



Horstpeter Kreppel war nach Studium und Referendarzeit mit Aufbaustudium am Europakolleg in Brügge 16 Jahre Arbeitsrichter in Hessen. 1993 ging er für drei Jahre als nationaler Experte zum Juristischen Dienst der Europäischen Kommission. Von 1996 bis 2001 wurde er Sozialreferent an der deutschen Botschaft in Madrid. 2001 kehrte er auf die Stelle im Juristischen Dienst der Kommission zurück und wurde 2005 zum Richter am EuGH ernannt.

BJ: Kannst du mir bitte zunächst kurz erklären, was das für ein Gericht ist, an dem Du da in Luxemburg arbeitest?

H. K.: Es handelt sich sozusagen um einen Ableger des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) in Luxemburg. Zu dessen Entlastung war zunächst 1989 das Gericht erster Instanz geschaffen worden. Damals entstand ein zweistufiges Verfahren, da gegen Entscheidungen des Gerichts erster Instanz der EuGH angeufen werden konnte. Bald kam es allerdings schon wieder zur Überlastung, diesmal vor allem beim Gericht erster Instanz. Mit dem Vertrag von Nizza (2003) wurde die Schaffung von sogenannten „Gerichtlichen Kammern“ für „bestimmte Kategorien von Klagen ... in besonderen Sachgebieten“ erlaubt (Art. 225 a EG). Der Ministerrat wählte 2004 aber einen anderen Weg: Am 2.11.2004 wurde die Schaffung eines eigenständigen Gerichts für den öffentlichen Dienst der EU (EuGöD) beschlossen, das dann am 1.10.2005 seine Tätigkeit aufnahm und das Gericht erster Instanz um alle Beamtenstreitigkeiten entlastete (ca. 1/3 aller Verfahren des Gerichts erster Instanz).

Um Missverständnissen vorzubeugen, dieses Gericht ist nicht für den öffentlichen Dienst in den Mitgliedstaaten der Europä-

Hohe Hürden für verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz

Interview mit Horstpeter Kreppel, Richter am Gericht für den öffentlichen Dienst der Europäischen Union, über Organisation und Arbeitsweise des Gerichts. Das Interview führte Christoph Strecker.

ischen Union zuständig. Seine Kompetenz erstreckt sich ausschließlich auf Rechtsstreitigkeiten zwischen den ca. 40.000 Beamten und sonstigen Beschäftigten der europäischen Institutionen und deren Dienststellen.

Mit dem Gericht für den öffentlichen Dienst der EU wurde nunmehr ein dreistufiges Gerichtssystem geschaffen. Zunächst das EuGöD, sozusagen als erstinstanzliches Arbeits- bzw. Verwaltungsgericht, gegen dessen Entscheidungen die Berufung zum Gericht erster Instanz möglich ist (ausschließlich aus Rechtsgründen). Und gegen Entscheidungen des Berufungsgerichts gibt es in sehr eingeschränktem Maße eine Revisionsmöglichkeit zum EuGH.

BJ: Wie viele Richterinnen und Richter hat das Gericht?

H. K.: Das Gericht für den öffentlichen Dienst besteht aus sieben Richtern und einem Kanzler, der anders als in Deutschland den Status eines Richters hat und teilweise justizielle Aufgaben erledigt.

BJ: Und wie bist Du dahin geraten?

H. K.: Ich habe mich beworben. Anders als beim EuGH und beim Gericht erster Instanz, bei denen die gegenwärtig 27 Mitgliedstaaten jeweils ihre Kandidaten/Kandidatin vorschlagen, die dann vom Ministerrat einstimmig ernannt werden, musste bei unserem Gericht ein anderes Verfahren gewählt werden. Es gibt ein Auswahlgremium, das aus sieben herausragenden Juristen – z. B. ehemaligen Richtern des EuGH, Professoren, Staatssekretären – besteht und das vom Mi-

nisterrat einstimmig berufen wird. Dieses Gremium hat 2005 ein förmliches Auswahlverfahren durchgeführt. Bei der Auswahl werden neben der fachlichen Qualifikation auch andere Gesichtspunkte berücksichtigt. So sollen beispielsweise die verschiedenen Regionen und Rechtskulturen Europas im Gericht vertreten sein.

Das Auswahlgremium hat im Juni 2005 dem Ministerrat eine Liste von 14 Kandidaten vorgeschlagen. Der Ministerrat hat dann einstimmig 7 Kandidaten zu Richtern ernannt. Derzeit haben wir je einen Richter aus den 3 großen Mitgliedstaaten (England, Frankreich und Deutschland), dann je einen Richter aus einem kleineren Mitgliedstaat (Belgien), einem Mittelmeerstaat (Griechenland), einem nordischen Staat (Finnland) und einen aus einem der 10 neuen Beitrittsländer (Polen). Dass wir 6 Männer sind und nur eine Frau, das ist wohl ein Schönheitsfehler. Die berufliche Herkunft ist wie folgt: 2 Richter, 2 wissenschaftliche Referenten beim EuGH, 2 Professoren und der ehemalige Kanzler des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte in Straßburg.

BJ: Welche Voraussetzungen hattest Du bei Deiner Bewerbung?

H. K.: Insgesamt habe ich die Kommission in annähernd 130 Verfahren vor dem EuGH als Prozessbevollmächtigter vertreten, überwiegend in arbeits- und sozialrechtlichen Vorlageverfahren. Diese Vorkenntnisse und Erfahrungen haben bei meiner Wahl sicher eine Rolle gespielt. Ganz wichtig für das Auswahlgremium schien mir gewesen zu sein, dass ich sozusagen in einem multikulturellen, internationalen Milieu mich zu recht finden konnte (auch sprachlich), aber auch, dass ich als Arbeitsrichter eine große Erfahrung mit arbeitsgerichtlichen Vergleichen aufweisen konnte. Darauf komme ich später nochmals zu sprechen.

BJ: Wie lange wirst Du dort am Gericht sein?

H. K.: Die Mitglieder des Gerichts werden auf 6 Jahre gewählt. Jeweils nach 3 Jahren wird die Hälfte ausgewechselt. Bei der ersten Besetzung des Ge-

richts wurden mit einem Losverfahren 4 Mitglieder für die ganze Periode von 6 Jahren gewählt und 3 Mitglieder für nur 3 Jahre (darunter auch ich), um die Voraussetzung dafür zu schaffen, dass jeweils nach 3 Jahren die Hälfte ausgewechselt werden kann. Diese 3 Mitglieder haben 2008 ein weiteres, diesmal volles Mandat erhalten, sie werden also insgesamt 9 Jahre amtieren. Dazu folgender Hinweis: Es gibt beim EuGH keine Altersbegrenzung für Richter. Wenn ich das volle Mandat ausschöpfe, wozu ich große Lust habe, werde ich knapp 70 Jahre alt sein.

Auch in Zukunft ist die Wiederwahl theoretisch möglich, aber kaum zu er-

Den gesetzlichen Richter gibt es nicht

warten; denn alle 27 Länder der Europäischen Union wollen irgendwann mal an unserem Gericht durch einen Richter repräsentiert sein. Längere Amtszeiten wären gut für die juristische Kompetenz; aber andererseits wird die Beteiligung möglichst vieler Länder gut sein für die Akzeptanz.

BJ: Wie ist die Richterschaft intern organisiert?

H. K.: Der Präsident des Gerichts wird von dessen Mitgliedern auf 3 Jahre gewählt. Das Gericht entscheidet in 2 Kammern, die jeweils aus 3 Richtern bestehen, in einer Präsidentenkammer mit 5 Richtern (die aber in wechselnder Besetzung als 3er Kammer fungiert), außerdem in voller Besetzung im Plenum. Unsere Verfahrensordnung erlaubt auch eine Einzelrichterentscheidung. Bisher haben wir davon aber noch keinen Gebrauch gemacht. Für die ersten 3 Jahre war ich Präsident der 1. Kammer. Entsprechend einer internen Übereinkunft rotiert das Amt der Kammerpräsidenten. Nach der Gründung des EuGöD haben wir 7 Richter aufgrund eines Auswahlverfahrens den Kanzler unseres Gerichts ernannt, konkret eine Kanzlerin, die zuvor wissenschaftliche Referentin eines Richters am EuGH war und Professorin in Saarbrücken und Kaliningrad ist.

BJ: Wie findet der Fall seinen Richter?

H. K.: Für jedes Verfahren wird ein Berichterstatter bestimmt. In unserem Gericht haben wir durch den Geschäftsverteilungsplan die Zuständigkeit der Kammern nach Sachgebieten geregelt. Innerhalb der Kammer bestimmt formell der Vorsitzende den Berichterstatter, faktisch wird diese Entscheidung aber einvernehmlich von den Mitgliedern getroffen. Für deutsche Juristen ist es schwierig zu akzeptieren, dass es das Institut des gesetzlichen Richters weder auf europäischer Ebene noch in der Mehrzahl der 27 Mitgliedstaaten gibt.

BJ: Wie viele Fälle habt Ihr pro Jahr zu bearbeiten?

H. K.: Zu Beginn seiner Tätigkeit hat das Gericht 117 Fälle vom Gerichtshof erster Instanz übernommen. Danach hatten wir jährlich 150 bis 160 Eingänge. Sie sind im Jahre 2008 auf 111 zurückgegangen. Das liegt sehr wahrscheinlich an einer neuen Kostenregelung. In der Vergangenheit konnte in Beamten-sachen die beklagte Institution, selbst wenn sie den Prozess gewann, keine Kostenerstattung vom unterlegenen Kläger verlangen (Gerichtskosten werden übrigens nicht erhoben). Mit der Schaffung unseres Gerichts wurde dieses Kostenprivileg abgeschafft. Die Kosten für einen Anwalt in einer Beamtenrechtsstreitigkeit belaufen sich leicht auf 10.000 EUR. Wenn nun die beklagte Institution anstelle ihres Juristischen Dienstes einen Rechtsanwalt beauftragt, verdoppelt sich das Kostenrisiko. Die hiesigen Beamten-gewerkschaften sehen in dieser Neuregelung eine unzumutbare Rechtswegsperre.

BJ: In welchen Sprachen erfolgt die Verständigung im Gericht und in den Prozessen?

H. K.: Die interne Arbeitssprache des Gerichts ist Französisch. In ihren Prozessen können die Kläger aber eine der 23 offiziellen Sprachen der EU wählen. Dann findet die mündliche Verhandlung in der von ihnen gewählten Sprache statt. Nur die Klage und die Klageerwiderung werden vom Gericht ins Französische übersetzt, nicht

die eventuell beigefügten Anlagen. Im ersten Jahr wurden 90 % der Klagen in französischer Sprache eingereicht. Dieser Anteil ist mittlerweile auf etwa 60 % zurückgegangen. Die Entscheidungen des Gerichts werden, wenn die Verfahrenssprache eine andere als Französisch ist, aus dem Französischen nur in die Verfahrenssprache übersetzt. Eine amtliche Entscheidungssammlung existiert ebenfalls nur in französischer Sprache. Dadurch wird in gewissem Sinne ein Monopol der frankophonen Rechtsanwälte zementiert. Allerdings haben wir erreicht, dass nunmehr jährlich etwa 10 Urteile in alle 23 Sprachen übersetzt und veröffentlicht werden. Die Auswahl trifft das Gericht unter den Gesichtspunkten der grundsätzlichen Bedeutung und des Zugangs zum Recht. Diese restriktive Veröffentlichungspraxis hängt mit den immensen Übersetzungskosten zusammen. Allein die Übersetzungskosten belaufen sich auf 108 EUR pro Seite.

BJ: Das Verfahren wird bei einer so gemischten Zusammensetzung des Gerichts wohl auch seine für einen deutschen Richter ungewohnten Besonderheiten haben ...

Das Gericht hat eine eigene Verfahrensordnung ausgearbeitet. Sie musste vom EuGH genehmigt und vom Ministerrat einstimmig beschlossen werden. Daher mussten wir uns sehr stark an den schon existierenden Verfahrensordnungen des EuGH und des Gerichts erster Instanz orientieren. Dabei stammt das Verfahrensrecht des Gerichtshofes aus dessen Gründungszeit und entspricht auch heute noch in vielen Details dem französischen Verfahrensrecht der 50er Jahre.

BJ: Wie darf ich mir den Gang des Verfahrens konkret vorstellen?

H. K.: Nach dem Eingang der Klagerwiderrung legt der Berichterstatter innerhalb einer bestimmten Frist sein Votum vor. Das ist die Grundlage der mündlichen Verhandlung. Die rechtliche Erörterung ist nicht so umfassend, wie wir es heutzutage in Deutschland gewohnt sind. Auch von den Möglichkeiten der Sachaufklärung durch Beweisaufnahme wird weniger Gebrauch



Zeichnung: Philipp Heinisch

gemacht. Das wichtigste und fast ausschließliche Beweismittel sind Urkunden. Zeugenbeweis kommt praktisch kaum vor.

BJ: Was hat es mit der eingeschränkten rechtlichen Erörterung auf sich?

H. K.: Vor unserem Gericht sind nur Anfechtungs- und Schadensersatzklagen zulässig. Es gibt keine Feststellungs-, Verpflichtungs- und keine Untätigkeitsklage. Eine Klage ist in der Regel nur nach einem verwaltungsrechtlichen Vorverfahren zulässig. In diesem Vorverfahren besteht kein Anwaltszwang. Die Rechtsprechung verlangt, dass dort bereits alle Angriffsmittel vorgetragen werden müssen. Was dort versäumt wird, kann später mit wenigen Ausnahmen nicht mehr nachgeholt werden. Der Anteil der Klagen, die wegen Unzulässigkeit abgewiesen werden, ist erschreckend hoch.

BJ: Ist das unter dem rechtsstaatlichen Aspekt des Zugangs zum Recht nicht bedenklich?

H. K.: In der Tat sehen die hiesigen Gewerkschaften darin eine problematische Zugangssperre und eine einseitige Bevorzugung der Institution.

BJ: Nun gibt es ja aber auch die zulässigen Klagen ...

H. K.: Da musste ich mich als deutscher Richter erst daran gewöhnen, dass das französische Rechtsdenken die Überprüfung des Behördenhandelns praktisch auf eine Legalitätskontrolle beschränkt: Anders als im deutschen Verwaltungs-/Sozialgerichtsprozess, bei dem ja das Amtsermittlungsprinzip gilt, darf bei uns nur der Sachverhalt, wie er von den Parteien vorgetragen worden ist, berücksichtigt werden. Aber wir Richter sind noch viel mehr eingeschränkt: wir dürfen

auch nur die rechtlichen Argumente, die die Klägerseite vorbringt, bei der Prüfung der Legalität zugrunde legen.

BJ: *Aber müsste nicht nach dem Satz „lura novit curia“ das Gericht einer Klage auch dann stattgeben, wenn sie zwar nicht aus den vom Kläger genannten Gründen, wohl aber aus einem anderen rechtlichen Gesichtspunkt begründet ist?*

H. K.: Der Satz „lura novit curia“ gilt in unserem Verfahren nicht. Es müssen also Klagen mangels ausreichenden rechtlichen Vortrags der Klägerseite als unbegründet abgewiesen werden, die offensichtlich aus anderen rechtlichen Gründen, die aber nicht vorgetragen wurden, begründet wären. Ausnahmsweise und in sehr eingeschränktem Umfang sind Gründe des *ordre public* von Amts wegen zu berücksichtigen.¹

BJ: *Sind hierdurch nicht auch die Möglichkeiten des Gerichts zu einer gütlichen Streitbeilegung eingeschränkt?*

H. K.: In unserer Verfahrensordnung ist vorgesehen, dass das Gericht in jedem Stadium des Verfahrens auf eine gütliche Einigung hinwirken kann (nicht muss). Zwar gab es auch schon früher beim Gericht erster Instanz gütliche Einigungen, die aber faktisch in den wenigen Fällen, die es überhaupt gab, auf eine Klagerücknahme gegen Übernahme der Kosten hinausliefen. Der Ministerrat hat nunmehr für unser Gericht die Möglichkeit einer gütlichen Einigung ausdrücklich vorgesehen und insoweit sich an den entsprechenden Vorschriften im deutschen Arbeitsgerichtsgesetz und der ZPO orientiert. Das Institut der gütlichen Einigung ist aber weitgehend unbekannt und wird sogar teilweise als Fremdkörper, der in einem Gerichtsverfahren nichts zu suchen habe, abgelehnt. Erstaunlicherweise gilt diese Zurückhaltung nicht nur für die Institutionen, sondern auch für die hiesigen Gewerkschaften. Hier machen sich die unterschiedlichen Rechtskulturen sehr bemerkbar. Selbst bei meinen Kollegen des EuGöD gibt es Vorbehalte. Als Beispiel möchte ich auf eine finnische Rechtsvorschrift verweisen, nach der ein Richter, der einen Vergleichsvorschlag gemacht hat, der dann von den Parteien nicht akzeptiert wurde, nicht mehr das Verfahren beenden kann aus Sorge einer

möglichen Befangenheit. Wir haben diese Regelung in unserer Verfahrensordnung zwar nicht übernommen. Die hinter der finnischen Regelung stehenden Vorbehalte finden sich aber gleichwohl. Wir haben in unserer eigenen Verfahrensordnung ein gesondertes Kapitel über den gerichtlichen Vergleich geschaffen, um die Bedeutung dieser gütlichen Streitbeilegung zu unterstreichen. Außerdem haben wir in getrennten Veranstaltungen mit den Gewerkschaften und Personalvertretungen auf der einen Seite, mit den Personalchefs der europäischen Institutionen auf der anderen Seite, u. a. über die Erwartungen zum Thema gerichtlicher Vergleich gesprochen. Trotzdem

**„lura novit curia“
gilt nicht**

führt der gerichtliche Vergleich bei uns nur ein Schattendasein. Von insgesamt bisher 329 erledigten Fällen (2006–2008) wurden nur 20 durch Vergleich beendet. Dabei wäre gerade in Beamtenstreitigkeiten, bei denen die Beteiligten ja weiterhin auf Dauer zusammenarbeiten müssen, häufig eine vergleichsweise Beendigung eine bessere Lösung (win-win Situation) als ein streitiges Urteil mit einer obsiegenden und einer unterliegenden Partei. Hier bedarf es noch ganz viel Aufklärungs- und Überzeugungsarbeit.

BJ: *Wie ausführlich sind Eure Urteilsbegründungen?*

H. K.: Die Urteile sind ziemlich lang, 20 bis 30 Seiten oder auch mehr sind keine Seltenheit. In diesem Punkt folgen wir also nicht dem französischen Urteilsstil. Unsere Urteile enthalten Tatbestand, rechtliche Grundlagen, Parteivortrag und Begründung der Entscheidung. Allerdings nehmen bei uns Zulässigkeitsfragen leider einen überproportionalen Umfang ein.

BJ: *Gibt es die Möglichkeit, eine abweichende Meinung zu dokumentieren?*

H. K.: Die dissenting opinion ist nach unserer Verfahrensordnung nicht vorgesehen. Insoweit haben wir die gleiche Regelung wie der EuGH und das Gericht erster Instanz.

BJ: *Gibt es einen wichtigen Aspekt, der in meinen bisherigen Fragen fehlt?*

H. K.: Kurz 3 Punkte:

Erstens sehe ich als ehemaliger Arbeitsrichter ein Problem darin, dass vor unserem Gericht nur Individuen klagen können. Es gibt in der Regel kein Klagerrecht der Personalvertretung. Eine effektive Vertretung der Interessen des Einzelnen erfordert aber auch eine kollektivrechtliche Klagemöglichkeit. Hier wäre der Gemeinschaftsgesetzgeber gefragt, der eine solche Klagemöglichkeit schaffen sollte.

Zweitens will ich auf den wichtigen Beitrag des Beamtenrechts in der Rechtsprechung des EuGH und des Gerichts erster Instanz zur Entwicklung von allgemeinen Grundsätzen des europäischen Verwaltungsrechts hinweisen. Rechtsinstitute wie z. B. der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz wurden sowohl in Beamtenrechtsstreitigkeiten wie in Rechtsstreitigkeiten die Landwirtschaft betreffend entwickelt und gelten nun insgesamt für das Gemeinschaftsrecht. Wir im EuGöD wollen insoweit auch weiterhin einen Beitrag zur Fortentwicklung des Gemeinschaftsrechts leisten.

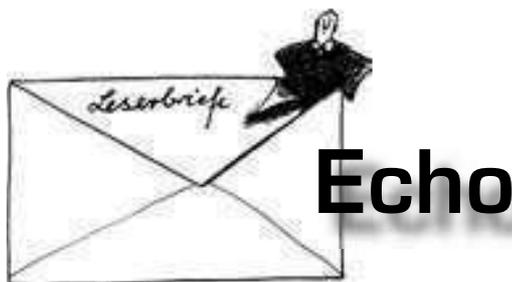
Und drittens kann der Erfolg oder (hoffentlich nicht) Misserfolg unseres Fachgerichts darüber mitentscheidend sein, ob für andere spezifische Rechtsbereiche, z. B. für das Markenrecht, zukünftig ebenfalls vergleichbare Fachgerichte geschaffen werden oder nicht.

BJ: *Eine ganz praktische Frage: Wie sehen bei euch die Akten aus?*

H. K.: Die Akten bestehen aus nach Rubriken sortierten, nicht paginierten Loseblattsammlungen, an denen man gelegentlich verzweifeln kann. Ich habe mich jetzt mit meiner Geschäftsstelle darauf verständigt, dass ich meine persönliche Handakte wie in Deutschland chronologisch geordnet und paginiert erhalte.

Anmerkung

¹ Vgl. ausführlich dazu: Ulrich Everling: Das Verfahren der Gerichte der EG im Spiegel der verwaltungsgerichtlichen Verfahren der Mitgliedstaaten, in: Grote, Die Ordnung der Freiheit, Festschrift für Christian Starck, Tübingen.



Zu: Interview mit EuGÖD-Richter Kreppel, BJ 97, S. 19 f.

- I.
- In dem Interview räumt Herr Kreppel u. a. ganz offen ein, dass
- er und seine Kollegen allein vom Ministerrat (also ohne Einfluss des Parlaments) ernannt wurden,
 - er vor seiner Richtertätigkeit in 130 Verfahren Prozessbevollmächtigter der Kommission war (Beklagter in den meisten vor dem Gericht anhängigen Verfahren, ähnliches gilt für einige der anderen Richter),
 - er und die Hälfte seiner Kollegen nach drei Jahren auf die Wiederernennung durch den Ministerrat angewiesen waren,
 - das Prinzip des gesetzlichen Richters nicht gilt,
 - mit der letzten „Reform“ das Kostenrisiko der klagenden Beamten und Mitarbeiter verdoppelt wurde,
 - die meisten Urteile des Gerichts (entgegen der gesetzlichen Regelung „Veröffentlichungen in allen Sprachen“) nicht in allen Amtssprachen veröffentlicht werden,
 - bei Wahl einer anderen Verfahrenssprache als Französisch die Anhänge der Parteienschriftsätze nicht übersetzt werden,
 - daraus ein faktisches Monopol französischsprachiger Anwälte resultiert,
 - das Verfahrensrecht dem französischen Verwaltungsrecht der 50iger Jahre entspricht (und eben nicht den heutigen Standards),
 - es keine Feststellungs-, keine Verpflichtungs- und keine Untätigkeitsklage gibt (nur Anfechtung und Schadensersatz),
 - es ein verbindliches außergerichtliches Vorverfahren mit Präklusionswirkung gibt, bei dem in der Regel kein Anwalt mitwirkt,
 - Zulässigkeitsfragen einen überproportionalen Umfang der Urteile einnehmen,
 - der Anteil der unzulässigen Klagen „erschreckend hoch“ ist,
 - die richterliche Kontrolle auf eine „Legalitätskontrolle“ des Behördenhandelns beschränkt ist (das auch noch als richtig vermutet wird),
 - der Amtsermittlungsgrundsatz nicht gilt,
 - die rechtliche Erörterung „nicht so umfassend“ ist,
 - auch von der Möglichkeit der Beweisaufnahme wenig Gebrauch gemacht wird, allenfalls als Urkundenbeweis, fast keine Zeugenvernehmung,
 - die Richter auf eine Überprüfung der vorgebrachten Argumente beschränkt sind (ggfls. also auch rechtswidrige Akte bestehen lassen müssen),
 - ein Richter nach einem gescheiterten Einigungsversuch als „befangen“ betrachtet wird,
 - Kollektivverfahren durch Gewerkschaften bzw. Personalvertretungen nicht möglich sind,
 - ein Loseblatt-Sammlungs-Aktenchaos besteht.
- Lesen Sie bitte einmal das ganze Interview auch zwischen den Zeilen und bedenken Sie, dass dies ein zur Zurückhaltung verpflichteter Richter sagt, der sich sicherlich nicht selbst desavouieren will. **Wenn selbst er dies so sagt, wie schlimm muss es dann wirklich um den Rechtsschutz von EU-Beamten stehen?** Übrigens: für andere Individualklagen vor den EU-Gerichten gilt vielfach Ähnliches, dort sind aber immerhin in der Regel Wirtschaftsunternehmen Parteien, die meist etwas mehr Ressourcen und damit auch Chancen haben.
- II.
- Aus meiner Sicht als betroffener EU-Beamter, der nach erfolglosem Whistleblowing erkrankt ist, bleibt noch zu ergänzen, dass:
- nach der Rechtsprechung eine Richtigkeitsvermutung zu Gunsten des Vortragenden der beklagten Institutionen gilt (die man ja nur durch Beweiserhebung erschüttern könnte, die aber nicht erhoben werden, s. o.),
 - die Institutionen in der Regel einen gewaltigen Informations- und Ressourcenvorsprung haben (nur sie wissen was Entscheidungen in ihrer Sphäre wirklich zu Grunde liegt und können in der Regel einfach den Zugang zu diesen Informationen verweigern, ohne dass Beweislastregeln dies verhindern oder begrenzen würden),
 - das rechtliche Gehör des Beamten erheblich beschränkt ist (zusätzlich zur Präklusion), im schriftlichen Verfahren in der Regel allein auf die Klage ohne Reaktionsmöglichkeit auf die Klagebeantwortung, im mündlichen Verfahren, wenn es überhaupt dazu kommt, auf einen meist maximal 15minütigen Vortrag, wobei die Beklagtenseite in der Regel das letzte Wort hat,
 - für diesen i. d. R. einen Schriftsatz auch noch Seitenzahlbegrenzungen gelten (z. B. für einen Rechtsmittelschriftsatz 15 Seiten (1 1/2 zeilig), selbst wenn das Urteil über 40 Seiten (1zeilig) lang ist),
 - selbst wenn die Institutionen vor Gericht lügen und dann mit eigenen Dokumenten widerlegt werden, können hieran keinerlei Sanktionen anknüpfen und auch dem Verdacht auf Prozessbetrug nicht nachgegangen wird,
 - selbst wenn man obsiegt, nur erreicht werden kann, dass der Ursprungsakt aufgehoben wird, die Institution einen

- gleichen Akt mit leicht veränderter Begründung dann aber wieder erlassen kann, oder einfach
- die Institutionen oft Urteile gar nicht umsetzen und neue Prozesse nötig werden,
- kein Kostenrecht besteht und es durchaus vorkommt, dass die Institutionen auch nach Unterliegen Anwaltskosten, zu deren Tragung sie verurteilt wurden, nicht oder erst mit sehr langer Verzögerung zahlen und eine neue Klage nötig werden kann, auf welche das Gericht dann durchaus die Kosten als unangemessen (es gibt keinen klaren Maßstab) beurteilt und der zunächst erfolgreiche Kläger darauf sitzen bleibt,
- ein einstweiliger Rechtsschutz praktisch nicht existiert,
- die Verfahrensdauer extrem lang (mehr als drei Jahre sind keine Seltenheit),
- für die Beamten strikte Form und Frist-Anforderungen im Vorverfahren und Klageverfahren gelten, wobei jeder Verstoß zur Unzulässigkeit der Klage führt und Zweitansprüche unzulässig sind, während Frist- und Formverstöße der Institutionen in vielen Fällen unbeachtlich sind, solange der Kläger ihre Auswirkungen auf den Entscheidungsinhalt nicht beweisen (s.o.) kann,
- es praktisch keine (auch keine fach-) öffentliche Diskussion und Kontrolle der Rechtsprechung in Beamtensachen gibt (vielleicht weil EU-Beamte ja in der Öffentlichkeit nur als überbezahlte Bürokraten dargestellt werden),
- die Richter selbst Dienstherren sind, also schon von daher eine Neutralität problematisch ist,
- die Verfahrensordnung keine Befangenheitsregeln enthält,
- in einem meiner Fälle die gerichtliche Kammer mitten im Verfahren ohne Angabe von Gründen und/oder Rechtsgrundlage gewechselt wurde,
- den Institutionen in sehr vielen Fragen ein extrem weiter und gerichtlich nicht kontrollierter Ermessensspielraum zu gebilligt wird,

- bei Entscheidungen durch befugene Verwaltungsmitarbeiter der von der Entscheidung betroffene Beamte nicht nur den Anschein der Befugtheit beweisen muss, sondern gefordert wird, er solle beweisen, dass die Entscheidung wegen der Befugtheit anders ausgefallen ist (was natürlich in der Regel unmöglich ist).

III.

Sind Sie der Meinung, diese Zustände entsprechen rechtsstaatlichen Grundsätzen und den Menschenrechten? Was bedeutet dies vor dem Hintergrund der Ratifizierung des Lissabon-Vertrages und mit Blick auf Art. 79 Abs. 3 und 20 GG? Wo bleibt der öffentliche Aufschrei der deutschen Menschenrechtsjuristen?

Oder sind EU-Beamte etwa keine Menschen im Sinne der Menschenrechte? EU-Parlamentarier, die sich lieber mit den Menschenrechten in der Dritten Welt beschäftigen, für die sie nicht zuständig sind, haben mir dies jedenfalls einmal auf einer öffentlichen Veranstaltung quasi so erklärt. Und in der Tat, während nationale Justizopfer aus ganz Europa sich immerhin noch nach Straßburg an den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte wenden können, ist dieser Weg bei Menschenrechtsverletzungen durch EU-Institutionen und EU-Gerichte versperrt. Die EU ist keine Vertragspartei der EMRK. Die Chance, die der Stern-Journalist Hans Martin Tillack nach seiner Niederlage bei den EU-Gerichten in Straßburg wahrnehmen konnte, haben EU-Beamte also erst gar nicht (Anmerkung der Redaktion: Fall Tillack: EuGMR (Straßburg) Nr. 20477/05 v. 27.11.2007; TPI (EuG) v. 15.10.2004 (T-193/04 – R; Antrag auf Einstweilige Anordnung); TPI (EuG) v. 04.10.2006, T-193/04 (Urteil)).

IV.

Zum Thema Maßstäbe bei EU-Gerichten abschließend noch drei Zitate:

1. Beamte, die die Öffentlichkeit über Missstände in der Kommission infor-

mieren werden, mit Disziplinarverfahren entlassen:

EuGÖD-Urteil F-40/05 Rn. 271: „Il résulte de tout ce qui précède que, d’une part, les agissements de la requérante constituent des manquements aux obligations statutaires auxquelles elle était tenue. D’autre part, eu égard à la gravité des griefs retenus contre l’intéressée, sans qu’il ait été établi que la Commission aurait omis de prendre en considération les critères énoncés à l’article 10 de l’annexe IX du nouveau statut, la sanction infligée ne saurait être considérée comme étant disproportionnée.“

2. Bei Kommissarinnen, die Vetternwirtschaft betreiben, ist dies aber etwas anders:

EuGH-Urteil C-432/04 Rn. 149f.: „Die Verletzung der sich aus dem Amt als Kommissionsmitglied ergebenden Pflichten erfordert grundsätzlich die Verhängung einer Sanktion gemäß den Bestimmungen von Artikel 213 Absatz 2 EG. Angesichts der Umstände des vorliegenden Falles ist jedoch die Feststellung der Pflichtverletzung für sich genommen als angemessene Sanktion anzusehen.“

3. Selbst die Menschenwürde gilt im EU-Recht nur nach Maßgabe der Verhältnismäßigkeit und ist eben nicht „unantastbar“:

EuGH-Urteil C-438/05 Rn. 46: „Allerdings hat der Gerichtshof in den Urteilen Schmidberger und Omega entschieden, dass die Ausübung der dort betroffenen Grundrechte, nämlich der Meinungs- und Versammlungsfreiheit sowie der Menschenwürde, nicht außerhalb des Anwendungsbereichs der Bestimmungen des Vertrags liegt und dass sie mit den Erfordernissen hinsichtlich der durch den Vertrag geschützten Rechte in Einklang gebracht werden und dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz entsprechen muss (vgl. in diesem Sinne Urteile Schmidberger, Randnr. 77, und Omega, Randnr. 36).“

Guido Strack

Verfahrensprobleme vor den EU-Gerichten

Literatur zum Leserbrief von Strack

Gerichtsverfassung

Das höchste Gericht Europas für eine Gesamtzahl von über 370 Mio. Menschen (vor der Erweiterung) arbeitet in Strukturen, die schon in Systemen mit 10 Prozent davon zu Brüchen führen müssten. Dass das noch nicht offen problematisiert wurde, liegt einfach daran, dass die Idee der europäischen Integration *als solche* überaus große Akzeptanz findet. Da sieht man lange über objektive und hemmende Systemfehler hinweg. Es ist wie bei Religionsgemeinschaften: Wenn die Idee grundsätzlich gut geheißen wird, werden auch grobe Fehler des Bodenpersonals für eine ganze Weile toleriert. Aber irgendwann hört die Toleranz auf und dann ist bei ernüchterter Sicht auf die Dinge die Frustration umso größer. Es fehlen beispielsweise Spezialkammern im EuGH und im TPI. Das TPI muss ab seiner Gründung und in der gegebenen Struktur einen absurden Spagat machen zwischen Beamtenrecht

und besonderem Wettbewerbsrecht (Kartellrecht). Nunmehr kommen Markenrecht, Geschmacksmusterrecht (Eurodesign) und die Fälle der EU-Arzneimittelbehörde hinzu. Dass das TPI das Markenrecht schon 1996 am liebsten sofort wieder losgeworden wäre, wurde zumindest intern von Anfang an gesagt. Es gibt insgesamt noch nicht einmal eine ordentliche Verfahrensordnung für die Luxemburger Gerichtshöfe und es gibt keine Kosten- und Gebührenordnung. Wer obsiegt, muss versuchen, sich mit dem Gegner über die Kosten zu einigen. Da dies meist nicht gelingt, ist ein zweites „volles“ schriftliches Verfahren zur Kostenfestsetzung nötig. Es gibt keine europäische Berufsordnung für Rechtsanwälte, konsequenterweise haben auch durchaus fragwürdige Praktiken Platz gegriffen, beispielsweise in der Abrechnung. Nicht viele machen sich überhaupt die Mühe, darüber nachzudenken, wie

man dem entgegenwirken könnte. Wenn ein deutscher Rechtsanwalt mit Kanzlei in Brüssel als „Korrespondenzanwalt“ eines spanischen Rechtsanwalts einen deutschen kleinständischen Unternehmer mit Wohnsitz in Spanien vor der Europäischen Kommission und dem EuGH vertritt und es in Ansehung von beiden Anwälten zu Problemen kommt, wie soll das (berufs-) rechtlich angefasst werden, ohne einen Durchschnittsverdiener *allein deswegen* finanziell zu ruinieren? Ich war 20 Jahre lang Wirtschaftsanwalt in Deutschland, aber was ich inzwischen gelegentlich an Berechnungen gezeit bekomme, ist *angesichts des dafür Geleisteten* selbst bei durchaus entwickeltem finanziellem Selbstbewusstsein höchst bedenklich.

aus: *Herbert E. Meister, Von den Signa zur Gemeinschaftsmarke (3): EWR und Europäische Union, WRP 04, 543.*

Fachsenate in den Luxemburger Gerichten:

Es ist nicht länger zumutbar, im höchsten Gericht für 480 Mio. Unionsbürger nur Generalisten sitzen zu haben. – Erstellung einer Prozess-Ordnung (Verfahrensordnung), die ihren Namen verdient. Formell können Verfahren derzeit nach Gutsherrenart abgewickelt werden. Erstens sind die üblichen Zweimonatsfristen zu kurz. Zweitens sind zwar die Kanzler üblicherweise sehr hilfsbereit; es kann und wird in praxi aber nicht eben selten der Umfang von erwiderten Schriftsätzen in nicht mehr verständlicher Weise plafondiert („nicht über 5 Seiten“). Für Plädoyers werden routinemäßig 15 Minuten erlaubt. Es ist der Anwaltschaft nicht zumutbar, jedes Mal um eine Verlängerung zu betteln, die dann auch noch förmlich auf insgesamt 30 Minuten festgelegt wird. – Für das europäische Beamtenrecht kann man Selbstvertretung der Juristen zulassen (die damit befassten meist belgischen Anwälte kopieren vielfach lediglich das vom Mandanten Erstellte

auf ihren Briefkopf um, versuchen dann aber jedes Maß sprengende Honorarsätze zu liquidieren. Verliert der Arbeitgeber, müssen diese Summen, die im einen oder anderen Fall ex post kollusiv auch noch empor geschraubt werden,

vom Unions-Steuerzahler aufgebracht werden).

aus: *Herbert E. Meister, Methodik im Markenrecht oder erste Bausteine einer Europäischen Rechtslehre, WRP 05, 290.*

Redaktionelles

Die Einbanddecken für das Jahr 2007/2008 sind ab sofort zum Preis von 11,- EUR (zuzügl. MwSt., Verpackung und Porto) erhältlich. Auch ältere Hefte aus den vorausgegangenen Jahrgängen liefern wir Ihnen bei Bedarf.

Bestellungen an:

Druckwerkstatt Kollektiv GmbH
Feuerbachstraße 1, 64291 Darmstadt
Telefon: 06151-373986, Fax: 06151-373786
Email: druckwerkstattkollektiv@t-online.de



Zeichnung: Philipp Heinisch

Aspekte der richterlichen Unabhängigkeit am EuGH

von Ninon Colneric

I. Einleitung

Im Juli 2007 fand an der Deutschen Richterakademie in Wustrau eine Tagung zum Thema „Über die Unabhängigkeit der Justiz – ein europäischer Vergleich“ statt. Mir fiel in diesem Rahmen die Aufgabe zu, über die Gerichtsbarkeit der Europäischen Union zu referieren. Der folgende Text ist ein aktualisierter Auszug aus diesem Vortrag.

Die richterliche Unabhängigkeit soll die unparteiische Streitentscheidung und die Bindung an das Recht sichern. Sie hat zwei Aspekte: die Unabhängigkeit, die die Richter als Teil ihres Status nach nationalen oder internationalen Regeln genießen, und die innere Unabhängigkeit. Letztere kann durch Strukturen gefährdet werden, in denen sich Menschen, die bestimmte Ziele verfolgen, als abhängig erleben. In diesem Kontext sind die Regeln über die Wahl oder Ernennung der Richter, ihre Beförderung und ihre Besoldung zu sehen. Auch die äußeren Rahmenbedingungen der richterlichen Arbeit können einen Einfluss

auf die tatsächliche richterliche Unabhängigkeit haben. In meinen damaligen Ausführungen zur Gerichtsbarkeit der Europäischen Union hatte ich deshalb außer den Vorschriften, die sich unmittelbar mit der Unabhängigkeit der Richter befassen, noch einen ganzen Strauß weiterer Vorschriften präsentiert, die faktisch eine Beziehung zur richterlichen Unabhängigkeit haben können. Für diese Veröffentlichung sind drei Komplexe ausgewählt worden: die Vorschriften zum Status der Richter, die Besetzung der Positionen des Gerichtspräsidenten und der Kammerpräsidenten sowie die Rahmenbedingungen der richterlichen Tätigkeit am EuGH.

Zur Ernennung der Richter am EuGH sei hier nur so viel vorausgeschickt: Zu Richtern des Gerichtshofs sind Persönlichkeiten auszuwählen, die jede Gewähr für Unabhängigkeit bieten und in ihrem Staat die für die höchsten richterlichen Ämter erforderlichen Voraussetzungen erfüllen oder Juristen von anerkannt hervorragender Befähigung sind (Art. 223 Abs. 1, 1. Halbsatz, EG). Die Richter wer-

den von den Regierungen der Mitgliedstaaten im gegenseitigen Einvernehmen auf sechs Jahre ernannt (Art. 223 Abs. 1, 2. Halbsatz, EG). Alle drei Jahre findet eine teilweise Neubesetzung der Stellen der Richter statt. Sie betrifft abwechselnd vierzehn und dreizehn Richter (Art. 9 Abs. 1 der Satzung des Gerichtshofs). Die Wiederernennung ausscheidender Richter ist zulässig (Art. 223 Abs. 4 EG).

II. Vorschriften zum Status der Richter

Jeder Richter leistet vor Aufnahme seiner Amtstätigkeit in öffentlicher Sitzung den Eid, sein Amt unparteiisch und gewissenhaft auszuüben und das Beratungsgeheimnis zu wahren (Art. 2 Satzung des Gerichtshofs). Die Geheimhaltung der Beratung trägt mit dazu bei, ein von den Regierungen der Mitgliedstaaten unabhängiges Verhalten der Richter bei der Entscheidungsfindung zu sichern.

Von Besuchern bin ich häufiger dazu befragt worden, ob die Mitgliedstaaten

versuchen, auf das Entscheidungsverhalten des Richters aus ihrem Lande Einfluss zu nehmen. Ich halte es nicht für ausgeschlossen, dass z. B. bei Antrittsbesuchen der neuen Richter oder auf Empfängen in allgemeiner Form signalisiert wird, dass der Regierung bestimmte Punkte besonders am Herzen liegen. Eine beliebte Methode, solche Botschaften zu vermitteln, sind aber schlicht kritische Erklärungen zur Rechtsprechung des Gerichtshofs in der Presse. Da der Gerichtshof die Presse der Mitgliedstaaten täglich auswertet und alle Richter einen Pressespiegel erhalten, entgehen ihnen solche Äußerungen nicht.

Außerdem können die Mitgliedstaaten ihrer Rechtsauffassung im Rahmen von Prozessen durch konzertierte Aktionen besonderen Nachdruck verleihen. So haben sich in einem Fall, in dem ich Berichterstatterin war, etliche Mitgliedstaaten abgestimmt, um den Gerichtshof kollektiv zu beindrucken. Es ging um die Begrenzung der Rückwirkung von Entscheidungen, die ihnen vor allem im Steuerrecht ein Anliegen war. In der betreffenden Verhandlung trat ein Mitgliedstaat nach dem anderen auf, um in demselben Sinne zu plädieren.

EU-Richter sind keiner Gerichtsbarkeit unterworfen

Die Richter sind keiner Gerichtsbarkeit unterworfen. Hinsichtlich ihrer in amtlicher Eigenschaft vorgenommenen Handlungen, einschließlich ihrer mündlichen und schriftlichen Äußerungen, steht ihnen diese Befreiung auch nach Abschluss ihrer Amtstätigkeit zu (Art. 3 Abs. 1 Satzung des Gerichtshofs).

Der Gerichtshof kann die Befreiung durch Plenarentscheidung aufheben (Art. 3 Abs. 2 Satzung des Gerichtshofs). Ich habe selbst an einer solchen Entscheidung mitgewirkt. Es ging um einen Nachbarschaftsstreit.

Wird nach Aufhebung der Befreiung ein Strafverfahren gegen einen Richter eingeleitet, so darf dieser in jedem Mit-

gliedstaat nur vor ein Gericht gestellt werden, das für Verfahren gegen Richter der höchsten Gerichte dieses Mitgliedstaats zuständig ist (Art. 3 Abs. 3 Satzung des Gerichtshofs).

Das Protokoll über die Vorrechte und Befreiungen der Europäischen Gemeinschaften enthält eine Reihe beamtenrechtlicher Vorschriften, die auch auf die Richter anwendbar sind (Art. 3 Abs. 4 Satzung des Gerichtshofs). Es handelt sich um Bestimmungen, die als erforderlich für die Erfüllung der Aufgaben der Europäischen Gemeinschaften angesehen wurden. Sie betreffen größtenteils Probleme, die durch eine grenzüberschreitende Tätigkeit entstehen können. Besonders erwähnen möchte ich nur die Befreiung von innerstaatlichen Steuern auf die von den Gemeinschaften gezahlten Bezüge. Andererseits wird von diesen Bezügen eine Steuer zugunsten der Gemeinschaften erhoben.

Die Vergütung der Richter ist im Vergleich zu den deutschen Richtergehältern sehr hoch. Sie muss allerdings auch in Relation zu den Lebenshaltungskosten in Luxemburg gesehen werden, die ebenfalls weit über dem deutschen Niveau liegen.

Die Richter dürfen weder ein politisches Amt noch ein Amt in der Verwaltung ausüben (Art. 4 Abs. 1 Satzung des Gerichtshofs).

Sie dürfen gemäß Art. 4 Abs. 2 der Satzung des Gerichtshofs keine entgeltliche oder unentgeltliche Berufstätigkeit ausüben, es sei denn, dass der Rat der Europäischen Union ausnahmsweise von dieser Vorschrift Befreiung erteilt. Etliche Richter des EuGH üben allerdings Nebentätigkeiten aus. Sie halten beispielsweise Vorträge oder auch regelmäßige Vorlesungen an Universitäten und fungieren als Mitherausgeber von Fachzeitschriften. Es ist langjährige Praxis, dass derartige Tätigkeiten der Generalversammlung des Gerichtshofs, in der alle Richter und Generalanwälte vertreten sind, angezeigt und von ihr genehmigt werden müssen.

Bei der Aufnahme ihrer Tätigkeit übernehmen die Richter die feierliche Ver-

pflichtung, während der Ausübung und nach Ablauf ihrer Amtstätigkeit die sich aus ihrem Amt ergebenden Pflichten zu erfüllen, insbesondere die Pflicht, bei der Annahme bestimmter Tätigkeiten oder Vorteile nach Ablauf dieser Tätigkeit ehrenhaft und zurückhaltend zu sein (Art. 4 Abs. 3 Satzung des Gerichtshofs). Im Zweifelsfall entscheidet der Gerichtshof (Art. 4 Abs. 4 Satzung des Gerichtshofs).

Vor dem Hintergrund dieser Regelung hat sich die Praxis herausgebildet, auch beispielsweise die Absicht, Einladungen zu offiziellen Essen und Empfängen anzunehmen, der Generalversammlung anzuzeigen und ihr Plazet einzuholen. Die Annahme von Orden, Ehrendoktorwürden u.ä. lassen sich die Richter ebenfalls von der Generalversammlung absegnen.

Hohe Hürden für Disziplinarmaßnahmen

Ein Richter kann nur dann seines Amtes enthoben oder seiner Ruhegehaltsansprüche oder anderer an ihrer Stelle gewährter Vergünstigungen für verlustig erklärt werden, wenn er nach einstimmigem Urteil der Richter und Generalanwälte des Gerichtshofs nicht mehr die erforderlichen Voraussetzungen erfüllt oder den sich aus seinem Amt ergebenden Verpflichtungen nicht mehr nachkommt (Art. 6 Satzung des Gerichtshofs). Die erste Stufe eines solchen Verfahrens habe ich miterlebt. Ein Richter, der an einer schweren Krankheit litt und lange Zeit seinen Dienst nicht mehr versehen hatte, war Presseberichten zufolge in seinem Heimatland in ein hohes Amt berufen worden. Zum Glück löste sich der Fall so auf, dass das Verfahren nicht weiter verfolgt werden musste.

Richter dürfen nicht an der Erledigung einer Sache teilnehmen, in der sie vorher als Bevollmächtigte, Beistände oder Anwälte einer der Parteien tätig gewesen sind oder über die zu befinden sie als Mitglied eines Gerichts, eines Untersuchungsausschusses oder in anderer Eigenschaft berufen waren (Art. 18 Abs. 1 Satzung des Gerichtshofs). Diese Re-

gel kam häufiger bei den Kollegen zum Tragen, die aus dem Bereich der Kommission zum Gerichtshof übergewechselt waren.

Glaubt ein Richter, bei der Entscheidung oder Untersuchung einer bestimmten Sache aus einem besonderen Grund nicht mitwirken zu können, so macht er davon dem Präsidenten Mitteilung. Hält der Präsident die Teilnahme eines Richters an der Verhandlung oder Entscheidung einer bestimmten Sache aus einem besonderen Grund für unangebracht, so setzt er diesen hiervon in Kenntnis (Art. 18 Abs. 2 Satzung des Gerichtshofs). Ergibt sich bei der Anwendung dieses Artikels eine Schwierigkeit, so entscheidet der Gerichtshof (Art. 18 Abs. 3 Satzung des Gerichtshofs).

Viele Richter sind im Heimatland nicht abgesichert

Eine Partei kann den Antrag auf Änderung der Zusammensetzung des Gerichtshofs oder einer seiner Kammern weder mit der Staatsangehörigkeit eines Richters noch damit begründen, dass dem Gerichtshof oder einer seiner Kammern kein Richter ihrer Staatsangehörigkeit angehört (Art. 18 Abs. 4 Satzung des Gerichtshofs).

Die Richter sind verpflichtet, am Sitz des Gerichtshofs zu wohnen (Art. 14 Verfahrensordnung des Gerichtshofs). Sie haben keine festen Dienstzeiten, jedoch typischerweise einen sehr langen Arbeitstag. Morgens vor den Verhandlungen empfangen sie häufig schon Besuchergruppen. Die Beratungen gehen nicht selten bis in den Abend hinein. Begrenzt werden sie faktisch dadurch, dass ab 20 Uhr vielfach noch gesellschaftliche Verpflichtungen zu erfüllen sind.

Nach ihrem Ausscheiden aus dem Gerichtshof können manche Richter in ihre alte Position zurückkehren. Diese Situation hat es beispielsweise bei Professoren und Ministerialbeamten gegeben. Viele Richter sind jedoch in ihrem Heimatland nicht abgesichert. Ich selbst habe meine Position als Präsidentin

eines Landesarbeitsgerichts ersatzlos aufgegeben, um an den EuGH gehen zu können.

Besonders prekär war die Lage mancher Kollegen aus den neuen Mitgliedstaaten. Sonderregeln zur Amtszeit in den Beitrittsakten sahen für einen Teil der neuen Richter nur sehr kurze Amtszeiten vor, um die in der Satzung des Gerichtshofs vorgeschriebene teilweise Neubesetzung der Richterstellen im 3-Jahres-Turnus sicherzustellen. Die Richter, für die die kürzere Amtszeit galt, waren durch das Los zu bestimmen. Zum Glück sind alle neuen Richter, deren erste Amtszeit nur knapp zweieinhalb Jahre betragen hatte, wieder ernannt worden.

Ausgeschiedene Richter erhalten für die Dauer von drei Jahren ein monatliches Übergangsgeld, dessen Höhe sich nach der Dauer ihrer Amtszeit richtet. Betrug die Amtszeit sechs Jahre, beläuft sich das Übergangsgeld auf 55 % des letzten Grundgehalts. Die Bruttobezüge aus einer neuen Tätigkeit werden von diesem Übergangsgeld nur in Abzug gebracht, soweit sie zuzüglich des Übergangsgeldes die Beträge übersteigen, die der Betreffende als Richter am EuGH erhalten hat (Art. 7 Verordnung 422/67/EWG, 5/67 Euratom).

Ab der Vollendung des 65. Lebensjahres haben ausgeschiedene Richter Anspruch auf ein Ruhegehalt in Höhe von 4,275 % des letzten Grundgehalts für jedes volle Jahr der Amtstätigkeit; ein gekürztes Ruhegehalt kann bereits ab dem Alter von 60 Jahren in Anspruch genommen werden (Art. 8 und 9 Verordnung 422/67/EWG, 5/67 Euratom).

Wie bereits erwähnt, besteht die Pflicht zur Zurückhaltung nach Ablauf der Amtstätigkeit fort. Diese Pflicht wurde zum Problem, als einige ehemalige Richter mit einer Partei eines bedeutenden Verfahrens zur Vorbereitung auf die mündliche Verhandlung eine Art Übungsverhandlung durchführten. Der Gerichtshof nahm dies zum Anlass, die Erarbeitung eines 'Verhaltenskodex' in Angriff zu nehmen. Der Kodex ist inzwischen im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlicht (C 223 vom 22.9.2007, S. 1).

III. Die Besetzung der Positionen des Gerichtspräsidenten und der Kammerpräsidenten

Die Richter wählen aus ihrer Mitte den Präsidenten des Gerichtshofs für die Dauer von drei Jahren. Wiederwahl ist zulässig (Art. 223 Abs. 3 EG).

Der Gerichtshof bildet aus seiner Mitte Kammern mit drei und mit fünf Richtern. Die Richter wählen aus ihrer Mitte die Präsidenten der Kammern. Die Präsidenten der Kammern mit fünf Richtern werden für drei Jahre gewählt. Einmalige Wiederwahl ist zulässig (Art. 16 Abs. 1 Satzung des Gerichtshofs). Es entspricht der Praxis des Gerichtshofs, das Präsidentenamt in den Kammern mit drei Richtern schlicht im Jahresrhythmus in der Reihenfolge des Dienstalters zu vergeben.

Kammern mit drei und fünf Richtern

Früher ließ man auch den Vorsitz in den Kammern mit fünf Richtern nach diesem Schema im Jahresrhythmus rotieren. Dieser Praxis wurde jedoch durch den Vertrag von Nizza, der die Wahl für drei Jahre vorschrieb, ein Riegel vorgeschoben.

Derselbe Vertrag führte die sog. Große Kammer ein (Art. 16 Abs. 2 Satzung des Gerichtshofs). Sie ist heutzutage mit 13 Richtern besetzt. Den Vorsitz führt der Präsident des Gerichtshofs. Der Großen Kammer gehören außerdem die Präsidenten der Kammern mit fünf Richtern und der Berichterstatte für die betreffende Sache an. Die weiteren Richter werden nach einem Rotationsverfahren bestimmt (Art. 11 b Verfahrensordnung des Gerichtshofs). Nur Rechtssachen von außergewöhnlicher Bedeutung werden vom Plenum entschieden (Artikel 16 Abs. 5 Satzung des Gerichtshofs).

Hatte es im Gerichtshof vor dem Vertrag von Nizza kein Gerangel um Posten gegeben, wenn man von der Position des Präsidenten des Gerichtshofs absieht, ist durch diesen Vertrag eine Konkurrenzsituation unter den Richtern entstanden. Die Positionen der Präsidenten

der Kammern mit fünf Richtern sind sehr begehrt; denn wer nur einfacher Richter oder Präsident einer Kammer mit drei Richtern ist, kann nur recht selten an Entscheidungen von großer Tragweite mitwirken.

IV. Rahmenbedingungen der richterlichen Tätigkeit am EuGH

Die allgemeine Verwaltung des Gerichtshofs einschließlich der Finanzverwaltung und der Buchführung wird im Auftrag des Präsidenten von einem Kanzler wahrgenommen (Art. 23 Verfahrensordnung des Gerichtshofs). Der Gerichtshof, das heißt hier: die Gesamtheit der Richter und Generalanwälte, ernennt den Kanzler (Art. 223 Abs. 4 EG), und zwar für die Dauer von sechs Jahren (Art. 12 § 4 Verfahrensordnung).

Für den Haushalt des Gerichtshofs gelten dieselben Regeln wie für die übrigen Organe der Gemeinschaft (dazu Art. 272 EG). Jedes Organ stellt einen Haushaltsvoranschlag für seine Ausgaben auf. Die Kommission fasst diese Voranschläge in einem Vorentwurf für den Haushaltsplan zusammen. Sie fügt eine Stellungnahme bei, die abweichende Voranschläge enthalten kann. Die Kommission legt dem Rat den Vorentwurf des Haushaltsplans vor. Der Rat setzt sich mit der Kommission und gegebenenfalls den anderen beteiligten Organen ins Benehmen, wenn er von dem Vorentwurf abweichen will. Er stellt den Entwurf des Haushaltsplans mit qualifizierter Mehrheit auf und leitet ihn dem Europäischen Parlament zu. Dieses hat im Haushaltsverfahren detailliert ausgestaltete Befugnisse, die ihm eine sehr starke Stellung geben. Nach Abschluss des Haushaltsverfahrens stellt der Präsident des Europäischen Parlaments fest, dass der Haushaltsplan endgültig festgestellt ist.

Das Europäische Parlament beschließt jährlich über die Entlastung zur Ausführung des Haushaltsplans des Gerichtshofs. Es verbindet diesen Vorgang nicht selten mit Bemerkungen, die auch die richterliche Tätigkeit berühren.

In der Entschließung zum Haushaltsjahr 2004 hieß es beispielsweise: „Das

Europäische Parlament [...] begrüßt, dass sich die durchschnittliche Bearbeitungsdauer der Fälle von 25 Monaten im Jahr 2003 auf 20 Monate im Jahr 2004 verkürzt hat, obwohl die Zahl der eingereichten Klagen ständig steigt; ist es der Meinung, dass die Bearbeitungsdauer von 20 Monaten pro Rechtssache immer noch zu lang ist; fordert es den EuGH auf, die durchschnittliche Bearbeitungszeit weiter zu verringern.“

Im Interesse der Transparenz regte das Europäische Parlament an, die Verordnung, in der die Gehälter der Richter am EuGH geregelt sind, auf der Webseite des Gerichtshofs zu veröffentlichen.

Bemühungen um Reduzierung der Bearbeitungszeit und der Kosten

In derselben Entschließung findet sich die folgende Passage: „Das Europäische Parlament [...] stellt fest, dass der EuGH gegenwärtig von den Richtern nicht verlangt, ihre finanziellen Interessen wie beispielsweise Aktienbesitz, Direktorenpositionen, Beraterverträge usw. offen zu legen; es weist darauf hin, dass sowohl die Mitglieder der Kommission als auch die Mitglieder des Europäischen Parlaments verpflichtet sind, diese Interessen in einem öffentlichen Register anzugeben, und dass die Mitglieder des Rechnungshofs eine Erklärung ihrer finanziellen Interessen beim Präsidenten des Hofes hinterlegen; es empfiehlt, dass der EuGH im Interesse der Transparenz verlangt, dass eine solche verbindliche Regelung aufgestellt wird, auch wenn dies derzeit rechtlich nicht vorgeschrieben ist.“

In der Entschließung zum Haushaltsjahr 2005 unterstrich das Europäische Parlament im April 2007 die Bitte um Veröffentlichung der Erklärungen der wirtschaftlichen und finanziellen Interessen der Richter aller drei Gerichte der Europäischen Gerichtsbarkeit und forderte den Gerichtshof auf, ihm bis September 2007 mitzuteilen, welche entsprechenden Maßnahmen er einleiten wird. Der Gerichtshof reagierte, indem er in den bereits erwähnten Verhaltenskodex eine Bestimmung aufnahm, wo-

nach die Richter dem Präsidenten des Gerichtshofs bei ihrem Amtsantritt eine Erklärung mit folgendem Wortlaut zu überreichen haben: „Ich erkläre, dass nach meinen Vermögensverhältnissen kein finanzielles Interesse besteht, das meine Unparteilichkeit und meine Unabhängigkeit bei der Ausübung meines Amtes gefährden könnte.“ (Art. 4).

Mit Befriedigung nahm das Europäische Parlament die Maßnahmen zur Kenntnis, die der EuGH getroffen hatte, um die Zahl der zu übersetzenden Dokumente zu reduzieren und so die Arbeitsbelastung der Übersetzer zu verringern. Es forderte den EuGH auch auf, zu untersuchen, ob die Länge der Urteile verringert werden könnte, um zur weiteren Senkung der Kosten und zur besseren Verständlichkeit der Urteile beizutragen.

Generell kann der Gerichtshof über eine unzulängliche, die richterliche Unabhängigkeit indirekt beeinträchtigende personelle und sächliche Ausstattung nicht klagen.

Jedem Richter am EuGH stehen drei Stellen für persönliche Referenten zur Verfügung. Die Referenten haben den Status von Bediensteten der Europäischen Gemeinschaften. Sie sind als solche verpflichtet, von keiner Regierung, Behörde, Organisation oder Person außerhalb ihres Organs Weisungen anzufordern oder entgegenzunehmen (Art. 11 Abs. 1 Statut der Beamten der Europäischen Gemeinschaften; Art 11 Abs. 2 Beschäftigungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten der Europäischen Gemeinschaften).

Nicht selten sind die Richter, was diese Mitarbeiter betrifft, in einer gewissen Zwickmühle. Hochqualifizierte Bewerber kommen oft aus dem Bereich der Europäischen Kommission und wollen nach einer gewissen Zeit dorthin zurückkehren. Ist es unter dem Blickwinkel der Unabhängigkeit und der Notwendigkeit, auch den Anschein fehlender Unabhängigkeit zu vermeiden, problematisch, solche Bewerbungen einzustellen? Und wie steht es mit Bewerbungen von erfahrenen Ministerialbeamten des eigenen Landes, die mit der Prozessvertretung vor dem EuGH

befasst waren? Ich selbst habe peinlich darauf geachtet, bei der Mitarbeiterauswahl den Anschein zu vermeiden, dass ich Einflüsterungen der deutschen Regierung unterliege.

Einmal berichtete mir ein Richter, dass seine Regierung ihm angeboten habe, ihm auf ihre Kosten einen vierten Referenten zu stellen, einen Ministerialbeamten des betreffenden Landes, den man an den Gerichtshof als Experten abordnen könne. Der Kollege hatte zu Recht ein ungutes Gefühl bei diesem Vorschlag und griff ihn nach unserem Gespräch nicht auf.

Handbuch für das Abfassen von Urteilen

Die Arbeitsabläufe am Gerichtshof werden durch zahlreiche von ihm selbst aufgestellte Regeln gesteuert. Erwähnen möchte ich hier nur ein Handbuch, das eine Vielzahl von Regeln für das Abfassen von Urteilen enthält. Geregelt ist beispielsweise, in welcher Reihenfolge die Beteiligten aufzuführen sind, wie zu zitieren ist, wie nationale Behörden, Gerichte und Gesetze zu bezeichnen sind, und auch, welches Gliederungsschema zugrunde zu legen ist. Manche Formeln sind standardisiert, z. B. der Eingangssatz, in den dann Daten aus der gerichtlichen Stammdatenbank eingespielt werden können. Die Regeln des Handbuchs werden von den Richtern grundsätzlich beachtet. Ich habe es nicht erlebt, dass die richterliche Unabhängigkeit ins Feld geführt worden wäre, um sie in Frage zu stellen. Um die Verfahren zu beschleunigen, hat sich das Kollegium auf Soll-Zeiten für diverse Arbeitsschritte wie die Vorlage eines Vorberichts an die Generalversammlung oder das Entwerfen eines Urteils verständigt. Die Ist-Zeiten werden kontinuierlich mit den Soll-Zeiten abgeglichen, und zwar so, dass die Mitglieder des Kollegiums dies problemlos sehen können.

Eine Besonderheit des Gerichtshofs sind die Urteilslektoren. Es handelt sich um eine Einheit, die unmittelbar dem Präsidenten des Gerichtshofs unterstellt ist. Die in der Arbeitssprache

Französisch abgefassten Urteilsentwürfe werden den Urteilslektoren zugeleitet, bevor sie zur Beratung verteilt werden. Die Lektoren berichtigen sprachliche Fehler, achten darauf, dass die Regeln des Handbuchs eingehalten werden, und machen Vorschläge für die Verbesserung des Aufbaus oder der Verständlichkeit. Sie merken ferner an, wenn etwas für sie nicht nachvollziehbar ist, oder wenn sie es für sinnvoll halten, als Beleg für die bisherige Rechtsprechung andere oder weitere Entscheidungen zu zitieren. Auch die Eleganz der Sprache ist ihnen ein Anliegen. Die Eleganz einer französischen Version lässt sich allerdings in den deutschen Übersetzungen nicht spiegeln. Letztlich ist der Berichtersteller nicht an die Vorschläge der Lektoren gebunden, aber meistens empfiehlt es sich, ihnen zu folgen.

Nicht nur der Entwurf des Berichterstellers, sondern auch der Text, der aus der Beratung hervorgeht, wird den Urteilslektoren zugeleitet. In dieser zweiten Phase werden allerdings nur noch sehr zurückhaltende Änderungsvorschläge gemacht, über deren Annahme dann, sofern sie rein redaktioneller Natur sind, der Berichtersteller ohne erneute Beratung entscheidet. Außerdem gibt es noch die sog. Correctice, die die Zeichensetzung und Orthographie überprüft. Die Endfassung des Urteils oder Beschlusses wird den Mitgliedern des Spruchkörpers vor der Verkündung zugeleitet, so dass noch die Möglichkeit besteht, das fehlende Einverständnis mit bestimmten Änderungen zu signalisieren.

V. Ausblick

Zieht man unter dem Blickwinkel der richterlichen Unabhängigkeit aus der Summe dieser Fakten Bilanz, so ist eine Schwachstelle offenkundig, nämlich die Begrenzung der Amtszeit auf sechs Jahre. Von Seiten des Gerichtshofs wurde wiederholt vorgeschlagen, statt einer sechsjährigen Amtszeit mit der Möglichkeit der Wiederernennung eine zwölfjährige ohne Wiederernennungsmöglichkeit vorzusehen. Dies wäre ein Modell, das dem für das deutsche Bundesverfassungsgericht geltenden entsprechen würde. Die kurze Amts-

zeit von sechs Jahren in Verbindung mit einer Regel, die den Regierungen die freie Hand lässt, die Amtszeit um weitere sechs Jahre zu verlängern oder auch nicht, entspricht nicht dem Idealbild eines rechtlichen Rahmens für richterliche Unabhängigkeit. Die Regierungen der Mitgliedstaaten wollten sich jedoch die Möglichkeit, den Richter nach sechs Jahren auszutauschen, nicht nehmen lassen.

Kurze Amtszeit von 6 Jahren mit Verlängerungsmöglichkeit

Für Richter, die von nationalen Gerichten an den EuGH kommen, gewöhnungsbedürftig ist die Institution der Urteilslektoren. Auch wenn keine Bindung an deren Vorschläge besteht, finden doch Aushandlungsprozesse statt, da die Bedeutung der Lektoren für das gute Funktionieren des Gerichtshofs nicht in Frage gestellt wird. Das Bemühen der Lektoren um Standardisierung kann durchaus einen Einfluss auf die Rechtsprechung haben.

Positiv hervorzuheben ist das hohe Maß organisatorischer Autonomie, das der Gerichtshof genießt. Sie könnte auch der Schlüssel für die Souveränität sein, mit der sich die Richter selbst Regeln auferlegt haben, um die Verfahren innerhalb einer angemessenen Frist zu entscheiden. Dass es Ermahnungen des Europäischen Parlaments gegeben hatte, war nicht ausschlaggebend. Entscheidend waren das Bewusstsein einer kollektiven Verantwortung und der gemeinsame Wunsch, ihr gerecht zu werden.

Die Autorin:



Prof. Dr. Ninon Colneric war Präsidentin des LAG Niedersachsen, Richterin am EuGH und ist jetzt europäische Ko-Dekanin der China-EU School of Law in Peking
<http://www.ecsl.edu.cn/eng/ecslmandean.asp>.