

## Kapitel 3: Rechtsstellung

Die Rechtsstellung des Generalanwalts im engeren Sinne soll in drei Schritten untersucht werden. Zunächst wird die dienstrechtliche Stellung, also das Grundverhältnis gegenüber der Europäischen Union betrachtet. Im Anschluss ist die Stellung des Generalanwalts innerhalb der Institution des Gerichtshofs der Europäischen Union Gegenstand, insbesondere das Verhältnis zu anderen Bediensteten dieses Organs. Abschließend wird ein Vergleich zum Grundtypus eines öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnisses in der Europäischen Union, nämlich dem europäischen Beamten, gezogen, welcher die Besonderheiten der Rechtsstellung des Generalanwalts deutlicher hervortreten lässt.

### *A. Dienstrechtliche Stellung*

Als erster Bestandteil der Rechtsstellung des Generalanwalts im engeren Sinne soll sein Dienstverhältnis zur Union betrachtet werden. Dazu sind die wesentlichen Pflichten und Rechte, die der Generalanwalt dienstrechtlich, also unabhängig von der konkreten Ausübung seiner Kompetenzen hat, zu ermitteln.

#### *I. Residenzpflicht*

Nach Art. 14 EuGH-Satzung hat jeder Generalanwalt die Pflicht, am Sitz des Gerichtshofs, also Luxemburg,<sup>490</sup> zu residieren. Aus der Residenzpflicht ergibt sich auch die Residenzzulage.<sup>491</sup> Durch die Vermeidung täglicher langer An- und Abreisewege soll die Leistungsfähigkeit des Generalanwalts

---

490 Einziger Artikel lit. d) Protokoll Nr. 6 über die Festlegung der Sitze der Organe und bestimmter Einrichtungen, sonstiger Stellen und Dienststellen der Europäischen Union, ABl. EU 2012 C 326/1.

491 Siehe zur Residenzzulage Kapitel 3: A.II.2.a).

und damit des Gerichtshofs gewährleistet werden.<sup>492</sup> Diesem Telos entsprechend ist der Lebensmittelpunkt des Generalanwalts entscheidend. Die Unterhaltung eines zweiten, nachrangigen Wohnsitzes ist ebenso zulässig wie die Heimkehr dorthin an den Wochenenden oder in den Gerichtsferien.<sup>493</sup> Die Generalanwältin *Juliane Kokott* bspw. residierte, Stand 2018, (zumindest überwiegend) nur von Montag bis Donnerstag in Luxemburg und kehrte donnerstagabends zu ihrem Zweitwohnsitz außerhalb Luxemburgs zurück.<sup>494</sup>

## II. Besoldung

Die Vergütung der Tätigkeit als Generalanwalt besteht aus dem Grundgehalt, zu dem Zulagen, Entschädigungen sowie anderweitige Zahlungen treten, für die steuerliche Sonderregelungen gelten.

### 1. Grundgehalt

Jeder Generalanwalt bezieht das Grundgehalt eines Mitglieds des Gerichtshofs, das sich nach Art. 2 VO (EU) 2016/300<sup>495</sup> auf 112,5% des Monatsgrundgehalts eines Beamten der Europäischen Union der Besoldungsgruppe 16 in der dritten Dienstaltersstufe beläuft. Seit dem 1.7.2018 beträgt dieses Beamtengehalt 20.219,80€ gem. Art. 66 VO Nr. 31 (EWG), 11 (EAG)<sup>496</sup>, wodurch sich ein Grundgehalt des Generalanwalts von 22.747,27€ ergibt.

---

492 Groeben/Schwarze/Hatje-Hackspiel, Art. 14 EuGH-Satzung, Rn. 1; *Wägenbaur*, Satzung und Verfahrensordnungen des Gerichtshofs und des Gerichts der Europäischen Union, Art. 14 EuGH-Satzung, Rn. 1.

493 *Wägenbaur*, Satzung und Verfahrensordnungen des Gerichtshofs und des Gerichts der Europäischen Union, Art. 14 EuGH-Satzung, Rn. 1; Groeben/Schwarze/Hatje-Hackspiel, Art. 14 EuGH-Satzung, Rn. 1.

494 *Dürr*, Kinder und Karriere: Wie viel passt in ein Leben?, Spiegel Online, <https://www.spiegel.de/kultur/literatur/kinder-und-karriere-wie-viel-passt-in-ein-leben-a-409854.html>; *Elss-Seringhaus*, Die Juristin, die Europa ihren Stempel aufdrückt, Saarbrücker Zeitung, [https://www.saarbruecker-zeitung.de/nachrichten/politik/top-themen/die-juristin-die-europa-ihren-stempel-aufdrueckt\\_aid-24032973](https://www.saarbruecker-zeitung.de/nachrichten/politik/top-themen/die-juristin-die-europa-ihren-stempel-aufdrueckt_aid-24032973).

495 Verordnung (EU) 2016/300 vom 29. Februar 2016 über die Regelung der Amtsbezüge für hochrangige Amtsträger in der EU, ABl. EU 2016 L 58/I.

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

## 2. Entschädigungen und Zulagen

Hinzu treten Entschädigungen und Zulagen, die finanzielle Belastungen, denen der Generalanwalt dienstbedingt ausgesetzt ist, ausgleichen.

### a) Residenzzulage

Aus der Berufung als Generalanwalt folgt i.V.m. der Residenzpflicht regelmäßig ein Umzug des Generalanwalts und ggf. auch seiner Familie nach Luxemburg sowie inzagedessen ggf. eine Neueinrichtung. Diese Kosten werden nach Art. 4 VO (EU) 2016/300 ersetzt. Die Residenzpflicht wird zudem über die Residenzzulage nach Art. 5 VO (EU) 2016/300 kompensiert, die die gesamte Dienstzeit über gewährt wird. Die Residenzzulage beträgt pauschal 15% des Grundgehaltes – mithin circa 3.412€ monatlich. Die Residenzkosten in Luxemburg, dem obligatorischen Lebensmittelpunkt des diensthabenden Generalanwalts, sind deutlich erhöht im Vergleich zum europäischen Durchschnitt. Diese Mehrkosten sollen durch die Residenzzulage aufgefangen werden.

Die derzeitige Pauschale von 15% des Grundgehaltes ist als Vereinheitlichung nicht unproblematisch. So sind einerseits – freilich, dieser Fall ist sehr selten – sowieso in Luxemburg residierende Generalanwälte nicht von erhöhten Residenzkosten betroffen und andererseits unterscheiden sich die Mehrkosten für den Generalanwalt je nach dessen Herkunftsland. Die Einführung einer Pauschalzulage scheint die Gleichheit bei der Gewährung finanzieller Vorteile zu gewährleisten,<sup>497</sup> jedoch kann dieser Erwägung entgegengehalten werden, dass im Sinne der Gleichheit nach Art. 2 S.1 EUV nicht vergleichbare Sachverhalte nicht gleich zu behandeln sind.<sup>498</sup> Es kann nun gestritten werden, ob die Generalanwälte nicht vergleichbar sind. Jedenfalls aber könnte eine ausdifferenzierte Regelung auch keine gerechtere Zulagenverteilung bewirken. Die konkrete Mehrbelastung eines Generalanwalts durch die Residenzpflicht ist nicht zuverlässig ermittelbar, zumal die Herkunft der Generalanwälte alle drei Jahre wechselt. Folge wäre eine undurchsichtige Berechnung, die regelmäßiger Gegenstand von Meinungs-

---

497 Zur Beachtung der Gleichheit bei der Gewährung von finanziellen Vorteilen im Dienstrecht *Lindemann*, Allgemeine Rechtsgrundsätze und europäischer öffentlicher Dienst, S. 108 f.

498 EuGH, Urteil v. 19.12.2019, Rs. C-460/18 P (HK/Kommission), ECLI:EU:C:2019:1119, Rn. 66.

verschiedenheiten wäre und dabei keine zufriedenstellende Gerechtigkeit erzeugen könnte. Die Einfachheit der Residenzpauschale ist mithin einem komplexen System verschiedener Faktoren, Berechnungsgrundlagen und zusätzlich etwa Auslands-, Expatriierungs- und Trennungszulagen vorzuzugs-würdig.

## b) Aufwandsentschädigungen

Jeder Generalanwalt erhält gem. Art. 7 VO (EU) 2016/300 eine Aufwandsentschädigung i.H.v. 607,71€ im Monat. Der Erste Generalanwalt erhält außerdem gem. Art. 8 VO (EU) 2016/300 als Kompensation für seine dienstliche Mehrbelastung eine zusätzliche Dienstaufwandsentschädigung i.H.v. 810,74€ monatlich. Aufwandsentschädigungen dienen dem Ausgleich von Aufwand aus dienstlicher Veranlassung, dessen Finanzierung dem Amtsträger nicht aus seiner Alimentation zugemutet werden kann und soll.<sup>499</sup> Grundsätzlich werden Aufwandsentschädigungen am tatsächlichen, konkret vorhandenen Aufwand bemessen. Eine Pauschale ist als Aufwandsentschädigung sachgerecht, wenn regelmäßiger Aufwand anfällt, für den einzelfallbezogene Entscheidungen unverhältnismäßig wären.<sup>500</sup> So liegt es hinsichtlich des Ersten Generalanwalts, dem stetiger Mehraufwand durch seine besonderen Dienstaufgaben anfällt, welcher pauschalisiert entschädigt werden sollte und wird.

Ist der Aufwand des Generalanwalts jedoch nur gelegentlich und lässt er sich in individuelle Ereignisse unterteilen, so sollte die Entschädigung jeweils für den Einzelfall bemessen werden.<sup>501</sup> Dabei könnten differenziertere Pauschalen, etwa veranstaltungsabhängig, zum Tragen kommen. Generalanwälte repräsentieren den Gerichtshof zu diversen Anlässen, wie etwa im Rahmen von Konferenzen oder Seminaren. Dabei handelt es sich regelmäßig, auch in Anbetracht des Nebentätigkeitsverbotes<sup>502</sup>, nicht um vergütete

---

499 Vgl. etwa im deutschen Beamtenrecht § 17 Bundesbesoldungsgesetz: „Aufwandsentschädigungen dürfen nur gewährt werden, wenn und soweit aus dienstlicher Veranlassung finanzielle Aufwendungen entstehen, deren Übernahme dem Beamten, Richter oder Soldaten nicht zugemutet werden kann“; Es würde dem Zweck der Aufwandsentschädigung widersprechen, wenn diese steuerpflichtig wären. Daher wird die Entschädigung gesondert gewährt und nicht bloß die Alimentation erhöht. Siehe dazu auch Kapitel 3: A.II.2.e).

500 Vgl. Art. 14 Abs. 1 BSt.

501 Vgl. Art. 14 Abs. 2 BSt.

502 Siehe unten Kapitel 3: A.VI.

Tätigkeiten, sondern um offizielle Vertretungen des Gerichtshofs oder um Tätigkeiten von europäischem Interesse, sodass es sich um dienstbezogenen Aufwand handelt. Dieser Aufwand ist zu entschädigen.

Nicht überzeugend ist jedoch die Festsetzung eines monatlichen Pauschalbetrags für jeden Generalanwalt. Nicht jeder Generalanwalt ist durch den identischen (oder zumindest ähnlichen) dienstlich veranlassten Aufwand belastet. Nur beispielsweise sei aufgezeigt, dass im Jahre 2018 Generalanwältin *Juliane Kokott* 43 und Generalanwalt *Maciej Szpunar* 38 zulässige Nebentätigkeiten, also Repräsentationen des Gerichtshofs oder der Europäischen Union, ausgeübt haben, während es bei Generalanwältin *Eleanor Sharpston* lediglich 29 und bei Generalanwalt *Yves Bot* nur 16 waren.<sup>503</sup> Der jeweilige Aufwand ist mithin auch nicht regelmäßig, sondern von individuellen Ereignissen abhängig. Es ist daher vorzugswürdig, die Aufwandsentschädigung einzelfallbezogen anhand des tatsächlichen Aufwands zu bestimmen. Entgegen der Residenzzulage wäre dies hier tatsächlich ohne große Mühe möglich: Die Generalanwälte müssen ihre Nebentätigkeiten bereits gem. Art. 3 Abs. 3 UAbs. 3 Verhaltenskodex mitteilen.

#### c) Dienstreisekosten

Einzelfallbezogen erstattet werden gem. Art. 9 VO (EU) 2016/300 die Dienstreisekosten, bestehend aus anfallenden Fahrtkosten, Hotelkosten und einem Tagegeld, für den Fall, dass eine Dienstreise außerhalb Luxemburgs notwendig sein sollte.

#### d) Weitere Fürsorgeleistungen

Das BSt sieht für die Beamten der Europäischen Union weitere Zulagen vor, die sich aus dem für das Beamtenrecht typischen Alimentationsprinzip ergeben, nach welchem der Dienstherr aufgrund seiner Fürsorgepflicht den Amtsträger und dessen Familie während des aktiven Dienstes, bei Dienstunfähigkeit und nach Ausscheiden aus dem Amt, angemessen alimentieren muss.<sup>504</sup> Teilweise kommen diese Zulagen auch dem Generalanwalt zugute.

---

<sup>503</sup> Nebentätigkeitsbericht für 2018, [https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2018-02/tra-doc-de-div-c-0000-2018-201800885-05\\_00.pdf](https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2018-02/tra-doc-de-div-c-0000-2018-201800885-05_00.pdf) (zuletzt abgerufen am 4.4.2022). Natürlich ist zu bedenken, dass verschiedene Repräsentationstätigkeiten unterschiedlich aufwändig sind.

Nach Art. 6 VO (EU) 2016/300 sind die Vorschriften des BSt über die Familienzulage entsprechend anzuwenden. Die Familienzulage setzt sich zusammen aus der Haushalts-, der Kinder- und der Erziehungszulage. Die Haushaltszulage i.H.v. 171,88€ monatlich kommt gem. Art. 1 Abs. 1, 2 Anhang VII des BSt grundsätzlich verheirateten, bei Vorhandensein von unterhaltsberechtigten Kindern verwitweten oder in anerkannter Lebensgemeinschaft lebenden Generalanwälten zu. Für jedes unterhaltsberechtigte Kind ist in Art. 2 Abs. 1 Anhang VII des BSt eine Kinderzulage i.H.v. 375,59€ monatlich vorgesehen. Die Erziehungszulage von höchstens 254,83€ monatlich<sup>505</sup> wird grundsätzlich für kostenpflichtige Besuche in Bildungseinrichtungen gewährt gem. Art. 3 Abs. 1 Anhang VII des BSt.

Als Spezifikum des Fürsorgeprinzips sind die Zulagen derart zu gewähren, dass sie den konkreten Umständen des Amtsträgers gerecht werden. So werden gem. Art. 67 Abs. 3 BSt etwaige gesundheitliche Faktoren bei der Zulage für ein unterhaltspflichtiges Kind mitberücksichtigt.

#### e) Besteuerung von Gehalt, Zulagen und Entschädigungen

Durch die neben dem Grundgehalt stehenden Entschädigungen und Zulagen werden die Besoldungsregelungen unübersichtlicher. Anstatt eine Zulage in Abhängigkeit zum Gehalt zu gewähren, könnte diese dem eigentlichen Gehalt schlicht von Anbeginn aufgeschlagen werden. Dies gilt freilich nicht für Zulagen, die für jeden Generalanwalt einzeln berechnet werden, wie etwa die Familienzulage,<sup>506</sup> sondern nur für die pauschalen Zahlungen. Die Aufwandsentschädigung und Residenzzulage werden jedem Generalanwalt pauschal gewährt – warum also sind diese getrennt vom Grundgehalt geregelt, was unterscheidet sie vom Grundgehalt?

Hintergrund ist einerseits, dass Ruhegehalt und Übergangsgeld relativ zum Grundgehalt bestimmt werden, wobei Zulagen und Entschädigungen nicht einbezogen werden sollen. Andererseits sind Zulagen und Grundgehalt aufgrund ihrer unterschiedlichen Besteuerung getrennt zu gewähren. Die Generalanwälte sind gem. Art. 13 Abs. 2 des Protokolls über die Vorrechte und Befreiungen bezüglich ihrer Gehälter, Löhne

---

504 So auch Kapitel 3: C.I.3

505 Der Höchstbetrag kann sich nach Art. 3 Abs. 1, 2 Anhang VII Anhang VII des BSt verändern.

506 Zur Familienzulage siehe Kapitel 3: A.II.2.d).

und Bezüge von nationalen Steuern befreit. Jedoch erhebt die Union gem. Art. 13 Abs. 1 des Protokolls eine eigene Unionssteuer, welcher gem. Art. 3 Abs. 1 VO 260/68<sup>507</sup> die Gehälter, Löhne und andere Bezüge grundsätzlich unterfallen. Dabei findet im Falle des Grundgehaltes der Generalanwälte der gem. Art. 4 VO 260/68 höchste Steuersatz Anwendung.

Bei dem Grundgehalt handelt es sich um eine Alimentation, die dem Generalanwalt die Bestreitung eines angemessenen Lebensunterhaltes ermöglichen soll, wozu auch ein steuerlicher Beitrag gehört. Die Zulagen und Entschädigungen dienen dem Ausgleich konkreter finanzieller Belastungen. Würden diese besteuert werden, könnte dieser tatsächliche Ausgleich nicht mehr eintreten. Infolgedessen unterfällt das Grundgehalt gem. Art. 3 Abs. 1 VO 260/68 der Unionssteuer, während die Zulagen gem. Art. 3 Abs. 3 VO 260/68 und die Aufwandsentschädigungen gem. Art. 3 Abs. 2 VO 260/68 von der Unionssteuer befreit sind.

### 3. Zahlungen nach Ende der Amtszeit

Auch nach Ende seiner Amtszeit erhält der Generalanwalt finanzielle Zuwendungen. Dabei handelt es sich einerseits um ein zeitlich begrenztes Übergangsgeld und andererseits um ein Ruhegehalt, auf welches erst nach Eintritt in das Ruhestandsalter ein Anspruch besteht.

#### a) Übergangsgeld

Nach Ausscheiden aus dem Amt erhält der ehemalige Generalanwalt zunächst gem. Art. 10 Abs. 1 VO (EU) 2016/300 ein Übergangsgeld. Dieses wird gem. Art. 10 Abs. 1 UAbs. 1 VO (EU) 2016/300 entsprechend der Länge der Amtszeit, jedoch mindestens sechs Monate und höchstens zwei Jahre gewährt. Im Falle der vollen Ausschöpfung der sechsjährigen Amtszeit erhielte der Generalanwalt also zwei Jahre lang ein Übergangsgeld, das gem. Art. 10 Abs. 1 UAbs. 2 VO (EU) 2016/300 55% des Grundgehaltes betrüge – mithin circa 12.511€.

Das Übergangsgeld dient der finanziellen Überbrückung bis der ehemalige Generalanwalt seinen Lebensunterhalt anderweitig bestreiten kann.

---

<sup>507</sup> Verordnung (EWG, Euratom, EGKS) Nr. 260/68 des Rates vom 29. Februar 1968 zur Festlegung der Bestimmungen und des Verfahrens für die Erhebung der Steuer zugunsten der Europäischen Gemeinschaften, ABl. EG 1968 L 56/8.

Entsprechend endet es gem. Art. 10 Abs. 2 VO (EU) 2016/300 ggf. früher mit Eintritt in den Ruhestand, Tod oder Aufnahme eines anderen Amtes. Sonstige Erwerbstätigkeiten werden auf das Übergangsgeld angerechnet gem. Art. 10 Abs. 3 VO (EU) 2016/300. Der Grund für das Übergangsgeld liegt einerseits in der Fürsorge der Europäischen Union, auch für ehemalige Amtsträger, und andererseits in der Hoffnung, dass sich der Generalanwalt so auch gegen Ende seiner Tätigkeit noch voll auf ebendiese konzentrieren kann – er muss sich nicht zugleich schon um eine neue Erwerbstätigkeit bemühen.

#### b) Ruhegehalt

Spätestens mit Erreichen des Ruhestandalters,<sup>508</sup> derzeit 66 Jahre gem. Art. 77 Abs. 5 BSt, erhält ein ehemaliger Generalanwalt gem. Art. 11 Abs. 1 VO (EU) 2016/300 ein Ruhegehalt auf Lebenszeit. Das Ruhegehalt wird anhand des letzten Grundgehaltes nach den Regeln des BSt bestimmt – dabei jedoch gegenüber dem BSt verdoppelt. Nach Art. 77 Abs. 2 BSt i.V.m. Art. 11 Abs. 1 VO (EU) 2016/300 beläuft sich das Ruhegeld für jedes vollendete Dienstjahr 3,6% des letzten Grundgehaltes, sowie für jeden weiteren Monat ein Zwölftel dessen, maximal jedoch insgesamt 70%. Einem Generalanwalt, der einen rotierenden Posten besetzt hat und entsprechend nach spätestens 6 Jahren aus dem Amt ausscheidet, hätte damit Anspruch auf ein Ruhegehalt von 21,6% seines Grundgehaltes.

### 4. Sozialleistungen

In Kapitel V der VO (EU) 2016/300 über die Sozialvorschriften sind finanzielle Leistungen im Falle von Dienstunfähigkeit, Krankheit und Tod zusammengefasst.

#### a) Dienstunfähigkeit

Bei Eintritt dauerhafter Dienstunfähigkeit, wird der betreffende Generalanwalt regelmäßig zurücktreten oder seines Amtes enthoben werden, infol-

---

<sup>508</sup> Der Generalanwalt kann die Gewährung des Ruhehaltes mit Abzügen vorziehen gem. Art. 11 Abs. 2 VO (EU) 2016/300.



gedessen seine bisherigen Bezüge wegfielen. Stattdessen steht ihm gem. Art. 14 lit. a) VO (EU) 2016/300 ein Anspruch auf ein Ruhegehalt zu. Dieses bemisst sich nach der allgemeinen Berechnung gem. Art. 12 VO (EU) 2016/300 – mindestens jedoch 30% des letzten Grundgehalts. In Anbetracht der regelmäßig nur höchstens sechsjährigen Dienstzeit würde dieses Ruhegehalt wegen Dienstunfähigkeit zumeist 30% des letzten Grundgehalts betragen. Ist der Grund für die Dienstunfähigkeit in Ausübung des Amtes herbeigeführt worden, so beläuft sich das Ruhegehalt gem. Art. 14 lit. a) S. 2 VO (EU) 2016/300 i.V.m. Art. 12 Abs. 1 S. 1 VO (EU) 2016/300 i.V.m. Art. 77 Abs. 2 S. 1 BSt auf 70% des letzten Grundgehaltes.

Während vorübergehender Dienstunfähigkeit erhält der Generalanwalt gem. Art. 14 lit. b) S. 1 VO (EU) 2016/300 ein Ruhegehalt i.H.v. 60% des letzten Grundgehalts, wenn sich der Generalanwalt den Grund für die Dienstunfähigkeit in Ausübung des Amtes zugezogen hat, und in den übrigen Fällen i.H.v. 30%. Erreicht der Generalanwalt im Zustand der vorübergehenden Dienstunfähigkeit das Ruhestandsalter oder verstreichen sieben Jahre der Dienstunfähigkeit, erhält der Generalanwalt gem. Art. 14 lit. b) S. 2 VO (EU) 2016/300 das oben erläuterte Ruhegehalt aufgrund Dienstunfähigkeit auf Lebenszeit.

## **b) Krankheitsfürsorge**

Die Vorschriften über die Krankheitsfürsorge nach Art. 72, 73 BSt finden nach Art. 15 Abs. 1 S. 1 VO (EU) 2016/300 auch auf Generalanwälte Anwendung. In Krankheitsfällen werden dem Generalanwalt und grds. dessen Familie gem. Art. 72 BSt die dadurch entstehenden Aufwendungen je nach Aufwendung zu 80% bis 100% ersetzt. Ergänzend zu Art. 72 BSt trifft Art. 73 BSt Regelungen über die Sicherung der Generalanwälte für Fälle von Berufskrankheiten und Unfällen.

Von den Krankheitsfürsorgeleistungen seitens der Union werden gem. Art. 15 Abs. 1 S. 2, 3 VO (EU) 2016/300 Leistungen, die der Generalanwalt aus anderer gesetzlicher Krankenversicherung erhält, abgezogen. Empfängt ein ehemaliger Generalanwalt ein Ruhegehalt, Übergangsgeld oder Ruhegehalt wegen Dienstunfähigkeit, so kann auch er die Anwendung der Krankheitsfürsorge beantragen gem. Art. 15 Abs. 2 VO (EU) 2016/300. Gleiches gilt für einen ehemaligen Generalanwalt, der keine sonstigen Bezüge der Union mehr erhält bzw. noch kein Ruhegehalt erhält und keiner Erwerbstätigkeit nachgeht gem. Art. 15 Abs. 3 VO (EU) 2016/300. Als Kehrseite der

Krankheitsfürsorge der Union muss der Generalanwalt oder ehemalige Generalanwalt, der die Krankheitsfürsorge beantragt hat, einen monatlichen Beitrag entrichten.

Neben der unmittelbaren Krankheitsfürsorge nach dem BSt werden in Art. 15 Abs. 4 VO (EU) 2016/300 auch die Regelungen des BSt für Geburten und den Todesfall nach Art. 74 und 75 BSt für anwendbar erklärt. Nach Art. 74 Abs. 1 BSt erhält ein Generalanwalt für die Geburt eines Kindes, das sich in dessen Obhut befindet, eine einmalige Zulage von pauschal 198,31€. Dieselbe Zulage wird gewährt, wenn gem. Art. 74 Abs. 1 UAbs. 2 BSt ein Generalanwalt ein Kind annimmt, das das fünfte Lebensjahr noch nicht überschritten hat, oder gem. Art. 74 Abs. 2 BSt die Schwangerschaft mit einem Kind, das in die Obhut des Generalanwalts gelangt wäre, nach mindestens sieben Monaten abgebrochen wird. Diese Geburtenzulage, die die besonderen Aufwendungen einer Schwangerschaft, Geburt und Annahme eines Kindes kompensiert, ist nicht zu verwechseln mit der Erziehungszulage, die einem Generalanwalt für ein unterhaltspflichtiges Kind monatlich zusteht.

### c) Hinterbliebenenfürsorge

Stirbt ein Generalanwalt während oder nach seiner Amtszeit, kommen den Hinterbliebenen einige Sozialvorschriften zugute. Zunächst erstattet die Union gem. Art. 15 Abs. 4 VO (EU) 2016/300 i.V.m. Art. 75 BSt die Kosten für die Überführung des Verstorbenen von Luxemburg zu seinem Herkunftsort. Ereilt der Tod den Generalanwalt während seiner Amtszeit, so gewährt die Union einem überlebenden Ehegatten oder überlebenden, unterhaltsberechtigten Kindern die Bezüge des Generalanwalts bis zum Ende des dritten auf den Sterbemonat folgenden Monats. Die Bezüge sind dabei begrenzt auf das Grundgehalt, die Residenzzulage und die Familienzulagen.

Sobald die Gehaltsfortzahlung endet, beziehen die Hinterbliebenen weitere Hinterbliebenenversorgung. Hatte der Generalanwalt zur Zeit seines Ablebens bereits Anspruch auf ein Ruhegehalt, so wird dieses Ruhegehalt gem. Art. 18 Abs. 1 UAbs. 2, Abs. 4 VO (EU) 2016/300 anteilig an die Hinterbliebenen ausbezahlt. Falls der Generalanwalt während seiner Amtszeit verstorben ist, erhalten die Hinterbliebenen stattdessen gem. Art. 18 Abs. 1 UAbs. 3 VO (EU) 2016/300 einen Anteil des Grundgehalts des Verstorbenen. Ein überlebender Ehegatte erhält auf Lebenszeit oder bei Neuverhei-

ratung gem. Art. 18 Abs. 6 S. 1 VO (EU) 2016/300 bis zum Eingehen der neuen Ehe<sup>509</sup> 60% des Ruhegehalts oder aber 36% des Grundgehalts des verstorbenen Generalanwalts.

Eine Vollwaise erhält bis zum Ende ihres 21. Lebensjahres, bei fortwährender Schul- oder Berufsausbildung bis zum Ende ihres 25. Lebensjahres oder bei medizinisch bedingter Unmöglichkeit der Bestreitung des eigenen Lebensunterhalts auf Lebenszeit, 20% des Ruhegehaltes bzw. 12% des Grundgehaltes. Den Anteil am Ruhegehalt erhält jede Waise, während der Anteil am Grundgehalt zwischen den Berechtigten aufgeteilt wird. Jede Halbweise erhält für den gleichen Zeitraum ebenfalls 10% des Ruhegehaltes – jedoch keinen Anteil am Grundgehalt. Dass der Halbweise keine Hinterbliebenenversorgung zukommt, falls das Elternteil während der Amtszeit stirbt, überrascht. Mit Blick auf die Bestimmungen über die Hinterbliebenenversorgung aufgrund des Ruhegehaltsanspruchs des Verstorbenen wäre zu erwarten gewesen, dass eine Halbweise den halben Satz einer Vollweise erhält – mithin 6% des Grundgehalts. Auch die Vorgängernorm Art. 15 Abs. 1 S. 3 VO (EWG) 422/67, (EAG) 5/67<sup>510</sup> gewährte einer Halbweise<sup>511</sup> ggf. einen Anteil an dem Grundgehalt, falls kein Anspruch auf ein Ruhegehalt bestand. Es gibt keinen sachlichen Grund für den Entfall der Hinterbliebenenfürsorge gegenüber einer Halbweise, sodass es sich um eine planwidrige Regelungslücke handelt, die im Wege der Analogie zu schließen ist. Inhaltlich scheint insofern die Übernahme der Relation zur Vollweise schlüssig, sodass auch im Falle der Anwendung des Grundgehaltes als Bemessungsgrundlage für die Hinterbliebenenfürsorge der Halbweise der halbe Satz einer Vollweise zu gewähren ist – mithin 6% des Grundgehaltes. Bei mehreren Halb- und/oder mehreren Vollweisen ist eine entsprechende Aufteilung vorzunehmen.

Die Krankenfürsorge der Union nach dem BSt findet weiterhin auf die Hinterbliebenen Anwendung gem. Art. 18 Abs. 8 VO (EU) 2016/300. Diese Leistungen über den Tod des Generalanwaltes hinaus wurden bisher zweimalig relevant, zuerst im Zusammenhang mit dem Tod des damals noch im Amt befindlichen Generalanwalts *Dámaso Ruiz-Jarabo Colomer*, der am

509 In den Fällen der Neuheirat des überlebenden Ehegatten hat dieser einen Anspruch auf eine Abfindung nach Art. 18 Abs. 6 S. 2 VO (EU) 2016/300.

510 Verordnung Nr. 422/67/EWG, Nr. 5/67/Euratom des Rates vom 25. Juli 1967 über die Regelung der Amtsbezüge für den Präsidenten und die Mitglieder der Kommission sowie für den Präsidenten, die Richter, die Generalanwälte und den Kanzler des Gerichtshofes, ABl. EG 1967 P 187/I.

511 Damals noch aus einem patriarchalischen Familienbild nur vaterlosen Halbweisen.

12. November 2009 verstarb.<sup>512</sup> Ebenfalls im Amt verstorben ist *Yves Bot* im Juni 2019.<sup>513</sup>

### III. Arbeitszeiten

Eine Vorschrift über die von den Generalanwälten zu leistenden Arbeitsstunden gibt es nicht, weder für die Wochen- noch für tägliche Dienstzeiten. Auch Vorgaben über Präsenzen oder Heimarbeit gibt es nicht. Zwar enthält das BSt in Titel IV, Kapitel 1 Vorschriften über die wöchentliche Regelarbeitszeit europäischer Beamter. Eine analoge Anwendung des BSt scheidet jedoch in mehrerlei Hinsicht aus. Zunächst besteht keine planwidrige Regelungslücke. Viel mehr haben sich die Mitgliedstaaten und der Gerichtshof bewusst gegen eine Arbeitszeitregelung für die Generalanwälte entschieden. Diese Entscheidung entspricht den nationalen Rechtsordnungen, etwa der deutschen bundesgerichtlichen Rechtsprechung, nach der richterliche Unabhängigkeit Dienstzeitregelungen verbiete.<sup>514</sup> Aufgrund der besonderen Unabhängigkeit der Generalanwälte kann außerdem bezweifelt werden, ob die Interessenlage hinsichtlich der Arbeitszeit von Generalanwälten und Beamten vergleichbar ist. Im Übrigen würde eine analoge Anwendung der beamtenrechtlichen Vorschriften ohnehin nur teilweise Mehrwert bringen. Zwar sieht Art. 55 Abs. 2 BSt einen Rahmen für die wöchentliche Regelarbeitszeit vor, doch wird die tägliche Arbeitszeit von der Anstellungsbehörde festgelegt gem. Art. 55 Abs. 2 BSt.

Den Generalanwälten sind ihre Arbeitszeiten daher im Ergebnis in ihr eigenes Ermessen und Pflichtbewusstsein gestellt. Eine Grenze besteht nur durch verpflichtende Termine, wie Verhandlungen, die von der jeweiligen Kammer festgelegt werden, oder vom Präsidenten terminierte Verwaltungs-

---

512 Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften, Pressemeldung Nr. 100/09 vom 12. November 2009, <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2009-11/cp090100en.pdf> (zuletzt abgerufen am 8.4.2022) und Gerichtshof der Europäischen Union, Pressemeldung Nr. 8/10 vom 1. Februar 2010, <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2010-02/cp100008en.pdf> (zuletzt abgerufen am 8.4.2022).

513 Gerichtshof der Europäischen Union, Pressemeldung Nr. 71/19 vom 11. Juni 2019, <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2019-06/cp190071en.pdf> (zuletzt abgerufen am 8.4.2022).

514 BGHZ 113, 36; A.A. Dreier-Schulze-Fielitz, Art. 97 GG, Rn. 35 m.w.N.; Mangoldt/Klein/Starck-Classen, Art. 97 GG, Rn. 29a m.w.N.; Tschentscher, Demokratische Legitimation der dritten Gewalt, S. 153 f.

sitzungen. Außerdem werden die gesetzlichen Feiertage eingehalten.<sup>515</sup> Die Generalanwälte sind mittelbar in ihrem Zeiteinsatz beeinflusst, indem sie sich faktisch für ihre erbrachte Arbeitsleistung verantworten müssen. Zwar gibt es keine verbindliche Vorgabe, wann die Schlussanträge zu stellen sind, gleichwohl sollte sich der Generalanwalt als fleißig und qualifiziert zeigen, falls er die Wiederwahl oder anderweitige Postenvergabe seitens seines Mitgliedstaates begehrt. Auch die internen Leitfäden des Gerichtshofs sehen Fristen für die Erledigung von Rechtssachen vor.<sup>516</sup> Nicht zuletzt auch wegen ihrer eigenen Ansprüche herrscht unter den Generalanwälten eine hohe Arbeitsdisziplin, sodass es keiner Arbeitszeitregelung bedarf.<sup>517</sup>

Sollte – wozu es bisher nicht einmal ansatzweise kam – ein Generalanwalt aufgrund seiner Arbeitshaltung systematische Verzögerungen in den ihm zugewiesenen Verfahren verursachen, so käme eine Amtsenthebung nach Art. 6 EuGH-Satzung infrage, da der Generalanwalt nicht mehr den sich aus seinem Amt ergebenden Verpflichtungen nachkäme. Faktisch ist die Arbeitsbelastung der Generalanwälte, auch aufgrund der vielen anhängigen Rechtssachen, enorm.<sup>518</sup> So war ein 16-stündiger Arbeitstag für Generalanwältin *Juliane Kokott* nach eigenen Angaben nicht ungewöhnlich.<sup>519</sup>

#### IV. Urlaubsansprüche

Urlaubsansprüche der Generalanwälte sind lediglich in Art. 24 Abs. 5 EuGH-VerfO angesprochen. Danach kann der Gerichtshof dem Generalanwalt in begründeten Fällen Urlaub gewähren, weswegen Art. 24 Abs. 5 EuGH-VerfO nach einem deutschen Verständnis weniger einen Urlaubsanspruch und mehr einen Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung über die Gewährung von Urlaub zu vermitteln scheint. Gleichwohl ist dem Generalanwalt tatsächlich Jahresurlaub zu gewähren: Dies gebietet schon Art. 31 Abs. 2 GRC, welcher aufgrund des weiten, autonomen Arbeitneh-

515 Zu den gesetzlichen Feiertagen am Gerichtshof siehe Art. 24 Abs. 4, 6 EuGH-VerfO und Beschluss des Gerichtshofs vom 30. April 2019 über die gesetzlichen Feiertage und die Gerichtsferien.

516 Siehe dazu unten Kapitel 4: B.II.4.

517 Gespräch mit *Verica Trstenjak* vom 6.9.2021.

518 Zu weiterer Arbeitsbelastung des Generalanwalts *Kenney*, *Beyond Principals and Agents*, CPS 33 (2000), S. 593, 611.

519 *Elss-Seringhaus*, Die Juristin, die Europa ihren Stempel aufdrückt, *Saarbrücker Zeitung*, [https://www.saarbruecker-zeitung.de/nachrichten/politik/topthemen/die-juristin-die-europa-ihren-stempel-aufdrueckt\\_aid-24032973](https://www.saarbruecker-zeitung.de/nachrichten/politik/topthemen/die-juristin-die-europa-ihren-stempel-aufdrueckt_aid-24032973).

merbegriffs des Unionsrechts auch auf öffentlich Bedienstete<sup>520</sup> und mithin den Generalanwalt anwendbar ist.

Zur näheren Konturierung des begründeten Falls kann das BSt als Anhaltspunkt dienen. So kommen Mutterschaftsurlaub (Art. 58 BSt), Elternurlaub (Art. 42a BSt), Krankheitsurlaub (Art. 59 BSt) oder Urlaub aus sonstigen persönlichen oder familiären Gründen (Art. 40, 42b BSt) in Betracht. In der Praxis wird allen Mitgliedern des Gerichtshofs in den Gerichtsferien,<sup>521</sup> während derer keine Sitzungen abgehalten werden und die Anwesenheit der Generalanwälte nicht erforderlich ist, ihr Jahresurlaub gewährt, ohne dass es eines gesonderten Antrags bedarf.<sup>522</sup>

Es verbleibt jedoch – ob Erholungs- oder Sonderurlaub – eine Entscheidungsfreiheit des Gerichtshofs. Die Generalanwälte sind nur schwerlich austauschbar und beeinflussen gleichzeitig den zeitlichen Verfahrensablauf vor dem Gerichtshof erheblich. Daher sind bei der Urlaubsgewährung die Interessen des Gerichtshofs zu beachten und es kam praktisch nur in besonderen Ausnahmefällen dazu, dass außerhalb der Gerichtsferien überhaupt Urlaub beantragt wurde.<sup>523</sup> Dennoch ist das bisherige Verfahren nicht zufriedenstellend. Zunächst ist die informelle Entscheidung zu intransparent für einen gewachsenen Gerichtshof. In kleiner Runde mag diese noch leichtgefallen sein, doch mittlerweile sollten objektive Kriterien festgelegt werden, um die Gleichbehandlung der Generalanwälte zu gewährleisten. Insbesondere sollte sich dabei auf die Gerichtsferien bezogen werden und es sollten regelmäßige Gründe für Sonderurlaub ausformuliert werden. Um die Verfahrensordnung des Gerichtshofs nicht zu überfrachten könnte auf das BSt verwiesen werden. Trotz normierter Anspruchsgründe könnte der Umfang des jeweiligen Urlaubs als einzelfallbezogene Ermessensentscheidung verbleiben.

---

520 Franzen/Denecke/Gallner/Oetker-Schubert, Art. 31 GRC, Rn. 9. „Selbstverständlich“ erfasse Art. 31 Abs. 2 GRC auch Beamte nach Groeben/Schwarze/Hatje-Lembke, Art. 31 GRC, Fn. 13 unter Verweis auf EuGH, Urteil v. 3.5.2012, Rs. C-337/10 (Neidel), ECLI:EU:C:2012:263. Anlehnend an den Arbeitnehmerbegriff des Art. 45 AEUV: Jarass, Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Art. 31 GRC, Rn. 6. Kritisch zur Referenz auf Art. 45 AEUV: Meyer/Hölscheidt-Hüpers/Reese, Art. 31 GRC, Rn. 31.

521 Zur Festlegung der Gerichtsferien siehe Art. 24 Abs. 2, 6 EuGH-VerfO und Beschluss des Gerichtshofs vom 30. April 2019 über die gesetzlichen Feiertage und die Gerichtsferien.

522 Gespräch mit Verica Trstenjak vom 6.9.2021. Vgl. auch K. P. E. Lasok/Millett/Howard, Judicial control in the EU, Rn. 565.

523 Gespräch mit Verica Trstenjak vom 6.9.2021.

Es spricht zudem einiges dafür, dem Gerichtshof die Ermessensentscheidung zu entziehen. Der Gerichtshof besteht gem. Art. 19 Abs. 2 EUV aus den Richtern und Generalanwälten.<sup>524</sup> Da es sich um eine Verwaltungsentscheidung handelt, entscheidet kein richterlicher Spruchkörper des Gerichtshofs, sondern gem. Art. 25 EuGH-VerfO die Generalversammlung, in der alle Mitglieder wöchentlich zusammenkommen.<sup>525</sup> Es ist jedoch weder normativ überzeugend, noch ist es praxisgerecht, dass das gesamte Kollegium im Rahmen einer Abstimmung über den Urlaubsantrag eines Generalanwalts befindet. Ein Richter, oder auch ein Generalanwalt, wird kaum den Überblick darüber haben können, welche Belange des Gerichtshofs in welchem Umfang für oder gegen einen Urlaubsantrag eines Generalanwalts sprechen. Es liegt nahe, dass es sich bei der Befugnis zur Entscheidung über die Urlaubszeiten um ein Relikt eines kleinen Gerichtshofs handelt, in dem interne Angelegenheiten unter allen Mitgliedern unkompliziert abgesprochen wurden. Der Erste Generalanwalt hat den besten Überblick darüber, inwiefern der Urlaub eines Generalanwalts die Verfahrensläufe beeinflussen wird, und kann darüber hinaus Urlaubsbedürfnisse bei der Verteilung der Rechtssachen berücksichtigen. Zwar hat jeder Richter ein grundsätzliches Interesse an einem funktionierenden Gerichtshof und ist durch Urlaub der Mitglieder in diesem Interesse betroffen, doch der Erste Generalanwalt muss den Urlaub der Generalanwälte im Rahmen der Verteilung der Rechtssache und auch nach erfolgter Zuteilung gem. Art. 16 Abs. 2 EuGH-VerfO kompensieren. Der Erste Generalanwalt sollte daher über die Urlaubsanträge der Generalanwälte auf normativer Grundlage – vor Einführung einer transparenteren Urlaubsregelung sollte die Entscheidungsbefugnis nicht auf eine Einzelperson übertragen werden – befinden.

---

524 Der Wortlaut des Art. 19 Abs. 2 EUV ist hinsichtlich der Mitgliedschaft der Generalanwälte missverständlich. Gleichwohl ist allgemein anerkannt, dass der Gerichtshof neben den Richtern auch aus den Generalanwälten besteht, siehe zu diesem Problem näher unten Kapitel 3: BV.

525 *Szpunar*, Zur Rolle des Generalanwalts im aktuellen System der EU-Gerichtsbarkeit, in: Lukanko/Thiele (Hrsg.), Reformprozesse der Europäischen Gerichtsbarkeit, S. 51, 56. Zur Definition der „Generalversammlung“: *Wägenbaur*, Satzung und Verfahrensordnungen des Gerichtshofs und des Gerichts der Europäischen Union, Art. 9 EuGH-VerfO, Rn. 1.

## V. Beistandspflicht

Die Europäische Union trifft gem. Art. 24 BSt die Pflicht, ihren Beamten beim Vorgehen gegen die Urheber von Drohungen, Beleidigungen, übler Nachrede, Verleumdungen und Anschlägen auf die Person oder das Vermögen, die auf Grund ihrer Dienststellung oder ihres Amtes gegen sie oder ihre Familienangehörigen gerichtet werden, Beistand zu leisten. Diese Norm ist nicht auf den Generalanwalt anwendbar und es existiert keine vergleichbare Vorschrift.

Es besteht jedoch auch gegenüber dem Generalanwalt eine allgemeine Fürsorgepflicht,<sup>526</sup> deren kodifizierter Ausfluss die Beistandspflicht gegenüber den Beamten ist. Zudem hat ein unionaler Beistand besondere Bedeutung für den Generalanwalt. Generalanwälte stellen öffentlich und namentlich Schlussanträge, nehmen also einflussreiche und öffentlichkeitswirksame Stellung zu anhängigen Verfahren, für die sie persönlich verantwortlich gemacht werden. Dadurch ist es besonders wahrscheinlich, dass Generalanwälte von einschlägigen Handlungen belastet sein könnten. Gleichzeitig hat die Unabhängigkeit des Generalanwaltes, also der Schutz vor rechtswidrigen Einwirkungen von außen, primärrechtliche Bedeutung.<sup>527</sup> Im Ergebnis erwächst gegenüber den Generalanwälten aus der Fürsorgepflicht ebenfalls eine Beistandspflicht der Union.

Neben der finanziellen Fürsorge ist die Beistandspflicht ein zentrales Element der Fürsorgepflicht. Aus diesem Grund, und weil sie von Bedeutung für die primärrechtliche und funktionsnotwendige Unabhängigkeit ist, sollte die Beistandspflicht ausdrücklich in der EuGH-Satzung ausformuliert werden. Die Bedrohungen im weiteren Sinne, die unter die Beistandspflicht der Union fallen, können eine erhebliche Gefahr für den Generalanwalt darstellen. Um die Unabhängigkeit der Schlussanträge und damit, trotz ihrer Unverbindlichkeit, die Rechtsprechungstätigkeit des Gerichtshofs zu gewährleisten, muss sich der Generalanwalt jederzeit der definitiven, unumstrittenen und im Anwendungsbereich klar bestimmten Rückendeckung der Europäischen Union sicher sein. Er sollte nicht auf die Herleitung aus einem ungeschriebenen Grundsatz zurückgreifen müssen.

---

526 Siehe zur Fürsorgepflicht gegenüber dem Generalanwalt unten Kapitel 3: C.I.2.

527 Vgl. Art. 252 Abs. 2, 253 Abs. 1 AEUV.



## VI. Nebentätigkeitsverbot und Erlaubnispflicht

Der Generalanwalt unterliegt gem. Art. 8 i.V.m. Art. 4 EuGH-Satzung einem weitreichenden Nebentätigkeitsverbot und darf nur ausnahmsweise eine Nebentätigkeit ausüben, wobei zwischen verschiedenen Arten der Nebentätigkeit zu differenzieren ist. Außerdem sieht das Dienstrecht diverse Pflichten des Generalanwalts vor, wenn er im Einzelfall Nebentätigkeiten ausübt oder Vorteile annimmt, infolgedessen sich die Frage nach der Justiziabilität dieser Pflichten stellt. Um aber das Nebentätigkeitsverbot und seinen Anwendungsbereich nachvollziehen zu können, sind zunächst die Ziele der Nebentätigkeitsbeschränkung zu vergegenwärtigen.

### 1. Ziele

Die Ziele der weitreichenden Beschränkung von Nebentätigkeiten lassen sich in drei Kategorien aufteilen. Zunächst soll verhindert werden, dass sich der Generalanwalt von externen Geldgebern abhängig macht und sich bei Stellung seiner Schlussanträge beeinflussen lässt. Außerdem soll der Verfahrenslauf durch ständige Verfügbarkeit der Generalanwälte beschleunigt werden. Zuletzt soll nicht nur die Tätigkeit innerhalb des Gerichtshofs tatsächlich beeinflusst werden, sondern auch die Wahrnehmung eben jener von Außen.

#### a) Unabhängigkeit und Unparteilichkeit

Das grundsätzliche Nebentätigkeitsverbot soll die Unabhängigkeit der Generalanwälte schützen,<sup>528</sup> indem es erschwert, den betreffenden Generalanwalt für die Vertretung bestimmter Ansichten finanziell zu vergüten. Auch unbeabsichtigte, gutgläubige Interessenkonflikte sollen so verhindert werden. Prämisse ist dabei nicht notwendigerweise, dass die Generalanwälte tatsächlich käuflich wären. Es soll vielmehr auch der bloße Eindruck vermieden werden, der Generalanwalt könnte sich bei seiner Tätigkeit für den Gerichtshof inhaltlich von kommerziellen Interessen leiten lassen.<sup>529</sup> Zwar gibt es noch für den Einzelfall die Möglichkeit des Ausschlusses

---

528 So für das Verbot politischer Nebentätigkeiten EuG, Urteil v. 19.6.2015, Rs. T-88/13 P (Z/Gerichtshof der Europäischen Union), ECLI:EU:T:2015:393, Rn. 167.

529 Vgl. Siebert, Die Auswahl der Richter am Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften, S. 80.

aufgrund von Befangenheit. Doch die Ermittlung, ob tatsächlich ein Interessenkonflikt im beruflichen Umfeld vorliegt, kann aufgrund komplexer unternehmerischer Geflechte problematisch sein, sodass einzelfallunabhängige Prävention zweckmäßig ist.

Spiegelbildlich zur Unabhängigkeit bei der dienstlichen Tätigkeit innerhalb des Gerichtshofs soll auch außerhalb des Gerichtshofs das Amt am Gerichtshof nicht missbräuchlich genutzt werden können. Im Rahmen von Nebentätigkeiten wäre es möglich, vertrauliche oder noch nicht veröffentlichte Informationen aus dem Gerichtshof vergüten zu lassen. Damit wären der Gerichtshof und das Vertrauen der Unionsbürger in ihn erheblich geschädigt.

#### b) Verfügbarkeit

In Art. 2 Abs. 1 und Art. 8 Abs. 1 Verhaltenskodex klingt bereits die Bestrebung an, dass die Generalanwälte stets verfügbar sein sollen. Dies entspricht dem praktischen Erfordernis, dass die Generalanwälte ihre anfallende Arbeit in einem vertretbaren Zeitraum erledigen. Das Nebentätigkeitsverbot ist insoweit Kehrseite der Weisungsunabhängigkeit des Generalanwalts und seinem freien Ermessen in seiner Tätigkeit. Es besteht die Gefahr, dass diese Freiheiten missbraucht werden und der Dienst beim Gerichtshof zugunsten anderer beruflicher Aktivitäten vernachlässigt wird. Die Untersagung solcher externen Tätigkeiten verhindert etwaige Ablenkungen.

#### c) Ansehen

Die symbolische Wirkung von Nebentätigkeiten ist nicht zu unterschätzen. Auch der Gerichtshof ist in gewissem Maße von den Interessen der sekundärrechtssetzenden Unionsorgane einerseits und der Mitgliedstaaten andererseits abhängig. Nicht nur muss er seine Legitimität sichern, sondern auch im Haushaltsplan der Union muss sich der Gerichtshof behaupten. Es ist der Eindruck zu vermeiden, Generalanwälte wären abhängig von anderen Arbeitgebern oder würden sich nicht voll auf ihre Diensttätigkeit konzentrieren. Es soll nicht das Bild eines unterforderten Generalanwalts entstehen, dem ohne Weiteres genug Zeit bleibt, andere berufliche Ambi-

tionen zu verfolgen.<sup>530</sup> Ansonsten würde es schwerfallen, die bestehenden Stellen am Gerichtshof oder gar die Schaffung weiterer Stellen zu rechtfertigen.

Aufgrund seiner Funktion und Aufgaben im institutionellen Gefüge der Union muss der Gerichtshof seine Außenwahrnehmung als legitimes Organ unabhängiger, unparteiischer und gerechter Rechtsprechung erhalten. Bei den als Generalanwalt ausgewählten Personen ist nicht davon auszugehen, dass diese tatsächlich ihr Amt missbrauchen würden, um Arbeitgebern Vorteile zu verschaffen, oder die ihr zugewiesenen Verfahren vernachlässigen würden. Gleichwohl könnte bereits der bloße Eindruck dieser Möglichkeit dem Ruf und damit der Anerkennung der Urteile des Gerichtshofs schaden. Die strenge Beschränkung von Nebentätigkeiten erstickt derartige Vorwürfe vorsorglich.

Zuletzt sind die Regelungen über Nebentätigkeiten auch Ausdruck einer Loyalitätspflicht gegenüber dem Gerichtshof. Der Generalanwalt soll den Gerichtshof nicht in Verruf bringen, indem er die Rechtsprechung aus politischer Motivation kritisiert oder eine unionsfeindliche Tätigkeit ausübt. Freilich sind einem Generalanwalt dabei weitere Freiheiten einzuräumen als einem Richter, da ersterem schon im Gerichtshof selbst die Befugnis zukommt, Kritik an der Rechtsprechung des Gerichtshofs zu äußern, während der Richter hinter einem mehrheitlich gefassten Urteil stehen muss.

## 2. Abgestufte Zulässigkeit von Nebentätigkeiten

Die Zulässigkeit verschiedener Nebentätigkeiten ist auf Basis der Ziele der Nebentätigkeitsregelungen abgestuft. Die Skala reicht dabei von ausnahmslosen Verboten, über ausnahmsweise Erlaubnisfähigkeit bis zur vollständigen Genehmigungsfreiheit.

### a) Politische Nebentätigkeiten

Nach Art. 4 Abs. 1 i.V.m. Art. 8 EuGH-Satzung dürfen Generalanwälte kein politisches Amt oder Amt in der Verwaltung bekleiden. Der Begriff des Amtes ist dabei nicht streng formell zu verstehen. Maßgeblich ist, orientiert am Telos der Nebentätigkeit, die Erfüllung strukturiert vorgesehener

---

530 Wägenbaur, Court of Justice of the European Union, Art. 4 Stat, Rn. 9.

Aufgaben von gewisser Dauer<sup>531</sup> – nur in diesen Fällen sind pauschal Interessenskonflikte oder Beeinträchtigungen der Verfügbarkeit zu befürchten. Entsprechend fällt eine bloße Mitgliedschaft in einer politischen Organisation ohne aktive Tätigkeit nicht unter das Nebentätigkeitsverbot, während eine aktive Wahlkampfteilnahme auch ohne formelles Amt nach Art. 4 Abs. 1 EuGH-Satzung wohl unzulässig ist.<sup>532</sup> Am Gerichtshof ist jeder Generalanwalt Mitglied von einem oder mehr Verwaltungsgremien.<sup>533</sup> Das Amt in einem solchen internen Ausschuss des Gerichtshofs ist jedoch kein Verwaltungsamt i.S.d. Art. 4 Abs. 1 EuGH-Satzung und mithin zulässig.<sup>534</sup>

## b) Sonstige Nebentätigkeiten und Berufstätigkeiten

### aa) Berufstätigkeiten

Hinsichtlich nicht politischer Tätigkeiten ist zwischen Berufstätigkeiten und anderen Nebentätigkeiten zu unterscheiden. Diese Differenzierung ist nicht eindeutig in Art. 4 EuGH-Satzung formuliert, sondern ergibt sich erst aus einer im folgenden vorgenommenen Zusammenschau von Art. 4 EuGH-Satzung und Art. 8 Verhaltenskodex. Entgeltliche oder unentgeltliche Berufstätigkeiten sind gem. Art. 4 Abs. 2 i.V.m. Art. 8 EuGH-Satzung grundsätzlich unzulässig, vorbehaltlich einer mehrheitlich zu beschließender, ausnahmsweiser und ermessensgeleiteter Erlaubnis durch den Rat. Die EuGH-Satzung definiert jedoch nicht, wann eine Berufstätigkeit vorliegt und regelt auch keine (Un-)Zulässigkeit anderer nicht politischer Nebentätigkeiten. Bei einem ersten Zugriff liegt es daher nahe, dass mit Berufstätigkeit jede Nebentätigkeit gemeint ist. Der Verhaltenskodex untersagt gem. dessen Art. 8 Abs. 2 S. 2 Berufstätigkeiten ebenfalls, unbeschadet der Befreiungsmöglichkeit durch den Rat nach der Satzung. Doch reglemen-

---

531 Vgl. *Wägenbaur*, Satzung und Verfahrensordnungen des Gerichtshofs und des Gerichts der Europäischen Union, Art. 4 EuGH-Satzung, Rn. 2.

532 *Wägenbaur*, Court of Justice of the European Union, Art. 4 Stat, Rn. 3; *Wägenbaur*, Satzung und Verfahrensordnungen des Gerichtshofs und des Gerichts der Europäischen Union, Art. 4 EuGH-Satzung, Rn. 2.

533 So war *Eleanor Sharpston* Mitglied im Ausschuss für Verfahrensrecht am Gerichtshof, siehe *Sarmiento*, A conversation with Eleanor Sharpston, former Advocate General at the Court of Justice, <https://eulawlive.com/podcast/a-conversation-with-eleanor-sharpston/>.

534 EuG, Urteil v. 19.6.2015, Rs. T-88/13 P (Z/Gerichtshof der Europäischen Union), ECLI:EU:T:2015:393, Rn. 167.

tieren Art. 8 Abs. 3-6 Verhaltenskodex daneben weitere Nebentätigkeiten, die durch den Gerichtshof gem. Art. 8 Abs. 5 Verhaltenskodex zugelassen werden können. Bereits vor Einführung des Verhaltenskodex war es langjährige Praxis, dass die Nebentätigkeiten i.S.d. Art. 8 Abs. 3-6 Verhaltenskodex der Generalversammlung angezeigt und von dieser genehmigt werden konnten.<sup>535</sup> Damit diese Möglichkeit der Zulassung bestimmter Nebentätigkeiten nach dem Verhaltenskodex einen eigenen Anwendungsbereich hat und nicht der Befreiungsbefugnis des Rates nach Art. 4 Abs. 2 EuGH-Satzung widerspricht, sind die Normen des Verhaltenskodex und der Satzung so zu verstehen, dass „Berufstätigkeiten“ von Nebentätigkeiten, die unter die Schwelle der Berufstätigkeit bleiben, zu trennen sind. Daher handelt es sich bei einer Berufstätigkeit um „eine auf Dauer angelegte, mit einer gewissen Regelmäßigkeit ausgeübte, nicht nur vorübergehende Beschäftigung, die Grundlage einer wirtschaftlichen Existenz ist oder sein könnte, wenn das in solchen Fällen sonst übliche Entgelt gezahlt würde.“<sup>536</sup> Für die hypothetisch wirtschaftliche Bedeutung der Tätigkeit ist nicht nur ihre Natur, sondern insbesondere auch ihr Umfang zu betrachten.

#### bb) Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Amtsausübung

Diejenigen Tätigkeiten, die nicht als „Berufstätigkeit“ zu qualifizieren sind, können teilweise nach Art. 8 Abs. 3-6 Verhaltenskodex zugelassen werden. Dies sind zunächst gem. Art. 8 Abs. 3 Verhaltenskodex Tätigkeiten mit engem Zusammenhang zur Amtsausübung, die ihrem Sinn und Zweck nach im Interesse der Union und vom Gerichtshof sogar erwünscht sind. Einerseits handelt es sich namentlich um die Vertretung des Gerichtshofs bei protokollarischen oder offiziellen Anlässen oder Veranstaltungen. Häufig werden etwa Einladungen von Botschaften, Parlamenten oder Ministerien angenommen.<sup>537</sup> Andererseits können dem Generalanwalt Tätigkeiten von europäischem Interesse gestattet werden. Das europäische Interesse ist konkretisiert als die Führung eines Dialogs mit nationalen Gerichten sowie die Verbreitung des Unionsrechts, etwa im Rahmen von Lehrveranstaltungen oder Konferenzen. Als weitere Kategorien, die nach Auffassung

---

535 Colneric, Aspekte der richterlichen Unabhängigkeit am EuGH, BJ 2009, S. 23, 24.

536 Groeben/Schwarze/Hatje-Hackspiel, Art. 4 EuGH-Satzung, Rn. 7.

537 Siehe etwa den Nebentätigkeitsbericht 2019, [https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2018-02/tra-doc-de-div-c-0000-2018-201800885-05\\_00.pdf](https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2018-02/tra-doc-de-div-c-0000-2018-201800885-05_00.pdf) (zuletzt abgerufen am 16.1.2022).

des Gerichtshofs unter das europäische Interesse fallen sollen, führen die Nebentätigkeitsberichte Veranstaltungseinladungen von Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens, bei denen der Generalanwalt im Umkehrschluss nicht den Gerichtshof vertritt, sowie die Annahme von Titeln, Ehrungen und Auszeichnungen auf. Bei praxisnaher Betrachtung könnte nur eine Lehrveranstaltungstätigkeit den Umfang einer Berufstätigkeit einnehmen, wobei lediglich eine einzige, wenn auch regelmäßige, Veranstaltungsreihe mit geringer Stundenzahl nicht ausreichen dürfte. Lehrtätigkeit ist zudem die einzige Nebentätigkeit, für die ein Entgelt entgegengenommen werden darf. Die nach Art. 8 Abs. 3 Verhaltenskodex im Einzelfall zugelassenen Tätigkeiten werden auf der Webseite des Gerichtshofs veröffentlicht.

#### cc) Unentgeltliche Tätigkeiten

Weiter können nach Art. 8 Abs. 4 Verhaltenskodex unentgeltliche Tätigkeiten in Stiftungen oder ähnlichen Einrichtungen auf juristischem, kulturellem, künstlerischem, sozialem, sportlichem oder karitativem Gebiet und in Bildungs- oder Forschungseinrichtungen zugelassen werden. Mangels Veröffentlichung dieser Tätigkeiten ist nicht nachvollziehbar, in welchem Umfang von dieser Regelung Gebrauch gemacht wird. Diese Praxis der Nichtveröffentlichung ist widersprüchlich. Betrachtet man die Ziele der Regelungen über die Nebentätigkeiten, gefährden diese Tätigkeiten die Unabhängigkeit und Verfügbarkeit des Generalanwalts potenziell stärker als etwa die Vertretung des Gerichtshofs bei einem protokollarischen Anlass. Die Veröffentlichung der Tätigkeiten soll der Öffentlichkeit aber gerade ermöglichen, die Zurückhaltung bei der Aufnahme von Nebentätigkeiten zu überprüfen. Diesbezüglich ist zu bedenken, dass nicht die Interessen der Union für die Veröffentlichung maßgeblich sind, sondern diejenigen der Öffentlichkeit, denn die Union erlangt ohnehin von allen Tätigkeiten, auch derer die nicht veröffentlicht werden, durch die interne Anzeige Kenntnis. Regelmäßig würde einer Veröffentlichung der Tätigkeiten auch keine schutzwürdigen Interessen, wie etwa der Schutz persönlicher Daten, entgegenstehen. Unter die Fallgruppe des Art. 8 Abs. 4 Verhaltenskodex fallen vor allem Stiftungen und Einrichtungen die in der Öffentlichkeit stehen, sodass weder die Einrichtung noch der Generalanwalt ein Interesse an der Geheimhaltung des Engagements haben werden, wenn sie dieses nicht sogar selbst veröffentlichen. Eine Ausnahme mag allein Engagement in einem kleinen Rahmen bilden, wie etwa im Vorstand des lokalen Sportvereins.

dd) Autorentätigkeiten

Sogar ohne eine Erlaubnis des Gerichtshofs sind nach Art. 8 Abs. 6 Verhaltenskodex Veröffentlichungen zulässig, für die auch Urheberrechtsgebühren angenommen werden dürfen. Diese Tätigkeiten bedürfen keiner Erlaubnis im Einzelfall, da sie stets in besonderem Maße der Verbreitung des Unionsrechts und damit dem europäischen Interesse dienen. Veröffentlichungen können zudem zeitlich und örtlich flexibler verfasst werden, als etwa Lehrveranstaltungen abgehalten werden können, wodurch auch die Verfügbarkeit des Generalanwalts nicht gefährdet ist. Was die Inhalte der Veröffentlichung angeht, liegt es schon im Interesse des Generalanwalts, juristisch hochqualitativ zu arbeiten, um weder dem eigenen noch dem Ansehen des Gerichtshofs zu schaden. Abschließend werden die Gebühren für die Veröffentlichung unabhängig vom Inhalt einheitlich und ohne Abwägung eines Auftraggebers im Einzelfall fällig, sodass die Unabhängigkeit des Generalanwalts gewahrt ist.

3. Zurückhaltung bei Tätigkeits- und Vorteilsannahme

Die Generalanwälte übernehmen außerdem gem. Art. 4 Abs. 3 i.V.m. Art. 8 EuGH-Satzung die Verpflichtung, während und nach Ende ihrer Amtstätigkeit bei der Annahme von Tätigkeiten oder Vorteilen „ehrenhaft und zurückhaltend“ zu sein. Die Regelung definiert weder, welche konkreten Tätigkeiten und Vorteile davon erfasst sind, noch, was ehrenhaftes und zurückhaltendes Verhalten ausmacht. Die Nebentätigkeiten müssen außerdem unter Anderem der Unabhängigkeit, Integrität, Würde, Unparteilichkeit, Loyalität zum Organ und Diskretion genügen gem. Art. 8 Abs. 2 S. 1 i.V.m. Art. 2, 3, 4, 6, 7 Verhaltenskodex. Diese Anforderungen sind jedoch ebenso unbestimmt.

Vorteile sind solche Leistungen, Vergünstigungen oder Gegenstände, die der Generalanwalt im Kontext seiner amtlichen Tätigkeit erhält. Amtsbezogen ist ein Vorteil, wenn die Stellung als Generalanwalt kausal für den gewährten Vorteil war. Die vagen Anforderungen an den Umgang mit Angeboten solcher Vorteile sind stark kontextuell und können daher kaum abstrakt abgegrenzt werden. Einzig Vorteile von Parteien vor dem Gerichtshof sind offensichtlich unzulässig.

Besonders ist diese Vorkehrung zur Bestechungsverhinderung, indem zwar Zurückhaltung geübt werden muss, die erhaltenen Vorteile aber nicht

angezeigt werden müssen. Analog zu der Anzeige von Nebentätigkeiten könnte auch die Pflicht zur Mitteilung angenommener Vorteile und die anschließende Veröffentlichung die Transparenz des Gerichtshofs fördern und die Überprüfung des ehrenhaften und zurückhaltenden Verhaltens durch die übrigen Mitglieder des Gerichtshofs erleichtern. Gleichwohl wäre dies wohl pauschalisiert unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand, betrachtet man Vorteile, die tatsächlich Kleinigkeiten sind, wie Schokolade als Abschiedsgeschenk eines den Gerichtshof verlassenden Kabinettsmitglieds. Eine Wertschwelle für die Anzeige von Vorteilen wäre hier überzeugend. In der Praxis hat sich für die Annahme bestimmter Vorteile, etwa Veranstaltungseinladungen, Ehrendoktorwürden oder Orden, durchgesetzt, diese der Generalversammlung anzuzeigen und sie von ihr genehmigen zu lassen.<sup>538</sup> Zudem sprechen auch Nachteile für den Generalanwalt selbst gegen die Aufnahme von weiteren Berufstätigkeiten durch einen Generalanwalt, wie etwa der damit möglicherweise einhergehende Schaden seiner Reputation am Gerichtshof.<sup>539</sup>

#### 4. Kontrolle über Einhaltung der Nebentätigkeitsregelungen

Auf Basis der Vorschriften über die Nebentätigkeiten des Generalanwalts teilen sich der Rat und der Gerichtshof die Erlaubniskompetenz für Nebentätigkeiten. So müssen Berufstätigkeiten vom Rat erlaubt werden gem. Art. 4 Abs. 2 EuGH-Satzung, während der Gerichtshof um Erlaubnis für sonstige Nebentätigkeiten gem. Art. 8 Abs. 3-5 Verhaltenskodex ersucht werden muss. Außerdem entscheidet der Gerichtshof gem. Art. 4 Abs. 4 EuGH-Satzung in Zweifelsfällen in Bezug zu Nebentätigkeiten des Generalanwalts. Solche Zweifelsfälle können sich vor allem gem. Art. 4 Abs. 2 EuGH-Satzung und Art. 8 Abs. 2 S. 1 Verhaltenskodex bei der Entscheidung, welche Pflichten inwiefern bei der Ausübung und der Annahme von Tätigkeiten und Vorteilen beachtet werden müssen, ergeben. Dabei kann auch darüber zu befinden sein, ob eine Tätigkeit ein politisches Amt i.S.d. Art. 4 Abs. 1 EuGH-Satzung konstituiert. Diese Entscheidungskompetenz des Gerichtshofs ist vorbeugender Natur. Sie kommt zum Tragen, wenn der Generalanwalt Tätigkeiten vor ihrer Aufnahme oder Vorteile vor ihrer

---

538 Für die Richter siehe *Colneric*, Aspekte der richterlichen Unabhängigkeit am EuGH, BJ 2009, S. 23, 24. Bestätigt auch durch *Verica Trstenjak*, Gespräch vom 6.9.2021.

539 *Wägenbaur*, Court of Justice of the European Union, Art. 4 Stat, Rn. 9. Zu den negativen Auswirkungen von Nebentätigkeiten siehe auch oben Kapitel 3: A.VI.1.



Annahme anzeigt, sodass der Gerichtshof im Zweifel über die Auslegung der Nebentätigkeitsregelungen in diesem Fall befinden kann und der Generalanwalt dieser Auslegung Folge leisten kann. Art. 4 Abs. 4 EuGH-Satzung ermächtigt den Gerichtshof jedoch nicht, Repressalien zu verhängen. Die Gerichtsverfassung sieht, um die Unabhängigkeit des Generalanwalts zu schützen, als einzige Reaktion auf Pflichtverstöße des Generalanwalts die Amtsenthebung in einem gem. Art. 6 EuGH-Satzung hochschwelligem Verfahren vor. Dieses Verfahren darf nicht durch eine Vorschrift, die weder ein vergleichbares Verfahren noch eine konkrete Rechtsfolge vorsieht, umgangen werden. Weitere Anwendungsfälle der Streitentscheidungsbefugnis des Gerichtshofs nach Art. 4 Abs. 4 EuGH-Satzung gibt es nicht. Über die erlaubnisfähigen Nebentätigkeiten nach Art. 8 Abs. 3-5 Verhaltenskodex entscheidet ohnehin der Gerichtshof, ohne dass es eines Zweifelsfalles bedarf. Außerdem ist Art. 4 Abs. 4 EuGH-Satzung entgegen seines offenen Wortlauts so auszulegen, dass der Gerichtshof nicht befugt ist, die Entscheidungen des Rates gem. Art. 4 Abs. 2 EuGH-Satzung zu überprüfen, da ansonsten das Erlaubnismonopol des Rates für Berufstätigkeiten ins Leere laufen würde.

Die Beteiligung des Rates ist für die Gerichtsverfassung ungewöhnlich. Andere interne Angelegenheiten des Gerichtshofs werden regelmäßig durch die Mitglieder des Gerichtshofs entschieden, auch verwandte Streitigkeiten wie etwa bezüglich einer Befangenheitsfeststellung gem. Art. 18 Abs. 3 EuGH-Satzung. Anknüpfungspunkt der Differenzierung zwischen den Berufs- und sonstigen Tätigkeiten ist wohl, dass die sonstigen nach dem Verhaltenskodex erlaubnisfähigen Tätigkeiten grundsätzlich erwünscht sind und daher routinemäßig erlaubt werden, während Berufstätigkeiten nur in Ausnahmefällen erlaubt werden sollen. Daher ist es zweckmäßig, dass erstgenannte Routineentscheidungen der regelmäßigen Versammlungssitzung des Gerichtshofs überlassen bleiben, anstatt jede dieser Nebentätigkeiten dem Rat zu überstellen. Erlaubnisse für Berufstätigkeiten sollten dagegen nur aufgrund einer strengen Prüfung erteilt werden. Doch es gibt keinen sachlichen Grund, warum diese Entscheidung nicht ebenfalls beim Gerichtshof verbleiben könnte und sollte. Der Gerichtshof würde ebenso zweckmäßig über die Nebentätigkeiten der Generalanwälte befinden wie der Rat, ohne die Unabhängigkeit der Generalanwälte zu gefährden. Es liegt daher die Vermutung nahe, dass die Berufung des Rates zur Entscheidung über Berufstätigkeiten seitens der Mitgliedstaaten politisch motiviert ist.

## 5. Zwischenergebnis

In der Satzung des Gerichtshofs wurde unter Berücksichtigung des Verhaltenskodex eine den Zielen des Nebentätigkeitsverbots angemessene Abstufung geschaffen. Indem die Nebentätigkeiten gem. Art. 4 EuGH-Satzung beschränkt werden, soll der Eindruck der Abhängigkeit oder Parteilichkeit gegenüber anderen Arbeitgebern vermieden werden. Außerdem soll die ständige Verfügbarkeit des Generalanwalts gewährleistet und das Ansehen des Gerichtshofs geschützt werden. Dafür ist es sinnvoll, die möglichen Nebentätigkeiten einerseits danach abzustufen, wie groß die Gefahr der Einflussnahme aufgrund eines thematischen Zusammenhangs zu den Aufgaben am Gerichtshof ist. Kehrseitig werden Tätigkeiten privilegiert, die inhaltlich im Interesse des Gerichtshofs sind. Andererseits werden finanzielle Gesichtspunkte einbezogen, da eine Beeinflussung deutlicher droht, wenn Entgelte gezahlt werden. Über die Kategorisierung und entsprechende Beschränkung der Nebentätigkeiten hinaus, sind die Generalanwälte gem. Art. 4 Abs. 3 EuGH-Satzung insgesamt zur Zurückhaltung bei der Tätigkeits- und Vorteilsannahme verpflichtet. Diese unbestimmte Maßgabe wird in der Praxis großzügig ausgelegt. Obgleich die ggf. notwendigen Erlaubnisse für Nebentätigkeiten vom Rat zu gewähren sind, ist die einzig mögliche Reaktion auf eine Missachtung eine Amtsenthebung nach Art. 6 EuGH-Satzung.

## VII. Immunität und Vorrechte

Die Generalanwälte sind gem. Art. 3 EuGH-Satzung i.V.m. Art. 8 EuGH-Satzung ebenso wie die Richter des Gerichtshofs „keiner Gerichtsbarkeit unterworfen“. Zunächst soll der Zweck dieser Immunität untersucht werden, um auf dieser Basis deren Umfang sachlich wie zeitlich abzustecken. Anschließend soll betrachtet werden, unter welchen Voraussetzungen und in welchem Verfahren die Immunität eines Generalanwalts aufgehoben werden kann. Zuletzt soll skizziert werden, welche weiteren Vorrechte der Generalanwalt genießt und welche Bedeutung die Immunität und sonstigen Vorrechte für die Rechtsstellung des Generalanwalts insgesamt haben.

## 1. Telos der Immunität der Generalanwälte

Die Generalanwälte sollen durch ihre Immunität vor der Einflussnahme mittels Androhung oder Durchführung von gerichtlichen Verfahren seitens der Mitgliedstaaten der Union geschützt werden. Doch Schutzsubjekt der Immunität ist nicht der Generalanwalt selbst,<sup>540</sup> sondern hinter der Immunität steht der Schutz eines funktionierenden Gerichtshofs als ein Organ unabhängiger Rechtsprechung. Dafür ist unter anderem die Wahrung des Ansehens des Gerichtshofs bedeutsam. Eine Immunität ist zum Erreichen dieser Zwecke geboten, da Generalanwälte an Verfahren beteiligt sind, die Mitgliedstaaten (negativ) betreffen können. Es besteht daher grundsätzlich ein Interesse der Mitgliedstaaten daran, steuernd auf die Rechtsprechung einwirken zu können. Die Gefahr, dass diese Interessen tatsächlich durchgesetzt werden, ergibt sich, indem die Generalanwälte der Hoheitsgewalt dieser Mitgliedstaaten unterworfen sind, entweder, weil sie Staatsangehöriger eines Mitgliedstaates sind (Personalhoheit) oder sie sich in einem Mitgliedstaat aufhalten (Gebietshoheit). Dabei sind die Generalanwälte als Mitglieder einer supranationalen Gerichtsbarkeit, im Gegensatz zu nationalen Richtern, nicht Mitglieder derjenigen Gerichtsbarkeit, derer Hoheitsgewalt sie unterworfen sind.

Der Generalanwalt ist in diesem Kontext eine gewisse Sonderposition, indem er im Gegensatz zu den Richtern nicht selbst über die verbindlichen Entscheidungen gegenüber den Mitgliedstaaten abstimmt. Gleichwohl nimmt er mittels der Schlussanträge unverbindlichen Einfluss auf die Urteile<sup>541</sup> und ist damit ein Teil der Aufgabenerfüllung des Gerichtshofs, die durch Immunität gerade gesichert werden soll. Die potenzielle, unerwünschte Mitbestimmung der Mitgliedstaaten und damit einhergehende Gefährdung der unabhängigen Rechtsprechung des Gerichtshofs wäre im Falle der Generalanwälte, im Vergleich zu den Richtern, zwar nur eine mittelbare und unverbindliche. Gleichwohl wäre sie wohl vergleichbar effektiv: Die Richter haben zwar ein Stimmrecht, entscheiden jedoch nur in einem Kollegium. Hier müsste also über diverse Richter Kontrolle ausgeübt werden. Ein Generalanwalt gibt eigenständig sein Gutachten ab und hat dabei freies Ermessen – seine Schlussanträge werden publiziert, niemand kann gegen sie stimmen.

---

540 Gaissert, Der Generalanwalt, eine unabdingbare Institution am Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften?, S. 42.

541 Siehe zu dem möglichen Einfluss der Schlussanträge unten Kapitel 4: C.I.

Zusammenfassend soll die Immunität sicherstellen, dass der Generalanwalt seine Aufgaben unabhängig wahrnehmen kann. Damit dient die Immunität der Funktionsfähigkeit des Gerichtshofs. Zudem wird das Ansehen des Generalanwalts geschützt, da es selbigen schaden würde, wenn Mitglieder des Gerichtshofs sich selbst vor einem Gericht verantworten müssten.

## 2. Sachlicher Umfang

Auf Basis der Ziele der Immunität ist Art. 3 i.V.m. Art. 8 EuGH-Satzung darauf zu untersuchen, welche Handlungen des Generalanwalts und welche Gerichtsbarkeiten umfasst sind.

### a) Umfasste Handlungen

Im sachlichen Geltungsbereich von Immunitäten ist stets zwischen dienstlichen und privaten Handlungen eines Amtsträgers zu differenzieren. Handlungen sind dienstlicher Natur, wenn sie im Rahmen der Aufgaben der Union vorgenommen werden.<sup>542</sup> Davon sind nicht nur hoheitliche Akte umfasst, sondern auch tatsächliches Handeln. Demgegenüber sind alle übrigen Handlungen, die keine amtsbezogenen Aufgaben wahrnehmen, privat.

### aa) Privilegierung dienstlicher Handlungen

Dienstliche Handlungen sind als kleinster gemeinsamer Nenner stets von den Immunitäten eines Amtsträgers geschützt.<sup>543</sup> Aufgrund der dienstlichen Immunität kann der Generalanwalt seine Aufgaben am Gerichtshof erfüllen, ohne dafür gerichtliche Verfolgung befürchten zu müssen. Gäbe es diese Gewährleistung nicht, wären die Unabhängigkeit des Generalanwalts und die Funktionsfähigkeit des Gerichtshofs gefährdet. Art. 3 EuGH-Sat-

---

542 EuGH, Urteil v. 11.7.1968, Rs. C-5/68 (Sayag u.a. / Leduc u.a.), ECLI:EU:C:1968:42, Slg. 1968, 575, 600.

543 *Wägenbaur*, Satzung und Verfahrensordnungen des Gerichtshofs und des Gerichts der Europäischen Union, Art. 3 EuGH-Satzung, Rn. I; *Bächle*, Die Rechtsstellung der Richter am Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften, S. III; Vgl. *Grabitz/Hilf/Nettesheim-Athen/Dörr*, Art. 343 AEUV, Rn. 104.

zung könnte so ausgelegt werden, dass der Immunitätsschutz schon bei diesen dienstlichen Handlungen endet und private Handlungen nicht mehr erfasst.

#### (1) Vergleich mit Immunitäten außerhalb des Gerichtshofs

Ein sachlich über dienstliche Tätigkeiten hinausgehender Immunitätsschutz wäre im Kontext vergleichbarer internationaler Immunitätsregelungen ungewöhnlich. Grundsätzlich sind Beamte und sonstige Bedienstete der Union jedweden Ranges gem. Art. 11 lit. a) des Protokolls Nr. 7 über die Vorrechte und Befreiungen der Europäischen Union<sup>544</sup> lediglich bezüglich ihrer in amtlicher Eigenschaft vorgenommenen Handlungen von der Gerichtsbarkeit befreit – also nicht hinsichtlich ihrer privaten Handlungen.<sup>545</sup>

Eine solche Wertung ergibt sich auch aus der Rechtsstellung der Richter. Über Art. 8 EuGH-Satzung werden die Immunitätsregelungen für die Richter des Gerichtshofs vorbehaltlos auf die Generalanwälte übertragen. Eine Auslegung der Immunität der Generalanwälte betrifft also gleichermaßen die Immunität der Richter des Gerichtshofs, sodass ein Vergleich zu anderen internationalen Richtern gezogen werden kann. Vorbild für internationale Immunitäten ist das Diplomatenrecht. Nach Art. 31 WÜD<sup>546</sup> genießen Diplomaten sowohl private als auch dienstliche Immunität. Die Immunitäten internationaler Richter außerhalb der Union sind an die diplomatenrechtliche Regelung angelehnt oder nehmen auf diese direkten Bezug.

Die Richter des EGMR – und sogar ihre Familienmitglieder – genießen hingegen gem. Art. 51 EMRK i.V.m. Art. 1 des Sechsten Protokolls zum Allgemeinen Abkommen über die Vorrechte und Befreiungen des Europarats<sup>547</sup> auch private Immunität, indem ohne eine Einschränkung auf einen Amtsbezug auf die diplomatischen Immunitäten verwiesen wird.<sup>548</sup>

---

544 Protokoll Nr. 7 über die Vorrechte und Befreiungen der Europäischen Union vom 8. April 1965, konsolidierte Fassung in Abl. EU 2012 C 326/266.

545 Siehe bspw. für die Kommissionsmitglieder *Braukmann*, Die EU-Kommissare, S. 187 f.

546 Wiener Übereinkommen über diplomatische Beziehungen vom 6. August 1964.

547 BGBl. 2001 II 564.

548 Darüber hinaus wäre eine Immunität lediglich für Amtshandlungen eines minderjährigen Kindes inhaltsleer. Wird also Immunität für Familienmitglieder gewährt, muss diese auch privat greifen.

Weniger eindeutig ist die Immunität der Richter des IGH und des IstGH geregelt. Art. 19 IGH-Statut<sup>549</sup> für die Richter des IGH und Art. 48 Abs. 2 Rom-Statut<sup>550</sup> für die Richter des IstGH nehmen ebenfalls Bezug auf diplomatische Immunitäten. Jedoch ist dem Wortlaut beider Normen zufolge die diplomatische Immunität auf die Wahrnehmung „der Geschäfte des Gerichtshofs“ bzw. „ihres Amtes“ beschränkt, wodurch die Richter wohl nur funktionelle Immunität zu genießen scheinen. Gleichwohl wird die missglückte Formulierung des Art. 48 Abs. 2 Rom-Statut vornehmlich auf teleologischer Basis extensiv ausgelegt und die Immunität der Richter auch als für private Handlungen bestehend verstanden.<sup>551</sup> Selibiges gilt wohl auch für Art. 19 IGH-Statut.<sup>552</sup>

Wäre den Richtern und Generalanwälten des Gerichtshofs eine Immunität auch bzgl. ihrer privaten Handlungen zugestanden, so würde sich diese mit den Immunitäten der Richter des IstGH, des EGMR und des IGH decken. Dieser Kontext spricht daher für eine solche weite Auslegung des EuGH-Statuts.

## (2) Schutz des Ansehens des Gerichtshofs

Es wird teilweise vertreten, der Sinn und Zweck des Art. 3 EuGH-Statut spreche gegen eine private Immunität.<sup>553</sup> Zumindest aus dem Schutz des Ansehens des Gerichtshofs ergibt sich nicht das Erfordernis einer privaten

---

549 „Die Mitglieder des Gerichtshofs genießen bei der Wahrnehmung ihres Amtes diplomatische Vorrechte und Immunitäten.“

550 „Die Richter [...] geniessen bei der Wahrnehmung der Geschäfte des Gerichtshofs oder in Bezug auf diese die gleichen Vorrechte und Immunitäten wie Chefs diplomatischer Missionen.“

551 *Beresford*, The Privileges and Immunities of the International Criminal Court, San Diego Int'l L.J. 83 (2002), S. 83, 110–113; *Ambos*, Rome Statute of the International Criminal Court, Art. 48 Rome Statute, Rn. 6; *Schabas*, The International Criminal Court, Art. 48 Rome Statute, S. 788; *Koster*, Immunität internationaler Richter, S. 143.

552 *Koster*, Immunität internationaler Richter, S. 128–135; a.A. Zimmermann/Tams/Oellers-Frahm-Anderson, Art. 19 ICJ-Statute, Rn. 16; Gerade zwischen IGH und IstGH differenzierend *Beresford*, The Privileges and Immunities of the International Criminal Court, San Diego Int'l L.J. 83 (2002), S. 83, 110–113; Ebenfalls zwischen IGH und IstGH unterscheidend *Ambos*, Rome Statute of the International Criminal Court, Art. 48 Rome Statute, Rn. 7.

553 *Wägenbaur*, Satzung und Verfahrensordnungen des Gerichtshofs und des Gerichts der Europäischen Union, Art. 3 EuGH-Satzung, Rn. 1; *Wägenbaur*, Court of Justice of the European Union, Art. 3 Stat, Rn. 2.

Immunität der EuGH-Mitglieder. Die private Immunität ist eine erhebliche Einschränkung<sup>554</sup> anderer rechtsstaatlicher Prinzipien, wie dem Interesse Geschädigter an einer gerichtlichen Verfolgung, sodass an sie erhöhte Ansprüche zu stellen sind. Unbestritten würde es dem Ansehen des Gerichtshofs schaden, wenn gegen ein Mitglied während seiner Tätigkeit für den Gerichtshof wegen einer Straftat ermittelt werden würde. Gleichwohl ist ein solcher Ansehensschaden deutlich unter der Schwelle, die eine private Immunität rechtfertigt, wie etwa für ein Staatsoberhaupt, das eine wesentliche integrative und repräsentative Funktion ausübt.<sup>555</sup>

## bb) Schutz auch privater Handlungen

Art. 3 EuGH-Satzung könnte also so verstanden werden, dass er nur dienstliche Handlungen erfasst. Jedoch ist zu untersuchen, ob die Immunität stattdessen auch auf private Handlungen zu erstrecken ist.

### (1) Wortlaut und Systematik

Nach Art. 3 Abs. 1 S. 1 EuGH-Satzung i.V.m. Art. 8 EuGH-Satzung sind Generalanwälte „keiner Gerichtsbarkeit unterworfen“. Es wird mithin nicht differenziert, auf welchen Handlungen, dienstlich oder privat, ein Gerichtsverfahren basiert. Art. 3 Abs. 1 S. 2 EuGH-Satzung, der sich auf die Immunität nach Ende der Amtszeit bezieht, erwähnt demgegenüber ausdrücklich die „in amtlicher Eigenschaft vorgenommenen Handlungen“, woraus sich schließen lässt, dass Satz 1 gerade nicht nur in der amtlichen Eigenschaft vorgenommene, sondern auch private Handlungen umfassen soll.

---

554 Aufgrund der zeitlichen Begrenzung der privaten Immunität ist die Abbedingung als eine Stundung zu verstehen.

555 Offenkundig erschöpft sich die Begründung für die Immunität eines Staatsoberhauptes nicht im Schutz des Ansehens des Amtes.

## (2) Erforderlichkeit privater Immunität

Eine private Immunität der EuGH-Mitglieder ist zudem erforderlich, um die Funktionsfähigkeit des Gerichtshofs effektiv zu gewährleisten.<sup>556</sup> Zunächst könnte ein Generalanwalt durch eine Verfolgung einer privaten Handlung oder gar Inhaftierung daran gehindert werden, seine Tätigkeit insgesamt auszuüben. Es sind jedoch auch Einflussnahmen von geringerer Schwere als komplette Verhinderungen der Amtstätigkeiten auf Basis privater Handlungen möglich. Der Generalanwalt soll unbeeinflusst in der Lage sein, jeden Inhalt in seinen Schlussanträgen auszuformulieren, ohne die Angst zu haben, dafür gerichtlich verfolgt zu werden. Ein Widerspruch könnte außerdem auftreten, wenn der Gerichtshof den Schlussanträgen folgt. Als Gericht, dessen Urteile unanfechtbar sind, soll die Rechtmäßigkeit dieser Urteile nicht im Rahmen eines gerichtlichen Verfahrens gegen einen Generalanwalt mittelbar in Frage gestellt werden. Bei den Schlussanträgen handelt es sich jedoch um dienstliche Äußerungen, sodass insofern eine dienstliche Immunität ausreichend wäre. Doch der Schutz des Willensbildungsprozesses bedarf der privaten Immunität. Ein Generalanwalt soll nicht nur zu jedem Ergebnis kommen dürfen, sondern auch der Weg zu diesem Ergebnis soll ohne unangemessene Beeinflussung<sup>557</sup> sein. Dieser Aspekt (richterlicher) Unabhängigkeit ist auch für den Generalanwalt in den Verträgen ausgestaltet und hat einen außerordentlich großen Stellenwert für die Vertragsstaaten.<sup>558</sup> Entsprechend hat die französische Delegation bei Gründung der EGKS und des Gerichtshofs betont, dass die Immunität die Unabhängigkeit der Gerichtshofsmitglieder schützen solle.<sup>559</sup> Für eine vollständige Freiheit von Beeinflussung reicht eine bloße dienstliche Immunität nicht aus. Ein Mitgliedstaat könnte einen Generalanwalt missbräuchlich der Bedrohung einer (konstruierten) rechtlichen Verfolgung aussetzen, um für den Mitgliedstaat vorteilhafte Entscheidungen zu erzwingen.

Diesem Missbrauchsgedanken könnte man einerseits entgegenhalten, dass eine derartige Gefahr schlicht nicht bestehe, und andererseits die

---

556 So auch *Pichler*, Der Generalanwalt beim Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften, S. 72.

557 Freilich gibt es Beeinflussungen, die im Gerichtssystem vorgesehen und erwünscht sind, wie etwa die Plädoyers der Parteien oder Äußerungen in der Literatur.

558 Siehe zur Unabhängigkeit der Generalanwälte Kapitel 4: A.I.

559 Delegation des Ministeriums für Auswärtige Angelegenheiten der französischen Republik, Bericht der französischen Delegation über Gründung der EGKS, S. 27.



Folgen eines solchen Missbrauchs unbedeutend für die Funktionsfähigkeit des Gerichtshofs wären. So könnte man annehmen, dass innerhalb der Europäischen Werteunion ein Vertrauen zwischen den rechtsstaatlich organisierten Mitgliedstaaten besteht, keine Scheinprozesse gegen Richter oder Generalanwälte zu führen. Während dieser Idealismus gerechtfertigt sein mag, spricht er nicht dagegen, dennoch Vorsichtsmaßnahmen zu treffen – ansonsten bräuchte es auch nicht das Verfahren nach Art. 7 EUV. Was die Bedeutung für die Funktionsfähigkeit des Gerichtshofs anbelangt, hätte eine missbräuchliche Steuerung eines Richters oder Generalanwalts unter Umständen keine Auswirkungen auf das ergehende Urteil. Generalanwälte entscheiden nicht verbindlich. Richter entscheiden am Gerichtshof im Kollegium, sodass sie im Zweifel überstimmt werden können. Gleichwohl kann einem Richter die entscheidende Stimme zukommen, zumal mehrere Richter gleichzeitig beeinflusst werden können. Davon abgesehen ist es aber auch wichtig, die Prinzipien der richterlichen Unabhängigkeit und der Unabhängigkeit der Generalanwälte an sich zu schützen. Als grundlegender Wert einer rechtsstaatlichen Gerichtsbarkeit darf die richterliche Unabhängigkeit nicht bloß deswegen als nicht schützenswert eingestuft werden, weil ihre Missachtung im Einzelfall eventuell zu keinem anderen Ergebnis führen würde.

### (3) Erhöhte Schutzbedürftigkeit als Unionsbeamte und internationale Richter

In der richterlichen Unabhängigkeit als zentrale Gewährleistung einer funktionierenden Gerichtsbarkeit liegt der entscheidende Grund, warum das Schutzniveau gegenüber Beamten der Europäischen Union erhöht sein muss. Auch Beamte der Europäischen Union treffen als Bedienstete einer supranationalen Organisation extraterritoriale Entscheidungen und berühren so die Interessen der Mitgliedstaaten. Jeder Beamte der Europäischen Union ist der Gefahr einer Beeinflussung durch einen Mitgliedstaat ausgesetzt – beispielsweise, wenn ein Mitgliedstaat die Genehmigung einer Beihilfe oder Gewährung einer Subvention erwirken möchte. Doch gibt es zum einen Kontrollmechanismen innerhalb der Organe, um derartige Übervorteilungen durch Parteilichkeit zu verhindern. Daneben stehen Akte der Unionsorgane einer Kontrolle durch den Gerichtshof offen, welcher die endgültigen, verbindlichen Handlungen der EU-Beamten auf ihre Rechtmäßigkeit überprüfen kann. Für Entscheidungen des Gerichtshofs steht ein solcher Rechtsweg nicht offen, sodass die Unabhängigkeit der überprüfenden

den Richter einen deutlich größeren Stellenwert hat als die der übrigen Beamten.

Das „Ob“ der gerichtlichen Tätigkeit soll nicht unerwähnt bleiben. Nicht nur könnte ohne private Immunität ein Richter in seiner Entscheidung beeinflusst werden, sondern durch eine Inhaftierung könnte er an seiner Tätigkeit für den Gerichtshof insgesamt gehindert werden. Auch diese Gefahr trifft die übrigen EU-Beamten. Beide Personengruppen könnten in diesem Fall durch eine andere Person ersetzt werden. Doch abgesehen von besonders hochrangigen Beamten, sind die Beamtenpositionen deutlich weniger personengebunden als die Posten beim Gerichtshof. Beamte werden in erster Linie objektiviert ausgewählt.<sup>560</sup> Demgegenüber werden die EuGH-Mitglieder in einem politischen Prozess ausgewählt, sodass der Amtstätigkeit einer konkreten Person ein größeres Gewicht und Interesse seitens der Mitgliedstaaten zukommt.

All diese Argumentationen der richterlichen Unabhängigkeit treffen auch auf die Richter des IGH und des IstGH zu. Nichtsdestotrotz kommt diesen Richtern keine private Immunität zugute. Daraus darf aber nicht geschlossen werden, dass die Regelung der EuGH-Satzung identisch auszulegen ist. Zwar mögen die übrigen internationalen Regelungen Vorbild gewesen sein, jedoch wurde die EuGH-Satzung diesen nicht identisch nachempfunden – schon erkennbar daran, dass die EuGH-Satzung nicht auf das Diplomatenrecht verweist, sondern in sich abschließend ist. Als neuere Regelung weicht die EuGH-Satzung bewusst von den Satzungen der internationalen Gerichtshöfe ab und verbessert insoweit die mit Blick auf den Telos nicht vollständig überzeugenden Regelungen.<sup>561</sup> Im Übrigen ist zu bedenken, dass auch die Immunitätsregelung des EGMR eine private Immunität vorsieht und die bloße dienstliche Immunität an IGH und IstGH einer deutlich schwierigeren zwischenstaatlichen Konsensfindung geschuldet sein könnte.

---

<sup>560</sup> Siehe Art. 27 ff. BSt.

<sup>561</sup> Auch *Doehring*, Zur Rechtsstellung internationaler Richter, FS Walter Rudolf, S. 35, 40 ist der Ansicht, dass die fehlende persönliche Immunität an internationalen Gerichten ein Mangel sei. *Bächle*, Die Rechtsstellung der Richter am Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften, S. 114 weist bzgl. eines anderen Aspekts des Immunitätsumfangs darauf hin, dass die Mängel des IGH-Statuts gerade nicht in das Unionsrecht übernommen wurden.

## cc) Zwischenergebnis

Der Wortlaut des Art. 3 EuGH-Satzung ermöglicht es, auch private Handlungen des Generalanwaltes unter den Schutz der Immunität zu stellen. Dafür spricht auch die Abgrenzung zu Art. 3 Abs. 1 S. 2 EuGH-Satzung. Eine solche Auslegung des Art. 3 EuGH-Satzung stünde zwar im Widerspruch zu den Immunitäten der Beamten und übrigen Bediensteten der Union sowie der Mitglieder internationaler Gerichtshöfe. Jedoch sind die Generalanwälte und Richter am Gerichtshof gerade besonders gestellte Ämter, welche nicht hinreichend vergleichbar mit sonstigen Positionen in der Europäischen Union sind. Auch die Immunitätsregelungen anderer (internationaler) Gerichtshöfe sollten nicht dazu führen, den der Rechtsstellung des Generalanwalts entsprechenden Immunitätsschutz zu reduzieren. Mit Blick auf den Sinn und Zweck der Immunitäten scheint gerade auch der Schutz privater Handlungen notwendig, um die Unabhängigkeit der Richter und Generalanwälte zu sichern. Art. 3 EuGH-Satzung ist daher auch auf private Handlungen anzuwenden.

## b) Betroffene Gerichtsbarkeiten

Die Immunität besteht nach Art. 3 Abs. 1 S. 1 EuGH-Satzung für sämtliche Gerichtsbarkeiten. Es ist mithin unerheblich, ob ein Gerichtsverfahren zivilrechtlicher<sup>562</sup> oder strafrechtlicher Art ist, nur im Eilrechtsschutz erfolgt oder der Generalanwalt bloß als Zeuge beteiligt werden soll.<sup>563</sup> Über den deutschen Wortlaut hinaus sollte die Befreiung auch auf Maßnahmen von Verwaltungsbehörden ausgedehnt werden.<sup>564</sup> Ansonsten läge es in den Händen nationaler Zuständigkeitsregelungen, welche Maßnahmen von einem Gericht und welche von einer Behörde, z.B. einer Staatsanwaltschaft, angeordnet werden. Beim Schutz vor gerichtlichen Maßnahmen sollte es jedoch nicht auf die Binnenorganisation der Mitgliedstaaten ankommen.<sup>565</sup> Dieser Schutz des Art. 3 Abs. 1 S. 1 EuGH-Satzung besteht im gesamten

562 *Klinke*, Der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften, Rn. 41.

563 *Groeben/Schwarze/Hatje-Hackspiel*, Art. 3 EuGH-Satzung, Rn. 5.

564 Unter Verweis auf den französischen Wortlaut der Norm *Gaissert*, Der Generalanwalt, eine unabdingbare Institution am Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften?, S. 41; Für die Beamten der Union *Grabitz/Hilf/Nettesheim-Athen/Dörr*, Art. 343 AEUV, Rn. 103.

565 *Grabitz/Hilf/Nettesheim-Athen/Dörr*, Art. 343 AEUV, Rn. 103.

Gebiet der Union,<sup>566</sup> mithin gegenüber sämtlichen mitgliedstaatlichen Gerichten. Auch in seinem Heimatstaat genießt der Generalanwalt die volle Immunität<sup>567</sup> – eine mit Blick auf Sinn und Zweck des Art. 3 EuGH-Satzung erforderliche Abweichung von der Diplomatenimmunität und Immunität internationaler Richter außerhalb des Gerichtshofs.<sup>568</sup> Generalanwälte sind keine Interessenvertreter ihrer Heimatstaaten, sondern sind von ihnen unabhängig. Ihre Immunität soll nicht die Wahrnehmung der Interessen eines Mitgliedstaates oder dessen Partizipation am Gerichtshof schützen, sondern die Funktionsfähigkeit des Gerichtshofs als supranationales Organ der Rechtsprechung. Folgerichtig darf ein Mitgliedstaat nicht über die Immunität „seines“ Generalanwalts disponieren, sondern muss sie gleichermaßen achten.

Hinsichtlich Verfahren vor dem Gerichtshof der Europäischen Union selbst gilt die Immunität im Grundsatz ebenfalls, wobei anzuzweifeln ist inwiefern der Generalanwalt überhaupt Partei eines Verfahrens vor dem Gerichtshof sein könnte (siehe zur Amtshaftung des Generalanwalts unten VIII.). Ausgenommen ist, aufgrund alternativer Aushöhlung der Vorschrift, das Amtsenthebungsverfahren nach Art. 6 EuGH-Satzung.

### 3. Zeitlicher Umfang

Nach Art. 3 Abs. 1 S. 2 EuGH-Satzung besteht die Befreiung von der Gerichtsbarkeit für dienstliche Handlungen auch noch nach Ende der Amtszeit fort. Umgekehrt ergibt sich daraus, dass die Immunität für private Handlungen mit der Amtszeit endet. Dies folgt schon aus dem Sinn und Zweck der privaten Immunität, denn diese soll nicht die Ausführung der privaten Handlungen, sondern die Funktionsfähigkeit des Gerichtshofs gewährleisten. Diese Funktionsfähigkeit ist nicht davon beeinflusst, für welche privaten Handlungen der Generalanwalt nachträglich belangt werden kann, solange der Generalanwalt während seiner Amtszeit nicht in seiner unabhängigen Tätigkeit durch gerichtliche Verfolgung beeinflusst wird. Die dienstlichen Handlungen sollen dem Generalanwalt jedoch nach seinem Ermessen frei ermöglicht werden, sodass diese auch nach Ende der Amtszeit sanktionsfrei bleiben müssen. Diese Differenzierung der zeitli-

---

566 Groeben/Schwarze/Hatje-Hackspiel, Art. 3 EuGH-Satzung, Rn. 3.

567 Eichler, Zur Stellung der Richter in überstaatlichen Gemeinschaften, NJW 1953, S. 1043, 1045.

568 So auch Bächle, Die Rechtsstellung der Richter am Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften, S. 114.

chen Wirkung entspricht dem Völkergewohnheits- und Diplomatenrecht, soweit private Immunität gewährt wird, vgl. Art. 39 Abs. 2 WÜD.

#### 4. Aufhebung

Das Plenum des Gerichtshofs kann die Immunität gem. Art. 3 Abs. 2 S. 1 EuGH-Satzung jederzeit eigeninitiativ<sup>569</sup> und vollständig<sup>570</sup> aufheben. Dies ist mangels entsprechender Beschränkung auch noch nach Ende der Amtszeit möglich. Art. 3 Abs. 3 EuGH-Satzung gibt lediglich vor, dass der Generalanwalt in Strafverfahren nur vor ein Gericht gestellt werden darf, das national für höchste Richter zuständig wäre. Die Entscheidung des Immunitätsverzichts betrifft jeweils einen konkreten Sachverhalt und ergeht nicht pauschal.<sup>571</sup>

Nachvollziehbarerweise nimmt der betreffende Generalanwalt an der Abstimmung über die Aufhebung der Befreiung nicht teil, sondern wird lediglich in der Plenarsitzung angehört. Darüber hinaus ist auch im Übrigen kein Generalanwalt an der Sitzung des Plenums beteiligt.<sup>572</sup> Hinsichtlich der Rechtsstellung der Generalanwälte ist die Übertragung der Entscheidung auf das Plenum nicht schlüssig.<sup>573</sup> Bei dem Verzicht auf die Immunität eines Mitglieds des Gerichtshofs der Europäischen Union handelt es sich um kein normales Verfahren im Rahmen der Rechtsprechung des Gerichtshofs, in dem die entsprechende Aufgabenverteilung zwischen den Richtern und Generalanwälten greifen würde. Stattdessen handelt es sich um eine zunächst interne Angelegenheit des Gerichtshofs, bzgl. derer über den Willen des Gerichtshofs und seine Interessen als Organ entschieden wird. Zwar haben auch externe, nationale Stellen ein Interesse an der

569 *Wägenbaur*, Court of Justice of the European Union, Art. 3 Stat, Rn. 6 weist zurecht daraufhin, dass Art. 3 EuGH-Satzung keinen Antrag von Außen vorsieht.

570 Ehemals war umstritten, ob auch die Immunität bzgl. Amtshandlungen und außerhalb Strafverfahren aufgehoben werden dürfte, siehe dazu ausführlich *Gaissert*, Der Generalanwalt, eine unabdingbare Institution am Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften?, S. 42–44.

571 *Groeben/Schwarze/Hatje-Hackspiel*, Art. 3 EuGH-Satzung, Rn. 9; *Wägenbaur*, Court of Justice of the European Union, Art. 3 Stat, Rn. 8.

572 Das Plenum besteht aus allen Richtern des Gerichtshofs, ohne die Generalanwälte, *Groeben/Schwarze/Hatje-Hackspiel*, Art. 16 EuGH-Satzung, Rn. 7. Entsprechend auch die Regelung über das Quorum im Plenum, siehe Art. 17 Abs. 4 EuGH-Satzung.

573 Die Richter des EuG sind nicht zu beteiligen, sondern nur anzuhören gem. Art. 3 Abs. 2 S. 2 EuGH-Satzung, da der EuGH gegenüber dem EuG gerade eine Kontrollinstanz darstellt, die EuG-Richter mithin gerade nicht gleichrangig sind.

Entscheidung über die Immunität, doch unmittelbar betroffen ist zunächst nur die Rechtsstellung des entsprechenden Mitglieds des Gerichtshofs. Die Generalanwälte sind gleichrangige Träger der Immunität neben den Richtern – sie sollten daher in gleichem Maße wie die Richterschaft an der Entscheidung über die Aufhebung der Immunität beteiligt sein.

Dieser Wertung folgend wurde im Rahmen der Amtsenthebung nach Art. 6 EuGH-Satzung vorgesehen, dass die Richter und Generalanwälte gemeinsam eine einstimmige Entscheidung treffen. Aus diesem Einstimmigkeitserfordernis des Art. 6 EuGH-Satzung könnte gefolgert werden, dass auch Art. 3 EuGH-Satzung Einstimmigkeit vorsehen sollte, falls die Generalanwälte beteiligt werden würden. Jedoch ist das erhöhte Quorum dem Umstand geschuldet, dass die Auswirkungen auf die Rechtsstellung innerhalb des Gerichtshofs im Rahmen der Amtserhebung erheblicher sind als im Falle der Immunitätsaufhebung, sodass eine Beteiligung der Generalanwälte nicht zwingend mit einem Einstimmigkeitserfordernis zu verbinden ist.

Inhaltlich nimmt das Plenum eine Abwägung zwischen dem öffentlichen Interesse an der gerichtlichen Verfolgung<sup>574</sup> und den Interessen der Union vor,<sup>575</sup> die verschiedentlich ausfallen kann und sich kaum pauschalisieren lässt. Da die Immunität nicht die individuellen Interessen des betreffenden Generalanwalts schützen soll,<sup>576</sup> werden diese Belange nicht in die Entscheidungsfindung einbezogen. Auf Seiten der Unterwerfung unter die Gerichtsbarkeit stehen berechnete Interessen des Mitgliedstaates und der Kläger. Dem gegenüber steht das Interesse der Union, die Funktionsfähigkeit des Gerichtshofs und dessen Ansehen zu schützen. Hinsichtlich der Abgeordneten des Europäischen Parlaments wird vertreten, die Aufhebung habe stets zu erfolgen, wenn die Funktionsfähigkeit des Parlaments nicht gefährdet ist.<sup>577</sup> Während jedoch das Europäische Parlament aus vielen Abgeordneten besteht, sodass die Verhinderung eines Abgeordneten kaum ins Gewicht fällt, verfügt der Gerichtshof über nur wenige Mitglieder. Infolgedessen ist die Funktionsfähigkeit des Gerichtshofs schon geschwächt, wenn

---

574 Wägenbaur, Satzung und Verfahrensordnungen des Gerichtshofs und des Gerichts der Europäischen Union, Art. 3 Satzung-EuGH, Rn. 2 spricht insoweit von den „Belangen des betroffenen Richters“, wobei es sich um die Durchführung eines gerichtlichen Verfahrens handelt.

575 Pichler, Der Generalanwalt beim Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften, S. 73.

576 Vgl. Art. 17 Abs. 1 Vorrechte-Prot. Siehe auch Gaissert, Der Generalanwalt, eine unabdingbare Institution am Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften?, S. 42.

577 Grabitz/Hilf/Nettesheim-Athen/Dörr, Art. 343 AEUV, Rn. 88.

ein einziges Mitglied, sei es aufgrund von Krankheit oder anderer Faktoren, vorübergehend ausfällt. Eine dem Europäischen Parlament ähnliche Praxis ist daher wohl für den Gerichtshof nicht sachgemäß.

Entsprechend gibt es Hinweise auf hohe Ansprüche des Gerichtshofs an die Begründung eines Antrags zur Immunitätsaufhebung. Zwar wurde von den zehn im Zeitraum von 2004 bis 2013 beantragten Immunitätsaufhebungen nur einem Antrag nicht vollständig entsprochen. Jedoch handelte es sich bei den neun antragsgemäßen Immunitätsaufhebungen um Anträge der Mitglieder des Gerichtshofs selbst. Im zehnten Fall wurde die Immunität nur in dem auch vom Gerichtshofsmitglied begehrten Umfang aufgehoben und der darüber hinausgehende Antrag Dritter abgewiesen. Der Gerichtshof ließ es für diese Begrenzung der Immunitätsaufhebung bereits ausreichen, dass er die negativen Auswirkungen auf die Interessen der Union nicht abschätzen konnte – im Zweifel übt der Gerichtshof also wohl Zurückhaltung.<sup>578</sup> Zwischen 2014 und April 2022 wurde nur einmal die Immunität eines Generalanwalts aufgehoben. In diesem Fall hat *Yves Bot* die Aufhebung seiner Immunität beantragt, damit er als Zeuge vor dem *Tribunal de grande instance de Paris* aussagen konnte.<sup>579</sup>

Für die strafrechtliche Verfolgung ist zu beachten, dass der Schutz des Ansehens des Gerichtshofs sogar gebietet, dass sich der betreffende Generalanwalt für seine (behauptete) Straftat verantworten muss und sich nicht in den Schutz ausgerechnet des Gerichtshofs der Europäischen Union zurückziehen kann.<sup>580</sup> Bei der Verfolgung schwerer Delikte, etwa Tötungsdelikten, ist das Interesse an der Strafverfolgung besonders groß, wohinter die Funktionsfähigkeit des Gerichtshofs regelmäßig wird zurücktreten müssen. Bei leichteren Delikten ist das Strafinteresse zwar ungleich geringer, jedoch wird die Funktionsfähigkeit durch ein kurzes Verfahren, in dem lediglich eine geringe Geldstrafe droht, kaum beeinträchtigt – auch in diesen Fällen kann man also zum Abwägungsergebnis der Aufhebung der Immunität kommen.

578 Zu den zehn Aufhebungen der Immunität zwischen 2004 und 2013 insgesamt Transparency International – EU Office, The European Union Integrity System, S. 125.

579 Dies ergibt sich aus dem Sitzungsprotokoll der Generalversammlung vom 2. Februar 2016, welches dem Verfasser auszugsweise vorliegt.

580 *Wägenbaur*, Court of Justice of the European Union, Art. 3 Stat, Rn. 7.

Der Gerichtshof kann in die Abwägung grundsätzlich nicht einbeziehen, inwiefern das gerichtliche Verfahren Aussicht auf Erfolg hat.<sup>581</sup> Dadurch würde in die Kompetenzbereiche der nationalen Gerichte eingegriffen werden, zumal der Gerichtshof auch fachlich nicht in der Lage ist, eine Prüfung des nationalen Rechts vorzunehmen. Auszunehmen sind lediglich Fälle, in denen das begehrte Gerichtsverfahren offensichtlich missbräuchlich und konstruiert ist, um dem Generalanwalt, dem Gerichtshof und/oder der Europäischen Union insgesamt zu schaden.

Eine anderweitige Außerkraftsetzung der Immunität ist nicht vorgesehen. Insbesondere darf der Generalanwalt ebenso wenig wie sein Heimatstaat selbst auf seine Immunität verzichten,<sup>582</sup> da nicht seine persönlichen Interessen durch die Immunität geschützt werden, sondern diejenigen des Gerichtshofs.

## 5. Sonstige Befreiungen und Vorrechte

Nach Art. 3 Abs. 4 EuGH-Satzung<sup>583</sup> genießt der Generalanwalt die weiteren Vorrechte und Befreiungen nach Art. 11-14 und 17 des Protokolls über die Vorrechte und Befreiungen der Europäischen Union<sup>584</sup> (folgend: „Vorrechte-Prot“). Art. 11 lit. a) Vorrechte-Prot normiert zunächst dienstliche Immunität, die jedoch von der weiter reichenden Immunität nach Art. 3 EuGH-Satzung verdrängt wird. Art. 11 lit. a)-e) Vorrechte-Prot erleichtern es den Generalanwälten, ihre Residenz innerhalb der Europäischen Union zu verlegen, in Fällen der Generalanwälte im Ergebnis nach Luxemburg, dem Sitz des Gerichtshofs. So unterliegen der Generalanwalt und seine Familie selbst keinen Einwanderungsbeschränkungen und Meldepflichten. Zudem ist dem Generalanwalt die (zollfreie) Einfuhr von Währungen,

---

581 Vgl. *Pichler*, Der Generalanwalt beim Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften, S. 73 m.w.N. Vgl. für die Aufhebung der Immunität eines Abgeordneten des Parlaments EuGH, Urteil v. 17.9.2020, Rs. C-12/19 P (*Troszczynski/Parlament*), ECLI: EU:C:2020:725, Rn. 57, 58 sowie GA Pikamäe, Schlussanträge v. 2.4.2020 in der Rs. C-12/19 P (*Troszczynski/Parlament*), ECLI:EU:C:2020:258, Rn. 80, 81.

582 Groeben/Schwarze/Hatje-*Hackspiel*, Art. 3 EuGH-Satzung, Rn. 9; Vgl. für die Beamten *Leggiuno*, Die Vorrechte und Befreiungen der Beamten der Europäischen Gemeinschaften, EuR 1987, S. 75, 90.

583 Es fällt auf, dass die übrigen Absätze zur Anwendung auf den Generalanwalt des Verweises nach Art. 8 EuGH-Satzung bedürfen, während Art. 3 Abs. 4 EuGH-Satzung unmittelbar auch Bezug auf die Generalanwälte nimmt.

584 Protokoll Nr. 7 über die Vorrechte und Befreiungen der Europäischen Union vom 8. April 1965.



Devisen, Wohnungseinrichtung, persönlichen Gebrauchsgegenständen und Kraftfahrzeugen ermöglicht und erleichtert.

Art. 12 Vorrechte-Prot befreit den Generalanwalt von sämtlicher nationaler Versteuerung der finanziellen Vergütung für die Tätigkeit am Gerichtshof und sieht stattdessen die Erhebung einer einheitlichen Gemeinschaftsteuer zugunsten der Europäischen Union vor. Die übrigen Steuern werden gem. Art. 13 Vorrechte-Prot von dem Staat, in dem der Generalanwalt seinen Wohnsitz vor der Verlegung nach Luxemburg hatte, in der dort geltenden Höhe erhoben.

Art. 17 Vorrechte-Prot sieht die Möglichkeit bzw. teilweise Pflicht der Aufhebung auch der sich aus den Protokollen ergebenden Vorrechte und Befreiungen vor, insofern ist das Verfahren nach Art. 3 Abs. 2 EuGH-Satzung anzuwenden.

## 6. Schlussfolgerung für Rechtsstellung des Generalanwalts

Durch die Einführung einer Immunitätsregelung für Generalanwälte erkennt die Gerichtsverfassung hinsichtlich der übrigen Rechtsstellung des Generalanwalts zweierlei an: Einerseits hat der Generalanwalt potentiellen Einfluss auf die Urteile des Gerichtshofs und mithin eine Bedeutung für die unabhängige Rechtsprechung dieses Organs. Andererseits besteht die Gefahr einer missbräuchlichen Beeinflussung der Generalanwälte seitens der Mitgliedstaaten, welche ausgeglichen werden muss.

## VIII. Amtshaftung

Parteien könnten wegen zweierlei Amtspflichtverletzungen Schadensersatzansprüche gegen den Generalanwalt geltend machen wollen: Einerseits könnte der Generalanwalt für den Inhalt seiner Schlussanträge verantwortlich gemacht werden, andererseits könnte eine Partei die Verzögerung des Verfahrens durch zu spät gestellte Schlussanträge geltend machen. Zu ersetzen wären dabei nicht nur die daraus entstandenen materiellen Schäden, sondern auch immaterielle Schäden,<sup>585</sup> etwa wegen einer Beeinträchtigung des Rufs einer Partei.

---

585 EuGH, Urteil v. 26.11.2013, Rs. C-58/12 P (Groupe Gascogne/Kommission), ECLI: EU:C:2013:770, Rn. 89.

## 1. Grundlagen der Amtshaftung

Nach Art. 340 Abs. 2 AEUV haftet die Union für Amtspflichtverletzungen ihrer Organe und Bediensteten nach den allgemeinen Rechtsgrundsätzen, die den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten gemein sind. Nach ständiger Rechtsprechung erfordert ein solcher Haftungsanspruch einen hinreichend qualifizierten Verstoß eines Organs oder eines Bediensteten der Europäischen Union, welche einen Schaden des Anspruchstellers kausal verursacht hat.<sup>586</sup> Der Generalanwalt ist ein Bediensteter des Organs des Gerichtshofs der Europäischen Union. Hinsichtlich der Handlung des Generalanwalts gibt es tatbestandlich kaum Besonderheiten gegenüber übrigen Bediensteten, etwa bei der Frage der Abgrenzung von Dienstfahrten als dienstliche Handlungen.<sup>587</sup>

## 2. Haftung für Verfahrensverzögerung

Es ist jedoch erwähnenswert, dass auch judikatives Unrecht als Amtspflichtverletzung in Frage kommt.<sup>588</sup> Der Gerichtshof hat einen unionsrechtlichen Schadensersatzanspruch aufgrund überlanger Dauer eines Verfahrens, auch vor dem Gericht der Europäischen Union, und damit eines Verstoßes gegen Art. 47 Abs. 2 GRC grundsätzlich anerkannt.<sup>589</sup> Anknüpfungspunkt als Amtshandlung ist regelmäßig die verspätete gerichtliche Entscheidung und damit das Zusammenwirken von Gerichtshofsverwaltung, ggf. Generalanwalt und Spruchkörper bei der Abwicklung des Verfahrens insgesamt. In Ausnahmefällen könnte allerdings schon vor Abschluss des Verfahrens an die Stellung der Schlussanträge angeknüpft werden,

---

586 EuGH, Urteil v. 4.7.2000, Rs. C-424/97 (Haim), ECLI:EU:C:2000:357, Slg. 2000, I-5123, Rn. 36; für judikatives Unrecht EuGH, Urteil v. 30.9.2003, Rs. C-224/01 (Köbler), ECLI:EU:C:2003:513, Slg. 2003, I-10239, Rn. 51 ff.

587 Zum Kriterium der Amtshandlung grundsätzlich etwa Groeben/Schwarze/Hatje-Augsberg, Art. 340 AEUV, Rn. 29-34; Grabitz/Hilf/Nettesheim-Jacob/Kottmann, Art. 340 AEUV, Rn. 72-74.

588 Calliess/Ruffert-Ruffert, Art. 340 AEUV, Rn. 23; Streinz-Gellermann, Art. 340 AEUV, Rn. 16 m.w.N. Ausführlich begründet GA Léger, Schlussanträge v. 8.4.2003 in der Rs. C-224/01 (Köbler), ECLI:EU:C:2003:207, Slg. 2003, I-10243, Rn. 25. Für ein differenziertes Bild siehe auch Wegener, Staatshaftung für die Verletzung von Gemeinschaftsrecht durch nationale Gerichte?, EuR 2002, S. 785, Fn. 24 m.w.N.

589 Für Verfahren des EuG seit EuGH, Rs. C-58/12 P (Groupe Gascogne), ECLI:EU:C:2013:770, Rn. 77 ff.; ausführlich dazu Scheel, Unionsrechtlicher Schadensersatzanspruch bei unangemessener Verfahrensdauer, EuZW 2014, S. 138; Unter Verweis auf Vorgenannte Calliess/Ruffert-Ruffert, Art. 340 AEUV, Rn. 23.

wenn der Generalanwalt für sich genommen bereits den für das gesamte Verfahren angemessenen Zeitrahmen deutlich überschreitet.

### 3. Haftung für Inhalte der Schlussanträge

Auch die Inhalte der Schlussanträge könnten Schäden bei einer Partei verursachen. Die Schlussanträge könnten etwa eine Entscheidung vorschlagen, durch welche ein Geschäftsmodell unerlaubt werden würde, behauptete Ansprüche nicht bestünden oder ein Rechtsakt eines Unionsorgans ein Unternehmen belasten würde. Noch bevor die Richter über diesen Entscheidungsvorschlag befinden, könnten bereits wirtschaftliche Schäden eintreten, wenn Geschäftspartner davon ausgehen, die Richter werden den Schlussanträgen folgen und daher Investitionen oder Aufträge wegfallen. Auch durch die rechtswidrige Veröffentlichung von Geschäftsinterna könnte ein finanzieller Schaden entstehen. In immaterieller Hinsicht könnte der Ruf einer Partei derart leiden, dass dieser auch durch ein abweichendes Urteil nicht mehr kompensiert werden könnte.

Doch ein Haftungsanspruch, der als Amtspflichtverletzung an die Inhalte der Schlussanträge anknüpft, muss deutlich höhere Hürden überwinden und wird praktisch kaum geltend gemacht werden können. Zunächst wird der Nachweis der Kausalität für diese Schäden regelmäßig schwerfallen, da der Entscheidungsvorschlag lediglich eine unverbindliche Rechtsmeinung ist, wenn auch mit gewisser institutioneller Autorität.

Außerdem sind die Amtspflichten des Generalanwalts erheblich: Der Generalanwalt muss einen unabhängigen und unparteilichen Entscheidungsvorschlag für den konkreten Fall unterbreiten. Er ist indes nicht verpflichtet, eine Entscheidung vorzuschlagen, die der Gerichtshof beschließen wird. Eine solche Intention darf auch nicht mittelbar bewirkt werden, indem eine umfassende Kontrolle der Schlussanträge durch den Gerichtshof unter dem Deckmantel eines Haftungsanspruchs erfolgt. Der Anspruchsteller kann mithin nicht geltend machen, die Schlussanträge seien anhand der Rechtsprechung des Gerichtshofs rechtsfehlerhaft. Der Generalanwalt müsste viel mehr seinen großen Spielraum offenkundig und erheblich überschritten haben.<sup>590</sup> Praktisch käme eine solche Überschreitung wohl nur infrage, wenn der Generalanwalt bewusst eine nicht mehr vertretbare rechtliche Lösung unter Verletzung der Unabhängigkeit und Unparteilich-

---

<sup>590</sup> Vgl. Groeben/Schwarze/Hatje-Augsberg, Art. 340 AEUV, Rn. 52 m.w.N.

keit vorschlägt.<sup>591</sup> Stimmt das jeweilige Urteil mit den gestellten Schlussanträgen überein, ist der Prüfung der Vertretbarkeit der Schlussanträge die Prüfung des Urteils des Gerichtshofs implizit. Der Gerichtshof wird jedoch nur zurückhaltend seine eigene Entscheidung revidieren und für offenkundig und erheblich rechtswidrig erachten.<sup>592</sup>

#### 4. Anspruchsgegner

Für den Fall eines Haftungsanspruchs wegen einer Amtspflichtverletzung des Generalanwalts würde dieser in der Regel nicht persönlich haften. Gem. Art. 340 Abs. 4 AEUV bestimmt sich die persönliche Haftung der Bediensteten der Union nach den jeweils geltenden Beschäftigungsbedingungen. Nach Art. II lit. a Vorrechte-Prot sind die Beamten der Union immun gegen eine gerichtliche Inanspruchnahme. Diese Immunität kann zwar aufgehoben werden, doch hat die Union den Beamten in diesen Fällen aufgrund ihrer Beistandspflicht gem. Art. 24 BSt von der persönlichen Haftung freizustellen, soweit der Beamte nicht vorsätzlich oder grob fahrlässig gehandelt hat.<sup>593</sup> Bei schwerwiegendem Verschulden des Beamten kann die Union jedoch gem. Art. 22 BSt Regress beim Beamten nehmen.<sup>594</sup> Auch der Generalanwalt ist vorbehaltlich einer Aufhebung durch den Gerichtshof immun gegen gerichtliche Inanspruchnahme gem. Art. 3 Abs. 1, 2 EuGH-Satzung. Zwar gibt es keine dem Art. 24 BSt entsprechende Regelung, doch ist die Freistellung von Amtshaftungsansprüchen auch von der ungeschriebenen Beistandspflicht der Union<sup>595</sup> gegenüber den Generalanwälten umfasst. Eine Regressmöglichkeit der Union gegen den Generalanwalt besteht indes nicht.

#### IX. Zusammenfassung

Zwar ist das BSt nicht auf den Generalanwalt anwendbar, doch sein Dienstverhältnis ist dennoch öffentlich-rechtlicher Natur. Die finanzielle Versor-

---

591 Vgl. Groeben/Schwarze/Hatje-Augsberg, Art. 340 AEUV, Rn. 52.

592 Calliess/Ruffert-Ruffert, Art. 340 AEUV, Rn. 23. Immerhin weist der Gerichtshof Nichtigkeitsklagen gegen eigene vorangegangene Urteile nicht als unzulässig ab, sondern prüft sie in der Sache, EuGH, Urteil v. 7.6.2018, Rs. C-463/17 P (Ori Martin SA/Gerichtshof der Europäischen Union), ECLI:EU:C:2018:411.

593 Groeben/Schwarze/Hatje-Augsberg, Art. 240 AEUV, Rn. 97.

594 Groeben/Schwarze/Hatje-Augsberg, Art. 340 AEUV, Rn. 98.

595 Zur Beistandspflicht siehe Kapitel 3: A.V

gung des Generalanwalts ist gründlich kodifiziert, wobei häufig auf das BSt Bezug genommen wird. Wichtige Sicherungen für die Unabhängigkeit des Generalanwalts, etwa über Nebentätigkeit und die Immunität, sind unter Verweis auf die Vorschriften für die Richter geregelt. Wie noch zu erläutern sein wird, ist die beamtenähnliche Ausgestaltung der dienstrechtlichen Stellung des Generalanwalts begründet in der Pflicht der Europäischen Union zur Fürsorge für den Generalanwalt, welche eine unabhängige Rechtsprechung des Gerichtshofs sichern soll.

## B. Institutionelle Einbindung in den Gerichtshof

Der Generalanwalt ist als Mitglied in den Gerichtshof eingebunden. Die Mitgliedschaft und die Beziehungen des Generalanwalts zu anderen Teilen des Gerichtshofs sollen im Folgenden untersucht werden. Der Generalanwalt ist verantwortlich für ein eigenes Kabinett, dem er hierarchisch übergeordnet ist (dazu I.). An der Wahl des Gerichtshofspräsidenten ist der Generalanwalt indes nicht beteiligt (dazu II.). Ähnlich dem Präsidenten als *primus inter pares* hat stets einer der elf Generalanwälte einen Sonderstatus als Erster Generalanwalt (zu diesem Amt III.). Welche Position der Generalanwalt am Gericht einnimmt, soll unter IV. betrachtet werden. Abschließend soll ein Überblick über verschiedene Gesichtspunkte der Mitgliedschaft des Gerichtshofs gegeben (V.) und das Verhältnis des Generalanwalts zu den Richtern am Gerichtshof herausgearbeitet werden (VI.).

### I. Das Kabinett des Generalanwalts

Jeder Generalanwalt verfügt über einen Personalstab bestehend aus einem mit sog. Rechtsreferenten (frz. *referendaires*, eng. *legal secretaries*) besetzten Kabinett sowie über ein Sekretariat mit drei Angestellten.<sup>596</sup> Die Planstellen für das Kabinett sind im Haushaltsplan festgelegt, doch der jeweilige Generalanwalt hat die freie Verfügungsbefugnis bei der Personalauswahl und -führung.

---

596 Lenaerts/Maselis/Gutman, EU procedural law, 2.20; Kokott/Sobotta, Der EuGH - Blick in eine Werkstatt der Integration, EuGRZ 2013, S. 465, 468.

## 1. Planstellen der Kabinette

Bei den Referenten handelt es sich um Bedienstete auf Zeit.<sup>597</sup> Die Anzahl der Stellen pro Generalanwalt legt die Kommission in ihrem jährlichen Gesamthaushaltsplan fest, wobei Veränderungen in einem Entwurf seitens der Personal- und Finanzabteilung des Gerichtshofs beantragt werden.<sup>598</sup> Bis 1978 stellte jedes generalanwaltliche Kabinett einen Referenten ein.<sup>599</sup> Für das Geschäftsjahr 1979 sollte die Anzahl der Referenten verdoppelt werden.<sup>600</sup> Dieser Stellenausbau wurde 1980 genehmigt, während für 1979 nur ein Teil bewilligt wurde,<sup>601</sup> sodass ein Generalanwalt vorübergehend auf einen zweiten Referenten verzichten musste. 1986 wurde jeweils eine neue Referenten-Planstelle pro Richter- und Generalanwaltskabinett (insgesamt 19 Referentenstellen) beantragt und bewilligt, sodass auf jedes Kabinett nun drei Referenten entfielen.<sup>602</sup> 2008 wurde die Kommission durch den Gerichtshof erfolgreich ersucht, acht weitere Referentenstellen für die ehemals noch acht Kabinette der Generalanwälte zu schaffen.<sup>603</sup> Seither verfügt jedes Kabinett eines Generalanwalts über jeweils vier Referenten, auch nach der Erhöhung auf elf Generalanwälte.<sup>604</sup>

Diese kontinuierliche Erweiterung der Kabinette seit Gründung des Gerichtshofs war aufgrund der wachsenden Arbeitsbelastung des Gerichtshofs erforderlich. Es liegt in der Natur der Sache, dass ein kürzlich gegründeter

---

597 *Streho*, Chapter 11 - The Référéndaires, the Chambers, Staffing and Recruitent Matters, in: Guinchard/Granger (Hrsg.), *The new EU judiciary*, S. 215; *Krenn*, Legitimacy in the making, S. 162.

598 Siehe für einen solchen Entwurf des Haushaltsplans etwa Gerichtshof der Europäischen Union, Entwurf des Haushalts-Voranschlags 2008, 16.03.2007, liegt dem Verfasser vor, S. 6.

599 *Kenney*, *Beyond Principals and Agents*, CPS 33 (2000), S. 593, 605.

600 Für die Richter und Generalanwälte wurden gemeinsam 13 neue Referentenstellen beantragt, Gerichtshof der Europäischen Union, Auszug aus dem Protokoll der Versammlung des Verwaltungsausschusses vom 26. April 1978, liegt dem Verfasser vor, S. 2.

601 Genehmigt wurden von den beantragen 13 neuen Stellen für das Geschäftsjahr 1979 nur neun, Gerichtshof der Europäischen Union, Auszug aus dem Protokoll der Versammlung des Verwaltungsausschusses vom 10. Juli 1978, liegt dem Verfasser vor, S. 2.

602 Gerichtshof der Europäischen Union, Auszug aus dem Protokoll der Versammlung des Verwaltungsausschusses vom 25. April 1986, liegt dem Verfasser vor.

603 Gerichtshof der Europäischen Union, Entwurf des Haushalts-Voranschlags 2008, 16.03.2007, liegt dem Verfasser vor, S. 6.

604 EU WHOISWHO - Amtliches Verzeichnis der Europäischen Union, 19.08.2019, <https://op.europa.eu/en/web/who-is-who> (zuletzt abgerufen am 13.4.2022).

Gerichtshof weniger Rechtssachen bearbeiten muss als ein Gerichtshof, der schon länger besteht. Darüber hinaus sind aber auch die Kompetenzen der Europäischen Union, der Umfang der europarechtlichen Regelungen und auch der räumliche Geltungsbereich des Unionsrechts gewachsen. Letzterer Einfluss wurde zwar dadurch aufgefangen, dass mit jedem Beitritt eines Staates zur Union auch ein weiterer Platz auf der Richterbank geschaffen wurde und ebenfalls die Anzahl der Generalanwälte schrittweise erhöht wurde. Doch diese Aufstockungen vermochten nicht, die stark steigende Zahl eingehender Rechtssachen vollständig zu kompensieren.

Eine Besonderheit ist die Vergrößerung der Generalanwaltskabinette 2008, da hier erstmals nicht gleichlaufend auch die Kabinette der Richter vergrößert wurden. Hintergrund sind die Unionserweiterungen 2004 und 2007, die Fälle aus insgesamt zwölf neuen EU-Staaten und jeweils einen neuen Richter mit sich brachten, während jedoch die Anzahl der Generalanwälte nicht erhöht wurde. Es ergab sich ein verändertes Verhältnis von Richtern zu Generalanwälten, welches eine personelle Stärkung der Generalanwälte erforderlich machte.<sup>605</sup> Diesbezüglich ist es schlüssig, zunächst die Kabinette soweit zu vergrößern, wie die Leistungsfähigkeit der Generalanwälte es zulässt. Referenten sind für die Union deutlich kostengünstiger als Generalanwälte. Im Sinne der Schonung des EU-Haushaltes sollten daher neue Generalanwälte nur berufen werden, wenn diese tatsächlich den „Flaschenhals“ ihrer Fallbearbeitung darstellen und neue Referenten keinen Mehrwert bringen.

## 2. Auswahl und Einstellung

Bedienstete der Europäischen Union auf Zeit, wozu auch das Kabinettspersonal zählt, werden von dem jeweiligen Organ selbst eingestellt.<sup>606</sup> Über die Einstellung entscheidet formal im Falle der Referenten der Gerichtshof gem. Art. 7 Nr. 1 des Beschlusses des Gerichtshofs vom 4.5.2004.<sup>607</sup> Der Gerichtshof beschließt über das Angebot eines Arbeitsvertrages im Rahmen

---

605 So begründete der Gerichtshof den Antrag auf weitere Referentenstellen, Gerichtshof der Europäischen Union, Entwurf des Haushalts-Voranschlags 2008, 16.03.2007, liegt dem Verfasser vor, S. 6.

606 Statut der Beamten der Europäischen Union und den Beschäftigungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten der Union.

607 Beschluss des Gerichtshofs vom 4. Mai 2004 über die Ausübung der Befugnisse, die durch das Statut der Anstellungsbehörde und durch die Beschäftigungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten der zum Abschluss von Arbeitsverträgen befugten Behörde übertragen werden, liegt dem Verfasser vor.

einer Generalversammlung und ordnet den Referenten dabei auch einem Generalanwalt zu.<sup>608</sup>

Die Auswahl des jeweiligen Kabinettspersonals steht den Generalanwälten in der Praxis frei.<sup>609</sup> Spiegelbildlich kann der Generalanwalt seine Mitarbeiter ohne Angabe von Gründen mit einer Frist von drei Monaten entlassen.<sup>610</sup> Für die Auswahl ist kein formelles Verfahren vorgesehen,<sup>611</sup> selbst eine öffentliche Ausschreibung erfolgt nur teilweise nach Ermessen des Generalanwalts.<sup>612</sup> Dies überrascht zunächst – immerhin handelt es sich um Stellen im Öffentlichen Dienst, die auch nach Vorschriften der Europäischen Union grundsätzlich öffentlich ausgeschrieben werden müssen.<sup>613</sup> Eine Besonderheit ergibt sich aus den Aufgaben eines Referenten, welcher den Generalanwalt bei seiner Tätigkeit unterstützt, die wiederum sehr von der Persönlichkeit des jeweiligen Generalanwalts geprägt ist. Infolgedessen ist es möglich, dass dem Referenten weitreichende Aufgaben übertragen werden, die jedoch ein besonderes Maß an Vertrauen des jeweiligen Generalanwalts in sein Personal erfordern.<sup>614</sup> Von fachlichem Vertrauen abgesehen ist es aufgrund der engen Zusammenarbeit auch wichtig, persönlich miteinander auszukommen.<sup>615</sup> Es liegt sogar nahe, dass die Beziehung der Generalanwälte zu ihren Kabinettsmitgliedern enger ist als diejenige zwischen Richter und Kabinett, da der Generalanwalt nicht in einem Kollegium arbeitet und daher auf den Austausch mit seinen Mitarbeitern begrenzt ist.<sup>616</sup> Aufgrund des individuellen Charakters eines jeden Kabi-

---

608 Ein anonymisierter Auszug des Protokolls einer betreffenden Sitzung der Generalversammlung des Gerichtshofs vom 12. Februar 2019 liegt dem Verfasser vor.

609 *Krenn*, Legitimacy in the making, S. 162; *Cohen*, Judges or Hostages?, in: Davies/Nicola (Hrsg.), EU law stories, S. 58, 64.

610 *Johansson* zitiert nach *Krenn*, Legitimacy in the making, S. 162.

611 *Streho*, Chapter II - The Référéndaires, the Chambers, Staffing and Recruitent Matters, in: Guinchard/Granger (Hrsg.), The new EU judiciary, S. 215; *Krenn*, Legitimacy in the making, S. 162.

612 *Kokott/Sobotta*, Der EuGH - Blick in eine Werkstatt der Integration, EuGRZ 2013, S. 465, 468.

613 Vgl. etwa Art. 29 Abs. 1 BSt i.V.m. Art. 1 Anhang III BSt.

614 *Streho*, Chapter II - The Référéndaires, the Chambers, Staffing and Recruitent Matters, in: Guinchard/Granger (Hrsg.), The new EU judiciary, S. 216; *Krenn*, Legitimacy in the making, S. 162.

615 *Sarmiento*, A conversation with Maciej Szpunar, First Advocate General at the Court of Justice, <https://eulawlive.com/podcast/showing-podcast-test/>.

616 *Brown/Kennedy*, The Court of Justice of the European Communities, S. 68; vgl. *Sarmiento*, A conversation with Maciej Szpunar, First Advocate General at the Court of Justice, <https://eulawlive.com/podcast/showing-podcast-test/>.



nettes und des erforderlichen Vertrauensverhältnisses ist es zweckmäßig, dem Generalanwalt weites Ermessen bei der Auswahl seiner Referenten einzuräumen.<sup>617</sup> Wählt der Generalanwalt seine Referenten persönlich aus, läuft er zudem weniger Gefahr, aufgrund eines am Gerichtshof übermäßig erfahrenen Referenten die Kontrolle über sein Kabinett zu verlieren.<sup>618</sup> Gleichwohl erklärt dies noch nicht, warum regelmäßig keine öffentliche Ausschreibung erfolgt – diese würde lediglich dazu führen, dass der Generalanwalt einen größeren Pool an Kandidaten zur Verfügung hat.

Häufig werden zumindest teilweise Personen als Referenten ausgewählt, die ihre Muttersprache mit dem Generalanwalt gemein haben. Auch französische Sprachkenntnisse sind weit verbreitet: Jedes Kabinett bemüht sich, über zumindest einen frankophonen Mitarbeiter zu verfügen. Doch auch weitere Sprachkenntnisse sind wünschenswert,<sup>619</sup> weswegen Kabinette multinationale und multilingual sein können.<sup>620</sup> Fachlich handelt es sich bei den Referenten in der Regel um Juristen mit Berufserfahrung als Verwaltungsjuristen, Anwälte, Richter oder Wissenschaftler.<sup>621</sup> Bediensteten im Öffentlichen Dienst wird regelmäßig, indem sie beurlaubt oder abgeordnet werden, die Rückkehr auf ihre alte Stelle nach ihrer Zeit als Referent ermöglicht.<sup>622</sup>

Wird das Mandat eines Generalanwalts verlängert, können auch die jeweiligen Referenten im Kabinett verbleiben.<sup>623</sup> Die Referenten eines scheidenden Generalanwalts wechseln mitunter in ein anderes, neues Ka-

---

617 Aus diesem Grund überzeugt auch der Vorschlag, dass Generalanwälte nicht über individuelle Kabinette verfügen sollten, sondern einzelfallbezogen auf einen Pool von gemeinsamen Referenten zurückgreifen müssten, nicht. So aber *van Gerven*, *The Role and Structure of the European Judiciary Now and in the Future*, ELR 1996, S. 211, 221.

618 *Cohen*, *Judges or Hostages?*, in: Davies/Nicola (Hrsg.), *EU law stories*, S. 58, 75.

619 *Van Gerven*, *The Role and Structure of the European Judiciary Now and in the Future*, ELR 1996, S. 211, 221.

620 So etwa die Kabinette von *Eleanor Sharpston*, siehe *Sarmiento*, *A conversation with Eleanor Sharpston*, former Advocate General at the Court of Justice, <https://eulawlive.com/podcast/a-conversation-with-eleanor-sharpston/>, und von *Maciej Szpunar*, siehe *Sarmiento*, *A conversation with Maciej Szpunar*, First Advocate General at the Court of Justice, <https://eulawlive.com/podcast/showing-podcast-test/>.

621 *Kokott/Sobotta*, *Der EuGH - Blick in eine Werkstatt der Integration*, EuGRZ 2013, S. 465, 468; *Cohen*, *Judges or Hostages?*, in: Davies/Nicola (Hrsg.), *EU law stories*, S. 58, 75.

622 *Kokott/Sobotta*, *Der EuGH - Blick in eine Werkstatt der Integration*, EuGRZ 2013, S. 465, 468.

623 *Strehlo*, Chapter 11 - *The Référéndaires, the Chambers, Staffing and Recruitent Matters*, in: Guinchard/Granger (Hrsg.), *The new EU judiciary*, S. 214.

binett.<sup>624</sup> Ehemals waren die Referenten Beamte des Gerichtshofs auf Lebenszeit, die bei Wechsel des Generalanwalts „weitervererbt“ wurden.<sup>625</sup> Dadurch ergaben sich lange Dienstzeiten: Die zwei dienstältesten Referenten waren jeweils 34 Jahre in Kabinetten tätig.<sup>626</sup> Seitdem die Referenten Bedienstete auf Zeit sind, ist es kein Automatismus mehr, dass ein Referent, wenn die Dienstzeit des ihm Vorgesetzten endet, in ein anderes Kabinett übernommen wird.<sup>627</sup> Nichtsdestotrotz bedienen sich Generalanwälte, die neu ins Amt kommen, für ihre Personalauswahl mitunter bei den Kabinetten der ausscheidenden Mitglieder des Gerichtshofs.<sup>628</sup> So war beispielsweise 1994 ein Referent bereits seit 13 Jahren am Gerichtshof tätig, seine befristete Tätigkeit wurde kontinuierlich verlängert.<sup>629</sup> Zwar ist es für einen neu gewählten Generalanwalt verlockend, frei ausgewähltes oder auch bereits bekanntes, evtl. sogar bestehendes Personal aus der vorherigen Tätigkeit, an den Gerichtshof mitzubringen. Doch für den Generalanwalt hat es auch praktische Vorteile, sich eines bereits erfahrenen Referenten zu bedienen.<sup>630</sup>

### 3. Organisation und Arbeitsweise

Die Organisation und die Arbeitsweise der Kabinette, einschließlich der Aufgaben der Referenten, sind nicht formal festgelegt,<sup>631</sup> sondern dem jeweiligen Generalanwalt freigestellt. Da die Kabinette autonom voneinander arbeiten,<sup>632</sup> ist die Praxis uneinheitlich.<sup>633</sup> Kern der Tätigkeit der Referenten ist die unterstützende Bearbeitung der dem Generalanwalt zugeteilten Ver-

---

624 *Streho*, Chapter 11 - The Référéndaires, the Chambers, Staffing and Recruitent Matters, in: Guinchard/Granger (Hrsg.), *The new EU judiciary*, S. 214.

625 *Kenney*, *Beyond Principals and Agents*, CPS 33 (2000), S. 593, 605; *Cohen*, *Judges or Hostages?*, in: Davies/Nicola (Hrsg.), *EU law stories*, S. 58, 70–71; *Pichler*, *Der Generalanwalt beim Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften*, S. 88.

626 *Kenney*, *Beyond Principals and Agents*, CPS 33 (2000), S. 593, 605.

627 *Krenn*, *Legitimacy in the making*, S. 162.

628 Dies betrifft nicht nur die Referenten von ausscheidenden Generalanwälten, sondern auch der Richter. Zwischen den Kabinetten der Richter und Generalanwälte herrscht eine freie Fluktuation.

629 *Kenney*, *Beyond Principals and Agents*, CPS 33 (2000), S. 593, 605–606.

630 *Kenney*, *Beyond Principals and Agents*, CPS 33 (2000), S. 593, 612.

631 *Streho*, Chapter 11 - The Référéndaires, the Chambers, Staffing and Recruitent Matters, in: Guinchard/Granger (Hrsg.), *The new EU judiciary*, S. 217.

632 *Cohen*, *Judges or Hostages?*, in: Davies/Nicola (Hrsg.), *EU law stories*, S. 58, 63.

633 *Streho*, Chapter 11 - The Référéndaires, the Chambers, Staffing and Recruitent Matters, in: Guinchard/Granger (Hrsg.), *The new EU judiciary*, 214; *Mortelmans*, *The Court Under the Influence of its Advocates General: An Analysis of the Case*

fahren, wozu es gehört, auftretende prozessuale Fragen zu bearbeiten,<sup>634</sup> die zu stellenden Schlussanträge vorzubereiten und auch bei allen übrigen Rechtsfragen zu beraten.<sup>635</sup> Regelmäßig verteilt der Generalanwalt die Verfahren unter den Referenten.<sup>636</sup> Ein erfahrener Referent kann auch diese Aufgabe für den Generalanwalt übernehmen und ihn so bei der Koordination des Kabinetts entlasten.<sup>637</sup> Aber auch weiteren Referenten werden andere Aufgaben zugeteilt, wie z.B. die Mitwirkung bei Verwaltungs- und Organisationsaufgaben.<sup>638</sup> Das Maß der Einbindung in die Erarbeitung der Schlussanträge unterscheidet sich stark zwischen den verschiedenen Generalanwälten, siehe dazu auch unten zum Ausarbeitungsprozess der Schlussanträge (Kapitel 4: B.II.4). Insgesamt profitieren die Generalanwälte stark von der Hilfe ihrer Referenten.<sup>639</sup>

## II. Der Erste Generalanwalt

Während jeder Generalanwalt seinem Kabinett vorsteht, wählen die Generalanwälte einen Ersten Generalanwalts als *primus inter pares*. In den Verträgen ist der Erste Generalanwalt nicht vorgesehen, er ist ausschließlich in der EuGH-VerfO geregelt. Es handelt sich dabei um eine zusätzliche Funktion, die ein Generalanwalt neben seiner bestehenden Tätigkeit als Generalanwalt wahrnimmt. Zunächst soll das Verfahren für die Wahl dieses herausgehobenen Amtes dargestellt werden. Anschließend wird ein Überblick über die Aufgaben und Befugnisse des Ersten Generalanwalts gegeben.

---

Law on the Functioning of the Internal Market, YEL 24 (2005), S. 127, 133; Kenney, Beyond Principals and Agents, CPS 33 (2000), S. 593, 610.

634 Sharpston, The Changing Role of the Advocate General, FS Francis Jacobs, S. 20, 28.

635 Kokott/Sobotta, Der EuGH - Blick in eine Werkstatt der Integration, EuGRZ 2013, S. 465, 468; Cohen, Judges or Hostages?, in: Davies/Nicola (Hrsg.), EU law stories, S. 58, 61.

636 Krenn, Legitimacy in the making, S. 162.

637 Solanke, Diversity and Independence in the European Court of Justice, Colum. J. Eur. L. 15 (2008), S. 89, 108.

638 Solanke, "Stop the ECJ"?: An Empirical Analysis of Activism at the Court, ELJ 17 (2011), S. 764, 779.

639 Waele, Belonging to a Club That Accepts You as One of Its Members, in: Guinchard/Granger (Hrsg.), The new EU judiciary, S. 197, 199 geht für einen Teil der Generalanwälte noch weiter.

## 1. Wahl des Ersten Generalanwalts

Seit dem 1.1.2020 wird der Erste Generalanwalt gem. Art. 14 Abs. 1 EuGH-VerfO in einem Rhythmus von drei Jahren von den Generalanwälten aus ihren Reihen gewählt. Zuvor waren auch die Richter aktiv wahlberechtigt und die „Bestimmung“ des Ersten Generalanwalts erfolgte jährlich – eine Rechtslage, die im Widerspruch zu den Aufgaben des Ersten Generalanwalts stand. Da, wie noch erkennbar sein wird, die besondere Tätigkeit des Ersten Generalanwalts vorrangig die Generalanwälte unmittelbar betrifft, war es nicht überzeugend, die Richter in die Ernennung einzubeziehen. Daher war in der Praxis bis 2014 eine Rotation etabliert, in welcher der Erste Generalanwalt jährlich wechselte.<sup>640</sup> Durch dieses Verfahren sollte die zusätzliche Arbeitslast gleichmäßig unter allen Generalanwälten verteilt werden. Ab 2014 rückte die repräsentative Funktion des Ersten Generalanwalts unabhängig von den formalen Befugnissen aufgrund Vergrößerungen des Gerichtshofs in den Vordergrund.<sup>641</sup> Die Generalanwälte erachteten deshalb größere Kontinuität und einen legitimierenden Wahlakt anstelle eines Rotationsautomatismus für erforderlich.<sup>642</sup> Daran anschließend übernahm im Oktober 2014 erstmals *Melchior Wathelet* das Amt des Ersten Generalanwalts für vier Jahre,<sup>643</sup> im Oktober 2018 gefolgt von dem bis heute amtierenden *Maciej Szpunar*.<sup>644</sup> Am 1.1.2020 wurde die neue Praxis, die zunächst nur auf einem *gentlemen's agreement* basierte,<sup>645</sup> auch in der

640 Siehe auch *Brüggmann*, Aufgaben und Wahl des Ersten Generalanwalts am Gerichtshof der Europäischen Union, EuR 2021, S. 493, 498–499; *Clément-Wilz*, The Advocate General: A Key Actor of the Court of Justice of the European Union, CYELS 14 (2012), S. 587, 600; *Fennelly*, Reflections of an Irish Advocate General, IJEL 1996, S. 5, 10; *Tridimas*, The Role of the Advocate General in the Development of Community Law, CMLRev 34 (1997), S. 1349, 1355; *Kokott/Sobotta*, Der EuGH - Blick in eine Werkstatt der Integration, EuGRZ 2013, S. 465, 468.

641 Ausführlicher *Brüggmann*, Aufgaben und Wahl des Ersten Generalanwalts am Gerichtshof der Europäischen Union, EuR 2021, S. 493, 500–509.

642 Siehe näher *Brüggmann*, Aufgaben und Wahl des Ersten Generalanwalts am Gerichtshof der Europäischen Union, EuR 2021, S. 493, 499–500; vgl. *Sarmiento*, A conversation with Maciej Szpunar, First Advocate General at the Court of Justice, <https://eulawlive.com/podcast/showing-podcast-test/>.

643 ABl. EU 2014 C 431/4 vom 1.12.2014; ABl. EU 2016 C 7/2 vom 11.1.2016; ABl. EU 2016 C 454/2 vom 5.12.2016; ABl. EU 2017 C 412/2 vom 4.12.2017.

644 ABl. EU 2018 C 455/3 vom 17.12.2018; ABl. EU 2019 C 406/2 vom 2.12.2019; ABl. EU 2020 C 399/2 vom 23.11.2020.

645 *Szpunar*, Zur Rolle des Generalanwalts im aktuellen System der EU-Gerichtsbarkeit, in: Lukanko/Thiele (Hrsg.), Reformprozesse der Europäischen Gerichtsbarkeit, S. 51, 58.

Verfahrensordnung abgebildet, indem die Amtszeit des Ersten Generalanwalts von einem Jahr auf drei Jahre verlängert und die Richter von dem Wahlakt ausgeschlossen wurden.

## 2. Aufgaben des Ersten Generalanwalts

Der Erste Generalanwalt vertritt seine Kollegen als *primus inter pares* innerhalb des Gerichtshofs. Wenngleich der Einblick in die Abläufe des Gerichtshofs von Außen erschwert ist, spricht einiges dafür, dass der Erste Generalanwalt in einigen Belangen und Beratungen innerhalb des Gerichtshofs für die Generalanwälte spricht.<sup>646</sup> Innerhalb des seit 2014 vergrößerten Kollegiums soll er außerdem Einigungen und die Koordination zwischen den Generalanwälten erleichtern.<sup>647</sup> Neben diesen informellen Aufgaben hat der Erste Generalanwalt zwei in der Verfahrensordnung vorgesehene Befugnisse, nämlich erstens die Verteilung eingehender Rechtssachen auf die Generalanwälte und zweitens den Vorschlag zur Überprüfung von Urteilen des Gerichts.

### a) Verteilung der Rechtssachen

Jede eingehende Rechtssache wird vom Präsidenten gem. Art. 15 Abs. 1 EuGH-VerfO einem Berichterstatter zugewiesen. Ähnlich teilt der Erste Generalanwalt jeder dieser Rechtssachen gem. Art. 16 Abs. 1 EuGH-VerfO einen Generalanwalt zu und ergreift bei Verhinderung eines Generalanwalts die erforderlichen Maßnahmen nach Art. 16 Abs. 2 EuGH-VerfO. Für diese Zuteilung gibt es keine verbindlichen Vorgaben.<sup>648</sup> In der Praxis ist die gleichmäßige Arbeitsverteilung ein maßgebliches Kriterium,<sup>649</sup>

---

646 Sarmiento, A conversation with Maciej Szpunar, First Advocate General at the Court of Justice, <https://eulawlive.com/podcast/showing-podcast-test/>.

647 Zu den informellen Aufgaben des Ersten Generalanwalts Brüggemann, Aufgaben und Wahl des Ersten Generalanwalts am Gerichtshof der Europäischen Union, EuR 2021, S. 493, 500–509.

648 C. O. Lenz, Alleine verantwortlich - Erfahrungen eines Generalanwalts, FS Manfred A. Daus, S. 217, 218.

649 Kovács, Der Generalanwalt am Gerichtshof der Europäischen Union, JA 2010, S. 625, 627; Szpunar, Zur Rolle des Generalanwalts im aktuellen System der EU-Gerichtsbarkeit, in: Lukanko/Thiele (Hrsg.), Reformprozesse der Europäischen Gerichtsbarkeit, S. 51, 58.

welche nicht nur im Sinne der Generalanwälte ist, sondern auch einen zügigeren Abschluss der Verfahren ermöglicht und so die Funktionsfähigkeit des Gerichtshofs fördert.<sup>650</sup> Davon abgesehen hat sich eine gewisse Spezialisierung der Generalanwälte herausgebildet.<sup>651</sup> Auch wenn alle Generalanwälte grundsätzlich Generalisten sind und jeder Sache zugeteilt werden könnten, werden regelmäßig die fachlichen Hintergründe der Generalanwälte bei der Verteilung berücksichtigt.<sup>652</sup> Ihre jeweilige Expertise teilen die Generalanwälte dem Ersten Generalanwalt bei Amtsantritt mit.<sup>653</sup> Während etwa Sachen im Umwelt- und Steuerrecht oft *Juliane Kokott* zugeteilt werden,<sup>654</sup> erhielt *Verica Trstenjak* überwiegend Zivilsachen, die mittlerweile oft *Maciej Szpunar* übernimmt.<sup>655</sup> Die Bearbeitung der Fälle durch besondere Experten auf dem jeweiligen Gebiet könnte sich nicht nur auf die inhaltliche Qualität der Schlussanträge auswirken, sondern dient auch der Effizienzsteigerung, da der Generalanwalt meist wohl weniger Einarbeitungszeit benötigen wird.<sup>656</sup> Gleichwohl erblickt der seit 2018 als Erster Generalanwalt amtierende *Maciej Szpunar* auch Vorteile darin, wenn

---

650 Näher auch *Brüggmann*, Aufgaben und Wahl des Ersten Generalanwalts am Gerichtshof der Europäischen Union, EuR 2021, S. 493, 495.

651 *Kokott/Sobotta*, Der EuGH - Blick in eine Werkstatt der Integration, EuGRZ 2013, S. 465, 469; *Burrows/Greaves*, The Advocate General and EC law, S. 157; *Tridimas*, The Role of the Advocate General in the Development of Community Law, CML-Rev 34 (1997), S. 1349, 1355; *van Gerven*, The Role and Structure of the European Judiciary Now and in the Future, ELR 1996, S. 211, 222; *Kovács*, Der Generalanwalt am Gerichtshof der Europäischen Union, JA 2010, S. 625, 627; kritisch *Sarmiento*, A conversation with Maciej Szpunar, First Advocate General at the Court of Justice, <https://eulawlive.com/podcast/showing-podcast-test/>; Spezialisierung werde vermieden nach *Léger*, Law in the European Union: The role of the advocate general, The Journal of Legislative Studies 10 (2004), S. 1, 3.

652 *Kokott*, Die Institution des Generalanwalts im Wandel, FS Georg Ress, S. 577, 580.

653 Gespräch mit *Verica Trstenjak* vom 6.9.2021.

654 Die amtliche Datenbank des Gerichtshofs verzeichnet insgesamt 592 Schlussanträge von *Juliane Kokott*. Davon wurden 229 Schlussanträge im Umwelt- oder Steuerrecht gestellt, mithin etwa 38% aller von ihr gestellten Schlussanträge. Seit Amtsantritt von *Juliane Kokott* (also zwischen dem 7. Oktober 2003 und dem 25. April 2022) wurden im Umwelt- und Steuerrecht insgesamt 787 Schlussanträge gestellt, von denen etwa 30% von *Juliane Kokott* gestellt wurden.

655 Gespräch mit *Verica Trstenjak* vom 6.9.2021.

656 Zum Aspekt der Spezialisierung im Zuge der Verteilung von Rechtssachen auf die Generalanwälte näher *Brüggmann*, Aufgaben und Wahl des Ersten Generalanwalts am Gerichtshof der Europäischen Union, EuR 2021, S. 493, 495–496.

Themen aus verschiedenen Blickwinkeln betrachtet werden.<sup>657</sup> In seiner Amtszeit könnte sich also eine schwächere Spezialisierung zeigen als noch zuvor.

Die Verteilung der Rechtssachen kann ohnehin nicht stets auf Grundlage von besonderen Fachkenntnissen erfolgen, selbst wenn das jeweilige Fach im Kollegium verkörpert ist. Vorrangig ist die praktische Regel, dass Generalanwälte keiner Rechtssache zugeteilt werden, in der ihr jeweiliger Heimatstaat Partei ist<sup>658</sup> oder in welchem der Berichterstatter dieselbe Staatsangehörigkeit hat.<sup>659</sup> Indem Generalanwälte nicht in Verfahren ihres Heimatstaates tätig werden, soll Befangenheiten oder auch nur der Anschein selbiger vorgebeugt werden. Demgegenüber stellt die unterschiedliche Herkunft von Generalanwalt und Berichterstatter sicher, dass der Fall aus dem Blickwinkel verschiedener Rechtstraditionen betrachtet wird. Gleichwohl gab es von beiden letztgenannten Grundsätzen in der Vergangenheit Ausnahmen,<sup>660</sup> etwa stellte die deutsche Generalanwältin *Juliane Kokott* in einem Verfahren betreffend den Handel mit Robbenerzeugnissen (Rs. C-583/11 P<sup>661</sup>) Schlussanträge, obgleich Berichterstatter der ebenfalls deutsche *Thomas von Danwitz* war. Weiter hat der griechische Generalanwalt *Georges Cosmas* in einem von einem griechischen Gericht vorgelegten Vorabentscheidungsverfahren zur Auslegung einer Richtlinie über selbständige Handelsvertreter (Rs. C-104/95<sup>662</sup>) Schlussanträge gestellt.<sup>663</sup> Ähnlich wurde der Spanier *Ruiz-Jarabo Colomer* in einem spanischen Golden-Shares-Verfahren (Rs. C-463/00<sup>664</sup>) tätig.<sup>665</sup>

---

657 *Szpunar*, Zur Rolle des Generalanwalts im aktuellen System der EU-Gerichtsbarkeit, in: Lukanko/Thiele (Hrsg.), Reformprozesse der Europäischen Gerichtsbarkeit, S. 51, 59.

658 *Tridimas*, The Role of the Advocate General in the Development of Community Law, CMLRev 34 (1997), S. 1349, 1356.

659 Näher *Brüggmann*, Aufgaben und Wahl des Ersten Generalanwalts am Gerichtshof der Europäischen Union, EuR 2021, S. 493, 496; *Kovács*, Der Generalanwalt am Gerichtshof der Europäischen Union, JA 2010, S. 625, 627.

660 *Brüggmann*, Aufgaben und Wahl des Ersten Generalanwalts am Gerichtshof der Europäischen Union, EuR 2021, S. 493, 496, 497.

661 EuGH, Rs. C-583/11 P (Inuit Tapiriit Kanatami u.a./Parlament und Rat), ECLI:EU:C:2013:625.

662 EuGH, Rs. C-104/95 (Kontogeorgas/Kartonpak), ECLI:EU:C:1996:492, Slg. 1996, I-6643.

663 Beispiel nach *Tridimas*, The Role of the Advocate General in the Development of Community Law, CMLRev 34 (1997), S. 1349, 1356.

664 EuGH, Rs. C-463/00 (Kommission/Spanien), ECLI:EU:C:2003:272, Slg. 2003, I-4581.



b) Überprüfung von Urteilen des Gerichts der Europäischen Union

Die Verfahrensordnung des Gerichtshofs sieht außerdem gem. Art. 62 EuGH-Satzung i.V.m. Art. 256 Abs. 2 UAbs. 2, Abs. 3 UAbs. 3 AEUV vor, dass der Erste Generalanwalt bestimmte Urteile des Gerichts daraufhin überprüft, ob durch sie die ernste Gefahr einer Beeinträchtigung der Einheit oder Kohärenz des Unionsrechts besteht.<sup>666</sup> Hält der Erste Generalanwalt diesen Tatbestand für erfüllt, kann er das betreffende Urteil dem Gerichtshof zur Überprüfung vorschlagen. Die zuständige Kammer des Gerichtshofs muss diesem Vorschlag jedoch nicht folgen.

Art. 62 EuGH-Satzung erfasst jedoch nur diejenigen Entscheidungen, die das Gericht auf Grundlage der Zuständigkeit nach Art. 256 Abs. 2 und 3 AEUV beschlossen hat. So ist das Gericht gem. Art. 256 Abs. 2 UAbs. 2 AEUV für Entscheidungen über Rechtsmittel gegen die Entscheidungen der Fachgerichte und gem. Art. 256 Abs. 3 UAbs. 3 AEUV für in der EuGH-Satzung bestimmte Vorabentscheidungsersuchen zuständig. Allerdings existiert seit der Abschaffung des Gerichts für den öffentlichen Dienst kein Fachgericht i.S.d. Art. 256 Abs. 2, Art. 257 AEUV mehr. Außerdem wurden dem Gericht durch die Satzung bisher keine Vorabentscheidungsverfahren zugewiesen.<sup>667</sup> Daher hat die Vorschlagsbefugnis des Ersten Generalanwalts zur Sicherung der Einheit und Kohärenz des Unionsrechts nach Art. 62 EuGH-Satzung derzeit keinen Anwendungsfall.

III. Keine Beteiligung an Wahl des Präsidenten

Während die Generalanwälte über den Ersten Generalanwalt abstimmen, werden weitere Führungspositionen im Gerichtshof durch die Richter bestimmt. Als solche werden der Präsident nach Art. 255 Abs. 3 AEUV, der Vizepräsident nach Art. 9a Abs. 1 EuGH-Satzung und die Präsidenten der Kammern nach Art. 16 Abs. 1 EuGH-Satzung in einem Rhythmus von drei

---

665 Beispiel nach *Ritter*, A New Look at the Role and Impact of Advocates-General - Collectively and Individually, Colum. J. Eur. L. 12 (2005), S. 751, 753.

666 Ausführlicher zu diesem Verfahren *Brügmann*, Aufgaben und Wahl des Ersten Generalanwalts am Gerichtshof der Europäischen Union, EuR 2021, S. 493, 497, 498.

667 *Streinz-Huber*, Art. 256 AEUV, Rn. 15.



Jahren nach Ernennung neuer Mitglieder des Gerichtshofs gewählt.<sup>668</sup> Diese Wahlen erfolgen aus der Mitte der Richter durch die Richter selbst, die Generalanwälte sind weder aktiv noch passiv daran beteiligt.

In der Literatur wird vermutet, dass die Regelung über die Präsidentenwahl den Statuten des Internationalen Gerichtshofs (Art. 21 Abs. 1 IGH-Statut) und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (Art. 25 lit. a) EMRK) nachempfunden ist,<sup>669</sup> deren Präsidenten ebenfalls von den Richtern gewählt werden. Eine solche Anlehnung, so sie denn überhaupt intendiert ist, wäre verfehlt, da beiden Gerichten eine Institution wie der Generalanwalt fremd ist. Zumindest deuten die Parallelvorschriften aber einen möglichen Telos an. So heißt es in Art. 25 EMRK, dass das Plenum „seinen“ Präsidenten wählt. Die Präsidentenämter sind, so wohl auch die Absicht im Rahmen des Gerichtshofs, als *primi inter pares* ausgestaltet. Die Richter sollen also „ihren“ Vorsitzenden wählen, der die für ihre Arbeit relevanten (organisatorischen) Entscheidungen trifft.

Dieser Gedanke überzeugt in Hinblick auf die fehlende Befugnis der Generalanwälte zur Wahl der Kammerpräsidenten, die die mündlichen Verhandlungen und Urteilsberatungen in den Kammern leiten. Der Generalanwalt ist nur von der Sitzungsleitung betroffen, insbesondere hinsichtlich seines Fragerecht, nicht aber hinsichtlich der Leitung der Urteilsberatungen. Das Amt des Kammerpräsidenten hat durch seine Tätigkeit in den Urteilsberatungen mithin umfassendere Bedeutung gegenüber den Richtern der Kammern, die ihn auch gewählt haben. Mit den Kammerpräsidenten haben die Generalanwälte weniger Berührungspunkte, sodass sie deren Eignung nur begrenzt bewerten können und weniger von ihren Entscheidungen betroffen sind.<sup>670</sup>

---

668 Seit dem 1.1.2020 wird auch der Erste Generalanwalt in diesem Zuge neugewählt, siehe dazu unten Kapitel 3: B.II.1. Die Präsidenten der Kammern, die mit 3 Richtern besetzt sind, werden jährlich wiedergewählt gem. Art. 12 Abs. 2 EuGH-VerfO.

669 Grabitz/Hilf/Nettesheim-Karpenstein/Dingemann, Art. 253 AEUV, Rn. 23. Der IGH existiert schon seit 1945. Zwar ist der EGMR in seiner ständigen Form jünger als der Europäische Gerichtshof. Doch die Wahl des Präsidenten des EGMR durch die Richter war bereits in Art. 41 der Ursprungsfassung der EMRK von 1950 vorgesehen, während der erste Präsident des Europäischen Gerichtshofs nach § 5 des Abkommens über die Übergangsbestimmungen für die Gründung der EGKS von der Hohen Behörde ernannt wurde und der aktuelle Wahlmodus erst in Art. 5 § 1 der Verfahrensordnung von 1953 eingeführt wurde.

670 Stärker noch Kokott/Sobotta, Der EuGH - Blick in eine Werkstatt der Integration, EuGRZ 2013, S. 465, 467.

Anders ist das Machtverhältnis jedoch bzgl. des Präsidenten und Vizepräsidenten des Gerichtshofs. Der Präsident leitet nicht nur Richtersitzungen in der Großen Kammer und im Plenum, sondern steht darüber hinaus dem gesamten Gerichtshof als Justiz- und Verwaltungseinheit vor.<sup>671</sup> In dieser Funktion beaufsichtigt er gem. Art. 20 Abs. 4 S. 1 EuGH-VerfO den Kanzler bei der Leitung der Dienststellen. Entsprechendes gilt für den Vizepräsidenten, der den Präsidenten gem. Art. 10 EuGH-VerfO unterstützt und vertritt, sowie den beigeordneten Kanzler, der gem. Art. 19 EuGH-VerfO für die Unterstützung und Vertretung des Kanzlers zuständig ist. Die Dienststellen des Gerichtshofs, die der Kanzler leitet, darunter die Übersetzungs- und juristischen Dienste, stehen den Generalanwälten und den Richtern gleichermaßen zur Verfügung. Auch wenn die Generalanwälte unabhängig agieren,<sup>672</sup> sind sie daher in ihrer Tätigkeit ebenso wie die Richter mittelbar von Entscheidungen der Führungspersonen betroffen.<sup>673</sup> Infolgedessen haben sie nicht nur ein berechtigtes Interesse an der Auswahl dieser Personen, sondern können auch deren Qualifikation bewerten. Folgerichtig sind die Generalanwälte neben den Richtern zur Wahl des Kanzlers gem. Art. 18 Abs. 1 EuGH-VerfO und des beigeordneten Kanzlers gem. Art. 19 EuGH-VerfO berechtigt.

Das Interesse der Generalanwälte an der Wahl des zur Supervision des Kanzlers berechtigten Präsidenten und Vizepräsidenten wird nicht geschmälert durch den Umstand, dass die Präsidenten auch die Generalanwälte nicht betreffende Funktionen, vornehmlich die Sitzungsleitung im Plenum, ausüben.<sup>674</sup> Die Entziehung des Stimmrechts der Generalanwälte bzgl. des Präsidenten und Vizepräsidenten ist nicht angemessen, es sollte ihnen zukünftig eingeräumt werden.<sup>675</sup> Es ist nur das Fehlen des passiven Wahlrechts schlüssig, da die Generalanwälte nicht zur Teilnahme

---

671 *Tridimas*, The Role of the Advocate General in the Development of Community Law, CMLRev 34 (1997), S. 1349, 1352.

672 Das fehlende Wahlrecht sei gerade Bestandteil der Unabhängigkeit nach *Szpunar*; Zur Rolle des Generalanwalts im aktuellen System der EU-Gerichtsbarkeit, in: Lukanko/Thiele (Hrsg.), Reformprozesse der Europäischen Gerichtsbarkeit, S. 51, 57.

673 *Kokott/Sobotta*, Der EuGH - Blick in eine Werkstatt der Integration, EuGRZ 2013, S. 465, 467.

674 Nach *Dashwood*, The Advocate General in the Court of Justice of the European Communities, Legal Studies 202 (1982), S. 202, 203 sei indes gerade die Sitzungsleitung prägend für das Präsidentenamt. Dadurch sei das fehlende Wahlrecht der Generalanwälte gerechtfertigt.

675 So auch *Kokott/Sobotta*, Der EuGH - Blick in eine Werkstatt der Integration, EuGRZ 2013, S. 465, 467; C. O. Lenz, Das Amt des Generalanwalts am Europä-

an Urteilsberatungen berechtigt sind und mithin nicht die Aufgabe der Beratungsleitung wahrnehmen könnten.

#### IV. Der Generalanwalt am Gericht der Europäischen Union

Die Satzung des Gerichtshofs kann gem. Art. 254 Abs. 1 S. 2 AEUV vorsehen, dass das Gericht von Generalanwälten unterstützt wird. Bisher wurden jedoch, obwohl dies von der Kompetenz des Art. 254 Abs. 1 S. 2 AEUV gedeckt wäre, keine ständigen Generalanwälte am Gericht eingeführt.<sup>676</sup> Nach Art. 49 Abs. 1 EuGH-Satzung können die Richter des Gerichts dazu bestellt werden, in einzelnen Verfahren die Tätigkeit eines Generalanwalts auszuüben. Als *ad-hoc*-Generalanwalt stellen sie für das jeweilige Verfahren Schlussanträge gem. Art. 49 Abs. 2 EuGH-Satzung, welche im Gegensatz zum Gerichtshof nicht stets verlesen werden, sondern schriftlich eingereicht werden können (Art. 112 EuG-VerfO). Hintergrund dieser Regelung ist womöglich die Doppelfunktion als Richter und als *ad-hoc*-Generalanwalt: Soll die Verlesung, analog zur Praxis am Gerichtshof, mit der nächsten regulären Sitzung des als Generalanwalt bestellten Richters verbunden werden, könnte ein widersprüchlicher Eindruck entstehen, wenn dieselbe Person zuerst öffentlich einen Entscheidungsvorschlag vorträgt und anschließend als Richter der Kammer an der Sitzung in anderer Sache teilnimmt.<sup>677</sup>

Jede Kammer kann gem. Art. 31 Abs. 1 EuG-VerfO die Bestellung eines Generalanwalts bei der Vollversammlung beantragen. Die Zuteilung eines Richters zu der Aufgabe als Generalanwalt erfolgt durch den Präsidenten des Gerichts gem. Art. 31 Abs. 2 EuG-VerfO. Voraussetzung für diesen Beschluss ist nach Art. 30 EuG-VerfO eine rechtliche Schwierigkeit oder Komplexität des Sachverhalts einer Rechtssache, die die Unterstützung durch einen Generalanwalt erforderlich macht. Die Parteien können das

---

ischen Gerichtshof, FS Ulrich Everling, S. 719, 727; C. O. Lenz/Borchardt-Borchardt, Art. 253 AEUV, Rn. 4; *Clément-Wilz*, The Advocate General: A Key Actor of the Court of Justice of the European Union, CYELS 14 (2012), S. 587, 609; *Léger*, Law in the European Union: The role of the advocate general, The Journal of Legislative Studies 10 (2004), S. 1, 2; *Fennelly*, Reflections of an Irish Advocate General, IJEL 1996, S. 5, 10.

676 Groeben/Schwarze/Hatje-Landwehr, Art. 254 AEUV, Rn. 42.

677 Zur Praxis der Verlesung von Schlussanträgen zu Beginn einer Verhandlung in anderer Sache siehe unten Kapitel 4: B.II.5.a).

Gericht nicht durch Antrag dazu verpflichtet, einen Generalanwalt zu bestellen. Das Gericht entscheidet abschließend über die Voraussetzungen zur Bestellung eines Generalanwalts.<sup>678</sup> Wird ein Richter zum Generalanwalt bestellt, erhält dieser umfangreiche Anhörungsrechte gem. Art. 31 Abs. 3 EuG-VerfO.

In der Praxis wurde diese Möglichkeit kaum gebraucht,<sup>679</sup> insbesondere nicht mehr in jüngerer Vergangenheit, woraus teilweise gefolgert wird, die praktische Erfahrung mit der Bestellung von Generalanwälten sei im Gericht in Vergessenheit geraten.<sup>680</sup> Zudem wurde die Regelung des Art. 17 EuG-VerfO a.F.<sup>681</sup> nach der stets ein Generalanwalt zu bestellen war, wenn das Gericht in Vollsitzung tagte, abgeschafft. Obgleich dies nicht die Regel ist, gibt es auch am Gericht komplexe Verfahren, in denen Schlussanträge nützlich wären.<sup>682</sup> Doch am Gericht tritt zu der ohnehin bestehenden Verzögerung durch die Schlussanträge noch der zeitliche Aufwand, einen Richter als Generalanwalt zu bestellen.<sup>683</sup> Das Gericht hat den zusätzlichen Aufwand bisher wohl als unangemessen für den tatsächlichen Nutzen erachtet.<sup>684</sup> Außerdem haften der Bestellung eines Richters anstatt eines dedizierten Generalanwalts zwei Probleme an. Erstens kann ein Richter kaum ein unabhängiger Gutachter sein, wenn er in gleichzeitig laufenden ähnlichen Verfahren oder in kritisch zu betrachteten vergangenen Verfahren als

---

678 EuG, Urteil v. 29.3.1995, Rs. T-497/93 (Hogan/Gerichtshof), ECLI:EU:T:1995:58, Slg. 1995, II-703, Rn. 27.

679 Bobek, A Fourth in the Court: Why Are There Advocates General in the Court of Justice?, CYELS 14 (2012), S. 529, Fn. 77; Burrows/Greaves, The Advocate General and EC law, S. 35; Tridimas, The Role of the Advocate General in the Development of Community Law, CMLRev 34 (1997), S. 1349, 1385; Ritter, A New Look at the Role and Impact of Advocates-General - Collectively and Individually, Colum. J. Eur. L. 12 (2005), S. 751, 754; Schermers/Waelbroeck, Judicial protection in the European Union, S. 755; Hakenberg/Seyr, Verfahren vor dem Gerichtshof der EU, S. 211, Fn. 145; Groeben/Schwarze/Hatje-Landwehr, Art. 254 AEUV, Rn. 44; Schima, Das Vorabentscheidungsverfahren vor dem EuGH, S. 123.

680 Groeben/Schwarze/Hatje-Landwehr, Art. 254 AEUV, Rn. 45.

681 Abrufbar unter [https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2008-09/txt7\\_2008-09-25\\_11-11-3\\_598.pdf](https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2008-09/txt7_2008-09-25_11-11-3_598.pdf) (zuletzt aufgerufen am 8.4.2022).

682 Als Beispiel nennt Groeben/Schwarze/Hatje-Landwehr, Art. 254 AEUV, Rn. 44 die Rs. T-201/04 (Microsoft/Kommission), ECLI:EU:T:2007:289, Slg. 2007, II-3601.

683 Ritter, A New Look at the Role and Impact of Advocates-General - Collectively and Individually, Colum. J. Eur. L. 12 (2005), S. 751, 754.

684 Tridimas, The Role of the Advocate General in the Development of Community Law, CMLRev 34 (1997), S. 1349, 1385.

Richter beteiligt ist oder war.<sup>685</sup> Zweitens kann gemutmaßt werden, dass sich die Richter scheuen, gegenseitig zusätzliche Arbeitslast zu generieren. Dies gilt insbesondere mit Blick auf die ohnehin große Arbeitsbelastung des Gerichts,<sup>686</sup> welche auch hinsichtlich der Funktionsfähigkeit des Gerichts insgesamt objektive Bedenken für Bestellungen als Generalanwalt mit sich bringt.<sup>687</sup>

Diese Bedenken könnten durch eine Einführung dedizierter ständiger Generalanwälte am Gericht ausgeräumt werden, welche bereits im Rahmen der Verhandlungen über die Gründung des Gerichts erster Instanz umstritten war. Während sich der Gerichtshof dagegen aussprach,<sup>688</sup> befürworteten Kommission und Parlament<sup>689</sup> die Einrichtung ständiger Generalanwälte. Der aktuelle Art. 49 EuGH-Satzung ist ein Kompromiss der diametralen Ansichten der Organe.<sup>690</sup> Es gibt diverse sachliche Gründe, die nicht nur die zurückhaltende Praxis des Gerichts erklären, sondern auch, warum sich ständige Generalanwälte am Gericht in den Verhandlungen nicht durchgesetzt haben und auch zukünftig nicht eingeführt werden sollten.<sup>691</sup> Der grundsätzliche Nutzen der Generalanwälte im Rahmen der Urteilsfindung durch die Richter besteht unbenommen.<sup>692</sup> Doch herrscht am Gericht ein weniger dringender Bedarf der Qualitätssicherung der Urteile, da diese ohnehin einer Überprüfung durch den Gerichtshof unterliegen.<sup>693</sup>

---

685 *Ritter*, A New Look at the Role and Impact of Advocates-General - Collectively and Individually, Colum. J. Eur. L. 12 (2005), S. 751, 754; *Tridimas*, The Role of the Advocate General in the Development of Community Law, CMLRev 34 (1997), S. 1349, 1385.

686 *Kirschner*, Das Gericht erster Instanz, Rn. 23.

687 Groeben/Schwarze/Hatje-Landwehr, Art. 254 AEUV, Rn. 44.

688 *Kennedy*, The Essential Minimum: The Establishment of the Court of First Instance, ELR 14 (1989), S. 7, 17.

689 *Kennedy*, The Essential Minimum: The Establishment of the Court of First Instance, ELR 14 (1989), S. 7, 19.

690 *Vandersanden*, A Desired Birth: The Court of First Instance of the European Communities, Ga. J. Int'l & Comp. L. 21 (1991), S. 51, 55.

691 Nach *Schima*, Das Vorabentscheidungsverfahren vor dem EuGH, S. 123 „spricht wenig für den Einsatz von Generalanwälten beim EuG“. A.A. *Brown/Kennedy*, The Court of Justice of the European Communities, S. 389, nach dem das bisherige System sich nicht bewiesen habe.

692 Zu dieser Funktion am Gerichtshof siehe unten Kapitel 4: C.I.

693 *Hakenberg/Seyr*, Verfahren vor dem Gerichtshof der EU, Rn. 477; *Vranken*, Role of the Advocate General in the Law-making Process of the European Community, Anglo-Am. L. Rev. 25 (1996), S. 39, 62; *Schermers/Waelbroeck*, Judicial protection in the European Union, § 1502; *Pechstein/Nowak/Häde-Pechstein*, Art. 254 AEUV, Rn. 12.

Die Revisionsmöglichkeit macht außerdem einen etwaigen Charakter der Schlussanträge als abweichendes Votum unerwünscht. Denn soweit die Schlussanträge Schwächen des Urteils und abweichende Argumentationen aufzeigen, dienen diese als Einfallstor für Revisionen.<sup>694</sup> Es bestünde die Gefahr, dass das Verhältnis zwischen erster und letzter Instanz geschädigt wird, indem die Revision zum Regelumgang mit einem Urteil des Gerichts mutieren könnte. Ohnehin entspricht es der wesentlichen Aufgabe des Gerichtes, die Rechtsprechung des Gerichtshofes anzuwenden und nicht, sie zu sezieren und Wechsel der Rechtsprechung anzuregen, wie es aber Generalanwälte regelmäßig tun (sollten).<sup>695</sup>

Zusammenfassend hat ein Generalanwalt begrenzte Funktionen am Gericht. Einen Richter als Generalanwalt zu bestellen, ist nur dann nützlich, wenn ein Fall derart komplex ist, dass eine Unterstützung der Richter bei der Urteilsfindung erforderlich ist und/oder das Urteil komplexitätsbedingt einer Verständnishilfe durch die Schlussanträge erfordert. Auch wenn die Bedeutung des Gerichts größer geworden ist, sind derartige Fälle weiterhin deutlich seltener als am Gerichtshof. Die Einführung ständiger Generalanwälte für diese Fälle lohnt sich nicht.<sup>696</sup> Das System eines *ad-hoc*-Generalanwalts am Gericht ist mithin schlüssig und bedarf keiner Änderung.

## V. Dimensionen der Mitgliedschaft am Gerichtshof

Beschreibt man den Generalanwalt als Mitglied des Gerichtshofs, kann damit einerseits die organisatorische Einbettung des Generalanwalts und andererseits die Funktion des Generalanwalts für die Aufgaben des Gerichtshofs gemeint sein.

### 1. Organisatorische Mitgliedschaft

Zunächst kann der Generalanwalt als Mitglied der organisatorischen Einheit „Gerichtshof der Europäischen Union“ begriffen werden. Er ist dem Gerichtshof als Organ der Europäischen Union angegliedert und zuzuord-

---

694 Schermers/Waelbroeck, Judicial protection in the European Union, § 1502.

695 Vandersanden, A Desired Birth: The Court of First Instance of the European Communities, Ga. J. Int'l & Comp. L. 21 (1991), S. 51, 60.

696 Indes seien ständige Generalanwälte aufgrund des Bedeutungszuwachses des Gerichts sachgerecht nach Hatje, Die institutionelle Reform der Europäischen Union, EuR 2001, S. 143, 171.

nen, indem er aus dem Haushalt des Gerichtshofs bezahlt wird und die Ressourcen des Gerichtshofs nutzen kann. Sei es in Form seiner Mitarbeiter, die beim Gerichtshof angestellt sind, oder der Dienste des Gerichtshofs, wie der juristische Dienst, oder etwa sein Büro in den Gebäuden des Gerichtshofs. Organisatorisch betrachtet sind neben den Richtern auch alle anderen Angestellten Mitglieder des Gerichtshofs.

## 2. Institutionell-Funktionelle Mitgliedschaft

Der Gerichtshof existiert indes nicht nur als Verwaltungseinheit, sondern auch als primärrechtliche Institution, die die Rechtsprechungsfunktion in der Union ausübt. Betrachtet man den Gerichtshof institutionell-funktionell, ist die mitgliedschaftliche Zuordnung problematischer. Als solche Institution besteht der Gerichtshof gem. Art. 19 Abs. 2 S. 1 EUV aus Richtern und wird gem. Art. 19 Abs. 2 S. 1 EUV von Generalanwälten lediglich „unterstützt“.<sup>697</sup> Diese Formulierung hat ihren Ursprung schon in den Gründungsverträgen der EGKS. In Art. 32 Abs. 1 S. 1 EGKSV hieß es, dass der Gerichtshof „aus sieben Richtern“ bestehe, ohne die Generalanwälte zu erwähnen. Erst in dem Protokoll über die Satzung des Gerichtshofs wurden die Generalanwälte erstmalig erwähnt, indem ihnen nach Art. 11 die Aufgabe zukam, Schlussanträge zu stellen und – ähnlich der heutigen Formulierung im EUV – den Gerichtshof „zu unterstützen“. Richter und Generalanwalt wurden nicht gleichzeitig und mithin nicht bewusst abgestuft ausformuliert, sondern der Generalanwalt wurde nachträglich ergänzt, woraus die widersprüchliche Regelung folgen könnte. Der bloße Unterstützungsgedanke in der heutigen Formulierung sollte daher aufgrund seines historischen Kontextes nicht überbewertet werden. Immerhin Art. 3 des ehemaligen Abkommens über gemeinsame Organe der Europäischen Gemeinschaften nahm mit dem Mitgliederbegriff durch entsprechenden Normverweis deutlicher Bezug auf den Generalanwalt.<sup>698</sup>

---

697 Zum missverständlichen Wortlaut auch *Clément-Wilz*, *The Advocate General: A Key Actor of the Court of Justice of the European Union*, CYELS 14 (2012), S. 587, 605.

698 Pechstein/Nowak/Häde-Pechstein, Art. 252 AEUV, Rn. 6. Art. 3 des Abkommens über gemeinsame Organe für die Europäischen Gemeinschaften lautete auszugsweise: „für die Zusammensetzung dieses Gerichtshofes und die Bestellung seiner Mitglieder sind die Artikel 165 bis 167 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und die Artikel 137 bis 139 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft maßgebend“. Als Teil dieses Normverweises regeln



Trotz des unklaren Wortlauts ist allgemein anerkannt, dass die Generalanwälte Mitglieder des Gerichtshofes als Institution sind.<sup>699</sup> Diese Zuordnung ergibt sich aus einer Zusammenschau der Vorschriften zum Status des Generalanwaltes, der im Ergebnis den Richtern ähnlich ist.<sup>700</sup> Im Rahmen seiner Ernennung muss der Generalanwalt die gleichen Anforderungen erfüllen und das gleiche Verfahren durchlaufen wie die Richter, inzugesessen auch denselben Amtseid leisten.<sup>701</sup> Die Amtszeit von sechs Jahren und die Möglichkeit der Wiederwahl ist für Richter und Generalanwälte einheitlich festgelegt in Art. 19 Abs. 2 UAbs. 3 S. 2, 3 EUV. Treffend betont *Francis Jacobs* diesbezüglich auch das Erscheinungsbild: Generalanwälte und Richter tragen die gleichen Roben und sitzen auf derselben Richterbank.<sup>702</sup>

Der Generalanwalt ist jedoch nicht Mitglied der Spruchkörper des Gerichtshofs,<sup>703</sup> da er nicht wie die Richter an Urteilsberatungen und -beschlüssen beteiligt ist. Entsprechend wird der Generalanwalt in mündlichen Verhandlungen von Beteiligtenvertretern neben dem Gerichtshof, womit der Spruchkörper gemeint ist, gesondert angesprochen.<sup>704</sup> Nichtsdestotrotz nimmt der Generalanwalt an der Rechtsprechungstätigkeit des

---

die Art. 166 und 167 des EWG-Vertrages und Art. 138 und 139 des EAG-Vertrages (auch) die Rechtsstellung des Generalanwalts.

699 Groeben/Schwarze/Hatje-Gaitanides, Art. 19 EUV, Rn. 62; Grabitz/Hilf/Nettesheim-Karpenstein/Dingemann, Art. 19 EUV, Rn. 9; Clément-Wilz, The Advocate General: A Key Actor of the Court of Justice of the European Union, CYELS 14 (2012), S. 587, 605; EuGH, Beschluss v. 4.2.2000, Rs. C-17/98 (EMESA Sugar), ECLI:EU:C:2000:69, Slg. 2000, I-665, Rn. 14; Classen/Oppermann/Nettesheim, Europarecht, Rn. 142; Schwarze/Becker/Hatje/Schoo-Schwarze/Wunderlich, Art. 252 AEUV, Rn. 2; Dörr/C. Lenz, Europäischer Verwaltungsschutz, Rn. 38; Pichler, Der Generalanwalt beim Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften, S. 59 m.w.N.; C. O. Lenz, Alleine verantwortlich - Erfahrungen eines Generalanwalts, FS Manfred A. Dauses, S. 217; Clément-Wilz, The Advocate General: A Key Actor of the Court of Justice of the European Union, CYELS 14 (2012), S. 587, 599; Volkert/Bohn, Die Generalanwälte am EuGH, JuS 2021, S. 637, 638 m.w.N.

700 C. O. Lenz/Borchardt-Borchardt, Art. 252 AEUV, Rn. 3.

701 Siehe zum Verfahren oben Kapitel 2: A.II.

702 Jacobs, Advocates general and judges in the European Court of Justice: some personal reflections, in: O'Keeffe (Hrsg.), Judicial review in European Union law, S. 17, 18; Solanke, Diversity and Independence in the European Court of Justice, Colum. J. Eur. L. 15 (2008), S. 89, 97.

703 Kovács, Der Generalanwalt am Gerichtshof der Europäischen Union, JA 2010, S. 625; Pichler, Der Generalanwalt beim Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften, S. 60.

704 Schima, Das Vorabentscheidungsverfahren vor dem EuGH, S. 154.



Gerichtshofs teil.<sup>705</sup> Die Schlussanträge und sonstigen Äußerungen des Generalanwalts unterstützen die Richter unmittelbar bei der Abfassung des Urteils.<sup>706</sup> Davon abgesehen besteht die Aufgabe, Recht zu sprechen, auch darin, die Legitimität der Urteile zu sichern. Dafür sind Transparenz, Verständlichkeit und Anerkennung der Urteile erforderlich – wozu auch die Schlussanträge beitragen.

## VI. Rangverhältnis zu den Richtern

Teilweise wird hervorgehoben, der Generalanwalt sei in dem gleichen Rang wie die Richter<sup>707</sup> oder ihnen gegenüber gleichberechtigt. Keinesfalls ist der Generalanwalt den Richtern ranglich unter- oder übergeordnet. Das Bild einer Ranggleichheit ist jedoch nur protokollarisch und nicht kompetenziell stimmig. Für letztere Gleichheit müssten Generalanwalt und Richter „in einer Liga“ gegeneinander antreten. Um im Bild zu bleiben: Generalanwalt und Richter spielen für denselben Verein, jedoch in unterschiedlichen Sportarten. Es besteht keine Überschneidung der Kompetenzen und Rechte, die durch ein Rangverhältnis aufzulösen wäre. Beide Ämter üben ihre Aufgaben rechtlich unabhängig voneinander aus. Zwar stehen ihre Aufgaben in inhaltlichem Zusammenhang zueinander, gleichwohl bestehen keine wechselseitigen Befugnisse rechtlich verbindlicher Einflussnahme.

Was die Ranggleichheit ausdrücken soll, ist eine fehlende rechtliche Überlegenheit eines Organmitglieds über dem anderen – was inhaltlich zutreffend ist. Dienstrechtliche Entscheidungen, die die Rechtsstellung des Generalanwalts unmittelbar betreffen, werden zumeist<sup>708</sup> von Generalanwälten und Richtern gemeinsam getroffen. In diesen Belangen sind sie also gleichberechtigt.

Protokollarisch muss zwischen den Mitgliedern des Gerichtshofs, so unterschiedlich sie auch sein mögen, eine Rangfolge gefunden werden. Dabei sind der Erste Generalanwalt den Kammerpräsidenten und die übrigen

---

705 So auch EuGH, Beschluss v. 4.2.2000, Rs. C-17/98 (EMESA Sugar), ECLI:EU:C:2000:69, Slg. 2000, I-665, Rn. 15; EuGH, Urteil v. 15.07.1964, Rs. C-6/64 (Costa/E.N.E.L.), ECLI:EU:C:1964:66, Slg. 1964, 1141, Rn. 15; C. O. Lenz/Borchardt-Borchardt, Art. 252 AEUV, Rn. 4.

706 Siehe unten Kapitel 4: C.I.2.

707 K. P. E. Lasok/Millett/Howard, Judicial control in the EU, Rn. 8; Pichler, Der Generalanwalt beim Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften, S. 61.

708 Eine Ausnahme ist, fragwürdigerweise, die Immunitätsaufhebung gem. Art. 3 Abs. 2 S. 1 EuGH-Satzung, siehe dazu bereits oben Kapitel 3: A.VII.4.

Generalanwälte den Richtern gleichgestellt gem. Art. 7 VerfO-EuGH. Auf der jeweiligen Stufe sind sie nach ihrem Dienstalder sortiert. Diese protokollarische Rangfolge drückt sich mittlerweile auch in der Sitzungsordnung zeremonieller Anlässe aus.<sup>709</sup>

### *C. Der Generalanwalt als Europäischer Beamter?*

Um ein klareres Bild von den Besonderheiten der Stellung des Generalanwalts zu zeichnen, soll ein Vergleich zu den übrigen Bediensteten im öffentlichen Dienst der Europäischen Union gezogen werden. In erster Linie dient dabei der Beamte der Union als Vergleichsgruppe. Das BSt enthält in Art. 1a BSt eine Legaldefinition des europäischen Beamten,<sup>710</sup> worunter der Generalanwalt, wie bereits gesagt, nicht fällt.<sup>711</sup> Er hat mithin keinen formellen Beamtenstatuts inne. Gleichwohl ist der Umfang der Rechte und Pflichten des Generalanwalts an vielen Stellen einem Beamten ähnlich. Daher sollen einige der prägenden Grundsätze des Beamtentums betrachtet werden, namentlich: Weisungsbindung (dazu II. 1.) und Loyalitätspflicht (dazu I. 1.), Anspruch auf Lebensstellung (dazu II. 3.), Anwartschaft auf eine Laufbahn (dazu II. 4.), Alimentation (dazu I. 3.), Fürsorge (dazu I. 2.), Beistand (dazu bereits oben A.V) und die einseitige Gestaltung des Dienstrechtsverhältnisses (dazu I.4).<sup>712</sup> Auch hinsichtlich des Umgangs mit Pflichtverletzungen von Generalanwalt und Beamten können Unterschiede aufgetan werden (dazu II. 2.), ebenso wie hinsichtlich Amtseinsetzung und -ende beider Amtsträger (dazu II. 3.). Abschließend soll auch ein Vergleich zum Status der Richter am Gerichtshof gezogen werden.

---

709 *Dashwood*, The Advocate General in the Court of Justice of the European Communities, Legal Studies 202 (1982), S. 202, 203.

710 Unter Verweis auf Art. 1 BSt a.F.: *Hatje*, Der Rechtsschutz der Stellenbewerber im Europäischen Beamtenrecht, S. 24.

711 Siehe bereits oben Kapitel 1: C.II.2.

712 *Reithmann*, Europäisches Dienstrecht und Gericht für den öffentlichen Dienst der Europäischen Union: Überblick über die letzten zehn Jahre, ZBR 2015, S. 217, 218 m.w.N.

## I. Beamtenähnlichkeit

### 1. Loyalitäts- und Treuepflicht

Es ist nicht nur der Beamte, sondern auch der Generalanwalt zur Treue und Loyalität<sup>713</sup> zur Union verpflichtet, wenn auch nicht in allen Ausformungen. Art. 6 Abs. 1 Verhaltenskodex verpflichtet die Mitglieder des Gerichtshofs, also auch den Generalanwalt, „dem Organ gegenüber zur Loyalität“. Während es sich bei Art. 6 Abs. 1 Verhaltenskodex um eine Generalklausel handelt, formulieren die Abs. 2 bis 4 Konkretisierungen der allgemeinen Treuepflicht. So sind Personal und Sachmittel des Gerichtshofs verantwortungs- und respektvoll in Anspruch zu nehmen. Außerdem sind nach Abs. 4 dem Ansehen des Organs schädliche Kommentare außerhalb der Tätigkeit für den Gerichtshof zu unterlassen.

Um die Tragweite der Generalklausel des Art. 6 Abs. 1 Verhaltenskodex abzustecken, kann zunächst von der allgemeinen beamtenrechtlichen Loyalitätspflicht abgegrenzt werden, die in Art. 11 Abs. 1 S. 3 BSt vorgesehen ist, wonach „der Beamte [...] die ihm aufgetragenen Aufgaben objektiv, unparteiisch und in voller Loyalität mit der Union [ausführt]“. Es ist auffällig, dass die beamtenrechtliche Loyalitätspflicht gegenüber der Europäischen Union als solche besteht, während der Generalanwalt zumindest ausdrücklich nur dem Gerichtshof verpflichtet wird. Diese begrenzte Formulierung führt jedoch nicht zu dem Schluss, dass keine Loyalitätspflicht gegenüber der Union besteht. Der Verhaltenskodex wurde vom Gerichtshof aufgrund der gerichtshofeigenen Rechtssetzungskompetenzen auf diesem Gebiet erlassen.<sup>714</sup> Diese Kompetenzen erlauben es dem Gerichtshof, eigene Angelegenheiten selbst zu regeln. Eine Loyalitätspflicht gegenüber der Union fällt jedoch nicht in diesen Zuständigkeitsrahmen, sodass die Loyalität im Verhaltenskodex auf das Organ zu beschränken war. Trotz dieser engeren Formulierung im Verhaltenskodex sind die Loyalitäten zum Gerichtshof und zur Union untrennbar miteinander verbunden. Dem Grunde nach besteht auch die Loyalität zur Union, sie kann aber inhaltlich nicht deckungsgleich mit derer nach Art. 11 BSt sein.

Art. 11 BSt macht dem Beamten in den Abs. 1 S. 2, Abs. 2, 3 Vorgaben, die im Wesentlichen die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit des Beam-

---

713 Euler, Teilband I, Exkurs nach Art. 24, S. 222 ff. Die Begriffe der Loyalität und Treue können und werden in dem Kontext dieser Darstellung synonym verwendet.

714 Siehe oben Kapitel 1: C.III.

ten sichern sollen. Dieses Element der Loyalität besteht offensichtlich für den Generalanwalt auch, zumal es primärrechtlich verankert, im Weiteren speziell ausgestaltet ist und damit sogar noch weiter geht als das beamtenrechtliche Konzept.<sup>715</sup> Daneben wird der Beamte in Art. 11 Abs. 1 S. 1 BSt dazu verpflichtet, sich bei seiner Amtsausübung allein von den Interessen der Union leiten zu lassen. Das Verständnis dieser Vorschrift im beamtenrechtlichen Kontext lässt sich nicht ohne Weiteres auf die Loyalitätspflicht des Generalanwalts übertragen. Die Unabhängigkeit des Generalanwalts bei Stellung seiner Schlussanträge besteht auch gegenüber dem unmittelbaren Interesse der Union am Ausgang einer anhängigen Rechtssache. Der Generalanwalt stellt daher seine Schlussanträge nicht im Sinne der Union oder ansonsten irgendwelcher Interessen – er formuliert sie allein auf Basis seiner persönlichen Auffassung des Rechts.<sup>716</sup> Doch auch diese generalanwaltsspezifische Freiheit zuwider den unmittelbaren Interessen der Union steht im Einklang mit einer Loyalität zur Union. Die Union benötigt als eine Organisation, die dem Rechtsstaatsprinzip verpflichtet ist, eine funktionierende, unabhängige Rechtsprechung. Einer solchen Rechtsprechung muss es möglich sein, fehlerhaftem Handeln der übrigen Unionsorgane entgegenzutreten, auch entgegen dem unmittelbaren politischen Willen der Entscheidungsträger. Der Generalanwalt fungiert als Teil einer solchen Gerichtsbarkeit. Indem der Generalanwalt also unabhängig seine Funktion am Gerichtshof erfüllt, handelt er loyal zu den übergeordneten, grundsätzlichen Interessen der Union – notfalls zum Unmut der Entscheidungsträger im Einzelfall.

Aufgrund der sehr weitreichenden Unabhängigkeit des Generalanwalts verletzt dieser seine Loyalitätspflicht gegenüber dem Gerichtshof und der Union erst, wenn die Schlussanträge vorsätzlich willkürlich, missbräuchlich und/oder unsachlich gestellt werden. Mithin muss der Generalanwalt keine Rücksicht auf die politischen Vorhaben der Union nehmen, er darf aber auch nicht bewusst ohne jedwede sachliche Grundlage der Union schaden. Ein solches Verhalten würde gegen seine Funktion im Gerichtshof verstoßen. Daraus ist jedoch nicht zu schließen, dass die Schlussanträge „objektiv“ gestellt werden müssen. Stattdessen sind diese gerade von der subjektiven Rechtsüberzeugung des Generalanwalts geprägt. Insofern ist die Loyalität des Generalanwalts bei Stellung der Schlussanträge begrenzt auf eine Verpflichtung zur sachlichen Entscheidung.

---

715 Zur Reichweite der Unabhängigkeitspflicht, siehe unten Kapitel 4: A.I.

716 Siehe unten Kapitel 4: A.II.

Dieses Loyalitätsverständnis hinsichtlich der Schlussanträge besteht zwar vergleichbar, jedoch nicht identisch, hinsichtlich des Verwaltungshandelns des Generalanwalts. Soweit ihm eine Mitentscheidungsbefugnis in der Generalversammlung zukommt, muss er diese unter loyaler Berücksichtigung der Interessen des Gerichtshofs und damit mittelbar auch der übergeordneten Interessen der Union treffen. Diese Verpflichtung kann im Einzelfall über eine sachliche Entscheidung hinausgehen.

Eine verstärkte Loyalitätspflicht besteht ebenfalls bei Handlungen außerhalb der Amtstätigkeit. Während der Generalanwalt also im Rahmen seiner Schlussanträge nahezu vollständige Äußerungsfreiheit genießt, gilt dies nicht bei außergerichtlichen Stellungnahmen. Insbesondere Kommentare, die dem Ansehen des Organs schädlich sein könnten, sind vollständig untersagt gem. Art. 6 Abs. 4 Verhaltenskodex. Ausdruck findet dieser Grundsatz auch in dem grundsätzlichen Verbot der Nebentätigkeit nach Art. 4 iVm. Art. 8 EuGH-Satzung, Art. 8 Verhaltenskodex oder dem integren und würdevollen Verhalten nach Art. 3 Abs. 4 Verhaltenskodex, welches bereits an anderer Stelle betrachtet wurde.<sup>717</sup>

## 2. Fürsorgepflicht

Die Europäische Union trifft gegenüber einem Beamten der Union eine ungeschriebene Fürsorgepflicht,<sup>718</sup> deren Grundlage dahingehend zu untersuchen ist, ob sie auf den Generalanwalt übertragen werden kann. Die Herleitung der Fürsorgepflicht beruht, mangels ausdrücklicher Normierung, auf verschiedenen Ansätzen.<sup>719</sup> So könnte ihre Existenz auf Art. 24 BSt gestützt werden, dessen Wortlaut eine Fürsorgepflicht, über die ausdrücklich formulierte Beistandspflicht hinaus, nicht ausschließt.<sup>720</sup> Vertreten wurde dies vor allem in den Anfängen des unionalen Dienstrechts, vor der allge-

---

717 Siehe dazu oben Kapitel 3: A.VI.3.

718 Rogalla, Dienstrecht der Europäischen Gemeinschaften, S. 203, 205; Mehde, § 39 Europäisches Dienstrecht, in: Terhechte/Arnould (Hrsg.), Verwaltungsrecht der Europäischen Union, S. 1695, Rn. 29; Ausführlich Reithmann, Die dienstrechtliche Fürsorgepflicht in der Rechtsprechung des Gerichts für den öffentlichen Dienst der Europäischen Union.

719 Zur Herleitung des ungeschriebenen Rechtsgrundsatzes im Beamtenrecht ausführlich: Reithmann, Die dienstrechtliche Fürsorgepflicht in der Rechtsprechung des Gerichts für den öffentlichen Dienst der Europäischen Union, S. 111 ff.

720 Rogalla, Dienstrecht der Europäischen Gemeinschaften, S. 206; Mit einem Erst-Recht-Schluss argumentiert Euler, Europäisches Beamtenstatut, Kommentar zum Beamtenstatut der EWG und EAG, S. 225.

meinen Anerkennung des Fürsorgeprinzips.<sup>721</sup> Art. 24 BSt ist jedoch, auch bei rechtsvergleichender Betrachtung der Entstehung dieser Norm, keine Rechtsgrundlage für das Prinzip der Fürsorge, sondern Ausfluss des Selbigen.<sup>722</sup> Entsprechend eng legt auch der Gerichtshof Art. 24 BSt aus.<sup>723</sup> Die Anwendbarkeit des Art. 24 BSt ist keine notwendige Voraussetzung für eine Fürsorgepflicht, sondern steht ihr lediglich nicht im Wege. Es ist daher unschädlich, dass Art. 24 BSt keine Anwendung auf den Generalanwalt findet.<sup>724</sup>

Ein weiterer Ansatz begründet die Fürsorgepflicht mit einer Genese aus dem Recht der Mitgliedstaaten. So ergebe eine Rechtsvergleichung, dass ein allgemeiner Rechtsgrundsatz der europäischen Dienstrechtsordnungen eben jene Fürsorgepflicht ist, sodass diese auch im europäischen Recht zu berücksichtigen sei.<sup>725</sup> Ob sich eine solche aus dem Recht der Mitgliedstaaten abgeleitete Fürsorgepflicht auch auf den Generalanwalt erstreckt, ist nicht eindeutig, in Anbetracht dessen, dass in den Mitgliedstaaten kein dem Generalanwalt identisches Amt existiert – insbesondere auch der französische *rapporteur public* ist dem Generalanwalt dienstrechtlich fremd. Das Konzept einer dienstrechtlichen Fürsorgepflicht entsprang, zumindest begrifflich, in erster Linie dem deutschen Beamtenrecht.<sup>726</sup> Betrachtet man den Status der Richter in Deutschland – immerhin unabhängiger Bediensteter eines staatlichen Gerichts und mithin dienstrechtlich dem Generalanwalt vergleichbar – so spricht dieser für eine Fürsorgepflicht gegenüber dem Generalanwalt. Deutsche Richter sind seit dem Inkrafttreten des Grundgesetzes zwar keine Beamten, sondern schlichtweg „Richter“ mit spezifischen Rechten und Pflichten, wie sich bereits aus Art. 98 Abs. 1 GG ergibt.<sup>727</sup> Dennoch findet auf den Richter das Beamtenrecht, vorbehaltlich abweichender Regelungen, Anwendung, für Bundesrichter gem.

---

721 GA *Reischl*, Schlussanträge vom 15.3.1979 in der Rs. I17/78 (Bellintani), ECLI:EU:C:1979:72, Slg. 1979, 1603, 1609.

722 *Doleschal*, Das Prinzip der Fürsorge und Alimentation im Dienstrecht der Europäischen Gemeinschaften, S. 143.

723 *Lindemann*, Allgemeine Rechtsgrundsätze und europäischer öffentlicher Dienst, S. 181.

724 Zur Unanwendbarkeit des Art. 24 BSt siehe bereits oben Kapitel 3: A.V.

725 *Doleschal*, Das Prinzip der Fürsorge und Alimentation im Dienstrecht der Europäischen Gemeinschaften, S. 141.

726 GA *Mayras*, Schlussanträge vom 20.3.1980 in der Rs. C-33/79 (Kuhner/Kommission), ECLI:EU:C:1980:87, Slg. 1980, 1677, 1706.

727 Maunz/Dürig-Hillgruber, Art. 98 GG, Rn. 19 ff., 27; Sachs-Detterbeck, Art. 98 GG, Rn. 6; Dreier-Schulze-Fielitz, Art. 98 GG, Rn. 28 f.

§ 47 DRiG, und so auch die Fürsorgepflicht, wie etwa ausgestaltet in § 78 BBG.<sup>728</sup> Legt man also ein deutsches Verständnis der Fürsorge zugrunde, gilt die dienstrechtliche Fürsorgepflicht als allgemeiner Rechtsgrundsatz der Europäischen Union auch für den Generalanwalt. Eine Grenze dieser Herleitung liegt in der nur teilweise bestehenden Vergleichbarkeit des generalanwaltlichen Dienstverhältnisses mit den Beamten- oder Richterverhältnissen in den Mitgliedstaaten. Ein erheblicher Unterschied könnte insofern sein, dass Richter in Deutschland grundsätzlich auf Lebenszeit ernannt werden gem. § 10 DRiG.

Am weitesten verbreitet und auch vom Gerichtshof vertreten ist die Ansicht, dass sich die Fürsorgepflicht aus einem Gleichgewicht zwischen den vom Sekundärrecht geschaffenen Rechten und Pflichten des Beamten ergebe.<sup>729</sup> Insofern sei die Fürsorgepflicht Kehrseite der Treuepflicht des Beamten.<sup>730</sup> Die Treuepflicht besteht auch für den Generalanwalt, jedenfalls in dem der entsprechenden Anwendung zugänglichen Umfang.<sup>731</sup> Mithin spricht auch diese Herangehensweise für die Verpflichtung der Union zur Sorge für den Generalanwalt als Gegengewicht zur Treuepflicht, zumindest in einer mit den Eigenschaften des Generalanwalts korrelierenden Weise. So ist von der Union primärrechtlich bedingt nicht die lebenslange Beschäftigung des Generalanwalts zu verlangen, im Unterschied zu einem üblichen Beamten der Union. Daneben gibt es Vorschriften, etwa Art. 58 BSt zum Mutterschaftsurlaub, Art. 59 BSt zum Krankheitsurlaub und Art. 76 BSt für Zuwendungen für besondere Lagen des Beamten,<sup>732</sup> die grundsätzlich auch für den Generalanwalt umsetzbar wären, obwohl sie kein Äquivalent im für den Generalanwalt einschlägigen Sekundärrecht

---

728 *Staats*, Deutsches Richtergesetz, § 46, Rn. 48.

729 EuGöD, Urteil v. 27.II.2008, Rs. F-35/07 (Klug/EMEA), ECLI:EU:F:2008:150, Slg. 2008, FP-I-A-1-387, FP-II-A-1-02127, Rn. 67; EuGH, Urteil v. 31.3.1992, Rs. C-255/90 P (Burban/Parlament), ECLI:EU:C:1992:153, Rn. 7; Urteil v. 9.12.1982, Rs. 191/81 (Plug/Kommission), ECLI:EU:C:1982:421, Slg. 1982, 4229, Rn. 21; Urteil v. 28.5.1980, Rs. C-33/79 (Kuhner/Kommission), ECLI:EU:C:1980:139, Slg. 1980, 1677, Rn. 22; So auch *Reithmann*, Europäisches Dienstrecht und Gericht für den öffentlichen Dienst der Europäischen Union: Überblick über die letzten zehn Jahre, ZBR 2015, S. 217, 230.

730 *Reithmann*, Die dienstrechtliche Fürsorgepflicht in der Rechtsprechung des Gerichts für den öffentlichen Dienst der Europäischen Union, S. 113; *Doleschal*, Das Prinzip der Fürsorge und Alimentation im Dienstrecht der Europäischen Gemeinschaften, S. 148.

731 Siehe oben Kapitel 3: C.I.1.

732 Nach Euler, Teilband I S. 222, 224 f. sind auch diese Normen Ausfluss der Fürsorgepflicht.

haben. In diesen Aspekten ist die Fürsorge weniger weit kodifiziert als im Beamtenrecht. Dadurch wird das grundsätzlich notwendige Gegengewicht zur bestehenden Treuepflicht in Form einer allgemeinen, wenn auch begrenzten, Fürsorgepflicht jedoch nicht infrage gestellt.

Auch die im folgenden Abschnitt diskutierte Alimentation des Generalanwalts ist Ausdruck der Fürsorgepflicht, soll darüber hinaus jedoch auch die Unabhängigkeit des Generalanwalts gewährleisten.<sup>733</sup> Mithin ist die Fürsorgepflicht bei der Auslegung der wirtschaftlichen Sicherung des Generalanwalts, Regelungslückenfüllung<sup>734</sup> und dem Verständnis seiner Rechtsstellung zu berücksichtigen.

### 3. Alimentationsprinzip

Das beamtenrechtliche Alimentationsprinzip findet ebenfalls auf das Dienstverhältnis des Generalanwalts Anwendung. Nach diesem Prinzip ist der Bedienstete am angemessenen finanziell zu unterstützen in einer Höhe, die „den Bedarf des Beamten und seiner Familie“ deckt.<sup>735</sup> Die Alimentation eines europäischen Beamten ist nicht zentralisiert als ein bloßes Prinzip geregelt, sondern über das Beamtenstatut verteilt und in Form einzelner Ansprüche ausgeformt.<sup>736</sup> Es sind verschiedene Herleitungen für das Alimentationsprinzip möglich:<sup>737</sup> Die finanziellen Leistungen zugunsten des

---

733 Zur wirtschaftlichen Sicherung der vergleichbaren richterlichen Unabhängigkeit: *Bächle*, Die Rechtsstellung der Richter am Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften, S. 130 f.

734 Zur Berücksichtigung der Fürsorgepflicht grds. *Doleschal*, Das Prinzip der Fürsorge und Alimentation im Dienstrecht der Europäischen Gemeinschaften, S. 37; *Reithmann*, Die dienstrechtliche Fürsorgepflicht in der Rechtsprechung des Gerichts für den öffentlichen Dienst der Europäischen Union, S. 112.

735 *Doleschal*, Das Prinzip der Fürsorge und Alimentation im Dienstrecht der Europäischen Gemeinschaften, S. 327; *Mehlhorn*, Zum Alimentationsprinzip als hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums, VR 2010, S. 406, 410 m.w.N. Ausführlich zum Inhalt des Alimentationsprinzips im europäischen Dienstrecht *Doleschal*, Das Prinzip der Fürsorge und Alimentation im Dienstrecht der Europäischen Gemeinschaften, S. 284–306.

736 *Doleschal*, Das Prinzip der Fürsorge und Alimentation im Dienstrecht der Europäischen Gemeinschaften, S. 287–306.

737 Zu den verschiedenen Rechtsgrundlagen des Alimentationsprinzips: *Doleschal*, Das Prinzip der Fürsorge und Alimentation im Dienstrecht der Europäischen Gemeinschaften, S. 279–283.



Beamten sind kein Lohn für tatsächlich geleistete Arbeit,<sup>738</sup> sondern als Gegengewicht zur ständigen Verfügbarkeit, mithin als Alimentation, erforderlich. Dies lässt sich im Beamtenrecht insbesondere an Art. 62 Abs. 1 BSt über den Anspruch auf Dienstbezüge allein auf Basis von Besoldungsgruppe und Dienstaltersstufe und Art. 55 Abs. 1 BSt über die Pflicht des Beamten zur ständigen Verfügbarkeit erkennen. Das Alimentationsprinzip wurde außerdem teilweise als Element des allgemeinen Rechtsgrundsatzes der Fürsorgepflicht abgeleitet. Grundlage hierfür war das deutsche Beamtenrecht, welches maßgeblich für die Auslegung des Fürsorgeprinzips gewesen sein soll,<sup>739</sup> da das deutsche Dienstrecht in der Gründungszeit der Europäischen Gemeinschaft am weitesten dogmatisch durchformt war.<sup>740</sup> Eine solche Bevorzugung des deutschen Dienstrechtes zur Begründung und bei der Auslegung allgemeiner Rechtsgrundsätze ist jedoch in der gewachsenen und diverseren Europäischen Union nicht mehr zeitgemäß.

Über die allgemeine dienstrechtliche Begründung hinaus ist die „Versorgungssicherheit [...] eine notwendige Folge des allgemeinen Unabhängigkeitsgebots“<sup>741</sup>. Im Einzelnen lässt sich für die Herleitung des Alimentationsprinzips auf die Ausführungen zur Fürsorgepflicht verweisen. Nicht zufällig wird daher die Alimentation teilweise als Bestandteil der Fürsorgepflicht begriffen.<sup>742</sup>

In diversen Vorschriften zeigt sich die Alimentation der Generalanwälte durch die Union. Zunächst werden, neben der auch für ein privatrechtliches Arbeitsverhältnis üblichen Vergütung, diverse Zulagen gewährt, die dem Bedarf des Generalanwalts und seiner Familie entsprechen, wie etwa Familienzulagen gem. Art. 6 VO (EU) 2016/300. Charakteristisch ist zudem die andauernde finanzielle Sorge für den Generalanwalt im Falle der vorübergehenden oder dauerhaften Arbeitsunfähigkeit gem. Art. 14 VO (EU)

---

738 Mehlhorn, Zum Alimentationsprinzip als hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums, VR 2010, S. 406, 407; Mehde, § 39 Europäisches Dienstrecht, in: Terhechte/Arnauld (Hrsg.), Verwaltungsrecht der Europäischen Union, S. 1695, Rn. 21.

739 Doleschal, Das Prinzip der Fürsorge und Alimentation im Dienstrecht der Europäischen Gemeinschaften, S. 280.

740 Doleschal, Das Prinzip der Fürsorge und Alimentation im Dienstrecht der Europäischen Gemeinschaften, S. 171.

741 Tschentscher, Demokratische Legitimation der dritten Gewalt, S. 160 für die nationalen Richter in Deutschland. Dies gilt auch für die zur Unabhängigkeit verpflichteten Generalanwälte.

742 Doleschal, Das Prinzip der Fürsorge und Alimentation im Dienstrecht der Europäischen Gemeinschaften, S. 284.

2016/300 und nach Ende der Amtstätigkeit gem. Art. II Abs. I VO (EU) 2016/300.

Schon anhand dieser Auflistung wird offenkundig: Das Alimentationsprinzip ist im Recht des Generalanwalts weitgehender kodifiziert als das allgemeinere Fürsorgeprinzip. Der Hintergrund für diesen Zustand sind praktische Erwägungen: Hinsichtlich der Ansprüche aus dem Fürsorgeprinzip ist das „Ob“ entscheidend. Die Details des „Wie“ sind häufig nachrangig und einzelfallabhängig. Betrachtet man etwa die Beistandspflicht, so ist entscheidend, dass die Union Beistand ausübt – wie sie das tut, ist auch im Beamtenstatut nicht ausbuchstabiert. Sollte das „Ob“ einmal im kleinen Kreis der Generalanwälte Bedeutung erlangen, lässt sich dieses auch auf Basis der nur rudimentären Fürsorgepflicht feststellen. Anders ist dies bei den alimentativen Ansprüchen: Hier ist gerade auch das „Wie“ auf den Euro genau von entscheidender Bedeutung. Das „Wie“ lässt sich aber nicht überzeugend auf Basis eines ungeschriebenen Grundsatzes festlegen, sodass eine Kodifikation, auch im kleinen Kreis der Generalanwälte, erforderlich war. Auch das Beamtenstatut hat die Alimentation der Beamten aus diesem Grund detailliert ausformuliert.

#### 4. Einseitige Gestaltung des Rechtsverhältnisses

Die Rechtsstellungen des Beamten wie auch des Generalanwalts werden, wie üblich im Dienstrecht, einseitig von der Union gestaltet.<sup>743</sup> Das Rechtsverhältnis zwischen Union und Beamtem bzw. Generalanwalt wird nicht durch einen Arbeitsvertrag begründet und geregelt, sondern durch einseitige Rechtsakte der Union, also die Ernennung und das Primär- und Sekundärrecht. Die Ernennung bedarf der Annahme durch den Ernannten,<sup>744</sup> doch im Übrigen besteht kein Verhandlungsspielraum, etwa über die Alimentation. Im Falle des Beamten ist es der Verwaltung der Anstellungsbehörde außerdem möglich, durch Einzelfallentscheidungen Einfluss auf die Rechtsstellung des Beamten zu nehmen. Diese Entscheidungen, wie Versetzungen oder Beförderungen, sind institutionell weder ein- noch zweiseitig gegenüber dem Generalanwalt vorgesehen.

---

<sup>743</sup> Für die Beamten *Classen/Oppermann/Nettesheim*, Europarecht, §7, Rn. 2.

<sup>744</sup> *Gaissert*, Der Generalanwalt, eine unabdingbare Institution am Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften?, S. 37 f.; Für Richter: *Siebert*, Die Auswahl der Richter am Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften, S. 101; für Beamte: *Euler*, Europäisches Beamtenstatut, Kommentar zum Beamtenstatut der EWG und EAG, Art. I BeamtSt Anm. A (3).

## II. Unterschiede zum Status des Beamten

In einigen Aspekten unterscheidet sich die Dienststellung des Generalanwalts zu der eines europäischen Beamten – und gerade diese Unterschiede sind erheblich für die Aufgabenerfüllung des Generalanwalts.

### 1. Weisungsgebundenheit

Für die Beamten der Union ist gem. Art. 11 BSt ein gewisses Maß an Unabhängigkeit vorgesehen. Begrenzt ist diese jedoch einerseits von der Loyalitätspflicht im Sinne einer Bindung an das unionale Interesse und andererseits hinsichtlich Weisungen innerhalb des anstellenden Organs. Das mit weitem Ermessen versehene Weisungsrecht des jeweils Vorgesetzten betrifft nicht nur Beamte, sondern das gesamte Dienstrecht<sup>745</sup> (etwa auch die Referenten der Generalanwälte!). Die nur mittelbare Bindung des Generalanwalts an das Unionsinteresse wurde bereits dargelegt als Aspekt der Loyalitäts- und Treuepflicht.<sup>746</sup> Auch in der Weisungsunabhängigkeit besteht ein wesentlicher Unterschied zwischen einem Beamten und einem Generalanwalt.

Während der Beamte Weisungen erhält, ist gerade das Verbot von jedweden inhaltlichen Weisungen zentrale Gewährleistung für die funktionsbedingt umfassend erforderliche Unabhängigkeit des Generalanwalts. Auch in organisatorischen Fragen kann der Generalanwalt nur begrenzt angewiesen werden, nämlich soweit dies für das Funktionieren des Gerichtshofs unerlässlich ist und den Generalanwalt nicht übermäßig in seiner inhaltlichen Tätigkeit beeinträchtigt. So ist der Generalanwalt insbesondere bei der Organisation seines Kabinetts und seiner Arbeitsabläufe völlig frei.<sup>747</sup> Es liegt allein im Ermessen des Generalanwalts, wie die Schlussanträge am Besten erstellt werden, er muss dabei lediglich verantwortungs- und respektvoll handeln gem. Art. 6 Abs. 2, 3 Verhaltenskodex. Zulässige Weisungen erhält der Generalanwalt jedoch, soweit ihm vom Ersten Generalanwalt Rechtssachen zugeteilt werden, zu denen er Schlussanträge abfassen muss. Hier wird ein Einfluss auf die Tätigkeit genommen, jedoch für den Gerichtshof in absolut notwendiger Art und Weise und zudem eng begrenzt – dem Gene-

---

745 *Reithmann*, Europäisches Dienstrecht und Gericht für den öffentlichen Dienst der Europäischen Union: Überblick über die letzten zehn Jahre, ZBR 2015, S. 217, 219.

746 Siehe oben Kapitel 3: C.I.1.

747 Siehe oben Kapitel 3: B.I.3.

ralanwalt kann etwa nicht vorgeschrieben werden, in welcher Reihenfolge die zugeteilten Rechtssachen zu bearbeiten sind. Zudem wird der Erste Generalanwalt durch die Zuteilung der Rechtssachen nicht zum Vorgesetzten der Generalanwälte.

## 2. Disziplinarrecht

Verstöße eines Beamten gegen seine Pflichten werden im Rahmen eines beamtenrechtlichen Disziplinarverfahrens nach Art. 86 BSt und Anhang IX zum BSt geahndet. Als Folge dieses Verfahrens können nach Art. 86 Abs. 1 BSt Strafen verhängt werden, die im Anhang IX zum BSt näher konkretisiert sind. An disziplinarischen Untersuchungen werden auch Institutionen außerhalb des anstellenden Organs, wie die Agentur zur Betrugsbekämpfung, beteiligt, vgl. Art. 86 Abs. 2 BSt, Art. 1 Abs. 1, 16 Abs. 3 Anhang IX zum BSt.

Der Generalanwalt unterliegt keinem vergleichbaren Disziplinarrecht. Bei dem Umgang mit Pflichtverstößen des Generalanwalts ist dessen Unabhängigkeit sensibel gefährdet. Daher verbietet sich jegliches unmittelbare, repressive Vorgehen gegen behauptete Pflichtverstöße. Weder Untersuchungsverfahren noch Disziplinarstrafen oder die Beteiligung externer Untersuchungsorgane sind vorgesehen. Die einzige Konsequenz, die ein Generalanwalt zu fürchten hat, wenn er beispielsweise Schlussanträge stellt, bei denen sich der Generalanwalt als offensichtlich parteiisch gezeigt hat, ist eine Amtsenthebung nach Art. 6 EuGH-Satzung.<sup>748</sup> Es handelt sich dabei jedoch um ein präventives Verfahren, um die zukünftige Einhaltung der Dienstpflichten durch die Generalanwälte zu gewährleisten. Vergangene Pflichtverletzungen sind dabei lediglich Beurteilungsgrundlage für die Prognose der Gewähr der Dienstpflichten.

## 3. Amtseinsetzung und Amtsende

Ein für die Begriffsbestimmung des europäischen Beamten nach Art. 1, 1a BSt konstitutiver und daher entscheidender Unterschied liegt in der Amtseinführung und als Kehrseite auch dem Ende der Amtstätigkeit des Generalanwalts. Der Beamte wird gem. Art. 1a Abs. 1 BSt durch eine Urkunde der Anstellungsbehörde ernannt. Der Generalanwalt hingegen wird durch einen Beschluss des Rates ernannt.

---

<sup>748</sup> Dazu siehe oben Kapitel 2: B.III.

Aufgrund der Einweisung des Beamten in eine Dauerplanstelle besteht die Ernennung grundsätzlich auf Lebenszeit. Bei der Stelle des Generalanwalts handelt es sich nicht um eine Dauerplanstelle, sondern ein jeweils befristetes, durch Wahl besetztes Amt. Die Dauer der Amtstätigkeit ist unabdingbar auf sechs Jahre festgelegt – es ist lediglich eine erneute Ernennung möglich.

#### 4. Laufbahn

Der Beamte verfolgt nach dem Titel III „Laufbahn des Beamten“ des BSt eine Laufbahn. Infolgedessen kann der Beamte innerhalb seiner Laufbahn befördert oder für höherrangige Stellen ausgewählt werden, wobei mit dem Voranschreiten der Laufbahn auch der Aufstieg in den Besoldungsgruppen einhergeht.<sup>749</sup> Die Beförderungen der Beamten erfolgen auf Grundlage regelmäßig zu erstellender dienstlicher Beurteilungen.<sup>750</sup> Für den Generalanwalt ist keine Laufbahn vorgesehen. Er wird für die Position des Generalanwalts ernannt, in der er ohne Veränderung der Rechtsstellung grundsätzlich bis zum Ablauf von sechs Jahren verbleibt. Einzig der Erste Generalanwalt hat besondere Rechte und Pflichten. Diese Position ist jedoch keine Beförderungsstufe im Sinne einer Laufbahn, sondern sie wird durch Wahl besetzt. Auch dienstliche Beurteilungen liegen für den Generalanwalt fern und würden der auch intrainstitutionellen Unabhängigkeit widersprechen. Inhaltlich könnte zwar etwa auf die Zahl der abgearbeiteten Verfahren abgestellt werden, jedoch lässt sich der Generalanwalt ranglich nicht unter einen Amtsträger unterordnen, der eine solche Beurteilung vornehmen könnte.

#### III. Vergleich zum Richterstatus

Eine zweite Vergleichsgruppe, die knapp aufgezeigt werden soll, ist diejenige der Richter des Gerichtshofs. Während sich Richter und Generalanwälte,

---

749 Ausführlich *Reithmann*, Die dienstrechtliche Fürsorgepflicht in der Rechtsprechung des Gerichts für den öffentlichen Dienst der Europäischen Union, S. 98–101. Knapp auch *Frenz*, Handbuch Europarecht, Band 6: Institutionen und Politiken, Rn. 1694 m.w.N.; *Classen/Oppermann/Nettesheim*, Europarecht, §7, Rn. 6, 7.

750 *Mehde*, § 39 Europäisches Dienstrecht, in: Terhechte/Arnould (Hrsg.), Verwaltungsrecht der Europäischen Union, S. 1695, Rn. 24.

obgleich sie beide Mitglieder des Gerichtshofs sind, funktionell erheblich unterscheiden, gleicht sich ihre dienstrechtliche Stellung.<sup>751</sup> Unbenommen unterscheiden sich die Rechtsstellungen der Richter und Generalanwälte in Aspekten, die auf die jeweiligen Funktionen zurückzuführen sind. Davon umfasst sind auch Besonderheiten im Rechts- und Pflichtenkreis, die sich daraus ergeben, dass der Generalanwalt selbständig tätig wird, während der Richter in einem Kabinettsystem funktionieren muss. Im Übrigen sind die Unterschiede marginal. Sie liegen etwa, von den Verträgen nicht überzeugend konzipiert, in der Beteiligung bei der Aufhebung der Immunität von Mitgliedern des Gerichtshofs nach Art. 3 Abs. 2 S. 1 EuGH-Satzung. Doch in den prägenden Aspekten gleichen sich Richter und Generalanwälte, etwa in den Rechten und Pflichten, die aus ihrer jeweiligen Unabhängigkeit folgen.

#### IV. Schlussfolgerungen

Der Generalanwalt ist kein europäischer Beamter i.S.d. BSt und seine Rechtsstellung unterscheidet sich in wesentlichen Aspekten von derjenigen eines Beamten. Gleichzeitig handelt es sich bei dem Amt des Generalanwalts um ein öffentlich-rechtliches Dienstverhältnis und es bestehen prägende Gemeinsamkeiten zwischen Beamten und Generalanwälten, insbesondere beim Wechselspiel zwischen Loyalitäts- und Fürsorgepflicht. Auch zum Richter besteht eine große Schnittmenge. Auf dieser Basis soll im folgenden der Versuch einer zusammenfassenden Charakterisierung des Dienstverhältnisses des Generalanwalts unternommen werden.

---

751 Dörr/C. Lenz, *Europäischer Verwaltungsschutz*, Rn. 38; EuGH, Beschluss v. 4.2.2000, Rs. C-17/98 (EMESA Sugar), ECLI:EU:C:2000:69, Slg. 2000, I-665, Rn. 11–12; EuGH, Urteil v. 15.07.1964, Rs. C-6/64 (Costa/E.N.E.L.), ECLI:EU:C:1964:66, Slg. 1964, 1141, Rn. 11–12; Vgl. Schermers/Waelbroeck, *Judicial protection in the European Union*, S. 668. Zur Rechtsstellung der Richter am Gerichtshof siehe etwa Bächle, *Die Rechtsstellung der Richter am Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften*, oder vergleichend zu Richtern internationaler Gerichtshöfe Doehring, *Zur Rechtsstellung internationaler Richter*, FS Walter Rudolf, S. 35. Siehe auch Geiger/Khan/Kotzur-Kotzur, Art. 252 AEUV, Rn. 3.

## 1. Der Generalanwalt als Wahlbeamter?

Aufgrund der erheblichen Beamtenähnlichkeit wird der Beamte teilweise als Ausgangspunkt genommen und der Generalanwalt als „Wahlbeamter“ kategorisiert.<sup>752</sup> Diese Kategorisierung begegnet jedoch zwei Problemen.

### a) Irreführende Überbetonung der Wahl

Erstens suggeriert der Begriff, dass es sich bei dem Wahlbeamten um eine Unterkategorie des Beamten handelt, infolgedessen jeder Wahlbeamter ein Beamter ist, wenngleich nicht jeder Beamter ein Wahlbeamter ist. Dieser Umstand erweckt einen falschen Eindruck und führt zu einer Fehlvorstellung über die Rechtsstellung des Generalanwalts.

Dem könnte entgegengehalten werden, dass ein *Wahlbeamter* gerade kein Beamter, sondern eine getrennte Kategorie ist. Die Vorsilbe der „Wahl“ zeigt insofern auf, dass es an konstitutiven Anforderungen für die Beamteneigenschaft fehlt. Inzugesessen charakterisiert der Begriff der Wahl das Verfahren der Investitur eines Amtsträgers.

Der nicht gewählte Beamte wird von der Anstellungsbehörde ernannt. Diese Ernennung ist das Ergebnis eines formell streng reglementierten Auswahlverfahrens.<sup>753</sup> So sind gem. Art. 29 BSt stufenweise verschiedene Bewerberkreise einzubeziehen, wobei auf der letzten Stufe ein offen zu gestaltendes Ausschreibungsverfahren durchzuführen ist. Zwar hat die Anstellungsbehörde bei der letztendlichen Auswahl ein gewisses Ermessen, gleichwohl ist nicht nur das Verfahren reglementiert, sondern die Behörde ist auch materiell an Auswahlkriterien gebunden. Insbesondere ist der Behörde vorgegeben, den Bewerber der besten Qualifikation auszuwählen gem. Art. 27 BSt<sup>754</sup> und etwa einzelne Stellen nicht bestimmten Staatsangehörigen vorzubehalten gem. Art. 27 Abs. 3 BSt, wie es ja aber ständige Praxis bei der Vergabe der Posten der Generalanwälte ist. Demgegenüber spricht das Bundesverfassungsgericht von einer Wahl bei einer

---

752 Rogalla, Dienstrecht der Europäischen Gemeinschaften, S. 76; wohl auch Classen/Oppermann/Nettesheim, Europarecht, §7, Rn. 11. Nach Hatje, Der Rechtsschutz der Stellenbewerber im Europäischen Beamtenrecht, S. 26 ist diese Bezeichnung „wenig prägnant“.

753 Ausführlich Classen/Oppermann/Nettesheim, Europarecht, §7, Rn. 8-10.

754 Doleschal, Das Prinzip der Fürsorge und Alimentation im Dienstrecht der Europäischen Gemeinschaften, S. 306.

„Abstimmung, durch die eine oder mehrere Personen aus einem größeren Personenkreis ausgelesen werden“<sup>755</sup>. Bei einer solchen Abstimmungsentcheidung sind die Abstimmenden nicht objektiven Kriterien verpflichtet, sondern stellen frei individuelle Kriterien auf und bewerten diese, ohne ihre Entscheidung rechtfertigen zu müssen. So ist etwa hinsichtlich deutscher Wahlbeamter das Leistungsprinzip nach Art. 33 Abs. 2 GG nicht zu beachten.<sup>756</sup> Dieses Konzept trifft auf die Wahl der Generalanwälte durch die Mitgliedstaaten zu. Die Mitgliedstaaten beschließen frei aufgrund auch politischer Erwägungen. Es wird zwar eine Stellungnahme des 255-Ausschusses abgegeben, doch abgesehen von primärrechtlich verankerten Mindestanforderungen hinsichtlich der Eignung des Generalanwalts, gibt es keine verbindlichen Kriterien für die Entscheidung der Mitgliedstaaten. Vorteil der Bezeichnung als Wahlbeamter wäre insofern, dass die Beamtenähnlichkeit aufgezeigt wird und die Vorsilbe ein konstitutives Merkmal des Beamtenstatus abbedingt.

Die Implikationen der Vorsilbe „Wahl“ gehen aber darüber hinaus. Bei einer Wahl entscheidet sich der Wähler für eine Person, von der er sich erhofft, den eigenen Interessen und Vorstellungen zu entsprechen. Wahlbeamte sind mithin Interessenvertreter. Beispielsweise vertreten kommunale Wahlbeamte, wie Bürgermeister oder Landräte, die Interessen der örtlichen Wähler oder Gemeindeversammlung<sup>757</sup> und EU-Kommissare fördern die allgemeinen Interessen der Union nach Art. 17 Abs. 1 S. 1 EUV. Dies wird von dem Wähler auch beobachtet und überwacht. So vermittelt der Wahlakt eine Rückbindung der Wahlbeamten „an den fortdauernden – in erster Linie politischen – Rückhalt der Wähler oder des zuständigen Wahlgremiums“<sup>758</sup>.

Der Generalanwalt ist jedoch jeder Kontrolle durch die wählenden Mitgliedstaaten entzogen, bis eine Wiederwahl erfolgt. Der Generalanwalt vertritt die Mitgliedstaaten nicht und vertritt auch sonst keine Interessen. Daher sollen die Mitgliedstaaten bei einer Neuwahl auch nicht darüber urteilen, wie gut die eigenen Ansichten vertreten wurden, sondern die Wahl ist anhand objektiver Kriterien zur Eignung eines Kandidaten vorzunehmen. Auch aus diesem Grunde gibt es den 255-Ausschuss, der den Mitgliedstaaten eine Hilfestellung für die Bewertung der fachlichen und

---

755 BVerfGE, 47, 253, 276.

756 Maunz/Dürig-Badura, Art. 33 GG, Rn. 24.

757 So betont BVerwG, Urt. v. 13.9.2017 – 10 C 6/16, NVwZ 2018, 433, 437 das ortspolitische Mandat von Wahlbeamten.

758 BVerfGE 149, 1, 20, Rn. 41.



persönlichen Eignung bieten soll. Die Vorsilbe der Wahl könnte mithin eine falsche Vorstellung von den Machtverhältnissen und Einflüssen zwischen Generalanwälten und Mitgliedstaaten vermitteln.

## b) Unterbetonung der Unabhängigkeit

Zweitens wird die besonders weitreichende Unabhängigkeit, als wesentliches Charakteristikum der Rechtsstellung des Generalanwalts, durch die Bezeichnung als Wahlbeamter nicht abgebildet. Zumal unter diese Kategorie von ihren Vertretern auch Kommissare gefasst werden, die zumindest in gewissem Umfang an die Entscheidungen des Kommissionspräsidenten gebunden sind.<sup>759</sup> Dies anerkennend wird teilweise innerhalb der Kategorie des Wahlbeamten zwischen den Kommissaren und den Richtern des Gerichtshofs differenziert und so weitere Unterkategorien geschaffen.<sup>760</sup> Freilich kann ein Kategoriebegriff nicht sämtliche Spezifika abbilden. Bei der Wahl des Generalanwalts handelt es sich jedoch in der Praxis um eine Formalität. Rechtlich wählen die Mitgliedstaaten die Generalanwälte, faktisch wählt jeweils ein Mitgliedstaat in eigener Verantwortung „seinen“ Generalanwalt aus, dem die übrigen Mitgliedstaaten zustimmen. Es erscheint daher unsachgemäß, die in der Praxis wenig relevante Wahl des Generalanwalts als Kriterium der Kategorisierung zu machen, nicht aber die zentrale Unabhängigkeit.

## 2. Weitere Kategoriebegriffe

Weniger noch passt der Ordnungsbegriff des „Politischen Beamten“ auf den Generalanwalt. Damit werden Amtsträger beschrieben, die einen Beamtenstatus innehaben, deren Bestellung und Fortbestand jedoch von politischem Willen abhängig ist. In der Europäischen Union handelt es sich dabei praktisch um Beamte der Besoldungsgruppen AD 14-16.<sup>761</sup> Als solcher kann der Amtsträger jederzeit in einstweiligen Ruhestand versetzt werden, sodass „er in fortdauernder Übereinstimmung mit den grundsätzlichen po-

---

759 Braukmann, Die EU-Kommissare, S. 115.

760 Euler, Europäisches Beamtenstatut, Kommentar zum Beamtenstatut der EWG und EAG, Anm. A (1) zu Art. 1, S. 23.

761 Classen/Oppermann/Nettesheim, Europarecht, §7, Rn. 11.

litischen Ansichten und Zielen der Regierung“ handeln muss.<sup>762</sup> Teilweise sollen diese Kriterien schon vorliegen, wenn die Berufung des Beamten auf mitgliedstaatlicher Empfehlung fußt, da daraus folge, dass die Tätigkeit des Beamten in fortdauernder Übereinstimmung mit den grundsätzlichen politischen Zielen der jeweiligen Regierung ausgeübt werde.<sup>763</sup> Selbst bei einem derart weiten Verständnis passt die politische Komponente nicht auf den Generalanwalt. Zwar wird er auch auf Empfehlung – ja sogar durch Beschluss – der Mitgliedstaaten ernannt. Jedoch ist den Mitgliedstaaten nachfolgend die Kontrolle über den Generalanwalt entzogen. Zwar besteht noch für einige Generalanwälte die Einflussnahme über die Möglichkeit der Wiederwahl, jedoch soll die Regelung über die Amtsenthebung den Generalanwalt bestmöglich vom politischen Willen der Heimatregierung entkoppeln. Im Übrigen ist auch der Beschluss der Amtsenthebung nicht von der politischen Zusammensetzung einer Organspitze abhängig.

Zutreffend, wenn auch wenig aussagekräftig, ist hingegen der Begriff des Organwalters.<sup>764</sup> Der Organwalter übt als natürliche Person für ein Organ in einem näher zu definierendem Umfang einen Teil der Aufgaben des Organs aus.<sup>765</sup> Dadurch erwachsen Rechte und Pflichten des Organwalters gegenüber dem Organ. Der Generalanwalt nimmt durch seine Schlussanträge und Mitentscheidungsrechte in der Generalversammlung an der Rechtsprechungsaufgabe des Gerichtshofs teil, weshalb der Begriff eine zutreffende Bezeichnung für den Generalanwalt ist. Gleichwohl wird dadurch nicht die dienstrechtliche, beamtenähnliche und dennoch in besonderem Maße unabhängige Stellung des Generalanwalts abgebildet.

Auch eine Rekursion zu dem Begriff des sonstigen Bediensteten brächte keinen Mehrwert, im Gegenteil: Die sonstigen Bediensteten der Union stehen in einem vertraglichen Anstellungsverhältnis zur Union gem. Art. 1 Abs. 1 S. 1 Beschäftigungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten der Europäischen Union<sup>766</sup>. Da es sich mithin nicht um ein öffentlich-rechtli-

---

<sup>762</sup> Lindner, Der politische Beamte als Systemfehler, ZBR 2011, S. 150.

<sup>763</sup> Hennes, Der Begriff des "Beamten", S. 189; a.A. nach der der politische Beamte enger zu definieren sei: Euler, Europäisches Beamtenstatut, Kommentar zum Beamtenstatut der EWG und EAG, Vorb. Art. 50 BeamtSt, S. 391.

<sup>764</sup> Als Kategorisierung u.A. für die Richter Grabitz/Hilf/Nettesheim-Eggers/Linder, Art. 336 AEUV, Rn. II.

<sup>765</sup> Vgl. Maurer/Waldhoff, Allgemeines Verwaltungsrecht, S. 619.

<sup>766</sup> Beschäftigungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten der Europäischen Union, Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1023/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Oktober 2013 zur Änderung des Statuts der Beamten der Europä-

ches, einseitig gestaltetes Dienstverhältnis handelt, ist der Bedienstete dem Generalanwalt noch entfernter als der Beamte.

### 3. Bezugnahme zum Richteramt

An den vorherigen Ausführungen zeigt sich, dass kein etablierter Kategoriebegriff im Dienstrecht der Union hinsichtlich der Rechtsstellung des Generalanwalts überzeugend ist. Es handelt sich um ein öffentlich-rechtliches Dienstverhältnis eigener Art, für das eine verkürzte Bezugnahme zum Beamtenstatus nicht zuträglich ist.

Angemessener könnte eine Referenz zum Amt des Richters am Gerichtshof sein. Üblicherweise werden die Richter in Abgrenzung zum Beamten schlichtweg als „Richter“ bezeichnet.<sup>767</sup> Die Implikationen dieser Richter-eigenschaft sind in ihren Grundsätzen allgemein bekannt. Durch eine begriffliche Anlehnung an die Rechtsstellung der Richter würde zumindest ein etwaiger Eindruck von der dienstrechtlichen Stellung des Generalanwalts vermittelt, der nahe an der tatsächlichen Rechtslage ist.<sup>768</sup> So könnte der Generalanwalt als ein richterähnliches Gerichtshofsmitglied oder die Dienststellung als richterähnliches Dienstverhältnis kategorisiert werden.

Abgesehen von der fehlenden Prägnanz einer solchen Formulierung, überzeugt sie jedoch nicht über einen ersten, oberflächlichen Zugriff hinausgehend. Keinesfalls dürfte eine solche Benennung in einem funktionellen Kontext verwendet werden, in dem eine deutliche Abgrenzung von der richterlichen Tätigkeit erforderlich ist. Auch hinsichtlich der intrainstitutionellen Verflechtungen sollten Richter und Generalanwalt nicht gleichgestellt werden. Unterschiede ergeben sich allein schon daraus, dass der Richter in einer Kammer eingegliedert ist und in diesen Mehrheitsentscheidungen beschließen muss. In dieses Korsett ist der Generalanwalt als selbständiger Akteur nicht geschnürt.

---

ischen Union und der Beschäftigungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten der Europäischen Union, ABl. EU 2013 L 287/15.

767 Für Deutschland: T. I. Schmidt, Beamtenrecht, Rn. 77–78; Nach a.A. seien die Richter Wahlbeamte, Euler, Europäisches Beamtenstatut, Kommentar zum Beamtenstatut der EWG und EAG, Anm. A (1) zu Art. 1, S. 23; Classen/Oppermann/Nettesheim, Europarecht, §7, Rn. II.

768 Zur Ähnlichkeit der dienstrechtlichen Stellungen von Richtern und Generalanwälten siehe bereits oben Kapitel 3: C.III.

#### 4. Eigener Kategoriebegriff

Die Unterordnung unter einen Begriff anderer Ämter oder sogar nationaler Rechtsordnungen wie etwa demjenigen des Wahlbeamten ist nicht erforderlich und nicht umfassend zutreffend. Stattdessen ist zu betonen, dass die unionale Gerichtsverfassung in Form des Generalanwalts ein aus deutscher Perspektive neuartiges Amt mit spezifischer Rechtsstellung geschaffen hat.<sup>769</sup> Ähnlich wie für den Richter eine eigene Begrifflichkeit etabliert ist, sollte das Amt des Generalanwalts schlichtweg als „Generalanwalt“ kategorisiert werden. Sollten vergleichbare Institutionen, etwa in nationalen Rechtsordnungen, geschaffen werden, könnte auf diese Bezeichnung rekurriert werden.

---

<sup>769</sup> Vgl. *Arnulf*, *The European Union and its Court of Justice*, S. 18.