

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

# **Kooperative Judikatur - Theorie und Praxis des Rechtsprechungsverbundes zwischen Europäischem Gerichtshof und den obersten Verwaltungsgerichten der Mitgliedstaaten**

*Festreferat*

*vor der Arbeitsgemeinschaft für Verwaltungsrecht*

*im Deutschen Anwaltverein (Bayern)*

*am 17. Mai 2017 in München*

## **I. Die Idee vom Rechtsprechungsverbund**

### **1. Der Staatenverbund**

Die Europäische Union ist weder ein bloß völkerrechtlicher Staatenbund noch ein vollintegrierter Bundesstaat. Das Bundesverfassungsgericht bezeichnet sie als „Staatenverbund“, was zunächst ein Zwischending zwischen diesen beiden Idealtypen markieren soll.

Das Kriterium hierfür bildet die Frage der Souveränität. Der Bundesstaat ordnet sich die Gliedstaaten so ein, dass es allein von seiner Entscheidung abhängt, wie weit die verbleibende „Souveränität“ der Gliedstaaten reicht. Demgegenüber hebt der Staatenbund die Souveränität der verbündeten

Staaten nicht auf; hier hängt der Fortbestand und die Verpflichtungskraft der Rechtsakte des Staatenbundes allein vom freien - souveränen - Entschluss der Staaten ab, dem Staatenbund weiter anzugehören und seine Rechtsakte zu befolgen.

Gemessen hieran ist die Europäische Union tatsächlich ein Zwischending: Sie hebt die Souveränität der Mitgliedstaaten, ihr angehören oder aus ihr austreten zu wollen, nicht auf und trägt insofern Züge eines völkerrechtlichen Bundes. Auf der Grundlage der Mitgliedschaft teilt sie sich aber die Souveränität mit den Mitgliedstaaten; Grundlage hierfür sind Übertragungen bestimmter Hoheitsrechte seitens der Mitgliedstaaten. Diese Doppelheit setzt sich bei der demokratischen Legitimation der Rechtsakte der Union fort. Sie besitzen eine doppelsträngige Legitimation, teils durch die Europawahlen zum Europäischen Parlament (bei freilich unzulänglichen Kompetenzen des Parlaments), teils über die nationalen Regierungen im Rat und im Europäischen Rat. In beiden Fällen bilden die Völker der Mitgliedstaaten die Legitimationsgrundlage.

## **2. Der Rechtsprechungsverbund im „Grundrechte-Dreieck“**

Die Zwischenstellung der Europäischen Union als Staatenverbund setzt sich in der Rechtsprechung fort. Auch hier steht die Idee eines europäischen Rechtsprechungsverbundes zwischen dem nationalstaatlichen Rechtsprechungs-

dell, für das die Judikative Element der souveränen Staatsgewalt ist, und dem völkerrechtlichen Modell internationaler Schiedsgerichte.

„Rechtsprechung“ ist das objektivierte Produkt aus Gerichtsentscheidungen in einer judiziellen Einheit. Diese Einheit wird prozedural durch Rechtsmittelzüge, vereinigte Spruchkörper („Großer Senat“, „Gemeinsamer Senat“) und Vorlageverfahren zu Zentralgerichten (Art. 100 GG, Art. 267 AEUV) sowie materiell durch eine gewisse normative Bindungs- oder faktische Vorbildwirkung der Entscheidungsgründe der Höchstgerichte hergestellt. Seit die Staaten die Rechtsprechung als Dritte Staatsgewalt bei sich monopolisiert haben, bilden die Staaten diese judiziellen Einheiten. Ihre Legitimation beziehen sie aus einem Zusammenspiel mit der jeweiligen nationalen Gesetzgebung, das seinerseits durch die nationale Verfassung je unterschiedlich geregelt ist; jedenfalls aber handelt es sich um eine Ausprägung des Grundsatzes der Gewaltenteilung.

Internationale Gerichte auf völkerrechtlicher Grundlage ähneln demgegenüber privaten Schiedsgerichten: Sie beziehen ihre Rechtsprechungsmacht allein aus dem völkerrechtlichen Schiedsvertrag; ihre Schiedsurteile zwingen nicht, sondern müssen durch die Staaten freiwillig befolgt werden; und sie stehen außerhalb einer nationalen Rechtsordnung, auch jenseits einer Legitimation kraft Gewaltenteilung.

In Europa besteht auch insofern eine Zwischenlage. Das gilt jedenfalls für die Grundrechtsjudikatur, die sich in dem viel beschworenen Dreieck zwischen Karlsruhe, Luxemburg und Straßburg vollzieht. „Karlsruhe“ steht insofern für alle nationalen Höchst- und Verfassungsgerichte mit einer Zuständigkeit für Streitigkeiten über die Grundrechtskataloge ihrer jeweiligen nationalen Verfassungen. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg ist zwar ein internationaler Gerichtshof auf völkerrechtlicher Grundlage, dessen Entscheidungen lediglich Feststellungsurteile ohne rechtlich verbindliche Wirkung sind; das Gericht hat sich aber mittlerweile ein Gewicht verschafft, das weit über das übliche Gewicht internationaler Gerichtshöfe hinausgeht und sich einem Gericht auf quasi-verfassungsrechtlicher Grundlage annähert. Schließlich entfaltet auch der Gerichtshof der Europäischen Union nicht erst, seitdem die europäische Grundrechte-Charta zum Bestandteil des Primärrechts avanciert ist, eine eigene Grundrechtsjudikatur.

Dieses Dreieck der Grundrechts-Gerichte kennt kein Letztentscheidungsrecht; der Dialog bleibt ohne verbindliche Auflösung in der Schwebe. Das ist den drei Gerichten auch selbst wichtig: So hat der EuGH den Beitritt zum Europarat aus Gründen abgelehnt, deren Tragfähigkeit in der Literatur bezweifelt wird, aber jedenfalls mit dem Effekt, dass er sich dem EGMR weiterhin nicht unterordnen muss; und das Bundesverfassungsgericht betont immer wieder einmal seinen „Solange“-Vorbehalt und den Vorbehalt der nationalen Verfassungsidentität, ohne freilich bislang daraus auch harte

Konsequenzen zu ziehen. Aus Richterkreisen ist bei alldem zu hören, dass man sich persönlich schätze und fachlich in vielem ganz einig sei. In Grundrechtsfragen ist die Souveränitätsfrage mithin offen und wird weiterhin sorgsam offen gehalten.

### **3. Rechtsprechungsverbund mit Fachgerichten?**

Angesichts dessen fragt sich, ob das nur für die Grundrechtsjudikatur der für Grundrechtsfragen zuständigen Gerichte oder aber auch für die Fachgerichte gilt. Insofern steht das Verhältnis des Europäischen Gerichtshofs zu den nationalen obersten Fachgerichten in Rede. Auch hier ist von einem Rechtsprechungsverbund die Rede, und zwar vornehmlich von Seiten des Europäischen Gerichtshofs selbst. Das verwundert, hat doch der Gerichtshof insbesondere mit dem Instrument der Vorabentscheidungen alle Handhabe, Kompetenzfragen einseitig zu seinen Gunsten zu entscheiden, und macht hiervon auch Gebrauch. Soll die Rede vom Rechtsprechungsverbund also nur die Bereitschaft der nationalen Gerichte fördern, die Judikatur des Gerichtshofs zu akzeptieren? Hat sie also lediglich eine Beschwichtigungs- und Good-Will-Funktion? Betrachten wir die Sache etwas näher.

Dabei interessieren vor allem die Verwaltungsgerichte. Ihre Aufgabe betrifft das öffentliche Recht, nicht das Privatrecht. Sie liegt in doppelter Hinsicht besonders. Zum einen zieht das Privatrecht dem privaten Rechts- und Wirtschaftsverkehr einen Rahmen, der die grenzüberschreitende Dimension

schon deshalb von vornherein einbeziehen muss, weil dieser Rechts- und Wirtschaftsverkehr von jeher Grenzen überschreitet. Im öffentlichen Recht bringt demgegenüber der souveräne Nationalstaat seine Gemeinwohlbelange zur Geltung, weshalb das öffentliche Recht zunächst einmal nationales Recht ist. Die Verwaltungsgerichte sind daher typischerweise mit der Konkurrenz des politischen Gestaltungswillens einerseits der Union, andererseits ihres jeweiligen Mitgliedstaates konfrontiert. Und zum anderen bedarf das öffentliche Recht des behördlichen Vollzugs, der regelmäßig - freilich nicht durchweg - den Behörden der Mitgliedstaaten obliegt. Den Verwaltungsgerichten obliegt damit auch immer die Verwaltungskontrolle, was für sie eine spezifische Aufgabe darstellt.

## **II. Zum materiellen Recht:**

### **Die Europäische Union als Rechtsverbund**

Ein Rechtsprechungsverbund zeichnet einen Rechtsverbund nach: Ist das materielle Recht getrennt, besteht auch kein Anlass für einen Verbund der Judikatur. Deshalb muss zunächst überlegt werden, inwiefern im räumlichen Gebiet der Europäischen Union im Verwaltungsrecht von einem Rechtsverbund gesprochen werden kann. Zweckmäßigerweise unterscheidet man eine vertikale Dimension zwischen Unionsrecht und nationalem Recht von einer horizontalen Dimension zwischen den verschiedenen nationalen Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten.

## 1. Die vertikale Dimension

In der vertikalen Dimension begegnen sich Unionsrecht und nationales Recht, aus deutscher Sicht: das nationale deutsche Recht, das wiederum in Bundes-, Landes- und ggf. kommunales Ortsrecht zerfällt. Bei diesen Begegnungen dominiert mal das Unionsrecht, mal das nationale Recht, weshalb insofern erneut unterschieden werden muss.

a) Das Unionsrecht genießt den Anwendungsvorrang; insofern besteht eine klare Hierarchisierung zu seinen Gunsten. Allerdings besitzt die Union keine flächendeckende Gesetzgebungskompetenz, vielmehr gilt das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung, auch wenn die Summe dieser Einzelermächtigungen jedenfalls im Verwaltungsrecht mittlerweile kaum noch „weiße Flecken“ rein nationaler Zuständigkeit belässt (ähnlich wie nach dem Katalog der Gesetzgebungskompetenzen des Bundes im Grundgesetz). Hinzu kommt, dass im Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung seine extensive Auslegung gewissermaßen angelegt ist, werden diese Ermächtigungen doch regelmäßig final und nicht konditional formuliert (dies anders als im deutschen Verfassungsrecht). Auch soweit eine Gesetzgebungskompetenz der Union besteht, ist die fragliche Materie nicht in allen Fällen abschließend durch Unionsrecht geregelt. Eine abschließende Regelung besteht allerdings, soweit die Regelung sich schon im Primärrecht findet, namentlich in den Grundfreiheiten; besonders das europäische Beihilfenrecht ist hier wirkmächtig.

Anders liegt es häufig, wo sich die europäische Regelung aus dem Sekundärrecht ergibt. Die reine Lehre unterscheidet hier Verordnungen von Richtlinien; Verordnungen enthalten unmittelbar anwendbares Außenrecht für die Bürger, Richtlinien hingegen bedürfen der Umsetzung durch den Mitgliedstaat, gewissermaßen in dessen Rechtssprache und -systematik, und enthalten insofern nur mittelbar oder intern, also zwischen Union und Mitgliedstaat verbindliches Recht. Allerdings haben sich die beiden Rechtsquellenformen stark angenähert: Auch Richtlinien können unter bestimmten Voraussetzungen, die nicht selten vorliegen, unmittelbar anwendbar sein. Umgekehrt sind auch Verordnungen nicht immer abschließend. Das im Vertrag von Maastricht verankerte Subsidiaritätsprinzip hat dazu geführt, dass auch das europäische Verordnungsrecht den Mitgliedstaaten mitunter Abweichungsalternativen zur Wahl stellen.

So eröffnen sich den Mitgliedstaaten schon in derart unionsrechtlich vornormierten Materien eigene Regelungsspielräume. Diese sind allerdings unionsrechtlich determiniert; sie bestehen nur zur Umsetzung, auch zur Konkretisierung, gelegentlich auch zur Ergänzung sekundären Europarechts und stehen damit unter dessen Teleologie, wie sie namentlich in den Erwägungsgründen niedergelegt ist, die dem europäischen Sekundärrecht regelmäßig - und regelmäßig sehr detailliert - beigegeben sind.

b) Anders als das Privatrecht bedarf nun das Verwaltungsrecht regelmäßig des behördlichen Vollzugs. Dabei wird unionsales Verwaltungsrecht nur in einem kleineren Anteil durch eigene Behörden der Europäischen Union vollzogen (und dies jedenfalls nur dann, wenn insofern auch eine abschließende materiellrechtliche Regelung durch das Unionsrecht besteht). Ganz überwiegend wird Unionsrecht demgegenüber durch die Behörden der Mitgliedstaaten vollzogen. Natürlich kann das Unionsrecht selbst auch für diesen mitgliedstaatlichen Vollzug schon Vorschriften über die Behördenorganisation und über das Verwaltungsverfahren vorgeben. Das ist aber die Ausnahme. In aller Regel erlassen die Mitgliedstaaten das Organisations- und das Verfahrensrecht für ihre eigenen Behörden, und zwar auch dann, wenn diese Behörden Unionsrecht vollziehen.

Es ist nicht Sache der europäischen Union, in das Organisations- oder Verfahrensrecht der Mitgliedstaaten für deren eigene Behörden hineinzuregieren. Das hat der Europäische Gerichtshof früh anerkannt und unterstrichen. Er hat für sich lediglich die Aufgabe und die Befugnis reklamiert, über die Einhaltung eines Mindeststandards zu wachen, und hat diesen mit den beiden Prinzipien der Äquivalenz und der Effektivität markiert. Das Äquivalenzprinzip verbietet jedem Mitgliedstaat die Diskriminierung aus Gründen einer anderen Staatsangehörigkeit; das entspricht dem Grundgedanken der Europäischen Union, lässt sich leicht und klar handhaben und ist deshalb weitgehend unproblematisch. Schwierigkeiten bereitet hingegen das andere Prinzip, demzufolge die Ausge-

staltung des nationalen Verwaltungsverfahrensrechts die Durchsetzung des Unionsrechts nicht übermäßig erschweren oder gar unmöglich machen darf - der berühmte „effet utile“. Die Schwierigkeit liegt darin, dass seine Anwendung stets eine Abwägung zwischen dem materiellen Unionsrecht einerseits und nationalen Belangen der Rechtssicherheit, der Verfahrensrationalität, auch der Praktikabilität andererseits erfordert. Die Schwierigkeit liegt auch darin, dass diese Abwägung nicht auf derselben Rechtsebene geschieht, sondern dass der Pol des materiellen Rechts als Unionsrecht tendenziell den Vorrang vor dem gegenläufigen Pol der Rechtssicherheit beansprucht, das „bloß“ mitgliedstaatlicher Natur ist. Daher ist die Versuchung groß, mitunter übergroß, über die Aufgabe der Wahrung eines Mindeststandards hinauszugehen und in den autonomen Bereich des Mitgliedstaates hineinzueregieren.

## **2. Die horizontale Dimension**

Die jeweiligen nationalen Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union stehen aber nicht nur - je einzeln und je für sich - dem Unionsrecht gegenüber. Diese vertikale Sicht bedarf vielmehr der horizontalen Ergänzung, soll ein vollständiges Bild entstehen. Das trat allerdings für das Privatrecht früher ins allgemeine Bewusstsein als für das Verwaltungsrecht, das naturgemäß die nationale Sicht stärker betont und damit auch zu einer entsprechenden Blickverengung verleitet.

a) Lange Zeit waren die nationalen Rechtsordnungen unserer Nachbarstaaten nur in seltenen Sonderfällen und gewissermaßen nur bilateral von Interesse. Dann ging es um unmittelbar grenzüberschreitende Verwaltungsstrukturen, wie sie etwa Art. 24 Abs. 1a GG anspricht. So besteht etwa ein gemeinsames deutsch-französisches Verwaltungsstatut für den Rheinhafen in Kehl. Auch die Europaschulen agieren auf einer verwaltungsvertraglichen Grundlage mehrerer Trägerstaaten. Die Reihe der Beispiele ließe sich fortsetzen. Ihnen gemeinsam ist, dass der Vertrag regelmäßig auf das materielle Recht eines der Vertragsstaaten verweist, das durchaus nicht immer das deutsche Recht sein muss. Gleichwohl kann ein deutsches Gericht einmal mit diesen Fragen befasst werden. Das zwingt dazu, das fremde Recht zur Kenntnis zu nehmen und anzuwenden; und dies einschließlich der Strukturen und Rechtsinstitute, in welche der jeweilige Vertrag hineingeschrieben wurde.

b) Im Kontext des Unionsrechts konzentrierte man sich hingegen lange Zeit nur auf die Rechtsprechung, welche der Europäische Gerichtshof in deutschen Fällen entwickelt hat. Auch andere Mitgliedstaaten nahmen oft nur die „eigenen Sachen“ zur Kenntnis. Erst in jüngerer Zeit (in Deutschland vielleicht seit 1990, in anderen Mitgliedstaaten teils bereits früher, teils aber auch deutlich später) schenken die nationalen Gerichte der Rechtsprechung des Gerichtshofs in ihrer gesamten Breite die gebotene Aufmerksamkeit. Dabei wurde und wird aber zunehmend deutlich, dass diese Rechtsprechung auf eine nationale Ausgangslage „antwortet“, die sich

von der eigenen zum Teil deutlich unterscheidet, und demzufolge in ihrer Tragweite nur präzise erfasst werden kann, wenn sie in die eigenen Gegebenheiten übersetzt (übertragen) wird. Zwar beansprucht das Unionsrecht als solches europaweit einheitliche / gleiche Geltung; Inhalt und Reichweite können aber je nach den nationalen Gegebenheiten, auf die es trifft, variieren. Das setzt die Kenntnis der Gegebenheiten in dem anderen Mitgliedstaat, in dem der entschiedene Fall spielt, voraus.

c) Das Bisherige ist ein kognitives Problem der Rechtsvergleichung; es geht um die bloße Feststellung des normativen Ist-Zustandes. Hinzu tritt in jüngster Zeit eine rechtsgestaltende Funktion der Rechtsvergleichung. Die Rede ist von dem sog. ReNEUAL-Projekt, dem Projekt des „Research Network of European Administrative Law“. Auslöser hierfür war ein Beschluss des Europaparlaments, mit dem die Kommission aufgefordert wurde, für das administrative Eigenhandeln der europäischen Behörden und Agenturen den Entwurf für ein allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz vorzulegen. Die Kommission ist dem bislang nicht nachgekommen. Der Beschluss hat aber etliche der namhaftesten Hochschullehrer aus mehreren Mitgliedstaaten auf die Idee gebracht, einen derartigen Entwurf zu erarbeiten. Hierbei sind sie im Wege der Rechtsvergleichung vorgegangen: Sie haben im Wesentlichen entlang der klassischen Rechtsquellenlehre (Rechtsnorm - Einzelakt - Vertrag) die regelungsbedürftigen Punkte aufgelistet und hierzu die verschiedenen Lösungswege der diversen Mitgliedstaaten einander gegenübergestellt. Auf

diesem Wege haben sie die Verwaltungsverfahrensgesetze aus Frankreich, Deutschland, Spanien, Italien, Polen usw. gewissermaßen miteinander ins Gespräch gebracht; und sie haben sich nicht damit begnügt, eines der nationalen Modelle zu übernehmen, sondern haben sich bemüht, aus allem ein gemeinsames Besseres herauszudestillieren. Das ist mal besser, mal weniger überzeugend gelungen. So ist ein Regelungsentwurf entstanden, der 2015 der Fachöffentlichkeit vorgestellt wurde und seither in mehrere Sprachen übersetzt worden ist.

Das Unternehmen zeigt wenigstens dreierlei.

Zum einen: Es handelt sich um einen Regelungsvorschlag zur Kodifikation wichtiger Teile des allgemeinen Verwaltungs- und Verwaltungsverfahrenrechts. Damit wird ein Regelungssystem geschaffen, wo bislang nur punktuelle Regelungen und Regelungsversatzstücke bestehen. Das allgemeine Verwaltungsrecht als System zu verstehen, erlaubt zugleich, es als Ordnungsmodell zu begreifen, das von einer rechtsstaatlichen Ordnungsidee getragen wird. Man sollte es, glaube ich, begrüßen, wenn das Unionsrecht auf diesem Wege eine Art kultureller Höherentwicklung erfährt; bislang gilt es vielen als bloß technisches und bürokratisches Zweckkonstrukt.

Damit verbindet sich das Zweite: Das ReNEUAL-Projekt geht davon aus, dass das Unionsrecht sich aus den verschiedenen nationalen Regelungstraditionen speist. Das galt und gilt

auch schon heute, selbst für Vorschriften, die Beamte in den Büroräumen der Brüsseler Kommission erdacht haben; auch diese Beamten lassen, ob sie wollen oder nicht, ihre je nationale juristische Herkunft und Prägung in ihre Entwürfe fließen. Unionsrecht ist immer Niederschlag bestimmter nationaler Regelungstraditionen, nur ist das bislang selten bewusst. Das ReNEUAL-Projekt macht es bewusst, und es entwirft künftiges Unionsrecht ausdrücklich als Destillat aus den beteiligten nationalen Rechtskulturen.

Drittens schließlich wirkt solches Unionsrecht wieder auf die nationalen Rechtsordnungen zurück. Der ReNEUAL-Entwurf öffnet hierfür sogar eine ausdrückliche Tür, indem er für die Mitgliedstaaten die Option vorsieht, die Regelungen für die Unionsbehörden auf Wunsch auch für ihre eigenen nationalen Behörden zu übernehmen, soweit diese materielles Unionsrecht vollziehen. Das dürfte namentlich für Mitgliedstaaten mit einer weniger starken Eigentradition interessant sein, für Deutschland oder Frankreich aber wohl ausscheiden. Auch für diese aber zeigt der Entwurf Regelungsalternativen auf, die dem jeweiligen nationalen Recht durchaus überlegen sind. Er dürfte damit die künftige nationale Rechtsentwicklung in Gesetzgebung und Rechtsprechung beeinflussen, und dies im Sinne einer gewissen Konvergenz der diversen nationalen Systeme. Der gedachte Fluchtpunkt ist keine vollständige Rechtsvereinheitlichung, wohl aber ein allmählicher Abbau überflüssiger Divergenzen, die es ja durchaus gibt.

### **III. Gerichtsverfassung und Prozessrecht: Bedingungen und Bedingtheiten des Rechtsprechungsverbundes**

Die geschilderten Dimensionen des europäischen Rechtsverbundes beschäftigen nun Rechtswissenschaft und Rechtspraxis, und bei letzterer sowohl die politisch aktiven Stellen in Gesetzgebung, Regierung und Verwaltung als auch die eher passive Rechtsprechung. Wenn wir uns im Folgenden auf die Rechtsprechung in Verwaltungsrechtssachen konzentrieren, so muss in Rechnung gestellt werden, dass sich die beteiligten Gerichte nach ihrer Gerichtsverfassung und in ihrem Prozessrecht zum Teil gravierend unterscheiden. Dies schlägt sich in einer unterschiedlichen Funktion und Wirkweise höchstrichterlicher Rechtsprechung nieder. Ohne abschließend sein zu wollen, seien in aller Kürze drei wichtige Unterschiede hervorgehoben:

#### **1. Drei Rechtsprechungsmodelle**

In Europa bestehen - in grober Gruppierung - wenigstens drei Rechtsprechungsmodelle. Den case-law-Systemen im Vereinigten Königreich und in der Republik Irland stehen die romanischen Länder Südeuropas gegenüber, die dem französischen Modell folgen; dazwischen hält sich das mitteleuropäische Modell, für das Deutschland steht. Die case-law-Systeme entwickeln auf der Grundlage der Fallvergleichung alte Präjudizien fort; dabei orientieren sie sich an vergleichsweise abstrakten rechtlichen Prinzipien, die, wenn kein Prä-

judiz bindet, auf wiederum abstrakter Ebene fortentwickelt werden. Ganz anders die romanischen Länder, bei denen die Gesetzesanwendung im Einzelfall ganz im Vordergrund steht, bei vergleichsweise sehr hoher Fallzahl auch bei den Höchstgerichten. Die deutsche Rechtsprechungskultur hält zwischen beiden Modellen die Mitte; sie wendet nicht unvermittelt das Gesetz auf den Einzelfall an, sondern bemüht sich zuvor um eine fallorientierte Gesetzesauslegung, bildet damit eine Entscheidungsnorm auf einer mittleren Abstraktionsebene, welche zugleich fallübergreifend ein weiteres Element für eine dogmatische Systematisierung wird. Es liegt nahe, dass das romanische Modell eher geringere Probleme mit einem mehrpoligen Rechtsprechungsverbund hat, während die angelsächsischen Gerichte das Mitspielen eines nicht-angelsächsischen Akteurs als überaus störend empfinden müssen; auch insofern hält sich das mitteleuropäische, deutsche Modell in der Mitte, das von dem europäischen Gesprächspartner freilich erwartet, sich an der Entwicklung dogmatischer Strukturen diskursiv zu beteiligen.

Der Europäische Gerichtshof seinerseits ist stark vom französischen Vorbild geprägt. Gleichwohl zielen seine Entscheidungen nicht primär auf eine Rechtsanwendung im Einzelfall; sie sind auch ungleich einlässlicher und differenzierter begründet, als es im romanischen Rechtskreis verbreitet begegnet. Das liegt schon daran, dass im Gerichtshof Richter aus allen Mitgliedstaaten mitwirken, nicht nur aus den romanischen. Es liegt aber wohl vor allem an der hauptsächlichen Funktion des Gerichtshofs, auf Vorlage nationaler Gerichte

hin Fragen zur Gültigkeit und vor allem zur Auslegung des Unionsrechts zu beantworten: Die Trennung zwischen auslegendem (europäischem) und anwendendem (nationalem) Gericht konzentriert die Aufmerksamkeit des Gerichtshofs gerade auf jene mittlere Ebene, die für die Tätigkeit der mitteleuropäischen Höchstgerichte gerade kennzeichnend ist.

## **2. Kontrollfunktion**

Die Mitgliedstaaten unterscheiden sich ferner darin, wie sie den Ort ihrer Verwaltungsgerichte im System ihrer jeweiligen Gewaltenteilung bestimmen.

Die Debatte wird insofern von zwei Idealtypen beherrscht. Auf der einen Seite steht das sog. echte Gerichtsmodell, für das das deutsche Rechtsschutzsystem typisch ist. Es beruht auf der Prämisse, dass der Bürger dem Staat mit eigenen subjektiven Rechten gegenübertritt, dass also zwischen Bürger und Staat materielle Rechtsverhältnisse mit wechselseitigen Rechten und Pflichten bestehen. Die Verwaltungsgerichte haben deshalb die Aufgabe, über echte kontradiktorische Streitigkeiten zwischen Bürger und Staat um den Inhalt dieser materiellen Rechtsverhältnisse zu entscheiden. Die Prüfungsreichweite wird damit durch die wechselseitigen subjektiven Berechtigungen definiert; eine objektive gerichtliche Verwaltungskontrolle ist nicht Zweck, wohl freilich Ertrag dieses Systems. Dem steht auf der anderen Seite das französische Modell gegenüber, in welchem die Verwaltungsgerichte eher eine objektive Aufsichtsfunktion über dem Verwaltungs-

handeln der Behörden ausüben; die Kläger geben hierzu einen äußeren Anstoß, ohne dass sie mehr als ein Interesse an der Sache geltend machen müssten. Tatsächlich waren die Verwaltungsgerichte in diesem System ursprünglich besondere Aufsichtsbehörden; sie wurden erst im Laufe der Zeit zu echten Gerichten, die der Exekutive gegenüber selbstständig sind.

Tatsächlich bestehen die skizzierten beiden Typen nirgends in Reinform. Tatsächlich konvergieren namentlich das französische und das deutsche Rechtsschutzmodell. Das kann hier nur angedeutet werden.

### **3. Die gerichtliche Prüfungsdichte**

Mit dem Bisherigen in engem Zusammenhang steht, mit welcher Genauigkeit und Intensität das Verwaltungshandeln von den Verwaltungsgerichten nachgeprüft wird. Den Ausgangspunkt im 19. Jahrhundert bildete in ganz Europa, dass die Verwaltungskontrolle zunächst der Vermeidung von Korruption und Verschwendung beschränkte, aber die politische Gestaltungsmacht des Souveräns zu respektieren hatte. So liegt es im Grunde unverändert bei denjenigen Modellen, die den Verwaltungsgerichten eine objektive Verwaltungskontrolle auftragen. Demgegenüber haben die subjektiven Rechtsschutzmodelle - und vor allem das deutsche - zu einer erheblichen Intensivierung der gerichtlichen Verwaltungskontrolle geführt. Grund hierfür war gerade die Anknüpfung an ein subjektives Klägerrecht, das ja regelmäßig ein Grundrecht oder

doch grundrechtlich unterlegt ist; eine Grundrechtsprüfung darf nicht oberflächlich bleiben und kann politische Gestaltungsräume der Verwaltung nicht fraglos akzeptieren.

All diese Systemunterschiede determinieren den Rechtsprechungsverbund: Es handelt sich um Grundbedingungen, unter denen die diversen Partner jeweils stehen und die nicht nur deren eigenes Handeln, sondern auch das Vorverständnis bestimmen, mit dem das Handeln der anderen Partner oft verstanden oder nicht selten missverstanden wird.

#### **IV. Institutionelle Vorkehrungen:**

##### **Das Vorabentscheidungsverfahren**

Der Rechtsprechungsverbund spielt sich naturgemäß vornehmlich in den förmlichen Bahnen ab, die das europäische Prozessrecht vorzeichnet. Im Mittelpunkt des Interesses steht insofern das Vorabentscheidungsverfahren.

##### **1. Vorlagepflicht und Arbeitsteilung**

Dabei fällt eine Divergenz zwischen geübter Praxis und begleitender Rhetorik auf.

Von Rechts wegen ist das Verhältnis zwischen dem Europäischen Gerichtshof und den nationalen Gerichten in Ansehung der Rechtsakte der Union geklärt: Dem Gerichtshof kommt das Monopol zu, soweit die Vereinbarkeit von Sekundär-

rechtsakten mit dem primären Unionsrecht und also die Gültigkeit von Gemeinschaftsrechtsakten in Rede steht; und bei ihm liegt auch der Vorrang bei der Auslegung des Gemeinschaftsrechts. Es besteht also zwar kein Instanzenzug; das Verhältnis ist aber hierarchisch geordnet.

Dem steht eine Rhetorik gegenüber, welche die Kooperation zwischen dem Gerichtshof und den nationalen Gerichten - jedenfalls den nationalen Höchstgerichten - betont. Freilich besteht die Gefahr, den Ausdruck „Kooperation“ misszuverstehen. Ursprünglich war damit lediglich gemeint, dass auch die nationalen Gerichte Unionsgerichte sind. Damit wurde der Umstand bezeichnet, dass auch die nationalen Gerichte berufen sind, das Unionsrecht anzuwenden. Das ist zwingende Folge des mitgliedstaatlichen Vollzugs des Unionsrechts; damit geht einher, dass die nationalen Verwaltungsgerichte zuständig sind, über Rechtsmittel gegen Hoheitsakte ihres Mitgliedstaats zu entscheiden, die unter Anwendung des Unionsrechts ergehen. Dieser Umstand ist gerade Grundlage der Verpflichtung, bei Auslegungs- oder Gültigkeitszweifeln den Europäischen Gerichtshof anzurufen, und ändert am hierarchischen Verhältnis nichts.

In der Folgezeit wurde öfters laut überlegt, ob die nationalen Höchstgerichte bei der Auslegung des Unionsrechts nicht eine aktivere Rolle einnehmen könnten, natürlich ohne den Primat des Gerichtshofs in Frage zu stellen. Derartige Überlegungen entzündeten sich regelmäßig an Wünschen des

Gerichtshofs nach Entlastung. Letztlich hat der Gerichtshof derartige Vorstellungen aber immer zurückgewiesen.

In einem ersten Anlauf war erwogen worden, die Vorlagepflicht der letztinstanzlichen nationalen Gerichte zu lockern, ihnen vielleicht gar ein Vorlageermessen je nach Wichtigkeit der Auslegungsfrage einzuräumen. Dem hat der Gerichtshof mit seiner CILFIT-Judikatur eine Absage erteilt, mit der er die Vorlagepflicht besonders unterstrich. Eine Ausnahme komme nur in Frage, wenn die Vorlagefrage in seiner Rechtsprechung bereits geklärt sei (*acte éclairé*) oder wenn sich doch die Antwort ohne jeden Zweifel aufdränge (*acte clair*). Da dieses Kriterium der Eindeutigkeit auf der Grundlage sämtlicher mittlerweile 23 Amtssprachen zu beurteilen ist, bedarf es schon einigen Mutes auf Seiten des nationalen Gerichts, eine bestimmte Auslegung des Unionsrechts für zweifelsfrei zu halten und von einer Vorlage abzusehen. Freilich bringt ein nationales Gericht diesen Mut nicht gerade selten auf, nimmt doch ein Vorabentscheidungsverfahren nicht selten eineinhalb oder zwei Jahre in Anspruch; nicht jeder Prozess verträgt eine derartige Verzögerung. Das ist aber nicht nur in Karlsruhe, sondern auch in Luxemburg nicht ohne Risiko.

Ähnlich distanziert verhielt sich der Gerichtshof gegenüber einem Vorschlag des niederländischen Staatsrats, der ebenfalls auf eine Entlastung des Gerichtshofs zielte und eine Ampellösung vorschlug: Hiernach sollte der Gerichtshof einem Antwortvorschlag, mit dem das nationale Gericht seine Vorlagefrage versieht, ohne eigene Begründung schlicht zu-

stimmen, dem Antwortvorschlag also „grünes Licht“ geben können. Der Vorschlag war reizvoll, aber nicht völlig problemlos. Realisierbar erschien er ohnehin nur bei Vorlagen des nationalen Höchstgerichts; bei Vorlagen von Instanzgerichten würden sich sonst Schwierigkeiten beim innerstaatlichen Rechtsmittelzug einstellen. Seine hauptsächliche Schwäche hat der Ampelvorschlag darin, dass das „grüne Licht“ voraussetzt, dass der Gerichtshof die Auslegung durch das nationale Gericht billigt; das ähnelte einem Instanzenzug, was der Gerichtshof nicht will. Freilich ist der Ampelvorschlag damit nicht vom Tisch. Denkbar wäre etwa, wenn der Gerichtshof weniger bedeutsame Vorlagen - auch solche ohne Antwortvorschlag - nach seinem Ermessen an das nationale Höchstgericht mit der Ermächtigung zurück- oder weitergeben könnte, die Vorlagefrage selbst zu beantworten; erst wenn ein anderes nationales Höchstgericht dieser Antwort für seinen Bereich nicht folgen will, müsste der Gerichtshof dessen Divergenzrüge dann zu eigener Entscheidung annehmen, um die nötige Einheitlichkeit des Unionsrechts zu wahren. Die Realisierungschancen für derartige Modelle sind freilich äußerst gering.

## **2. Dialogische Struktur der Auslegung des Unionsrechts**

All diese Überlegungen betreffen die Reichweite der Vorlagepflicht. Daneben treten Überlegungen, inwiefern die nationalen Höchstgerichte sich an der Auslegung des Unionsrechts - wohlgemerkt: an der Auslegung durch den Gerichtshof - inhaltlich beteiligen könnten.

a) Den Hintergrund derartiger Erwägungen bildet das deutsche Rechtsprechungsmodell. Dieses ist vor allem durch zwei Elemente gekennzeichnet: durch die Beschränkung der normativen Bindungswirkung einer Entscheidung auf den entschiedenen Einzelfall sowie durch die hohe Diskursivität der Entscheidungsbegründung. Die Beschränkung der normativen Bindungswirkung auf den Einzelfall ermöglicht allen künftigen Richtern, über künftige Einzelfälle wiederum neu und frei zu entscheiden. Die vorliegende Judikatur wird ihnen hierbei zwar zur Richtschnur dienen; sie sind aber allenfalls faktisch, nicht aber normativ gebunden, nicht einmal in veritablen Parallelfällen. Das hält die Rechtsprechung offen, nicht nur auf veränderte Umstände, sondern auch auf neue, bessere Argumente flexibel zu reagieren. Das Kriterium solchen Rechtsprechens ist das bessere Argument. Das aber setzt seine Kenntnis voraus. Deshalb legen wir unsere Entscheidungsgründe offen, und zwar in großer Ausführlichkeit. Die beschränkte normative Bindungswirkung und die hohe Diskursivität der Entscheidungsbegründungen gehören zusammen wie zwei Seiten einer Medaille.

In diesem Rechtsprechungsmodell nehmen auch die Instanzgerichte an der Fortentwicklung der Rechtsprechung teil. Natürlich sind sie darauf verwiesen, die eigenen Oberrichter zu überzeugen; sie haben aber die Chance, und sie nutzen sie, indem sie mitunter von der höchstrichterlichen Rechtsprechung abweichen und dies mit Argumenten untermauern. Es ist dann am Höchstgericht zu entscheiden, ob es

den neuen Argumenten folgen oder sie zurückweisen will; es wird aber mit Recht erwartet, dass das Höchstgericht auf diese neuen Argumente seinerseits eingeht, ihnen „Antwort gibt“. So bleibt Rechtsprechung nicht statisch, sondern erweist sich als dynamischer Dialog - an dem übrigens nicht nur die Gerichte des Instanzenzuges teilnehmen, sondern auch die Prozessparteien, die Rechtswissenschaft, die Fachöffentlichkeit wie die allgemeine Öffentlichkeit.

b) All dies wirft die Frage auf, ob auch das Verhältnis des Europäischen Gerichtshofs zu den nationalen Höchstgerichten in diesem Sinne als dialogisch strukturiert aufgefasst werden kann oder doch künftig in ähnlich dialogischer Weise gestaltet werden könnte. Dies würde den Primat des Gerichtshofs bei der Auslegung des Unionsrechts nicht schmälern, zugleich aber die Funktion der nationalen Höchstgerichte, die ja gleichfalls Unionsgerichte sind, als Dialogpartner des Gerichtshofs hervorheben. Erst dann könnte mit ganzer Berechtigung von einem Rechtsprechungsverbund gesprochen werden.

Ansätze in diese Richtung gibt es durchaus; sie sind freilich bislang erst zart und schwach, und es gibt schier übermächtige Gegenkräfte. Hierher gehört der Gerichtshof selbst, der seinen Entscheidungen traditionell nur überaus knappe und mitunter apodiktische Begründungen beifügt; der Verweis auf die ausführlicher begründeten Schlussanträge des Generalanwalts vermag das nicht zu kompensieren, wenn der Gerichtshof den Schlussanträgen nicht folgt, was in jüngerer Zeit

häufiger der Fall ist. Es gibt sogar Fälle, in denen der Gerichtshof den Diskurs offen verweigert. So hatte die deutsche Bundesregierung, nachdem sie ein ihr ungünstiges Urteil einer Fünferformation erhalten hatte,<sup>1</sup> ausdrücklich darum gebeten, einen noch anhängigen Parallelfall vor die Große Kammer zu geben und darüber mündlich zu verhandeln. Der Gerichtshof hatte die Sache daraufhin zwar der Großen Kammer zugewiesen, diese entschied den Fall aber ohne mündliche Verhandlung und absolut wortgleich, ohne auf die Einwände der Bundesregierung gegen das erste Urteil einzugehen.<sup>2</sup> Das ist nicht nur wenig freundlich; es schwächt auch die Überzeugungskraft der eigenen Judikatur des Gerichtshofs. Doch handelt es sich um einen Ausnahmefall. Auf's Ganze gesehen, nimmt die Diskursivität der Entscheidungsbegründung in erfreulichem Maße zu.

Allerdings nehmen die nationalen Höchstgerichte an diesem Diskurs bislang nicht sichtbar teil. Der Gerichtshof referiert in seinen Entscheidungsgründen zwar die Rechtsansichten der Parteien des Ausgangsverfahrens, der Regierungen der Mitgliedstaaten, soweit sich diese am Verfahren beteiligt haben, sowie der Kommission. Er referiert jedoch nicht die Rechtsansicht des vorlegenden nationalen Gerichts, und er geht demzufolge auf dessen Argumente auch nicht ein. Gerade die deutschen Gerichte pflegen ihre Vorlagefragen regelmäßig mit einem näher begründeten Antwortvorschlag zu versehen; das ist ihr Versuch, in einen Dialog mit dem Gerichtshof über die gute und die bessere Auslegung des Unionsrechts

---

<sup>1</sup> EuGH, Urteil vom 21.11.2013 - C-284/12 - Deutsche Lufthansa (Flughafen Frankfurt Hahn).

<sup>2</sup> EuGH, Urteil vom 04.04.2014 - C-27/13 - Air Berlin (Flughafen Lübeck).

einzutreten. Das greift der Gerichtshof nicht auf. Niemand erfährt, was er von dem Antwortvorschlag des nationalen Gerichts und namentlich von den hierfür vorgebrachten Argumenten hält. Freilich liegt dieses Beschweigen nicht am Gerichtshof, sondern bemerkenswerterweise daran, dass etwa die Hälfte der nationalen Höchstgerichte in Europa die Offenheit nicht wünscht. Man scheut die ausdrückliche Zurückweisung eigener Argumente durch den Gerichtshof; man stehe dann da wie ein dummer Schuljunge. Wer im deutschen Rechtskreis groß geworden ist, steht dieser Haltung einigermaßen sprachlos gegenüber. So sieht Denken in Hierarchien von unten her aus.

c) Freilich gehören solche Haltungen ihrerseits zu der Vielfalt an Rechtskulturen in Europa. Wie erwähnt, lassen sich in Europa wenigstens drei Judikaturfamilien unterscheiden: einerseits die angelsächsische der „common law“-Tradition, andererseits die südeuropäische der romanischen Länder, namentlich Frankreichs, dazwischen die deutsche. Sowohl im angelsächsischen als auch im romanischen Rechtskreis entfalten höchstrichterliche Präjudizien eine deutlich höhere normative Bindungswirkung als in Deutschland, die sich auch oft nur in besonderen - und besonders aufwändigen - Verfahren überwinden lässt. Dies freilich aus höchst unterschiedlichen Gründen. Im romanischen Rechtskreis führt dies dazu, dass die Untergerichte die vorhandene höchstrichterliche Rechtsprechung gesetzsgleich anwenden; erst wo solche bislang fehlt, werden sie kreativ. Hinzu kommt - das darf nicht übersehen werden - eine oft sehr viel höhere Fallzahl als bei

uns und das praktisch vollständige Fehlen eines Filters zur höheren und zur höchsten Instanz. Unter solchen Umständen findet Rechtsprechung damit unter erheblichem Erledigungsdruck statt; für ausführliche Diskursivität fehlt nicht selten schlicht die Zeit. All das kann hier nur skizziert werden; die Skizze sollte aber erneut deutlich machen, welche Bedeutung der Kenntnis dieser Rahmenbedingungen der Rechtsprechung zukommt.

## **V. Richter- und Gerichstnetzwerke**

Auch ein Rechtsprechungsverbund braucht eine informationelle Infrastruktur. Der Austausch von Ansichten und Informationen allein im Rahmen eines anhängigen Rechtsstreits, vor allem also im Rahmen eines Vorabentscheidungsverfahrens genügt nicht; er wäre inhaltlich zufällig und fände zu selten statt. Deshalb müssen Rahmenbedingungen organisiert werden, die Richter und Gerichte aus den Mitgliedstaaten und aus Europa auch jenseits formeller Verfahren zusammenführen. Das gibt es schon seit etlichen Jahren; gerade gegenwärtig wird es kräftig ausgebaut.

### **1. Bestehende Vereinigungen, insb. die ACA Europe**

Unter den Höchstgerichten der Mitgliedstaaten der Europäischen Union bestehen derzeit drei Vereinigungen, die sich in unterschiedlicher Art und Weise der Aufgabe annehmen, den Rechtsprechungsverbund informell zu organisieren: eine Vereinigung der Zivil- und Strafgerichte, eine der Staatsräte

und Verwaltungsgerichte sowie eine der richterlichen Selbstverwaltungsorganisationen, wo denn solche bestehen.

Die Organisation der Staatsräte und Verwaltungsgerichte nennt sich „ACA Europe“ - Association des Conseils d'Etat et des Juridictions Suprêmes Administratives de l'Europe oder Association of the Councils of State and of the Supreme Administrative Jurisdictions of Europe. Ihr gehören die Staatsräte und obersten Verwaltungsgerichte sämtlicher 28 Mitgliedstaaten und weiterer vier assoziierter Staaten (Schweiz, Norwegen, Montenegro, Türkei) an; außerdem der Europäische Gerichtshof selbst. Die ACA Europe führt zweitägige Seminare zu ausgewählten Themen durch, regelmäßig etwa drei im Jahr, die durch Fragebögen, rechtsvergleichende Berichte und Referate vorbereitet und nachher detailliert ausgewertet werden; sie organisiert ferner einen Richteraustausch von Gericht zu Gericht, der jährlich zehn bis zwölf Kollegen für jeweils 14 Tage an ein anderes Höchstgericht führt, wo sie dessen Arbeitsweise von innen her kennenlernen; sie unterhält des Weiteren eine Datenbank mit unionsrechtlich relevanten Entscheidungen aller Mitgliedsgerichte und betreibt schließlich ein Forum zum formlosen Meinungs- und Informationsaustausch, in dem per Mail zahlreiche aktuelle Fragen zum Unionsrecht grenzüberschreitend diskutiert werden. Finanziert wird das Ganze zu 20 Prozent aus Beiträgen der Mitgliedsgerichte und zu 80 Prozent aus Mitteln der Kommission, die bislang der damit verbundenen Versuchung des „goldenen Zügels“ erfolgreich hat widerstehen können. Die Geschäftsführung liegt traditionell beim Belgischen Staatsrat

in Brüssel, der zwei Richter in Teilen für die ACA-Arbeit freistellt.

Das deutsche Bundesverwaltungsgericht ergänzt seine Mitwirkung in dieser europaweiten Organisation durch bilaterale Kontakte zu unseren unmittelbaren Nachbarn, seit 2009 mit Frankreich, seit 2015 mit Polen. Wir treffen uns regelmäßig alle zwei Jahre zu mehrtägigen Seminaren, so jüngst zu Ostern, als neun deutsche Kolleginnen und Kollegen zu Gast beim französischen Conseil d'Etat in Paris sein durften; wir tauschen Richter und wissenschaftliche Mitarbeiter aus; und wir pflegen einen laufenden und engen Informations- und Meinungsaustausch per Telefon und Mail. Seit 2014 bestehen ähnliche Beziehungen auch mit der ungarischen Kurie, zu deren Präsidenten eine enge persönliche Bekanntschaft besteht; hier beraten wir auch bei anstehenden Gesetzgebungsprojekten, die auch unter der Orban-Regierung nicht immer rechtsstaatlich heikel sein müssen. Schließlich stehen wir mit unseren deutschsprachigen Nachbarn im Süden schon seit bald vierzig Jahren in regem Austausch; was die Österreicher die DACHL-Konferenz nennen (D für Deutschland, A für Österreich, CH für die Schweiz sowie L für Liechtenstein), läuft bei uns unter dem Arbeitstitel „Alpenkonferenz“.

## **2. EuGH-Netzwerk**

Unter seinem neuen Präsidenten, dem Belgier Koen Lenaerts, hat auch der Europäische Gerichtshof den Netz-

werk-Gedanken für sich entdeckt. Lenaerts hat alle Präsidenten der nationalen Höchstgerichte - Zivil-, Straf- und Verwaltungsgerichte - aufgefordert, sich an der Entwicklung eines „justiziellen Netzwerks der Europäischen Union“ zu beteiligen, die ähnlich wie die ACA Europe sowohl eine Datenbank mit unionsrechtlich relevanten Entscheidungen als auch ein Forum zum Austausch von Meinungen und Informationen umfassen soll. Bedeutsam an diesem neuen Projekt ist seine dreiseitige Anlage: Es werden nicht nur die jeweiligen vertikalen Beziehungen zwischen den nationalen Höchstgerichten und dem Europäischen Gerichtshof bedacht, sondern auch die horizontalen Beziehungen zwischen den nationalen Höchstgerichten selbst. Damit wird automatisch das Thema der Rechtsvergleichung akzentuiert, und das wird sich nicht auf den Gegenstand des reinen Unionsrechts beschränken können, sondern auch die jeweiligen nationalen Rechtskulturen einschließen, aus denen sich das Unionsrecht ja speist. Das Projekt dürfte deshalb einen bedeutenden Schritt nach vorne markieren.

Natürlich sind damit große Herausforderungen verbunden, auch und gerade für die nationalen Gerichte. Die erste Frage betrifft die dadurch gebundene Arbeitskraft. Das stellt für die Staatsräte, die oft über eigene Forschungs- und Rechtsvergleichungsabteilungen verfügen, ein geringeres Problem dar als für reine Gerichte wie das Bundesverwaltungsgericht. Gleichwohl wären wir schlecht beraten, wenn wir an dieser Stelle knausern würden. Ungleich gewichtiger noch in das Sprachenproblem. Die hauptsächlichen Amtssprachen sind

Englisch und Französisch; daran, dass Deutsch nur eine untergeordnete Rolle spielt, haben leider auch gerade deutsche Europabeamte tatkräftig mitgewirkt. Für uns heute bedeutet dies: übersetzen, übersetzen, übersetzen - nicht Fremdes ins Deutsche, sondern Deutsches ins Französische und Englische, um unsere Ideen und Überzeugungen nach Europa zu transportieren. Das ist überaus aufwendig; der Europäische Gerichtshof hilft zwar mit seiner formidablen Übersetzungsabteilung, und auch das Bundesjustizministerium trägt einiges zum Gelingen bei; nur der Finanzminister will noch überzeugt werden, dass dies alles nicht aus dem Laufenden bezahlt werden kann.

So enden große Projekte beim Geld. Große Pläne und Ideen können nur verwirklicht werden, wenn man Sorgfalt auf kleine Schritte wendet. Hinter allem steht aber die Überzeugung, dass die Zukunft der europäischen Rechtsgemeinschaft nur in einer Konvergenz der nationalen Rechtskulturen liegen kann - in einer Konvergenz, die nicht zu einer Verschmelzung führt, die aber einen fruchtbaren Austausch zwischen Rechtskulturen ermöglicht, die untereinander sprachfähig und anschlussfähig sind. Dann wird uns auch das Unionsrecht selbst vertrauter sein und weniger fremd, weniger technisch vorkommen. Dieses Ziel lohnt die Mühe.