

Juliane Kokott

JUSTIZPRESSEKONFERENZ, KARLSRUHE

6. März 2013

Guten Abend, meine Damen und Herren.

Zunächst vielen Dank für die Einladung, Frau Deppe! Es freut mich wirklich sehr, dass ich heute zu Ihnen sprechen kann, noch dazu in den Räumen des Bundesverfassungsgerichts, das in den letzten Jahren so viel über Europa entschieden hat.

Angekündigt wurde ich mit dem Thema „Europäische Verschuldung und das Recht.“ Es geht also um die Europäische Staatsschuldenkrise, den Euro und was alles damit zusammenhängt. Viel ist darüber schon gesagt und geschrieben worden. Mir wird es also schwer fallen, Ihnen hier etwas wirklich Neues zu bieten.

Was ich Ihnen aber bieten kann, ist meine eigene persönliche Perspektive. Eine Perspektive, die sich aus meiner Beteiligung an der Pringle-Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs speist, der Entscheidung über die Vereinbarkeit des Europäischen Stabilitätsmechanismus – kurz: ESM – mit den europäischen Verträgen. Diese Entscheidung wurde und wird im Europäischen Gerichtshof selbst als außerordentlich bedeutend angesehen, nicht zuletzt für das eigene Selbstverständnis.

Für mich begann alles an einem schönen Sommermorgen an der Küste Montenegros, einem Ort in Europa, aber außerhalb der Union, was heutzutage glücklicherweise schwer zu finden ist. Mich erreichte dort in den Sommerferien ein Anruf des damaligen Ersten Generalanwalts am Europäischen Gerichtshof, Herrn Mazák. Da sei am Gerichtshof eine Sache aus Irland eingegangen. Es ginge um die Rettung des Euro. Die Sache eilt.

Euro und Eile scheinen untrennbar zusammen zu gehören. Wann immer es um den Euro geht, muss immer alles ganz schnell gehen. Warum sollte die Befassung des Europäischen Gerichtshofs da eine Ausnahme bilden?

Trotzdem war mein Kabinett von dem Anruf von Herrn Mazák in anderer Hinsicht etwas überrascht. Warum rief er gerade mich an, zumal ich gerade mit einer anderen Eilsache, der vorzeitigen Massenpensionierung ungarischer Richter befasst war?

Dazu muss man wissen, dass der Erste Generalanwalt beim Gerichtshof den insgesamt acht Generalanwälten die Fälle im Prinzip freihändig zuteilt. Die Verfahrensordnung sieht keine Kriterien für seine Auswahl vor. In der Praxis haben sich für die Verteilung der Rechtssachen auf die einzelnen Generalanwälte zwar einige Gesichtspunkte entwickelt, die allgemein beachtet werden. Neben der gleichmäßigen Arbeitsbelastung der Generalanwälte ist unter anderem auch die größtmögliche Unabhängigkeit der Generalanwälte ein Auswahlkriterium. Bei einem Verfahren, das nicht aus Irland, sondern aus Deutschland gekommen wäre, hätte mich Herr Mazák zum Beispiel nicht angerufen. Oder wenn Berichterstatter in dem Verfahren mein deutscher Kollege von Danwitz gewesen wäre. Denn Berichterstatter und Generalanwalt sollen immer unterschiedliche Rechtskulturen in die Falllösung einbringen. Gleichwohl hat der Erste Generalanwalt regelmäßig ein weites Ermessen bei der Verteilung der Fälle. Für mich war es daher ein Ausdruck seines Vertrauens, dass sich Herr Mazák an jenem Tag gerade an mich gewendet hat.

Zurück zum Fall: Der irische Supreme Court war mit der Klage eines Parlamentariers befasst, Herrn Pringle. Herr Pringle war der Auffassung, dass die Euro-Mitgliedstaaten mit der Schaffung des Europäischen Stabilitätsmechanismus in vielerlei Hinsicht zu weit gingen und Unionsrecht verletzen. Diese im schönsten Brüsseler Übersetzungsdeutsch „Mechanismus“ genannte internationale Organisation soll außerhalb des Unionsrechts Geld aller Euro-Mitgliedstaaten einsammeln, um in der Staatsschuldenkrise hilfsbedürftigen einzelnen Euro-Mitgliedstaaten im Wesentlichen mit Krediten unter die Arme zu greifen. Das war und ist politisch hoch umstritten, aber nun ging es allein um das Recht.

Aus deutscher Sicht stellte sich wohl ganz besonders die Frage, ob die Kredithilfen der Mitgliedstaaten über den ESM mit dem sogenannten Bail-Out-Verbot der europäischen Verträge vereinbar sind. Artikel 125 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union sieht nämlich vor, dass ein Mitgliedstaat nicht für Verbindlichkeiten eines anderen Mitgliedstaates

haftet und auch nicht – wieder eine recht ungewöhnliche Formulierung des Unionsrechts – für solche Verbindlichkeiten „eintritt“.

Der Europäische Gerichtshof konnte nun nicht über die Klage von Herrn Pringle selbst entscheiden, wie teilweise berichtet wurde. Vielmehr hatte der irische Supreme Court dem Gerichtshof im Wege des Vorabentscheidungsersuchens einige Fragen gestellt, um – nach Beantwortung dieser Fragen durch den Europäischen Gerichtshof – die Klage von Herrn Pringle später selbst zu entscheiden. Auf diese Fragen allerdings hatten viele gewartet: Verstoßen die Euro-Mitgliedstaaten mit der Gründung des ESM gegen das Bail-Out-Verbot? Oder gegen die Zuständigkeiten der Union in der Wirtschafts- und Währungspolitik? Dürfen sie die Kommission, die Europäische Zentralbank und den Europäischen Gerichtshof in die Arbeit des ESM mit einspannen, obwohl er gar keine Institution der Union ist? Und wenn das alles nach der gegenwärtigen Rechtslage nicht erlaubt sein sollte: Konnten die Euro-Mitgliedstaaten alles retten mit einer Änderung der Verträge, die den ESM explizit erlaubt, die aber leider erst nach der eiligen Gründung des ESM in Kraft treten konnte?

Es gab für den Europäischen Gerichtshof also eine Vielzahl komplexer Fragen zu bearbeiten. Außerdem eilte die Sache auch noch. Der irische Supreme Court hatte nämlich ein beschleunigtes Verfahren beantragt. In einem solchen Verfahren werden im Wesentlichen einige Fristen verkürzt für die Stellungnahmen der Verfahrensbeteiligten und die Anberaumung einer mündlichen Verhandlung.

Außerdem wird dem Verfahren ein gewisser Vorrang in der Organisation des Gerichtshofs gewährt. Das bedeutet zum Beispiel, dass die notwendigen Übersetzungen der Vorlage des irischen Supreme Court in 21 weitere Amtssprachen der Europäischen Union schneller erstellt werden. Denn jede Vorlage eines nationalen Gerichts wird allen Mitgliedstaaten in ihrer Amtssprache zur Kenntnis übersandt, damit sie sich an dem Verfahren beteiligen können und auch absehen können, ob ihre nationale Rechtsordnung von einer späteren Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs betroffen sein kann. Wirklich überraschend können deshalb Entscheidungen des Gerichtshofs für die Mitgliedstaaten nicht sein.

Im Pringle-Verfahren hatte diese Beschleunigung jedenfalls einigen Erfolg: Vom Eingang der Rechtssache bis zum Urteil vergingen keine vier Monate. Wohl gemerkt für eine abschließende Beantwortung des Vorabentscheidungsersuchens, nicht nur für die Gewährung einstweiligen Rechtsschutzes.

Noch eine weitere Besonderheit gibt es im beschleunigten Verfahren, die im Verfahren Pringle mich selbst als Generalanwältin betraf. Teil der Beschleunigung ist nämlich, dass man auch nicht auf Schlussanträge des Generalanwalts warten will. In normalen Verfahren wartet die entscheidende Kammer den begründeten Entscheidungsvorschlag des Generalanwalts ab, um erst danach mit ihrer Beratung zu beginnen. Außerdem haben die Generalanwälte das die Vielfalt der Rechtskulturen stärkende Privileg, die Schlussanträge in einer Sprache ihrer Wahl – meist wählen sie ihre Muttersprache - zu verfassen und nicht zwingend auf Französisch, wie dies bei allen Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs der Fall ist. Deshalb muss die entscheidende Kammer nach der Fertigstellung der Schlussanträge auch noch die Übersetzung ins Französische und in die Verfahrenssprache abwarten, obgleich viele Kollegen namentlich die deutsche Sprache gut beherrschen. All das verschiebt aber den Beratungsbeginn regelmäßig um circa sechs bis acht Wochen.

Um diese Zeit im beschleunigten Verfahren zu sparen, wird der jeweilige Generalanwalt deshalb nur angehört. Natürlich wollen die Generalanwälte aber auch in beschleunigten Fällen nicht auf einen begründeten Entscheidungsvorschlag verzichten. Zumal es sich gerade um besonders wichtige Rechtssachen handeln kann. Deshalb hat sich im Gerichtshof die Praxis entwickelt, dass die Generalanwälte vor der Beratung der Kammer unter stark erhöhtem Zeitdruck eine schriftliche Stellungnahme in französischer Sprache abgeben, die sich inhaltlich von Schlussanträgen kaum unterscheidet. Allerdings wirkt diese Stellungnahme des Generalanwalts zunächst nur intern, weil sie – anders als normale Schlussanträge – erst zusammen mit dem Urteil veröffentlicht wird, wenn auch die nötigen Übersetzungen vorliegen. Sie entfaltet deshalb auch keine große Außenwirkung.

Der Einfluss der Generalanwälte ist im beschleunigten Verfahren damit etwas beschnitten. Allerdings begleiten die Generalanwälte ohnehin eine Rechtssache am Gerichtshof mehr, als dass sie Entscheidungen treffen. Neben ihrem unabhängigen Vorschlag für die Endentscheidung

in Form der Schlussanträge nehmen sie auch zu sämtlichen Fragen im Laufe des Verfahrens Stellung. Das reicht von der einer Partei gewährten Redezeit in der mündlichen Verhandlung bis zur Auswahl des Spruchkörpers innerhalb des Gerichtshofs. Da solche Entscheidungen üblicherweise im Konsens getroffen werden, haben die Generalanwälte somit in mehrfacher Hinsicht Einfluss auf das Verfahren.

Im Verfahren Pringle haben nun der Berichterstatter, der Vizepräsident des Gerichtshofs, Herr Koen Lenarts, und ich als zuständige Generalanwältin die Mitglieder des Gerichtshofs zunächst mit einer verfahrensrechtlichen Maximalforderung konfrontiert: Das Plenum sollte sich mit dem Fall befassen, also alle 27 Richter des Gerichtshofs. Die Befassung des Plenums ist äußerst selten und war in einem Vorabentscheidungsersuchen mit 27 Richtern noch nie vorgekommen. In einem solchen Verfahren prallen alle 27 Rechtskulturen der Union aufeinander, was mitunter die Entscheidungsfindung äußerst schwierig machen kann. Auf der anderen Seite gewährleistet eine Entscheidung im Plenum den größtmöglichen europäischen Konsens.

Beim Pringle-Verfahren folgten die Mitglieder des Gerichtshofs, die immer noch jede Woche alle gemeinsam über die grundsätzlichen Verfahrensfragen jeder einzelnen Rechtssache entscheiden, unserem Vorschlag, das Plenum zu befassen. Ich denke vor allem aus zwei Gründen, einem politischen und einem rechtlichen.

Erstens ging es natürlich um den Euro. Die Finanzkrise war immer noch das alles beherrschende Thema. Wo es um Milliarden und Abermilliarden ging, musste auch der Gerichtshof alles aufbringen, was ihm zur Verfügung stand, auch wenn es nur die vergleichsweise kleine Anzahl von 27 war.

Zweitens betraf das Pringle-Verfahren aber auch eine ganz spezielle verfassungsrechtliche Frage des Unionsrechts. Die Mitgliedstaaten hatten nämlich auf Betreiben Deutschlands schon im Frühjahr 2011 eine Änderung der europäischen Verträge in einem vereinfachten Verfahren beschlossen, um die Gründung des ESM abzusichern. Dieses vereinfachte Vertragsänderungsverfahren ist durch den Vertrag von Lissabon geschaffen worden, um bestimmte Bereiche der europäischen Verträge auch ohne das aufwendige Verfahren des Konvents ändern zu können.

Der irische Supreme Court hatte nun gefragt, ob diese Änderung eigentlich wirksam sei. Sie könnte nämlich ihrerseits gegen die europäischen Verträge verstoßen. Es ging also letztlich um ein in Deutschland bekanntes Problem des verfassungswidrigen Verfassungsrechts.

Die Mitgliedstaaten gaben in der Rechtssache Pringle natürlich zu Protokoll: Was sie mit den europäischen Verträgen machten, sei allein ihre Sache. Dies sah der Gerichtshof am Ende jedoch anders und prüfte die Vertragsänderung an Bestimmungen der Verträge, die dem vereinfachten Änderungsverfahren entzogen sind. Das Primärrecht der Union besitzt damit nun mehrere Hierarchiestufen.

Aus meiner Sicht hat sich der Gerichtshof hier eine wichtige Kompetenz als Verfassungsgericht gesichert, die in der Zukunft noch zu interessanten Fragen der Vereinbarkeit solcher Vertragsänderungen mit den Grundprinzipien der Union und ihren Grundrechten führen kann.

Als Deutsche muss man bei Grundrechten natürlich auch sofort an das Bundesverfassungsgericht denken. So komme ich darauf, dass auch das Bundesverfassungsgericht natürlich einen gewissen Einfluss auf die Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs im Pringle-Verfahren hatte. Denn am 12. September und damit noch relativ zu Beginn des Pringle-Verfahrens erging im letzten Jahr das ESM-Urteil des Bundesverfassungsgerichts.

Meine Referenten verfolgten die Entscheidungsverkündung größtenteils live im Internet. Es war nicht nur der Wunsch, an einem Augenblick der Zeitgeschichte teilzuhaben, denn es ging – wieder einmal – um die Zukunft ganz Europas, obwohl doch nur das Verfassungsgericht eines Mitgliedstaates sprach. Darüber hinaus betraf die ESM-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts aber auch in Teilen denselben Gegenstand wie das europäische Pringle-Verfahren, allerdings aus einem anderen Blickwinkel. Die Entscheidungsgründe könnten also interessante Anregungen für die Stellungnahme im Pringle-Verfahren liefern.

Und nach der Lektüre der Urteilsbegründung wurde es noch besser: Das Bundesverfassungsgericht legte in dieser Entscheidung sogar nicht nur das deutsche Grundgesetz, sondern die europäischen Verträge en passant gleich mit aus, auch solche Bestimmungen, die in der Rechtssache Pringle vom Europäischen Gerichtshof auszulegen waren.

Weil die Bestimmungen der europäischen Verträge die deutschen verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Währungsunion als Stabilitätsgemeinschaft absichern, war das Bundesverfassungsgericht wohl gezwungen, diesen unionsrechtlichen Absicherungen auch einen Inhalt zu geben. Zum Inhalt dieser Vorschriften der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion las man im ESM-Urteil des Bundesverfassungsgerichts allerdings zum Teil recht Erstaunliches:

Die bereits erwähnte Änderung der europäischen Verträge, die den ESM unionsrechtlich legitimieren sollte und die auch Gegenstand des Pringle-Verfahrens war, bedeute aus Sicht des Bundesverfassungsgerichts nämlich eine „grundlegende Umgestaltung der bisherigen Wirtschafts- und Währungsunion“. Mit anderen Worten: Ohne diese Vertragsänderung, also zum damaligen Zeitpunkt, wie auch zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des ESM-Vertrags zwei Wochen später und auch noch heute – die Vertragsänderung ist immer noch nicht in Kraft – verstößt der ESM nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts gegen die europäischen Verträge.

Später würde der Europäische Gerichtshof im Pringle-Urteil allerdings das Gegenteil entscheiden: Die Vertragsänderung ist danach nur deklaratorisch. Der ESM ist bereits mit der gegenwärtigen Fassung der europäischen Verträge vereinbar. Das bedeutet: Die Vertragsänderung, die den ESM legitimieren sollte, ist damit aus Sicht des Europäischen Gerichtshofs noch nicht einmal eine Umgestaltung der Wirtschafts- und Währungsunion, geschweige denn eine grundlegende.

Ich will gar nicht sagen, dass die gegenteilige Auffassung des Bundesverfassungsgerichts nicht vertretbar ist. Sie entspricht wohl auch der damals überwiegenden Auffassung in Deutschland. Nachdem der Europäische Gerichtshof aber nun einmal die entscheidende Instanz zur Auslegung des Unionsrechts ist, muss man einfach feststellen: Es war eine eigenwillige Einschätzung des Bundesverfassungsgerichts, ebenso wie der Bundesregierung – die die Vertragsänderung – allerdings zur Klarstellung -- maßgeblich, auch gegen Widerstände anderer Mitgliedstaaten betrieben hat.

Ich denke, diese Einschätzung war aber nicht entscheidungserheblich für das ESM-Urteil des Bundesverfassungsgerichts. Andernfalls hätte es *natürlich* dem Europäischen Gerichtshof eine entsprechende Frage vorgelegt. Dennoch halte ich es für schlecht, wenn sich die Aussagen des Europäischen Gerichtshofs und des Bundesverfassungsgerichts in so wichtigen Entscheidungen derart offen gegenüberstehen.

Das viel beschworene und praktizierte Kooperationsverhältnis der Gerichte in Europa gebietet nämlich auch gegenseitige Rücksichtnahme. Jeder bleibt bei seinem. Wie sich der Europäische Gerichtshof der Auslegung nationalen Rechts enthält, sollten alle Gerichte der Mitgliedstaaten die Auslegung von Unionsrecht im Zweifel den Gerichten der Union überlassen. Gerade wenn es um so kontrovers diskutierte Fragen wie im Fall des ESM geht.

Insoweit könnte sich zukünftig auch einmal die Frage stellen, ob – wie es im ESM-Urteil des Bundesverfassungsgerichts festgestellt wird – der „Erwerb von Staatsanleihen am Sekundärmarkt durch die Europäische Zentralbank, der auf ... [die] Finanzierung der Haushalte der Mitgliedstaaten zielt[.]“,“ gegen Artikel 123 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union verstößt. Es wäre schön, wenn diese Frage einmal vom dafür zuständigen Europäischen Gerichtshof entschieden werden könnte.

Doch zurück zum Pringle-Verfahren. Am 23. Oktober des vergangenen Jahres fand nun die mündliche Verhandlung in Luxemburg statt. Es wurde voll. Die Aufmerksamkeit der europäischen Institutionen und der Regierungen der Mitgliedstaaten für das Verfahren war groß. Aber haben auch die Bürger in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union etwas von der Bedeutung dieses Verfahrens mitbekommen?

Frau Deppe: Ich glaube, es ist ihr Verdienst an jenem Tag der mündlichen Verhandlung, dass das deutsche Fernsehen das Pringle-Verfahren und den Europäischen Gerichtshof überhaupt zur Kenntnis genommen hat. Aus Sicht der Öffentlichkeit hatte doch das Bundesverfassungsgericht sechs Wochen zuvor schon über den ESM entschieden. Was sollte denn da noch kommen?

Auf einer rechtstechnischen Ebene kann man zwar feststellen: Das Urteil des Europäischen Gerichtshofs in der Rechtssache Pringle war für den ESM bedeutender als das des Bundesverfassungsgerichts. Ein negatives Urteil des Europäischen Gerichtshofs hätte sämtlichen

Mitgliedstaaten eine Teilnahme am ESM untersagt. Das Bundesverfassungsgericht konnte dies nur für den Mitgliedstaat Deutschland.

Dem Bundesverfassungsgericht aber scheinen die Herzen nicht nur der Deutschen, sondern mindestens auch der Finanzmärkte zu gehören. Für sie hatte das Bundesverfassungsgericht schon über Europa entschieden. Was blieb da für den Europäischen Gerichtshof noch zu sagen?

Nun habe ich verschiedentlich gehört, dass ja ohnehin klar gewesen sei, wie der Europäische Gerichtshof im Pringle-Verfahren entscheiden würde. Er würde sich den Mitgliedstaaten nicht entgegen stellen und den ESM scheitern lassen, so meinte man. Wenn der Ausgang klar ist, muss einen das Verfahren natürlich nicht mehr interessieren.

Auf der anderen Seite: War es denn wirklich fraglich, ob das Bundesverfassungsgericht den ESM zulassen würde? Sicher: Es gab ein paar Auflagen an die Bundesregierung, aber die waren vergleichsweise leicht zu erfüllen. Das klare „Ja“ des Bundesverfassungsgerichts, verbunden mit einem kleinen „aber“, entsprach ziemlich genau der Erwartungshaltung zumindest der juristischen Kreise. Aber die bloße Ungewissheit, ob das Bundesverfassungsgericht nicht doch das Fallbeil würde fallen lassen, reichte aus.

Vor diesem Hintergrund, so denke ich, kann man den Ausgang des Pringle-Verfahrens in der Weise, dass sich auch der Europäische Gerichtshof dem ESM nicht entgegen stellte, auch so sehen: Der Europäische Gerichtshof hat im Pringle-Verfahren vielleicht eine im Ergebnis von vielen erwartete Entscheidung getroffen. Aber er hat mit seinem Urteil auch der Versuchung widerstanden, durch ein zumindest teilweises Verbot des ESM seine eigene Bedeutung in den Vordergrund zu spielen.

Womit wir beim abschließenden Urteil im Pringle-Verfahren wären, das einen guten Monat nach der mündlichen Verhandlung verkündet wurde. Übrigens wie immer gleichzeitig in 22 Amtssprachen der Europäischen Union, was bedeutet, dass auch hier die am Gerichtshof allgegenwärtige Übersetzung wieder einmal sehr schnell gearbeitet hat.

Dieses Urteil in der Rechtssache Pringle bedeutet nun keineswegs, dass die Mitgliedstaaten bei der sogenannten Euro-Rettung keinen rechtlichen Bindungen unterliegen und machen können was sie wollen.

Man mag am Vergleich meiner Stellungnahme im Pringle-Verfahren, die ich wenige Tage nach der mündlichen Verhandlung abgegeben habe, erkennen, dass ich nicht in allen Punkten mit dem Urteil übereinstimme. Im Ergebnis aber sehr wohl. Man mag den ESM und überhaupt die Rettungspolitik der Mitgliedstaaten für falsch halten. Deshalb ist sie aber noch nicht rechtswidrig. Wer meint, die Rechtswidrigkeit sei evident, soll nun zwingende Gegenargumente gegen das Pringle-Urteil vorbringen. Das wird nicht einfach sein.

Denn ich bin auch davon überzeugt, dass man dem Europäischen Gerichtshof dieses Mal nicht vorwerfen kann, er habe sich nicht ernsthaft mit der Rechtssache auseinander gesetzt oder jedenfalls sei dies den Entscheidungsgründen nicht zu entnehmen. Die ursprünglich in französischer Tradition stehende Art und Weise, Urteile zu formulieren – das heißt vereinfacht: so kurz wie möglich und den verbliebenen Text dann aber in möglichst langen Sätzen –, hat der Gerichtshof mittlerweile zu einem ganz eigenen Stil entwickelt. Es gibt zwar immer noch Urteile, die schwer verständlich sind, weil man sich in der entscheidenden Kammer nicht auf eine Begründung einigen konnte und es die Möglichkeit einer abweichenden Stellungnahme am Gerichtshof nicht gibt, durch die zwei klare Begründungen nebeneinander gestellt werden könnten. Mitunter wirken die Entscheidungsgründe deshalb etwas kryptisch, weil sie den kleinsten gemeinsamen Nenner darstellen. Mitunter ist deshalb im Extremfall auch die Entscheidung nicht sehr klar.

Das Pringle-Urteil fällt aber nicht in diese Kategorie: Es ist ausführlich begründet, und es enthält klare Aussagen.

Zu diesen klaren Aussagen gehört, dass Finanzhilfen des ESM an einen Mitgliedstaat nur dann mit dem Bail-Out-Verbot zu vereinbaren sind, wenn sie für die Wahrung der Finanzstabilität des gesamten Euro-Währungsgebiets unabdingbar sind und Auflagen unterliegen. Diese Auflagen müssen nach dem Pringle-Urteil geeignet sein, den hilfebedürftigen Mitgliedstaat zu einer soliden Haushaltspolitik zu bewegen.

Aus diesen Vorgaben ergeben sich spannende Fragen. Beim Pringle-Urteil musste der Europäische Gerichtshof nur die grundsätzliche Zulässigkeit des ESM, seine Architektur prüfen. Was aber, wenn er aufgrund eines erneuten Vorabentscheidungsersuchens aus einem Mitgliedstaat – klagefreudige Abgeordnete wie Herr Pringle sind europaweit ja durchaus keine Seltenheit – wenn der Gerichtshof also mit der Frage befasst würde, ob eine Finanzhilfe des ESM im Einzelfall mit dem Bail-Out-Verbot vereinbar ist?

Nach den Aussagen des Gerichtshofs im Pringle-Urteil muss die Finanzhilfe unabdingbar sein für die Wahrung der Finanzstabilität des gesamten Euro-Währungsgebietes. Müsste der Gerichtshof dann nicht unter Umständen prüfen, ob es Mitgliedstaaten gibt, deren Bedeutung zu klein ist, als dass ihre Rettung für die Wahrung der Finanzstabilität des gesamten Euro-Währungsgebietes erforderlich ist? Hielte das Europa aus?

Ich bin außerdem gespannt, zu sehen, welchen Maßstab der Europäische Gerichtshof an die Geeignetheit der Auflagen, die der ESM mit einer Finanzhilfe verbindet, im Hinblick auf die Haushaltskonsolidierung anlegen würde. Der Gerichtshof muss doch dann prüfen, ob die Auflagen des ESM in Verbindung mit den gewährten Finanzhilfen in der Lage sind, den Mitgliedstaat wieder zu einem ausgeglichenen Haushalt zu führen. Wird es Fälle geben, in denen der Europäische Gerichtshof den Mitgliedstaaten sagen wird: Das reicht nicht aus, der hilfebedürftige Mitgliedstaat muss noch mehr sparen? Oder die Finanzhilfen sind zu niedrig?

Wie man an diesen Konsequenzen sieht, ist das Pringle-Urteil alles andere als eine einfache Entscheidung für die Mitgliedstaaten. Sie dürfen sich mit dem ESM zwar organisatorisch außerhalb des Unionsrahmens bewegen. Was sie dort aber tun, unterliegt weiterhin der Kontrolle des Unionsrechts, insbesondere den Vorschriften der europäischen Verträge, die eine solide Haushaltspolitik gewährleisten sollen.

Die Tür ist so geöffnet zu einer starken Kontrolle der Mitgliedstaaten durch den Europäischen Gerichtshof auch im Bereich der Wirtschafts- und Währungspolitik. Der Gerichtshof kann diese Kontrolle aber nur wirksam ausüben, wenn die Gerichte der Mitgliedstaaten mit ihm kooperieren. Der Gerichtshof ist auf die Pringles und Supreme Courts Europas angewiesen, um die immer wieder auftauchenden Fragen nach der Rechtmäßigkeit der Rettungsmaßnahmen

rund um den Euro auch beurteilen zu können. Es ist jedenfalls nicht hilfreich für das Rechtsvertrauen, wenn allerorten in vielerlei Hinsicht vom Rechtsbruch im Zusammenhang mit der europäischen Staatsschuldenkrise gesprochen wird, aber niemand Recht spricht.

Mein Interesse gilt deshalb schon immer in besonderem Maße der weiteren Entwicklung der Zusammenarbeit der Gerichte in Europa. Auch für die Justiz gilt der Wahlspruch der Europäischen Union: „In Vielfalt geeint“.

Zunächst einmal ist dieser Wahlspruch eine Beschreibung des Europäischen Gerichtshofs selbst. Nicht nur wirken hier 27 verschiedene nationale Rechtskulturen zusammen. Der Europäische Gerichtshof ist auch zur gleichen Zeit Verfassungsgericht, oberstes Fachgericht einiger Rechtsbereiche und Revisionsinstanz für das Gericht, die erste europäische Instanz. Es ist nicht einfach, diese verschiedenen Funktionen immer unter einen Hut zu bekommen, und noch dazu sämtlichen Rechtsgebieten des Unionsrechts gerecht zu werden, die mittlerweile fast keinen Lebensbereich mehr ausnehmen. So gesehen kommt beim Europäischen Gerichtshof alles zusammen: alle Rechtskulturen, alle Gerichtsarten und alle Rechtsgebiete.

„In Vielfalt geeint“ bedeutet aber auch, dass sich zumindest die Obergerichte aller Mitgliedstaaten ihrer europäischen Dimension bewusst sein sollten. Wenn diese Obergerichte eine Entscheidung treffen, die einen unionsrechtlichen Hintergrund hat, dann muss sich jeder Richter fragen: Bin ich mir einigermaßen sicher, dass in den anderen Mitgliedstaaten diese Rechtsfrage genauso beantwortet würde? Diese Frage dürfte wohl in der Mehrzahl der Fälle mit nein zu beantworten sein. Deshalb sollte im Zweifel vorgelegt werden. Denn wie soll sonst in der Europäischen Union die so wichtige einheitliche Anwendung des Unionsrechts erlangt werden?

Angesichts der Vielzahl unionsrechtlich zumindest vorgeprägter Rechtsmaterien ist deshalb aus meiner Sicht die Zahl der Vorabentscheidungsersuchen der nationalen Gerichte noch immer zu gering. Dabei hat das Vorabentscheidungsersuchen trotz der damit verlängerten Verfahrensdauer auch einen großen Vorteil für das nationale Gericht: Wer vorlegt, bestimmt die Debatte. Ein gut begründetes Vorabentscheidungsersuchen kann wie ein Entscheidungsvorschlag für den Gerichtshof sein, dem er nur noch zustimmen muss.

Mehr Vorabentscheidungsersuchen könnten natürlich auch den Gerichtshof verändern. Finden mündliche Verhandlungen statt, so werden diese straff und mit Redezeitbegrenzung geführt. Zudem werden mehr und mehr Rechtssachen in Dreier-Kammern entschieden. Auf diese Weise bewältigt der Gerichtshof seine Arbeitsbelastung jedoch gut. Probleme gibt es eher beim Gericht, dem ehemaligen Gericht Erster Instanz. Eine Erhöhung der Richterzahl an jenem Gericht wäre sinnvoll, ist aber politisch schwer durchsetzbar.

Ich gebe zu, dass für einige Gerichte die konsequente Anwendung des Mittels des Vorabentscheidungsersuchens auch einige Nachteile hat. Ich weiß nicht, ob zum Beispiel die beiden Umsatzsteuersenate des Bundesfinanzhofs überhaupt noch etwas selbst zu entscheiden hätten, wenn man den Umstand bedenkt, dass das materielle Mehrwertsteuerrecht in der Europäischen Union umfassend harmonisiert ist und den Bundesfinanzhof ja ohnehin nur schwierig zu beantwortende Rechtsfragen erreichen dürften.

Das Mehrwertsteuerrecht bringt mich nun auch zum Abschluss meiner Gedanken mit einem kurzen aktuellen Bezug. Am Dienstag vergangener Woche hat der Gerichtshof das Urteil in der Rechtssache Åkerberg Fransson gefällt. Das scheint auch in Deutschland eine gewisse Aufmerksamkeit erregt zu haben.

In dem Verfahren ging es unter anderem um die Frage der Reichweite der Anwendung der Grundrechte-Charta der Europäischen Union. Herr Åkerberg Fransson hatte in Schweden aufgrund der Hinterziehung von Einkommen- und Mehrwertsteuer erhöhte Steuern gezahlt und ist zusätzlich wegen Steuerhinterziehung angeklagt. Das vorlegende schwedische Strafgericht sah es als möglich an, dass mit der Verhängung einer Strafe das Verbot *ne bis in idem* des Art. 50 der Charta verletzt würde.

Die Charta gilt aber nur, wenn die Mitgliedstaaten Unionsrecht durchführen. Aber führt denn Schweden mit dem Strafverfahren wegen Steuerhinterziehung Unionsrecht durch? Obwohl das Unionsrecht weder Straftatbestände für Steuerhinterziehung noch eine Regelung des Strafverfahrens enthält?

An dieser Frage prallen mal wieder die nationale und die europäische Sicht aufeinander. Die europäische Sicht ist in etwa die: Natürlich führt Schweden Unionsrecht durch, nämlich

bezüglich der Mehrwertsteuer. Obwohl das einige Mitgliedstaaten nicht wirklich wahrhaben wollen, dazu gehört mitunter Deutschland, ist es doch ganz klar, dass die Mehrwertsteuer eine europäische Steuer ist. Seit 1967 müssen die Mitgliedstaaten die Mehrwertsteuer erheben, weil das Unionsrecht ihnen das vorschreibt. Seit 1977 ist ihnen das auch in den Einzelheiten weitgehend vorgegeben. Der Haushalt der Union besteht außerdem auf der Einnahmenseite auch aus einem Anteil an den Mehrwertsteuereinnahmen der Mitgliedstaaten. Die Mitgliedstaaten sind deshalb unionsrechtlich zur ordentlichen Erhebung der Mehrwertsteuer verpflichtet. Zu einer ordentlichen Erhebung gehören natürlich auch Sanktionen bei der Bekämpfung von Steuerbetrug.

Ist es vor diesem Hintergrund denn wirklich überraschend, wenn der Gerichtshof nun in der vergangenen Woche zum Schluss gekommen ist, dass Schweden die Grundrechte-Charta der Europäischen Union grundsätzlich auch in dem Strafverfahren zu beachten hat?

Zudem ließ der EuGH dem mitgliedstaatlichen Gericht völlige Freiheit, indem er entschied: „Der in Art. 50 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union aufgestellte Grundsatz *ne bis in idem* hindert einen Mitgliedstaat nicht daran, zur Ahndung derselben Tat der Nichtbeachtung von Erklärungspflichten im Bereich der Mehrwertsteuer eine steuerliche Sanktion und danach eine strafrechtliche Sanktion zu verhängen, sofern die erste Sanktion keinen strafrechtlichen Charakter hat, was vom nationalen Gericht zu prüfen ist.“

Im Übrigen hatte der EuGH bereits früher Unionsrecht auf Strafrecht angewendet, beispielsweise im Jahr 2005 in einem Verfahren, das Silvio Berlusconi betraf: Die Bilanzrichtlinien sehen vor, dass die Mitgliedstaaten geeignete Maßnahmen für den Fall des Verstoßes gegen Pflichten zur Offenlegung von Bilanzen androhen. Auf die entsprechenden italienischen Strafvorschriften wendete der EuGH ganz selbstverständlich den unionsrechtlichen Grundsatz der rückwirkenden Anwendung des mildereren Strafgesetzes an. Daran störte sich überhaupt niemand; soweit ersichtlich behauptete damals niemand, der EuGH habe durch Anwendung unionsrechtlicher Grundsätze auf nationales Strafrecht in Kompetenzen der Mitgliedstaaten eingegriffen. Ähnliches gilt für den Fall Kommission gegen Italien aus 2008, der wie Åkerberg Fransson die effiziente Einhebung der Mehrwertsteuer betraf. Darin erklärte der EuGH italienische Mehrwertsteueramnestiegesetze für (gemeinschafts-)unionsrechtswidrig. Er stellte einen Verstoß

gegen die Pflicht zur wirksamen Erhebung der Eigenmittel sowie gegen die 6. Mehrwertsteuerrichtlinie fest. Dieses Urteil wurde ebenso wenig wie das Urteil im Fall Berlusconi als Übergriff des EuGH in nationale Kompetenzen gewertet. Umso mehr erstaunt, was in der Presse nun zu Åkerberg Fransson zu lesen ist.

Die europäische Sichtweise hierzu wähnt, dass man nur dann eine andere Auffassung haben kann, wenn man nicht weiß, dass zB die Mehrwertsteuer eine eigentlich europäische Steuer ist. In der Tat wird die Reichweite des Unionsrechts häufig unterschätzt. Nicht, weil man nicht vorhersehen konnte, wie ausgreifend der Europäische Gerichtshof mal wieder entscheiden würde. Sondern weil man leicht den Überblick darüber verliert, wie viele Bereiche die Regierungen der Mitgliedstaaten schon dem Unionsrecht übertragen haben.

Mit dieser provokanten These will ich schließen und bin nun gespannt auf Ihre Sichtweisen, natürlich auch zur Rechtssache Pringle.