

Die Rechtsprechung des EuGH im Jahr 2014: Europäisches Verfassungsrecht

*Astrid Epiney, Freiburg i.Ue.**

Dieser Beitrag wurde erstmals wie folgt veröffentlicht:

Astrid Epiney, Die Rechtsprechung des EuGH im Jahr 2014. Europäisches Verfassungsrecht, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 2015, S. 704-715. Es ist möglich, dass die Druckversion – die allein zitierfähig ist – im Verhältnis zu diesem Manuskript geringfügige Modifikationen enthält.

Der vorliegende Beitrag gibt – im Anschluss an den vorherigen Bericht (NVwZ 2014, 1059) – einen Überblick über wichtige grundsätzliche Urteile des *EuGH* aus dem Jahr 2014 und damit auch über die Rechtsentwicklung in der EU. Thematisch erfolgt eine Beschränkung auf Aspekte des „Europäischen Verfassungsrechts“. Der Akzent liegt auf der Zusammenfassung der neueren Entwicklungen und ggf. einer kurzen Kommentierung.¹

I. Institutionelle Struktur: zur Reichweite der Kompetenzen von Agenturen

Die Europäische Union bzw. ihre Organe nehmen ihre Aufgaben vermehrt nicht nur in Eigenregie, sondern (auch) unter Rückgriff auf speziell zu diesem Zweck geschaffene Einrichtungen (die häufig mit dem Begriff „Agentur“ bezeichnet werden) wahr, wobei diese in der Regel eine eigene Rechtspersönlichkeit haben. Rechtsgrundlage für deren Errichtung sind oft spezifische Kompetenzgrundlagen in einzelnen Politikbereichen; aber auch Art. 114 AEUV kommt hier in Betracht. Allerdings formulierte der *Gerichtshof* schon früh in der sog. *Meroni*-Doktrin,² dass durch die Schaffung solcher Einrichtungen und deren Kompetenzen die vertragliche Organstruktur nicht aus den Angeln gehoben werden dürfe, so dass im Vergleich zu der den Verträgen zu entnehmenden Kompetenzverteilung keine wesentlichen Verschiebungen stattfinden dürfen und das den Unionsorganen zustehende Ermessen nicht auf andere Einrichtungen übertragen werden dürfe, gehe damit doch eine Verlagerung der Verantwortung einher. Zudem dürfe die Bindung an das Unionsrecht und seine Kontrollmechanismen nicht unterlaufen werden.

In der von der Großen Kammer entschiedenen Rs. C-270/12³ ging es u.a. um die Tragweite dieser, vom *Gerichtshof* offenbar nach wie vor für einschlägig gehaltenen Rechtsprechung, wobei der *EuGH* betont, dass es sich im Urteil *Meroni* um privatrechtliche Verbände gehandelt habe, während die Agenturen vom Unionsgesetzgeber geschaffene Einrichtungen

* Die Autorin ist Professorin und Direktorin am Institut für Europarecht der Universität Freiburg i.Ue. Herrn Rechtsassessor *Robert Mosters* sei herzlich für die kritische Durchsicht des Manuskripts gedankt.

¹ S. über die im Text erwähnten Urteile hinaus noch *EuGH*, Urt. v. 30.4.2014, Rs. C-209/13 – Vereinigtes Königreich/Rat (Abweisung der Klage gegen einen Beschluss betreffend die Ermächtigung zu einer verstärkten Zusammenarbeit (betreffend ein gemeinsames Finanztransaktionssteuersystem), da die geltend gemachten Klagegründe nicht den diese Zusammenarbeit ermächtigenden Beschluss betreffen, sondern die Kontrolle, die im Rahmen einer späteren Nichtigkeitsklage über einen Rechtsakt zu ihrer Durchführung ausgeübt werden kann).

² *EuGH*, Rs. 9/56 und 10/56, Slg. 1958, 11, 53.

³ *EuGH*, Urt. v. 22.1.2014, Rs. C-270/12 – Vereinigtes Königreich/Parlament.

seien. Konkret stand Art. 28 VO 236/2012 über Leerverkäufe,⁴ wonach die Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde (ESMA)⁵ ermächtigt wird, in bestimmten Konstellationen hoheitliche Maßnahmen gegenüber Privaten zu ergreifen (z.B. das Verbot, bestimmte Finanztransaktionen vorzunehmen), zur Debatte. Der *Gerichtshof* wies die Nichtigkeitsklage – entgegen den Anträgen des Generalanwalts – im Ergebnis ab, wobei folgende Erwägungen ausschlaggebend waren:

- Die der ESMA nach Art. 28 VO 236/2012 eingeräumten Befugnisse gingen nicht über den durch die zur Einrichtung der ESMA geschaffenen Rahmen hinaus; die Einrichtung der ESMA selbst sei jedoch nicht Gegenstand der Klage.
- Die Befugnisse nach Art. 28 Abs. 1 VO 236/2012 seien an verschiedene, in Art. 28 Abs. 2, 3 genannte Kriterien und Bedingungen (wie die Feststellung einer Bedrohung für die ordnungsgemäße Funktionsweise und die Integrität der Finanzmärkte oder die Stabilität zumindest eines Teil des Finanzsystems in der EU oder die Einschätzung, ob die Maßnahme in diesem Zusammenhang eine signifikante Verbesserung brächte und die Effizienz der Märkte im Vergleich zum Nutzen der Maßnahme nicht unverhältnismäßig beeinträchtigt) geknüpft, die den Handlungsspielraum der Behörde begrenzten, dies im Gegensatz zur Situation, die den *Meroni*-Urteilen zugrunde gelegen habe.
- Im Übrigen seien die Arten von Maßnahmen, die ergriffen werden könnten, eingegrenzt, und die ESMA sei zur Konsultation und Information verschiedener Behörden verpflichtet.

Insgesamt seien daher die der ESMA durch Art. 28 VO 236/2012 eingeräumten Befugnisse „genau eingegrenzt“ und könnten gerichtlich entsprechend überprüft werden, so dass sie in Einklang mit der *Meroni*-Rechtsprechung stünden. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang insbesondere, dass der *EuGH* – obwohl er auf diesen Aspekt hinweist – nicht genauer ausführt, inwieweit die von der *Meroni*-Rechtsprechung gezogenen Schranken sich bei der Übertragung von Hoheitsbefugnissen auf eine Einrichtung der EU (und nicht auf einen Privaten) unterschiedlich auswirken sollen. Die Ausführungen des Gerichtshofs deuten aber darauf hin, dass in einem solchen Fall offenbar ein weiterer Gestaltungsspielraum besteht (wenn auch die tragenden Linien der *Meroni*-Urteile durchaus herangezogen werden, womit sich das Urteil in dieser Beziehung als nicht wirklich klar erweist), was durchaus schon deshalb nachvollziehbar ist, weil gegen die Rechtsakte der Einrichtungen der Union mit Rechtswirkungen Dritter umfassend Rechtsschutz nach Art. 263 AEUV gewährleistet ist. Dass nämlich der ESMA ein durchaus beachtlicher Einschätzungsspielraum sowohl auf der Tatbestands- als auch auf der Rechtsfolgenrechtsseite zukommen dürfte, ergibt sich bereits aus den im vorliegenden Zusammenhang für maßgeblich gehaltenen Voraussetzungen und Bedingungen, die *per se* schon wegen des Rückgriffs auf diverse unbestimmte Rechtsbegriffe

⁴ ABl. 2012 L 86, 1.

⁵ Eingerichtet durch die VO 1095/2010, ABl. 2010 L 331, 84.

sowie angesichts der vorgesehenen Kosten-Nutzen-Analyse einen gewissen Spielraum implizieren dürften. Unklar bleibt im Weiteren, warum die Pflicht zur Information und Konsultation anderer Behörden – die mit keiner eigentlichen materiellen Verpflichtung verbunden ist – in diesem Zusammenhang von Bedeutung sein kann, werden damit doch die der ESMA eingeräumten Spielräume nicht wirklich eingeschränkt. Bemerkenswert ist auch, dass dieser Aspekt in den *Meroni*-Urteilen selbst nicht relevant war, so dass sich die Frage aufdrängt, ob es hier um eine Weiterentwicklung der Rechtsprechung geht und, wenn ja, welche Bedeutung diesem Aspekt zukommt (insbesondere, ob er entscheidungserheblich sein kann).

Bemerkenswert ist zudem, dass solchen Agenturen – so der *EuGH* – damit auch die Befugnis eingeräumt werden darf, Rechtsakte mit allgemeiner Geltung zu erlassen, soweit sich eine solche Übertragung auf genau umgrenzte Durchführungsbefugnisse beschränkt. Hiergegen könne auch die sich aus Art. 290, 291 AEUV ergebende Möglichkeit der Kommission, delegierte Befugnisse oder Durchführungsbefugnisse zuzuweisen, nicht angeführt werden, da der Vertrag davon ausgehe, dass auch diesbezüglich eine (weitere) Delegation zulässig sei, wie insbesondere aus den Rechtsschutzbestimmungen hervorgehe. Im Übrigen gehe es bei den fraglichen Kompetenzen gar nicht um die in Art. 290, 291 AEUV geregelten Fälle, sondern um Zuständigkeiten, deren Wahrnehmung ein hohes technisches Fachwissen erfordere und somit auf entsprechende Stellen übertragen werden müsse, damit das Ziel des gesamten Regelungswerks in diesem Bereich erreicht werden könne. Diese Ausführungen sind insofern etwas verwirlich, als nicht erkennbar ist, warum die Möglichkeit der „Delegation der Delegation“ im Zusammenhang mit Art. 290, 291 AEUV erwähnt wird, wenn es doch gar nicht um in diesen Vorschriften erwähnte Konstellationen gehen soll. Weiter erscheint die Argumentation des Gerichtshofs insofern sehr ergebnisbezogen, als die Einschätzung des Unionsgesetzgebers, entsprechende Befugnisse der ESMA seien eben angesichts der Problematik notwendig, mit einer denkbar knappen Argumentation übernommen wird. In der Sache dürfte es in Tat und Wahrheit doch um delegierte Befugnisse oder Durchführungsbefugnisse (wobei die Abgrenzung hier nach wie vor nicht abschließend geklärt sein dürfte) gehen, stehen doch hoheitliche Kompetenzen zur Debatte. Dann hätte sich aber eine eingehende Auseinandersetzung mit den Voraussetzungen der Bestimmungen aufgedrängt. Im Übrigen wird nicht ganz klar, warum es offenbar (wovon Art. 290, 291 AEUV ja ausgehen) für die Zulässigkeit der Übertragung gewisser Befugnisse auf die Kommission eine vertragliche Grundlage braucht, für die „Weiterdelegation“ an eine Einrichtung jedoch nicht.

Schließlich betont der Gerichtshof, Art. 114 Abs. 1 AEUV erlaube auch den Erlass von Maßnahmen, die Befugnisse auf eine Einrichtung der Union übertragen, unter Einschluss von Befugnissen zum Erlass allgemein geltender und Einzelmaßnahmen. Denn dem Unionsgesetzgeber sei im Rahmen dieser Rechtsgrundlage bei der Wahl der

Regelungstechnik ein weiter Gestaltungsspielraum eingeräumt, was insbesondere in Bereichen, die durch komplexe technische Besonderheiten gekennzeichnet sind, von Bedeutung sei. Dieser Ansatz erscheint eine konsequente Bestätigung und Weiterentwicklung der bisherigen Rechtsprechung, wonach nicht nur die Einrichtung von Agenturen, sondern auch der Erlass von Einzelmaßnahmen in Bezug auf bestimmte Produkte auf Art. 114 Abs. 1 AEUV gestützt werden kann.⁶ Im Übrigen legt der Gerichtshof im Ergebnis gut nachvollziehbar dar, warum die durch den streitigen Artikel der ESMA eingeräumten Kompetenzen der Verwirklichung des Binnenmarktes dienen. Damit geht die Reichweite des Art. 114 Abs. 1 AEUV einiges über das hinaus, was sich auf den ersten Blick aus dem Wortlaut erschließt, der (nur) eine Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten erwähnt (im Hinblick auf das Funktionieren des Binnenmarktes). Angesichts der Zielsetzungen der Vorschrift erscheint dies jedoch gut begründbar, wobei die Implikationen dieses Aspekts des Urteils schon deshalb von großer Bedeutung sind, weil zahlreiche andere Agenturen der ESMA strukturell vergleichbare Kompetenzen haben. Insgesamt dürfte sich aus dem Urteil ergeben, dass Kompetenzdelegationen an Agenturen in einem ausgesprochen weiten Umfang zulässig sind; wirkliche Schranken lässt das angezeigte Urteil bei Lichte besehen wohl nicht erkennen.

II. Grundrechtsschutz

1. Beitritt zur EMRK

Im Gutachten 2/13⁷ erklärte der *Gerichtshof* (Plenum) den Entwurf des Abkommens zum Beitritt der EU zur EMRK für mit den Verträgen unvereinbar: Zwar gebe es nunmehr eine Rechtsgrundlage für den Beitritt zur EMRK (Art. 6 Abs. 2 EUV). Jedoch müsse ein Beitritt den Besonderheiten der EU und ihrer (autonomen) Rechtsordnung Rechnung tragen sowie die Zuständigkeiten der Union und die Befugnisse ihrer Organe beachten, wie sich aus Art. 6 Abs. 2 sowie Protokoll Nr. 8 zum EU-Vertrag ergebe, Anforderungen, denen der Abkommensentwurf nicht genüge:

- So sei die Autonomie des Unionsrechts nicht gewährleistet, da Art. 53 GRCh nicht mit Art. 53 EMRK (der den Vertragsstaaten die Anlegung eines höheren Schutzstandards erlaubt) abgestimmt sei, so dass der Vorrang des Unionsrechts ggf. unterlaufen werden könne.

⁶ Vgl. *EuGH*, Rs. C-66/04, Slg. 2005, I-10553 – Vereinigtes Königreich/EP und Rat; *EuGH*, Rs. C-217/04, Slg. 2006, I-3771 – Vereinigtes Königreich/EP und Rat; *EuGH*, Rs. C-359/92, Slg. 1994, I-3681 – Deutschland/Rat.

⁷ *EuGH*, Gutachten 2/13 v. 18.12.2014.

- Weiter impliziere der Abkommensentwurf, dass von einem Mitgliedstaat u.U. verlangt werden könne, die Beachtung der Grundrechte durch einen anderen Mitgliedstaat zu prüfen, auch wenn das Unionsrecht dem entgegenstehe.
- Sodann sehe Protokoll Nr. 16 vor, dass mitgliedstaatliche Höchstgerichte den EGMR um Gutachten über Grundsatzfragen betreffend die Auslegung oder Anwendung der durch die EMRK gewährleisteten Rechte ersuchen können, ein Verfahren, das Art. 267 AEUV unterlaufen könne, sei im Abkommen doch nichts über das Verhältnis dieser beiden Verfahren vorgesehen.
- Die Möglichkeit, den EGMR nach Art. 33 EMRK mit einem Ersuchen zu befassen, das den Vorwurf einer Verletzung der EMRK durch einen Mitgliedstaat oder durch die Union im Zusammenhang mit dem Unionsrecht zum Gegenstand hat, stehe nicht mit Art. 344 AEUV in Einklang.
- Bei der Anwendung des sog. Mitbeschwerdegegner-Mechanismus dürften diesbezügliche Entscheidungen nicht dem EGMR überlassen bleiben, da hier die Auslegung des Unionsrechts in Frage stehe.
- Im Zusammenhang mit der Vorabbeurteilung des *EuGH* dürfe nur das zuständige Unionsorgan, dessen Entscheidung für den EGMR bindend sein sollte, darüber befinden, ob der Gerichtshof bereits über die Rechtsfrage entschieden hat, die Gegenstand des Verfahrens vor dem EGMR ist, was sich so nicht aus dem Abkommensentwurf ergebe. Auch müsse sichergestellt sein, dass nur der *Gerichtshof* über die Auslegung des Sekundärrechts entscheiden kann, was eine entsprechende Erweiterung der Vorabbeurteilung impliziere.
- Schließlich käme dem EGMR auch die Befugnis zu, über die EMRK-Konformität von GASP-Handlungen zu entscheiden, in Bezug auf welche der *EuGH* keine Befugnis hat, was den Grundsatz, dass die Zuständigkeit für die gerichtliche Kontrolle von Handlungen, Aktionen oder Unterlassungen der Union, auch anhand der Grundrechte, nicht ausschließlich einem außerhalb des institutionellen und gerichtlichen Rahmens der Union stehenden internationalen Gericht übertragen werden dürfe, verletze.

Die Argumentation des Gerichtshofs ist insgesamt vielschichtig und komplex; gleichwohl ist der gemeinsame Tenor – vereinfachend gesagt – aller Erwägungen des Gerichtshofs, dass die Autonomie und der Vorrang des Unionsrechts sowie die Zuständigkeit insbesondere des *Gerichtshofs* selbst keinesfalls tangiert werden dürfen. Nun mag es in Bezug auf einige Aspekte (z.B. die genaue Ausgestaltung der Vorabbeurteilung des *EuGH*) durchaus Spielraum geben und eine „Umsetzung“ der Anforderungen des Gerichtshofs relativ unproblematisch möglich sein. Ganz grundsätzlich jedoch erscheint es auf den ersten Blick praktisch unmöglich, dass sich die EU einer (anderen) internationalen Gerichtsbarkeit unterwirft, ohne dass dies Auswirkungen auf die Autonomie ihrer Rechtsordnung und die Befugnisse des *Gerichtshofs* haben soll, dies jedenfalls, wenn die existierenden Charakteristika der EMRK

und der Zuständigkeiten des EGMR (weitgehend) aufrechterhalten werden sollen: Denn der EGMR soll ja gerade für die Vertragsparteien verbindlich über die Auslegung und die Verletzung der EMRK entscheiden; dass dies Implikationen für die „unterworfenen“ Rechtsordnungen entfaltet, erscheint zwingend, müssen diese sich doch an die Rechtsprechung halten, so dass etwa die Auslegung nationaler oder eben unionsrechtlicher Bestimmungen auch vor dem Hintergrund der Rechtsprechung des EGMR erfolgen muss. Auch dass sich die Mitgliedstaaten an die EMRK halten müssen, notfalls auch um den Preis eines Verstoßes gegen Unionsrecht, dürfte sich zwingend aus der „Grundphilosophie“ der EMRK, einen gemeinsamen Mindeststandard – dessen genaue Reichweite der EGMR präzisiert – ergeben. Vor diesem Hintergrund überrascht, dass der *Gerichtshof* in seinem Gutachten nicht etwas mehr auf die Frage der systematischen Auslegung eingeht und danach fragt, welche „Einbußen“ an Autonomie der Union und ihrer Rechtsordnung durch einen Beitritt zur EMRK praktisch unvermeidbar sind. Diese Frage hätte sich schon deshalb aufgedrängt, weil Art. 6 Abs. 2 EUV den Beitritt zur EMRK vorsieht, so dass sich hieraus eine „Relativierung“ der vom Gerichtshof formulierten Anforderungen hätte ergeben können, deren Lektüre mitunter den Eindruck vermittelt, der *EuGH* wolle jedenfalls vermeiden, dass der Beitritt zur EMRK dazu führt, dass ein anderer Gerichtshof „über“ ihm steht. In der Sache erscheint es im Übrigen ausgesprochen schwierig, den Beitritt der EU zur EMRK so auszugestalten, dass allen Anforderungen des Gerichtshofs entsprochen wird, auch angesichts des Umstands, dass die anderen Vertragsparteien der EMRK, die nicht EU-Mitgliedstaaten sind, dem Beitrittsabkommen zustimmen müssen. Art. 6 Abs. 2 EUV seinerseits dürfte übrigens nicht im Sinne einer Ergebnispflicht auszulegen sein, dies schon wegen der erforderlichen Zustimmung der Drittstaaten. Seine Bedeutung dürfte sich aber auch nicht nur (wie die Formulierungen des Gerichtshofs insinuierten könnten) im Bestehen einer Rechtsgrundlage erschöpfen, sondern der Bestimmung ist darüber hinaus wohl eine Pflicht der zuständigen Organe, sich ernsthaft um den Beitritt zu bemühen, zu entnehmen.

2. Persönlichkeitsschutz

In dem von der Großen Kammer gefällten Urteil in der Rs. C-293/12⁸ erklärte der *EuGH* die sog. Vorratsdatenspeicherungsrichtlinie⁹ für ungültig: Die Richtlinie – die die Mitgliedstaaten dazu verpflichtet dafür zu sorgen, dass die Anbieter von elektronischen Kommunikationsdiensten die Verkehrs- und Standortdaten (nicht die Inhalte) der erfassten Kommunikation während mindestens sechs und höchstens 24 Monaten „auf Vorrat“ zu speichern haben – greife in den Schutzbereich der Art. 7, 8 GRCh (Recht auf Privatleben, Recht auf Schutz personenbezogener Daten) ein, erlaubten die Gesamtheit der zu

⁸ *EuGH*, Urt. v. 8.4.2014, Rs. C-293/12 – Digital Rights Ireland.

⁹ RL 2006/24 über die Vorratsspeicherung von Daten, ABl. 2006 L 105, 54.

speichernden personenbezogenen Daten doch sehr genaue Schlüsse auf das Privatleben der Betroffenen. Allerdings sei der Wesensgehalt dieser Grundrechte nicht angetastet, da die Richtlinie nicht die Kenntnisnahme des Inhalts der Kommunikation gestatte und geeignete Maßnahmen zum Schutz der Daten gegen zufällige oder unrechtmäßige Verluste oder Modifikationen zu ergreifen seien. Der Eingriff – den der Gerichtshof als schwer bezeichnet, gehe es doch um eine stetige Überwachung – könne zwar grundsätzlich durch das Anliegen der Bekämpfung schwerer Kriminalität und damit der öffentlichen Sicherheit gerechtfertigt werden; jedoch verneinte der *Gerichtshof* aufgrund einer detaillierten Prüfung die Erforderlichkeit; die Geeignetheit wurde hingegen unproblematisch bejaht, wobei der *Gerichtshof* hervorhebt, hieran ändere auch der Umstand nichts, dass es manche elektronische Kommunikationsweisen gebe, die nicht in den Anwendungsbereich der Richtlinie fallen, da diese jedenfalls einen Beitrag zur Verfolgung des angestrebten Ziels zu leisten vermöge. Bei seiner Prüfung geht der *EuGH* aufgrund der besonderen Bedeutung des Schutzes personenbezogener Daten für das Grundrecht auf Achtung des Privatlebens sowie des Ausmaßes und der Schwere des mit der RL 2006/24 verbundenen Eingriffs in diese Grundrechte davon aus, dass der Gestaltungsspielraum des Unionsgesetzgebers eingeschränkt sei, so dass die Richtlinie einer strikten Kontrolle unterliege. Unter Rückgriff auf die einschlägige Rechtsprechung des EGMR geht der *Gerichtshof* sodann davon aus, dass ein solch schwerwiegender Eingriff in die Rechte der Art. 7, 8 GrCh präzise Regeln für die Tragweite und die Anwendung der fraglichen Maßnahme vorsehen und Mindestanforderungen aufstellen müsse, so dass die Betroffenen über ausreichende Garantien verfügen, die einen wirksamen Schutz ihrer Daten vor Missbrauchsrisiken sowie vor jedem unberechtigten Zugang zu diesen Daten und jeder unberechtigten Nutzung ermöglichen, Anforderungen, die im Rahmen automatisierter Verarbeitungen umso bedeutender seien. Diese Vorgaben erfülle die RL 2006/24 nicht, da sich ihr Anwendungsbereich generell auf alle Personen und alle elektronischen Kommunikationsmittel sowie sämtliche Verkehrsdaten erstrecke, ohne dass irgendeiner Differenzierung, Einschränkung oder Ausnahme in Abhängigkeit von dem Ziel der Kriminalitätsbekämpfung vorgesehen sei. Auch sehe die Richtlinie kein objektives Kriterium vor, das den Zugang der zuständigen nationalen Behörden zu den Daten einschränke, und sie enthalte auch sonst keine materiell- oder verfahrensrechtlichen Voraussetzungen für den Zugang dieser Behörden zu den Daten. Sodann dürfe die Speicherfrist zwischen sechs und 24 Monaten liegen, ohne dass objektive Kriterien formuliert werden, die eine Differenzierung etwa in Abhängigkeit von den Datenkategorien zu gewährleisten vermögen. Schließlich seien auch die Vorgaben in Bezug auf die Datensicherheit nicht hinreichend klar und präzise, zumal sie nicht im Unionsgebiet zu speichern sind, was jedoch aufgrund der Überwachung auf der Grundlage des Unionsrechts notwendig sei.

Das Urteil ist schon deshalb bemerkenswert, weil es eines der wenigen Urteile ist, in denen der *Gerichtshof* einen Sekundärrechtsakt wegen Verstoßes gegen die Grundrechte für nichtig erklärt. Es überzeugt im Ergebnis und in der Begründung, und bemerkenswert ist insbesondere die sehr differenzierte und argumentativ ausführliche Verhältnismäßigkeitsprüfung. Gewünscht hätte man sich jedoch – auch wenn man dem *Gerichtshof* hier ebenfalls zustimmen mag – eine etwas ausführlichere Stellungnahme zu der Frage, auf welche Weise denn methodisch ermittelt werden soll, unter welchen Voraussetzungen der „Wesensgehalt“ eines Grundrechts angetastet ist, was nach Art. 52 Abs. 1 GRCh keinesfalls zulässig ist. Man wird aus den insofern etwas ergebnisorientierten Formulierungen des *Gerichtshofs* schließen können, dass die durch das jeweilige Grundrecht eingeräumten Rechte jedenfalls nicht vollumfänglich „ausgehebelt“ werden dürfen; aber auch auf dieser Grundlage bleiben selbstverständlich beachtliche Unschärfen. Ebenfalls auslegungsbedürftig sind Aussage und Begründung in Bezug auf die Feststellung, die Grundrechtskonformität der Richtlinie unterliege einer strikten gerichtlichen Kontrolle, so dass der ansonsten häufig eingeräumte Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers entsprechend eingeschränkt ist: Zwar vermag diese Aussage im Ergebnis im konkreten Fall durchaus zu überzeugen; fraglich ist jedoch, unter welchen Voraussetzungen denn jeweils eine solche strikte Kontrolle durchzuführen ist. Der Gerichtshof stellt hier auf die Bedeutung der in Frage stehenden Grundrechte sowie die Schwere des Eingriffs ab; aufgeworfen wird damit die Frage, ob diese Kriterien kumulativ zu verstehen sind (wofür die Formulierung des *Gerichtshofs* sprechen dürfte), wobei aber wohl die besondere Bedeutung eines Grundrechts wohl auch für sich allein ein Kriterium für eine zumindest etwas strengere Prüfung darstellen könnte. Daran anschließend fragt es sich, welche Grundrechte denn von besonderer Bedeutung sind; vieles könnte hier dafür sprechen, an ihren Bezug zur in Art. 1 GrCh garantierten Menschenwürde anzuknüpfen. Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass der Gerichtshof offenbar davon ausgeht, wenn er an mehreren Stellen die fehlende Präzision gewisser Regelungen moniert, dass die Richtlinie selbst bereits so ausgestaltet sein muss, dass sie den Anforderungen an die Schranken für den Grundrechtseingriff entspricht; es soll also nicht genügen, dass sie es den Mitgliedstaaten nicht verwehrt, die Richtlinie so umzusetzen, dass die EU-Grundrechte – die bei der Umsetzung von Richtlinien unbestrittenerweise zu beachten sind – nicht verletzt werden. Dieser Ansatz steht in einem gewissen Gegensatz zu anderen Urteilen des Gerichtshofs, in denen er darauf hinweist, ein Verstoß gegen die EU-Grundrechte könne deshalb nicht festgestellt werden, weil der Sekundärrechtsakt einen Gestaltungsspielraum lasse und die Mitgliedstaaten diesen dann eben so umzusetzen hätten, dass die EU-Grundrechte beachtet werden;¹⁰ es war schon immer unklar, warum dann nicht gleich das Sekundärrecht so formuliert werden muss, zumal derartige Spielräume eine gewisse Rechtsunsicherheit mit sich bringen und es nicht klar ist, warum

¹⁰ Vgl. *EuGH*, Urt. v. 27.6.2006, Rs. C-540/03 – Parlament/Rat.

Gestaltungsspielräume so ausgestaltet werden, dass eine Verletzung von Grundrechten möglich ist. Insofern ist der in dem angezeigten Urteil vertretene Ansatz sehr zu begrüßen, wobei zu hoffen ist, dass er sich nicht nur auf die Fälle „strikt“ Kontrolle durch den Gerichtshof beschränkt.

Ebenfalls das Recht auf Schutz personenbezogener Daten – wenn auch in seiner Konkretisierung in der RL 95/46 (Datenschutzrichtlinie)¹¹ – war Gegenstand der von der Großen Kammer entschiedenen Rs. C-131/12¹²: Auf der Grundlage der Bejahung der Eröffnung des Anwendungsbereichs der RL 95/46, da die Tätigkeit einer Suchmaschine als Datenverarbeitung im Sinne der RL 95/46 anzusehen sei und diese auch im Rahmen der Niederlassung von Google in Spanien ausgeübt werde (so dass der räumliche Anwendungsbereich der RL 95/46 betroffen sei) nahm der Gerichtshof in erster Linie zur rechtlichen Tragweite der Art. 12 lit. b, Art. 14 Abs. 1 lit. a RL 95/46 Stellung: Diese Bestimmungen seien so auszulegen, dass ein von der Datenbearbeitung durch die Suchmaschine Betroffener (dessen Personendaten also im Rahmen der Suche angezeigt werden) verlangen kann, dass der Suchmaschinenbetreiber prüft, ob die betroffene Person ein Recht darauf hat, dass ihr Name nicht mehr durch die Ergebnisliste erfasst wird, zumindest nicht in Bezug auf bestimmte personenbezogene Informationen. Irrelevant sei dabei, ob dem Betroffenen durch die Anzeige ein Schaden entsteht. Art. 7, 8 GRCh räumten den Betroffenen ein Recht ein, dass bestimmte, sie betreffende Informationen nicht mehr auf der Ergebnisliste angezeigt werden, so dass diese Rechte grundsätzlich sowohl gegenüber dem wirtschaftlichen Interesse des Suchmaschinenbetreibers als auch dem Interesse der breiten Öffentlichkeit am Zugang zu solchen Informationen überwiegen, letzteres unter dem Vorbehalt, dass nicht besondere Gründe (z.B. die Rolle der Person im öffentlichen Leben) ein anderes Abwägungsergebnis nahelegen. Auf dieser Grundlage und in Anbetracht des Umstandes, dass Suchmaschinen einen besonders leichten Zugang zu den relevanten Informationen ermöglichen, sei der Suchmaschinenbetreiber verpflichtet, bei Vorliegen der skizzierten Voraussetzungen die Ergebnisliste entsprechend zu verändern, dies auch soweit die Information noch auf den entsprechenden Internetseiten zu finden ist und diese Veröffentlichung rechtmäßig ist.

Das Urteil überzeugt im Ergebnis und in der Begründung und ist in erster Linie aus folgenden Gründen bemerkenswert:

- Erstens dürfte ihm der auch in anderen Bereichen relevante Grundsatz zu entnehmen sein, dass der grundrechtliche Anspruch darauf, dass bestimmte personenbezogene Daten nicht mehr (in einer bestimmten Art und Weise) der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden dürfen, schwerer wiegt als ebenfalls implizierte wirtschaftlich Interessen. Die Schwierigkeit in diesem Zusammenhang wird regelmäßig darin liegen festzustellen, ob tatsächlich ein „Löschungsanspruch“ besteht, wobei es die Ausführungen des *Gerichtshofs* nahelegen, dass grundsätzlich bereits aufgrund der Verknüpfungsmöglichkeiten und der damit einhergehenden Eingriffe in die Persönlichkeitsrechte der Betroffenen grundsätzlich ein derartiger Löschungsanspruch besteht.
- Zweitens, und damit in engem Zusammenhang stehend, gilt dies auch in reinen Privatrechtsverhältnissen, womit der Gerichtshof im Ergebnis von einer Drittwirkung der genannten Grundrechte ausgeht, wobei diese Drittwirkung jedoch auf der Einräumung der entsprechenden Rechte in der RL 95/46 beruhen dürfte, seien diese doch im Lichte der Grundrechte auszulegen.
- Drittens ist die Differenzierung zwischen einer Veröffentlichung von Personendaten auf „irgendeiner“ Webseite und ihrer Zugänglichkeit über eine Suchmaschine und die strengeren Anforderungen an letztere angesichts der Rolle von Suchmaschinen für die Auffindbarkeit von Informationen in jeder Beziehung überzeugend und wohl auch auf andere Formen „differenzierter“ Information übertragbar.
- Schließlich – und dies dürfte in der bisherigen Diskussion über das Urteil meist übersehen werden – geht das Urteil davon aus, dass Suchmaschinenbetreiber selbst als Datenverarbeiter im Sinne der Richtlinie anzusehen sind, dies mit der Folge, dass ihre Datenverarbeitung als solche den Rechtmäßigkeitsanforderungen der Richtlinie – die im Sinne der Grundrechtecharta auszulegen sind – entsprechen muss. Für diese muss daher einer der in Art. 7 RL 95/46 aufgeführten (abschließend zu verstehenden) Erlaubnistatbestände vorliegen, wobei für Suchmaschinen in aller Regel im Wesentlichen die Erforderlichkeit der Erfüllung einer Aufgabe, die im öffentlichen Interesse liegt (nämlich die Zurverfügungstellung von Informationen), in Frage kommt. Dies ist aber in jedem Fall zu prüfen, so dass Suchmaschinenbetreiber an sich nicht erst auf Antrag, sondern von sich aus von der Anzeige bestimmter Personendaten absehen müssten, wenn kein überwiegendes öffentliches Interesse anzunehmen ist. Zumindest aber ist davon auszugehen, dass im Falle eines entsprechenden Antrags der Betroffenen deren

¹¹ ABl. 1995 L 281, 31.

¹² *EuGH*, Urt. v. 13.5.2014, Rs. C-131/12 – Google Spain und Google Inc.

Interesse regelmäßig (Ausnahmen sind im Falle von Personen des öffentlichen Lebens denkbar) überwiegt.

3. Anwendungsbereich und Tragweite der GRCh

Der Anwendungsbereich der Grundrechtecharta und damit der Begriff der „Durchführung des Rechts der Union“ im Sinne von Art. 51 GrCh war – im Anschluss an die Rs. C-617/10¹³ – Gegenstand der Rs. C-206/13¹⁴. Der *Gerichtshof* bestätigte hier seine Rechtsprechung, wobei er präzisiert, dass eine Eröffnung des Anwendungsbereichs des Unionsrechts voraussetze, dass die fraglichen nationalen Bestimmungen einen „hinreichenden Zusammenhang von einem gewissen Grad“ mit der Durchführung des Unionsrechts aufweisen, der über eine bloße Interdependenz hinausgeht. Soweit der Landschaftsschutz so wie im Ausgangsverfahren betroffen ist, erachtete der Gerichtshof einen solchen Zusammenhang mit unionsrechtlichen Vorgaben betreffend den Umweltschutz als nicht gegeben, woran auch gewisse mittelbare Auswirkungen nichts änderten. Man wird aus dem Urteil ableiten können, dass bei solchen materiell-rechtlichen Regelungen der Anwendungsbereich des Unionsrechts nur dann eröffnet ist, wenn diese in der einen oder anderen Form unionsrechtliche Verpflichtungen durchführen oder umsetzen, wobei sich die Formulierung des Gerichtshofs („hinreichender Zusammenhang von einem gewissen Grad“) nicht wirklich durch ihre Klarheit auszeichnet.¹⁵ Die Drittwirkung der in der Grundrechtecharta gewährleisteten Rechte war Gegenstand der Rs. C-176/12¹⁶, in der der *Gerichtshof* die festhielt, Art. 27 (Anhörungsrecht der Arbeitnehmer, ein Recht, das auch in der RL 2002/14¹⁷ unter bestimmten Voraussetzungen gewährleistet ist) könne in einem Rechtsstreit zwischen Privaten nicht geltend gemacht werden, um die Unanwendbarkeit einer nationalen Bestimmung zur Umsetzung einer Richtlinie (hier der RL 2002/14), die mit dem Unionsrecht unvereinbar ist, zu erwirken. Denn aus Art. 27 GRCh gehe klar hervor, dass diese Bestimmung einer Konkretisierung bedarf, die durch Art. 3 RL 2002/14 erfolgt sei, wobei eine Richtlinienbestimmung als solche jedoch – auch wenn sie, wie vorliegend vom Gerichtshof festgestellt wurde, hinreichend genau und unbeding ist – keinesfalls zwischen Privaten unmittelbare Wirkung entfalten könne. Man wird aus dem Urteil schließen können, dass der *Gerichtshof* die Drittwirkung all derjenigen in der Charta gewährleisteten Rechte verneint, die noch einer Konkretisierung bedürfen.

¹³ *EuGH*, Urt. v. 26.2.2013, Rs. C-617/10 – Fransson. Zu diesem Urteil *Epiney*, NVwZ 2014, 1059 (1060).

¹⁴ *EuGH*, Urt. v. 6.3.2014, Rs. C-206/13 – Cruciano Siragusa.

¹⁵ In weiteren Urteilen verneinte der Gerichtshof ebenfalls die Anwendbarkeit der GRCh: *EuGH*, Urt. v. 27.3.2014, Rs. C-265/13 – Torralbo Marcos; *EuGH*, Urt. v. 8.5.2014, Rs. C-483/12 – Pelckmans. In *EuGH*, Urt. v. 17.9.2014, Rs. C-562/12 – Liivimaa Lihaveis MTÜ, bejahte der Gerichtshof die Anwendbarkeit der Grundrechtecharta für die durch die Mitgliedstaaten vorzunehmende Durchführung der Strukturfondsverordnungen und hält fest, ein völliger Ausschluss von Rechtsbehelfen für Personen, die von belastenden Entscheidungen der in diesem Rahmen von den Mitgliedstaaten eingesetzten Organe betroffen sind, verstoße gegen Art. 47 GRCh.

¹⁶ *EuGH*, Urt. v. 15.1.2014, Rs. C-176/12 – Association de médiation sociale.

¹⁷ RL 2002/14 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer, ABl. 2002 L 80, 29.

Hingegen ist daran zu erinnern, dass im Zusammenhang mit der Altersdiskriminierung Bestimmungen des nationalen Rechts, die nicht der RL 2000/78 entsprechen, außer Anwendung zu lassen sind,¹⁸ dies – so der *Gerichtshof* in dem angezeigten Urteil – weil das in Art. 21 Abs. 1 GRCh niedergelegte Verbot der Altersdiskriminierung schon für sich allein dem Einzelnen ein subjektives Recht verleihe, das er als solches geltend machen kann. Verallgemeinert man diese Aussagen des Gerichtshofs, so könnte den Grundrechten der Charta zumindest immer dann eine Drittwirkung einzuräumen sein, wenn sie zum einen hinreichend konkret sind und zum anderen in einer Richtlinienbestimmung aufgenommen worden sind, woran auch die grundsätzliche Ablehnung der unmittelbaren horizontalen Wirkung von Richtlinienbestimmungen durch den Gerichtshof nichts ändert. Noch nicht beantwortet ist damit die Frage, ob – immer im Falle der grundsätzlichen Anwendbarkeit des Unionsrechts – auf die zweite Voraussetzung u.U. verzichtet werden könnte. Ein derart weitgehender Schluss könnte jedoch auch vor dem Hintergrund in Frage gestellt werden, dass es bislang in der Rechtsprechung ausschließlich um Diskriminierungsverbote ging. In der Sache stieße denn auch eine unmittelbare Drittwirkung aller Grundrechte auf erhebliche Bedenken, steht sie doch in einem gewissen Spannungsverhältnis mit der Privatautonomie.¹⁹

III. Wahl der Rechtsgrundlage

Um die (richtige) Wahl der Rechtsgrundlage im Zusammenhang mit den Außenbeziehungen ging es in der von Großen Kammer entschiedenen Rs. C-377/12²⁰: Unter Rückgriff auf parallele Grundsätze wie im rein unionsinternen Bereich kam der *Gerichtshof* zum Schluss, dass der Beschluss 2012/272 über die Unterzeichnung des Rahmenabkommens über Partnerschaft und Zusammenarbeit zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten einerseits und den Philippinen andererseits²¹ ausschließlich auf die die Entwicklungszusammenarbeit betreffenden Rechtsgrundlagen (Art. 207, 209 AEUV) i.V.m. Art. 218 Abs. 5 AEUV zu stützen gewesen wäre, während Art. 79 Abs. 3, 91, 100 und 191 Abs. 4 AEUV unzutreffenderweise darüber hinaus angeführt worden seien. Denn eine Heranziehung mehrerer Rechtsgrundlagen komme nur ausnahmsweise in Betracht, wenn feststehe, dass der in Frage stehende Rechtsakt mehrere Ziele verfolgt, die untrennbar miteinander verbunden sind, ohne dass das eine gegenüber dem anderen zweitrangig und mittelbar ist, wobei eine Kumulierung von Rechtsgrundlagen jedenfalls ausgeschlossen sei, wenn die für sie jeweils vorgesehenen Verfahren miteinander unvereinbar sind. Denn Ziele und Inhalte der Unionspolitik auf dem Gebiet der Entwicklungszusammenarbeit seien sehr weit gefasst und umfassten auch das Ziel, die nachhaltige Entwicklung in Bezug auf Wirtschaft, Gesellschaft

¹⁸ *EuGH*, Rs. C-555/07, Slg. 2010, I-365 (Küçükdeveci).

¹⁹ S. ansonsten zum Grundrechtsschutz noch *EuGH*, Ur. v. 22.5.2014, Rs. C-201/13 – Deckmayn (Auslegung des Sekundärrechts, grundrechtskonforme Interpretation).

²⁰ *EuGH*, Ur. v. 11.6.2014, Rs. C-377/12 – Kommission/Rat.

²¹ ABl. 2012 L 134, 3.

und Umwelt zu fördern. Daher ändere der Umstand, dass ein Abkommen neben der Entwicklungszusammenarbeit i.e.S. zusätzlich auch besondere Bereiche berühre, nichts daran, dass Art. 207, 209 AEUV hierfür ausreichende Rechtsgrundlagen seien, es sei denn es gehe um Verpflichtungen von solcher Tragweite, dass diese in Wirklichkeit anderen Zielsetzungen als der Entwicklungszusammenarbeit dienen. Nach einer Analyse des streitgegenständlichen Abkommens schloss der *Gerichtshof* darauf, dass die in diesem geregelten Aspekte, die auch Fragen der Migration, des Verkehrs und der Umwelt betreffen, jeweils einerseits dem Ziel der Entwicklungspolitik dienen und auch nicht von besonderer, selbständiger Tragweite seien. Das Urteil dürfte in der Sache in erfreulicher Weise die Bedeutung von Doppelabstützungen – die m.E. auf verschiedene Bedenken stoßen – relativieren und stellt in der Sache klar, dass bei einer vorherrschenden Zielsetzung (hier die Entwicklungszusammenarbeit) auch anderen Politiken zuzuordnende Aspekte betroffen sein können, sofern der „dienende“ Charakter erhalten bleibt. Dieser Ansatz dürfte sich auch auf andere, eher bereichsübergreifend ausgelegte Rechtsgrundlagen – wie z.B. Art. 192 AEUV (Umweltpolitik) – übertragen lassen. Ebenfalls um die Rechtsgrundlage im Rahmen der Außenbeziehungen ging es in der von der Großen Kammer entschiedenen Rs. C-81/13²², wobei hier ein Beschluss auf dem Gebiet der Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit des Rates über den Standpunkt, der im Namen der EU im Assoziationsrats des Assoziierungsabkommens EU-Türkei zu vertreten ist, zur Debatte stand. Maßgeblich für die Rechtsgrundlage dieses Beschlusses seien sowohl Ziel und Inhalt des Assoziierungsabkommens als auch des Beschlusses selbst. Auf dieser Grundlage sei Art. 79 Abs. 2 lit. b AEUV nicht einschlägig, da es hier nur um Maßnahmen zur Entwicklung einer gemeinsamen Einwanderungspolitik gehe, während das Abkommen EU-Türkei eine schrittweise Herstellung der Freizügigkeit vorsehe und der angefochtene Beschluss hierzu einen weiteren Schritt darstelle. Auf der anderen Seite könne aber auch der vom Rat herangezogene Art. 48 AEUV nicht die alleinige Grundlage für den Beschluss darstellen, da das Abkommen – dies im Gegensatz zum Abkommen Schweiz-EU – weder eine allgemeine Freizügigkeit zwischen den Vertragsparteien eine Art Erweiterung der in der Union bestehenden Freizügigkeit auf die Türkei vorsehe; auch erkläre es die EU-Vorschriften über die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit in Bezug auf die Türkei nicht generell für anwendbar. Art. 48 AEUV ermächtige aber im Außenbereich nur zum Erlass von Maßnahmen in Bezug auf solche Drittstaaten, die insoweit einem EU-Mitgliedstaat gleichgestellt werden können.²³ Vor diesem Hintergrund hätte der Beschluss zusätzlich auf Art. 217 AEUV (Assoziierungsabkommen) gestützt werden müssen, eine Bestimmung, die den Rat ermächtige, einen Beschluss im Rahmen eines Assoziierungsabkommens zu erlassen, sofern dieser einen Bezug zu einem spezifischen Zuständigkeitsbereich der Union aufweist

²² *EuGH*, Urt. v. 18.12.2014, Rs. C-81/13 – Vereinigtes Königreich/Rat.

²³ Wie dies in *EuGH*, Urt. v. 27.2.2014, Rs. C-656/11 – Vereinigtes Königreich/Rat im Zusammenhang mit der Rechtsgrundlage eines Beschlusses des Gemischten Ausschusses im Rahmen des Personenfreizügigkeitsabkommens mit der Schweiz in Bezug auf dieses Abkommen bejaht wurde.

und auch auf diejenige Rechtsgrundlage gestützt wird, die in Anbetracht des Ziels und Inhalts diesem Bereich entspricht. Da jedoch dieses Versäumnis keine Implikationen in Bezug auf das anwendbare Verfahren entfalte (jedenfalls qualifizierte Mehrheit im Rat und Zustimmung des Parlaments), handle es sich nur um einen formalen Fehler, der nicht zur Nichtigkeitsklärung des Beschlusses führe. Verallgemeinert man diese letzte Aussage, so zöge eine fehlerhafte Rechtsgrundlage immer dann keine Nichtigkeitsfolge nach sich, wenn das Verfahren zum Erlass dadurch keine Änderung erführe (und selbstredend die Zuständigkeit der Union gegeben ist). Dieser Schluss erscheint jedoch insofern zweifelhaft, als die Heranziehung anderer oder zusätzlicher Rechtsgrundlagen auch über die Entscheidungsverfahren hinaus Implikationen entfalten kann, so etwa in Bezug auf den sog. „nationalen Alleingang“ (vgl. Art. 114 Abs. 4-6, 193 AEUV). Auffallend ist auch, dass der Gerichtshof ansonsten bei der Heranziehung fehlerhafter Rechtsgrundlagen grundsätzlich eine Nichtigkeitsklärung ausspricht (ggf. unter Aufrechterhaltung der Wirkungen des betreffenden Rechtsakts). Vor diesem Hintergrund dürfte die Abgrenzung zwischen rein formalen Fehlern und wesentlichen Formfehlern in diesem Zusammenhang noch nicht abschließend geklärt sein.²⁴

In der Rs. C-43/12²⁵ stellte der *Gerichtshof* – unter Anwendung der in ständiger Rechtsprechung in Bezug auf diese Frage entwickelten Grundsätze – fest, die RL 2011/82 zur Erleichterung des grenzüberschreitenden Austauschs von Informationen über die Straßenverkehrssicherheit gefährdende Verkehrsdelikte²⁶ sei zu Unrecht auf Art. 87 Abs. 2 AEUV (polizeiliche Zusammenarbeit) gestützt worden; vielmehr wäre Art. 91 Abs. 1 AEUV (Verkehr) die richtige Rechtsgrundlage gewesen. Denn vorrangiges Ziel der Richtlinie sei die Gewährleistung bzw. Verbesserung der Sicherheit im Straßenverkehr, und das durch die Richtlinie eingeführte System für den grenzüberschreitenden Informationsaustausch über die Straßenverkehrssicherheit gefährdende Verkehrsdelikte diene gerade der Verfolgung dieses Ziels, wie der *Gerichtshof* auch durch den Inhalt der Richtlinie bestätigt sieht. Maßnahmen zur Verkehrssicherheit seien aber auf Art. 91 Abs. 1 lit. c AEUV (der diesen Aspekt ausdrücklich erwähnt) zu erlassen. Ein unmittelbarer Zusammenhang mit den Zielen der polizeilichen Zusammenarbeit hingegen sei nicht erkennbar.

Die durch den Vertrag von Lissabon eingeführten Art. 290, 291 AEUV unterscheiden zwischen delegierten Rechtsakten (Art. 290) und Durchführungsrechtsakten (Art. 291), eine Differenzierung, die wegen unterschiedlicher „Kontrollbefugnisse“ im Rahmen der sog. „Komitologie“ durchaus von Bedeutung ist, wobei sich die hier maßgeblichen Kriterien jedoch nicht auf den ersten Blick klar erschließen. In der von der Großen Kammer entschiedenen Rs. C-427/12²⁷ hatte sich der *Gerichtshof* – soweit ersichtlich zum ersten Mal – mit dieser Frage auseinanderzusetzen, dies aufgrund einer Klage der Kommission gegen Art. 80 Abs. 1 VO 528/2012 über die Bereitstellung auf dem Markt und die Verwendung von Biozidprodukten²⁸, der die Kommission ermächtigt, nach Art. 291 Abs. 1 AEUV eine

²⁴ S. darüber hinaus zur Rechtsgrundlage im Bereich der Außenbeziehungen EuGH, Urt. v. 26.11.2014, verb. Rs. C-103/12, C-165/12 – EP und Kommission/Rat (Einschlägigkeit des Art. 43 Abs. 2 AEUV bei einem Angebot zum Abschluss eines Vertrages mit einem Drittstaat und Anwendbarkeit des Art. 218 Abs. 6 AEUV in diesem Fall).

²⁵ *EuGH*, Urt. v. 6.5.2014, Rs. C-43/12 – Kommission/EP und Rat.

²⁶ ABl. 2011 L 288, 1.

²⁷ *EuGH*, Urt. v. 18.3.2014, Rs. C-427/12 – Kommission/EP und Rat.

²⁸ ABl. 2012 L 167, 1.

Durchführungsverordnung (bei der die sog. Komitologie-Verordnung zu beachten ist) über die Gebühren zu erlassen, die an die Europäische Chemikalienagentur im Zusammenhang mit ihren Tätigkeiten bei der Umsetzung der Verordnung zu entrichten sind. Eine delegierte Befugnis im Sinn des Art. 290 AEUV liege vor, wenn (nicht wesentliche) Vorschriften eines Rechtsakts ergänzt oder geändert werden. Hingegen habe die Kommission bei einer Durchführungsbefugnis im Sinn des Art. 291 Abs. 2 AEUV den Inhalt des Gesetzgebungsakts zu präzisieren, um seine einheitliche Umsetzung in allen Mitgliedstaaten zu gewährleisten. Offenbar wird also danach unterschieden, ob eine eigentliche materielle Modifikation des Rechtsakts vorgenommen wird bzw. werden darf, oder ob es sich um eine Präzisierung bereits vorhandener Vorschriften im Hinblick auf ihre Durchführung handelt. Dass auch mit dieser, sich sehr am Wortlaut der beiden Vorschriften orientierenden Abgrenzung durchaus (bedeutende) Unschärfen bleiben (dürfte doch insbesondere die Abgrenzung zwischen „Ergänzung“ und „Präzisierung“ kaum trennscharf erfolgen können), dürfte der Hintergrund dafür sein, dass der *Gerichtshof* dem Unionsgesetzgeber bezüglich der Entscheidung, ob es um eine delegierte Rechtsetzung oder eine Durchführungsbefugnis geht, einen Ermessensspielraum einräumt, so dass sich die gerichtliche Kontrolle auf offensichtliche Beurteilungsfehler beschränke. Ein solcher sei aber bezüglich der streitgegenständlichen Regelung nicht festzustellen: Das Leitprinzip der Gebührenregelung sei nämlich in der Verordnung bereits festgelegt, ebenso wie die hier maßgeblichen Bedingungen und Kriterien. Die Frage des Rückgriffs auf Art. 290 oder 291 AEUV unterliegt auf der Grundlage dieses Urteils somit einer eher eingeschränkten Kontrolle, und das Urteil dürfte auch nicht wirklich zu einer Schärfung der Abgrenzung zwischen den Anwendungsbereichen der beiden Vorschriften beitragen.²⁹

IV. Außenbeziehungen

Die Frage, unter welchen Voraussetzungen der Europäischen Union die ausschließliche Zuständigkeit zum Abschluss völkerrechtlicher Abkommen zukommt, ist ein Dauerthema des Rechts der Außenbeziehungen, woran auch die durch den Lissabonner Vertrag in Art. 3 Abs. 2 AEUV getroffene Regelung nichts geändert hat. In der von der Großen Kammer

²⁹ S. zur Rechtmäßigkeit eines Durchführungsakts der Kommission nach Art. 291 AEUV *EuGH*, Urt. v. 15.10.2014, Rs. C-65/13 – EP/Kommission, in der der *EuGH* seinen Ansatz bestätigt: Die der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse seien sowohl durch Art. 291 Abs. 2 AEUV als auch durch die Bestimmungen der VO 492/2011 begrenzt. So habe sie den Inhalt des betreffenden Gesetzgebungsakts zu präzisieren, um seine Umsetzung unter einheitlichen Bedingungen in allen Mitgliedstaaten sicherzustellen. Auch dürfe ein Durchführungsakt den Gesetzgebungsakt weder ändern noch ergänzen, wie sich aus dem Zusammenspiel mit Art. 290 AEUV ergebe. Daher sei eine Präzisierung dann anzunehmen, wenn die Bestimmungen des Durchführungsrechtsakts zum einen die mit dem Gesetzgebungsakt verfolgten wesentlichen allgemeinen Ziele beachten und zum anderen für die Durchführung des Gesetzgebungsakts erforderlich oder zweckmäßig sind und ihn nicht ergänzen oder ändern.

entschiedenen Rs. C-114/12³⁰ ging es um die dritte Variante dieser Vorschrift, wonach eine ausschließliche Zuständigkeit dann besteht, wenn Vertragsschlüsse der Mitgliedstaaten gemeinsame Regeln beeinträchtigen oder in ihrer Tragweite ändern könnten, wobei am Rande darauf hingewiesen sei, dass der Wortlaut der Vorschrift „verunglückt“ und grammatikalisch nicht korrekt sein dürfte (nimmt die dritte Variante doch grammatikalisch Bezug auf den Abschluss des Abkommens durch die Union, was ersichtlich nicht gemeint sein kann und auch nicht der hier – wie auch der *EuGH* in dem angezeigten Urteil festhielt – als „Inspiration“ dienenden AETR-Rechtsprechung entspricht). Der *EuGH* erachtete die Nichtigkeitsklage der Kommission für zulässig, obwohl an dem angefochtenen Beschluss auch die Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten beteiligt waren, was schon deshalb überzeugt, weil dieser Umstand nichts daran ändert, dass auch eine Beschlussfassung durch das Unionsorgan Rat vorlag, zumal der Beschluss einheitlich auf Art. 218 Abs. 3, 4 AEUV gestützt war, wonach nur der Rat handeln kann, und eine „Aufspaltung“ in verschiedene Teile bei einem solchen einheitlichen Beschluss nicht möglich erscheint. In der Sache knüpfte der Gerichtshof bei der Frage, ob völkerrechtliche Verpflichtungen (der Mitgliedstaaten) gemeinsame Regeln beeinträchtigen oder in ihrer Tragweite verändern können, an seine bisherige Rechtsprechung an (wodurch er letztlich bestätigt, dass der Vertrag von Lissabon eine Kodifizierung der Rechtsprechung darstellen sollte), so dass dies gegeben sei, wenn die fraglichen Verpflichtungen in den Anwendungsbereich von Unionsregeln fallen, wobei keine völlige Übereinstimmung der erfassten Regeln notwendig sei, sondern eine Gefahr der Beeinträchtigung bereits bei einem Gebiet, das bereits weitgehend von Unionsvorschriften erfasst ist, gegeben sei; im Übrigen komme es nicht darauf an, ob die durch die Mitgliedstaaten eingegangenen Verpflichtungen einen Widerspruch mit den gemeinsamen Regeln der Union aufweisen. Jedenfalls sei eine konkrete Analyse des Verhältnisses zwischen der geplanten internationalen Übereinkunft und dem geltenden Unionsrecht notwendig und auch letztlich maßgeblich. Auf dieser Grundlage und nach einer detaillierten Analyse der relevanten sekundärrechtlichen Regeln schließt der *Gerichtshof*, dass das geplante Übereinkommen des Europarates über den Schutz von Rechten von Sendeunternehmen die bestehenden gemeinsamen Regeln beeinträchtigen könne, somit eine ausschließliche Zuständigkeit der Union betreffe und der Beschluss des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten über die Teilnahme an diesen Verhandlungen daher für nichtig zu erklären sei.³¹

Der Ansatz des *Gerichtshofs* entspricht – wie dieser selbst betont und auf die er auch ausführlich verweist – der bisherigen Rechtsprechung, so dass somit geklärt ist, dass auch

³⁰ *EuGH*, Urt. v. 4.9.2014, Rs. C-114/12 – Kommission u.a./Rat.

³¹ S. auch *EuGH*, Urt. v. 26.11.2014, Rs. C-66/13 – Green Network, wo der Gerichtshof ausgehend von der RL 2001/77 (Förderung erneuerbarer Energie) davon ausgeht, dass im Bereich der Anerkennung von Bescheinigungen zum Nachweis, dass Strom aus erneuerbaren Energien gewonnen wurde, eine ausschließliche Außenkompetenz der Union bestehe, da Abkommen der Mitgliedstaaten diese gemeinsamen Regeln beeinträchtigen oder in ihrer Tragweite verändern könnten.

nach dem Vertrag von Lissabon bei Art. 3 Abs. 2 3. Alternative AEUV im Einzelfall zu prüfen ist, ob die Gefahr der Beeinträchtigung gemeinsamer Regeln gegeben ist oder nicht, womit es weder ausreicht, dass ein Bereich (weitgehend) sekundärrechtlich geregelt ist noch auf der anderen Seite eine völlige Deckungsgleichheit der völkerrechtlichen und internen Regelungen verlangt wird. Entscheidend dürfte vielmehr sein, dass ein (zukünftiges) Abkommen verbindliche Vorgaben in Bereichen trifft, die bereits durch Sekundärrecht geregelt sind, wobei zusätzlich die Gefahr nachgewiesen werden muss, dass die Weiterentwicklungen auf Unionsebene beeinträchtigt, behindert oder in ihrer Tragweite präjudiziert werden könnten. Das Vorliegen dieser Voraussetzungen kann auch – wie das angezeigte Urteil illustriert – in Bezug auf (nur) mögliche Entwicklungen festgestellt werden. Dieser einzelfallbezogene Ansatz bringt es aber auch mit sich, dass es in zahlreichen Konstellationen schwierig ist zu ermitteln, ob die Voraussetzungen einer ausschließlichen Kompetenz vorliegen oder nicht, wobei der *Gerichtshof* jedoch bei der „Beeinträchtigungsgefahr“ eine relativ niedrige Schwelle anlegen dürfte, so dass auf der Grundlage der Rechtsprechung in zahlreichen, wenn nicht gar den meisten Konstellationen, in denen ein Bereich bereits substantiell und mit Harmonisierungswirkung durch Sekundärrecht geregelt ist, eine ausschließliche Außenkompetenz der Union gegeben sein wird.

Ebenfalls mit der Frage nach dem Bestehen einer ausschließlichen Kompetenz der Union zum Abschluss eines völkerrechtlichen Abkommens hatte sich der *Gerichtshof* im Gutachten 1/13³² zu befassen, in dem er das Einverständnis zum Beitritt eines Drittstaats zum Übereinkommen über zivilrechtliche Aspekte internationaler Kindesentführungen – dem alle Mitgliedstaaten, nicht aber die Union selbst, beigetreten sind – als in die ausschließliche Kompetenz der Union fallend erachtete. Denn die Union habe von ihrer nach Art. 81 Abs. 3 AEUV bestehenden Zuständigkeit im Bereich der zivilrechtlichen Zusammenarbeit bei grenzüberschreitender Kindesentführung durch die VO 2201/20023 Gebrauch gemacht, die sich auf die in dem fraglichen Abkommen geregelten Verfahren beziehe. Aufgrund der Überschneidung und der engen Verbindung zwischen den Bestimmungen des Abkommens und denjenigen der Verordnung seien die Vorgaben des ersteren geeignet, sich auf Sinn, Tragweite und Wirksamkeit der VO 2201/2003 auszuwirken; insbesondere bestehe diese Gefahr im Gefolge einer uneinheitlichen Praxis der Mitgliedstaaten bei der Annahme von Beitritten von Drittstaaten. Bemerkenswert in dem Gutachten sind auch die Ausführungen des Gerichtshofs zur Zulässigkeit des Gutachtenantrags, der sich auf Vorschläge der Kommission für den Erlass von Beschlüssen des Rates, durch den die Mitgliedstaaten ermächtigt werden, ihr Einverständnis zum Beitritt von Drittstaaten zu erklären, bezieht. Diese als (zusammen mit der Beitrittsurkunde) völkerrechtliche Verträge anzusehenden Einverständniserklärungen seien zwar von den Mitgliedstaaten abzugeben; gleichwohl handle es sich um (geplante) Übereinkommen der Union im Sinne des Art. 211 Abs. 11 AEUV, da ein Beitritt der Union selbst zu dem in Frage stehenden völkerrechtlichen Abkommen aufgrund von dessen Ausgestaltung nicht möglich sei, so dass die Kommission somit geplant habe, dass die betreffenden Übereinkünfte von der Union über die in ihrem Interesse handelnden Mitgliedstaaten abgeschlossen werden. Im Übrigen stehe es einem Gutachtenantrag nicht entgegen, dass verschiedene dort relevante Fragen auch Gegenstand eines Vertragsverletzungsverfahrens sein könnten (wie im vorliegenden Fall, in dem die Kommission der Ansicht ist, es bestehe eine ausschließliche Kompetenz der Union für die in Frage stehenden völkerrechtlichen Handlungen, die teilweise schon von den Mitgliedstaaten vorgenommen wurden).

Das Urteil verdeutlicht nicht nur – einmal mehr – die doch nicht unerhebliche Reichweite der ausschließlichen Außenkompetenzen der Union, sondern illustriert auch deren Bedeutung in Bereichen, die bis vor nicht allzu langer Zeit in der Kompetenz der Mitgliedstaaten lagen und in Bezug auf welche (nur) die Mitgliedstaaten völkerrechtliche Pflichten eingegangen sind.

³² *EuGH*, Gutachten 1/13 vom 14.10.2014 (Große Kammer).

In der von der Großen Kammer entschiedenen Rs. C-658/11³³ ging es insbesondere um die Beteiligungsrechte des Parlaments im Zuge der Aushandlung und des Abschlusses völkerrechtlicher Verträge, hier konkret um den Beschluss 2011/640/GASP des Rates über die Unterzeichnung und den Abschluss des Abkommens zwischen der EU und Mauritius über die Überstellung (und Behandlung) mutmaßlicher Seeräuber sowie die Übergabe bestimmter beschlagnahmter Güter an Mauritius.³⁴ Art. 218 Abs. 6 AEUV solle eine (gewisse) Symmetrie zwischen dem Verfahren zum Erlass von Unionsmaßnahmen im Innern und den Verfahren beim Abschluss völkerrechtlicher Abkommen sicherstellen, so dass davon auszugehen sei, dass die materielle Rechtsgrundlage des Beschlusses über den Abschluss einer Übereinkunft (*in casu* unbestrittenerweise Art. 37 EUV) die Art des Verfahrens nach Art. 218 Abs. 6 AEUV bestimme. Daher betreffe ein auf der Grundlage des Art. 37 EUV (GASP) abgeschlossenes Abkommen „ausschließlich“ die GASP im Sinne des Art. 218 Abs. 6 Uabs. 2 AEUV (mit der Folge, dass die in dieser Bestimmung vorgesehenen Beteiligungsrechte des Parlaments keine Anwendung finden). Allerdings sei ein Verstoß gegen Art. 218 Abs. 10 AEUV – wonach das Parlament in allen Phasen des Verfahrens unverzüglich und umfassend zu unterrichten ist – gegeben, da dieses Recht unabhängig von Art. 218 Abs. 6 AEUV zum Zuge komme. Bei dieser Vorschrift handle es sich um eine wesentliche Formvorschrift im Sinne des Art. 263 Abs. 2 AEUV, deren Verletzung die Nichtigkeit des Beschlusses nach sich ziehe. Der *Gerichtshof* bejahte damit auch seine Zuständigkeit (trotz des Art. 275 Abs. 1 AEUV, wonach er in Bezug auf die Bestimmungen über die GASP und die auf ihrer Grundlage erlassenen Rechtsakte nicht zuständig ist), dies mit dem überzeugenden Hinweis darauf, dass diese „ausnahmsweise“ Beschränkung der Zuständigkeit des Gerichtshofs nichts daran ändere, dass er für die Auslegung des Art. 218 AEUV, der selbst auch das Verfahren für den Abschluss von unter die GASP fallenden Abkommen regelt, zuständig sei.

Das Urteil impliziert letztlich, dass das Parlament bei allen völkerrechtlichen Abkommen der Union zu beteiligen ist, wenn auch die Informationspflichten nach Art. 218 Abs. 10 AEUV weniger weit gehen als die Anhörung nach Art. 218 Abs. 6 AEUV; immerhin kann sich das Parlament – so es sich entsprechend organisiert – grundsätzlich auch auf der Grundlage von Art. 218 Abs. 10 AEUV Gehör verschaffen, so dass sich in der Praxis die Unterschiede zwischen der Anhörung nach Art. 218 Abs. 6 AEUV und einer Beteiligung nach Art. 218 Abs. 10 AEUV relativieren können.

Art. 218 Abs. 9 AEUV sieht u.a. vor, dass der Rat Beschlüsse zur Festlegung der Standpunkte, die im Namen der Union im Rahmen eines durch ein völkerrechtliches Abkommen eingesetzten Gremiums zu vertreten sind, erlassen kann (sofern das Gremium rechtswirksame Akte beschließen kann, was in der Praxis häufig vorkommt). Auf diese in der Praxis Vorschrift könne – so der *Gerichtshof* in der Rs. C-399/12³⁵ – auch dann zurückgegriffen werden, wenn die Union nicht Vertragspartei des Übereinkommens ist, wie sich bereits aus dem Wortlaut der Vorschrift ergebe, die es ermögliche, die Mitgliedstaaten, die Vertragsparteien sind, im Rahmen der Zuständigkeiten der Union auf einen gemeinsamen Standpunkt festzulegen. Man wird hieraus schließen können,

³³ *EuGH*, Ur. v. 24.6.2014, Rs. C-658/11 – EP/Rat.

³⁴ ABl. 2011 L 254, 1.

³⁵ *EuGH*, Ur. v. 7.10.2014, Rs. C-399/12 – Deutschland/Rat (Große Kammer).

dass ein solcher Beschluss nicht voraussetzt, dass alle Mitgliedstaaten Vertragspartei der entsprechenden Übereinkunft sind, dass aber auf der anderen Seite eine Zuständigkeit der Union für den betreffenden Sachbereich gegeben sein muss, so dass ein Rückgriff auf Art. 218 Abs. 9 AEUV in diesem Zusammenhang voraussetzt, dass sich der Inhalt eines solchen Beschlusses auf eine (andere) Rechtsgrundlage stützen lässt (im angezeigten Urteil wies der Gerichtshof etwas apodiktisch darauf hin, dass die Union die konkret in Frage stehende gemeinsame Marktorganisation für Wein auf der Grundlage des Art. 43 AEUV in weiten Teilen geregelt habe). Im Übrigen impliziere das Erfordernis einer Rechtswirksamkeit solcher Beschlüsse im Sinne des Art. 218 Abs. 9 AEUV nicht, dass diese die Vertragsparteien formell binden, sondern der Gerichtshof erachtet es für ausreichend, dass die Beschlüsse – ggf. aufgrund interner Unionsregelungen – geeignet sind, den Inhalt der vom Unionsgesetzgeber erlassenen Regelung maßgeblich zu beeinflussen.

Verallgemeinert man diese Erwägung, so dürften zahlreiche, im Rahmen internationaler Übereinkünfte angenommene Empfehlungen rechtswirksam in diesem Sinn sein, da sie in aller Regel gerade darauf abzielen, die Rechtslage zu beeinflussen, wenn auch mit eher „weichen“ Mitteln. Immerhin wird man aus dem Urteil auch ableiten können, dass diese Beeinflussung bereits konkretisiert sein muss, womit jedoch nicht alle Abgrenzungsfragen beantwortet sein dürften.

V. Rechtsschutz

Ob eine Institution ein Gericht im Sinne des Art. 267 AEUV (Vorabentscheidungsverfahren) und damit vorlageberechtigt ist, hängt nach ständiger Rechtsprechung von einer Reihe von Faktoren ab (gesetzliche Grundlage der Einrichtung, ständiger Charakter, obligatorische Gerichtsbarkeit, Streitiges Verfahren, Anwendung von Rechtsnormen sowie Unabhängigkeit), wie der *EuGH* in der Rs. C-555/13³⁶ bestätigte. Präzisiert hat er in dieser Rechtssache, dass auch Schiedsgerichte diese Voraussetzungen erfüllen können, soweit ihre Zuständigkeit nicht auf dem Willen der Parteien, sondern auf einer gesetzlichen Regelung beruht. Interessanterweise relativiert der Gerichtshof in diesem Urteil aber auch das Erfordernis des ständigen Charakters der Einrichtung: Denn Form, Zusammensetzung und Verfahrensvorschriften der in dem Urteil relevanten Schiedsgerichte können je nach dem Willen der Parteien unterschiedlich sein, und das Schiedsgericht wird nach der Verkündung seiner Entscheidung aufgelöst. Der Gerichtshof lässt es hier genügen, dass auf der Grundlage der gesetzlichen Regelung eine dauerhafte zwingende Zuständigkeit des Schiedsgerichts gegeben sei und dass für das Verfahren ein gewisser gesetzlicher Rahmen besteht. Bei Lichte besehen dürfte damit das Kriterium der Dauerhaftigkeit bzw. des ständigen Charakters der Einrichtung zumindest keine eigenständige Bedeutung mehr zukommen, da die vom Gerichtshof angeführten Merkmale letztlich – wie auch der Gerichtshof anzunehmen scheint – selbständige Erfordernisse sind. In der Sache mag man zwar die Ambiguität der Aussagen bedauern, was aber nichts daran ändert, dass es in der Tat nicht einsichtig ist, warum der ständige Charakter neben den anderen Merkmalen als selbständiges Element gefordert sein soll.

Ebenfalls um das Vorabentscheidungsverfahren ging es in der Rs. C-112/13³⁷, in dem der *Gerichtshof* – vor dem Hintergrund der österreichischen Regelung der

³⁶ *EuGH*, Urt. v. 13.2.2014, Rs. C-555/13 – Merck Canada. Dieses Urteil insoweit bestätigend *EuGH*, Urt. v. 12.6.2014, Rs. C-377/13 – Ascendi Beiras Litorale e Alta.

³⁷ *EuGH*, Urt. v. 11.9.2014, Rs. C-112/13 – A/B.

Verfassungsgerichtsbarkeit – die durch Art. 267 AEUV „garantierte“ Möglichkeit aller Gerichte, dem *EuGH* nach dieser Vorschrift zulässige Vorlagefragen vorzulegen bekräftigt. So dürfe eine Pflicht, das nationale Verfassungsgericht zu befassen (statt „nur“ ein unionsrechtswidriges Gesetz unangewandt zu lassen) nicht dazu führen, dass die ordentlichen Gerichte gehindert werden, dem *EuGH* nach Art. 267 AEUV Fragen vorzulegen, dies in jedem Moment des Verfahrens. Im Übrigen müsse es ihnen möglich sein, alle Maßnahmen des vorläufigen Rechtsschutzes zu erlassen, die auf der Grundlage des Unionsrechts zur Sicherstellung der durch das EU-Recht eingeräumten Rechte notwendig sind, und nach Abschluss eines Zwischenverfahrens vor dem Verfassungsgericht müsse es ihnen jedenfalls freistehen, ein nationales Gesetz, das sie für unionsrechtswidrig halten, unangewandt zu lassen, letzteres offenbar unabhängig von einem irgendwie gearteten verfassungsrechtlichen Verfahren. Von Bedeutung ist in diesem Zusammenhang – wie auch der *Gerichtshof* hervorhebt – auch, dass bei nationalen Gesetzen, die sich auf die Umsetzung zwingender Bestimmungen des Unionsrechts beschränken, die Möglichkeit der Prüfung der Gültigkeit der sekundärrechtlichen Vorgaben auch vor der Prüfung der Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes ermöglicht werden muss. Das Urteil bestätigt die zentrale Rolle aller nationalen Gerichte für die Effektivität des Unionsrechts, auch und gerade gegenüber Verfassungsgerichten und Parlament, impliziert es doch, dass deren unionsrechtlich geforderten Befugnisse nicht durch wie auch immer geartete Zwischenverfahren oder (abschließende) Prärogativen dieser Organe beeinträchtigt werden dürfen.

In der von der Großen Kammer entschiedenen Rs. C-274/12 P³⁸ ging es um das Erfordernis des Fehlens von Durchführungsakten im Zusammenhang mit dem Begriff der „Rechtsakte mit Verordnungscharakter“ im Sinne des Art. 263 IV AEUV³⁹, gegen die Einzelne eine Nichtigkeitsklage auch im Falle fehlender individueller Betroffenheit erheben können, sofern sie unmittelbar betroffen sind und die Rechtsakte keine Durchführungsmaßnahmen nach sich ziehen. Dieses Erfordernis sei vor dem Hintergrund zu sehen, dass Einzelne nicht zum Rechtsbruch gezwungen werden sollen, um eine gerichtliche Prüfung eines Rechtsakts zu erwirken. Falls Durchführungsmaßnahmen notwendig seien, sei die gerichtliche Kontrolle der Beachtung des Unionsrechts sichergestellt, unabhängig davon, ob diese Durchführungsmaßnahmen von der Union oder von den Mitgliedstaaten erlassen werden: Im ersten Fall sei Art. 263 Abs. 4 AEUV einschlägig (mittels dem die Durchführungsmaßnahmen angefochten werden können, wobei der „ursprüngliche“ Rechtsakt nach Art. 277 AEUV überprüft werden könne), und im zweiten Fall sei der Rechtsschutz durch nationale Gerichte zu gewähren, die ihrerseits den Gerichtshof mit Fragen zur Gültigkeit des Sekundärrechts befassen könnten. Durch diese Möglichkeiten, den Durchführungsrechtsakt anzufechten, seien

³⁸ *EuGH*, Urt. v. 19.12.2013, Rs. C-274/12 P – Telefonica/Kommission.

³⁹ Zu Art. 263 Abs. 4 AEUV auch *EuG*, Beschl. v. 10.12.2013 – Rs. T-492/12 – von Storch u.a./EZB: Verneinung der unmittelbaren Betroffenheit einzelner Unionsbürger von EZB-Beschlüssen zu Staatsanleihen, dies mangels einer unmittelbaren Auswirkung auf die Rechtsstellung der Kläger.

die Einzelnen davor geschützt, dass der Rechtsakt mit Verordnungscharakter ihnen gegenüber angewandt wird. Bei der Frage, ob ein Rechtsakt Durchführungsmaßnahmen erfordert, sei auf die Stellung der klagenden Person abzustellen, nicht auf Dritte, und schließlich beziehe sich die Prüfung, ob Durchführungsmaßnahmen notwendig sind, ausschließlich auf den Klagegegenstand, was im Rahmen des Antrags einer Teilnichtigkeitsklärung relevant ist. Auf dieser Grundlage kommt der Gerichtshof zum Schluss, dass eine Entscheidung, mit der die Kommission die Unvereinbarkeit einer nationalen steuerlichen Regelung mit dem Unionsrecht feststellt, da es um eine unzulässige Beihilfe gehe, durchaus Durchführungsmaßnahmen gegenüber dem betroffenen Unternehmen erfordere, da die spezifischen Folgen für jeden Steuerpflichtigen noch präzisiert werden müssten. Da die Regelung im Übrigen nur allgemein und abstrakt die (Un-)Zulässigkeit bestimmter Beihilfen betreffe, sei auch die individuelle Betroffenheit in Bezug auf das klagende Unternehmen nicht gegeben, so dass die Klage insgesamt unzulässig war. Die Vorgehensweise des Gerichtshofs erscheint insgesamt durchaus nachvollziehbar, jedoch letztlich sehr formalistisch: Denn gerade in steuerlichen Belangen kann es für die Betroffenen durchaus schwierig sein, einen Durchführungsakt abzuwarten oder zu erzwingen: So müssten sie letztlich die steuerliche Begünstigung beantragen, ihre Ablehnung abwarten und dann gegen sie vorgehen. In gewissen Fällen – nämlich immer dann, wenn der Mitgliedstaat die jeweilige Regelung sofort aufhebt – dürfte sich dies zudem mitunter schwierig gestalten. Angesichts des Umstands, dass die Unionsmaßnahme unmittelbare Auswirkungen für die Betroffenen entfaltet, ist dies nicht befriedigend, und deutlich wird damit, dass die Ausweitung der Klagebefugnis durch den Vertrag von Lissabon in Bezug auf Rechtsakte mit Verordnungscharakter nicht nur deshalb teilweise leer läuft, weil bereits der Begriff selbst restriktiv verstanden wird,⁴⁰ sondern auch deshalb, weil die Anforderungen an das Erfordernis einer Durchführungsmaßnahme sehr hoch zu sein scheinen.

Wenn ein Mitgliedstaat zu einem Zwangsgeld nach Art. 260 Abs. 2 AUEV verurteilt wird, so wird diese Pflicht auf den Zeitraum bis zur Abstellung der Vertragsverletzung bezogen, so dass die Kommission beurteilen muss, ob die mitgliedstaatlichen Maßnahmen dem Urteil des Gerichtshof Rechnung tragen. Jedoch darf die Ausübung dieser Kompetenz die ausschließliche Zuständigkeit des Gerichtshofs für die Entscheidung über die Vereinbarkeit einer nationalen Regelung mit dem Unionsrecht nicht beeinträchtigen, wie der Gerichtshof in der von der Großen Kammer entschiedenen Rs. C-292/11 P⁴¹ – in der er das Urteil des EuG in der Rs. T-33/09⁴² bestätigt – betonte. Daher dürfe die Kommission im Zuge der Erhebung von Zwangsgeldern von den Mitgliedstaaten im Gefolge eines Urteils des *EuGH* die für diese maßgeblichen Daten nicht so festlegen, dass sie in diese Zuständigkeit eingreift (z.B. dadurch,

⁴⁰ Hierzu *EuGH*, Urt. v. 3.10.2013, Rs. C-583/11 – Inuit. Zu diesem Urteil *Epiney*, NVwZ 2014, 1059 (1064).

⁴¹ *EuGH*, Urt. v. 15.1.2014, Rs. C-292/11 P – Kommission/Portugal.

⁴² *EuG*, Rs. T-33/09 (Portugal/Kommission), Slg. 2011, II-1429. Zu diesem *Epiney*, NVwZ 2012, 730 (733).

dass sie das Ende der Vertragsverletzung an das Außerkrafttreten eines nationalen Gesetzes knüpft, das als solches nicht Gegenstand des ursprünglichen *EuGH*-Urteils war). Dieser Ansatz zieht eine fehlende materielle Prüfkompetenz sowohl der Kommission als auch des *EuG*, ob einem Urteil des *EuGH* Genüge getan worden ist oder nicht, nach sich, soweit es um die Eignung einer nicht zuvor vom Gerichtshof geprüften Praxis oder nationalen Regelung zur Durchführung eines solchen Urteils geht, und der *EuGH* betont damit seine Alleinentscheidungsbefugnis (nicht nur Letztentscheidungsbefugnis) der Frage, ob ein mitgliedstaatliches Verhalten gegen Unionsrecht verstößt oder nicht. Die Implikationen sind beträchtlich, da die Kommission damit die Einforderung des Zwangsgeldes immer dann einstellen muss, wenn der Mitgliedstaat eine möglicherweise geeignete Maßnahme erlässt (es sei denn, die beanstandete Regelung oder Maßnahme, die bereits Gegenstand des ursprünglichen Vertragsverletzungsurteils war, bleibe aufrechterhalten). Dies mag zwar auf den ersten Blick überraschen, überzeugt aber in der Sache, da sich die Kommission (und das *EuG*) ansonsten über das Vertragsverletzungsverfahren, das den Mitgliedstaaten auch „Verteidigungsrechte“ einräumt, hinwegsetzen könnte und sich selbst zur „Richterin“ der Mitgliedstaaten aufschwingen könnte, was in der Tat mit Art. 258 ff. AEUV nicht zu vereinbaren wäre.⁴³

Falls das Verfahren vor dem *EuG* wegen Kartellrechtsverstößen übermäßig lang dauert, sei weder das angefochtene Urteil aufzuheben noch die verhängte Buße herabzusetzen; hingegen könne das betroffene Unternehmen in einem eigenen Verfahren vor dem *EuG* auf Schadensersatz klagen, wie der *EuGH* in der von der Großen Kammer entschiedenen Rs. C-58/12 P⁴⁴ unter Klarstellung seiner bisherigen Rechtsprechung festhielt. Wenn dieses Ergebnis aus der Sicht der Betroffenen auf den ersten Blick auch unbefriedigend erscheinen mag, ist doch nicht zu verkennen, dass der Ansatz des *Gerichtshofs* angesichts der unterschiedlichen Gegenstände zwingend erscheint, dies in den Fällen, in denen die überlange Verfahrensdauer keinen Einfluss auf das letztlich gefällte Urteil entfaltete (was der *Gerichtshof* entsprechend auch vorbehält). Im Übrigen ist wohl davon auszugehen, dass im Falle einer unangemessen langen Verfahrensdauer nach den einschlägigen Kriterien eine hinreichend qualifizierte Verletzung des Unionsrechts im Zusammenhang mit dem Schadensersatzanspruch anzunehmen ist.⁴⁵

⁴³ S. im Übrigen *EuGH*, Urt. v. 13.5.2014, Rs. C-184/11 – Kommission/Spanien (Große Kammer), wo der Gerichtshof Spanien auf der Grundlage des Art. 260 Abs. 2 AEUV zur Zahlung eines Pauschalbetrags von 30 Mio. Euro wegen Nichtdurchführung eines Urteils betreffend die Pflicht zur Rückforderung unionsrechtswidriger Beihilfen verurteilte. Der Gerichtshof begründete die Schwere des Verstoßes neben der (beachtlichen) Dauer des Verstoßes, der Bedeutung der Beihilferegeln für den Binnenmarkt und des Ausmaßes der betroffenen Unternehmen und der in Frage stehenden Summen damit, dass gegen Spanien bereits mehrere Urteile wegen ähnlicher Vertragsverletzungen ergangen sind. S. auch die Verurteilung, auf der Grundlage des Art. 260 Abs. 2 AEUV, in *EuGH*, Urt. v. 25.6.2014, Rs. C-76/13 – Kommission/Portugal;

⁴⁴ *EuGH*, Urt. v. 26.11.2013, Rs. C-58/12 P – Groupe Gascogne/Kommission.

⁴⁵ S. im Übrigen *EuGH*, Urt. v. 12.6.2014, Rs. C-314/13 – Uzsenio reikalu: Falls eine auf einer „Terrorliste“ figurierende Person sich vor Gericht anwaltlich vertreten lässt, stehe den nationalen

Klagegegenstand nach Art. 263 AEUV kann grundsätzlich nur eine Handlung mit Rechtswirkung sein. Wie der *Gerichtshof* in der Rs. C-261/13 P⁴⁶ festhielt, liege diese Voraussetzung auch bei einer Entscheidung vor, in der das mit einer Petition befasste Parlament feststellt, dass sie die in Art. 227 AEUV genannten Voraussetzungen nicht erfülle. Denn diese Entscheidung sei geeignet, das Petitionsrecht des Betroffenen zu beeinträchtigen. Parallele Erwägungen seien in Bezug auf eine Entscheidung einschlägig, mit der sich das Parlament – unter Verkenning des Wesensgehalts des Petitionsrechts – weigerte oder davon absähe, sich mit einer bei ihm eingereichten Petition zu befassen und damit zu prüfen, ob diese die in Art. 227 AEUV genannten Voraussetzungen erfüllt. Hingegen könne die Entscheidung über die weitere Behandlung einer für zulässig erklärten Petition nicht Gegenstand einer Nichtigkeitsklage sein, da dem Parlament hier ein weiter Ermessensspielraum eingeräumt sei, woraus der *Gerichtshof* wohl schließt, dass sie nicht die Rechtsstellung des Klägers verändern könne.

VII. Zugang zu Dokumenten der Unionsorgane

Nach Art. 4 Abs. 2, 3 VO 1049/2001⁴⁷ können bestimmte Gründe eine Verweigerung des Zugangs zu einem bei einem Unionsorgan vorhandenen Dokument begründen, wobei jeweils – da es sich hier um sog. relative Ausnahmetatbestände handelt – auch noch darzulegen ist, dass kein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung des Dokuments besteht, womit (auch nach der Rechtsprechung) grundsätzlich eine umfassende Abwägung, die sich zudem konkret auf jeden einzelnen Antrag auf Zugang zu den Dokumenten beziehen muss, zu erfolgen hat. In der Rs. C-365/12 P⁴⁸ relativiert der *Gerichtshof* jedoch – wie schon in anderen Urteilen⁴⁹ – diese Pflicht zur „Einzelfallprüfung“, wenn er annimmt, das mit einem Zugangsantrag befasste Organ dürfe sich auch auf allgemeine Vermutungen stützen, die für bestimmte Kategorien von Dokumenten gelten, da für Anträge auf Zugang in Bezug auf Dokumente gleicher Art auch vergleichbare (allgemeine) Erwägungen zum Zuge kommen könnten. Die Möglichkeit der Annahme solcher allgemeiner Vermutungen wurde in der

Behörden nach den einschlägigen Vorgaben der VO 765/2006 kein Ermessen zu, ob sie die eingefrorenen Gelder im Hinblick auf die Zahlung der Honorare freigeben wollen oder nicht, woran auch eine möglicherweise illegale Herkunft der Gelder nichts ändere; der *Gerichtshof* nahm dabei maßgeblich auf Art. 47 Abs. 2 GRCh Bezug; zur Rechtmäßigkeit von Maßnahmen der Terrorismusbekämpfung auch *EuG*, Urt. v. 16.10.2014, verb. Rs. T-208/11, T-508/11 – LTTE; *EuG*, Urt. v. 5.11.2014, verb. Rs. T-307/12, T-408/13 – Adib Mayaleh. In *EuGH*, Urt. v. 14.10.2014, Rs. C-611/12 P – Giordano (Große Kammer), wies der *Gerichtshof* eine Schadensersatzklage wegen des Erlasses eines Fangverbots für eine bestimmte Fischart ab, dies unter Hinweis darauf, dass dieses Verbot (das von der Kommission erlassen worden war, die sich auf eine Rechtsgrundlage in einer Verordnung stützte) dem Artenschutz diene, weswegen auch die Berufsfreiheit eingeschränkt werden könne, so dass keine qualifizierte Verletzung des Unionsrechts vorliege. Der *Gerichtshof* stellt gleichzeitig klar, dass der durch das Verbot entstandene Schaden nicht hypothetischer Natur sei, sondern höchstens sein genauer Umfang noch präzisierungsbedürftig sei.

⁴⁶ *EuGH*, Urt. v. 9.12.2014, Rs. C-261/13 P – Schönberger.

⁴⁷ VO 1049/2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des EP, des Rates und der Kommission, ABl. 2001 L 145, 43.

⁴⁸ *EuGH*, Urt. v. 27.2.2014, Rs. C-365/12 P – Kommission/EnBW.

⁴⁹ S. schon *EuGH*, Rs. C-139/07 (Technische Glaswerke Ilmenau), Slg. 2010, I-5885; ähnlich *EuGH*, verb. Rs. C-514/07 P, C-528/07 P, C-532/07 P (Schweden u.a./API und Kommission), Urt. v. 21.9.2010; s. auch *EuGH*, Rs. C-477/10 P (Kommission/Agrofert), Urt. v. 28.6.2012; *EuGH*, Rs. C-404/10 P (Kommission/Editions Odile), Urt. v. 28.6.2012; *EuGH*, verb. Rs. C-514/11 P, C-605/11 P (LPN und Finnland/Kommission), Urt. v. 14.11.2013; *EuG*, Rs. T-380/08 (Niederlande/Kommission), Urt. v. 13.9.2013; *EuG*, Rs. T-561/12 (Beninca/Kommission), Urt. v. 25.10.2013; *EuG*, Rs. T-111/11 (Client Earth/Kommission), Urt. v. 13.9.2013.

bisherigen Rechtsprechung in vier Konstellationen bejaht: Dokumente im Rahmen eines Beihilfekontrollverfahrens, gewisse Dokumente im Rahmen eines Fusionskontrollverfahrens, im Rahmen eines gerichtlichen Verfahrens eingereichte Schriftsätze und Dokumente zu einem Vertragsverletzungsverfahren im Stadium des Vorverfahrens. In der angezeigten Rechtssache wandte der Gerichtshof diese Grundsätze – im Gegensatz zum *EuG*, das in dem angefochtenen Urteil anders entschieden und eine konkrete und individuelle Prüfung der Zugangsanträge verlangt hatte – auch auf Akten eines Kartellverfahrens an. Diese Rechtsprechungsentwicklung ist schon deshalb bedenklich, weil damit der Grundsatz der Einzelfallprüfung letztlich (teilweise) aufgegeben wird und dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz nicht Rechnung getragen werden kann, vermag eine Beurteilung nach Dokumentenkategorien doch häufig eine pauschale Ablehnung eines Antrags zu begründen, ohne dass diese im Einzelfall zwingend notwendig gewesen wäre. Entgegen den Beteuerungen des Gerichtshofs impliziert dieser Ansatz im Übrigen keine enge, sondern eine weite Auslegung der Ausnahmetatbestände, was wohl kaum der Zielsetzung der Verordnung und Art. 15 Abs. 3 AEUV Rechnung trägt. Der Hinweis des *Gerichtshofs* auf das einschlägige Sekundärrecht im Bereich des Wettbewerbsrechts vermag hieran nichts zu ändern, kann diesem bzw. den systematischen Aspekten doch auch im Rahmen einer Einzelfallprüfung Rechnung getragen werden. Angesichts der skizzierten Bedenken und des Umstands, dass die Erwägungen des Gerichtshofs für noch viele weitere Dokumentenkategorien *a priori* einschlägig sein können (wovon auch die Rechtsprechung des *Gerichts* zeugt, das im Berichtszeitraum die Konstellation der EU-Pilotverfahren hinzugefügt hat),⁵⁰ ist nur zu hoffen, dass die Rechtsprechung hier zumindest nicht noch allzu viele weitere Fallgruppen anerkennt.⁵¹

⁵⁰ *EuG*, Urte. v. 25.9.2014, Rs. T-306/12 – Spirlea/Kommission. S. auch *EuG*, Rs. T-669/11 – Spirlea/Kommission (Zugang zu Dokumenten, die von einem Mitgliedstaat stammen, wobei das *Gericht* die Rechtsprechung des *EuGH*, dass das befassende Organ im Falle eines ordnungsgemäß begründeten Widerspruchs zur Verweigerung des Zugangs verpflichtet ist, ohne selbst eine umfassende Würdigung der Widerspruchsentscheidung des Mitgliedstaats vornehmen zu dürfen, anwendet, gleichzeitig aber auch klarstellt, dass der Zugang in den Konstellationen, in denen das Dokument keinen Bezug zu den in der VO 1049/2001 geregelten Ausnahmen aufweist, ohne Konsultation des Mitgliedstaats gewährt werden kann und das Organ jedenfalls – auch ohne Zustimmung des Mitgliedstaats – zur Gewährung des Zugangs verpflichtet ist).

⁵¹ S. ansonsten *EuGH*, Urte. v. 3.7.2014, Rs. C-350/12 P – Rat/in't Veld, in dem der Gerichtshof das Rechtsmittel des Rates gegen das Urteil des *Gerichts* (*EuG*, Rs. T-529/09 (in't Veld/Rat), Urte. v. 4.5.2012, zu diesem Urteil *Epiney*, NVwZ 2013, 614 (619 mit Fn. 21)) zurückwies. Bemerkenswert ist dabei die Präzisierung des Gerichtshofs, dass die Offenlegung einer Meinungsverschiedenheit zwischen Organen über die Wahl der Rechtsgrundlage für die Ermächtigung eines Organs, ein internationales Abkommen im Namen der Union abzuschließen, grundsätzlich durchaus das Interesse des Schutzes der Internationalen Beziehungen betreffen könne; jedoch habe – wie das *Gericht* zu Recht festgestellt habe – der Rat nicht dargelegt, inwiefern in der konkreten Situation dieses Interesse tatsächlich beeinträchtigt gewesen sein könnte. Als solches und sozusagen automatisch entfalteten solche Meinungsverschiedenheiten nämlich nicht zwingend eine beeinträchtigende Wirkung für dieses Interesse, und in der streitigen Konstellation habe es keine Gefahr einer gerichtlichen Auseinandersetzung gegeben, und im Übrigen sehe der Vertrag selbst ein gerichtliches Verfahren zur Klärung solcher Fragen vor, das *per se* öffentlich sei, so dass nicht ersichtlich sei, dass derartige Erörterungen die internationalen Beziehungen gefährden könnte. Dieser Aspekt dürfte aber – entgegen den Formulierungen des Gerichtshofs – eigentlich die Annahme nahelegen, dass die Verbreitung von Meinungsverschiedenheiten über die Wahl der Rechtsgrundlage des Beschlusses zur Genehmigung eines völkerrechtlichen

VIII. „Europäisches Verwaltungsrecht“

In der Rs. C-69/13⁵² hielt der *Gerichtshof* in Bezug auf die Rückforderung nationaler Beihilfen (wobei es um mittelbare Beihilfen, also den Verbrauchern gewährte Zuwendungen, ging) fest, ein mit der Sicherstellung der Durchführung einer entsprechenden Entscheidung der Kommission befasstes nationales Gericht sei zwar an die Entscheidung der Kommission gebunden, nicht jedoch an die von dieser im Zusammenhang mit der Entscheidung abgegebenen Stellungnahmen, die das Gericht jedoch in Anwendung des Art. 4 Abs. 3 EUV berücksichtigen müsse. Relevant war dies im Ausgangsfall vor allem deshalb, weil die Entscheidung der Kommission weder die einzelnen Begünstigten der Beihilfe benannt noch die genaue Höhe der zurückzuerstattenden Beträge festgelegt hatte, so dass hier noch ein gewisser Präzisierungsbedarf bestand, für den die Stellungnahmen der Kommission gewisse Anhaltspunkte zu geben vermochten. Angesichts der vom Gerichtshof ausdrücklich betonten Unverbindlichkeit solcher Stellungnahmen dürfte sich die Berücksichtigungspflicht darin erschöpfen, die Stellungnahmen der Kommission zur Kenntnis zu nehmen und sich materiell mit ihnen auseinanderzusetzen, ohne dass es um eine irgendwie geartete „ergebnisbezogene“ Pflicht ginge. Im Übrigen weist der Gerichtshof darauf hin, dass im Fall des Fehlens der Nennung der Begünstigten und des Betrages letzterer auch gleich null sein könne, wenn dies durch die Umstände begründet sei, ohne dass dadurch die Bindungswirkung der Entscheidung der Kommission in Frage gestellt wäre.⁵³

Abkommens grundsätzlich eben gerade nicht die internationalen Beziehungen der Union beeinträchtigen können. Auch das Interesse der Rechtsberatung sei nicht einschlägig, da auf dieses Interesse nicht pauschal verwiesen werden könne, und im Übrigen bezöge sich das Zugangsrecht der VO 1049/2001 auch allgemein auf Dokumente, die nicht im Zusammenhang mit Gesetzgebungsverfahren bestehen. S. weiter *EuGH*, Urt. v. 2.10.2014, Rs. C-127/13 P – Strack/Kommission, in dem die Rechtsmittel gegen das erstinstanzliche Urteil größtenteils zurückgewiesen werden, wobei zu erwähnen ist, dass der Gerichtshof – im Gegensatz zum *EuG* – betonte, mit einem Antrag auf Dokumentenzugang könne nicht die Erfüllung einer Registrierungspflicht durchgesetzt werden, so dass im Falle eines fehlenden Registers auch kein Auszug aus einem solchen verlangt werden könne. Ansonsten geht der *Gerichtshof* in diesem Urteil noch auf das Verhältnis der VO 1049/2001 zur Datenschutzverordnung (VO 45/2001) ein und hält u.a. fest, es sei Sache des Antragstellers, die Notwendigkeit der Übermittlung personenbezogener Daten nachzuweisen, wobei die Berufung auf Art. 4 Abs. 1 lit. b VO 1049/2001 (Schutz personenbezogener Daten) „notwendigerweise“ die Anwendbarkeit der VO 45/2001 impliziere. Zur VO 1049/2001 auch *EuG*, Urt. v. 7.10.2014, Rs. T-534/11 – Schenker/Kommission (Ausnahmen des Schutzes der geschäftlichen Interessen Dritter sowie zum Zweck von Untersuchungstätigkeiten).

⁵² *EuGH*, Urt. v. 13.2.2014, Rs. C-69/13 – Mediaset SpA.

⁵³ S. ansonsten noch *EuGH*, Urt. v. 10.7.2014, Rs. C-213/13 – Pizarotti: Die im innerstaatlichen Recht vorgesehene Rechtskraft einer Gerichtsentscheidung stehe mit dem Unionsrecht in Einklang, auch wenn dadurch eine mit dem Unionsrecht unvereinbare Situation perpetuiert werde, so dass ein Rechtsprechungsorgan eine in Rechtskraft erwachsene Entscheidung nach einer späteren Auslegung einschlägiger unionsrechtlicher Bestimmung durch den *Gerichtshof* grundsätzlich nicht rückgängig zu machen habe, um dieser Auslegung Rechnung zu tragen. Bestehe hingegen für das nationale Gericht nach den anwendbaren innerstaatlichen Verfahrensvorschriften unter bestimmten Voraussetzungen die Möglichkeit, eine rechtskräftig gewordene Entscheidung rückgängig zu machen, müsse, sofern diese Voraussetzungen erfüllt sind, nach den Grundsätzen der Äquivalenz und der Effektivität von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht werden, damit die Vereinbarkeit der Situation mit dem Unionsrecht wiederhergestellt wird. S. sodann *EuGH*, Urt. v. 18.12.2014, Rs. 640/13 – Kommission/Vereinigtes

Königreich (Verstoß, gegen Art. 4 Abs. 3 EUV, einer Regelung, wonach die Frist für die Steuerpflichtigen, eine Rückerstattung von unter Verstoß gegen das Unionsrecht erhobene Steuern zurückzuverlangen, rückwirkend und ohne vorherige Benachrichtigung oder eine Übergangsregelung reduziert wird).