgendes:

- einen steigenden Trend bei der Kategorie „sonstige Klagen“, der sich zum Teil mit zwei großen Gruppen zusammenhängender Rechtssachen (die knapp 200 Rechtssachen ausmachen) erklären lässt, die zum einen das Bank- und Finanzwesen sowie zum anderen Versorgungsansprüche ehemaliger Europaabgeordneter betreffen;
- einen gleichbleibenden Anteil der Rechtssachen des geistigen Eigentums auf substanziellem Niveau (über 20 %);
- die relative Stabilität, seit 2016, des Bestands an Rechtssachen, die den öffentlichen Dienst, den Wettbewerb und staatliche Beihilfen betreffen.

Anhängige Rechtssachen – Aufschlüsselung nach Jahr des Eingangs

Aufgliederung 2020



Jahr des Eingangs	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Insgesamt	6	66	12	62	155	149	521	583

Stand: 30.9.2020

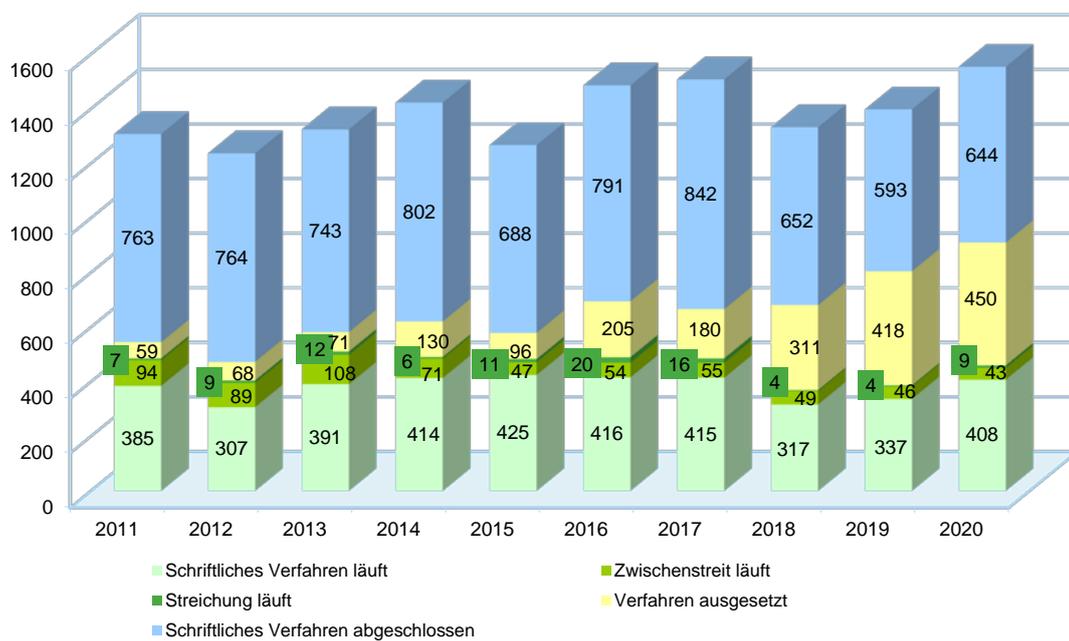
Diese Daten lassen die Feststellung zu, dass knapp 80 % der anhängigen Rechtssachen im Bestand des Gerichts Rechtssachen sind, die vor kürzerer Zeit (2018 bis 2020) anhängig gemacht wurden, und dass über 70 % der anhängigen Rechtssachen seit 2019 eingegangen sind. Bei den vor 2017 anhängig gemachten Rechtssachen ist das Verfahren entweder ausgesetzt oder es war ausgesetzt und ist wiederaufgenommen worden.

Insoweit ist bemerkenswert, dass bei einer beispiellos großen Zahl anhängiger Rechtssachen das Verfahren ausgesetzt ist. Die Aussetzung ist eine auf Art. 69 der Verfahrensordnung des Gerichts gestützte Verfahrensentscheidung, die bewirkt, dass alle Verfahrensfristen unterbrochen werden⁴⁵. Eine Aussetzung des Verfahrens ist in mehreren Situationen gerechtfertigt, und zwar, wenn eine Hauptpartei mit der Zustimmung der anderen Hauptpartei sie beantragt, wenn vor dem Gerichtshof eine zusammenhängende oder verbundene Rechtssache (ein Rechtsmittel oder eine Vorabentscheidungsfrage) anhängig ist, deren Ausgang abzuwarten ist, um die Rechtssache vor dem Gericht bearbeiten zu können, oder

⁴⁵ Mit Ausnahme der Streithilfefrist nach Art. 143 Abs. 1 der Verfahrensordnung.

aber wenn Gründe der geordneten Rechtspflege dafür sprechen (z. B. bei Gruppen zusammenhängender Rechtssachen, wenn das Gericht ein oder mehrere Pilotverfahren bestimmt hat). Eine Aussetzung kann die Effizienz der Rechtssachenbearbeitung erhöhen, da sich die rechtlichen Überlegungen des Gerichts im Rahmen eines Pilotverfahrens oder des Gerichtshofs im Rahmen einer zusammenhängenden oder verbundenen Rechtssache auf die ausgesetzten Verfahren, die dieselbe Rechtsfrage aufwerfen, übertragen lassen. Auch wenn die Zahl der ausgesetzten Rechtssachen sehr hoch ist, ist festzustellen, dass sechs Gruppen von Rechtssachen – die jeweils die gleichen Rechtsfragen aufwerfen – für sich bereits über 70 % der ausgesetzten Rechtssachen ausmachen. Es ist allerdings wichtig, dass das Gericht dafür Sorge trägt, dass der Grundsatz des streitigen Verfahrens nach Wiederaufnahme der ausgesetzten Verfahren in vollem Umfang gewahrt wird.

Anhängige Rechtssachen – Verfahrensabschnitt



	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Insgesamt	1.308	1.237	1.325	1.423	1.267	1.486	1.508	1.333	1.398	1.554

Stand: 30.9.2020

In der vorstehenden Grafik sind die Rechtssachen, die sich in dem Stadium befinden, in dem der Berichterstatter eine umfassende Prüfung vornehmen kann, diejenigen, bei denen das schriftliche Verfahren abgeschlossen ist. Die Zahl dieser Rechtssachen, die ein Indikator für die gegenwärtige Arbeitsbelastung des Gerichts ist, ist seit der Umsetzung der Reform absolut gesehen erheblich gesunken. Dieser Rückgang ist noch stärker, wenn die Zahl der Rechtssachen, bei denen das schriftliche Verfahren abgeschlossen ist, ins Verhältnis zur Zahl der Berichterstatter gesetzt wird.

In den drei Jahren vor Umsetzung der Reform betrug die Zahl der Rechtssachen, bei denen das schriftliche Verfahren abgeschlossen war, im Durchschnitt 26,6 Rechtssachen pro Richter. Am 30. September 2020 belief sich diese Zahl auf 12,9 Rechtssachen pro Richter⁴⁶.

⁴⁶ Berechnungsgrundlage am 30.9.2020.

Zwar ist diese Verringerung der Arbeitsbelastung real, doch hat sich die Zahl der Rechtsreferenten, die durchschnittlich jedem Richter zugeteilt sind, gleichzeitig ebenfalls verringert⁴⁷, allerdings in geringerem Maß.

Bei der Beurteilung der durchschnittlichen Arbeitsbelastung müssen jedoch alle Rechtssachen berücksichtigt werden, in denen der Richter tagt, und nicht nur diejenigen, in denen er Berichtersteller ist. Denn die Entscheidungen der Unionsgerichte sind das Ergebnis einer kollegialen Arbeit, an der alle Richter des Spruchkörpers aktiv mitwirken. Wie sich aber aus der nachfolgenden Analyse (siehe unten, III.B.1) ergibt, ist die Zahl der an einen erweiterten Spruchkörper verwiesenen Rechtssachen, die vor der Reform sehr niedrig war, seit der Umsetzung der Reform gestiegen. Während 2015 1,1 % der erledigten Rechtssachen von einer Kammer mit fünf Richtern bearbeitet wurden, belief sich diese Zahl 2019 auf etwa 6,7 % und 2020 auf 8,6 %. Die Tätigkeit der Richter in ihrer Funktion als in einem Spruchkörper mitwirkender Richter hat daher im Rahmen der Verfolgung des Qualitätsziels zugenommen.

ERGEBNIS

Die Zahl der anhängigen Rechtssachen ist nach einem vorübergehenden Anstieg im Zusammenhang mit der Übertragung der Rechtssachen des öffentlichen Dienstes 2018 infolge der Umsetzung der Reform gesunken. Die Analyse der Zahl der anhängigen Rechtssachen zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Berichts zeigt einen wachsenden Anteil der Rechtssachen, bei denen das Verfahren ausgesetzt ist, und einen spürbaren Rückgang der durchschnittlichen Arbeitsbelastung pro Berichtersteller. Parallel dazu hat die Tätigkeit der Richter in ihrer Funktion als in einem Spruchkörper mitwirkender Richter im Rahmen der Verfolgung des Qualitätsziels zugenommen. Der Anstieg des Bestands an anhängigen Rechtssachen in den Jahren 2019 und 2020 bietet Anlass zu Besorgnis, auch wenn davon ausgegangen werden kann, dass er zumindest teilweise mit der Teilneubesetzung und der umfassenden Neuorganisation des Gerichts im September 2019 sowie mit der Gesundheitskrise zusammenhängt. Das Gericht wird kurzfristig alle internen Maßnahmen ergreifen müssen, um diesem unbefriedigenden Befund zu begegnen, damit er sich nicht verfestigt.

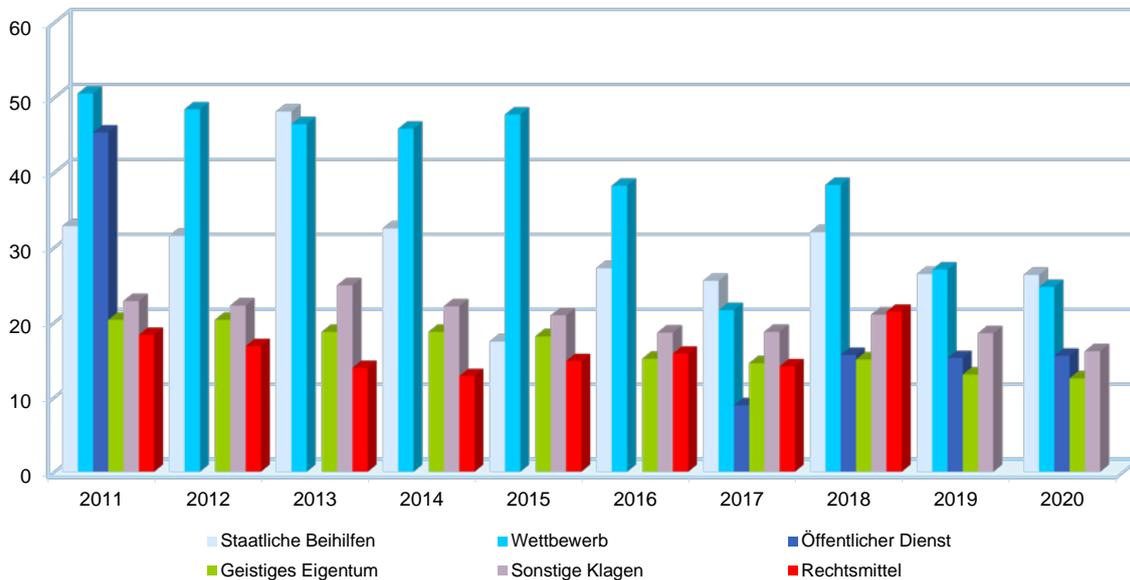
4. Entwicklung bei der Verfahrensdauer

Die überlange Dauer der Verfahren vor dem Gericht war ein Grund für die Reform des Gerichtssystems der Union. Das Recht auf eine Entscheidung binnen angemessener Frist ist Teil des Rechts auf einen wirksamen Rechtsbehelf, das in Art. 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verankert ist. In wirtschaftlicher Hinsicht wirken sich die Verzögerungen bei der Behandlung von Rechtsstreitigkeiten ferner nachteilig auf die Lage von Unternehmen aus. Die Verfahrensdauer ist daher ein wichtiger Indikator für die Leistung von Gerichten, weshalb ihre Verkürzung gemäß dem fünften Erwägungsgrund der Verordnung 2015/2422 zu den mit der Reform verfolgten Zielen gehört.

⁴⁷ Unter Berücksichtigung der neun Rechtsreferenten, die zwischen 2014 und 2016 den Kammern zugeteilt waren, und der Umsetzung der dritten Stufe der Reform belief sich diese Verringerung der Zahl der Rechtsreferenten bei den festen Rechtsreferentenstellen auf durchschnittlich ungefähr 22 % pro Richter.

a) Allgemeine Daten

Verfahrensdauer (in Monaten) – Durch Urteil oder Beschluss erledigte Rechtssachen



	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Staatliche Beihilfen	32,8	31,5	48,1	32,5	17,4	27,2	25,5	32,0	26,4	26,3
Wettbewerb	50,5	48,4	46,4	45,8	47,7	38,2	21,6	38,3	27,0	24,7
Öffentlicher Dienst	45,3						8,9	15,6	15,2	15,5
Geistiges Eigentum	20,3	20,3	18,7	18,7	18,1	15,1	14,5	15,0	13,0	12,5
Sonstige Klagen	22,8	22,2	24,9	22,1	20,9	18,6	18,7	21,0	18,5	16,1
Rechtsmittel	18,3	16,8	13,9	12,8	14,8	15,8	14,1	21,4		
Alle Rechtssachen	26,7	24,8	26,9	23,4	20,6	18,7	16,3	20,0	16,9	15,1

Stand: 30.9.2020

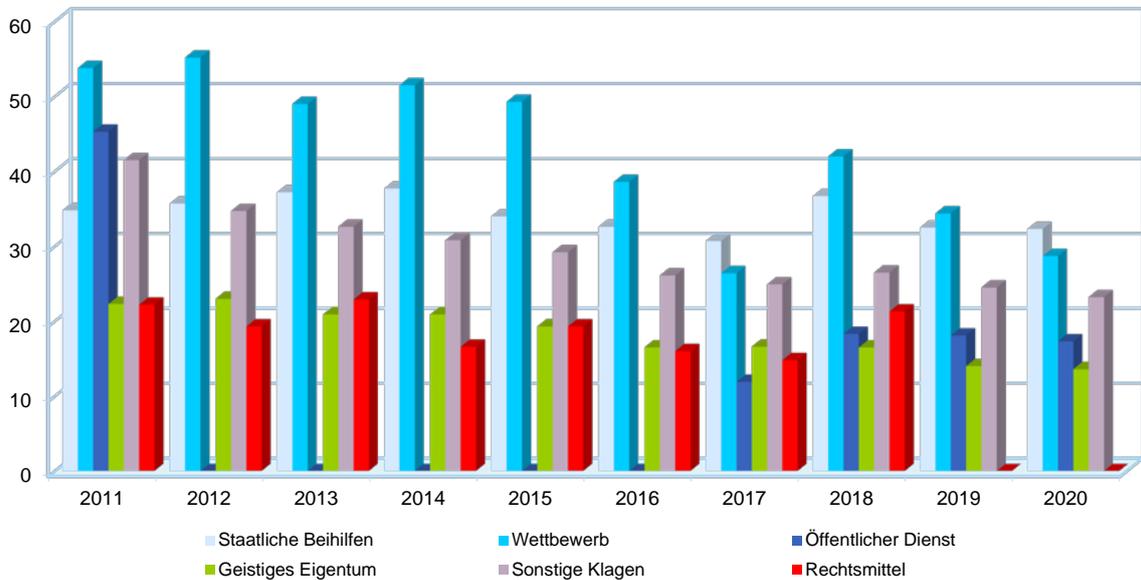
Die Verkürzung der Verfahrensdauer seit 2013 hat sich mit der Umsetzung der Reform fortgesetzt und die niedrigsten Werte in der Geschichte des Gerichts erreicht. So liegt die durchschnittliche Verfahrensdauer 2019 bei 16,9 Monaten, d. h. um 3,7 Monate niedriger (- 18,0 %) als im Jahr 2015. Dieser Rückgang, der sich auch 2020 bestätigt⁴⁸, betrifft die Rechtssachen der unterschiedlichen Sachgebiete jedoch nicht gleichmäßig⁴⁹.

Eine Analyse der Verfahrensdauer allein bei den Rechtssachen, die durch Urteil (mit oder ohne mündliche Verhandlung) erledigt wurden, erlaubt es, sich ein Bild von der Situation bei den Rechtsstreitigkeiten zu machen, die vom Gericht umfassend geprüft werden (die durch Beschluss erledigten Rechtssachen, die hier unberücksichtigt bleiben, werden in Anbetracht der Gründe für die Erledigung der Rechtssache in einem abgekürzten Verfahren weniger eingehend geprüft).

⁴⁸ Es ist allerdings darauf hinzuweisen, dass der Anteil der durch Beschluss erledigten Rechtssachen in den ersten drei Quartalen 2020 (mit 49 % der erledigten Rechtssachen) besonders groß war, was diesen Befund zum Teil erklärt.

⁴⁹ Vor allem bei den Rechtssachen des öffentlichen Dienstes hat sich die Verfahrensdauer nicht verändert.

Verfahrensdauer (in Monaten) – Durch Urteil erledigte Rechtssachen



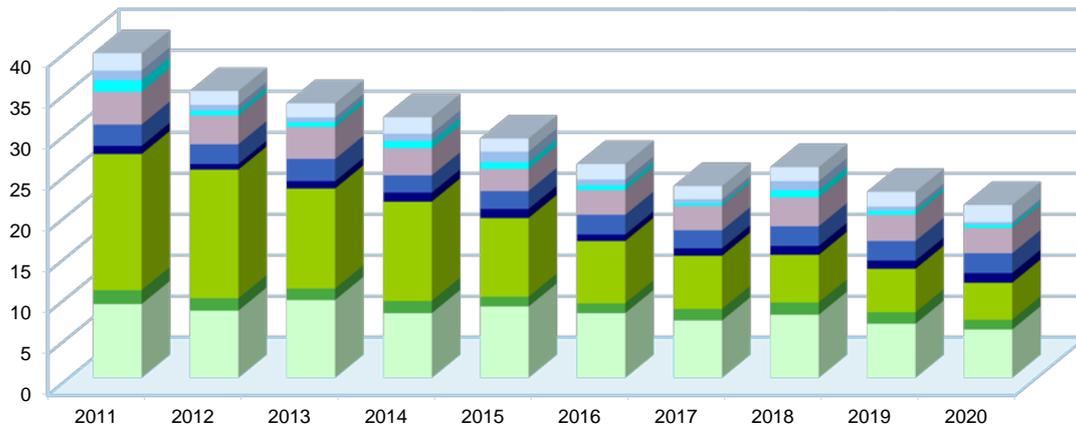
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Staatliche Beihilfen	34,8	35,7	37,2	37,7	34,0	32,6	30,7	36,7	32,5	32,3
Wettbewerb	53,8	55,2	49,0	51,5	49,3	38,6	26,4	42,0	34,4	28,7
Öffentlicher Dienst	45,3						11,9	18,3	18,1	17,3
Geistiges Eigentum	22,3	23,0	20,9	20,9	19,3	16,5	16,6	16,5	14,0	13,6
Sonstige Klagen	41,5	34,7	32,6	30,8	29,2	26,1	24,9	26,5	24,5	23,2
Rechtsmittel	22,2	19,3	22,9	16,6	19,3	16,0	14,8	21,3		
Alle Rechtssachen	34,6	31,5	30,5	28,4	25,5	22,1	19,5	23,3	19,7	17,9

Stand: 30.9.2020

Der verzeichnete Rückgang ist hier noch deutlicher. Die durchschnittliche Verfahrensdauer liegt bei den durch Urteil erledigten Rechtssachen 2019 bei 19,7 Monaten, d. h. um 5,8 Monate (– 22,7 %) niedriger als 2015, und dieser Trend bestätigt sich auch in den ersten drei Quartalen 2020 (17,9 Monate im Durchschnitt). Der Rückgang ist besonders stark bei den Rechtssachen auf dem Gebiet des Wettbewerbs und des geistigen Eigentums. Er ist allerdings geringer bei den Rechtssachen, die staatliche Beihilfen und den öffentlichen Dienst betreffen.

b) Ergänzende Daten

**Verfahrensdauer pro Verfahrensabschnitt (in Monaten) –
Durch Urteil erledigte Rechtssachen (mit mündlicher Verhandlung)**



	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Schriftliches Verfahren	9,0	8,2	9,5	7,9	8,7	7,9	7,0	7,7	6,6	5,9
Ende Übersetzung der Schriftsätze	1,7	1,5	1,4	1,5	1,2	1,2	1,4	1,5	1,4	1,2
Vorbericht	16,6	15,7	12,2	12,1	9,6	7,6	6,5	5,8	5,3	4,5
Sitzung	1,0	0,7	0,9	1,1	1,1	0,8	0,9	1,1	1,0	1,2
Anberaumung mündliche Verhandlung	2,6	2,4	2,7	2,1	2,2	2,4	2,2	2,4	2,4	2,4
Beratung	4,0	3,5	3,9	3,3	2,7	3,0	3,0	3,5	3,2	3,1
Lektorat	1,4	0,6	0,6	0,9	0,8	0,6	0,3	0,9	0,5	0,4
Korrektur	1,2	0,7	0,6	0,9	1,3	0,7	0,5	1,1	0,5	0,3
Übersetzung der Urteile	2,1	1,7	1,7	2,0	1,6	1,9	1,6	1,7	1,8	2,1
Insgesamt	39,6	35,0	33,5	31,8	29,2	26,1	23,4	25,7	22,7	21,1

Stand: 30.9.2020

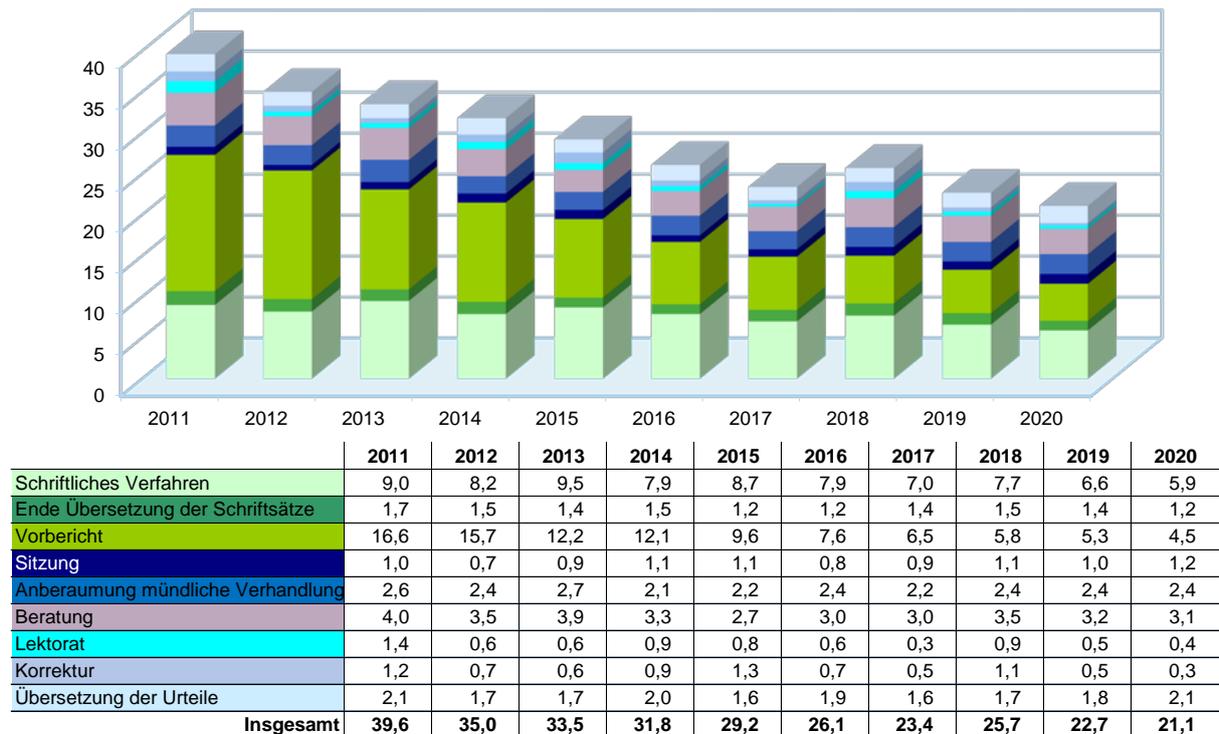
Die vorstehenden Daten geben die Verfahrensdauer für die einzelnen Abschnitte des Verfahrens bei den durch Urteil erledigten Rechtssachen an, bei denen eine mündliche Verhandlung durchgeführt wurde. Es handelt sich um die Rechtssachen, die vom Gericht am umfassendsten geprüft werden und bei denen im Allgemeinen die auf dem Spiel stehenden Belange am bedeutendsten sind. Die Verkürzung der Verfahrensdauer zeigt eine vergleichbare Größenordnung (– 6,5 Monate zwischen 2015 und 2019, d. h. – 22,3 %). In den ersten drei Quartalen 2020 ist ein erneuter Rückgang zu verzeichnen (– 1,6 Monate, d. h. - 7,0 %).

Bemerkenswert ist, dass sich der Verfahrensabschnitt „Vorbericht“ erheblich verkürzt hat: von 9,6 Monaten 2015 auf 5,3 Monate 2019 (– 4,3 Monate, d. h. – 44,8 %) und 4,5 Monate 2020 (was einen erneuten Rückgang um 15,0 % bedeutet). Dieser Verfahrensabschnitt reicht von dem Zeitpunkt, zu dem der letzte Schriftsatz der Parteien in die Beratungssprache übersetzt ist, bis zu dem Zeitpunkt, zu dem der Berichterstatter der Kammer den Vorbericht⁵⁰ vorlegt. Er schließt nicht nur die Dauer der Vorbereitung dieses Analysedokuments als solche ein, sondern gegebenenfalls auch die Zeit, in der die Rechtssache wegen des anderen (insbesondere älteren) Rechtssachen zu gebenden Vorrangs zurückgestellt wird. Die erhebliche Verkürzung dieses Abschnitts der Rechtssachenbearbeitung zeigt, dass die Reform zu einer besseren Verfügbarkeit der Berichterstatter und ihrer Kabinette sowie einer reibungsloseren Rechtssachenverwaltung beigetragen hat.

⁵⁰ Der Vorbericht ist das Dokument, in dem der Berichterstatter seine Prüfung der relevanten Tatsachen- und Rechtsfragen des Rechtsstreits sowie die von ihm vorgeschlagenen verfahrensrechtlichen Optionen darlegt. Dabei handelt es sich um ein für die Rechtssachenbearbeitung zentrales Dokument.

Noch auffälliger ist dies bei den durch Urteil erledigten Rechtssachen auf dem Gebiet des Wettbewerbs, bei denen eine mündliche Verhandlung durchgeführt wurde.

**Verfahrensdauer pro Verfahrensabschnitt (in Monaten) –
Durch Urteil erledigte Rechtssachen (mit mündlicher Verhandlung)**

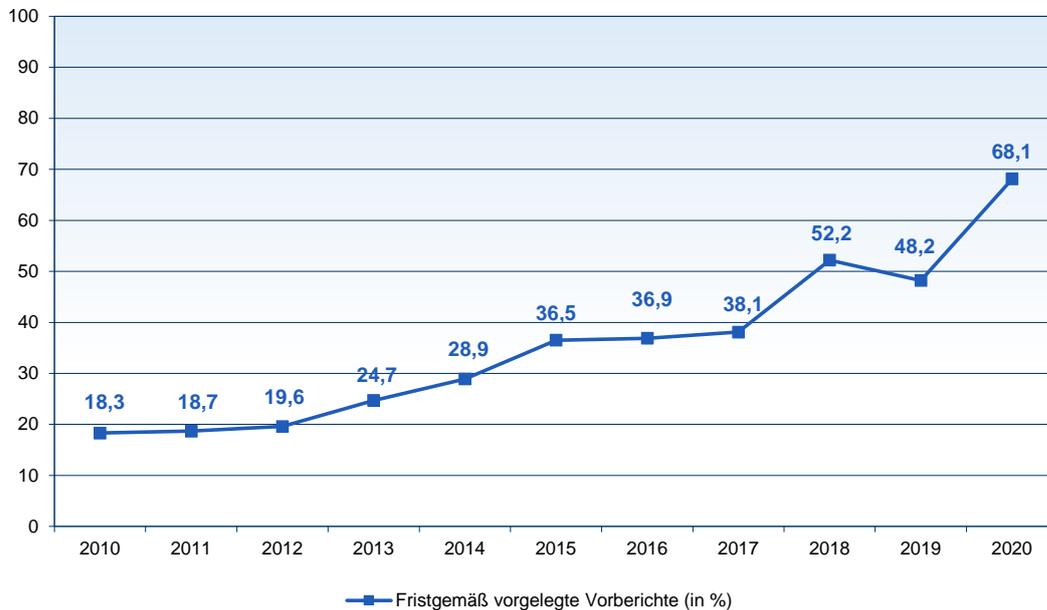


Stand: 30.9.2020

Von 17,2 Monaten im Jahr 2015 ist die Dauer des Abschnitts „Vorbericht“ auf 7,9 Monate im Jahr 2019 gesunken, was einen Rückgang um 9,3 Monate (– 54 %) bedeutet. Dieser Trend hat sich im Jahr 2020 bestätigt (– 26,6 % gegenüber 2019).

Die frühzeitigere Bearbeitung der Dossiers durch die Berichterstatter wird auch durch die Daten zur Einhaltung der internen Fristen für die Vorlage des Vorberichts – trotz einer ab September 2018 geltenden Verkürzung der internen Frist im Bereich des geistigen Eigentums um 25 % – belegt. Die nachstehende Grafik zeigt, wie sich der Anteil der Vorberichte, die unter Einhaltung der beim Gericht geltenden internen Fristen vorgelegt wurden, seit 2010 entwickelt hat. Auch wenn sich die Einhaltungquote noch verbessern lässt, ist der Trend positiv.

Quote der Einhaltung der Frist für die Vorlage des Vorberichts



Stand: 30.9.2020

ERGEBNIS

Die Verfahrensdauer hat sich im Zuge der Umsetzung der Reform erheblich verkürzt. Der verzeichnete Rückgang betrifft die Rechtssachen der unterschiedlichen Sachgebiete jedoch nicht gleichmäßig. Er ist besonders stark bei den Rechtssachen auf dem Gebiet des Wettbewerbs und des geistigen Eigentums. Eine genaue Analyse der Dauer der einzelnen Verfahrensabschnitte zeigt, dass diese Beschleunigung auf einer reibungsloseren Rechtssachenbearbeitung beruht, die durch die dem Gericht im Rahmen der Reform zugeteilten Mittel ermöglicht wurde. Dieser Trend dürfte sich noch verstärken und auch die Arten von Rechtssachen (insbesondere auf dem Gebiet der staatlichen Beihilfen und des öffentlichen Dienstes) erfassen, bei denen sich die Verfahrensdauer bisher insgesamt nur geringfügig oder gar nicht verkürzt hat.

B. Qualitative Indikatoren

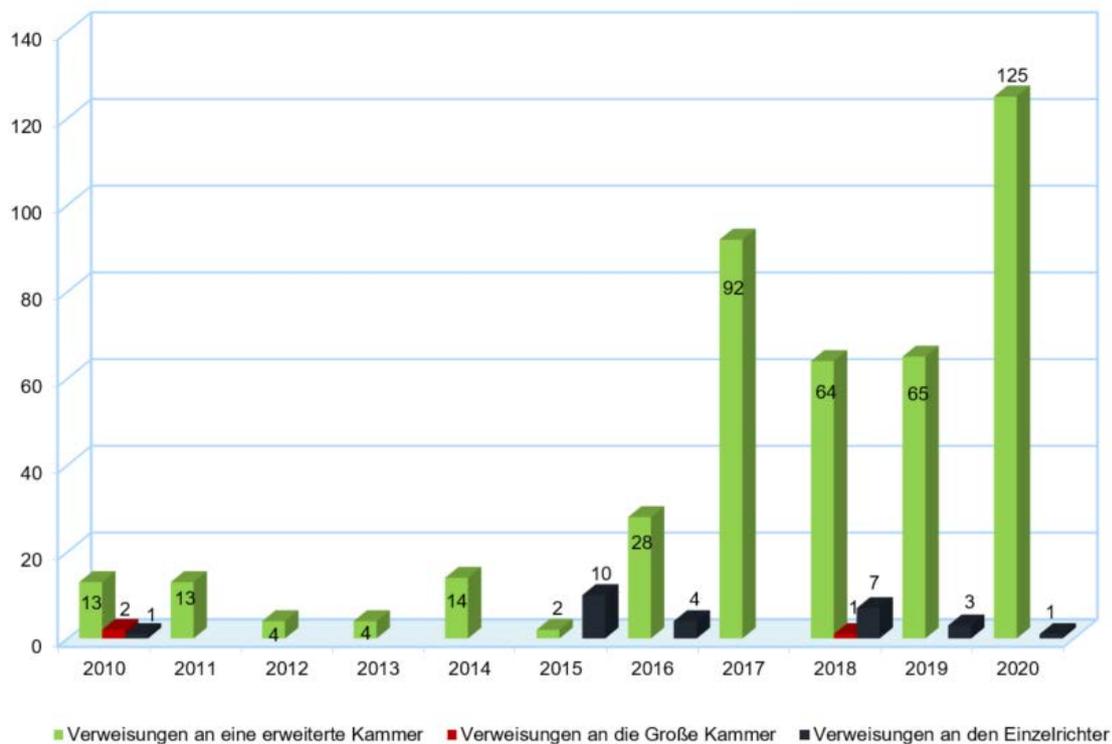
1. Besetzung der Spruchkörper

Zu den Zielen der Reform gehört auch, die Verweisung von Rechtssachen an größere Spruchkörper als solche mit drei Richtern (Spruchkörper mit fünf Richtern oder Große Kammer) zu erleichtern. Spruchkörper, die mit einer größeren Zahl von Richtern besetzt sind, tragen nämlich zu einer Vertiefung des Diskurses, zu einer stärkeren Vertretung der

Rechtssysteme und zu einer Stärkung der Autorität und der Kohärenz der Rechtsprechung bei.

Art. 28 Abs. 1 der Verfahrensordnung sieht vor: „Sofern die rechtliche Schwierigkeit oder die Bedeutung der Rechtssache oder besondere Umstände es rechtfertigen, kann eine Rechtssache an die Große Kammer oder an eine mit einer anderen Richterzahl tagende Kammer verwiesen werden.“ Die Entscheidung über die Verweisung wird von der Vollversammlung des Gerichts auf Vorschlag der mit der Rechtssache befassten Kammer, des Vizepräsidenten des Gerichts oder des Präsidenten des Gerichts getroffen.

Zahl der an einen erweiterten Spruchkörper, die Große Kammer oder den Einzelrichter verwiesenen Rechtssachen



Stand: 30.9.2020

Es lässt sich feststellen, dass die Zahl der an einen erweiterten Spruchkörper verwiesenen Rechtssachen (der Aufschlüsselung nach Jahren liegt das Datum der Verweisungsentscheidung zugrunde) bis 2015 recht niedrig war und mit der Umsetzung der Reform anstieg, zunächst mäßig im Jahr 2016, dann deutlicher seit 2017. Die Zahl der Verweisungen an den Einzelrichter ist dagegen weiterhin sehr gering und Verweisungen an die Große Kammer kommen seit 2010 kaum noch vor.

Die Entscheidungen über die Verweisung an erweiterte Spruchkörper mit fünf Richtern wirken sich in Anbetracht der Dauer, die für die Bearbeitung der Rechtssache von der Zuweisung bis zur Verkündung des Urteils (Kammersitzung, etwaige prozessleitende Maßnahmen, Ladung zur mündlichen Verhandlung und deren Durchführung, Beratung, Übersetzung) erforderlich ist, bei einer Aufgliederung der Urteile nach der Art des Spruchkörpers als leichte zeitliche Verschiebung aus.

Aus den nachstehenden Daten ergibt sich, dass sich die Entscheidungen über die Verweisung an Spruchkörper mit fünf Richtern, die im Zuge der Umsetzung der Reform ab 2016

getroffen wurden, im Anteil der Rechtssachen widerspiegeln, die von Spruchkörpern mit fünf Richtern (durch Urteil oder Beschluss) erledigt wurden, und zwar 2018 (8,6 %), 2019 (6,7 %) und 2020 (8,6 %), wobei zwischen 2011 und 2015 durchschnittlich nur 1,8 % der Rechtssachen von solchen Spruchkörpern erledigt wurden. Insgesamt bleibt der Spruchkörper mit drei Richtern jedoch der Spruchkörper, der mit – zwischen 2018 und 2020 (am 30. September) – durchschnittlich 85 % den bei Weitem größten Anteil der Rechtssachen erledigt.

Erledigte Rechtssachen – Art des Spruchkörpers



	2011			2012			2013			2014			2015		
	Urteile	Beschlüsse	Insgesamt												
Rechtsmittelkammer	15	16	31	17	23	40	13	47	60	21	32	53	23	14	37
Präsident des Gerichts		54	54		47	47		38	38		46	46		44	44
Kammern mit fünf Richtern	19	6	25	9		9	7	1	8	9	7	16	8	3	11
Kammern mit drei Richtern	359	245	604	328	264	592	378	218	596	398	301	699	538	348	886
Einzelrichter													1	8	9
Insgesamt	393	321	714	354	334	688	398	304	702	428	386	814	570	417	987

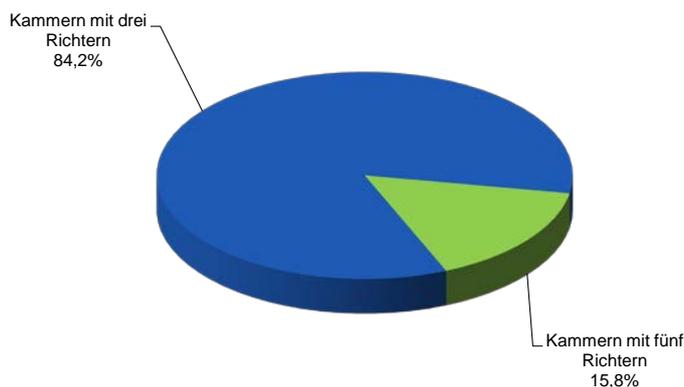
	2016			2017			2018			2019			2020		
	Urteile	Beschlüsse	Insgesamt	Urteile	Beschlüsse	Insgesamt	Urteile	Beschlüsse	Insgesamt	Urteile	Beschlüsse	Insgesamt	Urteile	Beschlüsse	Insgesamt
Große Kammer											1	1			
Rechtsmittelkammer	25	13	38	29	17	46	9	2	11		2	2			
Präsident des Gerichts		46	46		80	80		43	43		47	47		58	58
Kammern mit fünf Richtern	10	2	12	13	5	18	84	3	87	50	9	59	41	3	44
Kammern mit drei Richtern	408	246	654	450	301	751	546	317	863	499	261	760	218	189	407
Einzelrichter	5		5				5		5	5		5			
Insgesamt	448	307	755	492	403	895	644	365	1009	554	320	874	259	250	509

Stand: 30.9.2020

Wenn man allein die in den Jahren 2018 und 2019 durch Urteil erledigten Rechtssachen betrachtet, ergingen 134 Urteile von Spruchkörpern mit fünf Richtern, d. h. mehr als im gesamten Zeitraum von 2010 bis 2017 (83 Urteile). Generell ist der Anteil der Urteile von Spruchkörpern mit fünf Richtern 2018 und 2019 im Vergleich zu ihrem durchschnittlichen Anteil seit 2010 erheblich gestiegen (auf das Vierfache), und dieser Trend bestätigt sich in den Statistiken für die ersten drei Quartale 2020 (15,8 % Urteile von Kammern mit fünf Richtern).

Durch Urteil erledigte Rechtssachen – Art des Spruchkörpers

Aufgliederung 2020



	2010		2011		2012		2013		2014	
	Urteile	in % ⁽¹⁾								
Große Kammer										
Rechtsmittelkammer	22	7,6%	15	3,8%	17	4,8%	13	3,3%	21	4,9%
Kammern mit fünf Richtern	8	2,8%	19	4,8%	9	2,5%	7	1,8%	9	2,1%
Kammern mit drei Richtern	255	88,5%	359	91,3%	328	92,7%	378	95,0%	398	93,0%
Einzelrichter	3	1,0%								
Insgesamt	288		393		354		398		428	

	2015		2016		2017		2018		2019		2020	
	Urteile	in % ⁽¹⁾										
Große Kammer												
Rechtsmittelkammer	23	4,0%	25	5,6%	29	5,9%	9	1,4%				
Kammern mit fünf Richtern	8	1,4%	10	2,2%	13	2,6%	84	13,0%	50	9,0%	41	15,8%
Kammern mit drei Richtern	538	94,4%	408	91,1%	450	91,5%	546	84,8%	499	90,1%	218	84,2%
Einzelrichter	1	0,2%	5	1,1%			5	0,8%	5	0,9%		
Insgesamt	570		448		492		644		554		259	

(1) Im Verhältnis zur Gesamtzahl der durch Urteil erledigten Rechtssachen.

ERGEBNIS

In den Jahren vor der Reform hatten wegen des wachsenden Rechtsprechungsrückstands die Umstände dazu gezwungen, bis zu einem gewissen Grad auf Entscheidungen durch erweiterte Spruchkörper, die in den Jahren 1995 bis 2005 noch häufiger waren, zu verzichten.

Die neue Struktur des Gerichts hat es ihm ermöglicht, die Verweisung an diese Spruchkörper gezielt zu verstärken, wenn die rechtliche Schwierigkeit, die Bedeutung der Rechtssache oder andere besondere Umstände eine solche Verweisung rechtfertigen, und zwar insbesondere bei bestimmten Rechtssachen, in denen die auf dem Spiel stehenden rechtlichen, wirtschaftlichen und institutionellen Belange bedeutend sind.

Diese Entwicklung trägt zur Vertiefung des Diskurses, zu einer stärkeren Vertretung der Rechtssysteme und zu einer Stärkung der Autorität und der Kohärenz der Rechtsprechung bei. Sie könnte durch eine Änderung des Modus, nach dem die Rechtssachen an die Spruchkörper verwiesen werden, verstärkt und gefördert werden (siehe Titel IV – Entwicklungsperspektiven).

2. Rechtsmittel gegen Entscheidungen des Gerichts

a) Rechtsmittelquote

Die Quote der beim Gerichtshof eingelegten Rechtsmittel gegen die Entscheidungen des Gerichts ist ein Indikator für die Akzeptanz dieser Entscheidung seitens der Rechtsuchenden (Kläger, Beklagte oder Streithelfer).

Mit Rechtsmitteln beim Gerichtshof angefochtene Entscheidungen des Gerichts

	2011			2012			2013			2014			2015		
	Mit Rechtsmitteln angefochtene Entscheidungen	Anfechtbare Entscheidungen	Rechtsmittel in %	Mit Rechtsmitteln angefochtene Entscheidungen	Anfechtbare Entscheidungen	Rechtsmittel in %	Mit Rechtsmitteln angefochtene Entscheidungen	Anfechtbare Entscheidungen	Rechtsmittel in %	Mit Rechtsmitteln angefochtene Entscheidungen	Anfechtbare Entscheidungen	Rechtsmittel in %	Mit Rechtsmitteln angefochtene Entscheidungen	Anfechtbare Entscheidungen	Rechtsmittel in %
Staatliche Beihilfen	10	37	27%	18	52	35%	16	52	31%	15	77	19%	22	75	29%
Wettbewerb	49	90	54%	24	60	40%	28	73	38%	15	44	34%	32	61	52%
Öffentlicher Dienst	1	1	100%												
Geistiges Eigentum	39	201	19%	41	190	22%	38	183	21%	33	209	16%	64	333	19%
Sonstige Klagen	59	204	29%	47	208	23%	62	202	31%	47	231	20%	85	290	29%
Rechtsmittel *				0	2	0%							0	2	0%
Besondere Verfahren **				2	2	100%									
Insgesamt	158	533	30%	132	514	26%	144	510	28%	110	561	20%	203	761	27%

	2016			2017			2018			2019			2020		
	Mit Rechtsmitteln angefochtene Entscheidungen	Anfechtbare Entscheidungen	Rechtsmittel in %	Mit Rechtsmitteln angefochtene Entscheidungen	Anfechtbare Entscheidungen	Rechtsmittel in %	Mit Rechtsmitteln angefochtene Entscheidungen	Anfechtbare Entscheidungen	Rechtsmittel in %	Mit Rechtsmitteln angefochtene Entscheidungen	Anfechtbare Entscheidungen	Rechtsmittel in %	Mit Rechtsmitteln angefochtene Entscheidungen	Anfechtbare Entscheidungen	Rechtsmittel in %
Staatliche Beihilfen	23	56	41%	8	25	32%	20	55	36%	38	86	44%	6	16	38%
Wettbewerb	17	41	41%	5	17	29%	21	35	60%	28	39	72%	1	6	17%
Öffentlicher Dienst	0	0	0%	8	37	22%	15	79	19%	32	110	29%	15	56	27%
Geistiges Eigentum	48	276	17%	52	297	18%	68	295	23%	57	315	18%	33	168	20%
Sonstige Klagen	75	253	30%	61	236	26%	69	249	28%	97	297	33%	35	155	23%
Besondere Verfahren **				3	3	100%	1	1	0%	3	3	100%			
Insgesamt	163	626	26%	137	615	22%	194	714	27%	255	850	30%	91	402	23%

* In dieser Rubrik sind die Entscheidungen des Gerichts erfasst, mit denen im Rahmen von Rechtsmitteln gegen Entscheidungen des Gerichts für den öffentlichen Dienstes gestellte Anträge auf Zulassung zur Streithilfe zurückgewiesen wurden.

** In dieser Rubrik sind die Entscheidungen des Gerichts, mit denen über in die Kategorie der „besonderen Verfahrensarten“ fallenden Anträge entschieden wurde, erfasst, und zwar unabhängig davon, ob sie tatsächlich anfechtbar sind.

Stand: 30.9.2020

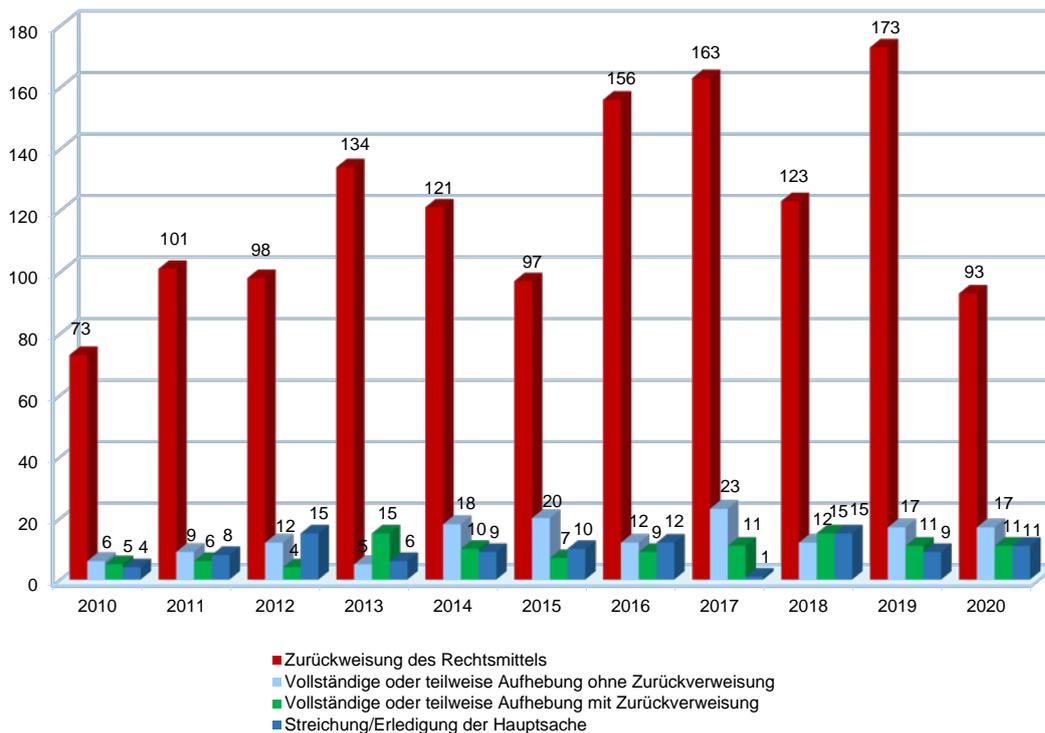
Die Daten zeigen, dass die durchschnittliche Rechtsmittelquote im Zeitraum 2010–2015 (26,7 %) der im Zeitraum 2016–2019 verzeichneten Quote (26,2 %) entspricht. Für 2019 ist eine höhere Rechtsmittelquote festzustellen (30 %), die sich zum Teil dadurch erklären lässt, dass in einigen Beihilfe- und Wettbewerbssachen besonders bedeutende Belange auf dem Spiel standen, die unzweifelhaft zu der außergewöhnlich hohen Anfechtungsquote geführt

haben. Diese wird durch die Zahlen der ersten drei Quartale 2020 nicht bestätigt (Rechtsmittelquote von 23 %). Diese letzteren Zahlen lassen sich allerdings zumindest teilweise durch konjunkturelle Faktoren erklären, nämlich

- den dämpfenden Effekt des (seit dem 1. Mai 2019 geltenden) Rechtsmittelzulassungsverfahrens auf die Zahl der beim Gerichtshof eingelegten Rechtsmittel auf dem Gebiet des geistigen Eigentums;
- den besonders großen Anteil der in den ersten drei Quartalen 2020 durch Beschluss erledigten Rechtssachen (49 %), wobei die Quote der Rechtsmittel gegen Beschlüsse in Anbetracht der Natur dieser Beschlüsse (Erledigung der Rechtssache oder Abweisung einer Klage, wegen offensichtlicher Unzulässigkeit/Unzuständigkeit oder offensichtlichen Fehlens jeder rechtlichen Grundlage) in der Regel erheblich niedriger ist als die Quote der Rechtsmittel gegen Urteile.

b) Erfolgsquote bei den Rechtsmitteln

Ausgang der Rechtsmittelverfahren beim Gerichtshof



Stand: 30.9.2020

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Zurückweisung des Rechtsmittels	73	101	98	134	121	97	156	163	123	173	93
Vollständige oder teilweise Aufhebung ohne Zurückverweisung	6	9	12	5	18	20	12	23	12	17	17
Vollständige oder teilweise Aufhebung mit Zurückverweisung	5	6	4	15	10	7	9	11	15	11	11
Streichung/Erledigung der Hauptsache	4	8	15	6	9	10	12	1	15	9	11
Insgesamt	88	124	129	160	158	134	189	198	165	210	132

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Erfolgsquote (vollständige oder teilweise Aufhebung)	12,5%	12,1%	12,4%	12,5%	17,7%	20,1%	11,1%	17,2%	16,4%	13,3%	21,2%

Stand: 30.9.2020

Die Erfolgsquote bei den Rechtsmitteln ist ein Indikator, der es in gewissem Maße ermöglicht, die rechtliche Korrektheit der Entscheidungen im ersten Rechtszug zu bewerten. Zuverlässige Schlussfolgerungen lassen sich jedoch erst nach einer Analyse der Gründe für die Aufhebung der angefochtenen Entscheidungen des Gerichts ziehen, insbesondere wenn eine außergewöhnlich hohe Erfolgsquote festgestellt wird.

In Anbetracht der durchschnittlichen Dauer des Rechtsmittelverfahrens vor dem Gerichtshof ist für die Bewertung der etwaigen Auswirkungen der Reform auf die Jahre 2018 und 2019 abzustellen. Die in diesen beiden Jahren verzeichneten Erfolgsquoten (16,4 % und 13,3 %) unterscheiden sich nicht wesentlich von denen der Jahre 2010 bis 2017. Allerdings zeigt sich in den ersten drei Quartalen 2020 eine höhere Erfolgsquote (21,2 %). Die Quote des Jahres 2020 lässt sich jedoch nur begrenzt mit denen der Vorjahre vergleichen, weil zum 1. Mai 2019 das Rechtsmittelzulassungsverfahren eingeführt wurde. Dieses Verfahren hat zu einem Rückgang der Zahl der Rechtsmittel auf dem Gebiet des geistigen Eigentums geführt, deren Erfolgsquote immer niedriger war als die durchschnittliche Quote bei den anderen Sachgebieten. Da sich aus den Daten in diesem Stadium noch keine endgültige Schlussfolgerung ziehen lässt, sind die weitere Entwicklung dieser Quote zu beobachten und gegebenenfalls die Gründe für ihren Rückgang zu analysieren.

c) Zulassungsquote bei Rechtsmitteln auf dem Gebiet des geistigen Eigentums nach Art. 58a der Satzung

Seit der Einführung des Rechtsmittelzulassungsverfahrens durch die Verordnung 2019/629 zum 1. Mai 2019 wurden 71 Rechtsmittel eingelegt, die diesem Verfahren unterliegen⁵¹. Alle diese Rechtsmittel betrafen Urteile oder Beschlüsse des Gerichts, mit denen über Klagen

⁵¹ Zur Erinnerung sei darauf hingewiesen, dass das in Art. 58a der Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union vorgesehene Rechtsmittelzulassungsverfahren nur für Entscheidungen des Gerichts gilt, die eine Entscheidung einer unabhängigen Beschwerdekammer der in dieser Vorschrift genannten Stellen oder einer unabhängigen Beschwerdekammer betreffen, die nach dem 1. Mai 2019 innerhalb einer sonstigen Stelle der Union eingerichtet wurde und die anzurufen ist, bevor eine Klage vor dem Gericht eingereicht werden kann. Gemäß dieser Vorschrift wird ein Rechtsmittel nur dann zugelassen, wenn damit eine für die Einheit, die Kohärenz oder die Entwicklung des Unionsrechts bedeutsame Frage aufgeworfen wird.

gegen Entscheidungen von Beschwerdekammern des EUIPO oder des Sortenamts entschieden wurde.

Keines dieser Rechtsmittel ist zugelassen worden: Fünf Rechtsmittel wurden als unzulässig zurückgewiesen, 49 wurden nicht zugelassen und 17 sind in Bearbeitung. Diese Daten

ERGEBNIS

Die Analyse der Daten zur Quote der gegen die Entscheidungen des Gerichts eingelegten Rechtsmittel und zu deren Erfolg erlaubt in diesem Stadium noch keine Aussage zur Frage, ob sich die Qualität der Entscheidungen des Gerichts generell verschlechtert oder verbessert. Dabei handelt es sich jedoch um einen Punkt, der besonderes Augenmerk verdient. Die Rechtsmittelquote und die Erfolgsquote bei den Rechtsmitteln werden daher künftig als Qualitätsindikatoren für die Tätigkeit des Gerichts genau und konkret zu beobachten sein. Die niedrige Quote der auf dem Gebiet des geistigen Eigentums zugelassenen Rechtsmittel kann als ein Indikator dafür angesehen werden, dass das Gericht die Einheit, die Kohärenz und die Entwicklung des Unionsrechts auf diesem Gebiet wahrt, wobei diese Quote allerdings auch von der Relevanz und Qualität der Zulassungsanträge abhängt.

beruhen in gewissem Maße auf der Relevanz und Qualität der Zulassungsanträge, können aber auch als ein Indikator dafür angesehen werden, dass das Gericht die Einheit, die Kohärenz und die Entwicklung des Unionsrechts auf diesem Gebiet wahrt.

3. Intensität der gerichtlichen Kontrolle

Beweisaufnahme in den Verfahren

Prozessleitende Maßnahmen, Beweisaufnahme, Zeugen, Sachverständige

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Anzahl der Rechtssachen mit prozessleitenden Maßnahmen*	269	306	307	288	363	368	319	425	480	476	565
Anzahl der Parteien, an die prozessleitende Maßnahmen gerichtet wurden	490	606	593	541	711	772	666	882	942	917	1177
Anzahl der Beweiserhebungen	10	11	14	8	26	16	11	45	38	28	17
Anzahl der Zeugenvernehmungen	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0
Anzahl der Ernennungen von Sachverständigen	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

* Als prozessleitende Maßnahmen sind berücksichtigt: schriftliche Fragen und Ersuchen um Vorlage von Dokumenten.

Stand: 30.9.2020

Im Zusammenhang mit der Beweisaufnahme sieht die Verfahrensordnung u. a. vor, dass das Gericht durch einfache Entscheidung prozessleitende Maßnahmen (die die Vorbereitung der Entscheidungen, den Ablauf der Verfahren und die Beilegung der Rechtsstreitigkeiten

gewährleisten sollen⁵²⁾ oder durch Beschluss Beweiserhebungen⁵³⁾ beschließen kann. Die Zahl dieser Art von Maßnahmen des Gerichts stellt daher einen Indikator für die Beweisaufnahmetätigkeit des Gerichts und damit für die Intensität seiner – insbesondere tatsachenbezogenen – gerichtlichen Kontrolle dar.

Die Daten zeigen zwischen dem Zeitraum 2010–2015 und dem Zeitraum 2016–2019

- für die prozessleitenden Maßnahmen einen Anstieg von 34,1 % bei den Rechtssachen und von 37,6 % bei den Parteien, an die sie gerichtet sind;
- für die Beweiserhebungen einen Anstieg von 114,8 %;
- weiterhin keine Zeugenvernehmung (außer im Jahr 2014) und Ernennung von Sachverständigen.

Ferner zeigen die Daten des Jahres 2020 eine Verstärkung dieses Trends bei den prozessleitenden Maßnahmen, deren Zahl in drei Quartalen höher ist, als sie es in den Jahren 2017 bis 2019 in einem ganzen Jahr war. Dies lässt sich teilweise damit erklären, dass in einer großen Zahl von Rechtssachen Fragen an die Parteien gestellt wurden, um die Folgen der Gesundheitskrise für die Verfahren zu bewältigen. In bestimmten Verfahren musste eine Beweisaufnahme mittels schriftlicher Fragen an die Parteien erfolgen, da es für diese schwierig oder gar unmöglich war, für eine mündliche Verhandlung anzureisen.

ERGEBNIS

Die Umsetzung der Reform ist mit einer spürbaren Zunahme der Beweisaufnahmetätigkeit des Gerichts verbunden, die zusammen mit einer regelmäßigeren Verweisung von Rechtssachen an erweiterte Spruchkörper eine Vertiefung der gerichtlichen Kontrolle belegt.

4. Nutzerwahrnehmung

Mit dem Indikator der Nutzerwahrnehmung lässt sich die Analyse der objektiven und zahlengestützten Indikatoren ergänzen, indem berücksichtigt wird, wie die Empfänger des öffentlichen Dienstes der Justiz diesen wahrnehmen.

⁵²⁾ Art. 89 Abs. 3 der Verfahrensordnung des Gerichts bestimmt: „Zu den prozessleitenden Maßnahmen, die beschlossen werden können, gehören unter anderem:

- a) Fragen an die Parteien;
- b) die Aufforderung an die Parteien, schriftlich oder mündlich zu bestimmten Aspekten des Rechtsstreits Stellung zu nehmen;
- c) Auskunftsverlangen an die Parteien oder Dritte gemäß Artikel 24 Absatz 2 der Satzung;
- d) die Aufforderung an die Parteien, mit der Rechtssache im Zusammenhang stehende Unterlagen vorzulegen;
- e) die Ladung der Parteien zu Sitzungen.“

⁵³⁾ Art. 91 der Verfahrensordnung des Gerichts sieht vor: „Unbeschadet der Artikel 24 und 25 der Satzung sind folgende Beweismittel zulässig:

- a) persönliches Erscheinen der Parteien;
- b) die Einholung von Auskünften bei einer Partei oder die Aufforderung an eine Partei, mit der Rechtssache im Zusammenhang stehende Unterlagen vorzulegen;
- c) die Aufforderung zur Vorlage von Schriftstücken, in die ein Organ die Einsicht verweigert hat, in einem Verfahren zur Prüfung der Rechtmäßigkeit dieser Verweigerung;
- d) Zeugenbeweis;
- e) Sachverständigengutachten;
- f) Einnahme des Augenscheins.“

a) Zahl der Anträge auf Berichtigung, der Anträge betreffend das Unterlassen einer Entscheidung und der Anträge auf Auslegung

Die Berichtigung ist ein Verfahren nach Verkündung des Urteils oder Zustellung des betroffenen Beschlusses, in dem Schreib- oder Rechenfehler und offenbare Unrichtigkeiten vom Gericht von Amts wegen oder auf Antrag einer Partei berichtigt werden⁵⁴.

Ferner hat, wenn das Gericht eine Entscheidung über einen einzelnen Punkt der Anträge oder die Kostenentscheidung unterlassen hat, die Partei, die dies geltend machen möchte, das Gericht durch Antragschrift anzurufen⁵⁵.

Schließlich ist das Gericht bei Zweifeln über Sinn und Tragweite eines Urteils oder Beschlusses zuständig, das Urteil oder den Beschluss auf Antrag einer Partei oder eines Organs der Union auszulegen, wenn die Partei oder das Organ ein Interesse hieran glaubhaft macht⁵⁶.

Die Zahl dieser Verfahren, die sich auf Urteile und Beschlüsse des Gerichts beziehen, ist unabhängig vom Ausgang dieser Verfahren ein Indikator dafür, wie die Adressaten diese Urteile und Beschlüsse wahrnehmen.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Anträge auf Berichtigung	2	2	1	9	5	7	5	10	12	8	3
Anträge betreffend das Unterlassen einer Entscheidung	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	0
Anträge auf Auslegung	1	0	0	0	2	0	1	2	1	1	0
Insgesamt	3	2	1	9	7	7	6	13	14	10	3

In Anbetracht der insgesamt geringen Zahl der verzeichneten Fälle ist bei der Auslegung dieser Daten allerdings Vorsicht geboten. Dennoch lässt sich feststellen, dass sich die durchschnittliche Zahl der im Zeitraum 2016–2019 eingeleiteten Verfahren betreffend die Berichtigung, das Unterlassen einer Entscheidung und die Auslegung (10,7) im Vergleich zum Zeitraum 2010–2015 (4,8) mehr als verdoppelt hat, was den Anstieg der Zahl der erledigten Rechtssachen zwischen diesen beiden Zeiträumen anteilmäßig übersteigt.

b) Konsultierung der Nutzer des Gerichts

Die Nutzer des Gerichts sind im Wesentlichen die Rechtsuchenden (private Parteien – natürliche oder juristische Personen – und Mitgliedstaaten, Organe, Einrichtungen und sonstige Stellen der Union). Deshalb wurden ihre Vertreter (Anwälte, Bevollmächtigte der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union, Bevollmächtigte der Regierungen der Mitgliedstaaten) im Hinblick auf die Erstellung dieses Berichts in bilateralen Sitzungen mit Vertretern des Gerichtshofs konsultiert.

Aus diesem fruchtbaren Austausch hat sich ergeben, dass die konsultierten Vertreter sich über eine Reihe von Überlegungen im Wesentlichen einig waren. Diese lassen sich wie folgt zusammenfassen:

⁵⁴ Art. 164 der Verfahrensordnung des Gerichts.

⁵⁵ Art. 165 der Verfahrensordnung des Gerichts.

⁵⁶ Art. 168 der Verfahrensordnung des Gerichts.

- Die Nutzer bringen dem Gericht und der Art und Weise, wie es seine Aufgabe erfüllt, großes Vertrauen entgegen und drücken insoweit große Zufriedenheit aus;
- sie bewerten, auch wenn es noch zu früh ist, alle Wirkungen der Reform zu beurteilen, die ersten beobachteten Trends positiv;
- sie stellen zwar eine Verkürzung der Verfahrensdauer auf dem Gebiet des geistigen Eigentums fest, bei den wirtschaftlich komplexen Rechtssachen, insbesondere auf dem Gebiet der staatlichen Beihilfen, scheint es jedoch noch keine solche positive Entwicklung zu geben;
- sie weisen auf die Bedeutung der qualitativen Aspekte der Entscheidungen des Gerichts im Rahmen der Umsetzung der Reform hin;
- sie stellen fest, dass die Zahl der erledigten Rechtssachen nicht wesentlich gestiegen ist und die Zahl der anhängigen Rechtssachen nicht verringert worden ist;
- sie sprechen sich, aufbauend auf dem jüngst verzeichneten Anstieg der Zahl der prozessleitenden Maßnahmen, für eine frühzeitigere, regelmäßigere und aktivere Steuerung des Verfahrens aus (Prüfung der Zweckmäßigkeit eines systematischeren Rückgriffs auf nur einen Schriftsatzwechsel, Streben nach Verkürzung der Zeit zwischen dem Abschluss des schriftlichen Verfahrens und der mündlichen Verhandlung, stärkere Nutzung schriftlicher Fragen im Hinblick auf die mündliche Verhandlung, Ausweitung der Praxis, die Parteien im schriftlichen Verfahren zu informellen Sitzungen zu laden, um die Entscheidung vorzubereiten);
- sie weisen auf die Gefahr hin, dass bei den Kammern gewisse Divergenzen (insbesondere beim Umgang mit verfahrensrechtlichen Fragen) auftreten, sowie auf die Bedeutung der Wahrung der Kohärenz der Rechtsprechung;
- sie begrüßen, dass mehr Rechtssachen an die erweiterten Spruchkörper mit fünf Richtern verwiesen werden, und heben hervor, dass sich dies auch bei der Großen Kammer als zweckmäßig erweisen könnte, um auf bestimmten Gebieten wichtige Orientierung zu bieten („leading cases“), wie auch die Schaffung einer mittelgroßen Kammer mit neun Richtern durch die Zusammenfügung von zwei Kammern sachdienlich sein könnte;
- sie begrüßen die Spezialisierung bestimmter Kammern auf dem Gebiet des geistigen Eigentums und des öffentlichen Dienstes im Hinblick auf die Qualität, die Kohärenz und die Effizienz und schlagen vor, zu untersuchen, ob dieser Ansatz auch auf andere Sachgebiete ausgedehnt und damit die Bearbeitung bestimmter Gebiete bei bestimmten Kammern konzentriert werden kann; dabei wäre allerdings zu vermeiden, dass bestimmte Rechtsstreitigkeiten ausschließlich einer einzigen Kammer zugewiesen werden, und sicherzustellen, dass die Tätigkeiten der einzelnen Kammer hinreichend vielfältig bleiben;
- sie vertreten die Auffassung, dass die Durchführung mündlicher Verhandlungen in bestimmten Rechtssachen nur geringen Mehrwert hat, und machen insoweit Verbesserungsvorschläge (Erfordernis einer echten Begründung bei Anträgen auf mündliche Verhandlung und Ermöglichung einer Konzentrierung der mündlichen Ausführungen, verstärkter Rückgriff auf Beschlüsse, mit denen die Klage als offensichtlich jeder rechtlichen Grundlage entbehrend abgewiesen wird, verstärkter Rückgriff auf Urteile ohne mündliche Verhandlung);
- sie verweisen auf potenzielle Effizienzgewinne durch eine frühzeitige und schnelle Behandlung unzulässiger Klagen.

ERGEBNIS

Die Wahrnehmung der Wirkungen der Reform durch die Nutzer des Gerichts kann derzeit noch nicht genau und abschließend bewertet werden. Die Erfahrungsberichte lassen den Schluss zu, dass die Wirkungen der Reform bislang generell positiv wahrgenommen werden. Die Nutzer des Gerichts haben allerdings die Erwartung zum Ausdruck gebracht, dass die Effizienz des Gerichts und die Qualität der gerichtlichen Entscheidungen im Zuge der Umsetzung der Reform noch weiter steigen.

IV. ENTWICKLUNGSPERSPEKTIVEN

Das Gericht nimmt auf den Gebieten, die dem Rechtsmittelzulassungsverfahren unterliegen⁵⁷, eine größere Verantwortung im Rahmen der Überprüfung der Handlungen der betreffenden sonstigen Stellen, insbesondere der Entscheidungen des EUIPO, auf ihre Rechtmäßigkeit wahr. Denn auf diesen Gebieten kann der Gerichtshof nur befasst werden, wenn mit dem Rechtsmittel eine für die Einheit, die Kohärenz oder die Entwicklung des Unionsrechts bedeutsame Frage aufgeworfen wird. Das Gericht muss daher die Entscheidungsfähigkeit, über die es seit der letzten Reform des Gerichtssystems verfügt, nutzen, um die Qualität seiner Entscheidungen weiter zu erhöhen und zudem die Rechtsmittelquote auf den Gebieten, die nicht dem Rechtsmittelzulassungsverfahren unterliegen, zu senken.

Wie sich aus Art. 3 Abs. 1 Unterabs. 2 der Verordnung 2015/2422 ergibt, soll der vorliegende Bericht „die weitere Einsetzung von spezialisierten Kammern und/oder sonstige strukturelle Änderungen“ untersuchen.

Die vorstehend dargestellte Analyse sowie die Stellungnahmen der externen Berater und der Nutzer des Gerichts ermöglichen es, drei Richtungen von Überlegungen zur Verfolgung der Ziele der Qualität und Effizienz der Justiz zu skizzieren.

A. Rationalisierung der Zuweisung der Rechtssachen: Schaffung spezialisierter Kammern und ausgewogene Arbeitsbelastung

Das Gericht hat bereits zum September 2019 spezialisierte Kammern für den öffentlichen Dienst und das geistige Eigentum betreffende Rechtssachen eingeführt. Diese Spezialisierung wirkt tendenziell der Gefahr von Divergenzen entgegen, die sich aus der Verteilung dieser großen Zahl von Rechtssachen auf zehn Kammern mit jeweils sechs Spruchkörpern ergeben können. Sie ermöglicht auch den Ausbau von Fachwissen auf diesen Gebieten und die Erzielung von Effizienzgewinnen.

Wie sowohl die Nutzer des Gerichts als auch Herr Rennert ausgeführt haben, gibt es auch andere Sachgebiete, die für eine bestimmte Form der Spezialisierung in Frage kommen⁵⁸. Dabei sollten die Rechtssachen eines bestimmten Typs nicht einer einzigen Kammer zugewiesen werden, sondern bestimmte Rechtsgebiete statt allen zehn Kammern nur einer begrenzteren Zahl von Kammern zugewiesen werden. Wie viele Kammern dies wären, sollte anhand der Zahl und Komplexität der Rechtssachen auf dem betreffenden Gebiet bestimmt werden. In diesem Zusammenhang wäre es sinnvoll, als Ausgangspunkt zunächst das für die Rechtssachen des geistigen Eigentums (die sechs Kammern zugewiesen werden) und des öffentlichen Dienstes (die vier anderen Kammern zugewiesen werden) eingeführte System zu bewerten.

Eine etwaige Ausweitung dieses Ansatzes hätte zum Ziel, die Streuung der Rechtssachen aus bestimmten Sachgebieten auf sämtliche Kammern zu beschränken und zugleich sicherzustellen, dass die Tätigkeit der einzelnen Kammern vielfältig und bereichsübergreifend bleibt. In diesem Zusammenhang hat Herr Díez-Picazo Giménez hervorgehoben, dass der Richter des Gerichts Generalist bleiben und seine Tätigkeit nicht auf einige wenige Sachgebiete beschränkt werden sollte. In der Sitzung mit den Vertretern des

⁵⁷ Siehe oben, Fn. 51.

⁵⁸ Herr Rennert schlägt insoweit konkret vor, dass wenigstens zwei Kammern (im Wechsel) für jedes Rechtsgebiet zuständig sein sollten, damit sichergestellt ist, dass sie geografisch ausgewogen besetzt sind.

Gerichtshofs hat Herr Díez-Picazo Giménez zwischen der Spezialisierung der Richter auf bestimmte Sachgebiete, die bei den Auswahlkriterien im Zusammenhang mit der Ernennung der Richter zum Gericht keine Rolle spielen sollte, und der Spezialisierung bestimmter Kammern des Gerichts unterschieden. Diese teilweise Spezialisierung „in situ“ hat seines Erachtens zwar Vorteile, widerspräche aber, wenn sie zu weit geht, dem Ziel, die Zahl der Richter des Spruchkörpers zu erhöhen, um den Diskurs im Spruchkörper durch die Einbeziehung der Standpunkte von Richtern unterschiedlicher Rechtskulturen zu bereichern.

Um ein ausgewogenes Verhältnis zwischen diesen verschiedenen Parametern zu finden, wird das Gericht die Streitsachen, mit denen es befasst ist, daraufhin untersuchen müssen, ob es stabile und homogene Gruppen gibt, die für eine konzentrierte Zuweisung an bestimmte Kammern in Frage kommen.

Anhängige Rechtssachen – Verfahrensgegenstand

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Allgemeine und berufliche Bildung, Jugend und Sport	1	1	2		3	3	3	1	2	1
Assoziation der überseeischen Länder und Gebiete			1							
Auswärtiges Handeln der Europäischen Union	2	3	1	3	2	4	2	2	5	5
Beitritt neuer Mitgliedstaaten			1	1						
Energie	1	1	1	1	3	4	9	4	9	13
Finanzvorschriften (Haushalt, Finanzrahmen, Eigenmittel, Betrugsbekämpfung)	2	1	1	5	7	10	10	9	10	8
Forschung, technologische Entwicklung und Raumfahrt	7	7	8	9	17	19	9	3	3	6
Freier Dienstleistungsverkehr	1									
Freier Kapitalverkehr								1		
Freizügigkeit	1					1			1	
Geistiges und gewerbliches Eigentum	361	389	465	485	400	448	370	322	274	338
Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik	1	1	3	1		1	1		1	1
Gemeinsame Fischereipolitik	25	16	17	5	2	1	1	2	2	
Gesundheit der Bevölkerung	5	15	16	17	4	7	9	13	11	12
Handelspolitik	35	41	45	58	40	36	35	40	41	53
Industriepolitik				2						
Institutionelles Recht	41	41	50	84	79	85	96	103	180	175
Kultur			1	1	1	1				
Landwirtschaft	61	40	51	51	56	42	43	43	22	20
Niederlassungsfreiheit				1				1		
Öffentliche Aufträge	43	42	36	34	35	24	27	22	15	18
Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts	3	1				7	2	1	2	1
Rechtsangleichung			13		1	1	4	6	4	1
Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe (REACH-Verordnung)	7	8	14	14	10	8	14	14	10	12
Restriktive Maßnahmen (Auswärtiges Handeln)	89	106	107	108	103	61	62	60	72	67
Schiedsklausel	18	15	13	17	30	23	27	27	22	24
Sozialpolitik	4	4		1	1	1	1	1	1	
Staatliche Beihilfen	178	151	146	243	215	241	256	219	278	289
Steuerrecht	1		1			2		2		
Tourismus			1							
Transeuropäische Netze			3	2	2		2	2	1	2
Umwelt	18	13	18	18	5	7	12	8	12	14
Unionsbürgerschaft										1
Unternehmensrecht				1	1	1	1	1		
Verbraucherschutz			1	2	2	2	1	1	1	2
Verkehr	1		5	3					1	3
Wettbewerb – Beherrschende Stellung	23	14	5	8	8	7	8	11	16	17
Wettbewerb – Kartelle	190	174	133	102	69	45	68	47	37	38
Wettbewerb – Öffentliche Unternehmen	1	1	1	1						
Wettbewerb – Unternehmenszusammenschlüsse	13	11	9	6	5	12	8	10	11	25
Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt	32	24	13	15	14	15	6	2	3	2
Wirtschafts- und Währungspolitik	3	4	18	9	3	24	116	127	138	155
Wirtschafts- und Währungspolitik – Beaufsichtigung von Kreditinstituten										1
Zollunion und gemeinsamer Zolltarif	15	15	7	9	5	5	1		2	
Zugang zu Dokumenten	40	37	38	32	59	65	76	30	30	27
Summe EG-Vertrag/AEUV	1223	1176	1245	1349	1182	1213	1280	1135	1217	1331
Summe EAG-Vertrag	1	1								
Beamtenstatut	48	27	44	40	39	208	187	162	141	179
Besondere Verfahrensarten	36	33	36	34	46	65	41	36	40	44
GESAMTSUMME	1308	1237	1325	1423	1267	1486	1508	1333	1398	1554

Diese Entwicklung hin zu einer konzentrierteren Zuweisung bestimmter Sachgebiete stünde im Einklang sowohl mit Art. 3 Abs. 1 Unterabs. 2 der Verordnung 2015/2422 als auch mit Art. 25 der Verfahrensordnung des Gerichts, wonach dieses „eine oder mehrere Kammern mit der Entscheidung von Rechtssachen in speziellen Sachgebieten beauftragen“ kann. Insoweit ist festzustellen, dass diese Bestimmung mit dem Erlass der neuen Verfahrensordnung des Gerichts, die am 1. Juli 2015 in Kraft trat, eingeführt wurde und dass es in der Begründung hierzu hieß: „Eine Erhöhung der Richterzahl oder eine Flut von Streitsachen in einem bestimmten Bereich sind wichtige Gesichtspunkte, die eine spätere Anpassung der Kriterien für die Zuweisung der Rechtssachen rechtfertigen können. Aus diesem Grund schlägt das Gericht vor, den derzeitigen Artikel 12 zu ergänzen, indem ausdrücklich vorgesehen wird, dass es eine oder mehrere Kammern mit der Entscheidung in speziellen Sachgebieten beauftragen kann. Es soll also unmissverständlich deutlich gemacht werden, dass das geltende System geändert werden kann, wenn die Umstände es erfordern.“

Schließlich wird, auch wenn es Mechanismen gibt, die zu diesem Zweck eingesetzt werden⁵⁹, darauf zu achten sein, dass die Arbeitsbelastung möglichst ausgewogen und stabil auf die Richter verteilt wird. Dabei sind die Variabilität der Rechtssachen (in Umfang und Komplexität), bei denen die Richter die Aufgabe des Berichterstatters wahrnehmen, und der besondere Fall großer Gruppen zusammenhängender Rechtssachen sowie die Arbeitsbelastung zu berücksichtigen, die sich für bestimmte Richter aus ihrer Mitwirkung an der Bearbeitung bestimmter besonders aufwändiger Rechtssachen ergibt. Eine solche Kontrolle erscheint gerade im Kontext der Verringerung der durchschnittlichen Arbeitsbelastung pro Berichterstatter und der Einrichtung neuer spezialisierter Kammern angebracht.

B. Entwicklung von Mechanismen zur Förderung der Kohärenz der Rechtsprechung

1. Verweisungen an erweiterte Spruchkörper mit fünf Richtern

Seit Beginn der Reform des Gerichts konnte ein Anstieg der Zahl der Rechtssachen, die einer Kammer mit fünf Richtern zugewiesen wurden, festgestellt werden, was die Nutzer des Gerichts als positiv einstufen. Während 2016 12 Rechtssachen von einem solchen Spruchkörper des Gerichts erledigt wurden, waren es 2018 schon 87, was 8,6 % der erledigten Rechtssachen entspricht. 2019 sank diese Zahl allerdings wieder: 59 Rechtssachen wurden von einer Kammer mit fünf Richtern erledigt, was 6,7 % der erledigten Rechtssachen entspricht. Dieser Anteil ist in den ersten drei Quartalen 2020 wieder gestiegen (8,6 %), was jedoch nichts daran ändert, dass die Kammer mit drei Richtern mit weitem Abstand der bevorzugte Spruchkörper des Gerichts ist (80 % der in den ersten drei Quartalen 2020 erledigten Rechtssachen, 85 % der seit 2018 erledigten Rechtssachen).

Dies lässt sich grundsätzlich mit der Art und Weise der Zuweisung der Rechtssachen beim Gericht erklären. Nach Art. 26 der Verfahrensordnung des Gerichts weist der Präsident des Gerichts die Rechtssache nach Eingang des verfahrenseinleitenden Schriftstücks so bald wie möglich gemäß den im Amtsblatt veröffentlichten Kriterien einer Kammer zu. Nach diesen Kriterien handelt es sich dabei um eine Kammer mit drei Richtern.

⁵⁹ Zuweisung von Rechtssachen unter Berücksichtigung des eine Abweichung vom regulären Verteilungsmodus zulassenden Kriteriums einer ausgewogenen Verteilung der Arbeitsbelastung, regelmäßige Prüfung des Standes der einem Berichterstatter zugewiesenen Rechtssachen, Möglichkeit einer Neuweisung von Rechtssachen gemäß Art. 27 Abs. 3 der Verfahrensordnung.

Eine Rechtssache kann an einen erweiterten Spruchkörper verwiesen werden, „[s]ofern die rechtliche Schwierigkeit oder die Bedeutung der Rechtssache oder besondere Umstände es rechtfertigen“⁶⁰. Infolge einer solchen Verweisung verlängert sich die Dauer der Bearbeitung einer Rechtssache in gewissem Umfang, was eine abschreckende Wirkung entfalten kann. Denn die Kammer mit drei Richtern entscheidet zunächst auf der Grundlage des vom Berichterstatter erstellten und vorgelegten Vorberichts, der Vollversammlung vorzuschlagen, die Rechtssache an einen erweiterten Spruchkörper zu verweisen. Sodann verfasst der Berichterstatter einen Vermerk für die Vollversammlung, in dem er erläutert, warum die Rechtssache an eine Kammer mit fünf Richtern (oder gar an die Große Kammer) verwiesen werden sollte. Wird die Zuweisung an einen erweiterten Spruchkörper von der Vollversammlung beschlossen, tritt dieser Spruchkörper, der die ursprünglich befasste Kammer mit drei Richtern umfasst, die um zwei weitere Richter der Kammer ergänzt wird, zusammen (erneut, was die drei ursprünglichen Richter betrifft), um die Rechtssache zu prüfen und die vom Berichterstatter in seinem Vorbericht vorgeschlagenen Lösungsansätze zu erörtern.

Die Prüfung einer Rechtssache durch einen Spruchkörper mit fünf Richtern geht zwangsläufig mit einem breiteren und tieferen Diskurs in den Beratungen einher. Sie trägt in gewissem Maße zur Vertretung der Rechtssysteme bei, zur Qualität der Entscheidung und damit zu deren Autorität. Die beiden externen Berater, die vom Gerichtshof konsultiert wurden, vertreten zur Frage, in welchem Umfang auf diesen Spruchkörper zurückgegriffen werden sollte, unterschiedliche Meinungen: Für Herrn Rennert handelt es sich dabei um den „optimalen“ Spruchkörper für das Gericht (außer bei Rechtssachen, bei denen eine besondere Dringlichkeit besteht), während Herr Díez-Picazo Giménez der Ansicht ist, dass ihr die Entscheidung komplexer Rechtsfragen vorbehalten und die Kammer mit drei Richtern der Standardspruchkörper sein sollte.

Um ein Gleichgewicht zwischen diesen beiden Ansätzen zu finden und die Tatsache zu berücksichtigen, dass die Ressourcen des Gerichts eine systematischere Bearbeitung der Rechtssachen durch erweiterte Spruchkörper erlauben, wird das Gericht die Regeln über seine interne Arbeitsweise in dem Sinne zu ändern haben, dass die Rechtssachen bestimmter Sachgebiete, bei denen die Fragen besonders komplex und die betroffenen Belange besonders bedeutend sind, automatisch einer Kammer mit fünf Richtern zugewiesen werden, insbesondere auf dem Gebiet des Wettbewerbs und der staatlichen Beihilfen. Solche Zuweisungsmodalitäten für diese Rechtssachen hat es in der Geschichte des Gerichts im Übrigen bereits gegeben.

Diese anfängliche Zuweisung an eine Kammer mit fünf Richtern gälte unbeschadet einer etwaigen späteren Anwendung von Art. 28 Abs. 4 der Verfahrensordnung, wonach eine Verweisung an eine mit einer geringeren Richterzahl tagende Kammer möglich ist. Geringfügige Änderungen dieser Bestimmung der Verfahrensordnung könnten der Kammer mit fünf Richtern die Befugnis einräumen, die Rechtssache, wenn sie keine besondere Schwierigkeit aufweist, an eine Kammer mit drei Richtern zu verweisen, ohne dass dafür die Vollversammlung befasst werden müsste (entsprechend der Übertragung einer Rechtssache auf den Einzelrichter nach Art. 29 Abs. 3 der Verfahrensordnung).

Da der erweiterte Spruchkörper die Kammer mit drei Richtern umfasst, würde eine einzige Kammersitzung ausreichen, um die Rechtssache zu prüfen, über die Verweisung an eine Kammer mit drei Richtern zu entscheiden und die erforderlichen Verfahrensentscheidungen

⁶⁰ Art. 28 Abs. 1 der Verfahrensordnung.

zu treffen (Durchführung einer mündlichen Verhandlung, schriftliche Fragen für die mündliche Verhandlung und sonstige prozessleitende Maßnahmen).

2. Verweisungen an die Große Kammer und/oder an eine mittelgroße Kammer

Die Bedeutung der aufgeworfenen Rechtsfrage, die besondere Sensibilität der Rechtssache oder voneinander abweichende Rechtsprechungslinien können die Verweisung einer Rechtssache an die mit 15 Richtern besetzte Große Kammer begründen. Seit den Urteilen vom 12. September 2007, [API/Kommission](#) (T-36/04, EU:T:2007:258), und vom 17. September 2007, [Microsoft/Kommission](#) (T-201/04, EU:T:2007:289)⁶¹, ist jedoch kein Urteil der Großen Kammer des Gerichts mehr ergangen, was vor allem auf die wachsende Arbeitsbelastung zurückzuführen ist, mit der das Gericht vor der Billigung der Reform und deren Umsetzung konfrontiert war.

Die Mobilisierung von 15 Richtern für die Entscheidung von Rechtssachen, die auf der Tatsachenebene sehr umfangreich und komplex sind und bisweilen Gruppen zusammenhängender Rechtssachen bilden, kann den Einsatz beträchtlicher Ressourcen erfordern und sich auf die Bearbeitung anderer Rechtssachen auswirken.

Herr Díez-Picazo Giménez und mehrere konsultierte Nutzer haben allerdings darauf hingewiesen, dass eine Entscheidung durch die Große Kammer bei Divergenzen zwischen den Kammern oder bei bereichsübergreifenden Fragen eine Klärung der Rechtslage ermöglichen würde.

Dem ist zuzustimmen. Die Bedeutung der rechtlichen, wirtschaftlichen und politischen Belange, die mit bestimmten beim Gericht anhängig gemachten Rechtssachen verbunden sind, rechtfertigt es zudem, dass dieser Spruchkörper in solchen Fällen eine größere Rolle spielt.

Daneben könnte auch die Schaffung einer mittelgroßen Kammer, die beispielsweise mit neun Richtern besetzt wäre, ein geeignetes Forum darstellen, um in Rechtssachen zu entscheiden, die neue oder komplexe Rechtsfragen aufwerfen, oder eine bestehende Rechtsprechung zu ändern, insbesondere auf Gebieten, für die spezialisierte Kammern geschaffen wurden. Eine solche Maßnahme, die eine Änderung der Satzung erfordern würde, hat Herr Rennert vorgeschlagen⁶². Nach seiner Konzeption handelt es sich um „chambres réunies“, die mit den Richtern besetzt wären, die den auf das betreffende Gebiet spezialisierten Kammern angehören. Herr Díez-Picazo Giménez hat die Nützlichkeit eines solchen Spruchkörpers dagegen eher bezweifelt und sich dafür ausgesprochen, die Aufgabe, die Kohärenz der Rechtsprechung zu wahren, der Großen Kammer zu übertragen, da sie über größere Autorität verfüge.

⁶¹ Seitdem hat die Große Kammer nur zwei Unzulässigkeitsbeschlüsse, und zwar am 7. September 2010 in den Urteilen [Norilsk Nickel Harjavalta und Umicore/Kommission](#) (T-532/08, EU:T:2010:353), und [Etiproducts/Kommission](#) (T-539/08, EU:T:2010:354), und einen Streichungsbeschluss am 14. Februar 2019 in der Rechtssache [VFP/Kommission](#) (T-726/16, nicht veröffentlicht, EU:T:2019:837), erlassen.

⁶² Für eine Große Kammer mit 15 Richtern besteht dann seines Erachtens kein Bedarf mehr. Die Kammern mit neun Richtern würden die Große Kammer ersetzen.

C. Förderung einer frühzeitigen, aktiven und reibungslosen Steuerung der Verfahren

Bestimmte Indikatoren (Anstieg der Zahl der prozessleitenden Maßnahmen, Verkürzung der Dauer des Verfahrensabschnitts der Erstellung des Vorberichts) zeigen bereits, dass das Gericht in Anbetracht seiner neuen Ressourcen eine aktivere Rolle bei der Durchführung der Verfahren einnimmt. Die konsultierten Nutzer haben diese Entwicklung begrüßt und bestimmte Maßnahmen vorgeschlagen, die sowohl zur Qualität als auch zur Beschleunigung der Verfahrensverwaltung beitragen könnten.

1. Schriftliches Verfahren

a) Zweiter Schriftsatzwechsel

Nicht in allen Rechtssachen ist generell ein zweiter Schriftsatzwechsel gerechtfertigt⁶³. Eine Prüfung und aktive Steuerung des Dossiers vom ersten Schriftsatzwechsel an würde es ermöglichen, entweder auf den zweiten Schriftsatzwechsel zu verzichten (gegebenenfalls durch den Erlass prozessleitender Maßnahmen zur Klärung bestimmter Aspekte des Dossiers) oder den zweiten Schriftsatzwechsel auf die entscheidenden Aspekte des Rechtsstreits zu konzentrieren. Dieses Ergebnis ließe sich zumindest auf bestimmten Sachgebieten (in diesem Zusammenhang wurden die Rechtssachen betreffend den Zugang zu Dokumenten oder den öffentlichen Dienst genannt) durch eine systematischere Nutzung der in Art. 83 der Verfahrensordnung des Gerichts gebotenen Möglichkeiten erreichen. Nach dieser Bestimmung kann das Gericht entscheiden, dass ein zweiter Schriftsatzwechsel nicht erforderlich ist, weil der Inhalt der Akten der Rechtssache hinreichend vollständig ist, oder festlegen, auf welche Punkte sich die Erwiderung und die Gegenerwiderung beziehen sollten. In den komplexeren Rechtssachen könnte, wie einige konsultierte Nutzer ausgeführt haben, auch die Ladung zu Sitzungen zur Vorbereitung der Entscheidung gemäß Art. 89 der Verfahrensordnung des Gerichts zu einer besseren Regelung von Verfahrensfragen und der Konzentrierung des zweiten Schriftsatzwechsels auf die wesentlichen Aspekte des Rechtsstreits beitragen. Alle diese Maßnahmen einer proaktiven Steuerung des Verfahrens spiegeln die Ausführungen von Herrn Díez-Picazo Giménez wider, der sich dafür ausgesprochen hat, über Mittel nachzudenken, die eine Verkürzung der Dauer des schriftlichen Verfahrens ermöglichen.

b) Rechtssachen, in denen das Verfahren ausgesetzt ist

Die vorstehende Analyse zeigt einen großen und wachsenden Anteil der Rechtssachen, in denen das Verfahren ausgesetzt worden ist, am Bestand der anhängigen Rechtssachen. Die Zeit der Aussetzung wird in den Statistiken über die Verfahrensdauer nicht erfasst, was im Zusammenhang mit der Bewertung der Effizienz des Gerichts voll und ganz gerechtfertigt ist, aber nicht über die Folgen für den Rechtsuchenden hinwegtäuschen darf. Die Aussetzung des Verfahrens gemäß Art. 54 der Satzung und Art. 69 der Verfahrensordnung des Gerichts ermöglicht es zwar, im Interesse einer geordneten Rechtspflege und unter Wahrung der Zuständigkeitsvorschriften und der Hierarchie, die zwischen dem erstinstanzlichen Gericht und dem Rechtsmittelgericht besteht, die Kohärenz der Rechtsprechung des Unionsgerichts zu garantieren und ihre Autorität zu gewährleisten.

⁶³ Bemerkenswert ist, dass die neue Verfahrensordnung des Gerichts, die am 1. Juli 2015 in Kraft getreten ist, auf dem Gebiet des geistigen Eigentums die Möglichkeit eines zweiten Schriftsatzwechsels abgeschafft hat. Die erhebliche Verkürzung der Verfahrensdauer (von 19,3 Monate 2015 auf 13,6 Monate 2020 bei den durch Urteil erledigten Rechtssachen) ist teilweise darauf zurückzuführen.

Die hohe Zahl der ausgesetzten Verfahren – in knapp 30 % der beim Gericht anhängigen Rechtssachen – ist jedoch bedenklich. Zum einen ist damit ein erheblicher Teil der Arbeitsbelastung des Gerichts aufgeschoben, was zunächst zur Folge hat, dass dieses entlastet wird und möglicherweise vorübergehend Überkapazitäten hat, dann aber dazu führt, dass diese Arbeitsbelastung bei Wiederaufnahme der ausgesetzten Verfahren – ganz oder teilweise – wieder auftritt, und zwar unter Umständen zu einem Zeitpunkt, zu dem die betreffenden Richter sich ohnehin in einer Phase der Spitzenbelastung befinden. Zum anderen wäre, bevor ein „Pilotverfahren“ gewählt und das Verfahren in den Rechtssachen, die den gleichen oder einen ähnlichen Gegenstand haben, ausgesetzt wird, zu prüfen, ob der Grundsatz des kontradiktorischen Verfahrens nach einer Wiederaufnahme der ausgesetzten Verfahren in vollem Umfang gewahrt werden kann. Daher ist es in parallel anhängig gemachten Rechtssachen, in denen sich die rechtliche Würdigung des Sachverhalts auf das Verhalten mehrerer Akteure bezieht (wie z. B. die Feststellung einer Vereinbarung im Sinne von Art. 101 AEUV), zu vermeiden, ein Pilotverfahren auszuwählen und in den anderen damit zusammenhängenden Rechtssachen das Verfahren auszusetzen. Eine solche rechtliche Würdigung darf nämlich nicht vorgenommen werden, ohne dass sämtliche Akteure, die eine Klage erhoben haben, angehört worden sind. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass bestimmte Nutzer Bedenken geäußert haben, was zum einen die Bestimmung und Bearbeitung von Pilotverfahren und zum anderen die Variabilität der Begründungen der von den Kammern insoweit getroffenen Entscheidungen betrifft. Andere Nutzer haben sich zwar für diese Praxis ausgesprochen, aber unterstrichen, wie wichtig es ist, dass das richtige Pilotverfahren ausgewählt wird (das sämtliche maßgeblichen Klagegründe und Argumente abdecken muss), dass das Gericht im Piloturteil alle Fragen beantwortet und dass Pilotverfahren vorrangig bearbeitet werden.

c) Verbindung von Rechtssachen

Mehrere Nutzer haben zutreffend darauf hingewiesen, dass sich mit einer frühzeitigeren Steuerung bei den Verbindungen von Rechtssachen Doppelarbeit bei Gruppen zusammenhängender Rechtssachen vermeiden lässt und dass eine Vereinfachung des Umgangs mit der Vertraulichkeit bei den wirtschaftlichen Dossiers, die Geschäftsgeheimnisse enthalten, zu erheblichen Effizienzgewinnen in Rechtssachen führen würde, die ihrem Wesen nach komplex und umfangreich sind.

d) Frühzeitige Ermittlung der offensichtlich abzuweisenden Klagen

Durch eine frühzeitige Ermittlung der Fälle von Unzulässigkeit, Unzuständigkeit und des offensichtlichen Fehlens jeglicher rechtlichen Grundlage durch den Präsidenten und die unmittelbare Vorbereitung von Entwürfen von das Verfahren beendenden Beschlüssen für den Spruchkörper durch eine zentralisierte und spezialisierte Stelle (besetzt mit Verwaltungsräten der Kanzlei und/oder Rechtsreferenten) unter der Aufsicht des Präsidenten ließen sich Effizienzgewinne für das Gericht erzielen. Diese Verwaltungsmodalitäten würden es der Kanzlei ersparen, die Klageschrift zuzustellen, und den Beklagten, eine Einrede der Unzuständigkeit oder der Unzulässigkeit zu verfassen. Dieser Ansatz hätte im Übrigen Vorteile im Hinblick auf die Kohärenz bei der Auslegung der Voraussetzungen für die Zulässigkeit von Klagen.

e) Neubewertung der internen Fristen

In Anbetracht des Rückgangs der durchschnittlichen Arbeitsbelastung pro Berichterstatter aufgrund der neuen Ressourcen des Gerichts ist (auch unter Berücksichtigung der geänderten

Besetzung der Kabinette) eine Neubewertung der internen Fristen (insbesondere für die Vorlage der Vorberichte) geboten, worauf einige Nutzer hingewiesen haben. Die positiven Auswirkungen der Verkürzung der Frist für die Vorlage des Vorberichts auf die Verfahrensdauer zeigen sich bei den Rechtssachen des geistigen Eigentums, bei denen das Gericht – im September 2018 – die interne Frist für die Vorlage des Vorberichts um 25 % verkürzt hat. Diese Verkürzung sollte auf dem Gebiet des geistigen Eigentums noch verschärft und auf Sachgebiete erstreckt werden, auf denen die Rechtssachen im Allgemeinen von mäßigem Umfang sind (insbesondere auf den Bereich des öffentlichen Dienstes, in dem die Frist für die Vorlage des Vorberichts beim Gericht vier Monate beträgt, während sie beim Gericht für den öffentlichen Dienst sechs Wochen betrug, aber auch auf nicht wirtschaftliche Rechtsstreitigkeiten, die zur Kategorie „sonstige Klagen“ gehören, wie solche über den Zugang zu Dokumenten und restriktive Maßnahmen), und zwar in einem Maße, das den Merkmalen dieser Rechtssachen entspricht. Auch wenn die vom Gericht behandelten Rechtsstreitigkeiten Besonderheiten aufweisen, die zu berücksichtigen sind, ist zum Vergleich darauf hinzuweisen, dass die interne Standardfrist für die Vorlage des Vorberichts beim Gerichtshof sechs Wochen bei den Vorlagen zur Vorabentscheidung und den Vertragsverletzungsklagen und acht Wochen bei den Klagen und Rechtsmitteln (unabhängig vom Sachgebiet) beträgt.

Um die praktische Wirksamkeit der internen Fristen zu gewährleisten, wird der Präsident des Gerichts im Rahmen der Versammlung der Kammerpräsidenten eine regelmäßige Überwachung der Einhaltung dieser Fristen innerhalb der Kammern vorzunehmen haben, was im Übrigen auch eine der Aufgaben dieser Versammlung ist.

2. Mündliches Verfahren

Es könnten Maßnahmen in Betracht gezogen werden, um den größtmöglichen Mehrwert der mündlichen Verhandlung sicherzustellen. Gemäß Art. 106 der Verfahrensordnung des Gerichts umfasst das Verfahren vor dem Gericht im Rahmen des mündlichen Verfahrens eine mündliche Verhandlung, die entweder von Amts wegen oder auf Antrag einer Hauptpartei durchgeführt wird. In dem von einer Hauptpartei gestellten Antrag auf mündliche Verhandlung sind die Gründe anzugeben, aus denen diese Hauptpartei gehört werden möchte.

Die mündliche Verhandlung ist ein wichtiger Abschnitt des Verfahrens. Sie bringt die Parteien des Rechtsstreits unmittelbar mit dem Spruchkörper zusammen und trägt in den wichtigen und/oder komplexen Rechtssachen dazu bei, das Gericht in seinem Verständnis der Akten zu unterstützen. Sie ist daher ein Faktor für die Qualität der Entscheidungen des Gerichts und ihre Akzeptanz seitens der Parteien, insbesondere der unterlegenen Partei.

Die mündliche Verhandlung ist jedoch auch mit Kosten für die Parteien und das Organ verbunden. Sie wirkt sich auf die Arbeitsbelastung der Richter aus und verlängert die Verfahren⁶⁴. Einige konsultierte Nutzer haben ausgeführt, dass die Plädoyers in ihrer Wahrnehmung bisweilen in einer bloßen Wiederholung der in den Schriftsätzen vorgebrachten Gründe und Argumente bestehen. Es sollten daher Bedingungen geschaffen werden, die vermeiden, dass mündliche Verhandlungen in Rechtssachen durchgeführt werden

⁶⁴ 2019 betrug die durchschnittliche Verfahrensdauer bei den durch Urteil erledigten Rechtssachen mit mündlicher Verhandlung 22,7 Monate und solchen ohne mündliche Verhandlung 15,1 Monate (d. h. - 33,5 %). Dieser Unterschied erklärt sich zum Teil durch die größere Komplexität der Rechtssachen, die eine mündliche Verhandlung erfordern, beruht aber auch darauf, dass eine weitere Verfahrensphase dazukommt (Anberaumung der mündlichen Verhandlung), die für sich allein zu einer Verlängerung des Verfahrens um 2,4 Monate im Jahr 2019 geführt hat.

müssen, in denen sie keinen Nutzen haben, und die, wenn ein solcher Nutzen besteht, sicherstellen, dass sie auf die entscheidungserheblichen Gesichtspunkte begrenzt werden.

Zu den empfohlenen Lösungen gehören eine stärkere Nutzung der in Art. 126 der Verfahrensordnung vorgesehenen Möglichkeit, durch Beschluss zu entscheiden, wenn der Klage offensichtlich jede rechtliche Grundlage fehlt, das Erfordernis einer eingehenderen Begründung von Anträgen der Hauptparteien auf Durchführung einer mündlichen Verhandlung, damit das Gericht die Begründetheit des Antrags prüfen und die mündliche Verhandlung auf die sie rechtfertigenden Gesichtspunkte beschränken kann, sowie die Ausweitung der Praxis, als prozessleitende Maßnahmen schriftliche Fragen an die Parteien zu richten, um Aufschluss über bestimmte, ganz punktuelle Aspekte zu erhalten, statt eine mündliche Verhandlung durchzuführen.

V. ZUSAMMENFASSUNG UND OPERATIVE SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die Reform des Gerichtssystems der Union war erforderlich, um das Gericht zu stärken und es in die Lage zu versetzen, seine Arbeitsbelastung dauerhaft zu bewältigen. Allerdings lassen sich derzeit noch keine endgültigen Schlussfolgerungen zur Effizienz des Gerichts, zur Wirksamkeit der Verdoppelung der Richterzahl und zum Nutzen und zur Wirksamkeit der Mittel, wie in Art. 3 Abs. 1 Unterabs. 2 der Verordnung 2015/2422 vorgesehen, ziehen.

Dies hat mehrere Gründe:

- Die letzte Stufe der Reform wurde im September 2019 umgesetzt, so dass der zeitliche Abstand nicht ausreicht, um ihre Auswirkungen im vorliegenden Bericht endgültig analysieren zu können;
- in Anbetracht des Wesens der gerichtlichen Tätigkeit und des Ablaufs der Verfahren tragen die Ankunft neuer Richter und die Anpassung bestimmter Arbeitsmethoden nicht sofort Früchte;
- aufgrund der Gesundheitskrise war es nicht möglich, zwischen dem 16. März und dem 25. Mai 2020 mündliche Verhandlungen durchzuführen, so dass die Ergebnisse des Jahres 2020 nicht repräsentativ sind.

Die im Zusammenhang mit dem vorliegenden Bericht vorgenommene Analyse belegt bestimmte positive Trends, die von den an den Verfahren vor dem Gericht Beteiligten (Bevollmächtigte und Anwälte), die konsultiert wurden, anerkannt wurden. Dabei handelt es sich um die folgenden Trends:

- ein erheblicher Rückgang der Verfahrensdauer;
- eine intensivere Prüfung der Rechtssachen;
- ein häufigerer Rückgriff auf erweiterte Spruchkörper.

Diese positiven Trends sind jedoch in Anbetracht der erheblichen Verringerung der durchschnittlichen Arbeitsbelastung pro Richter zu relativieren. Daher sind kurzfristig Maßnahmen zu ergreifen, um im Interesse des Rechtsuchenden alle Vorteile aus der Reform des Gerichts zu ziehen, und zwar mit dem Ziel,

- den Trend der Verkürzung der Verfahrensdauer auf die Arten von Rechtssachen zu erstrecken, bei denen die Verfahrensdauer bislang nur geringfügig oder gar nicht zurückgegangen ist (wie z. B. bei den Rechtssachen auf dem Gebiet der staatlichen Beihilfen oder des öffentlichen Dienstes);
- die Verfahrensabschnitte proaktiver und reibungsloser zu steuern, damit schnellstmöglich alle Maßnahmen ergriffen werden, um eine möglichst rasche und effiziente Bearbeitung der Rechtssache zu gewährleisten;
- Rechtssachen häufiger an die erweiterten Spruchkörper und die Große Kammer zu verweisen, was zur Kohärenz, Qualität und Autorität der Rechtsprechung beiträgt (etwa 85 % der Rechtssachen werden nach wie vor von Kammern mit drei Richtern bearbeitet).

Diese Ziele kann das Gericht mit folgenden Maßnahmen erreichen.

Art und Weise der Zuweisung der Rechtssachen

- Schaffung von neuen spezialisierten Kammern nach dem bereits für das Gebiet des geistigen Eigentums und des öffentlichen Rechts eingeführten Spezialisierungsmodell;
- verstärkte Nutzung der bestehenden Mechanismen zur Gewährleistung eines möglichst umfassenden und stabilen Gleichgewichts bei der Verteilung der Arbeitsbelastung zwischen den Richtern.

Spruchkörper

- Automatische Zuweisung der Rechtssachen auf bestimmten komplexen Gebieten (wie dem Wettbewerb oder den staatlichen Beihilfen) an Kammern mit fünf Richtern;
- verstärkter Rückgriff auf die Große Kammer oder möglicher Rückgriff auf eine mittelgroße Kammer (z. B. eine Kammer mit neun Richtern), wenn die Rechtsprechungslinien verschiedener Kammern des Gerichts divergieren oder die Rechtssache besonders bedeutende Belange betrifft.

Frühzeitige, aktive und reibungslose Steuerung des Verfahrens

- Systematische, frühzeitige und zentralisierte Prüfung der Möglichkeit, eine Klage durch Beschluss als offensichtlich unzulässig, wegen offensichtlicher Unzuständigkeit oder als offensichtlich jeder rechtlichen Grundlage entbehrend abzuweisen, bevor die Klageschrift dem Beklagten zugestellt wird;
- konkrete und eingehende Prüfung – in jeder Rechtssache – der Erforderlichkeit der Zulassung eines zweiten Schriftsatzwechsels und gegebenenfalls Festlegung der Punkte, auf den sich dieser Schriftsatzwechsel beziehen sollte;
- konkrete und eingehende Prüfung der von einer Hauptpartei angeführten Begründung bei Anträgen auf mündliche Verhandlung und, falls eine mündliche Verhandlung durchgeführt wird, Ausbau der Praxis, die Punkte festzulegen, auf die sich die mündlichen Ausführungen konzentrieren sollten;
- Beschränkung der Aussetzung von Verfahren auf die Fälle, in denen sie unter Berücksichtigung der legitimen Interessen der Parteien für eine geordnete Rechtspflege erforderlich ist;
- Verkürzung bestimmter interner Fristen, insbesondere der Frist für die Vorlage des Vorberichts;
- regelmäßige Überprüfung der Einhaltung der Fristen innerhalb der Kammern und des ordnungsgemäßen Ablaufs der Verfahren durch den Präsidenten.

Eine Neuregelung der Verteilung der gerichtlichen Zuständigkeiten zwischen dem Gerichtshof und dem Gericht ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht geboten. In Anbetracht der vorstehenden Analyse und der vom Gerichtshof 2020 verzeichneten besonders positiven Ergebnisse, die in einem erheblichen Abbau des Bestands an anhängigen Rechtssachen zum Ausdruck kommen, erscheint es sowohl möglich als auch zweckmäßig, abzuwarten, bis die Erhöhung der Zahl der Richter des Gerichts alle ihre Wirkungen – insbesondere im Hinblick auf die oben in Betracht gezogenen Entwicklungen bei der Organisation und den Arbeitsmethoden des Gerichts – entfaltet hat, bevor gegebenenfalls, wie in Art. 3 Abs. 1 Unterabs. 3 der Verordnung 2015/2422 vorgesehen, ein legislativer Antrag zur Änderung der Satzung gemäß Art. 281 Abs. 2 AEUV unterbreitet wird. Insbesondere können der zunehmende Rückgriff des Gerichts auf Spruchkörper mit fünf Richtern und die Erfahrung, die der Gerichtshof mit dem Rechtsmittelzulassungsverfahren macht, als Grundlage für

Überlegungen über eine etwaige Ausdehnung dieses Verfahrens auf Rechtssachen in anderen Bereichen dienen.

* * *

Prof. Dr. Dr. h.c. Klaus Rennert
Präsident des Bundesverwaltungsgerichts

Leipzig, 27. Februar 2020

Gutachten
über die Arbeitsweise des Allgemeinen Gerichts

erstattet dem Gerichtshof
als Grundlage für dessen Bericht für das Europäische Parlament,
den Rat und die Kommission
gemäß Art. 3 Absatz 1 der Verordnung 2015/2422

- Entwurf -

Inhaltsübersicht

- 3 - **A. Auftrag**
- 4 - **B. Die Reform durch die Verordnung 2015/2422**
- 4 - I. Maßnahmen der Verordnung
- 5 - II. Ziele der Verordnung
- 6 - **C. Analyse der Arbeitsweise des Gerichts**
- 6 - I. Quantitative Analyse
 - 1. Relevanz
 - 2. Eingangszahlen
 - 3. Erledigungszahlen
 - 4. Komplexität der Rechtssachen?
 - 5. Verfahrenslaufzeiten
 - 6. Zusammenfassung
- 20 - II. Qualitative Analyse
 - 1. Maßstäbe
 - 2. Besetzung der Richterbank
 - 3. Durchführung einer mündlichen Verhandlung
 - 4. Rechtsmittel
 - 5. Literarisches Echo
 - 6. Zusammenfassung

- 27 - **D. Veränderung in Aufgabe und Funktion des Gerichts**
- 27 - I. Grundsätzliche Überlegungen
 - 1. Vom "Gericht erster Instanz" zum eigenständigen Verwaltungsgericht der Europäischen Union
 - 2. Entlastung des Gerichtshofs
 - a) Notwendigkeit einer Entlastung des Gerichtshofs
 - b) Rechtsmittelbeschränkung
 - c) Mitwirkung bei Vorabentscheidungen
- 35 - II. Maßnahmen zur Aufwertung und Stärkung der Rolle des Gerichts
 - 1. Richter
 - 2. Innere Gerichtsverfassung
 - a) Fünferkammer als Regel
 - b) Spezialisierung der Kammern statt Fachgerichte
 - c) Große Kammer als "chambres réunies"
 - d) Plenarentscheidungen zur Geschäftsverteilung; interne Autonomie der Kammern
 - 3. Verfahrensfragen
 - a) Doppelte Berichterstattung statt Generalanwalt
 - b) Mündliche Verhandlung; diskursive Entscheidungsgründe
- 39 - III. Weiterführende Überlegungen: Reform der Klagearten?
- 40 - **E. Empfehlungen**
- 40 - I. Qualifikation und Status der Richter des Gerichts
- 40 - II. Generalanwalt
- 41 - III. Innere Gerichtsverfassung
 - 1. Änderungen der Satzung
 - 2. Änderungen der Verfahrensordnung des Gerichts
 - a) Präsident und Vizepräsident des Gerichts
 - b) Kammerpräsident
 - c) Bildung, Besetzung und Zuständigkeiten der Spruchkörper
 - d) Besondere Formationen: Große Kammer, Dreierkammer, Einzelrichter
 - e) Verhinderung, Vertretung, Beschlussfähigkeit
- 49 - IV. Rechtsmittel
- 50 - V. Zuständigkeit des Gerichts für Vorabentscheidungen

A. Auftrag

Nach Art. 3 Abs. 1 der Verordnung 2015/2422¹ soll der Gerichtshof² bis zum 26. Dezember 2020 dem Europaparlament, dem Rat und der Kommission unter Rückgriff auf "externe Berater" einen Bericht über die Arbeitsweise des Allgemeinen Gerichts³ erstatten, insbesondere

- zur Effizienz des Allgemeinen Gerichts (gemessen nach dem Verhältnis zwischen Aufwand und Ertrag),
- zur Notwendigkeit und zur Wirksamkeit der Erhöhung der Richterzahl auf 56,⁴
- zum Nutzen und zur Wirksamkeit der Ressourcen sowie
- zur Frage, ob (weitere) Spezialkammern eingerichtet werden sollten, sowie ggfs. zu anderen strukturellen Veränderungen.

Wenn dies angezeigt erscheint, soll der Gerichtshof Vorschläge für Änderungen des Statuts des Gerichtshofs der Europäischen Union unterbreiten.

Nach Art. 3 Abs. 2 der Verordnung 2015/2422 sollte der Gerichtshof bis zum 26. Dezember 2017 dem Europaparlament, dem Rat und der Kommission einen Bericht über mögliche Änderungen an der Verteilung der Zuständigkeit für Vorabentscheidungen gemäß Art. 267 AEUV erstellen, der ggfs. ebenso von Gesetzgebungsvorschlägen begleitet werden konnte. Diesen Bericht hat der Gerichtshof am 14. Dezember 2017 erstattet; er hat keine derartige Veränderung vorgeschlagen.⁵

¹ Verordnung (EU, Euratom) 2015/2422 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2015 zur Änderung des Protokolls Nr. 3 über die Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union (ABl. Nr. L 341/14).

² Die Rede ist nur vom "Gerichtshof", nicht vom "Gerichtshof der Europäischen Union".

³ "General Court" bzw. "Court Général".

⁴ Seinerzeit noch unter Einschluss zweier Richter aus dem Vereinigten Königreich. Seit 1. Februar 2020: 54 Richter.

⁵ Report submitted pursuant to Article 3(2) of Regulation (EU, Euratom) 2015/2422, nicht veröffentlicht.

B. Die Reform durch die Verordnung 2015/2422

I. Maßnahmen der Verordnung

Das Allgemeine Gericht⁶ bestand bis zum Inkrafttreten der Verordnung aus je einem Richter aus jedem Mitgliedstaat, zuletzt also aus 28 Richtern. Durch die Verordnung wurde die Richterzahl in drei Schritten erhöht; das Gericht sollte

- ab dem 25. Dezember 2015 aus 40 Mitgliedern,
- ab dem 1. September 2016 aus 47 Mitgliedern und
- ab dem 1. September 2019 aus zwei Mitgliedern je Mitgliedstaat, nach Wirksamwerden des BREXIT zum 1. Februar 2020 also aus 54 Mitgliedern

bestehen. Die erste Erhöhung um 12 weitere Richter entsprach dem ursprünglichen Wunsch des Gerichtshofs der Europäischen Union, der mit Rücksicht auf die Arbeitslast und die aufgelaufenen Rückstände geäußert worden war.⁷ Zur zweiten Erhöhung führte die Auflösung des Fachgerichts für den öffentlichen Dienst⁸ und die Eingliederung von dessen 7 Richtern in das Allgemeine Gericht. Die dritte Erhöhung um im Ergebnis weitere 7 Richter sollte die Gleichbehandlung der Mitgliedstaaten wiederherstellen.

Erwägungsgrund Nr. 7 hebt hervor, dass (auch) die Mitglieder des Allgemeinen Gerichts nach Beteiligung des in Art. 255 AEUV vorgesehenen Ausschusses berufen werden. Laut Erwägungsgrund Nr. 9 sollte mit den Richtern des Fachgerichts für den öffentlichen Dienst auch dessen nichtrichterliches Personal auf das Allgemeine Gericht übergehen, laut Erwägungsgrund Nr. 10 die weitere Erhöhung der Richterzahl in der

⁶ Gegründet als "Gericht erster Instanz" durch Beschluss 88/591/EGKS, EWG, Euratom des Rates vom 24. Oktober 1988 zur Errichtung eines Gerichts erster Instanz der Europäischen Gemeinschaften (ABl. Nr. L 319/1). Vgl. hierzu unten D.I.1.

⁷ Antwort (des Gerichtshofs) 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, übermittelt mit Schreiben des Präsidenten des EuGH vom 13. Oktober 2014 (14448/14).

⁸ Errichtet aufgrund der durch den Vertrag von Nizza in Art. 225a EGV (heute Art. 257 AEUV) geschaffenen Möglichkeit zur Einrichtung von Fachgerichten durch Beschluss des Rates vom 2. November 2004 zur Errichtung des Gerichts für den öffentlichen Dienst der Europäischen Union (ABl. Nr. L 333/7).

dritten Stufe aber nicht mit der Einstellung zusätzlicher Rechtsreferenten oder anderen Hilfspersonals einhergehen und im Ergebnis die Ausstattung mit nichttrichterlichen Hilfskräften für alle Richter gleich sein. Diese Maßgaben haben dazu geführt, dass jeder Richter grundsätzlich - statt wie bisher über drei - künftig über zwei Rechtsreferenten verfügt; zusätzlich besteht ein Pool weiterer Rechtsreferenten (vorhandener Personalbestand), der aber im Laufe der Zeit abgebaut werden soll.

II. Ziele der Verordnung

Nach den Erwägungsgründen wollte der europäische Gesetzgeber mit der Erhöhung der Richterzahl auf die gestiegene Arbeitsbelastung des Gerichts reagieren, die sich in der aufgelaufenen Zahl anhängiger Rechtssachen sowie in einer überlangen Verfahrensdauer niedergeschlagen hat (Erwägungsgrund Nr. 5). Als Ursache wird nicht nur ein Anstieg der Eingangszahlen genannt, die ihrerseits auf eine schrittweise Ausweitung der Zuständigkeiten des Gerichts⁹ zurückgeführt wird (Erwägungsgrund Nr. 1), sondern auch die Intensivierung und Diversifizierung der Rechtsakte der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union sowie der Umfang und die Komplexität der beim Gericht eingehenden Rechtssachen, und zwar insbesondere in den Bereichen Wettbewerb, Beihilfen und geistiges Eigentum (Erwägungsgrund Nr. 3).

Auch wenn die Verordnung selbst lediglich eine Erhöhung der Richterzahl vornimmt, so erwähnt sie doch, dass zur Bewältigung der beschriebenen Lage auch weitere organisatorische, strukturelle und verfahrensrechtliche Maßnahmen in Betracht kommen (Erwägungsgrund Nr. 5). Dafür spricht auch der vorliegende Berichtsauftrag, der zu Vorschlägen für dahingehende weitere Gesetzgebungsmaßnahmen auffordert, unter Einschluss der Bildung von Spezialkammern und/oder sonstigen strukturellen Änderungen (Art. 3 Abs. 1 der Verordnung).

⁹ In der Folge des Vertrages von Nizza wurden dem Gericht insb. alle Nichtigkeits- und alle Unterlassungsklagen übertragen, für die bislang der Gerichtshof zuständig gewesen war, mit Ausnahme bestimmter Fallgruppen inter-institutioneller Streitigkeiten sowie von Klagen von Mitgliedstaaten gegen Gesetzgebungsakte der Union.

C. Analyse der Arbeitsweise des Gerichts

I. Quantitative Analyse

1. Relevanz

Eine rein quantitative Untersuchung unterstellt eine gleichbleibende Aufgabenstellung des Gerichts. Sie zielt regelmäßig darauf, dauerhafte Maßnahmen von solchen vorübergehender Art zu unterscheiden.

- Kommt es darauf an, dass ein Gericht bei unveränderter Aufgabenstellung eine gestiegene (und ggfs. künftig weiter steigende) Zahl von Rechtssachen bewältigen kann, so wäre eine dauerhafte Erhöhung der Richterzahl und des nicht-richterlichen Personals, welche die Relation zwischen Fallzahl (Eingangszahl) und Richterzahl konstant hält, das gegebene Mittel.
- Kommt es - allein oder daneben - darauf an, dass ein Gericht angehäuften Rückstände abarbeiten und überlange Verfahrenslaufzeiten zurückführen kann, so handelt es sich um eine vorübergehende besondere Herausforderung, der mit einer vorübergehenden Erhöhung des Personals begegnet werden kann, die nach einiger Zeit etwa durch Nichtwiederbesetzung frei werdender Stellen wieder zurückgeführt wird. Scheidet eine solche Maßnahme in Ansehung der Richterstellen aus, etwa weil die Zahl der Richter aus anderen Gründen "gesetzt" ist, so ist das nicht-richterliche Personal oder sind anderweitige Maßnahmen in den Blick zu nehmen.

In die quantitative Analyse ist das 2005 errichtete Gericht für den öffentlichen Dienst einzubeziehen, da dieses 2016 in das Allgemeine Gericht integriert wurde. Betrachtet wird die Zeit seit Errichtung des Gerichts (1989 - 2020), wobei die letzten 7 Jahre genauer analysiert werden (2014 - 2020).

2. Eingangszahlen

Die Eingangszahlen des Gerichts - unter Einschluss des Gerichts für den öffentlichen Dienst - haben sich seit dem Anfangsjahr 1989, von wenigen "Ausreißern" abgesehen (1993, 1994 und 1997) - mit gewissen Schwankungen beständig erhöht: von anfangs um die 200 p.a. (1989-1998) über etwa 300-400 p.a. (1999-2003) und etwa 500-700 p.a. (2004-2009) bis auf 800-900 p.a. (2010-2019). Die hier besonders betrachteten Jahre 2014 verzeichnen regelmäßig zwischen 830 und 950 Eingänge, mit dem bisherigen Höchststand von 950 Eingängen im Jahr 2013.

Darin spiegeln sich naturgemäß vor allem die Erweiterungen der Union. Diese können herausgerechnet werden, setzt man die Eingangszahlen in Relation zur - gleichermaßen wachsenden - Richterzahl.¹⁰ Im ersten Jahrzehnt des Gerichts lässt sich noch keine konstante Relation von Eingängen je Richter feststellen: Den vergleichsweise eingangsschwachen Anfangsjahren mit weniger als 10 Eingängen je Richter stehen die drei erwähnten "Ausreißerjahre" 1993, 1994 und 1997 mit ca. 40 Eingängen je Richter gegenüber; man dürfte für die Zeit bis 1998 eine durchschnittliche Belastung von ca. 15 Eingängen je Richter annehmen. Nach 1998 stieg die Belastung dann auf mehr als 20 Eingänge je Richter an und erhöhte sich 2013 und 2014 nochmals auf mehr als 30 Eingänge je Richter (ohne EuGöD). Die Einrichtung des Fachgerichts für den öffentlichen Dienst im Jahr 2007 senkte die Eingangszahl je Richter (einschließlich EuGöD) nicht nennenswert. Die Vermehrung der Richterzahl seit 2014 hat sich aber spürbar ausgewirkt; seither hat sich die Zahl der Eingänge je Richter wieder auf 18,8 (im Jahr 2019) vermindert.

¹⁰ Dabei wird freilich die - sehr unterschiedliche - Einwohnerzahl der Mitgliedstaaten ebenso ausgeblendet wie andere Parameter, welche den Geschäftsanfall eines Gerichts der Union beeinflussen können (z.B. Industrialisierung, Wirtschaftskraft, Ausbildung eines allseits akzeptierten nationalen Gerichtssystems usw.).

Eingangszahlen (einschließlich EuGöD) im Vergleich zur Zahl der Richter:

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Eingänge	169	59	95	123	596	409	253	229
Richter	12 ¹¹	12	12	12	12	12	15	15
E pro Ri	14,1	4,9	7,9	10,3	49,7	34,1	16,9	15,3

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Eingänge	644	238	384	398	345	411	466	536
Richter	15	15	15	15	15	15	15	25 ¹²
E pro Ri	42,9	15,9	25,6	26,5	23,0	27,4	31,1	21,4

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Eingänge	599	580	679	740	681	775	811	795
Richter	25+7 ¹³	25+7	27+7	27+7	27+7	27+7	27+7	27+7
E pro Ri	18,7	18,1	20,0	21,8	20,0	22,8	23,9	23,4

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Eingänge	950	1069	998	912	917	834	939	
Richter	28+7	28+7	40+7	47	47	47	52 ¹⁴	
E pro Ri	27,1	30,5	28,3 ¹⁵	19,4	19,5	17,7	19,5 ¹⁶	

¹¹ Ein Richter je Mitgliedstaat, bei seinerzeit 12 Mitgliedstaaten.

¹² EU-Osterweiterung 2004.

¹³ Errichtung des Fachgerichts für den öffentlichen Dienst mit 7 Richtern durch den Vertrag von Nizza und den Beschluss des Rates der Europäischen Union vom 2. November 2004.

¹⁴ Ohne das Vereinigte Königreich und noch ohne Richter aus Bulgarien.

¹⁵ Erhöhung der Richterzahl erst zum September 2015.

¹⁶ Erhöhung der Richterzahl erst zum September 2019.

Aufschlüsselung nach Verfahrensarten seit 2014:

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020 ¹⁷
(1) Eingänge (E) beim EuG	912	831	835 ¹⁸	917	834	939	-
(2) davon Klagverfahren (K) ¹⁹	819	720	748	807	732	848	-
(3) davon Eilverfahren ²⁰	45	32	34	47	41	37	-
(4) E beim EuGöD ²¹	157	167	77 ²²				
(5) Summe (1) + (4)	1069	998	912	917	834	939	-
(6) E je Richter (E/Ri) beim EuG	32,6	29,4 ²³	19,7 ²⁴	19,5	17,7	18,8 ²⁵	-
(7) Klagen/Ri beim EuG	29,3	25,5	17,7	17,2	15,6	17	-
(8) E/Ri beim EuGöD	22,4	23,9	16,5 ²⁶				
(9) Klagen/Ri beim EuGöD ²⁷							
(10) E/Ri bei EuG und EuGöD	30,5	28,3	19,4 ²⁸				
(11) Klagen/Ri bei EuG und EuGöD							

¹⁷ Hochrechnung auf der Grundlage von ... Quartalen

¹⁸ Nicht eingerechnet sind hier die 139 vom EuGöD übernommenen Rechtssachen, um eine doppelte Berücksichtigung zu vermeiden.

¹⁹ Eingänge abzüglich der besonderen Verfahrensarten; Rechtsmittelverfahren sind als Klagverfahren erfasst.

²⁰ Überwiegend aus dem Bereich der "sonstigen Klagen".

²¹ Im Bericht über den EuGöD lässt sich keine Aufschlüsselung nach besonderen Verfahrensarten entnehmen, lediglich die Anzahl der Eilverfahren wird genannt. Aus dem Jahresbericht 2016, S. 216, Fn. 1 ergibt sich lediglich, dass der EuG 123 Rechtssachen sowie 16 besondere Verfahren vom EuGöD übernommen hat.

²² Bis 31. August 2016.

²³ Bezogen auf rechnerisch 28,23 Richter in diesem Jahr (bis 24. Dezember 2015 28 Richter, ab 25. Dezember 2015 40 Richter).

²⁴ Bezogen auf rechnerisch 42,33 Richter in diesem Jahr (bis 31. August 2016 40 Richter, ab 1. September 2016 47 Richter).

²⁵ Bezogen auf rechnerisch 50,01 Richter in diesem Jahr (bis 31. August 2019 47 Richter, ab 1. September 2019 56 Richter).

²⁶ Zur Wahrung der Vergleichbarkeit wurde die Anzahl der Eingänge (77 bis August) auf das ganze Jahr hochgerechnet (115,5).

²⁷ Keine Daten verfügbar.

²⁸ Hier konnten einfach 912 E durch 47 Richter geteilt werden, da die Gesamtzahl der Richter, EuG und EuGöD zusammengerechnet, über das gesamte Jahr identisch geblieben ist.

Überblick über die Eingangszahlen des Gerichts (einschl. EuGöD) nach Sachgebieten:

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
(1) Staatliche Beihilfen	148	73	76	39	42	134	
(2) Wettbewerb	41	17	18	38	28	23	
(3) Öffentlicher Dienst	157	167	117 ²⁹	86	93	87	
(4) Geistiges Eigentum	295	302	336	298	301	270	
(5) Sonstige Klagen	299	292	239	346	268	334	
(6) Rechtsmittel	36	36	39	-	-	-	
(7) Besondere Verfahrensarten	93	111	87 ³⁰	110	102	91	
Summe aller Eingänge	1069	998	912	917	834	939	

Die größten Gruppen unter den "sonstigen Klagen" bilden:

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Handelspolitik	31	6	17	14	15	13	
Institutionelles Recht	67	53	52	65	71	148	
Landwirtschaft	15	37	20	22	25	12	
Öffentliche Aufträge	16	23	9	19	15	10	
Restriktive Maßnahmen (Auswärtiges Handeln)	69	55	28	27	40	42	
Schiedsklausel	14	15	10	21	7	8	
Wirtschafts- & Währungspolitik	4	3	23	98	27	24	
Zugang zu Dokumenten	17	48	19	25	21	17	

Die "besonderen Verfahrensarten" setzen sich wie folgt zusammen:

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
(1) Berichtigung	5	7	5	10	12	8	
(2) Unterlassen einer Entscheidung (Urteilsergänzung)	0	0	0	1	1	1	
(3) Streit über erstattungsfähige Kosten	38	37	48	44	41	28	
(4) Prozesskostenhilfe	47	67	45	52	46	52	
(5) Einspruch gegen VU	0	0	0	0	1	0	
(6) Drittwiderspruch	0	0	0	0	0	1	
(7) Wiederaufnahme	1	0	1	2	1	1	
(8) Auslegung eines Urteils	2	0	1	2	1	1	
(9) Summe (1) bis (8)	93 ³¹	111 ³²	103 ³³	110	102	92	

²⁹ 77 Eingänge beim EuGöD bis 31. August 2016, 40 Eingänge beim EuG ab dem 1. September 2016 (163 Gesamteingänge beim EuG, davon 123 vom EuGöD übertragene).

³⁰ Nicht berücksichtigt sind - als Eingänge beim EuG - die 16 vom EuGöD übertragenen besonderen Verfahrensarten.

³¹ Ohne EuGöD, da insoweit keine Daten vorliegen.

³² Ohne EuGöD, da insoweit keine Daten vorliegen.

³³ Inklusive der 16 vom EuGöD übernommenen besonderen Verfahrensarten.

Gericht (einschließlich EuGöD), Eingänge 1999-2019 nach Sachgebieten

	1999 ³⁴	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Staatliche Beihilfen	100	80	42	51	25	46	25	28	37	55	46	42	67	36	54	148	73	76	39	42	134
Wettbewerb	34	36	39	61	43	36	40	81	62	71	42	79	39	34	23	41	17	18	38	28	23
Öff. Dienst	84	111	110	112	124	146	164	149	159 ³⁵	113	113	139	159	178	160	157	167	117 ³⁶	86	93	87
Geistiges Egt.	18	34	37	83	101	110	98	145	168	198	207	207	219	238	293	295	302	336	298	301	270
sstg. Klagen	120	126	99	86	146	158	128	135	197	179	158	207	264	220	275	299	292	239	346	268	334
* <i>Handelspol</i>																* 31	* 6	* 17	* 14	* 15	* 13
* <i>Instit.Recht</i>																* 67	* 53	* 52	* 65	* 71	* 148
* <i>Landwirt.</i>																* 15	* 37	* 20	* 22	* 25	* 12
* <i>öff. Auftr.</i>																* 16	* 23	* 9	* 19	* 15	* 10
* <i>Restrikt. M. auswärt.Hd.</i>																* 69	* 55	* 28	* 27	* 40	* 42
* <i>Schiedsklsl.</i>																* 14	* 15	* 10	* 21	* 7	* 8
* <i>Wi- & Währ</i>																* 4	* 3	* 23	* 98	* 27	* 24
* <i>Zugg zu Dok</i>																* 17	* 48	* 19	* 25	* 21	* 17
Rechtsmittel ³⁷	-	-	-	-	-	-	-	10	27	37	31	23	44	10	57	36	36	39	-	-	-
Bes. Vf.-Arten	28	11	18	18	28	40	27	34	29	87	84	77	88	78	88	93	111	87 ³⁸	110	102	91
Summe	384	398	345	411	467	536	482	582	679	740	681	774	880	794	950	1069	998	912	917	834	939

³⁴ Es ist nicht aussagekräftig, hinsichtlich der Rechtsgebiete weiter in die Vergangenheit zu gehen, da z.B. die Verfahren im Bereich geistiges Eigentum zunehmend zu "sonstigen Klagen" werden und sich die Rechtsgebiete somit immer weniger vergleichen lassen. Hinzu kommt die nicht zu vernachlässigende gestiegene Anzahl an möglichen Verfahren und Richtern durch die EU-Erweiterungen.

³⁵ Ab 2007 nur (erstinstanzliche) Eingänge beim EuGöD. Vgl. für das EuG unten "Rechtsmittel".

³⁶ 77 Eingänge beim EuGöD bis 31. August 2016, 40 Eingänge beim EuG ab dem 1. September 2016 (163 Gesamteingänge beim EuG, davon 123 vom EuGöD übertragene).

³⁷ Nur während des Bestehens des EuGöD (2006-2016).

³⁸ Nicht berücksichtigt sind - als Eingänge beim EuG - die 16 vom EuGöD übertragenen besonderen Verfahrensarten.

3. Erledigungszahlen

Um den Normalbedarf des Gerichts festzustellen, müssen die Eingangszahlen den durchschnittlichen Erledigungszahlen gegenübergestellt werden. Hier hat sich seit 1998 eine relativ konstante Erledigungszahl je Richter von 20 bis 25 Rechtssachen pro Jahr eingestellt, davon etwa zwei Drittel durch Urteil, bei Schwankungen in einzelnen Jahren nach oben wie nach unten. Es ist bemerkenswert, dass diese Relation ungeachtet der wachsenden Größe des Gerichts, des Hinzutretens des Gerichts für den öffentlichen Dienst sowie auch ungeachtet der Eingangszahlen im Wesentlichen gleich geblieben ist. Das begründet die Vermutung, dass damit die Leistungsfähigkeit des Gerichts am genauesten erfasst wird.

Erledigungszahlen des EuG (einschließlich EuGöD) sowie Relation zur Richterzahl vor 2014:

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Erlediggn	1	82	67	125	106	442	265	186
Richter	12	12	12	12	12	12	15	15
Erlediggn je Richter	0,1	6,8	5,6	10,4	8,8	36,8	17,7	12,4

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Erlediggn	186	348	659	343	340	331	339	361
Richter	15	15	15	15	15	15	15	25
Erlediggn je Richter	12,4	23,2	43,9	22,9	22,7	22,1	22,6	14,4 ³⁹

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Erlediggn	610	436	397	605	710	656	880	809	886
Richter	25+7	25+7	27+7	27+7	27+7	27+7	27+7	27+7	28+7
Erlediggn je Richter	19,1 ⁴⁰	13,6	11,7	17,8	20,9	19,3	25,9	23,8	25,3

³⁹ Die Richtervermehrung infolge der Osterweiterung der Union hat sich erst verzögert auf die Erledigungsleistung des Gerichts ausgewirkt.

⁴⁰ Das Hinzutreten des Gerichts für den öffentlichen Dienst stand für sich betrachtet einer Richtervermehrung ohne Zuständigkeitsmehrung gleich. Allerdings wurden zugleich die Zuständigkeiten des Gerichts moderat erweitert, indem Nichtigkeitsklagen und Unterlassungsklagen mit bestimmten Ausnahmen vom Gerichtshof auf das Gericht übertragen wurden.

Erledigungszahlen unter Ausweis der Erledigungen durch Urteil sowie der Relation zur Richterzahl seit 2014:

Erledigungen im Jahr	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
(1) Erledigungen beim EuG	814	987	755	895	1 009	874	
(2) davon Urteile	428	570	448	492	644	554	
(3) Erledigungen beim EuGöD	152	152	169	-	-	-	-
(4) davon Urteile	68	75	52	-	-	-	-
(5) Summe (1) + (3)	966	1 139	924	895	1 009	874	
(6) Summe (2) + (4)	496	645	500	492	644	554	
(7) Erl. je Richter beim EuG	29,1	35,0	17,8	19,0	21,5	17,5	
(8) Urteile/Ri beim EuG	15,3	20,2	10,6 ⁴¹	10,5	13,7	11,1	
(9) Erl./Ri beim EuGöD	21,7	21,7	36,2				
(10) Urteile/Ri beim EuGöD	9,7	10,7	11,1				
(11) Erl./Ri bei EuG und EuGöD	27,6	32,3	19,7				
(12) Urt./Ri bei EuG und EuGöD	14,1	18,3	10,6				

4. Zunehmende Komplexität der Rechtssachen?

Allerdings fällt auf, dass die durchschnittliche Erledigungsleistung je Richter nach 2010 abnimmt. Das kann auf die erneuten Erweiterungen der Union (2007, 2013), aber auch auf die hier zu evaluierende Strukturreform des Gerichts (seit 2015) zurückzuführen sein und hätte dann justizfremde - externe - Ursachen. Es kann aber auch darauf zurückzuführen sein, dass der Anteil eher komplexer gegenüber eher einfach gelagerter Rechtssachen zugenommen hat oder dass die anhängigen Rechtssachen generell oder doch in bestimmten Sachgebieten von zunehmender Komplexität sind und deshalb einen erhöhten Erledigungsaufwand verursachen.

Wie die Statistik der Eingänge nach Sachgebieten belegt, sind die Eingangsanteile der in der Statistik ausgewiesenen Sachgebiete im langjährigen Mittel weitgehend gleich geblieben. Das gilt namentlich für die Sachgebiete "Staatliche Beihilfen" und "Wettbewerb", deren Rechtssachen vermutlich überdurchschnittlich komplex sind, weil sie die Beurteilung schwieriger wirtschaftlicher und fiskalischer Sachverhalte erfordern.

⁴¹ Hier wirkt sich besonders die Vermehrung der Richterzahl um 12 aus.

Allerdings lagen die Eingänge im Sachgebiet "Wettbewerb" in den Jahren 2006 bis 2010 doppelt so hoch wie zuvor oder hernach; doch bewegte sich dies insgesamt auf moderatem Niveau (ca. 60 bis 80 gegenüber ca. 30 bis 40 Eingängen pro Jahr) und dürfte deshalb nicht zu einer nennenswerten Veränderung in der Gesamtbelastung des Gerichts geführt haben. Im Sachgebiet "Staatliche Beihilfen" gab es lediglich in den Jahren nach 2013 erhöhte und 2014 und 2019 besonders hohe Eingangszahlen, also in einem Zeitraum, der bereits nach der hier evaluierten Erhöhung der Richterzahl des Gerichts liegt. Am Rande erwähnenswert ist noch, dass im Jahr 2017 besonders viele Eingänge aus dem Sachgebiet "Sonstige Klagen - Wirtschafts- und Währungspolitik" (98) zu verzeichnen waren.

Welcher Aufwand typischerweise für Rechtssachen aus einem bestimmten Sachgebiet betrieben werden muss, lässt sich anhand statistischer Erhebungen allenfalls näherungsweise ermitteln. Aussagekräftig kann ein gesteigener Bedarf an außerjuristischer fachlicher Beratung sein, sei dieser innerhalb des Gerichts vorhanden (insb. Referenten mit außerjuristischem Sachverstand), sei er von außerhalb gewonnen (insb. Sachverständigengutachten und Beweisaufnahmen). Zu den internen Ressourcen waren keine Daten verfügbar. Ebensovienig wurde erhoben, in welchen Rechtssachen das Gericht externen Sachverstand beigezogen, namentlich eine Beweisaufnahme durchgeführt hat. Erhoben wurde lediglich, in welchen Rechtssachen eine mündliche Verhandlung durchgeführt wurde, die regelmäßig Voraussetzung für eine Beweisaufnahme ist (aber auch ohne solche anberaumt wird). Insgesamt lässt sich damit zur Frage einer zunehmenden Komplexität und eines wachsenden Ermittlungsaufwands der Rechtssachen anhand statistischer Daten keine valide Aussage treffen.

Anzahl der verhandelten Rechtssachen; inwiefern die mündliche Verhandlung auch eine Beweisaufnahme umfasste, ist nicht dokumentiert:

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
(1) Staatliche Beihilfen	34	38	15	26	53	29	
(2) Wettbewerb	51	37	10	40	17	19	
(3) Öffentlicher Dienst ⁴²			1	37	59	38	
(4) Geistiges Eigentum	122	135	96	145	141	137	
(5) Sonstige Klagen	172	154	120	138	113	92	
(6) Rechtsmittel	11	12	2	4	4	0	
Gesamt	390	376	244	390	387	315	

⁴² Nur EuG, für das EuGöD liegen keine Daten vor.

Die Erfahrung der nationalen Höchstgerichte zeigt allerdings, dass die Komplexität von Rechtssachen vor allem aus umweltrechtlichen sowie aus wirtschaftsrechtlichen Sachgebieten im Laufe der zurückliegenden 30 Jahre deutlich zugenommen hat. Diese Erfahrung der nationalen Höchstgerichte lässt sich für das Gericht anhand statistischer Daten weder bestätigen noch widerlegen. In Ermangelung aussagekräftiger Statistik muss auf die Befragung der aktuellen und insbesondere der bereits ausgeschiedenen Richter zurückgegriffen werden. Soweit solche Interviews schon geführt werden konnten, werden die Erfahrungen der nationalen Höchstgerichte aber durchgängig bestätigt. Das gilt zwar nicht so sehr für umweltrechtliche Sachen, mit denen das Gericht nur selten befasst wird. Es gilt aber umso mehr für wirtschaftsrechtliche Sachen, denen oft höchst komplexe Sachverhalte zugrundeliegen, deren Beurteilung außerjuristische Fachkunde (aus den Gebieten der Betriebswirtschaft, der Finanzwirtschaft u.a.) erfordert, also Sachen aus den Sachgebieten "Staatliche Beihilfen" und "Wettbewerb", auch "Handelspolitik", "öffentliche Aufträge", "Außenhandel" und "Wirtschafts- und Währungspolitik".

5. Durchschnittliche Verfahrenslaufzeiten

Trifft die Vermutung zu, dass die im langjährigen Mittel zu beobachtende Erledigungsleistung von 20 bis 25 Rechtssachen je Richter - darunter zu etwa zwei Dritteln Erledigungen durch Urteil - die "normale" Leistungsfähigkeit des Gerichts abbildet, die bei zunehmender Komplexität der Rechtssachen eher abnimmt, so müsste eine wachsende Eingangszahl ohne entsprechende Vermehrung der Richterzahl - also eine Zunahme an Eingängen, die nicht auf eine Erweiterung der Union zurückzuführen ist - zu einem Verfahrensrückstau und demzufolge zu einer Erhöhung der Verfahrenslaufzeiten geführt haben. Tatsächlich haben sich die Verfahrenslaufzeiten besonders in den Sachgebieten "Staatliche Beihilfen" und "Wettbewerb" nach 2007 deutlich erhöht, mit einem nicht mehr zuträglichen Höchststand von annähernd vier Jahren (im Durchschnitt!) bei den im Jahr 2013 erledigten Rechtssachen. Ursache scheint die höhere Eingangszahl von Wettbewerbssachen in den Jahren 2006 bis 2010 gewesen zu sein; es ist dem Gericht in den Folgejahren nicht gelungen, diese Eingangsspitze abzubauen. Dementsprechend überstieg die Zahl der zum jeweiligen Jahresende noch anhängigen Rechtssachen aus diesen Rechtsgebieten die Zahl der in diesem

Jahr neu eingegangenen Rechtssachen um ein Vielfaches, teilweise um das Vier- bis Fünffache.

Die Erhöhung der Richterzahl um 12 Richter im Jahr 2015 hat bewirkt, dass die Rückstände nicht noch weiter angewachsen sind, hat aber noch nicht nennenswert zu einem Abbau von Rückständen geführt. Allerdings konnten die Verfahrenslaufzeiten teilweise etwas zurückgeführt werden, auch wenn diese immer noch deutlich zu lang sind. Das erlaubt die Vermutung, dass mit der Personalerhöhung von 2015 (auf dann 40 Richter des EuG, noch ohne die 7 Richter des EuGöD) der personelle "Normalbedarf" des Gerichts erreicht war. Dies entspricht auch der Selbsteinschätzung des Gerichts der Europäischen Union, die dem ursprünglichen Begehren um Personalvermehrung vom 13. Oktober 2014 zugrundelag. Trifft dies zu, so müsste schon die Eingliederung des EuGöD, jedenfalls aber die zusätzliche Personalvermehrung um weitere 7 Richter im September 2019 erlauben, die Rückstände allmählich abzubauen und die Verfahrenslaufzeiten entsprechend zu verkürzen. Ob dies gelingt, lässt sich angesichts der seit September 2019 erst verflossenen kurzen Zeit noch nicht beurteilen.

Durchschnittliche Verfahrenslaufzeiten (in Monaten) der in den Jahren 2014-2020 streitig, d.h. durch Urteil oder Beschluss erledigten Verfahren des Gerichts (einschl. EuGöD):⁴³

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
(1) Urteile	26,9	24,6	21,0	19,5	23,3	19,7	
(2) Beschlüsse ⁴⁴	16,0	11,8	11,7	10,8	12,3	10,3	
(3) Rechtssachen gesamt	23,4	20,6	18,7	16,3	20,0	16,9	

⁴³ Die Jahresstatistiken des EuG weisen keine Unterscheidung nach den verschiedenen Verfahrensarten auf, sondern enthalten lediglich eine Aufteilung in "Urteile" und "Urteile und Beschlüsse", zudem findet sich die Laufzeit von "Beschlüssen", wobei besondere Verfahrensarten und Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes bei der Berechnung der durchschnittlichen Verfahrensdauer nicht berücksichtigt worden sind. Dafür gibt es eine Aufteilung im Hinblick auf die verschiedenen Sachgebiete, die deshalb hier dargestellt wird, s. Jahresbericht 2018, S. 255 f.

⁴⁴ Nur EuG; für das EuGöD liegen insoweit keine Zahlen vor.

Die Aufschlüsselung nach Sachgebieten für die Jahre ab 1999 ergibt:

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Staatliche Beihilfen ⁴⁵							
Wettbewerb ⁴⁶							
Geistiges Eigentum	16,4	9,1	16,4	19,5	15,8	17,3	21,1
Sonstige Klagen	20,7	27,5	20,7	21,3	21,6	22,6	25,6
Rechtsmittel						-	-
Gesamt EuG ⁴⁷							
Öffentlicher Dienst	18,7	15,6	18,7	17,2	17,9	19,2	19,2

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Staatliche Beihilfen	29,0	32,4	48,1	50,3	32,4	32,8	31,5
Wettbewerb	41,1	42,6	40,2	46,2	45,7	50,5	48,4
Geistiges Eigentum	21,8	24,5	20,4	20,1	20,6	20,3	20,3
Sonstige Klagen	27,8	29,5	26,0	23,9	23,7	22,8	22,2
Rechtsmittel	-	7,1	16,1	16,1	16,6	18,3	16,8
Gesamt EuG					24,7	26,7	24,8
Öffentlicher Dienst ⁴⁸	24,8	13,2	17,0	21,2	23,8	17,1	15,9

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
(1) Staatliche Beihilfen	48,1	32,5	17,4	27,2	25,5	32,0	26,4	
(2) Wettbewerb	46,4	45,8	47,7	38,2	21,6	38,3	27,0	
(3) Öffentlicher Dienst	18,7	13,7	13,0	20,3 ⁴⁹	8,9	15,6	15,2	
(4) Geistiges Eigentum	24,9	18,7	18,1	15,1	14,5	15,0	13,0	
(5) Sonstige Klagen	13,9	22,1	20,9	18,6	18,7	21,0	18,5	
(6) Rechtsmittel	26,9	12,8	14,8	15,8	14,1	21,4	n.a. ⁵⁰	
(7) Rechtssachen gesamt	16,0	23,4	20,6	18,7	16,3	20,0	16,9	

⁴⁵ Erst ab 2006 als eigenständige Kategorie in der Statistik enthalten.

⁴⁶ Erst ab 2006 als eigenständige Kategorie in der Statistik enthalten.

⁴⁷ Die durchschnittliche Verfahrenslaufzeit für alle Verfahren findet sich leider nicht in den Geschäftsberichten; lediglich bis 2010 zurück gibt es diese Zahl, vgl. Greffe du Tribunal statistique judiciaires état au 31 décembre 2019, S. 30

⁴⁸ Ab 2007 nur noch EuGöD.

⁴⁹ Erledigungen bis 31. August 2016, wobei sich die Abweichung nach oben offensichtlich aus einer Vielzahl an Beschlüssen erklärt, bei denen die Verfahren zwischenzeitlich ausgesetzt gewesen sind. Unter Ausschluss der Dauer einer etwaigen Aussetzung beträgt die Verfahrensdauer lediglich 10,0 Monate, s. Jahresbericht 2016, S. 272.

⁵⁰ Vgl. Greffe du Tribunal statistique judiciaires état au 31 décembre 2019, S. 30, obwohl ausweislich der Statistik noch 2 Rechtsmittelverfahren im Jahr 2019 erledigt worden sind.

Zum 31. Dezember des jeweiligen Jahres anhängige Verfahren nach Rechtsgebiet (EuG und EuGöD):

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Staatliche Beihilfen ⁵¹							
Wettbewerb ⁵²							
Geistiges Eigentum	17	44	51	105	158	192	196
Sonstige Klagen	538	561	579	588	633	714	670
Rechtsmittel ⁵³							
Besondere Verfahrensarten	8	3	6	7	16	31	15
Öffentlicher Dienst	169	179	156	172	192	237	130
Gesamt	732	787	792	872	999	1174	1163

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Staatliche Beihilfen	165	166	185	161	153	179	152
Wettbewerb	182	196	236	247	288	227	200
Geistiges Eigentum	249	289	316	355	382	361	389
Sonstige Klagen	326	422	371	358	416	458	438
Rechtsmittel	10	30	46	46	32	47	25
Besondere Verfahrensarten	15	18	22	23	28	36	33
Öffentlicher Dienst	310	268	219	176	186	178	235
Gesamt	1257	1389	1395	1366	1485	1486	1472

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Staatliche Beihilfen	146	507	488	461	570	527	601	
Wettbewerb	148	117	82	64	86	68	64	
Geistiges Eigentum	465	485	400	448	370	322	274	
Sonstige Klagen	487	507	488	461	570	527	601	
Rechtsmittel	43	37	36	49	9	0	0	
Besondere Verfahrensarten	36	34	46	65	41	36	40	
Öffentlicher Dienst	211	216	231	158	178	161	141	
Gesamt	1536	1903	1771	1706	1824	1641	1721	

Zum Vergleich: Restanten gesamt in den Anfangsjahren (1989-1998):

1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
168	145	173	171	661	628	616	659	1117	1007

⁵¹ Erst ab 2006 statistisch eigenständig erfasst.

⁵² Erst ab 2006 statistisch eigenständig erfasst.

⁵³ Erst ab Gründung des EuGöD hatte das EuG Rechtsmittel zu behandeln.

6. Zusammenfassung

Die quantitative Analyse unterstellt eine unveränderte Aufgabenstellung des Gerichts sowie eine unveränderte Arbeitsweise, d.h. einen im wesentlichen gleichbleibenden Einsatz der vorhandenen personellen und sächlichen Ressourcen.

Die erhobenen statistischen Daten für die Jahre seit Errichtung des Gerichts 1989 - seinerzeit als "Gericht des ersten Rechtszuges" - bieten zwar keine eindeutig sichere, wohl aber eine hinlänglich valide Grundlage für die nachstehenden Feststellungen.

Die durchschnittliche Leistungsfähigkeit des Gerichts liegt bei etwa 20 bis 25 Verfahren je Richter und Jahr. Hiervon entfallen etwa zwei Drittel auf Verfahren, die durch Urteil zu erledigen sind. Bei zunehmender Komplexität der Rechtssachen nimmt die durchschnittliche Leistungsfähigkeit ab und bewegt sich auf den unteren Rand des angegebenen Korridors zu.

Die Geschäftslast des Gerichts beläuft sich seit einigen Jahren einigermaßen konstant zwischen 800 und 1.000 Verfahren (Neueingängen) pro Jahr (unter Einschluss der Rechtssachen aus dem Sachgebiet "öffentlicher Dienst"). Diese Geschäftslast erfordert eine "Normalbesetzung" des Gerichts mit 40 Richtern.

Bis zum Jahr 2014 hatten sich allerdings erhebliche Rückstände aufgebaut, die in einigen Sachgebieten (Beihilfen; Wettbewerb) ein Vielfaches der jährlichen Eingänge betragen und demzufolge von durchschnittlichen Verfahrenslaufzeiten von bis zu fünf Jahren führten, was inakzeptabel ist. Die Erhöhung der Richterzahl auf zunächst 40 Richter (2015) hat ein weiteres Anwachsen der Rückstände verhindert, die Eingliederung des Gerichts des öffentlichen Dienstes (2016) und die weitere Erhöhung der Richterzahl auf insgesamt 53 (54) Richter (2019) erlaubt eine allmähliche Rückführung der Rückstände und dementsprechend eine Verkürzung der Verfahrenslaufzeiten. Akzeptable Umstände sind freilich längst noch nicht erreicht.

II. Qualitative Analyse

1. Maßstäbe

Zur verlässlichen Beurteilung eines Gerichts muss - über die rein quantitative Betrachtung hinaus - auch die Qualität seiner Rechtsprechung einbezogen werden. Natürlich lässt sich auch diese nicht unmittelbar, sondern nur anhand von Hilfsindikatoren beurteilen. Insofern kommen in Betracht:

- Anteile der Behandlung von Rechtssachen in der Kammer in Dreier- oder in Fünferbesetzung bzw. in einer Großen Kammer⁵⁴
- Anteile der Behandlung von Rechtssachen im schriftlichen Verfahren oder aufgrund mündlicher Verhandlung
- Akzeptanz der Entscheidungen bei den Prozessbeteiligten ausweislich der Rechtsmittel: Anfechtungsquoten; Erfolgsquoten
- Akzeptanz der Entscheidungen in der Fachöffentlichkeit ausweislich des literarischen Echos

2. Besetzung der Richterbank

Internationale Gerichte bevorzugen in aller Regel größere Besetzungen der Richterbank. Als Begründung dient zumeist das Bestreben, möglichst viele der Staaten, die der jeweiligen Gerichtsbarkeit unterworfen sind, auf der Richterbank repräsentiert zu sehen. Auch wenn dieses Motiv unbestreitbar seine Berechtigung hat, ist es doch mit dem anderen Motiv, möglichst qualitätvolle Entscheidungen herbeizuführen, nicht deckungsgleich. Die juristische Qualität einer Entscheidung (und die Qualität einer Rechtsprechungslinie in der Kette der Entscheidungen) hängt zwar durchaus auch mit der Größe des entscheidenden Spruchkörpers zusammen. So sind Kollegialentscheidungen regelmäßig niveauvoller als Einzelrichterentscheidungen. Allerdings nimmt die Qualität nicht linear mit der Größe des Kollegiums zu. Grund für die Qualität der Kollegialentscheidung ist die Diskursfähigkeit des Kollegiums, und diese

⁵⁴ Das Plenum des EuG (in der Verfahrensordnung als Vollversammlung bezeichnet) ist nach Art. 42 Abs. 1 der Verfahrensordnung nicht zu inhaltlichen Entscheidungen berufen.

hängt (neben anderen Faktoren, etwa der Informiertheit der Richter über eine Sache, ihrer Sprachbeherrschung usw.) auch von der Zahl der Diskursteilnehmer ab. Die langjährigen Erfahrungen der nationalen Höchstgerichte belegen, dass eine Fünferbesetzung insofern optimal ist, d.h. dass eine Dreierbesetzung tendenziell zu schmal ist, während Kollegien mit mehr als fünf Richtern dazu neigen, nicht mehr alle Mitglieder des Kollegiums gleichermaßen am Diskurs zu beteiligen.

Gemessen hieran zeigt sich, dass das Allgemeine Gericht offenbar ebenfalls die Fünferbesetzung als angemessen favorisiert, jedoch aus dem Sachzwang möglichst effektiven Personaleinsatzes zehn Jahre lang ganz überwiegend in Dreierbesetzung entschieden hat.

So ist vorab festzuhalten, dass die Dreier- oder Fünferbesetzung die Standardbesetzung für Urteilsverfahren bildet. Dem Einzelrichter wurden selten bis nie Urteilsverfahren zur Entscheidung übertragen; er dürfte nur für die "sonstigen Verfahrensarten" (Berichtigungen, Erläuterungen, Kostensachen usw.) zuständig gewesen sein. Umgekehrt wurde eine Sache auch nur in seltenen Ausnahmefällen an die Große Kammer verwiesen (die derzeit eine übergroße Kammer aus 15 Mitgliedern ist). Das Plenum wird nach der Verfahrensordnung nicht als Rechtsprechungsorgan tätig.

Die Wahl zwischen der Dreier- und der Fünferbesetzung spiegelt die Belastung des Gerichts. Bis zum Jahr 2007 wurden zwischen 11 % und 17 % aller streitigen Entscheidungen in Fünferbesetzung entschieden. In den Folgejahren, also in den Jahren steigender Eingangszahlen und zunehmender Verfahrenslaufzeiten, sank der Anteil auf weniger als 5 %, teilweise sogar auf weniger als 1 %. Erst in den Jahren 2018 und 2019 wurde der Anteil der Entscheidungen in Fünferbesetzung wieder etwas erhöht (2018: 8,6%; 2019: 6,8%). Das lässt den Schluss zu, dass das Gericht selbst die Fünferbesetzung als eigentlich angemessen ansieht, sich hieran jedoch durch eine zu große Geschäftslast gehindert sah und wohl weiterhin sieht.

Von den in dem betreffenden Jahr durch streitige Entscheidung (Urteil oder Beschluss⁵⁵) erledigten Rechtssachen wurden entschieden:⁵⁶

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
(1) durch 1 Richter	15	14	7	7	2	0
(2) durch 3 Richter	277	276	510	355	378	510
(3) durch 5 Richter	39	64	62	55	52	17
(4) durch die Große Kammer	0	0	6	0	2	0
(5) Rechtsmittelkammer	-	-	-	-	7	26
(6) Präsident des Gerichts	8	7	25	19	16	52
(7) Summen (1) bis (6)	339	361	610	436	457	605

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
(1) durch 1 Richter	0	3	0	0	0	0
(2) durch 3 Richter	445	423	604	592	596	699
(3) durch 5 Richter	29	8	25	9	8	16
(4) durch die Große Kammer	0	2	0	0	0	0
(5) Rechtsmittelkammer	31	37	29	37	58	53
(6) Präsident des Gerichts	50	54	56	50	40	46
(7) Summen (1) bis (6)	555	527	714	688	702	814

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
(1) durch 1 Richter	9	5	0	5	5	
(2) durch 3 Richter	886	654	751	863	760	
(3) durch 5 Richter	11	12	18	87	59	
(4) durch die Große Kammer	0	0	0	0	1	
(5) Rechtsmittelkammer	37	38	46	11	2	
(6) Präsident des Gerichts	44	46	80	43	47	
(7) Summen (1) bis (6)	987	755	895	1009	874	

⁵⁵ Für die Entscheidungen durch Urteil finden sich in den Unterlagen keine Daten, weshalb hier die Gesamtzahl dargestellt wird.

⁵⁶ Vor das Jahr 2003 zurückzugehen, erscheint in diesem Kontext nicht sinnvoll.

3. Durchführung einer mündlichen Verhandlung

Für die Qualität einer richterlichen Entscheidung ist ebenfalls wichtig, ob und in welcher Weise die Streitparteien in den Diskurs des Spruchkörpers einbezogen werden. Dabei erweist sich die mündliche Verhandlung dem bloß schriftlichen Verfahren insofern als überlegen, als sie die Gelegenheit bietet, Rechtsstandpunkte zu erläutern, Missverständnisse auszuräumen und praktische Folgen einer möglichen Entscheidung zu diskutieren.

Die Statistik belegt eine erfreulich hohe Verhandlungsquote; auf die Durchführung einer mündlichen Verhandlung wurde nur in der Minderzahl der Verfahren verzichtet. Allerdings belegt die Statistik nicht, ob und in welcher Weise die mündliche Verhandlung für ein Rechtsgespräch mit den Streitbeteiligten genutzt wurde; die Verfahrensordnung schreibt dies nicht vor, verbietet es freilich auch nicht.

Von den durch Urteil erledigten Sachen wurden im schriftlichen Verfahren oder nach mündlicher Verhandlung entschieden:

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
ohne mündliche Verhandlung	112	166	164	233	189	218	
nach mündlicher Verhandlung	316	404	284	259	455	336	

4. Rechtsmittel

Rechtsmittelquoten können in aller Regel nur ein zu niedriges Niveau einer Judikatur belegen, nicht jedoch umgekehrt auch ein besonders hohes (gutes) Niveau. (Allenfalls kann ein Rechtsmittel gegen eine innovative Entscheidung das Rechtsmittelgericht seinerseits zu Innovationen veranlassen; aber das belegt dann *dessen* Qualität.)

Stellt man dies in Rechnung, so bieten die Rechtsmittelquoten bei dem Allgemeinen Gericht keine Auffälligkeiten. Von den anfechtbaren Entscheidungen des Gerichts wurden zwischen 20% und 30% mit Rechtsmitteln zum Gerichtshof angefochten, in 12% bis 25% der Anfechtungen mit Erfolg. Die Änderungsquote (d.h. das Verhältnis

der abändernden Entscheidungen des Gerichtshofs zu den anfechtbaren Entscheidungen des Gerichts) lag demzufolge zwischen 3,5% und 5,5%. Diese Quoten weichen nicht von den Erfahrungswerten in nationalen Rechtsmittelzügen ab.

Wenig aussagekräftig sind hingegen Anträge auf Urteilsberichtigung oder Urteilsergänzung (wegen Übergehens eines Klagebegehrens: "omission de statuer"). Sie belegen zwar handwerkliche Fehler; doch ist die Fehlerquote hiernach sehr gering (vgl. Verfahrenszahlen oben Seite 10) und verbleibt jedenfalls im Bereich des menschlich Erwartbaren.

Rechtsmittelquoten (Anfechtungsquoten, Änderungsquoten) der Jahre 2014-2020:

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
(1) anfechtbare Entscheidungen	561	761	626	616	714	851	
(2) mit Rechtsmitteln angefochten ⁵⁷	110	203	163	137	194	255	
(3) Anfechtungsquote (in %)	20%	27%	26%	22%	27%	30%	
(4) Rechtsmittel erfolgreich	29	27	21	34	27		
(5) davon Sachentscheidung des EuGH	18	20	12	23	12		
(6) davon Zurückverweisung ans EuG	11	7	9	11	15		
(7) Erfolgsquote (4 / 2)	26,4%	13,3%	12,9%	24,8%	13,9%		
(8) Änderungsquote (4 / 1)	5,2%	3,5%	3,4%	5,5%	3,8%		

⁵⁷ Die Regelung über die Zulassung von Rechtsmitteln gegen Entscheidungen des EuG in Art. 58a der Satzung des EuGH ist erst im April 2019 neu geschaffen worden. Entsprechend liegen bislang (offenbar) noch keine statistischen Erhebungen hierzu vor.

5. Literarisches Echo

In der deutschen Fachöffentlichkeit ist das Echo auf die Judikatur des Gerichts vergleichsweise gering. Sie wird vornehmlich von der Gattung der Kommentarliteratur registriert, deren Interesse darauf gerichtet ist, das jeweilige Rechtsgebiet - etwa das Beihilfen- oder das Kartellrecht der Europäischen Union - systematisch darzustellen und so dem künftigen Rechtsanwender einen leichteren Zugang zu verschaffen. Hier wird eine dogmatische Kritik der Judikatur nicht erwartet und selten geleistet. Auch die veröffentlichten Aufsätze in Fachzeitschriften beschränken sich in aller Regel darauf, die besprochene(n) Entscheidung(en) inhaltlich zu referieren und in die Entwicklung der Rechtsprechung einzuordnen. Eine kritische Rezension findet selten statt. Das mag auch daran liegen, dass als Autoren solcher Veröffentlichungen selten Rechtswissenschaftler in Erscheinung treten; zumeist handelt es sich um Beiträge von Praktikern (Rechtsanwälten oder Verwaltungsbeamten). Damit erfährt das Gericht eine deutlich geringere Aufmerksamkeit in der Literatur als der Gerichtshof.

Auswertung der EuZW, Jahrgänge 2017-2020:⁵⁸

	2017	2018	2019	2020 ⁵⁹
Urteilsabdrucke	3	3	3	0
Urteilsbesprechungen/Anmerkungen	2	2	4	0
In Aufsätzen ausführlicher thematisiert	5	5	4	1
Übersichtsaufsätze zur Entwicklung der Rspr. auf einem Rspr.-Gebiet des EuG	4	3	5	1

Auswertung juris:⁶⁰

	2017	2018	2019	2020 ⁶¹
Über juris verfügbare Anmerkungen	1	1	0	0

⁵⁸ Es fiel bei Durchsicht der genannten EuZW-Jahrgänge auf, dass die Rechtsprechung des EuGH ein Vielfaches an Beachtung findet. So waren sicherlich mehr als 50 Urteile pro Jahr abgedruckt und mehr als 15 rezensiert. Urteile des EuG wurden in der Regel nur abgedruckt, wenn sie auch in der gleichen Ausgabe besprochen wurden.

⁵⁹ Bis Heft 3/2020.

⁶⁰ Hier sind nur die Treffer aufgeführt, die eine unmittelbar über juris aufrufbare Rezension beinhalten. Aufgrund der Suchfunktionen bei juris kann nicht unmittelbar auf Rezensionen in anderen Medien zugegriffen bzw. Informationen über das Vorliegen von Besprechungen erlangt werden. Dies würde ein Aufrufen jedes einzelnen EuG-Urteils über juris erfordern, da nur dort vermerkt ist, in welchen Zeitschriften das Urteil abgedruckt und ggf. besprochen ist. Dieser Aufwand konnte in der zur Verfügung stehenden Zeit nicht geleistet werden.

⁶¹ Bis Heft 3/2020.

6. Zusammenfassung

Unmittelbar aussagekräftige Indikatoren über die fachliche Qualität der Rechtsprechung des Gerichts fehlen. Die Anfechtungs- wie die Änderungsquote bei Rechtsmitteln zeigen keine Auffälligkeiten, belegen also insb. keine unzulängliche Qualität der Rechtsprechung.

Einem internationalen Gericht - zumal einem Höchstgericht - unangemessen ist jedoch die langjährige und ganz überwiegende Praxis des Gerichts, über Klagverfahren (Urteilsverfahren) in Dreierbesetzung zu entscheiden. Angemessen wäre stattdessen eine Fünferbesetzung. Die Praxis des Gerichts belegt, dass das Gericht dies selbst so sieht und die Dreierbesetzung in den Jahren 2008 bis 2017 lediglich wegen der übergroßen Verfahrenslast zur Regel hat werden lassen. In jüngster Zeit wurden Entscheidungen in Fünferbesetzung wieder zahlreicher.

D. Veränderungen in Aufgabe und Funktion des Gerichts

I. Grundsätzliche Überlegungen

1. Vom "Gericht erster Instanz" zum eigenständigen Verwaltungsgericht der Europäischen Union

Das Gericht wurde 1988 als "Gericht erster Instanz" errichtet.⁶² Schon die damalige Bezeichnung kennzeichnete seine ursprüngliche Funktion als Instanzgericht für den Gerichtshof: In Verfahren, in denen auch Tatfragen zu klären sind, sollte das Gericht dem Gerichtshof vorgeschaltet werden, um dieses von Tatfragen zu entlasten.⁶³ Der Gerichtshof sollte aber für die Rechtsfragen zuständig bleiben. Dementsprechend sollte gegen seine Entscheidungen ein auf Rechtsfragen beschränktes Rechtsmittel zum Gerichtshof statthaft sein. Dass dies "nach Maßgabe der Satzung (des Gerichtshofs)" gelten sollte, erlaubte nach ganz einhelliger Meinung nicht, das Rechtsmittel zum Gerichtshof bestimmten Zulassungsbeschränkungen zu unterwerfen.

Durch den Vertrag vom Nizza vom 26.02.2001 wurde die Zuständigkeit des Gerichts deutlich erweitert. Art. 225 EGV sah nunmehr drei Gruppen möglicher Zuständigkeiten vor:

- Entscheidungen im ersten Rechtszug über bestimmte Direktklagen; insofern wurde die bisherige Regelung von 1988 im Wesentlichen ins Primärrecht übernommen;
- Entscheidungen über Rechtsmittel gegen Entscheidungen der "gerichtlichen Kammern", die in Anwendung des neuen Art. 225a EGV gebildet werden konnten; auf dieser Grundlage wurde 2006 (nur) das Fachgericht⁶⁴ für den öffentlichen Dienst (EuGöD) eingerichtet;
- bestimmte Vorabentscheidungen, sofern die Satzung dies bestimmte.

⁶² Art. 168a EWG-Vertrag; Beschluss des Rates vom 24.10.1988 (88/591/EGKS, EWG, Euratom), ABl. EG Nr. L 319/1.

⁶³ Vgl. die Erwägungsgründe zum Beschluss des Rates vom 24.10.1988, ebd.

⁶⁴ Die "gerichtlichen Kammern" heißen seit dem Vertrag von Lissabon "Fachgerichte".

Auch wenn das Gericht in Ansehung des Fachgerichts für den öffentlichen Dienst nunmehr selbst Rechtsmittelgericht war, wurde seine Bezeichnung als "Gericht erster Instanz" beibehalten. Damit kam unverändert seine Ausrichtung auf den Gerichtshof und seine Funktion als vorgeschaltete Instanz zu dessen Entlastung zum Ausdruck. Das fand darin seinen Niederschlag, dass Art. 225 EGV hinsichtlich jeder der drei Gruppen möglicher Zuständigkeiten ein Rechtsmittel zum Gerichtshof vorsah.

Art. 225 EGV ist durch die Verträge von Lissabon vom 13.12.2007 in Art. 256 AEUV übernommen worden. Jetzt wurde die Bezeichnung des Gerichts geändert; es heißt nunmehr "Gericht" und nicht länger "Gericht des ersten Rechtszugs". Diese Änderung der Terminologie änderte aber nichts in der Sache. Sie berücksichtigte, dass das gleichzeitig errichtete Fachgericht für den öffentlichen Dienst für dieses Sachgebiet die Funktion eines erstinstanzlichen Gerichts übernahm. Abgesehen davon entsprach Art. 256 AEUV der Vorgängervorschrift des Art. 225 EGV wortgleich.

In der seither verstrichenen Zeit ist diese Ausrichtung auf den Gerichtshof zweifelhaft geworden. Vielmehr haben sich das Gericht einerseits, der Gerichtshof andererseits auseinander entwickelt und je eigenständige Funktionen übernommen: Während der Gerichtshof im Wesentlichen das "Gericht der Mitgliedstaaten" sowie in zunehmendem Maße das Verfassungsgericht der Europäischen Union ist, ist das Gericht in die Funktion eines Verwaltungsgerichts der Union eingetreten, also des Gerichts, dem die Kontrolle der Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns der Kommission, der Einrichtungen und Agenturen und sonstigen Verwaltungsbehörden der Union obliegt.

Diese Entwicklung ist zu begrüßen. Sie sollte bewusst aufgegriffen und ausgestaltet werden. Die veränderte Aufgabenstellung und Funktion des Gerichts legt eine Aufwertung und Stärkung der Rolle des Gerichts nahe. Dies kommt in seiner neuen Bezeichnung als "Allgemeines Gericht" bereits zum Ausdruck. Die Erhöhung der Richtierzahl bietet hierzu Gelegenheit und schafft auch das dazu nötige Potenzial.

2. Entlastung des Gerichtshofs

Die Neubestimmung von Aufgabenstellung und Funktion des Gerichts führt zwingend auch zu einer Neubestimmung seines Verhältnisses zum Gerichtshof. Es liegt nahe, diese Neubestimmung dazu zu nutzen, den Gerichtshof zu entlasten. Eine solche Entlastung erscheint dringend geboten (a). In der Konsequenz der bisherigen Überlegungen empfiehlt es sich, hierzu beim Rechtsmittelrecht anzusetzen (b). Außerdem sollte darüber nachgedacht werden, in bestimmtem Umfang von der durch Art. 256 Abs. 3 AEUV vorgesehenen Möglichkeit Gebrauch zu machen, das Gericht an der Erledigung von Vorabentscheidungsersuchen zu beteiligen (c).

a) Notwendigkeit einer Entlastung des Gerichtshofs

Der Gerichtshof ist auf eine Entlastung dringend angewiesen, wie die Entwicklung seiner Eingangszahlen und insb. deren Verhältnis zur Richterzahl belegen.

Eingangszahlen beim EuGH und Relation zur Richterzahl seit 2014:

	2014	2015	2016	2017	2018	2019 ⁶⁵	2020
(13) Eingänge beim EuGH	622	713	692	739	849	-	-
(14) davon Rechtsmittel ⁶⁶	111	215	175	147	199	-	-
(15) davon VertragsverletzgsVf.	57	37	31	41	57	-	-
(16) davon VorabentscheidgsVf.	428	436	470	533	568	-	-
(17) Eingänge pro Richter	22,2	25,5	24,7	26,4	30,3	-	-
(18) Rechtsmittel/Ri	4	7,7	6,3	5,3	7,1	-	-
(19) Vertragsverletzgs.Vf./Ri	2	1,3	1,1	1,5	2	-	-
(20) Vorabentschdgs.Vf./Ri	15,3	15,6	16,8	19,0	20,3	-	-

Zwar sind trotz der deutlich gestiegenen Arbeitslast die Verfahrenslaufzeiten beim Gerichtshof im Wesentlichen gleich geblieben.

⁶⁵ Für 2019 liegen für den EuGH noch keine Zahlen vor.

⁶⁶ Inklusive Rechtsmittel im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes oder betreffend Streithilfe.

Durchschnittliche Verfahrenslaufzeiten (in Monaten) der streitig, d.h. durch Urteil oder Beschluss erledigten Verfahren des EuGH:

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
(1) Vorabentscheidungsverfahren	15	15,3	15	15,7	16		
Eilvorabentscheidungsverfahren	2,2	1,9	2,7	2,9	3,1		
Beschleunigtes Vf.	3,5	5,3	4	8,1	2,2		
(2) Klagen	20	17,6	19,3	20,3	18,8		
Beschleunigtes Vf. ⁶⁷				9			
(3) Rechtsmittel	14,5	14	12,9	17,1	13,4		
Beschleunigtes Vf. ⁶⁸			10,2				

Das ließ sich aber nur durch eine überaus strikte Strukturierung der internen Arbeits- und Entscheidungsabläufe des Gerichtshofs, insbesondere durch rigide Fristvorgaben an die Berichterstatter erreichen. Diese Strukturierung trägt den Charakter einer Notmaßnahme, die bei anderen Höchstgerichten nicht oder jedenfalls nicht in dieser Rigidität zu beobachten ist. Es erscheint als wünschenswert, Maßnahmen zu ergreifen, die künftig eine Lockerung oder gar einen Verzicht auf diese Notmaßnahmen erlauben.

b) Rechtsmittelbeschränkung

Solange das Gericht dem Gerichtshof als bloßes Instanzgericht untergeordnet war, lag nahe, dass seine Entscheidungen grundsätzlich im Rechtsmittelwege der Überprüfung durch den Gerichtshof unterlagen. Wird diese Ausrichtung auf den Gerichtshof gelöst und tritt das Gericht mit eigener, von derjenigen des Gerichtshofs verschiedener Aufgabenstellung neben den Gerichtshof, so bilden Rechtsmittel zum Gerichtshof nicht mehr die Regel, sondern eine begründungsbedürftige Ausnahme. Das ist auch systemgerecht; die Behandlung derartiger Rechtsmittel sind für den Gerichtshof eigentlich funktionsfremd, betreffen sie doch das Verwaltungsrecht der Union und

⁶⁷ Statistisch nicht relevant, da lediglich 3 Anträge gestellt für das gesamte Jahr 2018, Jahresbericht 2018, S. 145.

⁶⁸ Statistisch nicht relevant, da lediglich 1 Antrag für das Jahr 2016 gestellt worden ist, Jahresbericht 2018, S. 145.

damit regelmäßig andere Rechtsmaterien als diejenigen, mit denen sich der Gerichtshof in seiner originären Funktion als Gerichtshof für die Mitgliedstaaten und für Verfassungsfragen zu befassen hat.

Rechtsmittel zum Gerichtshof gegen Entscheidungen des Gerichts sollten allerdings nicht vollkommen ausgeschlossen werden. Der Funktion und Aufgabe von Gericht und Gerichtshof entspräche aber, sie auf Fälle von Divergenz oder von grundsätzlicher Bedeutung für das Unionsrecht oder für einzelne Mitgliedstaaten zu beschränken. Eine derartige Beschränkung müsste in der Satzung vorgesehen werden, was Art. 256 Abs. 1 UAbs. 2 AEUV erlaubt. Die Fallgruppe der Divergenz oder der grundsätzlichen Bedeutung für das Unionsrecht (und dessen Fortentwicklung) schließt den unerlässlichen Mindeststandard für ein Rechtsmittel zum Gerichtshof auf, den Art. 256 Abs. 2 UAbs. 2, Abs. 3 UAbs. 3 AEUV mit einer "ernsten Gefahr für die Einheit oder Kohärenz des Unionsrechts" umschreibt, geht aber in einer von der künftigen Rechtsprechung noch näher zu bestimmenden Weise darüber hinaus. Die Fallgruppe der (besonderen) Bedeutung für einzelne Mitgliedstaaten hat demgegenüber mögliche politische oder wirtschaftliche Konsequenzen von gravierendem Ausmaß für bestimmte Mitgliedstaaten im Blick, wie dies namentlich im Beihilfenrecht mitunter der Fall sein mag.

Würden die Rechtsmittel zum Gerichtshof nicht wie derzeit nur in wenigen Sonderfällen, sondern generell in der beschriebenen Weise beschränkt, so könnte der Gerichtshof von seinen Aufgaben als Rechtsmittelgericht in einem bestimmten Umfang entlastet werden. Die Einschränkung oder Vermeidung von Rechtsmitteln zum Gerichtshof würde dessen Arbeitslast zwar nicht gravierend, wohl aber doch nennenswert vermindern:

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
(1) Eingänge beim EuGH	622	713	692	739	849		
(2) davon Rechtsmittel ⁶⁹	111	215	175	147	199		
(3) Anteil (2) an (1) in %	17,8	30,2	25,3	19,9	23,4		

⁶⁹ Inklusive Rechtsmittel im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes oder betreffend Streithilfe, wobei diese Verfahren kaum ins Gewicht fallen (Höchstzahl waren 9 Eingänge im Jahr 2015).

c) Mitwirkung bei Vorabentscheidungen

Zum anderen könnte das Allgemeine Gericht - neben seiner originären Aufgabe als Verwaltungsgericht der Europäischen Union - auch Teile der Aufgaben des Gerichtshofs übernehmen-. Art. 256 Abs. 3 AEUV erlaubt dies für die Verfahrensart der Vorabentscheidungen. In prinzipieller (systematischer) Hinsicht spricht dagegen, dass Vorabentscheidungen für das Allgemeine Gericht seinerseits funktionsfremd wären; die angestrebte Akzentuierung der funktionellen Unterscheidung zwischen Allgemeinem Gericht und Gerichtshof würde an dieser Stelle wieder verwischt. Dem ist freilich entgegenzuhalten, dass der Gerichtshof dringend der Entlastung bedarf und dass die soeben empfohlene Entlastung im Bereich der Rechtsmittel bei weitem nicht ausreicht, um die Überlastung des Gerichtshofs auf eine akzeptable Belastung zurückzuführen.

Der Gerichtshof hat gemäß Art. 3 Abs. 2 der Verordnung (EU, Euratom) 2015/2422 am 14. Dezember 2017 einen Bericht über die Möglichkeit einer Verteilung der Zuständigkeiten für Vorabentscheidungen nach Art. 267 AEUV vorgelegt.⁷⁰ Darin hat er sich dagegen ausgesprochen, von der Möglichkeit des Art. 256 Abs. 3 AEUV Gebrauch zu machen. Zur Begründung hat der Gerichtshof im Wesentlichen vorgebracht:

- Schwierigkeit, die für eine Übertragung der Zuständigkeit an das Allgemeine Gericht geeigneten Rechtsgebiete hinlänglich sicher zu bezeichnen
- Gefahr divergierender Rechtsprechung zwischen dem Gerichtshof und dem Allgemeinen Gericht
- Unterschiede in der Verfahrensweise; das Gericht ist bislang nicht dazu eingerichtet, auf der Grundlage sämtlicher Amtssprachen der EU zu judizieren
- Rechtsmittel an den Gerichtshof würden das Verfahren verlängern statt verkürzen, was die Entlastungswirkung für den Gerichtshof aufheben und die Gerichte der Mitgliedstaaten von Vorlagen abhalten könnte

Diesen Bedenken muss Rechnung getragen werden. Sie schließen freilich nicht abschließend aus, über eine Entlastung des Gerichtshofs bei den Vorabentscheidungen

⁷⁰ Vgl. oben Fn. 4.

weiter nachzudenken. Dahingehende Überlegungen sollten sich von folgenden Eckpunkten leiten lassen:

Richtig und geboten ist, dass die mitgliedstaatlichen Gerichte ihre Vorabentscheidungsersuchen ausnahmslos an den Gerichtshof richten. Denkbar ist jedoch, dass der Gerichtshof ein solches Vorabentscheidungsersuchen seinerseits an das Allgemeine Gericht abgibt. Diese Verfahrensweise würde dem Gerichtshof gestatten, das Vorabentscheidungsersuchen nach seiner eigenen Verfahrensordnung zur Kenntnis zu nehmen und dessen Bedeutung für das Unionsrecht zu beurteilen.

Eine derartige Delegation an das Allgemeine Gericht kommt ferner nicht beliebig, sondern nur bei Vorliegen oder Nichtvorliegen bestimmter Voraussetzungen in Betracht.

- Zum einen müsste es sich um ein Vorabentscheidungsersuchen handeln, welches ein bestimmtes, in der Satzung festgelegtes Sachgebiet betrifft. Das setzt schon Art. 256 Abs. 3 AEUV voraus. Nach dem hier zugrundegelegten Konzept einer klaren Funktionenverteilung und -zuweisung zwischen Gericht und Gerichtshof empfiehlt sich, eine Delegation an das Allgemeine Gericht nur in solchen Sachgebieten zu erlauben, die im Schwerpunkt vom Allgemeinen Gericht bearbeitet werden, in der Judikatur des Gerichtshofs aber eher am Rande stehen. Denkbare Sachgebiete wären hiernach etwa das Beihilfenrecht, das Wettbewerbsrecht (Kartellrecht), das Dienstrecht und das Markenrecht (geistiges Eigentum). Die Statistik zeigt die mögliche Entlastungswirkung für den EuGH:

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
(1) Vorabentsch.-Ersuchen insg.	428	436	470	533	568		
(2) davon Staatl. Beihilfen	11	4	10	10	4		
(3) davon Wettbewerb	8	6	12	2	4		
(4) davon Öff. Dienst (Beamtenstatut)	1	0	0	0	0		
(4) davon geistiges Eigentum	13	22	18	19	20		
(5) Summe (2) bis (5)	33	32	40	31	28		
(6) Anteil (5) an (1) in %	7,5	7,3	8,5	5,8	4,9		

- Zum anderen kommt auch in solchen Fällen eine Abgabe an das Allgemeine Gericht gleichwohl nicht in Betracht, wenn die Voraussetzungen des Art. 256 Abs. 3 UAbs. 2 AEUV vorliegen, wenn der Gerichtshof selbst also "prima vista" der Auffassung ist, dass die Rechtssache voraussichtlich eine Grundsatzentscheidung erfordert, die die Einheit oder die Kohärenz des Unionsrechts betreffen könnte.

Davon unberührt bleibt die Möglichkeit des Allgemeinen Gerichts, eine Rechtssache wegen deren grundsätzlicher Bedeutung nach Art. 256 Abs. 3 UAbs. 2 AEUV an den Gerichtshof zurückzugeben. Weil der Gerichtshof diese Voraussetzungen nach dem Erkenntnisstand zu Verfahrensbeginn selbst bereits geprüft hatte, sollte die Satzung diese Möglichkeit auf Fälle beschränken, in denen sich die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache aus einer wesentlichen Änderung der Prozesslage ergibt.

Ferner kann die Satzung die Befugnis des Gerichtshofs vorsehen, die Vorabentscheidungen des Gerichts nach Art. 256 Abs. 3 UAbs. 3 AEUV zu überprüfen und hierzu das Verfahren nochmals an sich zu ziehen. Eine derartige Befugnis zur Superrevision ist dem deutschen Prozessrecht fremd, steht jedoch etwa im französischen Conseil d'Etat der "Troika" - einem kleinen (ursprünglich vier-, heute dreiköpfigen) Gremium der Gerichtsleitung - zu. Es empfiehlt sich, hier ähnlich zu verfahren, um die Entlastungswirkung für den Gerichtshof nicht wieder zu beseitigen. Denkbar wäre etwa, die Befugnis zur Superrevision dem Präsidenten des Gerichtshofs oder einem aus diesem und zwei Kammerpräsidenten bestehenden Dreiergremium zu übertragen.

In praktischer Hinsicht ist noch zu bedenken, dass dem Allgemeine Gericht jedenfalls in solchen Vorabentscheidungsverfahren dieselben Ressourcen namentlich des Übersetzungsdienstes zur Verfügung stehen müssen wie dem Gerichtshof.

II. Maßnahmen zur Aufwertung und Stärkung der Rolle des Gerichts

Damit das Allgemeine Gericht die vorstehend umschriebene Rolle, namentlich seine Aufgabe und Funktion als selbständiges Verwaltungsgericht der Europäischen Union in befriedigender Weise wahrnehmen kann, bedarf es gewisser Maßnahmen, die darauf abzielen, dass es von den Organen der Union, von den Mitgliedstaaten und den mitgliedstaatlichen Gerichten sowie von den Unionsbürgern als vollgültiges Unionsgericht anerkannt wird und dass seine Entscheidungen als grundsätzlich endgültig akzeptiert werden. Hierzu sind Änderungen in der Struktur und Verfahrensweise des Gerichts empfehlenswert, welche zum einen ein gleichbleibend hohes fachliches Niveau seiner Entscheidungen garantieren und zum anderen zu einer größeren Repräsentanz verschiedener Mitgliedstaaten auf der Richterbank führen.

1. Richter

An die Richter des Allgemeinen Gerichts müssen nicht nur formaliter (vgl. Art. 19 Abs. 2 UAbs. 3 EUV; Art. 255 AEUV), sondern auch in der Praxis dieselben fachlichen und persönlichen Anforderungen gestellt werden wie für die Richter des Gerichtshofs.

Es ist außerdem sicherzustellen, dass die Richter die Aufgabe der Rechtsprechung im Kern selbst wahrnehmen und nicht in wesentlichen Teilen an Hilfsrichter / Rechtsreferenten / wissenschaftliche Mitarbeiter delegieren. Deshalb sollte kein Richter mehr als zwei Rechtsreferenten haben.⁷¹ Daneben kann das Gericht einen allgemeinen Pool an Fachreferenten für bestimmte besonders komplizierte Fragen (etwa solche des Kartell- oder Beihilfenrechts) bereithalten.

⁷¹ Dabei empfiehlt sich, je eine der Referentenstellen eines Richters für einen auf drei Jahre an das EuG abgeordneten Richter eines mitgliedstaatlichen (Verwaltungs-) Gerichts vorzubehalten. Auf diese Weise könnte die Gerichtsbarkeit der Union mit den mitgliedstaatlichen Fachgerichtsbarkeiten verstärkt werden.

2. Innere Gerichtsverfassung

a) Fünferkammer als Regel

Das Allgemeine Gericht sollte in der Regel durch eine Fünferkammer entscheiden; das erhöht die fachliche Qualität und zugleich die Repräsentationsbreite der Mitgliedstaaten auf der Richterbank. Eilsachen mögen durch eine Dreierbesetzung entschieden werden; abgesehen hiervon sollte eine bloße Dreierbesetzung künftig ausgeschlossen werden. Durch einen Einzelrichter sollte die Kammer nur über bestimmte Nebenfragen entscheiden, die keinen Einfluss auf die Rechtsprechung in der Sache haben (Verfahrenseinstellung, Kosten, Berichtigungen, Erläuterungen u.dgl.).

b) Spezialisierung der Kammern statt Fachgerichte

Die fachliche Qualität sollte zusätzlich durch eine größere Spezialisierung erhöht werden. Hierzu sind den Kammern jeweils Sachen aus bestimmten Rechtsgebieten zuzuweisen; eine "Rundum-Verteilung" auf eine Vielzahl oder gar auf alle Kammern sollte nicht länger stattfinden. Zugleich sollte sichergestellt werden, dass die personelle Zusammensetzung einer Kammer über einen längeren Zeitraum - wenigstens drei Jahre - grundsätzlich (d.h. abgesehen von unterjährig auftretenden Sachzwängen) unverändert bleibt; nur dies sichert die Kontinuität der Rechtsprechung.

Spezialkammern begründen allerdings die Sorge der Mitgliedstaaten, von der Pflege der Rechtsprechung in solchen Rechtsgebieten auf mehrere Jahre ausgeschlossen zu sein, deren Spezialkammer "ihre" Richter nicht angehören. Diese Sorge lässt sich nicht ausschließen, wohl aber vermindern. Alleinzuständigkeiten einer Kammer für ein Rechtsgebiet sollten deshalb vermieden werden; für jedes Rechtsgebiet sollten wenigstens zwei Kammern (im Wechsel) zuständig sein. Um die Repräsentanz der Mitgliedstaaten in dem jeweiligen Rechtsgebiet zu erhöhen, sollten diesen Kammern auch nicht beide Richter eines Mitgliedstaates angehören. Zusätzlich könnte vorgesehen werden, dass aus einer Kammer ausscheidende Richter durch Richter aus einem anderen Mitgliedstaat ersetzt werden, der bislang in den für dieses Rechtsgebiet zuständigen Kammern nicht "vertreten" war. Dieses System könnte durch eine Konzeption der Großen Kammern als fachlich spezialisierte "chambres réuniées" ergänzt werden (siehe unten c).

Eine derartige Spezialisierung von Kammern erscheint auch als praktikabel. Das zeigen die langjährigen Eingangszahlen des Gerichts für verschiedene Sachgebiete (vgl. oben Seite 11). Geht man bei 54 Richtern von der Bildung von 10 Fünferkammern aus,⁷² so müsste ein Geschäftsanfall von insgesamt etwa 800 Sachen (ohne die "Besonderen Verfahrensarten") so aufgeteilt werden, dass jede Kammer etwa 80 Sachen im Jahr zu bearbeiten hätte. Sollen immer mindestens zwei Kammern für ein Rechtsgebiet zuständig sein, so könnten beispielsweise zwei Kammern für "Staatliche Beihilfen" und "Wettbewerb", drei bis vier Kammern für "geistiges Eigentum", zwei Kammern für "öffentlichen Dienst" und bestimmte "sonstige Klagen" und zwei Kammern für "Institutionelles Recht" und andere "sonstige Klagen" zuständig sein.

c) Große Kammer als "chambres réunies"

Wie angedeutet, sollte dieser Gedanke seine Fortsetzung in einer neuartigen Konzeption von Großen Kammern finden, die sich an die "chambres réunies" des französischen Prozessrechts anlehnt: Will eine Kammer von der Rechtsprechung der / einer anderen für dasselbe Rechtsgebiet zuständigen Kammer abweichen oder wirft eine Rechtssache eine ungeklärte und bedeutsame Rechtsfrage auf, so sollte die Kammer die Sache an eine Große Kammer aus neun Richtern abgeben, die - abgesehen von dem Präsidenten oder dem Vizepräsidenten des Gerichts als Vorsitzendem - ausschließlich aus Mitgliedern der für dieses Rechtsgebiet zuständigen Kammern gebildet wird.

Eine andere noch größere Formation - vollends ein Plenum - sollte es als Rechtsprechungsorgan nicht länger geben. Dies birgt die Gefahr, dass dann nicht mehr alle Mitglieder des Kollegiums bei jeder Sachentscheidung wirklich integriert werden können. Grundsatzfragen, die ein Rechtsgebiet überschreiten, sollten im Rechtsmittelwege⁷³ durch den Gerichtshof geklärt werden.

⁷² Auch eine geringere Zahl von Kammern - die dann (mit 6 oder 7 Richtern) überbesetzt wären - ist denkbar, würde es sogar erleichtern, auf unterschiedliche Eingangszahlen der jeweils zugewiesenen Sachgebiete zu reagieren.

⁷³ In Vorabscheidungsverfahren: im Vorlagewege nach Art. 256 Abs. 3 UAbs. 2 AEUV.

d) Plenarentscheidungen zur Geschäftsverteilung; interne Autonomie der Kammern

Das Plenum oder ein von allen Richtern zu wählender Ausschuss sollte über die Geschäftsverteilung entscheiden, d.h. über die Bildung von Kammern und Großen Kammern, über die Zuweisung von Rechtsgebieten an diese Kammern sowie über die Besetzung der Kammern und der Großen Kammern mit Richtern (einschließlich der Fragen des Vorsitzes, der Vertretung usw.), und zwar nach Möglichkeit für einen Zeitraum von drei Jahren im Voraus.

Die Bestimmung der Berichterstatter sowie der Verhandlungskalender sollte aber jeder Kammer in Autonomie obliegen.

3. Verfahrensfragen

a) Doppelte Berichterstattung statt Generalanwalt

Die Regelzuständigkeit der Fünferkammer erlaubt es, für jede Rechtssache außer einem Berichterstatter auch einen Mitberichterstatter zu bestimmen und so das "Vier-Augen-Prinzip" (oder - bei Einschluss des Kammerpräsidenten - ein Sechs-Augen-Prinzip) innerhalb der Kammer zu verwirklichen. Die Berichterstatter sollten dann von den Rechtsreferenten dieser beiden Kabinette und bei Bedarf durch (nichtjuristische) Fachreferenten aus dem Pool unterstützt werden.

Hingegen hat sich das bisherige Modell, das "Vier-Augen-Prinzip" durch die Bestimmung eines Generalanwalts außerhalb der Kammer zu verwirklichen, nicht bewährt. Primärrecht und Statut sehen für das Gericht - anders als für den Gerichtshof - keine Nur-Generalanwälte vor; vielmehr können nur andere Richter ad hoc mit der Funktion eines Generalanwalts betraut werden. Diese Vermischung der Funktionen stößt auf verschiedene Bedenken, weshalb von dieser Möglichkeit in der Vergangenheit - soweit ersichtlich - nur ein einziges Mal Gebrauch gemacht wurde. Diese Bedenken werden noch verstärkt, würde dem hier unterbreiteten Vorschlag einer Spezialisierung der Kammern Folge geleistet. Der Berufung eines Generalanwalts aus dem

Kreise der Mitglieder einer für das jeweilige Sachgebiet ebenfalls zuständigen anderen Kammer steht dann nämlich die Gefahr einer Befangenheit im nächsten Verfahren, der Berufung aus dem Kreise der übrigen Richter das im Vergleich zur zuständigen Kammer unterlegene Spezialwissen entgegen.

b) Mündliche Verhandlung; diskursive Entscheidungsgründe

Das Gericht sollte seine Entscheidungen grundsätzlich auf der Grundlage einer mündlichen Verhandlung treffen. Es sollte seinen Entscheidungen eine sorgfältige Begründung beifügen, um die Akzeptanzchance zu erhöhen und die Diskursfähigkeit zu sichern.

III. Weiterführende Überlegungen: Reform der Klagearten?

Wird das Allgemeine Gericht aus seiner Ausrichtung auf den Gerichtshof gelöst und als eigenständiges Verwaltungsgericht konzipiert, so bietet dies Anlass, zugleich das System der Klagearten im Verwaltungsprozessrecht der Europäischen Union zu überprüfen. Ziel sollte ein möglichst lückenloser verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz sein.

E. Empfehlungen

I. Qualifikation und Status der Richter des Gerichts

Für das Folgende nicht unabdingbar erforderlich, gleichwohl ratsam erscheint es, Maßnahmen zu ergreifen, die darauf zielen, die Qualifikation der Richter des Gerichts derjenigen der Richter des Gerichtshofs anzugleichen. Das könnte durch eine hierauf zielende Nominierungspraxis auch ohne Rechtsänderung geschehen. Für eine auch normative Angleichung müsste Art. 254 Abs. 2 Satz 1 AEUV an Art. 253 Abs. 1 Halbsatz 1 AEUV angepasst werden, um sicherzustellen, dass auch die Richter des Allgemeinen Gerichts in ihrem Staat die für die höchsten richterlichen Ämter erforderlichen Voraussetzungen erfüllen oder Juristen von anerkannt hervorragender Befähigung sind.

Ferner sollte erwogen werden, den Status der Richter des Allgemeinen Gerichts von der Unterordnung unter den Gerichtshof zu lösen und das Allgemeine Gericht auch insofern dem Gerichtshof nicht unter-, sondern nebenzuordnen. Dies betrifft Art. 3 Abs. 2, Art. 4 Abs. 4, Art. 6 Abs. 1 der Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union⁷⁴ (im Folgenden: Satzung).

II. Generalanwalt

Es wird vorgeschlagen, die Institution des (beim Gericht: richterlichen) Generalanwalts ersatzlos zu streichen. Die Institution hat sich in der Vergangenheit nicht bewährt; sollte dem hier unterbreiteten weiteren Vorschlag, neben dem Berichterstatter der Kammer zwingend einen Mitberichterstatter vorzusehen, gefolgt werden, so schwindet der etwa verbleibende Bedarf eines (richterlichen) Generalanwalts weiter. Demzufolge sollten folgende Vorschriften gestrichen werden:

⁷⁴ Konsolidierte Fassung des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union - Protokoll (Nr. 3) über die Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union (ABl. C 115 S. 210 ff.), zuletzt geändert durch die Verordnung (EU, Euratom) 2019/629 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. April 2019 (ABl. L 111, S. 1).

- Art. 49, Art. 53 Abs. 3 der Satzung
- Art. 3 Abs. 3 und 4, Art. 30 und 31 der Verfahrensordnung des Gerichts⁷⁵

III. Innere Gerichtsverfassung

Der Schwerpunkt der Empfehlungen betrifft die innere Gerichtsverfassung des Gerichts. Die Vorschläge zielen darauf, die Qualität der Entscheidungen und zugleich deren Akzeptabilität bei den Organen der Union, bei den Mitgliedstaaten und bei den Unionsbürgern zu erhöhen und nach Möglichkeit denjenigen des Gerichtshofs gleichzustellen. Hierzu werden die folgenden Maßnahmen empfohlen, die nicht je für sich, sondern als Bündel von Maßnahmen zu verstehen sind, welche sich wechselseitig bedingen und ergänzen:

- Möglichst weitgehende fachliche Spezialisierung der Kammern
- Hierzu Erhöhung der Entscheidungsautonomie der Kammern in Fragen der Berichterstattung, der Terminierung und sonstigen Verfahrensgestaltung
- Regelbesetzung der Kammern mit fünf Richtern, darunter ein Berichterstatter und ein Mitberichterstatter; kleinere Formationen nur ausnahmsweise
- Große Kammer mit neun Richtern als "chambres réunies", d.h. - abgesehen vom Vorsitz des Gerichtspräsidenten oder Vizepräsidenten - gebildet aus Richtern der mit der Spezialmaterie befassten Regelkammern
- Abschaffung anderer (noch größerer) Formationen als Rechtsprechungsorgan; Konzentration des Plenums auf Fragen der Geschäftsverteilung sowie der Dienstaufsicht (unter Einschluss von Fragen der Befangenheit von Richtern)

Zur Umsetzung dieser Maßnahmen bedürfte es der folgenden Rechtsänderungen:

⁷⁵ Verfahrensordnung des Gerichts vom 4. März 2015 (ABl. L 105, S. 1), zuletzt geändert am 11. Juli 2018 (ABl. L 240, S. 68).

1. Änderungen der Satzung

Art. 50 der Satzung sollte wie folgt gefasst werden:

Das Gericht tagt in Kammern mit fünf Richtern. Die Richter wählen aus ihrer Mitte die Präsidenten der Kammern für drei Jahre. Einmalige Wiederwahl ist zulässig.

Über die Besetzung der Kammern und die Zuweisung der Rechtssachen an sie entscheidet das Plenum (wahlweise: die Vollversammlung)⁷⁶ für drei Jahre. Änderungen vor Ablauf von drei Jahren sind aus wichtigem Grund, namentlich zum Ausgleich ungleicher Belastungen der Richter oder Kammern, zulässig.

In bestimmten in der Verfahrensordnung festgelegten Fällen kann die Kammer in der Besetzung mit drei Richtern oder mit einem Richter entscheiden.

Die Verfahrensordnung kann auch vorsehen, dass das Gericht in den Fällen und unter den Bedingungen, die in der Verfahrensordnung festgelegt sind, als Große Kammer tagt.

In Art. 47 Abs. 1 sollte der Verweis auf Art. 17 Abs. 2 und 4 gestrichen werden. Art. 17 Abs. 2 legt fest, dass Entscheidungen, für die eine Kammer mit drei Richtern zuständig ist, nur einstimmig getroffen werden können. Das ist mit der für das Gericht vorgesehenen Zuständigkeit solcher Spruchkörper (nur) für gerichtliche Eilentscheidungen (Art. 278, 279 AEUV; vgl. unten) unvereinbar.⁷⁷ Art. 17 Abs. 4 legt für Entscheidungen des Plenums ein Teilnahmekorum von 17 Richtern fest. Der Systematik des Artikels 17 lässt sich entnehmen, dass damit nur gerichtliche Entscheidungen gemeint sind. Das Plenum des Gerichts ist aber nach Art. 42 der Verfahrensordnung des Gerichts kein Rechtsprechungsorgan und sollte auch künftig keines sein. Ein Quorum für Entscheidungen des Plenums (der Vollversammlung) in dienstrechtlichen Angelegenheiten (Immunitätsfragen) oder über die Geschäftsverteilung mag sinnvoll erscheinen, nur wäre ein Quorum von 17 Richtern bei einer Gesamtrichterzahl von 54 nicht wirklich aussagekräftig (und würde zudem auch ohne Festlegung zweifellos regelmäßig deutlich übertroffen).

⁷⁶ Denkbar ist auch, für Fragen der Geschäftsverteilung einen Ausschuss vorzusehen, der von den Mitgliedern des Gerichts gewählt wird.

⁷⁷ Vgl. auch Art. 21 Abs. 4 der Verfahrensordnung des Gerichts.

Ferner sollte Art. 53 wie folgt geändert werden:

Absatz 3 wird gestrichen.

Es werden folgende neue Absätze (3 und 4) angefügt:

Abweichend von Artikel 34 wird die Terminliste der Kammer von dem Präsidenten der Kammer festgelegt. Satz 1 gilt für die Terminliste der Großen Kammer entsprechend.

Artikel 39 gilt mit der Maßgabe, dass an die Stelle des Präsidenten des Gerichts der Präsident der zuständigen Kammer tritt. Die Kammer regelt bei Inkrafttreten des Beschlusses nach Artikel 50 Absatz 2, wer den Präsidenten der Kammer vertritt.

2. Änderungen der Verfahrensordnung des Gerichts

Die Verfahrensordnung des Gerichts (i.d.F. vom 11. Juli 2018) sollte wie folgt geändert werden. Dabei stehen hier die Regelungen des Ersten Teils über die Organisation des Gerichts (Art. 3 ff.) im Mittelpunkt; ob sich daraus auch ein Änderungsbedarf hinsichtlich der Vorschriften des Dritten Teils über das gerichtliche Verfahren (Art. 50 ff.) sowie über diejenigen des Vierten und Sechsten Teils ergeben, muss späterer Prüfung vorbehalten werden.

Es wird vorgeschlagen, einige Vorschriften insgesamt neu zu fassen und in einigen Fällen auch ihre systematische Stellung zu verändern, um die tragenden Gedanken des hier vertretenen Konzepts deutlich hervortreten zu lassen.

a) Präsident und Vizepräsident des Gerichts

Art. 10 Abs. 4 wird wie folgt gefasst:

Der Präsident des Gerichts führt den Vorsitz in der Großen Kammer in allen Verfahren mit ungerader Ordnungsnummer. Ist er verhindert, so wird er durch den Vizepräsidenten des Gerichts vertreten. Artikel 19 findet Anwendung.

Art. 11 Abs. 3 wird wie folgt gefasst:

Der Vizepräsident des Gerichts führt den Vorsitz in der Großen Kammer in allen Verfahren mit gerader Ordnungsnummer. Ist er verhindert, so wird er durch den Präsidenten des Gerichts vertreten. Artikel 19 findet Anwendung.

b) Kammerpräsident

Art. 18 sollte wie folgt gefasst werden:

Die Richter wählen sogleich nach der gemäß Artikel 9 erfolgten Wahl des Vizepräsidenten die Präsidenten der Kammern für drei Jahre. Einmalige Wiederwahl ist zulässig.

Endet die Amtszeit eines Kammerpräsidenten vor ihrem regelmäßigen Ablauf, so wird das Amt für die verbleibende Zeit neu besetzt.

Die Namen der Kammerpräsidenten werden im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlicht.

In Art. 20 können die Verweise auf Art. 10 und 11 gestrichen werden.

c) Bildung, Besetzung und Zuständigkeiten der Spruchkörper

Die Art. 13 bis 15 sollten insgesamt neu gefasst werden. Zugleich sollten die Bestimmungen der Art. 25, 26 Abs. 2 und 3 sowie Art. 27 sachlich deutlich vereinfacht und hierher gezogen werden. Art. 17 kann entfallen.

Artikel 13

Das Gericht entscheidet durch eine Kammer oder durch eine Große Kammer.

Die Kammer entscheidet durch fünf Richter. Die Rechtssachen können nach Maßgabe des Artikels 29 von drei Richtern oder von einem Richter der zuständigen Kammer entschieden werden.

Die Große Kammer entscheidet durch neun Richter. Die Zuständigkeit der Großen Kammer bestimmt sich nach Maßgabe des Artikels 28.

Artikel 14

Die Kammer besteht aus dem Präsidenten der Kammer und wenigstens⁷⁸ vier weiteren Richtern. Der Präsident der Kammer führt den Vorsitz.

⁷⁸ Die Vollversammlung sollte frei sein, eine Kammer bei Bedarf auch "überzubesetzen", ihr also mehr als nur vier beisitzende Richter zuzuteilen. Das ändert natürlich nichts an der Beschlussbesetzung nach Art. 13 Abs. 2.

Die Vollversammlung des Gerichts beschließt zu Beginn eines Dreijahreszeitraums für diesen Zeitraum auf Vorschlag des Präsidenten des Gerichts

- a) über die Bildung von Kammern,
- b) über die Zuteilung der Richter zu den Kammern,
- c) über die Vertretung, sofern in einer Kammer infolge einer Verhinderung die vorgesehene Zahl von Richtern nicht erreicht wird,⁷⁹ sowie
- d) über die Zuweisung von Rechtssachen aus bestimmten Rechtsgebieten zu den Kammern;⁸⁰ für jedes Rechtsgebiet sollen (möglichst wenige,) zumindest (aber) zwei Kammern nach Eingängen im Wechsel zuständig sein; zusammenhängende Sachen sollen derselben Kammer zugewiesen werden.⁸¹

Vor Ablauf von drei Jahren kann der Beschluss nur aus wichtigem Grund geändert werden.

Die gemäß diesem Artikel getroffenen Beschlüsse werden im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlicht.

Artikel 14a

Die Kammer legt auf Vorschlag ihres Präsidenten zu Beginn eines Dreijahreszeitraums für dessen Dauer die Regeln fest, nach denen sich bestimmt, welche Richter nach Artikel 13 Absatz 2 an einer Entscheidung mitwirken.⁸²

Die Kammer kann dabei auch Regeln beschließen, nach denen sich die Berichterstattung und die Mitberichterstattung in einer Rechtssache bestimmen.⁸³

Die Kammer regelt unbeschadet des Artikels 20 die kammerinterne Vertretung.

Artikel 15

Die Große Kammer besteht aus dem Präsidenten oder dem Vizepräsidenten des Gerichts und acht weiteren Richtern. Der Präsident oder der Vizepräsident des Gerichts führt den Vorsitz.

⁷⁹ Diese Regelung tritt an die Stelle von Art. 17, der gestrichen werden sollte.

⁸⁰ Die Regelung greift Art. 25 auf und präzisiert sie dahin, dass das Zuweisungskriterium die Zugehörigkeit einer Rechtssache zu einem Rechtsgebiet (oder "speziellen Sachgebiet") ist.

⁸¹ Die Regelung greift Art. 27 Abs. 2 auf.

⁸² Die Regelung greift Art. 26 Abs. 3 auf.

⁸³ Die Regelung tritt an die Stelle der Art. 26 Abs. 2, Art. 27 Abs. 1 und verlagert die Bestimmung des Berichterstatters in die Kompetenz der jeweiligen Kammer.

Die Große Kammer wird gebildet, wenn sie von einer Kammer gemäß Artikel 28 angerufen wird. Ihr gehören neben dem Präsidenten oder dem Vizepräsidenten des Gerichts an:

- a) der Präsident der Kammer, welche die Große Kammer angerufen hat;
- b) der nach Artikel 8 ranghöchste Präsident einer für das betroffene Rechtsgebiet zuständigen anderen Kammer;
- c) weitere sechs Richter der für das betroffene Rechtsgebiet zuständigen Kammern mit Ausnahme ihrer Präsidenten nach folgenden Maßgaben:
 1. der berichterstattende Richter der Kammer, welche die Große Kammer angerufen hat;
 2. die nach Artikel 8 ranghöchsten Richter aller für das betroffene Rechtsgebiet zuständigen Kammern, die bislang nicht in der Großen Kammer vertreten sind;
 3. weitere Richter aller für das betroffene Rechtsgebiet zuständigen Kammern in der bis zur Vollbesetzung der Großen Kammer erforderlichen Anzahl, und zwar kammerweise reihum immer der nach Artikel 8 Nächst-ranghöchste, wobei in der ersten Runde die Kammer, welche die Große Kammer angerufen hat, ausgelassen wird.

Der Präsident des Gerichts stellt die Bildung und Besetzung der Großen Kammer fest, sobald sie angerufen wird. Der Anrufungsbeschluss und die Feststellung des Präsidenten des Gerichts werden im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlicht.

d) Besondere Formationen: Große Kammer, Dreierkammer, Einzelrichter

Artikel 28 sollte wie folgt neu gefasst werden:

Artikel 28

Sofern die rechtliche Schwierigkeit oder die Bedeutung der Rechtssache oder besondere Umstände es rechtfertigen, kann die Kammer eine Rechtssache an die Große Kammer abgeben. Schlägt der Berichterstatter vor, von der Rechtsprechung des Gerichtshofs in einer Rechtsfrage abzuweichen, die für die Entscheidung erheblich ist, so muss die Rechtssache an die Große Kammer abgegeben werden.

Weiterer Bestimmungen bedarf es für die Große Kammer nicht (vgl. oben Art. 15).

Artikel 29 sollte nicht nur die Übertragung auf den Einzelrichter, sondern auch die Übertragung auf eine Dreierformation regeln. Die Neufassung sollte zwei Grundgedanken befolgen:

- Die Dreierformation ebenso wie der Einzelrichter sind Formationen derselben Kammer (vgl. oben Art. 13 Abs. 2 Satz 2). Ergeben sich die Voraussetzungen für die Übertragung auf die kleinere Formation nicht schon aus Art. 29, so sind sie von der Kammer selbst festzulegen, und zwar allgemein und im Voraus (vgl. oben Art. 14a Abs. 1).
- Die Kammer sollte grundsätzlich in Fünferbesetzung entscheiden; die kleinere Formation muss die enge Ausnahme bleiben. Es spricht vieles dafür, die Dreierbesetzung für Eilbeschlüsse für zuständig zu erklären, sofern ein besonders dringlicher Eilbedarf nicht ausnahmsweise die Entscheidung des Einzelrichters erfordert, der dann nur der Kammerpräsident sein kann. Auch der Katalog des Art. 29 Abs. 3 erscheint für die Dreierformation - nicht hingegen für den Einzelrichter - geeignet (vgl. auch Art. 29 Abs. 3). Der Berichterstatter sollte als Einzelrichter nur für Nebenentscheidungen wie Verfahrenseinstellungen nach Klagrücknahme oder Erledigung, Kostensachen, ggfs. auch über Berichtigungen oder Erläuterungen zuständig sein.

e) Verhinderung, Vertretung, Beschlussfähigkeit

Die Artikel 17, 23 und 24 sollten gestrichen werden. Die Vorschriften betreffen drei Fragenkreise:

- Zum einen ist die Frage der Vertretung veränderter Richter berührt. Für die Vertretung eines Kammerpräsidenten gilt Art. 20. Die Vertretung anderer veränderter Richter sollte die jeweilige Kammer nach Art. 14a regeln, soweit dies kammerintern geregelt werden kann, also nicht auf kammerfremde Richter zurückgegriffen werden müsste. Für den Fall einer kammerübergreifenden Vertretung sollte die Vollversammlung die nötigen Regeln in dem nach Art. 14 Abs. 2 zu fassenden Beschluss aufstellen. Insgesamt erweist sich dieses System als flexibel und gut praktikabel.

- Daneben sprechen die Artikel 23 und 24 die Frage der Beschlussfähigkeit an. Sie gehen insofern von einem Mindestquorum aus. Das sollte auf den Fall des Art. 21 Abs. 2 - Eintritt der Verhinderung zwischen mündlicher Verhandlung und Beratung - beschränkt werden. Abgesehen von diesem Sonderfall darf die Fünfer- oder Neunerbesetzung der Kammer oder der Großen Kammer aber nicht unterschritten werden, soll die angestrebte Qualität und Autorität der Rechtsprechung nicht beeinträchtigt werden. Zugleich sollte klargestellt werden, dass die Regelung in schriftlichen Verfahren und damit in allen Verfahren nicht gilt, in denen die Kammer durch drei Richter oder durch den Einzelrichter entscheidet.
- Schließlich spricht Art. 24 Abs. 3 das Problem eines Scheiterns des Verfahrens an, weil die Zahl der nicht verhinderten Richter unter ein Mindestmaß sinkt. Diese Regelung sollte aufgegriffen und zu einer Muss-Regelung verschärft werden.

Insgesamt empfiehlt sich damit, Art. 22 bis 24 durch folgende Vorschrift zu ersetzen:

Artikel 22

Ergibt sich infolge einer Verhinderung, die nach einer mündlichen Verhandlung eintritt, eine gerade Zahl von Richtern, so nimmt der im Sinne des Artikels 8 dienstjüngste Richter an der Beratung ohne Stimmrecht teil, es sei denn, dieser Richter ist der Präsident oder der Berichterstatter. Im letzten Fall nimmt der Richter mit dem nächstniedrigen⁸⁴ Dienstaltersrang an der Beratung ohne Stimmrecht teil.

Wirken infolge von Verhinderungen an der Beratung der Kammer nicht wenigstens vier Richter, davon wenigstens drei mit Stimmrecht, und an der Beratung und Entscheidung der Großen Kammer nicht wenigstens sieben Richter mit, so findet eine erneute mündliche Verhandlung statt.

Die Regelungen der Art. 25 bis 27 sollten gestrafft und aus systematischen Gründen ins Gerichtsverfassungsrecht vorgezogen werden; ihre Thematik sollte in den neuen Artikeln 14 und 14a abgehandelt werden (vgl. oben). Es bleibt lediglich Art. 26 Abs. 1 bestehen, der dann freilich auf Art. 14 verweisen muss.

⁸⁴ Es müsste wohl "nächsthöheren" Dienstaltersrang heißen!?

IV. Rechtsmittel

Die vorstehenden Maßnahmen zielen auch darauf, die Entscheidungen des Gerichts im Regelfall als endgültig anzusehen. Das erlaubt es, Rechtsmittel zum Gerichtshof zur begründungsbedürftigen Ausnahme zu machen und den Gerichtshof so zu entlasten.

In Art. 56 der Satzung sollte deshalb ein neuer Absatz 1a eingefügt werden:

Das Rechtsmittel bedarf der Zulassung durch den Gerichtshof. Es wird nach den in der Verfahrensordnung im Einzelnen festgelegten Modalitäten ganz oder in Teilen nur dann zugelassen,

- a) wenn damit eine für die Einheit, die Kohärenz oder die Entwicklung des Unionsrechts bedeutsame Frage aufgeworfen wird,
- b) wenn die Rechtssache für einen oder mehrere Mitgliedstaaten besondere Bedeutung hat oder
- c) wenn die Entscheidung des Gerichts auf einem Verfahrensfehler beruht, durch den die Interessen des Rechtsmittelführers beeinträchtigt werden.

Der Beschluss über die Zulassung oder Nichtzulassung des Rechtsmittels ist mit Gründen zu versehen und zu veröffentlichen.

Infolgedessen kann Art. 58a der Satzung gestrichen werden.

Zudem spricht Überwiegendes dafür, Art. 57 Abs. 2 sowie dessen Inbezugnahme in Art. 57 Abs. 3 der Satzung zu streichen (Beschwerdemöglichkeit gegen Maßnahmen des einstweiligen Rechtsschutzes). Stattdessen sollte eine gerichtsinterne Anrufung der vollbesetzten (Fünfer-) Kammer erwogen werden.

V. Zuständigkeit des Gerichts für Vorabentscheidungen

Wie oben dargelegt, sollte über die Möglichkeit, den Gerichtshof von bestimmten Vorabentscheidungsverfahren zu entlasten, nochmals nachgedacht werden. Es könnte sich insofern empfehlen, in die Satzung einen neuen Art. 54a (oder einen neuen Artikel nach Art. 23) einzufügen:

Der Gerichtshof kann Vorabentscheidungsersuchen über die Auslegung der Verträge oder über die Auslegung oder die Gültigkeit der Handlungen der Organe, Einrichtungen oder sonstigen Stellen der Union, die das Beihilfenrecht, das Kartellrecht, das Recht des öffentlichen Dienstes oder das geistige Eigentum betreffen, an das Gericht abgeben, sofern die Rechtssache keine Grundsatzentscheidung erfordert, die die Einheit oder die Kohärenz des Unionsrechts berühren könnte.

Gelangt das Gericht infolge einer wesentlichen Änderung der Prozesslage zu der Auffassung, dass die Rechtssache eine Grundsatzentscheidung erfordert, die die Einheit oder die Kohärenz des Unionsrechts berühren könnte, kann es die Rechtssache zur Entscheidung an den Gerichtshof zurückverweisen.

Die Entscheidung des Gerichts über den Antrag auf Vorabentscheidung wird vom Gerichtshof überprüft, wenn der Präsident des Gerichtshofs (Alternative: der Präsident des Gerichtshofs und die zwei ranghöchsten Kammerpräsidenten des Gerichtshofs) binnen ... Wochen feststellt (mit Mehrheit feststellen), dass die ernste Gefahr besteht, dass die Einheit oder die Kohärenz des Unionsrechts berührt wird.

Leipzig, am 27. Februar 2020



Prof. Dr. Dr. h.c. Klaus Rennert

DOCUMENTO DE TRABAJO SOBRE EL TRIBUNAL GENERAL

Luis María Díez-Picazo Giménez

Presidente de la Sala 3ª del Tribunal Supremo

Madrid, 15 de marzo de 2020

SUMARIO

I. Introducción

II. Observaciones sobre la documentación remitida

1. Aspectos organizativos
2. Estadísticas
3. Duración de los procesos
4. Otros temas

III. Respuestas a las cuestiones tratadas en la reunión preliminar de 16 de enero de 2020

1. ¿Deberían atribuirse más casos a la formación ampliada a 5 jueces? ¿Deberían preverse formaciones intermedias de 7 o 9 jueces, entre las actuales secciones y la Gran Sala?
2. ¿En qué circunstancias es aconsejable utilizar la figura del Abogado General?
3. ¿Debería irse hacia una especialización de las secciones?
4. ¿Se podría acortar la extensión de las sentencias?
5. ¿Debería tener más peso el Presidente en la designación de los ponentes?
6. ¿Debería darse más peso en la gestión del Tribunal General a la reunión de los presidentes de sección, o más bien a un cuerpo elegido por todos los jueces?
7. ¿Sería conveniente crear la figura de colaboradores técnicos del Tribunal General en materias no jurídicas?

I. INTRODUCCIÓN

Este texto no es más que un documento de trabajo, que pueda luego servir para la reflexión colectiva necesaria para elaborar el informe sobre el Tribunal General previsto en el Reglamento (UE, Euratom) 2015/2422, de 16 de diciembre de 2015. Recoge exclusivamente mis impresiones y reflexiones personales.

Consta de dos partes. La primera parte condensa las ideas que me ha sugerido la lectura de la documentación que, tras la reunión preliminar del 16 de enero de 2020, ha sido remitida por encargo del Presidente del Tribunal de Justicia. Muy especialmente el Informe anual de 2018 del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el Informe del Tribunal de Cuentas, y las respuestas a las preguntas formuladas por el Parlamento Europeo.

La segunda parte contiene las respuestas al cuestionario que, como resumen de lo hablado en la citada reunión preliminar del 16 de enero de 2020, nos ha hecho llegar el Presidente del Tribunal de Justicia.

II. OBSERVACIONES SOBRE LA DOCUMENTACIÓN REMITIDA

1. Aspectos organizativos

A) En la actualidad, el Tribunal General está compuesto por 9 salas de 5 jueces cada una. Las salas actúan normalmente en dos secciones, cada una de las cuales está integrada por 2 jueces más el presidente de la sala. Ello significa que el modo habitual de funcionamiento del Tribunal General es mediante formaciones de tres jueces.

Pues bien, entiendo -aunque no se dice expresamente en la documentación remitida- que esas formaciones son fijas; es decir, los dos jueces de cada formación distintos del presidente son siempre los mismos. ¿Es ello así? En caso de respuesta afirmativa, ¿cuáles son las ventajas de mantener una composición fija en las formaciones, en lugar de que los cuatro miembros de cada sección distintos del presidente roten en combinaciones diversas?

Tal vez pudiera sostenerse que la composición fija favorece la continuidad de criterios. Pero también podría incentivar una excesiva compenetración entre los miembros de la formación, que no redundaría en la riqueza de la argumentación jurídica ni en la apertura a nuevas perspectivas. En otras palabras, el precio a pagar por ese elemento de estabilidad podría ser la rutina.

B) En relación con lo anterior, resulta que el Presidente y el Vicepresidente del Tribunal General, al igual que cada sección, pueden legalmente solicitar que dicha sección sea ampliada a 5 miembros para el conocimiento de un determinado asunto. Ello parece indicar que tal asunto será enjuiciado por todos los miembros de la sección correspondiente.

¿Cuál es la finalidad perseguida? ¿Mantener la coherencia de criterios interpretativos, abordar casos particularmente difíciles, etc.? Y sobre todo, ¿con qué frecuencia se hace uso, en la práctica, de esa facultad de avocar asuntos al conjunto de todos los miembros de una sección? Esta información no aparece especificada en la documentación remitida; pero probablemente sería relevante para pronunciarse sobre la conveniencia de mantener las formaciones de 3 jueces como pauta normal, así como sobre la conveniencia de introducir un mayor grado de especialización material en las secciones. Sobre este tema se volverá más adelante.

2. Estadísticas

A) Un dato que destaca dentro de la rica y variada información estadística existente es que la productividad judicial -entendida como la media de casos resueltos por cada juez- es *grosso modo* un 30 % superior en el Tribunal de Justicia que en el Tribunal General. Partiendo de este presupuesto, y a fin de no caer en conclusiones precipitadas, sería conveniente llamar la atención sobre varios extremos, que no resultan del todo claros en la documentación remitida.

B) De entrada, no hay suficiente información sobre la mayor o menor complejidad de los casos de que conoce el Tribunal General ni, por consiguiente, sobre la influencia que puede tener en cuanto a la productividad judicial. ¿Puede explicarse la inferior productividad judicial del Tribunal General, en comparación con el Tribunal de Justicia, por la mayor complejidad de los casos que tiene encomendados? ¿Cabe, al menos, atribuir esa menor productividad judicial a la especial dificultad de ciertas materias? Piénsese señaladamente en las ayudas de Estado, la propiedad intelectual, o el contencioso del personal.

En íntima conexión con lo que se acaba de decir, se encuentra el tema de la complejidad no tanto jurídica, cuanto fáctica. Dicho de otro modo, sería importante conocer cuál es la auténtica carga que, en determinadas materias, supone la fijación de los hechos: admisión de los medios de prueba propuestos por las partes, práctica de las

pruebas, valoración crítica de las mismas, etc. Ésta es una dificultad que, por definición, no se le plantea a un tribunal que conoce de recursos de casación, sino que es específica de los tribunales de instancia. Así, convendría saber con precisión hasta qué punto su condición de órgano jurisdiccional de instancia influye en la productividad judicial y en la duración de los procesos en el Tribunal General y, si la respuesta fuera afirmativa, en qué materias ello suele ocurrir.

C) Otro extremo necesitado de ulterior aclaración, a fin de desagregar datos estadísticos y hacer una valoración ponderada de la productividad judicial en el Tribunal General, es el relativo a la terminación del proceso mediante auto, en vez de sentencia. Entre los casos terminados mediante auto de archivo, ¿qué porcentaje de los mismos tiene lugar en cada una de las fases del proceso? ¿Cuán jurídicamente difícil o, por el contrario, cuán semi-automático es determinar la procedencia de archivar un caso? Pregunta ésta última que debería responderse para cada uno de los momentos procesales en que es legalmente posible decidir el archivo del caso.

A los anteriores interrogantes debería añadirse otro, de crucial relevancia: ¿quién toma, en realidad, la decisión de archivar en cada uno de los momentos? ¿El juez ponente, sus *référéndaires*, la Secretaría?

Tener esa información es necesario para saber qué peso real suponen los casos archivados mediante auto en la carga de trabajo efectiva de los jueces del Tribunal General y, por tanto, para hacer una valoración justa de su productividad.

D) Debe subrayarse, en fin, que las cifras atinentes a los recursos de casación contra sentencias del Tribunal General parecen muy positivas: el número de recursos de casación es relativamente bajo y, desde luego, el de recursos de casación estimados es muy escaso. Ello parece indicar que, desde un punto de vista cualitativo, los operadores jurídicos y el Tribunal de Justicia no están descontentos.

3. Duración de los procesos

A) Tal como se desprende de la documentación remitida, la duración media de los procesos en el Tribunal General es cerca del doble que en el Tribunal de Justicia. Parece existir unanimidad en que el principal factor determinante de la duración es la tramitación inicial de los casos en el servicio de Recepción y Registro, así como posteriormente el trabajo de pulido de las sentencias por la llamada “célula de lectores”.

Pues bien, dado que la tramitación de toda la fase escrita del procedimiento corresponde al Registro, es claro que no hay aquí responsabilidad de los jueces. Se trata, más bien, de una cuestión organizativa: el Tribunal General en su conjunto debería examinar si hay alguna reforma de sus servicios que permitiera acortar el tiempo de tramitación de la fase escrita de procedimiento; y ello en el bien entendido de que tal vez no sea posible, de manera que cierta tardanza resulte inevitable.

B) Otro factor posiblemente determinante de la duración de los procesos, sobre el que se insiste menos en la documentación remitida, es la ya mencionada complejidad fáctica o probatoria en ciertas materias. Como se dejó dicho más arriba, éste es un extremo que merecería un examen más detallado.

Tampoco resulta claro si la carga total de trabajo está equitativamente distribuida entre todos los jueces del Tribunal de Justicia, extremo importante a la hora de valorar la duración de los procesos.

C) Mención aparte merece el *monitoring* de los casos encomendados a cada juez ponente. La documentación remitida se refiere a ello. Pues bien, ciertamente es muy importante hacer un seguimiento de la actividad de cada juez, así como de su grado de diligencia y puntualidad en el ejercicio de su función. No obstante, a este respecto conviene hacer dos observaciones.

Por un lado, quizá el *monitoring* por sí solo no sea suficiente para evitar el retraso en la resolución de los casos. Puede ser útil que haya, además, algún sistema de control “social” o “ambiental”; es decir, algún medio -más o menos institucionalizado- de que cada juez se sienta desincentivado de incurrir en retrasos injustificados. ¿Existe algo de esta naturaleza en el Tribunal General?

Por otro lado, está la *check-list* como instrumento de seguimiento, de la que también se habla en la documentación remitida. Personalmente creo que una *check-list* demasiado detallada puede resultar contraproducente, pues podría conducir a la burocratización y pérdida de flexibilidad. Dicho de otra manera, si se establece una lista pormenorizada de indicadores, puede existir la tentación de ocuparse de los indicadores, más que de la debida resolución de los casos.

4. Otros temas

Algunos otros temas relativos al Tribunal General quedan, en puridad, fuera del encargo recibido. Al fijar el objeto del informe que el Tribunal de Justicia debe presentar al Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión, el Reglamento (UE, Euratom) 2015/2422, de 16 de diciembre de 2015, dispone en su art. 3 -entre otras cosas- lo siguiente: “En particular, dicho informe se centrará en la eficiencia del Tribunal General, en la necesidad y la eficacia del aumento a cincuenta y seis Jueces, en el uso y la eficacia de los recursos y en la posible creación de salas especializadas y/u otros cambios estructurales.”

Pues bien, es claro que el encargo se refiere a la adecuación de los medios del Tribunal General -especialmente su aumento a 56 jueces- para alcanzar los fines que tiene encomendado (“eficacia”) y al modo más económico de utilizar dichos medios (“eficiencia”). Y todo ello, como deja expresamente dicho el precepto transcrito, en relación con la ampliación del número de jueces, la posibilidad de especializar salas y otros aspectos estructurales. De aquí se sigue que en ningún momento ha querido el legislador europeo que el informe verse sobre la faceta funcional del Tribunal de Justicia (competencias, relaciones con el Tribunal de Justicia, etc.) y, desde luego, nada indica que fuera su intención que el informe requerido fuese una ocasión para revisar el diseño global de la jurisdicción de la UE; es decir, de la encarnada en la institución Tribunal de Justicia de la Unión Europea, que tiene carácter unitario en virtud de los Tratados constitutivos.

Esta reflexión es ahora pertinente porque hay algunos temas relacionados con el Tribunal General que seguramente exceden de lo meramente organizativo. Tales son destacadamente el uso del francés como única “lengua de trabajo” del entero Tribunal de Justicia de la Unión Europea -no sólo del Tribunal General- y la conveniencia o inconveniencia de atribuir el conocimiento de ciertas cuestiones prejudiciales al Tribunal General; algo que, como es bien sabido, los Tratados constitutivos permiten, mas no imponen. Sobre la oportunidad de mantener el francés como lengua de trabajo interna y la de mantener el monopolio del Tribunal de Justicia sobre las cuestiones prejudiciales hay opiniones divergentes. Ello es conocido. Personalmente, pienso que es preferible conservar el *status quo*, por la importancia que ambas pautas tienen para la continuidad del papel central de la institución Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el proceso de integración europea.

Dicho esto -y dejando a margen mi opinión personal, que es irrelevante- resulta poco discutible que esas cuestiones exceden de una valoración de la reforma del Tribunal General aprobada en 2015, entre otras razones, porque afectan también al Tribunal de Justicia, que queda objetivamente fuera del informe encargado.

Conviene hacer una última observación a este respecto: en el diseño de los Tratados constitutivos, la jurisdicción de la Unión Europea, formada por el Tribunal de Justicia y el Tribunal General, está diseñada como una institución unitaria. Ciertamente, puede decirse que el Tribunal de Justicia ha ido adquiriendo un papel predominantemente “constitucional”, mientras que el Tribunal General se ha concentrado en lo “administrativo”. Pero no hay que olvidar que esta caracterización -lo constitucional frente a lo administrativo- es una metáfora. Desde un punto de vista técnico no hay órdenes jurisdiccionales diferentes con funciones distintas y ámbitos separados, como los que existen en tantos Estados miembros provistos de un Tribunal Constitucional. Entiéndase bien: no afirmo que el referido binomio constitucional/administrativo no sea útil para describir el sentido actual de los dos tribunales que componen la institución Tribunal de Justicia de la Unión Europea, sino que sostengo simplemente que no se trata de un rasgo técnico-jurídico. Es una metáfora, de la que sería arriesgado extraer demasiadas consecuencias jurídicas.

II. RESPUESTAS A LAS CUESTIONES TRATADAS EN LA REUNIÓN PRELIMINAR DE 16 DE ENERO DE 2020

1. ¿Deberían atribuirse más casos a la formación ampliada a 5 jueces? ¿Deberían preverse formaciones intermedias de 7 o 9 jueces, entre las actuales secciones y la Gran Sala?

Mi respuesta es, en principio, negativa. El Tribunal General es fundamentalmente un tribunal de instancia y, por consiguiente, lejos de limitar su enjuiciamiento a cuestiones jurídicas, debe conocer de hechos: admitir medios de prueba, valorar las pruebas practicadas, fijar los hechos controvertidos y relevantes para el caso, etc. La experiencia enseña que esta actividad, a la que es inherente la llamada “libre convicción del juzgador”, no es apropiada para formaciones numerosas. No es causalidad que lo usual a nivel nacional sea que los órganos jurisdiccionales colegiados de instancia normalmente estén compuestos por 3 jueces.

Las formaciones más numerosas, como es la de 5 jueces, es útil para resolver cuestiones jurídicas complejas, donde una pluralidad de experiencias y sensibilidades jurídicas enriquece la deliberación. Pero sería poco ágil para un tribunal de instancia.

En cuanto a la posibilidad de introducir formaciones intermedias de 7 o 9 jueces entre las actuales secciones y la Gran Sala, su utilidad sería dudosa. Su única posible justificación sería evitar divergencias y unificar criterios entre secciones que conocen de las mismas materias. Pero la tarea de mantener la coherencia jurisprudencial le cuadra mejor a la Gran Sala: disfruta, en principio, de mayor autoridad, por no mencionar que normalmente no estará implicada en las discrepancias -cuando no desavenencias- entre secciones; lo que la convierte en un árbitro más creíble.

2. ¿En qué circunstancias es aconsejable utilizar la figura del Abogado General?

Los Abogados Generales son como una especie de ministerio público, que tiene encomendada la defensa objetiva e independiente de la legalidad. Una voz al margen de las partes, que ofrece una visión jurídica del caso al Tribunal, indicando la solución que estima más apropiada. Es importante subrayar que, en el cumplimiento de esta función, se guían únicamente por consideraciones de legalidad. Así, el sentido de los Abogados Generales en el sistema jurisdiccional de la Unión Europea seguramente radica en ser un instrumento al servicio tanto de la unidad y continuidad de la jurisprudencia, como de su ordenada y razonable evolución.

Dicho esto, es importante llamar la atención sobre otro extremo, que pasa a menudo inadvertido: en el sistema jurisdiccional de la Unión Europea, los Abogados Generales son los únicos miembros del Tribunal que dan una opinión individual, a la que además se da publicidad. En un sistema sin votos particulares, es probablemente importante que se pueda oír una voz que no es el resultado de las necesarias e inevitables negociaciones inherentes a cualquier decisión colegiada.

Pues bien, sobre la base de las anteriores consideraciones, es claro que la figura del Abogado General sólo tiene sentido cuando se trata de analizar cuestiones jurídicas importantes. Su utilidad es mucho más dudosa en la instancia, donde -como ya se ha visto- es crucial la valoración de los hechos. En este sentido, creo que la situación actual en el Tribunal General es satisfactoria: acudir al Abogado General de manera excepcional, para aquellos casos que susciten alguna cuestión jurídica particularmente delicada.

3. ¿Debería irse hacia una especialización de las secciones?

Ésta es la pregunta más difícil del cuestionario y, sin duda alguna, resulta crucial para que el informe previsto por el Reglamento (UE, Euratom) 2015/2422 sea coherente y útil. Para tratar de orientar el análisis, convendría recordar que aquí no se trata de hacer una comparación en abstracto sobre las ventajas e inconvenientes del juez “generalista” frente al juez “especializado”. La razón es que la reforma del Tribunal General del año 2015 parece haber tomado ya una opción a ese respecto, al suprimir los tribunales especializados, particularmente en materia de función pública. Así, el legislador europeo de 2015 se ha inclinado, dentro de las diferentes posibilidades que los Tratados constitutivos le permiten, por una configuración tendencialmente generalista del Tribunal General.

A ello debe añadirse que de la documentación remitida resulta que el Tribunal General, en uso de su potestad de autoorganización, parece haber seguido esa línea: si bien no todas las secciones conocen indistintamente de todas las materias, tal como ocurriría si los asuntos se distribuyeran entre ellas por un mero criterio de turno, la verdad es que unas mismas materias (ayudas de Estado, propiedad intelectual, etc.) corresponden a varias secciones. Puede afirmarse, así, que hoy por hoy rige un moderado generalismo.

A mi modo de ver, esta opción tiene ciertas ventajas: evita la tentación de tratar los asuntos de un modo burocrático y repetitivo, cerrado sobre sí mismo, poco proclive a la innovación y, sobre todo, ignorante de cuanto ocurre en el resto del universo jurídico. El juez generalista está más dotado para poner los problemas en perspectiva, preocupándose por el ordenamiento jurídico en su conjunto. Y esto es muy importante en un tribunal supranacional, extraordinariamente influyente a nivel continental. Sin embargo, el generalismo tiene un innegable inconveniente: está más expuesto a decisiones divergentes y contradictorias entre órganos jurisdiccionales de un mismo nivel; es decir, en el Tribunal General, entre las diversas secciones que se ocupan de una misma materia.

Por ello, el generalismo, aun en su versión moderada, está necesitado de medios efectivos para resolver las discrepancias entre secciones, unificando criterios jurisprudenciales. Tal como se expuso más arriba, es preferible encomendar esta función unificadora a la Gran Sala, más que a la deliberación conjunta de los discrepantes (“secciones reunidas”). Una razón es que los discrepantes pueden estar demasiado

implicados psicológicamente en el desacuerdo, de manera que, como suele decirse, “los árboles no les dejen ver el bosque”. Pero hay otra razón, quizás más importante: unificar criterios debe verse como una deber institucional del Tribunal en su conjunto.

A la vista de todo ello, siendo consciente de que la especialización suele tener mejor prensa en el mundo actual, yo no recomendaría una mayor especialización de las secciones del Tribunal General. En este punto, querría recordar las palabras de Ortega y Gasset cuando, hace casi cien años, hablaba de la “barbarie del especialismo” en la *La rebelión de las masas*: “El especialista sabe muy bien su mínimo rincón de universo; pero ignora de raíz todo el resto (...). Porque antes los hombres podían dividirse, sencillamente, en sabios e ignorantes, en más o menos sabios y más o menos ignorantes. Pero el especialista no puede ser subsumido bajo ninguna de esas dos categorías. No es sabio, porque ignora formalmente cuanto no entra en su especialidad; pero tampoco es un ignorante, porque es un hombre de ciencia y conoce muy bien su porciúncula de universo. Habremos de decir que es un sabio-ignorante, cosa sobremanera grave, pues significa que es un señor el cual se comportará en todas las cuestiones que ignora no como un ignorante, sino con toda la petulancia de quien en su cuestión especial es un sabio.”

4. ¿Se podría acortar la extensión de las sentencias?

Pienso que es muy deseable. Y no sólo en el Tribunal General, sino en cualquier otro tribunal nacional o supranacional. Ciertamente, un laconismo excesivo oculta el razonamiento. Pero las sentencias ganan siempre en comprensibilidad y en solidez argumentativa cuando practican la autocontención judicial: resolver sólo la cuestión planteada, sin enredarse en otros temas ni hablar más de lo preciso. Decir más de lo necesario es algo que, antes o después, se le recuerda al juez y le ata las manos para casos futuros.

Una vez sentado lo anterior, redactar sentencias más breves es tarea difícil. De entrada, paradójicamente exige más tiempo que redactar sentencias sin preocuparse por su extensión, ya que la concisión requiere pulir varias versiones de un texto. Además, en un sistema jurisdiccional sin votos particulares, la formación de la voluntad colegiada suele comportar negociaciones cuya salida frecuentemente es incluir muy diferentes observaciones e incisos. Ello inevitablemente alarga la sentencia.

No hay que perder de vista, en fin, que el Tribunal General es un tribunal de instancia; lo que, como ya se ha señalado muchas veces, implica que debe examinar

pruebas y fijar hechos. Y la extensión requerida por esta tarea dependerá siempre de la complejidad fáctica de cada caso.

5. ¿Debería tener más peso el Presidente en la designación de los ponentes?

De la documentación remitida resulta que la designación de ponente en el Tribunal General se hace fuera del turno (*rota system*) en el 40 % de los casos. Este dato -es decir, una desviación tan frecuente del criterio ordinario de designación de ponencias- debe conducir a interrogarse qué sentido tiene entonces la existencia misma de un turno.

Encomendar la designación de ponentes de manera general al Presidente puede tener ventajas prácticas, en términos de efectividad, experiencia, etc. Pero supone también aceptar un enorme poder presidencial, a la hora de condicionar cómo cada caso será presumiblemente enfocado.

Aquí, en todo caso, late un problema constitucional: cuando al consagrar el derecho a la tutela judicial efectiva se habla -entre otras cosas- del derecho a un juez “establecido previamente por la ley” (art. 47 de la Carta), ¿ello es en alguna medida predicable del modo en que se designa el ponente de cada caso? Hasta donde alcanza mi conocimiento, el Tribunal de Justicia nunca lo ha afirmado. Desconozco cuál es la respuesta de las jurisdicciones constitucionales de los Estados miembros. En España, el criterio de designación de ponente no se considera inmediatamente incluido dentro del derecho a la tutela judicial efectiva; pero ello no ha impedido que el legislador ordinario exija que en cada tribunal haya un turno establecido “exclusivamente sobre la base de criterios objetivos” y que cualquier desviación del mismo haya de estar debidamente motivada.

Más en general, pienso que el criterio de asignación de ponencias no es algo completamente ajeno al principio de predeterminación legal del juez. De aquí que, cualquiera que sea la opción, incluida la de dar un mayor margen al Presidente, debería haber algunas indicaciones generales preestablecidas y publicadas.

6. ¿Debería darse más peso en la gestión del Tribunal General a la reunión de los presidentes de sección, o más bien a un cuerpo elegido por todos los jueces?

No me parece aconsejable introducir en la gestión del Tribunal General ningún cuerpo o comité de carácter electivo. En el Tribunal General, el Presidente y el Vicepresidente -que son cruciales para el funcionamiento de aquél- ya son elegidos

periódicamente por el conjunto de todos los jueces. Ello aporta el elemento “representativo”, por así decir, a la dirección y gestión de los trabajos del Tribunal General. Por el contrario, si al Presidente y al Vicepresidente se les yuxtapusiera un cuerpo o comité de carácter electivo, se debilitaría la autoridad presidencial, con el consiguiente riesgo de “asamblarismo” o, cuanto menos, de “bicefalia”.

Así las cosas, una reunión de los presidentes de sección parece una solución más prudente si de lo que se trata es de apoyar al Presidente y al Vicepresidente.

7. ¿Sería conveniente crear la figura de colaboradores técnicos del Tribunal General en materias no jurídicas?

Ésta es una pregunta más delicada de lo que parece a primera vista. Es bien conocido que la institución Tribunal de Justicia de la Unión Europea, al igual que muchas otras altas jurisdicciones, dispone de un equipo cualificado de letrados (*référéndaires*), es decir, de juristas que asisten directa y personalmente a los jueces en el ejercicio de su función. Esto no es problemático, entre otras razones, porque dichos letrados se limitan a un cometido auxiliar e instrumental: búsqueda de precedentes, preparación de borradores, etc. Pero en ningún momento tienen una voluntad ni una opinión propias, que sean jurídicamente relevantes. Dicho con el máximo respeto a su papel, son una mera prolongación del juez a quien sirven.

La situación sería muy distinta en materias no jurídicas, tales como contabilidad, economía o, incluso, ciertos sectores científicos. Nadie duda de que el tipo de casos de que conoce el Tribunal General exige a menudo comprender y valorar cuestiones extrajurídicas (contables, económicas, científicas, etc.) que escapan de la formación de un experimentado y refinado jurista, como es todo juez del Tribunal General. Y en este sentido, el Tribunal General -como cualquier otro tribunal que debe afrontar problemas técnicos complejos- debe apoyarse en el conocimiento de expertos.

Ahora bien, ello no implica que esté justificado que tales expertos sean funcionarios o empleados del tribunal. La razón es doble. Por un lado, un colaborador técnico ya no sería una mera prolongación del juez, sino alguien cuyo parecer tendría sustantividad propia. A diferencia de lo que ocurre con el letrado, el juez no podría decirle que presente o deje de presentar su informe, o que el informe debe orientarse en un sentido u otro. Por otro lado, la existencia de colaboradores técnicos chocaría con los principios procesales de justicia rogada e igualdad de armas: el medio tradicionalmente usado para

resolver los problemas técnicos relevantes en una controversia judicial es la prueba de peritos, que tiene reglas rigurosas, incluida la consistente en someterlos al interrogatorio cruzado de las partes. Todo ello podría verse afectado si el juez dispusiera de un consultor pagado por el propio tribunal, a quien las partes no conocen ni pueden interrogar.

Traduction

Divers

Pièce déposée par :

Nom usuel de l'affaire :

Date de dépôt :

**DOCUMENT DE TRAVAIL SUR LE TRIBUNAL DE L'UNION
EUROPÉENNE**

Luis María Díez-Picazo Giménez

**Présidente de la troisième chambre du Tribunal Supremo (Cour suprême,
Espagne)**

Madrid, le 15 mars 2020

[Or. 2]

SOMMAIRE

I.	INTRODUCTION	2
II.	OBSERVATIONS SUR LA DOCUMENTATION REMISE	3
1.	Aspects relatifs à l'organisation	3
2.	Statistiques	4
3.	Durée des procédures	5
4.	Autres thèmes	6
II[I].	RÉPONSES AUX QUESTIONS TRAITÉES LORS DE LA RÉUNION PRÉLIMINAIRE DU 16 JANVIER 2020.....	7
1.	Convierdrait-il d'attribuer plus d'affaires à la formation élargie à cinq juges ? Devrait-on prévoir des formations intermédiaires de sept ou de neuf juges entre les sections actuelles et la grande chambre ?	7
2.	Dans quelles circonstances est-il conseillé d'utiliser la figure de l'avocat général ?.....	8
3.	Convierdrait-il d'aller vers une spécialisation des sections ?.....	8
4.	La longueur des arrêts pourrait-elle être réduite ?.....	10
5.	Le président devrait-il avoir plus de poids dans la désignation des juges rapporteurs ?	10
6.	Convierdrait-il de donner plus de poids, dans la gestion du Tribunal, à la réunion des présidents de section ou plutôt à un organe choisi par tous les juges ?	11
7.	Convierdrait-il de créer la figure juridique de collaborateurs techniques du Tribunal dans des matières non juridiques ?.....	11

[Or. 3]

I. INTRODUCTION

Ce texte est uniquement un document de travail, pouvant aider à la réflexion collective nécessaire aux fins d'établir le rapport sur le Tribunal de l'Union européenne [ci-après le « Tribunal »] prévu par le règlement (UE, Euratom) 2015/2422 [du Parlement européen et du Conseil], du 16 décembre 2015 [modifiant le protocole n° 3 sur le statut de la Cour de justice de l'Union européenne]. N'y figurent que mes impressions et réflexions personnelles.

Il est composé de deux parties. La première regroupe les idées que m'a suggérée la lecture de la documentation qui nous a été remise, après la réunion préliminaire du 16 janvier 2020, au nom du président de la Cour de justice [ci-après la

« Cour »], notamment le rapport annuel de 2018 de la Cour de justice de l'Union européenne, le rapport de la Cour des comptes et les réponses aux questions posées par le Parlement européen.

La seconde partie contient les réponses au questionnaire que le président de la Cour nous a fait parvenir, à titre de résumé des thèmes abordés lors de la réunion préliminaire du 16 janvier 2020 précitée.

II. OBSERVATIONS SUR LA DOCUMENTATION REMISE

1. Aspects relatifs à l'organisation

A. Actuellement, le Tribunal est composé de neuf chambre de cinq juges chacune. Les chambres travaillent généralement sous forme de deux sections, chacune étant composée de deux juges plus le président de la chambre. Cela signifie que le mode de fonctionnement habituel du Tribunal sont des formations de trois juges.

Il me semble – bien que cela ne soit pas dit expressément dans la documentation remise – que ces formations sont fixes ; en d'autres termes, les deux juges de chaque formation autres que le président sont toujours les mêmes. Est-ce bien ainsi ? En cas de réponse affirmative, quels sont les avantages à maintenir une composition fixe dans les formations, au lieu d'instituer une rotation, selon des combinaisons diverses, des quatre membres de chaque [chambre] autres que le président ?

On pourrait peut-être soutenir que la composition fixe favorise la continuité des critères. Toutefois, cela pourrait également entraîner une synergie excessive entre les membres de la formation, qui ne favoriserait ni la richesse de l'argumentation juridique ni l'ouverture à de nouvelles perspectives. En d'autres termes, le prix à payer pour cet élément de stabilité pourrait être la routine. **[Or. 4]**

B) En rapport avec ce qui précède, le président et le vice-président du Tribunal, tout comme chaque section, peuvent légalement demander que la section concernée soit élargie à cinq membres pour connaître d'une affaire déterminée. Cela semble indiquer que cette affaire serait jugée par tous les membres de la [chambre] correspondante.

Quel est l'objectif visé ? Maintenir la cohérence des critères d'interprétation, examiner des cas particulièrement difficiles, etc. ? Et surtout, avec quelle fréquence cette possibilité d'attribuer une affaire à l'ensemble des membres d'une [chambre] est-elle utilisée ? Cette information n'est pas spécifiée dans la documentation remise ; elle serait pourtant probablement importante pour se prononcer sur la pertinence de maintenir les formations de trois juges en tant que règle normale ou d'introduire un degré de spécialisation matérielle plus élevé dans les sections. Nous reviendrons sur ce point ci-après.

2. Statistiques

A) Un élément qui ressort parmi les informations statistiques riches et variées existantes est le fait que la productivité judiciaire – entendue comme la moyenne des affaires résolues par chaque juge – est environ 30 % plus élevée à la Cour qu’au Tribunal. En se fondant sur cette donnée et afin de ne pas tirer des conclusions hâtives, il conviendrait d’attirer l’attention sur différents points, qui ne sont pas totalement clairs dans la documentation remise.

B) Tout d’abord, il n’y a pas suffisamment d’informations sur la complexité plus ou moins grande des affaires dont le Tribunal est saisi ni, par conséquent, sur l’incidence que cela peut avoir sur la productivité judiciaire. Le fait que la production judiciaire du Tribunal soit moins élevée que celle de la Cour peut-elle s’expliquer par la plus grande complexité des affaires dont il est saisi ? Cette productivité judiciaire moins élevée peut-elle à tout le moins être due à la difficulté spécifique de certaines matières ? On peut penser en particulier aux aides d’État, à la propriété intellectuelle ou au contentieux en matière de personnel.

En étroite lien avec ce qui vient d’être dit se trouve le thème de la complexité non pas tant juridique que factuelle. En d’autres termes, il serait important de savoir quelle est la véritable charge que représente, dans certaines matières, l’établissement des faits : l’admission des preuves proposées par les parties, leur examen, **[Or. 5]** leur appréciation critique, etc. Il s’agit là d’une difficulté à laquelle, par définition, une juridiction saisie de pourvois n’est pas confrontée, qui est spécifique aux juridictions de première instance. Ainsi, il conviendrait de savoir précisément dans quelle mesure sa qualité de juridiction de première instance influe sur la productivité judiciaire du Tribunal et sur la durée des procédures en son sein et, si cette incidence est importante, dans quelles matières cela a généralement lieu.

C) Un autre point devant être clarifié, afin de désagréger des données statistiques et de procéder à une appréciation pondérée de la productivité judiciaire au sein du Tribunal, est celui relatif aux procédures clôturées par une ordonnance, au lieu d’un arrêt. Parmi les affaires clôturées par une ordonnance de radiation, quel pourcentage de radiation de ces affaires a lieu à chacune des phases de la procédure ? Serait-il juridiquement difficile ou au contraire quasi automatique de déterminer la pertinence de classer une affaire sans suite ? Il conviendrait d’avoir la réponse à cette dernière question pour chacun des stades de la procédure dans lesquelles il est légalement possible de décider de classer l’affaire.

Il y aurait lieu d’ajouter une question aux précédentes, d’une importance cruciale : qui prend, en réalité, la décision de classer l’affaire à chacun de ces stades ? Le juge rapporteur, ses référendaires, le greffe ?

Disposer de cette information est nécessaire pour savoir quel est le véritable poids des affaires radiées par ordonnance sur la charge de travail effective des juges du Tribunal et, dès lors, pour apprécier correctement la productivité de ce dernier.

D) Il y a enfin lieu de souligner que les chiffres relatifs aux pourvois formés contre des arrêts du Tribunal semblent très positifs : le nombre de pourvois formés est relativement bas et celui des pourvois accueillis est très faible. Cela semble indiquer que, d'un point de vue qualitatif, les acteurs juridiques et la Cour ne sont pas mécontents.

3. Durée des procédures

A) Ainsi qu'il ressort de la documentation fournie, les procédures au Tribunal durent en moyenne près de deux fois plus que celles ayant lieu devant la Cour. Il semble exister une unanimité sur le fait que le principal facteur déterminant la durée de la procédure est le traitement initial des affaires dans le service d'accueil et d'enregistrement ainsi que, ultérieurement, le travail de peaufinage des arrêts par la cellule dite « des lecteurs ». **[Or. 6]**

Or, étant donné que le traitement de l'ensemble de la phase écrite de la procédure incombe au greffe, les juges n'ont clairement ici aucune responsabilité. Il s'agit plutôt d'une question d'organisation : le Tribunal dans son ensemble devrait examiner si une réforme de ses services permettrait de réduire le temps de traitement de la phase écrite de la procédure, étant entendu que cela n'est peut-être pas possible, de sorte qu'un certain retard serait inévitable.

B) Un autre facteur éventuellement déterminant quant à la durée des procédures, sur lequel la documentation remise insiste moins, est celui déjà mentionné de la complexité en matière de faits ou de preuves dans certaines matières. Comme je l'ai déjà dit précédemment, c'est un point qui mériterait un examen plus détaillé.

Le point de savoir si la charge de travail est équitablement répartie entre tous les juges du [Tribunal], point extrêmement important aux fins d'apprécier la durée des procédures, n'est pas non plus clair.

C) Mention spéciale doit être faite du *monitoring* des affaires confiées à chaque juge rapporteur. La documentation remise s'y réfère. Il est certes très important d'assurer un suivi de l'activité de chaque juge ainsi que de son degré de diligence et de ponctualité dans l'exercice de sa fonction. Il convient toutefois à cet égard de faire deux observations.

D'une part, le *monitoring* à lui seul n'est peut-être pas suffisant pour éviter le retard dans la résolution des affaires. Il peut être utile qu'il y ait, en outre, un quelconque système de contrôle « social » ou « environnemental », c'est-à-dire un quelconque moyen – plus ou moins institutionnalisé – pour que chaque juge ne soit pas incité à avoir des retards injustifiés. Quelque chose de tel existe-t-il au sein du Tribunal ?

Par ailleurs, un instrument de suivi est la *check-list*, qui est également mentionnée dans la documentation remise. Personnellement, je crois qu'une *check-list* trop détaillée peut être contreproductive, car elle pourrait conduire à une bureaucratisation et à une perte de flexibilité. Autrement dit, l'établissement d'une liste détaillée d'indicateurs peut conduire à la tentation de s'occuper plus des indicateurs que de dûment résoudre les affaires.

4. Autres thèmes

[Or. 7]

Certains autres thèmes relatifs au Tribunal sortent, à proprement parler, du cadre du mandat reçu. En fixant l'objectif du rapport que la Cour doit présenter au Parlement européen, au Conseil et à la Commission, le règlement 2015/2422 dispose (entre autres), à son article 3 : « Ce rapport se focalise, en particulier, sur l'efficacité du Tribunal, sur la nécessité et l'efficacité de l'augmentation à cinquante-six juges, sur l'utilisation et l'efficacité des ressources ainsi que sur la poursuite de la création de chambres spécialisées et/ou de la mise en place d'autres changements structurels. »

Il est clair que le mandat se réfère à l'adéquation des moyens du Tribunal – notamment son augmentation à 56 juges – afin d'atteindre les objectifs qui lui ont été fixés (« efficacité ») et à la manière la plus économique d'utiliser ces moyens (« efficacité »), tout cela, ainsi qu'il est indiqué expressément à l'article précité, au regard de l'augmentation du nombre de juges, de la possibilité de créer des chambres spécialisées et d'autres aspects structurels. Il s'ensuit que le législateur européen n'a à aucun moment voulu que le rapport porte sur le volet fonctionnel du [Tribunal] (compétences, relations avec la Cour, etc.) et rien n'indique qu'il ait eu pour intention que le rapport demandé soit l'occasion de revoir la conception globale de la juridiction de l'Union, celle incarnée dans l'institution « Cour de justice de l'Union européenne », qui a un caractère unitaire en vertu des traités constitutifs.

Cette réflexion est pertinente, car certains thèmes liés au Tribunal excèdent sans doute le cadre de ce qui touche purement à l'organisation. Cela est clairement le cas concernant l'usage du français comme seule « langue de travail » de l'ensemble de la Cour de justice de l'Union européenne – pas uniquement du Tribunal – ainsi que le point de savoir s'il est souhaitable ou non d'attribuer la connaissance de certains renvois préjudiciels au Tribunal, ce que, comme on le sait, les traités constitutifs permettent mais n'imposent pas. Concernant le bien-fondé de maintenir le français comme langue de travail interne et de maintenir le monopole de la Cour sur les renvois préjudiciels, les opinions divergent. Cela est notoire. Personnellement, je pense qu'il est préférable de conserver le *status quo*, en raison de l'importance de ces deux règles pour la continuité du rôle central de l'institution « Cour de justice de l'Union européenne » dans le processus d'intégration européenne. **[Or. 8]**

Cela étant dit – et en laissant de côté mon opinion personnelle, qui est dénuée d'importance –, il ne fait guère de doute que ces questions excèdent l'appréciation de la réforme du Tribunal approuvée en 2015, entre autres parce qu'elles concernent également la Cour, qui n'entre objectivement pas dans le cadre du rapport demandé.

Il convient de faire une dernière observation à cet égard : selon la conception des traités constitutifs, la juridiction de l'Union européenne, formée par la Cour et par le Tribunal, est conçue comme une institution unitaire. On peut certes dire que la Cour a acquis au fil du temps un rôle essentiellement « constitutionnel », tandis que le Tribunal s'est concentré sur la dimension « administrative ». Il convient toutefois de ne pas oublier que cette caractérisation – la dimension constitutionnelle face à la dimension administrative – est une métaphore. D'un point de vue technique, il n'y a pas de juridictions différentes avec des fonctions distinctes et des domaines séparés, tels que celles qui existent dans tant d'États membres pourvus d'une cour constitutionnelle. Entendons-nous bien : je n'affirme pas que le binôme constitutionnel/administratif précité ne serait pas utile pour décrire les fonctions actuelles des deux juridictions qui composent l'institution « Cour de justice de l'Union européenne », mais simplement qu'il ne s'agit pas d'une caractéristique technique et juridique. Il s'agit d'une métaphore, dont il serait risqué de tirer de trop nombreuses conséquences juridiques.

II[I]. RÉPONSES AUX QUESTIONS TRAITÉES LORS DE LA RÉUNION PRÉLIMINAIRE DU 16 JANVIER 2020

1. Conviendrait-il d'attribuer plus d'affaires à la formation élargie à cinq juges ? Devrait-on prévoir des formations intermédiaires de sept ou de neuf juges entre les sections actuelles et la grande chambre ?

Ma réponse est, en principe, négative. Le Tribunal est fondamentalement une juridiction de première instance et, par conséquent, loin de limiter son jugement à des questions juridiques, il doit connaître des faits : admettre les moyens de preuve proposés, examiner les preuves produites, établir les faits litigieux et pertinents pour l'affaire, etc. L'expérience montre que cette activité, dont la dénommée « libre conviction du juge » fait intrinsèquement partie, n'est pas adaptée à des formations composées de nombreux juges. Ce n'est pas un hasard si, au niveau national, les juridictions de première instance collégiales sont généralement composées de trois juges. **[Or. 9]**

Les formations plus nombreuses, telles que celle de cinq juges, sont utiles pour résoudre des questions juridiques complexes, où une pluralité d'expériences et de sensibilités juridiques enrichissent la délibération. Ce serait toutefois peu flexible pour une juridiction de première instance.

Quant à la possibilité d'introduire des formations intermédiaires de sept ou de neuf juges entre les actuelles sections et la grande chambre, son utilité serait

douteuse. Sa seule justification possible serait d'éviter les divergences et d'unifier les critères entre sections connaissant des mêmes matières. Cependant, la tâche de maintien de la cohérence jurisprudentielle convient mieux à la grande chambre : celle-ci jouit, en principe, d'une plus grande autorité, sans parler du fait qu'elle n'est normalement pas impliquée dans les divergences – voire les désaccords – entre les sections, ce qui en fait un arbitre plus crédible.

2. Dans quelles circonstances est-il conseillé d'utiliser la figure de l'avocat général ?

Les avocats généraux sont une sorte de ministère public ayant pour tâche la défense objective et indépendante de la légalité, une voix en marge des parties qui offre une vision juridique de l'affaire à la Cour, indiquant la solution qu'il estime la plus appropriée. Il importe de souligner que, dans l'exercice de cette fonction, les avocats généraux sont uniquement guidés par des considérations de légalité. Ainsi, la fonction des avocats généraux dans le système juridictionnel de l'Union européenne est sans nul doute celle d'être un instrument au service tant de l'unité et de la continuité de la jurisprudence que de son évolution ordonnée et raisonnable.

Cela étant précisé, il importe d'attirer l'attention sur un autre point, qui passe souvent inaperçu : dans le système juridictionnel de l'Union européenne, les avocats généraux sont les seuls membres qui donnent une opinion individuelle, qui est en outre publiée. Dans un système sans opinions dissidentes, il est probablement important de pouvoir entendre une voix qui n'est pas le résultat des nécessaires et inévitables négociations inhérentes à toute décision collégiale.

Or, sur la base des considérations précédentes, il est clair que la figure de l'avocat général n'a de sens que lorsque doivent être analysées des questions juridiques importantes. Son utilité est bien plus douteuse en première instance, où – comme nous l'avons vu – l'appréciation des faits est cruciale. À cet égard, je crois que la situation actuelle au Tribunal est satisfaisante : avoir recours à l'avocat général de manière exceptionnelle, pour les affaires qui soulèvent une question juridique particulièrement délicate. **[Or. 10]**

3. Conviendrait-il d'aller vers une spécialisation des sections ?

Il s'agit là de la question la plus difficile du questionnaire et elle est sans aucun doute cruciale pour que le rapport prévu par le règlement 2015/2422 soit cohérent et utile. Pour essayer d'orienter l'analyse, il conviendrait de rappeler qu'il ne s'agit pas ici de faire une comparaison abstraite des avantages et des inconvénients du juge « généraliste » par rapport au juge « spécialisé ». La raison en est que la réforme du Tribunal de 2015 semble avoir déjà pris une option à cet égard, en supprimant les tribunaux spécialisés, notamment en matière de fonction publique. Ainsi, le législateur européen de 2015 a opté, parmi les différentes possibilités permises par les traités constitutifs, pour une configuration du Tribunal à tendance généraliste.

Il convient d'ajouter à ce qui précède qu'il ressort de la documentation remise que le Tribunal, faisant usage de son pouvoir d'auto-organisation, semble avoir suivi cette ligne : bien que toutes les sections ne connaissent pas indistinctement de toutes les matières, comme cela aurait lieu si les affaires étaient distribuées entre elles selon un simple critère de rotation, il n'en reste pas moins que des mêmes matières (aides d'État, propriété intellectuelle, etc.) sont attribuées à différentes sections. On peut ainsi affirmer que, à l'heure actuelle, c'est un généralisme modéré qui règne.

Selon moi, cette option a certains avantages : elle évite la tentation de traiter les affaires de manière bureaucratique et répétitive, enfermé sur soi-même, en étant peu enclin à l'innovation et, surtout, en ignorant tout de ce qui a lieu dans le reste de l'univers juridique. Le juge généraliste est le mieux placé pour mettre les problèmes en perspective, en se préoccupant de l'ordre juridique dans son ensemble. Cela est très important au sein d'une juridiction supranationale, extraordinairement influente au niveau d'un continent. Toutefois, le généralisme a un inconvénient indéniable : il est plus exposé à des décisions divergentes et contradictoires entre juridictions d'un même niveau, c'est-à-dire, au sein du Tribunal, entre les différentes sections se voyant confier une même matière.

[Or. 11]

Par conséquent, le généralisme, même dans sa version modérée, a besoin de moyens effectifs pour résoudre les divergences entre sections, unifiant les critères jurisprudentiels. Comme je l'ai déjà indiqué ci-dessus, il est préférable de confier cette fonction unificatrice à la grande chambre, plutôt qu'à la délibération conjointe des formations ayant des critères divergents (« sections réunies »). Il en va notamment ainsi, car ces dernières peuvent être trop impliquées psychologiquement dans le désaccord, de sorte que, comme le dit l'expression, « l'arbre cache la forêt ». Il y a toutefois aussi une autre raison, peut-être plus importante : unifier les critères doit être considéré comme un devoir institutionnel du Tribunal dans son ensemble.

Au vu de ce qui précède, [bien que] consciente que la spécialisation a généralement meilleure presse dans le monde actuel, je ne recommanderais pas une plus grande spécialisation des sections du Tribunal. À cet égard, je souhaiterais rappeler les termes de Ortega y Gasset, lorsque, il y a presque 100 ans, il parlait de la « barbarie de la spécialisation » dans l'ouvrage « *La rebelión de las masas* » : « Le spécialiste connaît très bien son minuscule coin d'univers, mais il ignore foncièrement tout le reste (...). En effet, avant, les hommes pouvaient être divisés, tout simplement, entre les sages et les ignorants, entre les plus ou moins sages et les plus ou moins ignorants. Le spécialiste ne peut toutefois être inclus dans aucune de ces deux catégories. Ce n'est pas un sage, car il ignore, d'un point de vue formel, tout ce qui ne fait pas partie de sa spécialité, mais ce n'est pas non plus un ignorant, parce que c'est un homme de science et qu'il connaît très bien sa petite portion d'univers. Il faudrait dire qu'il s'agit d'un sage-ignorant, chose extrêmement grave, car elle signifie qu'il s'agit d'un homme qui se comportera, dans toutes les questions qu'il ignore, comme un ignorant,

mais avec toute l'impétuosité de celui qui, dans son domaine spécifique, est un sage. »

4. La longueur des arrêts pourrait-elle être réduite ?

Je pense que cela est fortement souhaitable, et pas seulement au sein du Tribunal, mais dans toute autre juridiction nationale ou supranationale. Un laconisme excessif occulte certes le raisonnement. Les arrêts gagnent toutefois en compréhensibilité et en solidité de l'argumentation lorsqu'ils pratiquent l'auto-contention judiciaire : ne résoudre que la question posée, sans s'enliser dans d'autres thèmes ni dire plus que ce qui est nécessaire. Dire plus que ce qui est nécessaire est, tôt ou tard, rappelé au bon souvenir du juge et lui lie les mains pour des affaires futures. **[Or. 12]**

Cela étant, rédiger des arrêts plus brefs est une tâche difficile. Paradoxalement, cela exige plus de temps que de rédiger des arrêts sans se préoccuper de leur longueur, car la concision requiert de peaufiner plusieurs versions d'un texte. En outre, dans un système juridictionnel sans opinions divergentes, la formation de la volonté collégiale implique généralement des négociations dont l'issue consiste souvent à inclure des observations et des incises très différentes. Cela allonge inévitablement l'arrêt.

Il convient enfin de ne pas perdre de vue que le Tribunal est une juridiction de première instance, ce qui, comme cela a déjà été indiqué à de nombreuses reprises, implique qu'il doit examiner les preuves et établir les faits. Or, l'extension requise pour cette tâche dépendra toujours de la complexité factuelle de chaque affaire.

5. Le président devrait-il avoir plus de poids dans la désignation des juges rapporteurs ?

Il ressort de la documentation remise que la désignation des rapporteurs au Tribunal se fait hors du système de rotation (*rota system*) dans 40 % des cas. Cela – c'est-à-dire le fait de déroger aussi fréquemment au critère ordinaire de désignation des rapporteurs – doit conduire à s'interroger sur le sens qu'a alors l'existence même d'une rotation.

Charger de manière générale le président de la désignation des rapporteurs peut avoir des avantages pratiques, en termes d'efficacité, d'expérience, etc. Toutefois, cela suppose également accepter un énorme pouvoir présidentiel aux fins de définir l'approche qui sera vraisemblablement suivie pour chaque affaire.

Il y a en tout état de cause ici un problème constitutionnel sous-jacent : lorsque, en consacrant le droit à une protection juridictionnelle effective, on parle – entre autres – du droit à un tribunal « établi préalablement par la loi » (article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne), cela s'applique-t-il dans une quelconque mesure à la manière dont le rapporteur de chaque affaire est désigné ? Pour autant que je le sache, la Cour n'a jamais affirmé une telle chose.

Je ne sais pas quelle est la réponse des juridictions constitutionnelles des États membres. En Espagne, le critère de désignation du rapporteur n'est pas considéré comme faisant directement partie du droit à une protection juridictionnelle effective ; cela n'a toutefois pas empêché le législateur ordinaire d'exiger que, dans chaque juridiction, il y ait une rotation établie « exclusivement sur la base de critères objectifs » et que tout écart par rapport à cette rotation soit dûment motivé. **[Or. 13]**

De manière plus générale, je pense que le critère de désignation des rapporteurs n'est pas totalement étranger au principe selon lequel le juge doit être préalablement déterminé par la loi. Dès lors, quelle que soit l'option choisie, y compris celle consistant à donner une plus grande marge d'appréciation au président, il devrait exister quelques indications générales préétablies et publiées.

6. Convierait-il de donner plus de poids, dans la gestion du Tribunal, à la réunion des présidents de section ou plutôt à un organe choisi par tous les juges ?

Il ne me semble pas souhaitable d'introduire dans la gestion du Tribunal un quelconque organe ou comité élu. Au sein du Tribunal, le président et le vice-président – qui sont cruciaux pour le fonctionnement du Tribunal – sont déjà élus périodiquement par l'ensemble des juges. Cela apporte l'élément « représentatif », pour ainsi dire, à la direction et à la gestion des travaux du Tribunal. En revanche, si l'on juxtaposait un organe ou un comité élu au président et au vice-président, l'autorité présidentielle serait affaiblie, entraînant le risque d'« assembleurisme » ou, à tout le moins, de « bicéphalie ».

Cela étant précisé, une réunion des présidents de section semble une solution plus prudente si l'objectif visé est d'appuyer le président et le vice-président.

7. Convierait-il de créer la figure juridique de collaborateurs techniques du Tribunal dans des matières non juridiques ?

Il s'agit là d'une question plus délicate que ce qu'il semble à première vue. Comme on le sait, l'institution « Cour de justice de l'Union européenne » dispose, tout comme de nombreuses autres hautes juridictions, d'une équipe qualifiée de référendaires, c'est-à-dire de juristes qui assistent directement et personnellement les juges dans l'exercice de leur fonction. Cela n'est pas un problème, entre autres parce que ces référendaires se limitent à une tâche auxiliaire et instrumentale : recherche de précédents, préparation d'avant-projets, etc. Ils n'ont toutefois à aucun moment une volonté et une opinion propres ayant un poids juridique. Avec tout le respect dû à leur rôle, ils sont une simple prolongation du juge pour lequel ils travaillent.

La situation serait tout autre dans des matières non juridiques, telles que la comptabilité, l'économie, voire même certains secteurs scientifiques. Personne ne doute que le type d'affaires que connaît le Tribunal exige souvent de comprendre et d'apprécier des questions non juridiques (comptables, économiques,

scientifiques, etc.) qui échappent à la formation [Or. 14] d'un juriste expérimenté et éminent, comme l'est tout juge du Tribunal. À cet égard, le Tribunal – comme toute autre juridiction devant affronter des problèmes techniques complexes – doit s'appuyer sur la connaissance d'experts.

Toutefois, cela n'implique pas qu'il soit justifié que ces experts soient des fonctionnaires ou des employés du Tribunal. La raison est double. D'une part, un collaborateur technique ne serait plus une simple prolongation du juge, mais quelqu'un dont l'avis aurait une substance propre. À la différence de ce qui a lieu avec le référendaire, le juge ne pourrait pas lui demander de présenter ou de cesser de présenter son rapport, ou d'orienter le rapport dans un sens ou dans un autre. D'autre part, l'existence de collaborateurs techniques se heurterait aux principes procéduraux judiciaires d'égalité des armes et dispositif [« *justicia rogada* » : le juge doit et ne peut trancher que les points qui lui ont été soumis] : le moyen traditionnellement utilisé pour résoudre les problèmes techniques pertinents dans un litige judiciaire est le témoignage d'experts, qui a des règles rigoureuses, y compris celle consistant à les soumettre à un interrogatoire croisé des parties. Tout cela pourrait être compromis si le juge disposait d'un consultant payé par le Tribunal lui-même, que les parties ne connaissent pas ni ne peuvent interroger.



GERICHT
DER
EUROPÄISCHEN UNION

Luxemburg, den 20. Oktober 2020

Das Gericht begrüßt es, dass ihm die Möglichkeit gegeben wird, zum Entwurf des in Art. 3 Abs. 1 der Verordnung 2015/2422 vorgesehenen Berichts Stellung zu nehmen.

Das Gericht schließt sich im Wesentlichen den im Berichtsentwurf gezogenen Schlussfolgerungen und skizzierten Entwicklungsperspektiven an. Es teilt die vom Gerichtshof vorgenommene Beurteilung und würdigt den analytischen Aufwand insbesondere bei den Teilen, die die Maßnahmen zur Förderung der Effizienz des Gerichts und der Bewertung der Wirkungen der Reform betreffen. Es schließt sich auch der Feststellung an, dass diese Analyse zum einen durch die Kürze des betrachteten Umsetzungszeitraums und zum anderen durch die Instabilität der Besetzung des Gerichts seit 2016 erschwert wird. Ferner wird im Berichtsentwurf zutreffend darauf hingewiesen, dass die durch die Covid-19-Pandemie ausgelöste Gesundheitskrise zwangsläufig die Ergebnisse des Jahres 2020 beeinflusst.

Zu diesem Zeitpunkt ist festzustellen, dass das Gericht erhebliche Fortschritte erzielen konnte, insbesondere was die Verfahrensdauer und häufigere Verweisungen an erweiterte Spruchkörper betrifft. Es befindet sich allerdings noch in einer Übergangsphase und muss weiter bestrebt sein, das Potenzial der vom Gesetzgeber beschlossenen Reform noch besser auszuschöpfen. Die meisten der im Berichtsentwurf vorgeschlagenen Entwicklungsperspektiven können hierzu einen positiven Beitrag leisten. In diesem Zusammenhang ist hervorzuheben, dass einige Überlegungsansätze zahlreiche Maßnahmen aufgreifen, die kürzlich ergriffen worden sind und in der Tat noch intensiviert werden sollten. Die übrigen Ansätze wird das Gericht kurzfristig erörtern.

In Bezug auf die Überlegungen zur „Rationalisierung der Zuweisung der Rechtssachen“ möchte das Gericht darauf hinweisen, dass eine teilweise Spezialisierung der Kammern als solche nicht zwangsläufig im Widerspruch dazu zu stehen scheint, dass der Richter des Gerichts der Union ein Generalist bleibt. Die Spezialisierung ist im Übrigen auch nichts Neues, da – über die 2019 für das Recht des öffentlichen Dienstes und das Recht des geistigen Eigentums eingeführten Spezialisierungen hinaus – die Zuweisung einer großen Zahl von Rechtssachen anhand des Kriteriums des engen Zusammenhangs es dem Gericht seit vielen Jahren ermöglicht hat, eine vorübergehende und flexible Spezialisierung bei der Bearbeitung bestimmter Rechtssachen zu erreichen. Der Erfahrung nach bringt eine Spezialisierung zwar Verbesserungen bei der Qualität, der Kohärenz und der Schnelligkeit gerichtlicher Entscheidungen, aber nicht alle Sachgebiete kommen hierfür in Betracht. Wie im Berichtsentwurf ausgeführt, wird das Gericht die ersten Erkenntnisse aus der im September 2019 eingeführten formalen Spezialisierung berücksichtigen und die erforderlichen Instrumente entwickeln, um die Arbeitsbelastung der Richter zu steuern, bevor es prüft, ob es angemessen ist, neue Sachgebiete für eine Spezialisierung bei den Kammern zu bestimmen.

Die Entwicklungen, die die „Mechanismen zur Förderung der Kohärenz der Rechtsprechung“ betreffen, sind natürlich von besonderem Interesse für das Gericht. Überlegungen zur Politik der Verweisung an erweiterte Spruchkörper, insbesondere die Große Kammer, sowie zur Bildung einer mittelgroßen Kammer, wurden schon seit dem Sommer 2018 angestellt. Was z. B. die 125 Rechtssachen angeht, die 2020 an Spruchkörper mit fünf Richtern verwiesen wurden (gegenüber weniger als durchschnittlich zehn pro Jahr in dem der Reform vorausgehenden Zeitraum 2010-2015), ist festzustellen, dass die Verweisung an solche Spruchkörper ein anhaltender Trend beim Gericht geworden ist, dessen Potenzial noch nicht voll ausgeschöpft ist. Diese Entwicklung kann die Autorität der Entscheidungen des Gerichts stärken und für eine bessere Vertretung der verschiedenen Rechtsordnungen in seinen Spruchkörpern sorgen. Im Hinblick auf eine mögliche Weiterentwicklung des Gerichtssystems der Union wird das Gericht vor allem seine Überlegungen zur Schaffung einer mittelgroßen Kammer vertiefen und dabei die nach Abschluss der letzten Stufe der Reform gewonnenen Erkenntnisse und die Erfahrungen mit der zum September 2019 eingeführten teilweisen Spezialisierung berücksichtigen.

Der dritte Komplex der Entwicklungsperspektiven, der die „frühzeitige, aktive und reibungslose Steuerung des Verfahrens“ betrifft, umfasst zahlreiche Vorschläge, die bereits geprüft wurden oder in den kommenden Monaten eingehender geprüft werden. Dabei genießen die Vorschläge Priorität, die sich insbesondere auf die proaktive Prüfung der Rechtssachen in einem frühen Stadium und die Verwaltung der ausgesetzten Verfahren beziehen. Eine weitere Priorität für das Gericht, die im Berichtsentwurf nicht angesprochen worden ist, wird sein, die laufenden Überlegungen zur Lesbarkeit und Länge der Urteile unter Führung des Vizepräsidenten abzuschließen. Diese Übung zielt darauf ab, die Erwägungen des Gerichts stärker auf die zentralen Aspekte des Rechtsstreits zu konzentrieren, um den Erwartungen des Rechtsuchenden besser zu entsprechen.

In diesem Zusammenhang unterstreicht das Gericht, dass ausschlaggebend für den Erfolg jeder getroffenen Maßnahme ist, dass die Art der bei ihm anhängig gemachten Rechtssachen tatsächlich berücksichtigt wird, bei denen es vor allem darum geht, den oft sehr komplexen Sachverhalt endgültig festzustellen. Insbesondere darf die zentrale Rolle der mündlichen Verhandlung nicht unterschätzt werden. Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass das Primärrecht dem Gericht eine spezifische Aufgabe überträgt, die darin besteht, den Rechtsuchenden einen wirksamen gerichtlichen Rechtsschutz gegenüber den Handlungen der Organe zu bieten. Das Gericht wird weiterhin alles tun, um diese Aufgabe so zügig wie möglich zu erfüllen. Es muss aber auch im Dienst der Parteien stehen und ihren Anliegen gerecht werden. Sie sind es, die in den von der Verfahrensordnung gesetzten Grenzen beschließen, ihre Rechtsstreitigkeiten dem Gericht zu unterbreiten, und die letztlich deren Inhalt bestimmen.

Das Gericht weist ferner darauf hin, dass es sich seit 2015 in einer Phase der Umstrukturierung und damit der Instabilität befindet, die es dazu zwingen, seine Arbeitsweise kontinuierlich zu überdenken. Dennoch ist es dem Gericht gelungen, seinen Rückstand bei den anhängigen Rechtssachen abzubauen. Es ist aber wichtig, dass es wieder in ruhigeres Fahrwasser gerät, um sich auf die Bearbeitung der Rechtssachen konzentrieren und den Erwartungen des Rechtsuchenden gerecht werden zu können.

Das Gericht wird mit Entschiedenheit handeln, um die vom Gesetzgeber und von unserem Unionsorgan gesetzten Ziele zu erreichen. Die Europäische Union ist eine Union, die auf dem Rechtsstaatsprinzip gründet. Es ist daher von größter Bedeutung, dass unser Unionsorgan die Wahrung dieses Grundsatzes sowohl kurz- als auch langfristig sicherstellen kann. Das Gericht wird deshalb dafür Sorge tragen, dass es in der Lage ist, den Gerichtshof zu unterstützen, wenn – wie im letzten Absatz des Berichtsentwurfs angesprochen – der Zeitpunkt gekommen ist, um die jeweilige Rolle der beiden Rechtsprechungsorgane neu zu bestimmen.
