

## Kooperative Judikatur – Theorie und Praxis des Rechtsprechungsverbandes zwischen Europäischem Gerichtshof und den obersten Verwaltungsgerichten der Mitgliedstaaten

Ein Bericht von der Frühjahrstagung der Arbeitsgemeinschaft Verwaltungsrecht im DAV (Landesgruppe Bayern)

Von Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht Jörg Naumann, Würzburg

*Im Jahr 2007 wurde die Arbeitsgemeinschaft für Verwaltungsrecht im Deutschen Anwaltverein (Landesgruppe Bayern) gegründet. Seitdem finden jährlich an wechselnden Orten in Bayern eine Frühjahrs- und eine Herbsttagung statt. Für die Jubiläumsveranstaltung zum 10jährigen Bestehen der Arbeitsgemeinschaft referierte der Präsident des Bundesverwaltungsgerichts Herr Professor Dr. Dr. h.c. Klaus Rennert zu einer europarechtlichen Thematik und gab dem Auditorium im Verwaltungsgericht München Einblick in den Verbund zwischen den obersten Verwaltungsgerichten und dem Europäischen Gerichtshof.*

Am 17. Mai 2017 fand die Frühjahrstagung der Arbeitsgemeinschaft Verwaltungsrecht im DAV (Landesgruppe Bayern) – bereits zum wiederholten Mal – im Verwaltungsgericht München statt. Nach einem Grußwort der Präsidentin des Verwaltungsgerichts München, Frau Andrea Breit, und einer Einführung durch den 1. Vorsitzenden der Arbeitsgemeinschaft Herrn Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht Dr. Klaus-Richard Luckow erläuterte der Präsident des Bundesverwaltungsgerichts Herr Professor Dr. Dr. h.c. Klaus Rennert den Rechtsprechungsverband zwischen den nationalen Verwaltungsgerichten und dem Europäischen Gerichtshof.

Die Europäische Union – vom Bundesverfassungsgericht als „Staatenverbund“ bezeichnet – sei schwierig einzuordnen, weil sie kein völkerrechtlicher Staatenbund, aber auch kein vollintegrierter Bundesstaat sei. Vielmehr teile sich die Europäische Union die Souveränität mit den Mitgliedstaaten. Ähnlich verhalte es sich mit der Rechtsprechung. Die Idee eines europäischen Rechtsprechungsverbandes stehe zwischen der Rechtsprechung souveräner Staaten und dem völkerrechtlichen Modell internationaler Schiedsgerichte. In Europa existiere ein so genanntes Grundrechte-Dreieck, bestehend aus Grundrechtsjudikatur aus Karlsruhe, Luxemburg und Straßburg, wobei ein Letztentscheidungsrecht nicht bestehe. Obwohl die Feststellungsurteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte in Straßburg (EGMR) Feststellungsurteile ohne rechtlich verbindliche Wirkung seien, habe sich der EGMR inzwischen einer quasi-verfassungsrechtlichen Ebene genähert. Ähnlich verhalte es sich mit dem EuGH, der inzwischen eine eigene Grundrechtsjudikatur geschaffen habe. Den Gerichten, so Rennert, sei es selbst wichtig, ohne Letztentscheidungsrecht zu urteilen.

Der Rechtsprechungsverband bestehe aber auch zwischen dem EuGH und den nationalen obersten Fachgerichten. Das öffentliche Recht sei dadurch gekennzeichnet, dass der souveräne Nationalstaat seine Gemeinwohlbelange zur Geltung bringe. Was das materielle Recht angehe, so bestehe eine Hierarchie zugunsten des Unionsrechts, allerdings verbunden mit der Einschränkung, dass das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung gelte. Für die Mitgliedstaaten der Europäischen Union bedeute dies, dass sich trotz des Unionsrechts Regelungsspielräume auf nationaler Ebene ergäben. Die Besonderheit im Verwaltungsrecht bestehe darin, dass dieses – anders als im Privatrecht – durch die Behörden vollzogen werden müsse, typischerweise durch die nationalen Behörden.

Rennert erläuterte das Projekt *Research Network on EU Administrative Law (ReNEUAL)* aus dem Jahr 2015, in dessen Rahmen der Musterentwurf für ein EU-Verwaltungsverfahrenrecht erarbeitet worden sei. Ziel sei es gewesen, das Optimum aus den jeweiligen nationalen Verwaltungsverfahrensgesetzen zu destillieren. Der ReNEUAL-Entwurf sehe insbesondere die Option für Mitgliedstaaten vor, die Regelungen für die Unionsbehörden auch für die nationalen Behörden zu übernehmen, wenn es darum gehe, Unionsrecht zu vollziehen.

Laut Rennert bestünden in Europa wenigstens drei Rechtsprechungsmodelle. Neben dem case-law, wie es im Vereinigten Königreich Großbritannien und Nordirland praktiziert werde, gebe es das französische Modell, für das sich die meisten Länder Südeuropas entschieden haben. In Deutschland werde das mitteleuropäische Modell angewandt, das beide vorgenannten Systeme verbinde. Obwohl bei der Rechtsprechung des EuGH Richter aus allen Mitgliedstaaten mitwirken, orientiere sich die Rechtsprechung auf Unionsebene am französischen Vorbild.

Auch bei der Kontrollfunktion gebe es Unterschiede unter den Mitgliedstaaten. Hier bestünden zwei Systeme, nämlich das so genannte echte Gerichtsmodell, wie es in Deutschland herrsche, sowie das französische Modell. Letzteres sei gekennzeichnet durch eine objektive Aufsichtsfunktion der Verwaltungsgerichte über die Behörde. Während das französische System – historisch betrachtet – in erster Linie die Vermeidung von Korruption und Verschwendung verfolgte und deshalb auch heute noch eine objektive Verwaltungskontrolle beinhalte, knüpfe das deutsche System an das subjektive Element an, was zu einer Intensivierung der gerichtlichen Verwaltungskontrolle geführt habe.

Schließlich ging Rennert auch auf das Vorabentscheidungsverfahren ein. Mehrfach sei in der Vergangenheit darüber diskutiert worden, ob die nationalen Höchstgerichte bei der Auslegung des Unionsrechtes nicht aktiver eingebunden werden sollen. Hintergrund dieser Überlegung sei vor allem die beabsichtigte Entlastung des EuGH gewesen. Der EuGH habe durch seine CILFIT-Judikatur jedoch die Vorlagepflicht der nationalen Gerichte betont. Auch eine so genannte Ampellösung sei noch im Gespräch. Diese sehe vor, dass das nationale Gericht bei der Vorlage an den EuGH einen Antwortvorschlag einreicht, dem der EuGH ohne eigene Begründung zustimmen, also „grünes Licht“ geben könne. Rennert sieht die Chancen einer Umsetzung solcher Vorschläge jedoch als

äußerst gering. Gleichwohl sei es durchaus üblich, dass bereits jetzt schon die deutschen Gerichte ihre Vorlagefragen an den EuGH mit einem detailliert begründeten Antwortvorschlag versehen. Dies stelle den Versuch dar, mit dem EuGH über die Auslegung des Unionsrechts in einen gewissen Dialog zu treten.

Abschließend informierte der Präsident des Bundesverwaltungsgerichts über die bestehenden Richter- und Gerichtsnetzwerke auf europäischer Ebene. Derzeit gebe es drei Vereinigungen:

- Der „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) gehörten derzeit – neben dem EuGH selbst – die Staatsräte und obersten Verwaltungsgerichte aller 28 Mitgliedstaaten sowie der Schweiz, Norwegen, Montenegro und der Türkei an. Neben
- Seminaren werde auch ein Richtertausch organisiert. Das Bundesverwaltungsgericht unterhalte zusätzlich bilaterale Kontakte zu Frankreich und Polen, seit 2014 zudem auch zu Ungarn. Neben dem laufenden Informationsaustausch erfolge ein Austausch von Richtern und wissenschaftlichen Mitarbeitern.
- Ferner bestehe im deutschsprachigen Raum die so genannte „Alpenkonferenz“ mit Österreich, der Schweiz sowie Lichtenstein.
- Daneben existiere ein EuGH-Netzwerk, innerhalb dessen alle Präsidenten der nationalen Höchstgerichte aufgefordert seien, ein „justizielles Netzwerk der Europäischen Union“ zu entwickeln. Ziel dieses Netzwerkes sei es, Beziehungen zwischen den nationalen Höchstgerichten und dem EuGH, aber auch zwischen den nationalen Höchstgerichten selbst zu knüpfen. Für bedeutsam hält *Rennert* dieses Projekt, weil dadurch auch das Thema der Rechtsvergleichung beinhaltet sei.