

Kapitel 1: Einführung

A. Einleitung

Jedem Verfahren am Gerichtshof¹ wird ein Generalanwalt zugewiesen. Zur Unterstützung des Gerichtshofs hat der zugeteilte Generalanwalt das Recht und die Pflicht, zu diversen Entscheidungen im Laufe des Verfahrens Stellung zu nehmen, wie etwa zu den Vorschlägen des Berichterstatters hinsichtlich prozessleitender Maßnahmen und der Zuteilung der Rechtssache an eine Kammer oder zur Entscheidung über einen Zwischenstreit über die Zulässigkeit. Die prominenteste Aufgabe des Generalanwalts ist die Stellung von Schlussanträgen, wenn nicht auf diese durch Beschluss des Gerichtshofs verzichtet wird. In diesen arbeitet der jeweils zugeteilte Generalanwalt die Sach- und Rechtslage des Falls vollständig auf, würdigt ihn rechtlich und schlägt den Richtern öffentlich eine konkrete Entscheidung vor. Die Richter sind an diesen Vorschlag nicht gebunden, häufig jedoch stimmen die Urteile mit den Schlussanträgen überein. Der Generalanwalt nimmt nicht an der Urteilsberatung der Richter teil und ist nach Stellung der Schlussanträge nicht mehr am Verfahren beteiligt.

Die Tätigkeit und Rechtsstellung des Generalanwalts sind maßgeblich geprägt von Unabhängigkeit und Unparteilichkeit. Er ist kein Vertreter mitgliedstaatlicher Interessen, sondern allein dem Recht verpflichtet. Als solcher Gutachter bekleidet der Generalanwalt ein einzigartiges Amt am Gerichtshof der Europäischen Union², welches über kein Äquivalent in der deutschen Justiz verfügt.³ Als Besonderheit des europäischen Verfahrensrechts prägt der Generalanwalt dieses und findet durch seine Schlussanträge Beachtung in Wissenschaft und Praxis. Möchte man die Tätigkeit des Gerichtshofs der Europäischen Union vollständig erfassen, ist es daher erforderlich, auch die Rechtsstellung des Generalanwalts nachzuvollziehen.

1 Mit „Gerichtshof“ ist auch im Folgenden der Spruchkörper des Gerichtshofs der Europäischen Union i.S.d. Art. 19 Abs. 1 UAbs. 1 EUV in Abgrenzung zum Gericht gemeint.

2 Mit „Gerichtshof der Europäischen Union“ ist auch im Folgenden das Organ der Europäischen Union i.S.d. Art. 19 Abs. 1 UAbs. 1 EUV und Art. 13 Abs. 1 EUV gemeint.

3 C. O. Lenz, Das Amt des Generalanwalts am Europäischen Gerichtshof, FS Ulrich Everling, S. 719.

Art. 252 Abs.1 S.1 AEUV formuliert, sehr allgemein gehalten, dass der Gerichtshof von den Generalanwälten „unterstützt“ wird. Welche Funktionen hinter dieser Unterstützung stehen, wird von den Verträgen nicht ausdifferenziert und wird auch in der Literatur uneindeutig bestimmt. Während die Wissenschaft die Aufgaben und Funktionen des Generalanwalts zur Unterstützung des Generalanwalts bereits mehrfach untersucht hat,⁴ wurden die dienstrechtliche Stellung des Generalanwalts und die Grundlagen seiner Tätigkeit allenfalls am Rande besprochen.⁵ Im Zuge dieser Untersuchung sollen daher zunächst diese Aspekte betrachtet werden. Als erster Schritt werden im Folgenden (B. und C.) die Geschichte der Entstehung der Generalanwaltschaft als Besonderheit der Europäischen Union und die der Rechtsstellung zugrundeliegenden Rechtsquellen zusammengefasst. Anschließend soll in Kapitel 2 eruiert werden, wie der Generalanwalt in das Amt kommt und aus selbigem wieder ausscheidet. Inzugesessen wird auch der bisher einzigartige Fall der ehemaligen Generalanwältin *Eleanor Sharpston* zu diskutieren sein, die unter Berufung auf ihre Rechtsstellung mehrere Klagen gegen den Gerichtshof und die Mitgliedstaaten angestrengt hat.

4 Etwa *Reischl*, Die Funktion der Generalanwälte in der Europäischen Rechtsprechung, in: Schwarze (Hrsg.), Der Europäische Gerichtshof als Verfassungsgericht und Rechtsschutzinstanz, S. 121; *Vranken*, Role of the Advocate General in the Law-making Process of the European Community, Anglo-Am. L. Rev. 25 (1996), S. 39; *Tridimas*, The Role of the Advocate General in the Development of Community Law, CMLRev 34 (1997), S. 1349; *Sharpston*, The Changing Role of the Advocate General, FS Francis Jacobs, S. 20; *Burrows/Greaves*, The Advocate General and EC law; *Ritter*, A New Look at the Role and Impact of Advocates-General - Collectively and Individually, Colum. J. Eur. L. 12 (2005), S. 751; *Léger*, Law in the European Union: The role of the advocate general, The Journal of Legislative Studies 10 (2004), S. 1; *Darmon*, The role of the Advocate General of the Court of Justice of the European Communities, in: Shetreet (Hrsg.), The Role of courts in society, S. 425; *Solanke*, The Advocate General: Assisting the CJEU of Article 13 TEU to Secure Trust and Democracy, CYELS 14 (2012), S. 697; *Clément-Wilz*, The Advocate General: A Key Actor of the Court of Justice of the European Union, CYELS 14 (2012), S. 587; *Szpunar*, Zur Rolle des Generalanwalts im aktuellen System der EU-Gerichtbarkeit, in: Lukanko/Thiele (Hrsg.), Reformprozesse der Europäischen Gerichtsbarkeit, S. 51.

5 *Pichler*, Der Generalanwalt beim Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften; *Gaisert*, Der Generalanwalt, eine unabdingbare Institution am Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften?; *C. O. Lenz*, Das Amt des Generalanwalts am Europäischen Gerichtshof, FS Ulrich Everling, S. 719; *Dashwood*, The Advocate General in the Court of Justice of the European Communities, Legal Studies 202 (1982), S. 202; *Burrows/Greaves*, The Advocate General and EC law; *Borgsmidt*, Der Generalanwalt beim Europäischen Gerichtshof und einige vergleichbare Institutionen, EuR 1987, S. 162.

In Kapitel 3 über die Rechtsstellung des Generalanwalts in einem engeren Sinne wird zunächst dessen dienstrechtliche Stellung Gegenstand sein, also welche Rechte und Pflichten der Generalanwalt abgesehen von seinen Aufgaben zur Unterstützung des Gerichtshofs gegenüber diesem hat. Anschließend wird die Rolle des Generalanwalts im Gefüge des Gerichtshofs und seine Beziehung zu den übrigen Gerichtshofsmitgliedern analysiert. Das dritte Kapitel abschließend soll auf Basis der dienstrechtlichen Stellung ein Vergleich des Generalanwalts mit dem europäischen Beamten versucht werden.

In Kapitel 4 soll die tätigkeitsbezogene Stellung des Generalanwalts betrachtet werden. Zunächst werden dazu grundlegende Pflichten des Generalanwalts ausgewertet, die bei jedem Tätigwerden berücksichtigt werden müssen, worunter insbesondere die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit fallen. Anschließend werden die Befugnisse, die dem Generalanwalt verliehen sind, zusammengefasst und die daraus folgenden Funktionen diskutiert.

Unter dem Eindruck der dienstrechtlichen Ansprüche und tätigkeitsbezogenen Rechte des Generalanwalts soll in Kapitel 5 der Rechtsschutz des Generalanwalts gegen die verschiedenen Handlungen, die seine Rechte verletzen könnten, erläutert werden. Als letzter Untersuchungsschritt werden vor allem zwei Reformzweige erwogen, die aufgrund des geltenden Rechts möglicherweise ein Schritt in Richtung einer widerspruchsfreieren und funktionsgemäßerer Rechtsstellung des Generalanwalts sein könnten. Zuletzt werden in Kapitel 7 die Ergebnisse zusammengefasst.

B. Entstehungsgeschichte

Um die Existenz des für einen deutschen Juristen fremden Generalanwalts in dem Gerichtssystem der Europäischen Union zu erklären, ist es nützlich nachzuvollziehen, wie es zu seiner Einführung kam. Eine historische Betrachtung hilft außerdem dabei, die aktuelle Rechtsstellung des Generalanwalts nachzuvollziehen. Daher soll zunächst zusammengefasst werden, in welchen Schritten der Generalanwalt in die Gerichtsverfassung eingeführt wurde. Anschließend soll betrachtet werden, warum die Mitgliedstaaten sich für diesen Weg entschieden haben und inwiefern diese Entscheidung noch heute in der Rechtsstellung des Generalanwalts erkennbar ist.

I. Schrittweise Kodifizierung

Der Generalanwalt existiert als Institution schon seit der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl. Im Pariser Vertrag wurde er jedoch nur am Rande erwähnt, indem der Rat gem. Art. 29 EGKS-Vertrag die Gehälter, Vergütungen und Ruhegehälter unter anderem des Generalanwalts festlegte. Zu den Aufgaben des Generalanwalts und seinen Rechten und Pflichten schwieg sich der Vertrag aus, diese wurden in dem Protokoll zum Pariser Vertrag über die Satzung des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl⁶ (im Folgenden: „Satzung-EGKS-Gerichtshof“) geregelt. Nach Art. 13 Satzung-EGKS-Gerichtshof waren diverse Regelungen über die Rechtsstellung der Richter auch auf die Generalanwälte anzuwenden – ein Regelungsmechanismus, der bis heute beibehalten wurde. Kurz nach Vertragsschluss wurde die Satzung konkretisiert durch eine gem. Art. 44 Satzung-EGKS-Gerichtshof erlassene Verfahrensordnung, welche den Generalanwalt ebenfalls erwähnte.⁷ Umfassender wurde der Generalanwalt mit der Reform des EGKS-Vertrages 1957 durch das Abkommen über Gemeinsame Organe der Europäischen Gemeinschaften geregelt.

II. Generalanwalt als Ergebnis der Verhandlungen in Paris

Die Gründerstaaten der EGKS haben den Generalanwalt also schon im Zuge des Pariser Vertrages, jedoch nur in einem Protokoll vorgesehen. Zu dieser Entscheidung kam es erst über Umwege. Bei den Verhandlungen über den späteren EGKS-Vertrag wurde auch ein gemeinschaftseigener Gerichtshof zum Thema, der die Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung des Vertrages sichern sollte. Zunächst wurde erwogen, den Richtern das Recht einzuräumen, abweichende Voten zu Urteilen zu verfassen. In Sorge um das Beratungsgeheimnis hat diese Regelung keinen Konsens gefunden.⁸ Als Ersatz für abweichende Voten wurde stattdessen auf Vorschlag der französischen Delegation der Generalanwalt eingeführt.⁹

6 Der Generalanwalt wurde ausdrücklich erwähnt in den Art. 9, 10, 11, 12, 13, 19, 21, 51 Satzung-EGKS-Gerichtshof in der Fassung vom 18. April 1951.

7 Art. 26 § 6, 28 § 1, 33 § 7, 34, 35 § 1, 41 § 6, 45 § 2, 48 § 2, 50 § 1, 54, 57 § 3, 66, 76 § 1 Verfahrensordnung des Gerichtshofs vom 4. März 1953, ABl. EG 1953 A 3/37.

8 *Laffranque*, Dissenting Opinion in the European Court of Justice, JI 2004, S. 14, 16–17.

9 So berichten zumindest *Darmon*, The role of the Advocate General of the Court of Justice of the European Communities, in: Shetreet (Hrsg.), The Role of courts in

Mitglied dieser Gruppe war auch der französische Jurist *Maurice Lagrange*, der zuvor *commissaire du gouvernement* (Regierungskommissar) am französischen *Conseil d'Etat* (Staatsrat) war¹⁰ und als geistiger Urheber des Generalanwalts gilt.¹¹ Es ist daher nicht überraschend, dass der Generalanwalt dem *commissaire du gouvernement* der gerichtlichen Abteilung¹² des französischen *Conseil d'Etat* nachgebildet wurde, wenn auch unter einem anderen Namen, um Missverständnissen hinsichtlich der „Regierungs“-Komponente vorzubeugen.¹³

Die Verhandlungsführer wollten jedoch nicht nur abweichende Voten ersetzen, sondern sie erhofften sich vom Generalanwalt auch, die Vorteile, die der *commissaire du gouvernement* in die französische Verwaltungsgerichtsbarkeit brachte, auf den Gerichtshof übertragen zu können, namentlich Beiträge zur Entwicklung der Rechtsprechung und eine Zusammenarbeit mit der Lehre.¹⁴ Die zum Zeitpunkt des Pariser Vertragsschlusses am *Conseil d'Etat* tätigen *commissaires du gouvernement* wurden 2009 durch ähnlich ausgestaltete öffentliche Berichterstatter (*rappoteurs public*) ersetzt.¹⁵ Der *commissaire* hatte und der *rapporteur* hat heute weiterhin, ebenso

society, S. 425, 427; *Fennelly*, Reflections of an Irish Advocate General, IJEL 1996, S. 5, 6; *Lagrange*, La Cour de justice des Communautés européennes du plan Schuman à l'Union européenne, FS Fernand Dehousse, S. 127, 129.

- 10 *Borgsmidt*, Der Generalanwalt beim Europäischen Gerichtshof und einige vergleichbare Institutionen, EuR 1987, S. 162.
- 11 *Stuart*, Nachruf auf Lagrange, Synopsis of the work of the Court of Justice of the European Communities in 1986 and 1987 and record of formal sittings in 1986 and 1987, S. 201–202; *Borgsmidt*, Der Generalanwalt beim Europäischen Gerichtshof und einige vergleichbare Institutionen, EuR 1987, S. 162; *Clément-Wilz*, The Advocate General: A Key Actor of the Court of Justice of the European Union, CYELS 14 (2012), S. 587, 589; *Bobek*, A Fourth in the Court: Why Are There Advocates General in the Court of Justice?, CYELS 14 (2012), S. 529, 542.
- 12 Der *Conseil d'Etat* dient auch der Beratung der Regierung, in dessen Kontext der *Commissaire du gouvernement* anders ausgestaltet ist.
- 13 Delegation des Ministeriums für Auswärtige Angelegenheiten der französischen Republik, Bericht der französischen Delegation über Gründung der EGKS, S. 26; *Lagrange*, La Cour de justice des Communautés européennes du plan Schuman à l'Union européenne, FS Fernand Dehousse, S. 127, 129; *Gaissert*, Der Generalanwalt, eine unabdingbare Institution am Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften?, S. 56–60 m.w.N.; *Pichler*, Der Generalanwalt beim Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften, S. 46.
- 14 Delegation des Ministeriums für Auswärtige Angelegenheiten der französischen Republik, Bericht der französischen Delegation über Gründung der EGKS, S. 26 f.
- 15 *Capitant*, § 35 Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Frankreich, in: Sommermann/Schaffarzik (Hrsg.), Handbuch der Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland und Europa, S. 1335, 1351; *Clément-Wilz*, The Advocate General: A

wie der Generalanwalt für den Gerichtshof, die Aufgabe, als Vertreter der Gesetzmäßigkeit¹⁶ unabhängige Entscheidungsvorschläge (genannt *conclusions*, dies ist auch die französische Bezeichnung für die Schlussanträge des Generalanwalts) für Fälle des *Conseil d'Etat* abzufassen. Diese *conclusions* sollen die Sachverhalte und Probleme des jeweiligen Falls aufzeigen und eine das geltende Recht befolgende¹⁷ Entscheidung anhand der vorhandenen Rechtsprechung vorschlagen.¹⁸ Durch gründliche Analyse der Literatur und Rechtsprechung seitens des *rapporteurs* werden die Urteile des *Conseil d'Etat* zudem erläutert und verständlicher gemacht.¹⁹

So schlüssig diese rechtlichen Erwägungen für ein möglichst gut funktionierendes Gerichtssystem sein mögen, darf die politische Realität der Verhandlung internationaler Verträge nicht ignoriert werden. Der Generalanwalt verdankt seine Einführung als französischem Vorschlag wohl auch der französischen Verhandlungsposition und den Kompromissen in den übrigen Bereichen der EGKS. Die politische Entscheidungsfindung beleuchtet *Maurice Lagrange*, den die Bereitschaft der übrigen Vertragsstaaten, den Generalanwalt in die Gerichtsverfassung einzuführen, als Mitglied der französischen Verhandlungsdelegation überrascht hat, da diesen Staaten ein solches Institut bis dahin fremd war.²⁰ Er mutmaßt, für die verhandelnden Außenminister sei erheblich gewesen, dass so weitere Posten im Gerichtshof unter Wahrung eines diplomatischen Gleichgewichts und der Parität zwischen Frankreich und Deutschland gesichert wurden.²¹ Nach Abschluss des Vertrags von Paris wurden *Maurice Lagrange* selbst und der deutsche Jurist *Karl Roemer* mit Wirkung vom 4. Dezember 1952 zu den ersten Ge-

Key Actor of the Court of Justice of the European Union, CYELS 14 (2012), S. 587, 589.

16 W. Müller, Der Conseil d'Etat, AöR 117 (1992), S. 337, 375.

17 W. Müller, Der Conseil d'Etat, AöR 117 (1992), S. 337, 375.

18 *Dashwood*, The Advocate General in the Court of Justice of the European Communities, Legal Studies 202 (1982), S. 202, 205.

19 *Clément-Wilz*, The Advocate General: A Key Actor of the Court of Justice of the European Union, CYELS 14 (2012), S. 587, 589–590.

20 *Lagrange*, La Cour de justice des Communautés européennes du plan Schuman à l'Union européenne, FS Fernand Dehousse, S. 127, 129. Noch heute ist ein solches Amt nicht nur der deutschen Rechtsordnung, sondern auch dem *common law* fremd, siehe *Fennelly*, Reflections of an Irish Advocate General, IJEL 1996, S. 5–6. Auch internationalen Gerichten war ein solches Amt bisher nicht bekannt, *Barav*, Le commissaire du gouvernement près le Conseil d'Etat français et l'avocat général près la Cour de justice des Communautés européennes, ridc 26 (1974), S. 809, 819.

21 *Lagrange*, La Cour de justice des Communautés européennes du plan Schuman à l'Union européenne, FS Fernand Dehousse, S. 127, 129.

neralanwalten des Gerichtshofs der EGKS ernannt.²² So erhielten zwar nur Frankreich und Deutschland jeweils einen Generalanwalt, doch waren diese das Gegengewicht der italienischen Gerichtshofsprasidentschaft, eines zusätzlichen niederländischen Richters und der Kanzlerschaft, die Belgien erhielt.²³ Dieser Ansatz nationaler Kontingentierung der Positionen am Gerichtshof der Europäischen Union unter Berücksichtigung der Größe der Mitgliedstaaten ist weiterhin Praxis und findet sich noch immer in den Ernennungen der Generalanwälte wieder.²⁴

Nach *Maurice Lagrange* gab es auch einen praktischen Grund, warum der Generalanwalt nicht im Vertrag von Paris verankert wurde, sondern erst in dem Protokoll über die Satzung des Gerichtshofs erstmalig erwähnt wird: Als das Konzept des Generalanwalts aufkam, waren die Vertragsartikel betreffend den Gerichtshof bereits abgefasst und es war politisch unerwünscht, eine erneute Diskussion über bereits vereinbarte Vertragsteile zu eröffnen.²⁵

III. Der *Commissaire du gouvernement* als aktuelles Vorbild für den Generalanwalt?

Auch wenn der Generalanwalt dem französischen Amt des *commissaires du gouvernement* ursprünglich nachgebildet wurde und es noch immer diverse Gemeinsamkeiten gibt,²⁶ unterscheidet sich der Generalanwalt in erhebli-

22 Beschluss der Regierungen der Mitgliedstaaten vom 2. Dezember 1952, Dokument CMI/1952 40 der historischen Archive des Rates und des Europäischen Rates, liegt dem Verfasser vor.

23 Einzig Luxemburg als besonders kleiner Staat begnügte sich mit einem Richter, allerdings wurde der Gerichtshof bekanntlich in Luxemburg errichtet, *Scheingold*, *The Rule of Law in European Integration*, S. 29.

24 Siehe dazu unten Kapitel 2: A.II.1.a).

25 *Lagrange*, *La Cour de justice des Communautés européennes du plan Schuman à l'Union européenne*, FS Fernand Dehousse, S. 127, 129; Vgl. *Pichler*, *Der Generalanwalt beim Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften*, S. 31 m.w.N.

26 Siehe etwa zur Unabhängigkeit des *commissaires Barav*, *Le commissaire du gouvernement près le Conseil d'Etat français et l'avocat général près la Cour de justice des Communautés européennes*, ridc 26 (1974), S. 809, 815. Zu den Inhalten der Stellungnahmen des *commissaires* siehe *Barav*, *Le commissaire du gouvernement près le Conseil d'Etat français et l'avocat général près la Cour de justice des Communautés européennes*, ridc 26 (1974), S. 809, 817.

chem Maße von seinem Vorbild,²⁷ auch durch eine unabhängige Weiterentwicklung beider Ämter.²⁸ Insbesondere nimmt der Generalanwalt nicht an den richterlichen Beratungen teil – im Gegensatz zu seinem Vorbild, das zwar ohne Stimmrecht, aber mit mündlicher Einflussmöglichkeit den Beratungen des *Conseil d'Etat* beiwohnte.²⁹ Der französische *rapporteur public* hat sich in dieser Hinsicht in Richtung des Generalanwalts entwickelt: Um der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) gerecht zu werden, nimmt dieser zwar noch an den Beratungen teil, hat aber kein Recht mehr, sich zu äußern.³⁰ Der *commissaire du gouvernement* kannte schon beim Verfassen seiner *conclusions* die vorläufige Auffassung des Berichterstatters³¹ und stellte seine Schlussfolgerungen zwar in der öffentlichen mündlichen Verhandlung, konnte aber anschließend darüber disponieren, ob diese auch veröffentlicht werden.³² Demgegenüber kennt der Generalanwalt den Entscheidungsvorschlag des Berichterstatters

-
- 27 *Burrows/Greaves*, The Advocate General and EC law, S. 3; *Bobek*, A Fourth in the Court: Why Are There Advocates General in the Court of Justice?, CYELS 14 (2012), S. 529, 542; Ausführlich *Gaissert*, Der Generalanwalt, eine unabdingbare Institution am Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften?, S. 61–83; *Szpunar*, Zur Rolle des Generalanwalts im aktuellen System der EU-Gerichtsbarkeit, in: Lukanko/Thiele (Hrsg.), Reformprozesse der Europäischen Gerichtsbarkeit, S. 51; *Pichler*, Der Generalanwalt beim Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften, S. 58.
- 28 Groeben/Schwarze/Hatje-Hackspiel, Art. 252 AEUV, Rn. 1; *Ryland*, The Advocate General; EU adversarial procedure; accession to the ECHR, EHRLR 2016, S. 169, 170; *Kokott*, Die Institution des Generalanwalts im Wandel, FS Georg Ress, S. 577, 579.
- 29 *Dashwood*, The Advocate General in the Court of Justice of the European Communities, Legal Studies 202 (1982), S. 202, 205; *Barav*, Le commissaire du gouvernement près le Conseil d'Etat français et l'avocat général près la Cour de justice des Communautés européennes, *ridc* 26 (1974), S. 809, 817; *Szpunar*, Zur Rolle des Generalanwalts im aktuellen System der EU-Gerichtsbarkeit, in: Lukanko/Thiele (Hrsg.), Reformprozesse der Europäischen Gerichtsbarkeit, S. 51; *C. O. Lenz*, Das Amt des Generalanwalts am Europäischen Gerichtshof, FS Ulrich Everling, S. 719, 722.
- 30 *Capitant*, § 35 Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Frankreich, in: Sommermann/Schaffarzik (Hrsg.), Handbuch der Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland und Europa, S. 1335, 1366, 1751.
- 31 EGMR, Urteil v. 7.6.2001, Rs. 39594/98 (Kress), ECLI:CE:ECHR:2001:0607JUD003959498, RJD 2001-VI, Rn. 61; *Barav*, Le commissaire du gouvernement près le Conseil d'Etat français et l'avocat général près la Cour de justice des Communautés européennes, *ridc* 26 (1974), S. 809, 826; *C. O. Lenz*, Das Amt des Generalanwalts am Europäischen Gerichtshof, FS Ulrich Everling, S. 719, 722.
- 32 *Kokott*, Die Institution des Generalanwalts im Wandel, FS Georg Ress, S. 577, 579; *Barav*, Le commissaire du gouvernement près le Conseil d'Etat français et l'avocat général près la Cour de justice des Communautés européennes, *ridc* 26 (1974), S. 809, 826.

nicht und seine Schlussanträge werden stets in der amtlichen Sammlung veröffentlicht. Zudem wurde der *commissaire* nur in kontradiktorischen Verfahren tätig, demgegenüber der Generalanwalt seine Schlussanträge in allen Verfahren, mithin auch Vorabentscheidungsersuchen, erstattet.³³ Auch der unterschiedliche Kontext des Gerichtsverfahrens vor dem *Conseil d'Etat* und vor dem Gerichtshof ist maßgeblich für die Tätigkeit und die Unterschiede der jeweiligen Aufgaben und Befugnisse.³⁴ Vor dem *Conseil d'Etat* liegt der Fokus noch deutlicher auf dem schriftlichen Verfahren als vor dem Gerichtshof. Daher konnte der *commissaire du gouvernement* im Gegensatz zum Generalanwalt in die kurze mündliche Verhandlung schon mit vorbereiteten *conclusions* eintreten.³⁵ Der *rapporteur public* teilt sogar schon vor der mündlichen Verhandlung die Tendenz für seine *conclusions* mit.³⁶ Die umfangreichere mündliche Verhandlung am Gerichtshof nimmt nicht nur inhaltlichen Einfluss auf die Schlussanträge des Generalanwalts, sondern bedeutet auch, dass das Fragerecht des Generalanwalts in der mündlichen Verhandlung prägender für dessen Tätigkeit ist als für den *commissaire du gouvernement*. Zuletzt war der *commissaire* nur vorübergehend in dieser Position tätig und wechselte anschließend wieder in das Richteramt.³⁷ Der Generalanwalt hingegen wird nur als solcher an den Gerichtshof berufen. Während sich die Rechtsstellung des Generalanwalts also in entscheidenden Gesichtspunkten von derjenigen seines historischen Vorbilds unterscheidet, sollten dessen Funktionen dennoch als Anhaltspunkt für die Funktionen des Generalanwalts im Gedächtnis bleiben.

33 *Barav*, Le commissaire du gouvernement près le Conseil d'Etat français et l'avocat général près la Cour de justice des Communautés européennes, *ridc* 26 (1974), S. 809, 826.

34 *Barav*, Le commissaire du gouvernement près le Conseil d'Etat français et l'avocat général près la Cour de justice des Communautés européennes, *ridc* 26 (1974), S. 809, 811.

35 *Fennelly*, Reflections of an Irish Advocate General, *IJEL* 1996, S. 5, 8; Vgl. *Barav*, Le commissaire du gouvernement près le Conseil d'Etat français et l'avocat général près la Cour de justice des Communautés européennes, *ridc* 26 (1974), S. 809, 816.

36 *Capitant*, § 35 Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Frankreich, in: Sommermann/Schaffarzik (Hrsg.), *Handbuch der Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland und Europa*, S. 1335, 1366.

37 *C. O. Lenz*, Das Amt des Generalanwalts am Europäischen Gerichtshof, *FS Ulrich Everling*, S. 719, 722.

C. Rechtsquellen

Die Verträge über die Europäische Union und die Arbeitsweise der Europäischen Union regeln den Generalanwalt nur in seinen Grundlagen. Konkretisierung und Ergänzung erfolgten durch die den Verträgen gleichgestellten Protokolle. Auf Grundlage des Primärrechts wurde wiederum Sekundärrecht erlassen, welches ebenfalls einzelne Aspekte der Rechtsstellung des Generalanwalts regelt.

I. Primärrecht

Die Generalanwälte unterstützen den Gerichtshof gem. Art. 19 Abs. 2 UAbs. 1 S. 2 EUV. Als Konkretisierung wird von Art. 253 Abs. 2 AEUV lediglich die durch die Satzung weiter zu konkretisierende Stellung von Schlussanträgen als Aufgabe der Generalanwälte genannt. Indem diese unabhängig und unparteilich zu stellen sind, werden zudem wichtige Grundprinzipien der Rechtsstellung des Generalanwalts erwähnt.

Weiter legt Art. 253 Abs. 1 AEUV die Anzahl der Generalanwälte fest. Das Ernennungsverfahren und die Anforderungen an einen Kandidaten werden von Art. 19 Abs. 2 UAbs. 3 EUV grundlegend und von Art. 253 Abs. 1, 2, 4 AEUV detaillierter geregelt. Spezifisch für das Gericht³⁸ erwähnt Art. 254 Abs. 1 S. 2 AEUV nur knapp, dass die Unterstützung des Gerichts durch Generalanwälte in der Satzung vorgesehen werden kann. Es wird außerdem ein Expertenausschuss durch Art. 255 AEUV eingerichtet, der wesentlich an der Bestellung der Generalanwälte beteiligt ist. Die Verträge äußern sich insgesamt also nur in Grundzügen zur Tätigkeit und Ernennung der Generalanwälte.

Umfassender wird die Rechtsstellung des Generalanwalts von der Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH-Satzung) geregelt, die i.S.d. Art. 281 Abs. 1 AEUV von den Vertragsparteien in Protokoll Nr. 3 erlassen wurde,³⁹ womit sie gem. Art. 51 EUV ebenfalls primärrechtlichen Rang genießt. Diese Satzung regelt wesentliche Aspekte der dienstrechtli-

38 Mit „Gericht“ ist auch im Folgenden der Spruchkörper des Gerichtshofs der Europäischen Union i.S.d. Art. 19 Abs. 1 UAbs. 1 EUV in Abgrenzung zum Gerichtshof gemeint.

39 Protokoll Nr. 3 über die Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union, ABl. EG 2001 C 80/53. Die Satzung wurde nach ihrer Verabschiedung mehrfach durch Verordnungen des Europäischen Parlaments und des Rates gem. Art. 281 Abs. 2 AEUV geändert.

chen Stellung des Generalanwalts unmittelbar, etwa gem. Art. 14 EuGH-Satzung hinsichtlich der Residenzpflicht, oder kraft Verweises auf die Regelungen für die Richter gem. Art. 8 EuGH-Satzung. Doch auch ohne ausdrückliche Bezugnahme auf den Generalanwalt wirken sich weitere Bestimmungen auf die Rechtsstellung des Generalanwalts aus, etwa durch die Festlegung der Gerichtsferien gem. Art. 15 EuGH-Satzung.

Außerdem regelt die Satzung die Schlussanträge des Generalanwalts (Art. 20 Abs. 4, 5 EuGH-Satzung) näher sowie weitere in EUV und AEUV nicht genannte Anhörungsrechte (u.A. Art. 59, 23a EuGH-Satzung). Auch für das Gericht wird die Wahrnehmung der Aufgaben eines Generalanwalts geregelt (u.A. Art. 49 EuGH-Satzung). Neben der EuGH-Satzung sind einige Artikel des Protokolls Nr. 7 über die Vorrechte und Befreiungen der Europäischen Union⁴⁰ (im Folgenden: „Vorrechte-Prot.“) auf den Generalanwalt anwendbar gem. Art. 20 Vorrechte-Prot.

II. Sekundärrecht

Auf Grundlage des Primärrechts wurde Sekundärrecht durch den Gerichtshof und den Rat erlassen, welches einzelne Aspekte der Rechtsstellung des Generalanwalts regelt.

1. Verfahrensordnung und weitere Verordnungen

Der Gerichtshof und das Gericht haben sich gem. Art. 253 Abs. 6 S. 1 AEUV, Art. 254 Abs. 5 S. 1 AEUV, Art. 63 EuGH-Satzung jeweils eine Verfahrensordnung gegeben (im Folgenden: „EuGH-VerfO“ und „EuG-VerfO“).⁴¹ Diese Verfahrensordnungen präzisieren die Befugnisse des Generalanwalts in den Verfahren vor dem Gerichtshof der Europäischen Union, die Rechtsstellung des Ersten Generalanwalts sowie die Möglichkeit der Bestellung eines Generalanwalts am Gericht.

40 Protokoll Nr. 7 über die Vorrechte und Befreiungen der Europäischen Union vom 8. April 1965, konsolidierte Fassung in Abl. EU 2012 C 326/266, ursprünglich verabschiedet als Anhang zum Abkommen zur Einsetzung eines gemeinsamen Rates und einer Gemeinsamen Kommission der Europäischen Gemeinschaften.

41 Verfahrensordnung des Gerichtshofs vom 25. September 2012, Abl. EU 2012 L 265/1, und Verfahrensordnung des Gerichts, Abl. EU 2015 L 105/1.

Die dienstrechtlichen Ansprüche des Generalanwalts werden wiederum durch die Verordnung (EU) Nr. 300/2016 des Rates vom 29. Februar 2016 über die Regelung der Amtsbezüge für hochrangige Amtsträger in der EU⁴² auf Grundlage von Art. 243 AEUV kodifiziert, die nach Art. 1 Abs. 1 lit. c) VO 300/2016 auch auf den Generalanwalt anwendbar ist. Die VO 300/2016 nimmt wiederholt Bezug auf die Verordnung Nr. 31 (EWG), 11 (EAG), das sogenannte Beamtenstatut der Europäischen Union⁴³ (nachfolgend: „BSt“), siehe etwa Art. 2 und Art. 15 VO 300/2016.

2. Beamtenstatut

Abseits solcher Verweise gilt das BSt nach dessen Art. 1 nur für Beamte der Europäischen Union. Dieser Anwendungsbereich wird durch Art. 1a BSt näher definiert, nach dem ein Beamter bei einem Organ durch eine Urkunde der Anstellungsbehörde des Organs unter Einweisung in eine Dauerplanstelle zum Beamten ernannt worden ist. Der Generalanwalt wird nicht durch eine Urkunde der Anstellungsbehörde ernannt, sondern im Rahmen einer Regierungskonferenz durch einen Beschluss der Mitgliedstaaten.⁴⁴ Zudem besetzt der Generalanwalt keine Planstelle, also einen Posten, der im Haushaltsplan der Union vorgesehen ist,⁴⁵ sondern bekleidet ein in den Verträgen vorgesehenes Amt.⁴⁶ Mithin handelt es sich bei dem Generalanwalt nicht um einen Beamten i.S.v. Art. 1a BSt und das BSt findet keine Anwendung auf den Generalanwalt.⁴⁷ Da es sich jedoch bei der Stellung des Generalanwalts und beim Beamtenverhältnis um öffentlich-rechtliche Dienstverhältnisse handelt und für den Generalanwalt bereits teilweise auf das BSt verwiesen wird, liegt es nahe, im Einzelfall eine

42 Die Verordnung (EU) 2016/300 hat dabei die Verordnung Nr. 422/67/EWG, Nr. 5/67/Euratom abgelöst und gem. Art. 25 Abs. 1 lit. a) außer Kraft gesetzt.

43 Verordnung Nr. 31 (EWG), Nr. 11 (EAG) des Rates über das Statut der Beamten und über die Beschäftigungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Europäischen Atomgemeinschaft vom 14.6.1962, ABl. EG 1962 P 45/1385.

44 Siehe oben Kapitel 2: A.II.3.

45 Ausführlich zum Begriff der Planstelle *Euler*, Europäisches Beamtenstatut, Kommentar zum Beamtenstatut der EWG und EAG, Art. 2 BSt, Anmerkung A (2).

46 Wobei die Anzahl teilweise auf einen Ratsbeschluss zurückgeht (siehe dazu unten Kapitel 2: A.I), mithin nicht aus einem Haushaltsplan.

47 Streinz-Steinle, Art. 336 AEUV, Rn. 7; Für die Richter *Euler*, Europäisches Beamtenstatut, Kommentar zum Beamtenstatut der EWG und EAG, Art. 1 BSt, Anmerkung A (1); *Hatje*, Der Rechtsschutz der Stellenbewerber im Europäischen Beamtenrecht, S. 26.

analoge Anwendung des BSt zur Lückenfüllung zu erwägen. Pauschal lässt sich nicht bestimmen, in welchen Fällen eine planwidrige Regelungslücke und vergleichbare Interessenslage vorliegen.

III. Verhaltenskodex

Der Gerichtshof hat einen eigenen Verhaltenskodex verabschiedet,⁴⁸ der „die Verpflichtungen präzisier[t], die sich aus den für die Mitglieder und ehemaligen Mitglieder des Gerichtshofs der Europäischen Union geltenden Vorschriften der Satzung und der Verfahrensordnung ergeben“⁴⁹. Die Rechtsnatur von Kodizes lässt sich nicht pauschal bestimmen.⁵⁰ Als besondere Handlungsform ist im Einzelfall durch Auslegung zu ermitteln, ob sie verbindliche Rechtsfolgen setzen oder lediglich als *soft law* dienen. So könnte der Gerichtshof mit dem Verhaltenskodex Regelungen angenommen haben, die alle gegenwärtigen, ehemaligen und künftigen Mitglieder des Gerichtshofs unmittelbar binden. Ebenso könnte es sich aber auch um eine Selbstverpflichtung der Mitglieder des Gerichtshofs handeln, die nur dann verbindlich wäre, wenn sich neue Mitglieder ebenfalls dazu bekennen. Zuletzt könnte der Verhaltenskodex auch als lediglich unverbindliche Absichtserklärung oder Auslegungsleitlinie der richterlichen und generalanwaltlichen Pflichten zu verstehen sein.

1. Wortlaut

Der Wortlaut des Verhaltenskodex gibt keine klare Antwort auf die Frage der Rechtsnatur. Einerseits deutet Art. 9 Abs. 2 Verhaltenskodex eine Selbstverpflichtung der Mitglieder an, indem die Mitglieder „sich“ „verpflichten“ auch nach Ende ihrer Amtszeit diverse Pflichten zu beachten. Ebenso „verpflichten sich“ die Mitglieder gem. Art. 8 Abs. 1 ihrer Pflicht zur Verfügbarkeit nachzukommen. Von dieser Selbstverpflichtung löst sich schon Art. 8 Abs. 2 wieder, denn „die Mitglieder dürfen Nebentätigkeiten nur ausüben, wenn“ sie den übrigen Pflichten des Verhaltenskodex nicht widersprechen. Ähnlich „sind“ die Mitglieder gem. Art. 6 Abs. 1 zur Loyalität

48 Verhaltenskodex für die Mitglieder und ehemaligen Mitglieder des Gerichtshofs der Europäischen Union, ABl. EU 2016 C 483/1.

49 Siehe Erwägungsgründe Verhaltenskodex von 2007, ABl. EU 2007 C 223/1.

50 *Martínez Soria*, Die Kodizes für gute Verwaltungspraxis - ein Beitrag zur Kodifikation des Verwaltungsverfahrensrechts der EG, EuR 2001, S. 682, 697–701.

und gem. Art. 7 Abs. 2 zur Diskretion „verpflichtet“. Außerdem beansprucht der Verhaltenskodex gem. Art. 1 Geltung für „die Mitglieder und ehemaligen Mitglieder der Gerichte, die den Gerichtshof [...] bilden“, mithin unabhängig von einer individuellen Erklärung der Pflichtenübernahme. Insgesamt spricht der Wortlaut zumindest dafür, dass der Verhaltenskodex verbindliche Rechtsfolgen setzen soll. Ob diese Verbindlichkeit aus einer individuellen Übernahme jedes Generalanwalts erwächst, formuliert der Verhaltenskodex nicht eindeutig.

2. Systematik

Jeder Generalanwalt leistet vor Aufnahme seiner Amtstätigkeit gem. Art. 2 EuGH-Satzung einen Amtseid, sein Amt unparteiisch und gewissenhaft auszuüben sowie das Beratungsgeheimnis zu wahren, und übernimmt eine feierliche Verpflichtung, die sich aus seinem Amt ergebenden Pflichten zu erfüllen.⁵¹ Mithin verpflichten sich die Generalanwälte nicht individuell zur Einhaltung des Verhaltenskodex. Der Verhaltenskodex kann lediglich als Selbstverpflichtung in einem abstrakteren Sinne verstanden werden, indem der Gerichtshof sich unabhängig von seiner Zusammensetzung als Organ selbst adressiert. Von einem solchen Begriffsverständnis geht wohl die Literatur aus, wenn sie etwa den Verhaltenskodex der Kommission als Selbstverpflichtung versteht,⁵² denn auch dieser Verhaltenskodex wird nicht von jeder Kommission neu beschlossen, sondern gilt bis zu seiner Aufhebung kommissionsübergreifend fort.⁵³

3. Sinn und Zweck

Der Umfang der Rechtsfolgen dieser Selbstverpflichtung kann anhand ihres Sinns und Zwecks konkretisiert werden. Für den Verhaltenskodex der Kommissionsmitglieder ist etwa anerkannt, dass dieser nicht den Ge-

51 Näher zur Bedeutung des Amtseides und der feierlichen Verpflichtung unter Kapitel 2: A.II.4.

52 Vedder/Heintschel von Heinegg-Epping, Art. 245 AEUV, Rn. 1; Calliess/Ruffert-Ruffert, Art. 17 EUV, Rn. 54; Grabitz/Hilf/Nettesheim-Martenczuk, Art. 245 AEUV, Rn. 8a; Pechstein/Nowak/Häde-Haratsch, Art. 245 AEUV, Rn. 6.

53 So ist etwa mit Stand vom September 2021 für die Kommission *von der Leyen* noch immer der von der Kommission *Juncker* am 31. Januar 2018 beschlossene Verhaltenskodex in Kraft.

richtshof im Zuge eines Amtsenthebungsverfahrens nach Art. 245 Abs. 2 S. 2 AEUV binden kann, sondern nur als Auslegungsleitlinie herangezogen werden könnte.⁵⁴ Zur internen Verbindlichkeit wird teilweise erläutert, der Verhaltenskodex sei eine politische Konkretisierung.⁵⁵

Der Verhaltenskodex des Gerichtshofs wurde „in der Erwägung, dass es angebracht ist, in einem Verhaltenskodex die Verpflichtungen zu präzisieren, die sich aus den für die Mitglieder und ehemaligen Mitglieder des Gerichtshofs der Europäischen Union geltenden Vorschriften der Satzung und der Verfahrensordnungen ergeben“,⁵⁶ erlassen. Erkennbar wollte der Gerichtshof also keine originären Verpflichtungen schaffen, sondern er nimmt auf die bereits Bestehenden Bezug. Gleichwohl können auch solche Präzisierungen als verbindliche Auslegungen oder als unverbindliche Leitlinien ausgestaltet sein. Über die Einhaltung des Verhaltenskodex wacht gem. Art. 10 Abs. 1 Verhaltenskodex der Präsident des Gerichtshofs, der von einem Ältestenrat unterstützt wird. Dieser Ältestenrat, vom Verhaltenskodex als „Ausschuss“ bezeichnet, kann nach Anhörung des betreffenden Gerichtshofsmitglieds gem. Art. 10 Abs. 2 Verhaltenskodex Stellungnahmen abgeben. Der Präsident hat keine Möglichkeit, verbindliche Maßnahmen gegen einen Generalanwalt zu ergreifen. Sanktionen wegen eines Verstoßes gegen den Verhaltenskodex könnten allein vom Gerichtshof nach Art. 6 EuGH-Satzung beschlossen werden.⁵⁷ Dem Präsidenten bleiben deswegen nur informelle Unterredungen mit dem betreffenden Generalanwalt.

Der erforderliche Rückgriff auf die EuGH-Satzung zur Ahndung von Brüchen mit dem Verhaltenskodex spricht dafür, dass die Regeln des Kodex bloß unverbindlich sind. Hinzu tritt, dass die Mitglieder des Gerichtshofs bei der Amtsenthebung über einen außerordentlich weiten Ermessensspielraum verfügen, infolgedessen die Verbindlichkeit des Verhaltenskodex letztlich nicht erforderlich ist, um auf Verstöße zu reagieren. Umgekehrt könnte ein verbindlicher Verhaltenskodex nicht von einzelnen Mitgliedern des

54 Vedder/Heintschel von Heinegg-*Epping*, Art. 245 AEUV, Rn. 1; Calliess/Ruffert-*Ruffert*, Art. 17 EUV, Rn. 54; Grabitz/Hilf/Nettesheim-*Martenczuk*, Art. 245 AEUV, Rn. 8a; *Kurth*, Der Fall Bangemann - ein möglicher Präzedenzfall für Art. 213 II EGV?, ZRP 2000, S. 251, 252; Pechstein/Nowak/Häde-*Haratsch*, Art. 245 AEUV, Rn. 6.

55 Vedder/Heintschel von Heinegg-*Epping*, Art. 245 AEUV, Rn. 1; Es sei fraglich, inwieweit der Verhaltenskodex eine rechtliche Verbindlichkeit beanspruchen kann nach *Kurth*, Der Fall Bangemann - ein möglicher Präzedenzfall für Art. 213 II EGV?, ZRP 2000, S. 251, 252.

56 Erwägungsgründe des Verhaltenskodex von 2007, ABl. EU 2007 C 223/1.

57 Zur Amtsenthebung siehe unten Kapitel 2: B.III.

Gerichtshofs zwangsweise durchgesetzt werden. Ob also der Gerichtshof mit dem Verhaltenskodex verbindliches Recht gesetzt oder lediglich eine unverbindliche Absichtserklärung abgegeben hat, die praktische Achtung der kodifizierten Regeln hängt von der Entscheidung aller Mitglieder des Gerichtshofs im Rahmen des Amtsenthebungsverfahrens ab.

4. Ermächtigungsgrundlage

Soweit der Verhaltenskodex als eine unmittelbar verbindliche Regelung, die keine Bestätigung durch jedes neue Mitglied des Gerichtshofs benötigt, zu verstehen ist, benötigt der Gerichtshof eine Ermächtigungsgrundlage. Der Gerichtshof hat den Verhaltenskodex zwar „aufgrund“ diverser Normen des AEUV, der EuGH-Satzung und der EuGH-VerfO erlassen, aber nicht „gestützt“ auf diese. Mithin nennt der Gerichtshof keine Ermächtigungsgrundlage, sodass der Verhaltenskodex zunächst als eine unverbindliche Absichtserklärung erscheint. Allerdings verfügen die Organe der Europäischen Union über ein ungeschriebenes Selbstverwaltungsrecht.⁵⁸ Dieses Recht umfasst vor allem ein Selbstorganisationsrecht⁵⁹ und kommt unter anderem in den ausdrücklichen Befugnissen zum Erlass von Geschäftsordnungen, oder im Falle des Gerichtshofs zum Erlass von Verfahrensordnungen,⁶⁰ zum Ausdruck.⁶¹ Jedoch geht das Selbstverwaltungsrecht darüber hinaus und räumt den Organen als *implied power* alle zur Funktionserfüllung erforderlichen Maßnahmen ein.⁶² Auch Verhaltenskodizes sind ein Bestandteil der Binnenrechts eines Organs und von der Selbstverwaltungsbefugnis gedeckt.⁶³ Diesem Selbstverwaltungsrecht entspricht es, dass die Generalversammlung als oberstes Verwaltungsorgan des Gerichtshofs, vgl. Art. 25 EuGH-VerfO, den Verhaltenskodex verabschiedet hat. Als Selbstverpflichtung durch das Verwaltungsorgan aufgrund des Selbstverwaltungs-

58 Grabitz/Hilf/Nettesheim-Nettesheim, Art. 13 EUV, Rn. 67.

59 Schwarze/Becker/Hatje/Schoo-Hatje, Art. 13 EUV, Rn. 39; Streinz-Streinz, Art. 13 EUV, Rn. 29.

60 Knöfel, Judizielle Loyalität in der Europäischen Union, EuR 2010, S. 618, 626; Bieber, Verfahrensregeln, FS Pierre Pescatore, S. 25, 30, 33.

61 Hatje/Förster, § 15 Organordnung der Europäischen Union, in: Hatje/Müller-Graff (Hrsg.), Europäisches Organisations- und Verfassungsrecht, S. 813, Rn. 10.

62 Grabitz/Hilf/Nettesheim-Nettesheim, Art. 13 EUV, Rn. 67; Vgl. Schwarze, Europäisches Verwaltungsrecht, S. 46 f. m.w.N.; Bieber, Verfahrensregeln, FS Pierre Pescatore, S. 25, 44–45.

63 Für den Verhaltenskodex der Kommission Streinz-Kugelmann, Art. 245 AEUV, Rn. 9.

rechts des Gerichtshofs handelt es sich mithin bei dem Verhaltenskodex um eine Verwaltungsvorschrift.

Verwaltungsvorschriften sind zwar nach dem Gerichtshof eine unzulässige Handlungsform, wenn sie den Einzelnen berechtigen oder verpflichten sollen, da in diesen Fällen durch einen entsprechenden Rechtsakt Außenverbindlichkeit herzustellen ist.⁶⁴ Der Verhaltenskodex bindet jedoch lediglich die Mitglieder des Organs selbst und soll mithin keine Außenwirkung entfalten. Der Gerichtshof ist allerdings auch in der internen Ausübung seiner Selbstverwaltung enger gebunden als andere Organe, da die Regelungen zum Erlass von Satzung und Verfahrensordnung nicht umgangen werden dürfen. So dürfen im Rahmen der Selbstverwaltung etwa keine Vorschriften erlassen werden, die den Verträgen, der EuGH-Satzung oder der EuGH-VerfO widersprechen. Dieser Umstand erklärt auch das Fehlen verbindlicher Sanktionen in dem Verhaltenskodex. Der Gerichtshof wollte nicht bewirken, dass die Vorschriften sanktionslos und möglicherweise sogar unverbindlich bleiben, sondern erkannte lediglich an, dass verbindliche Maßnahmen gegen Mitglieder des Gerichtshofs nur unter Anwendung des Art. 6 EuGH-Satzung ergriffen werden dürfen. Es besteht zwar eine Überschneidung, indem ausdrücklich die aus der bereits im Primärrecht und in der EuGH-VerfO verankerten Unabhängigkeit und Unparteilichkeit erwachsenden Pflichten konkretisiert werden. Jedoch erfolgt diese Konkretisierung widerspruchsfrei, da der Gerichtshof ohnehin im Rahmen einer Amtsenthebung nach Art. 6 EuGH-Satzung eine Auslegung der Unabhängigkeit und Unparteilichkeit vornehmen müsste und darüber hinaus die ermessensgeleitete Gewichtung von Verstößen im Einzelfall unberührt bleibt. Dieses Ergebnis der Einzelfallbeurteilung durch den Gerichtshof entspricht seiner eigenen Rechtsprechung, dass Verwaltungsvorschriften bei entsprechenden Gründen nicht in jedem Fall beachtet werden müssen.⁶⁵

5. Die Rechtsnatur des Verhaltenskodex

Der Wortlaut des Verhaltenskodex spricht dafür und der Sinn und Zweck des Verhaltenskodex schließt nicht aus, dass die Mitglieder des Gerichtshofs an diesen gebunden sind. Diese Verpflichtung erwächst mit Übernahme

64 *Szczekalla*, § 5 Handlungsformen im europäischen Verwaltungsrecht, in: Terhechte/Arnauld (Hrsg.), *Verwaltungsrecht der Europäischen Union*, S. 193, Rn. 64–65.

65 EuGH, Urteil v. 30.1.1974, Rs. 148/73 (*Louwage/Kommission*), ECLI:EU:C:1974:7, Slg. 1974, 81, Rn. 11/18; *Rogalla*, *Dienstrecht der Europäischen Gemeinschaften*, S. 47; *Hatje*, *Der Rechtsschutz der Stellenbewerber im Europäischen Beamtenrecht*, S. 23 f.

der Dienstpflichten, die durch den Verhaltenskodex verbindlich präzisiert werden. Allerdings entfaltet diese Verwaltungsvorschrift allein innerhalb des Gerichtshofs Rechtswirkungen und es können aus Verstößen gegen den Verhaltenskodex keine Sanktionen erzwungen werden. Im Rahmen der Amtsenthebung des Art. 6 EuGH-Satzung prüfen die Richter und Generalanwälte die Voraussetzungen für Maßnahmen gegen ein Mitglied des Gerichtshofs. Im Rahmen dieser Entscheidung wird der Verhaltenskodex großes Gewicht haben, es bleibt jedoch bei einer originären Ermessensausübung der erkennenden Gerichtshofmitglieder.

Zusammenfassend begründet der Verhaltenskodex keine Rechte oder Pflichten nach außen, jedoch ist er innerhalb des Gerichtshofs verbindlich. Diese Selbstbindung betrifft alle gegenwärtigen, ehemaligen und zukünftigen Generalanwälte. Mangels Außenverbindlichkeit handelt es sich bei dem Verhaltenskodex daher nicht um eine Verordnung.

Beschlüsse i.S.d. Art. 288 Abs. 4 AEUV sind, wie Verordnungen, unmittelbar verbindlich.⁶⁶ Jedoch kann ein Beschluss, im Gegensatz zur Verordnung, auch ausschließlich nach Innen wirken.⁶⁷ Der Beschluss i.S.d. Art. 288 Abs. 4 AEUV umfasst nicht nur die vormaligen Entscheidungen, die für einen Einzelfall erlassen wurden, sondern auch adressatenlose Beschlüsse.⁶⁸ Diese durch Art. 288 Abs. 4 AEUV primärrechtlich anerkannte und zuvor praktisch schon viel genutzten Handlungsform richtet sich nicht an einen im Voraus bestimmten, geschlossenen Adressatenkreis.⁶⁹ Adressatenlose Beschlüsse mit Innenverbindlichkeit können der Organisation der Union, bspw. durch die Verabschiedung von Geschäftsordnungen, dienen.⁷⁰ Auch der Verhaltenskodex als Verwaltungsvorschrift, die nach Innen gegenüber allen ehemaligen, gegenwärtigen und zukünftigen Generalanwälten verbindlich ist, lässt sich als ein solcher adressatenloser Beschluss i.S.d. Art. 288 Abs. 4 AEUV kategorisieren.

66 Grabitz/Hilf/Nettesheim-Nettesheim, Art. 288 AEUV, Rn. 195, 198; Groeben/Schwarze/Hatje-Geismann, Art. 288 AEUV, Rn. 56.

67 Grabitz/Hilf/Nettesheim-Nettesheim, Art. 288 AEUV, Rn. 195.

68 Calliess/Ruffert-Ruffert, Art. 188 AEUV, Rn. 88 f.

69 Grabitz/Hilf/Nettesheim-Nettesheim, Art. 288 AEUV, Rn. 197; Groeben/Schwarze/Hatje-Geismann, Art. 288 AEUV, Rn. 56; Streinz-Schroeder, Art. 288 AEUV, Rn. 119.

70 Groeben/Schwarze/Hatje-Geismann, Art. 288 AEUV, Rn. 61; Streinz-Schroeder, Art. 288 AEUV, Rn. 120.