

### Der EuGH als Motor des europäischen Integrationsprozesses?

Im Rahmen des von der Arbeitsgemeinschaft Sozialdemokratischer Juristinnen und Juristen organisierten Gustav-Radbruch-Forums 2018 zum Thema „(Wie) funktioniert Europa?“ haben wir Prof. Dr. Dr. Juliane Kokott, LL. M., Generalanwältin am EuGH, getroffen. Frau Kokott hat einen Vortrag über die Funktionsweise des EuGH im Allgemeinen und als Motor des europäischen Integrationsprozesses im Besonderen gehalten. Jedem Jurastudenten ist geläufig, dass es am EuGH Generalanwälte gibt, die die sog. *Schlussanträge* verfassen. Was aber verbirgt sich genau hinter dem Beruf eines Generalanwalts? Wir haben die Gelegenheit genutzt und Frau Kokott Fragen gestellt, um zum einen ganz konkrete Einblicke in die Arbeit einer Generalanwältin zu erhalten und zum anderen besser verstehen zu können, welche Rolle der EuGH mit welchen Konsequenzen im europäischen Integrationsprozess spielt.



Prof. Dr. Dr. Juliane Kokott, LL. M.

*Viele unserer Leser haben noch gar keine Idee, welchen Beruf sie anstreben wollen. Die klassischen Berufsbilder „Anwalt“, „Verwaltung“ und „Justiz“ dominieren aber doch die Vorstellung. Wie war das bei Ihnen? Planen kann man einen solchen Werdegang ja wohl kaum...*

**Kokott:** Während meiner Studienzeit wollte ich zunächst Diplomatin, dann Professorin werden. Jetzt habe ich das Glück, beides gewissermaßen zu vereinen. Als Mitglied des EuGH bin ich auch Vermittlerin zwischen den verschiedenen Rechtskulturen. Wir pflegen zB die Kontakte zu den Gerichten der Mitgliedstaaten, so dass auch mein Interesse an anderen Kulturen und an Fremdsprachen erfüllt wird. Gleichzeitig stellt das Leben interessantere Fragen als ich sie mir in meiner Professorenstube ausdenken könnte. Daher wird in meiner Position als Generalanwältin auch mein Forschungsinteresse bestens bedient.

*Können Sie uns einen kurzen Einblick in Ihren Arbeitsalltag geben? Wie entsteht ein Schlussantrag?*

**Kokott:** Am Anfang steht natürlich das sorgfältige Studium der Akten, parallel jeweils durch einen meiner vier Referenten und durch mich. Anschließend erfolgen Lösungsfindung, Besprechungen – Diskussion im gesamten Kabinett insbesondere bei sehr sensiblen Fällen – und die Niederschrift des Schlussantrags. Nach der Verfahrensordnung erstellt der Generalanwalt die Schlussanträge in der Sprache seiner Wahl, de facto sind es mittlerweile zur Entlastung der Übersetzung in der Regel die großen Sprachen: Deutsch, Französisch, Italienisch, Spanisch, Englisch und demnächst auch Polnisch. Meist liegt ein erster Entwurf des Schlussantrags bereits zur mündlichen Verhandlung

vor, so ist die Verhandlung ideal vorbereitet. Das mündliche Parteivorbringen sowie eventuelle neue Erkenntnisse werden anschließend in den Schlussantrag integriert, so dass dieser so schnell wie möglich fertiggestellt werden kann. Dann wird der Schlussantrag in die 22 anderen Arbeitssprachen der EU übersetzt. Sobald zumindest die Übersetzungen in die Verfahrenssprache und ins Französische vorliegen, wird der Entscheidungsvorschlag in öffentlicher Sitzung verlesen und anschließend wird der ganze Schlussantrag im Internet veröffentlicht.

*Warum gibt es die Generalanwälte am EuGH? Wie ist die Institution entstanden? Welche Funktionen kommen ihr zu?*

**Kokott:** Vorbild sind die „*rapporteurs publics*“ bei französischen Höchstgerichten. „Öffentliche Berichterstatter“ trifft unsere Funktion gut. Wir verfassen ein Votum, wie die Kammer unseres Erachtens entscheiden soll, ähnlich wie der berichterstattende Richter, aber unser Votum ist öffentlich. Die Generalanwälte sollen eine noch gründlichere Aufarbeitung des Falls und somit eine Doppelkontrolle durch „zwei Berichterstatter“ gewährleisten. Das BVerwG hat übrigens in der Regel auch zwei Berichterstatter für jeden Fall. Im Unterschied dazu veröffentlichen die Generalanwälte aber ihre Voten und dienen somit der Transparenz der Entscheidungsfindung. Außerdem wird jeder Fall aus der Sicht zweier verschiedener Rechtskulturen (Berichterstatter und Generalanwalt) intensiv geprüft. Schließlich stärken die Generalanwälte die Position der beisitzenden Richter, indem ihnen zwei uU unterschiedliche Voten als Entscheidungsgrundlage zur Verfügung stehen.

*Wie oft kommt es vor, dass der Gerichtshof vom Vorschlag des Generalanwalts abweicht? Hat dies in irgendeiner Form Konsequenzen?*

**Kokott:** Die FAZ hat kürzlich herausgefunden, dass der Gerichtshof in ca. 86 % der Fälle den Schlussanträgen des Generalanwalts folgt. Unsere kabinettinterne Statistik ist ähnlich. Ein abweichender Schlussantrag kann jedoch wie abweichende Meinungen bei Höchstgerichten später zur Mehrheitsmeinung werden. Beispielsweise wurde ein Schlussantrag des ehemaligen Generalanwalts Jacobs zur weiteren Auslegung der Klagebefugnis Einzelner vor dem Gericht zwar im konkreten Fall vom Gerichtshof abgelehnt (C-50/00, JuS 2002, 1220 [Streinz] – Unión de Pequeños Agricultores), später wurde der Vertrag (heute Art. 263 IV AEUV) aber im Sinne des Generalanwalts Jacobs geändert. Außerdem beleben gerade „abweichende“ Schlussanträge den juristischen Diskurs und tragen zur Transparenz der Entscheidungsfindung bei. Aber sie sollten die Ausnahme bleiben, denn natürlich versucht jeder Generalanwalt, den Gerichtshof zu überzeugen, so dass der Schlussantrag und das Urteil übereinstimmen. Die FAZ hat diese Beziehung einmal treffend wie folgt beschrieben: „(D)ie Übereinstimmungsquote mit 86 % (ist) allemal hoch genug, damit die Schlussanträge auch weiterhin als ziemlich treffsicheres Mittel zur Entscheidungsprognose gelten können – und niedrig genug, damit es spannend bleibt.“

*Der Generalanwalt gehört zur Judikative der EU. Ist der Gewaltenteilungsgrundsatz auf EU-Ebene ähnlich ausgestaltet wie auf nationaler Ebene?*

**Kokott:** Da die Union kein Staat ist, gelten auch andere Prinzipien bei der Gewaltenteilung. Man spricht von institutionellem Gleichgewicht. Das Parlament erstarkt erst allmählich und ist auch heute von der demokratischen Legitimation her noch nicht eins zu eins mit einem nationalen Parlament vergleichbar. Dafür kommt dem Rat, in dem die Mitgliedstaaten repräsentiert sind, stärkeres Gewicht bei der Unionsgesetzgebung zu als etwa dem deutschen Bundesrat. Der *Gerichtshof* hält sich bislang stärker als beispielsweise das *BVerfG* bei der Überprüfung des (Unions-)Gesetzgebers zurück. Das kann auch daran liegen, dass nicht alle Rechtskulturen über eine auch dem Gesetzgeber gegenüber so dynamische Verfassungsgerichtsbarkeit verfügen. Diese hat sich gerade in Deutschland vor dem Hintergrund des Versagens der anderen Verfassungsorgane unter der nationalsozialistischen Herrschaft entwickelt. Aber auch andere Mitgliedstaaten, die in jüngerer Vergangenheit Erfahrungen mit undemokratischer Herrschaft machen mussten, kennen mittlerweile eine starke Verfassungsgerichtsbarkeit.

*Der EuGH wird oft als Motor des europäischen Integrationsprozesses bezeichnet. Was kann man sich darunter vorstellen? Und welche Rolle spielt der Generalanwalt in diesem Integrationsprozess?*

**Kokott:** Bereits als ich 2003 an den *EuGH* berufen wurde, bedeutete mir der damalige Präsident des Gerichtshofs *Gil Carlos Rodríguez Iglesias*, dass „Motor der Integration“ nicht dem Selbstverständnis des *EuGH* entspreche. Der *Gerichtshof* wendet das Recht an und achtet dabei den Willen der Vertrag schließenden Parteien und des Unionsgesetzgebers. Oft wird dem *Gerichtshof* ja sogar vorgeworfen, er kontrolliere den Unionsgesetzgeber nicht streng genug. Natürlich lässt aber das Recht oft Spielräume. Sofern der *Gerichtshof* nicht immer die in Bezug auf die Kompetenzen der Union restriktivste Auslegung wählt, kann das ebenfalls mit der Achtung der Einschätzungsprärogative des Unionsgesetzgebers zusammenhängen und macht den *EuGH* nicht per se zum „Motor der Integration“. Ich sehe den *EuGH* daher eher als eine *Werkstatt* der Integration, wo man daran arbeitet, den Motor funktionsfähig zu halten und zu optimieren.

*Was bedeutet das aktuelle Urteil in der Rechtssache Egenberger (C-414/16, BeckRS 2018, 5386) für die künftige Rechtsanwendung in Deutschland? Ändert sich etwas in der Diskussion um die (un-)mittelbare Drittwirkung der Grundrechte des Grundgesetzes?*

**Kokott:** Der *Gerichtshof* ist nur für die Auslegung und Anwendung der Grundrechte der Charta zuständig. Aber auch bei diesen stellt sich die Frage der (un-)mittelbaren Drittwirkung der Grundrechte. Als deutsche Staatsrechtslehrerin bin ich mit dem Ansatz einer behutsamen, mittelbaren Wirkung der Grundrechte in Privatrechtsverhältnissen aufgewachsen. Nun bleibt abzuwarten, welchen

Grundrechten der *Gerichtshof* in welchen Situationen unter Privaten unmittelbare Geltung zuerkennt.

*An der Rolle des EuGH als Motor des europäischen Integrationsprozesses wird häufig kritisiert, dass dem Gerichtshof die demokratische Legitimation für die Fortentwicklung des europäischen Rechts fehle. Ist diese Kritik berechtigt?*

**Kokott:** Von ihrer Konzeption her sind Gerichte zur Einzelfallentscheidung berufen; die für alle geltenden Regeln in Gestalt der Gesetze sind normalerweise dem demokratisch legitimierten Gesetzgeber vorbehalten. Bei Höchstgerichten ist das etwas anders. Durch die Auslegung von vorrangigem Verfassungsrecht, insbesondere den Grundrechten, setzen sie allgemeingültige Standards, die alle – auch der Gesetzgeber – beachten müssen. Jedoch müssen sie aus meiner Sicht dabei aus Gründen der Gewaltenteilung Zurückhaltung wahren. Daher legt der *EuGH* das Unionsrecht auch eben nicht als „Motor der Integration“ im Sinne einer bestimmten Politikrichtung aus, sondern bemüht sich stets darum, das bestehende Recht auszulegen.

*Die letzte Frage betrifft den Tenor der Schlussanträge und Gerichtsentscheidungen. Unsere Leser legen Wert auf kurze und verständliche Formulierungen. Warum ist die Formulierung des Tenors immer sehr komplex?*

**Kokott:** Nicht nur Ihre Leser, fast jeder legt Wert auf kurze und verständliche Formulierungen. Diese ließen sich auch leichter übersetzen. Und bei Direktklagen gelingt es häufiger, einen solchen Tenor zu formulieren. Die Beantwortung von Vorabentscheidungsersuchen erfordert jedoch in der Regel deutlich kompliziertere Formulierungen, da sie die auszulegende Norm bzw. den Rechtsbegriff, die wesentlichen Elemente des Sachverhalts, auf den sie im Ausgangsfall anzuwenden ist, und das Auslegungsergebnis enthalten müssen. Dies ist typischerweise bereits in den Fragen angelegt, die das innerstaatliche Gericht dem *Gerichtshof* stellt und an denen sich die Antworten häufig nicht nur inhaltlich, sondern auch in der Struktur orientieren.

Wegen des im Vertrag niedergelegten Kooperationsverhältnisses zwischen den nationalen Gerichten, die den konkreten Rechtsstreit entscheiden, und dem *EuGH* muss der *Gerichtshof* im Tenor eine Art Balanceakt zwischen der gebotenen abstrakten Auslegung des Unionsrechts und der Nützlichkeit für den konkreten Fall vollziehen. Hinzukommen die besonderen Probleme, die eine Übersetzung aus und in die Sprachen der Mitgliedstaaten mit sich bringt.

Für das Verständnis des Tenors einer *EuGH*-Entscheidung ist es wichtig, Art. 267 AEUV und die inhaltlichen Aussagen der Urteile zum Unionsrecht zu kennen. Diese inhaltlichen Aussagen sind allerdings, ähnlich wie im angloamerikanischen Recht, immer vor dem Hintergrund des konkret entschiedenen Falls zu sehen. Einzelne Randnummern von Urteilen lassen sich nicht ohne Weiteres generalisieren, weil der *EuGH* eben kein Gesetzgeber ist.

*Das Interview haben wir am 24.4.2018 geführt.*