

# Die Rechtsprechung des EuGH im Jahr 2019: Europäisches Verfassungsrecht

*Astrid Epiney, Freiburg i.Ue.\**

**Dieser Beitrag wurde erstmals wie folgt veröffentlicht:**

**Astrid Epiney, Die Rechtsprechung des EuGH im Jahr 2019: Europäisches Verfassungsrecht, NVwZ 2020, S. 995-1006.**

**Es ist möglich, dass diese publizierte Version – die allein zitierfähig ist – im Verhältnis zu diesem Manuskript geringfügige Modifikationen enthält.**

Der vorliegende Beitrag gibt – im Anschluss an den vorherigen Bericht (NVwZ 2018, 767) – einen Überblick über wichtige grundsätzliche Urteile des *EuGH* aus dem Jahr 2019 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.<sup>1</sup>

## **I. Rechtsetzung und Auslegung**

Die Relevanz völkerrechtlicher Vorgaben für Tragweite und Auslegung des EU-Rechts stand im Zentrum der Rs. C-363/18<sup>2</sup>, dies im Zusammenhang mit einer verbraucherschutzrechtlichen Frage: Nach Art. 9 I lit. i iVm Art. 26 II lit. a VO 1169/2011 (Information der Verbraucher über Lebensmittel) sei bei aus den von Israel besetzten Gebieten (in Palästina) stammenden Lebensmitteln als Herkunftsgebiet nicht nur Israel, sondern ggf. auch die Herkunft aus einer israelischen Siedlung innerhalb dieses Gebiets anzugeben. Denn um eine Irreführung der Verbraucher zu vermeiden, sehe die VO 1169/2011 eine verpflichtende Angabe des Ursprungslandes oder Herkunftsorts vor. Die Bezeichnung von Waren aus den besetzten Gebieten als «israelisch» sei aber irreführend, weil die Gebiete nach dem humanitären Völkerrecht einen speziellen Status hätten, der sich von demjenigen Israels unterscheide. Die Bezeichnung «israelische Siedlung» hingegen sei hinreichend klar und stelle daher eine taugliche Herkunftsbezeichnung im Sinne der VO 1169/2011 dar. Sie müsse aber auch angegeben werden, denn ansonsten werde der Verbraucher getäuscht, da er annehmen könne, die Ware könne von einer palästinensischen Unternehmung kommen. Für die Kaufentscheidung (für welche auch ethische oder zusätzlich anzuerkennende Erwägungen relevant sein könnten) könne dies insofern entscheidend sein, als die Errichtung der israelischen Siedlungen, wie der IGH festgestellt habe, völkerrechtswidrig sei und sogar *erga omnes*-

---

\* 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.

<sup>1</sup> S. neben den im Text aufgeführten Urteilen noch EuGH, Rs. C-444/17, ECLI:EU:C:2019:220 – Arib (Große Kammer): Eine Binnengrenze, an der auf der Grundlage des Art. 25 Schengener Grenzkodex (vorübergehend) Kontrollen eingeführt werden, sei nicht mit einer Außengrenze gleichzusetzen; EuGH, Rs. C-661/17, ECLI:EU:C:2019 – M.A. (bis zum Austritt habe Großbritannien das Unionsrecht vollumfänglich anzuwenden, so dass keinerlei «Vorwirkungen» (auch nicht in Bezug auf die Prüfung des Selbsteintritts nach der Dublin-Verordnung) anzunehmen seien.

<sup>2</sup> EuGH, Rs. C-363/18, ECLI:EU:C:2019:954 – Organisation juive européenne (Große Kammer):

Verpflichtungen verletze. Nicht ganz klar wird aus dem Urteil, ob die Völkerrechtswidrigkeit der Besetzung oder die Plausibilität der Herkunftsangaben ausschlaggebend war. Offen bleibt weiter, ob es für eine solche Maßgeblichkeit oder die Annahme der Völkerrechtswidrigkeit im Zusammenhang mit der VO 1169/2011 erforderlich ist, dass diese durch den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen und / oder den IGH festgestellt wurde (wobei sich insbesondere die Beurteilung durch ersteren ändern kann) oder ob der Gerichtshof ggf. auch eigene Erwägungen angestellt hätte. In jedem Fall illustriert das Urteil trefflich, auf welche Weise allgemeine völkerrechtliche Grundsätze für die Auslegung eines an sich auf die Verwirklichung des Binnenmarktes ausgerichteten Rechtsakts relevant werden können.

Nach Art. 14 IV, V RL 2011/95 (Qualifikationsrichtlinie) können die Mitgliedstaaten einem Flüchtling die ihm zuerkannte Rechtsstellung aberkennen oder (falls noch keine Entscheidung getroffen wurde) eine Person nicht als Flüchtling anerkennen, wenn es stichhaltige Gründe dafür gibt, dass er eine Gefahr für die Sicherheit des betreffenden Mitgliedstaats darstellt oder wegen einer besonders schweren Straftat rechtskräftig verurteilt worden ist. Art. 14 VI RL 2011/95 stellt klar, dass auch in solchen Konstellationen eine Reihe von in der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) verankerten Rechten geltend gemacht werden können. In den verb. Rs. C-391/16, C-77/17, C-78/17<sup>3</sup> stellte der Gerichtshof die Vereinbarkeit dieser Bestimmungen mit Art. 78 I AEUV (wonach Personen, die internationalen Schutz benötigen, ein angemessener Statuts gewährt werden muss und die Einhaltung des *Non-Refoulement*-Gebots sicherzustellen ist) und Art. 18 GRCh (Recht auf Asyl) fest: Auch wenn die RL 2011/95 „unionseigene“ Begriffe und Kriterien enthalte, stütze sie sich gleichwohl auf die GFK, deren Vorgaben in jedem Fall zu beachten seien. Erfülle eine Person die in Kap. III RL 2011/95 formulierten Voraussetzungen, sei sie als Flüchtling anzusehen; die Anerkennung durch die Mitgliedstaaten sei lediglich deklaratorischer Natur. Eine Aberkennung des Status als Flüchtling führe somit nicht als solche zum Verlust der Flüchtlingseigenschaft im Sinne der GFK, und im Übrigen verbiete Art. 4 GRCh auch in den Konstellationen des Art. 14 IV, V RL 2011/95 eine Zurückweisung in einen Staat, in dem die reale Gefahr einer Verletzung dieses Grundrechts existiert, so dass die RL 2011/95 insoweit einen weitergehenden Schutz als Art. 33 II GFK (*Refoulement*-Verbot) gewähre. Auch müsse der Mitgliedstaat in den Konstellationen des Art. 14 IV, V RL 2011/95 jedenfalls die in Art. 14 VI RL 2011/95 erwähnten Rechte sowie diejenigen Rechte der GFK, die keinen rechtmäßigen Aufenthalt voraussetzen, beachten. Hinzu komme die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, die in der GRCh verankerten Rechte zu wahren. Interessant ist das Urteil insbesondere in Bezug auf die auch in anderem Zusammenhang relevante Maßgeblichkeit der GFK: Trotz des Umstands, dass die Union nicht Vertragspartei ist, leitet der Gerichtshof aus dem einschlägigen Primärrecht eine umfassende Maßgeblichkeit der GFK ab und bejahte seine Kompetenz zu prüfen, ob die genannten Bestimmungen in Einklang mit der GFK ausgelegt werden können. Denn Art. 18

---

<sup>3</sup> EuGH, verb. Rs. C-391/16, C-77/17, C-78/17, ECLI:EU:C:2019:403 – M, X und X (Große Kammer).

GRCh und Art. 78 I AEUV verpflichteten die Union, die GFK zu beachten, so dass sie trotz des Umstands, dass die Union nicht Vertragspartei der GFK ist, durch die Unionsorgane zu wahren sei.

In der Rs. C-611/17<sup>4</sup> wies der Gerichtshof eine Nichtigkeitsklage Italiens gegen die VO 2017/1398, welche die VO 2017/127 hinsichtlich bestimmter Fangmöglichkeiten für Fische modifizierte, ab: Vorliegend gehe es um einen Bereich ausschließlicher Kompetenz der Union (vgl. Art. 3 I lit. d AEUV: Erhaltung der biologischen Meeresschätze im Rahmen der gemeinsamen Fischereipolitik). Die Union habe hier auch unabhängig von völkerrechtlichen Pflichten tätig werden dürfen, zumal der Unionsgesetzgeber im Bereich der Fischerei über ein weites Ermessen verfüge. Der Umfang der Begründungspflicht hänge von der Rechtsnatur der betreffenden Maßnahme ab, und bei generellen Rechtsakten könne sich die Begründung darauf beschränken, die Gesamtlage anzugeben, die zum Erlass der Maßnahme geführt hat, sowie die allgemeinen Ziele zu bezeichnen, die mit ihr erreicht werden sollen. Wenn der angefochtene Rechtsakt den verfolgten Zweck in seinen wesentlichen Zügen erkennen lasse, gehe es zu weit, eine besondere Begründung für die einzelnen technischen Entscheidungen zu verlangen. Diesen Anforderungen trage die streitgegenständliche Verordnung Rechnung, wie der EuGH im Einzelnen darlegt. Ebensowenig sei der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verletzt, denn aufgrund des weiten Ermessens, über das der Unionsgesetzgeber im Bereich der Fischereipolitik verfüge, könne die Rechtmäßigkeit einer in diesem Bereich erlassenen Maßnahme nur dann verneint werden, wenn diese Maßnahme zur Erreichung des vom zuständigen Organ verfolgten Ziels offensichtlich ungeeignet sei, so dass es nicht darum gehe, ob die erlassene Maßnahme die einzig mögliche oder die bestmögliche Maßnahme war. Auch der Grundsatz des Verbots der Rückwirkung sei nicht verletzt gewesen: Der Grundsatz der Rechtssicherheit verbiete es zwar im Allgemeinen, den Beginn der Geltungsdauer eines Rechtsakts der Union auf einen Zeitpunkt vor dessen Veröffentlichung zu legen; dies könne aber ausnahmsweise dann anders sein, wenn ein im Allgemeininteresse liegendes Ziel dies verlange und das berechnete Vertrauen der Betroffenen gebührend beachtet sei oder wenn aus Wortlaut, Zweck oder Aufbau der betreffenden Vorschriften eindeutig hervorgehe, dass ihnen eine solche Wirkung beizumessen sei. Auch diese Anforderungen seien vorliegend erfüllt gewesen.<sup>5</sup>

## II. EU-Institutionen und Bürgerinitiative

Die Tragweite der parlamentarischen Immunität nach Art. 9 des Protokolls über die Privilegien und Immunitäten von Abgeordneten des EP war Gegenstand der Rs. C-502/19<sup>6</sup>: Ein katalanischer Separatistenführer war aufgrund eines nach der Europawahl ergangenen Urteils inhaftiert worden, ohne dass die spanischen Behörden die Aufhebung der Immunität beantragt hatten. Der Gerichtshof stellte fest, die Immunität greife ab der Verkündung des Wahlergebnisses. Daher habe Spanien den Kandidaten zu Unrecht an der Aufnahme seines Mandats als Europaabgeordneter gehindert, indem es ihm verwehrt worden war, nach seiner Wahl aus der Untersuchungshaft das Gefängnis zu verlassen, um den Eid auf die spanische

<sup>4</sup> EuGH, Rs. C-611/17, ECLI:EU:C:2019:332 – Italien/Rat (Große Kammer).

<sup>5</sup> S. ansonsten zur Rechtsetzung noch EuGH, Rs. C-482/17 (Tschechien/EP und Rat), ECLI:EU:C:2019:1035 (Große Kammer): Abweisung der Nichtigkeitsklage gegen die Revision der RL 91/477 (Waffenrichtlinie), wobei der Gerichtshof – neben dem Gestaltungsspielraum des Unionsgesetzgebers – insbesondere betont, bei der Frage nach der zutreffenden Rechtsgrundlage sei bei Modifikationen bestehender Rechtsakte auch auf den Grundrechtsakt abzustellen, so dass er im Ergebnis die Binnenmarktkompetenz des Art. 114 I AEUV als zutreffende Rechtsgrundlage erachtete, obwohl die Modifikationen in erster Linie den Schutz der öffentlichen Sicherheit betrafen. In EuGH, Rs. C-220/17, ECLI:EU:C:2019:76 – Planta Tabak, stellte der Gerichtshof die Vereinbarkeit der Art. 7 I, VII, XIV der sog. Tabakrichtlinie (RL 2014/40) – die den Mitgliedstaaten aufgibt, das Inverkehrbringen gewisser Tabakerzeugnisse zu verbieten – mit den Grundsätzen der Rechtssicherheit, der Gleichbehandlung und der Verhältnismäßigkeit fest.

<sup>6</sup> EuGH, Rs. C-502/19, ECLI:EU:C:2019:1115 – Junqueras (Große Kammer).

Verfassung zu leisten, der nach nationalem Recht für Europaabgeordnete vorgesehen ist, woraufhin die Wahlkommission den Sitz für vakant erklärt hatte.

Das ausführlich (insbesondere unter Rückgriff auf die demokratischen Grundsätze der Union, die Effektivität der Wählbarkeit der Unionsbürger und die Funktionsfähigkeit der Unionsorgane) begründete Urteil überzeugt. Es impliziert, dass die Mitgliedstaaten den gewählten Abgeordneten in jedem Fall den formellen Antritt des Amtes ermöglichen müssen, auch wenn sie inhaftiert sind. Soweit sie der Ansicht sind, eine Inhaftierung sei notwendig, haben sie unverzüglich die Aufhebung der Immunität zu beantragen. Nicht ganz klar wird aus dem Urteil, ob den Abgeordneten vor der Aufhebung der Immunität in jedem Fall – ungeachtet einer Verurteilung – die Ausübung des Amtes ermöglicht werden muss. Vieles – insbesondere die allgemeinen Anliegen des Schutzes der öffentlichen Sicherheit und Ordnung – spricht hier dafür, dass die Mitgliedstaaten im Falle einer Wahl nicht in jedem Fall verpflichtet sind, eine Person aus der Haft zu entlassen, damit ihr die Ausübung des Amtes ermöglicht wird. Allerdings dürfte eine weitere Inhaftierung nur dann mit dem Unionsrecht vereinbar sein, wenn die Aufhebung der Immunität beantragt wird, eine Möglichkeit, die auch den spanischen Behörden im konkreten Fall nach wie vor offen stehen dürfte.

Die bei der Rekrutierung von EU-Beamten zum Zuge kommenden Sprachregelungen – die im Wesentlichen vorsehen, dass für die Kommunikation und das Auswahlverfahren nur drei Sprachen (englisch, französisch und deutsch) verwandt werden – war erneut<sup>7</sup> Gegenstand der Rechtsprechung des EuGH, dies im Zusammenhang mit der Ausschreibung von Stellen für Fahrer und Administrativpersonal: In den Rs. C-377/16<sup>8</sup> und C-621/16 P<sup>9</sup> verneinte er die Vereinbarkeit der entsprechenden Regelungen mit dem Primärrecht: Aus Art. 24 IV AEUV und Art. 41 IV GRCh ergebe sich eine Verpflichtung der Union zur Achtung der Sprachenvielfalt. Zwar bedeute dies nicht, dass jede Person Anspruch darauf hätte, dass alles, was ihre Interessen berühren könnte, unter allen Umständen in ihrer Sprache abzufassen wäre, und dass die Unionsorgane verpflichtet wären, ausnahmslos in jeder Situation sämtliche Amtssprachen zu verwenden. Daher könne das Verbot der Diskriminierung aufgrund der Sprache eingeschränkt werden, sofern die Einschränkungen ein legitimes Ziel von allgemeinem Interesse verfolgen und der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gewahrt sei. Vorliegend seien diese Voraussetzungen jedoch nicht erfüllt gewesen, da nicht nachgewiesen worden sei, dass ein besonderes (dienstliches) Bedürfnis bestehe, dass die einzustellenden Personen eine der drei Sprachen – neben ihrer (anderen) Erstsprache – beherrschen müssten. Der Gerichtshof stellt damit sehr hohe Anforderungen an die Beweislast der EU-Organe, da nicht nur „abstrakt“ auf die am häufigsten gebrauchten Sprachen abgestellt werden darf, sondern tatsächlich konkret die Notwendigkeit der Beherrschung der betreffenden Sprachen bzw. einer dieser Sprachen aufzuzeigen ist.<sup>10</sup>

Weiter ist auf zwei Urteile zur Bürgerinitiative hinzuweisen:

- Mit der in der Rs. C-420/16 P<sup>11</sup> in Frage stehenden Initiative sollte erreicht werden, dass die Kohäsionspolitik der Union denjenigen geografischen Gebieten besondere Aufmerksamkeit widmet, die sich in ihren ethnischen, kulturellen, religiösen oder sprachlichen Merkmalen von den angrenzenden Gebieten unterscheiden ("Regionen mit einer nationalen Minderheit"). Die Kommission hatte die Registrierung abgelehnt, was

<sup>7</sup> S. schon EuGH, Rs. C-566/10 P, ECLI:EU:C:2012:752 – Italien Kommission.

<sup>8</sup> EuGH, Rs. C-377/16, ECLI:EU:C:2019:249 – Spanien/EP (Große Kammer).

<sup>9</sup> EuGH, Rs. C-621/16 P, ECLI:EU:C:2019:251 – Kommission/Italien (Große Kammer).

<sup>10</sup> In Bezug auf den Rechtsschutz betonte der EuGH in der Rs. C-621/16 P, die Bekanntmachung für eine Stellenausschreibung lege den Rahmen fest, innerhalb dessen das Auswahlverfahren durchzuführen sei, so dass sie verbindliche Wirkung entfalte und demnach nach Art. 263 AEUV angefochten werden könne.

<sup>11</sup> EuGH, Rs. C-420/16 P, ECLI:EU:C:2019:177 – Izsak und Dabis.

vom Gericht gestützt worden war, da nicht dargelegt worden sei, dass die tatbestandlichen Voraussetzungen für die Anwendbarkeit der Rechtsgrundlage des Art. 174 AEUV gegeben waren. Der Gerichtshof folgte dieser Argumentation nicht: Die Frage, ob die im Kontext einer Europäischen Bürgerinitiative vorgeschlagene Maßnahme in den Rahmen der Befugnisse der Kommission falle, stelle keine Tatsachenfrage oder Frage der Beweiswürdigung dar, die den Beweislastregeln unterworfen sei, sondern im Wesentlichen eine Frage der Auslegung und Anwendung der Bestimmungen der Verträge. Werde an die Kommission eine Anmeldung einer geplanten Europäischen Bürgerinitiative herangetragen, obliege es ihr in diesem Stadium weder zu prüfen, ob der Nachweis für alle vorgebrachten tatsächlichen Gesichtspunkte erbracht ist, noch, ob die Begründung der geplanten Europäischen Bürgerinitiative und der vorgeschlagenen Maßnahmen ausreichend ist. Sie habe sich auf die Prüfung zu beschränken, ob aus objektiver Sicht die abstrakt beabsichtigten Maßnahmen auf der Grundlage der Verträge getroffen werden könnten. Da die Kommission weitergehende Anforderungen gestellt habe, wurde der entsprechende Beschluss aufgehoben. Allerdings habe das Gericht zutreffend festgestellt, dass die ethnischen, kulturellen, religiösen oder sprachlichen Besonderheiten der Regionen mit einer nationalen Minderheit nicht unter den Begriff "schwerer und dauerhafter demografischer Nachteil" iSd Art. 174 III AEUV fallen und daher im Rahmen dieses Begriffs für die Zwecke der Kohäsionspolitik nicht berücksichtigt werden könnten. Denn diese Besonderheiten könnten im Vergleich zu den angrenzenden Regionen nicht zwingend einen Nachteil für die wirtschaftliche Entwicklung darstellen.

- In der Rs. C-418/18 P<sup>12</sup> wies der Gerichtshof ein Rechtsmittel gegen das Urteil des Gerichts in der Rs. T-561/14 zurück: Das Gericht habe zu Recht festgestellt, die Kommission habe davon absehen dürfen, im Gefolge der Europäischen Bürgerinitiative «Einer von uns» (wonach menschliche Embryonen absolut geschützt werden sollen) einen Legislativvorschlag zu unterbreiten; ihr stehe bei der Frage, ob ein solcher vorzulegen ist, ein Ermessensspielraum zu, und die ablehnende Entscheidung sei auch hinreichend begründet und enthalte keinen offensichtlichen Beurteilungsfehler. Damit bestätigt der Gerichtshof den weiten Spielraum der Kommission in Bezug auf die Frage, ob sie aufgrund einer Bürgerinitiative einen Gesetzgebungsvorschlag unterbreitet. Weiter unterstreicht das Urteil die große Bedeutung des «Quasiinitiativmonopols» der Kommission; die Bürgerinitiative habe vor diesem Hintergrund nur (aber immerhin) die Funktion, politische Debatten anzustoßen.

### **III. Vorrang des Unionsrechts**

---

<sup>12</sup> EuGH, Rs. C-418/18 P, ECLI:EU:C:2019:1113 – Puppinck u.a. (Große Kammer).

Die genaue Reichweite des Vorrangs des Unionsrechts wirft immer wieder Fragen auf, insbesondere soweit seine Implikationen für die Anwendbarkeit des nationalen Rechts betroffen sind. In der Rs. C-573/17<sup>13</sup> stellte der Gerichtshof im Zusammenhang mit dem Europäischen Haftbefehl klar, dass sich aus dem Vorrang des Unionsrechts keine Pflicht der Mitgliedstaaten ableiten lasse, nationales Recht wegen seiner Unvereinbarkeit mit einer nicht unmittelbar wirksamen unionsrechtlichen Bestimmung unangewandt zu lassen. Allerdings sei dem nationalen Recht „soweit wie möglich“ eine Auslegung beizumessen, die ein Ergebnis gewährleistet, das mit dem Zweck der in Frage stehenden unionsrechtlichen Vorgabe vereinbar sei. Ausgehend von dem autonomen Charakter der EU-Verträge, denen Vorrang vor nationalem Recht zukomme, der unmittelbaren Wirkung vieler unionsrechtlicher Bestimmungen und den sich daraus ergebenden Implikationen (ein strukturiertes Netz miteinander verflochtener Grundsätze, Regeln und Rechtsbeziehungen, das die Union selbst und ihre Mitgliedstaaten wechselseitig sowie die Mitgliedstaaten untereinander verbinde), nimmt der EuGH in seiner Begründung zunächst ausführlich Bezug auf die Wirkungsweise des Vorrangs des Unionsrechts. Dieser Grundsatz verpflichte alle mitgliedstaatlichen Stellen, dem Unionsrecht volle Wirksamkeit zu verschaffen, was auch das Prinzip der unionsrechtskonformen Auslegung nationalen Rechts sowie den Grundsatz der Haftung der Mitgliedstaaten für einen Verstoß gegen das Unionsrecht umfasse. Weiter sei ein nationales Gericht ggf. verpflichtet, eine nationale Regelung, welche gegen Unionsrecht verstößt und nicht unionsrechtskonform ausgelegt werden kann, unangewandt zu lassen (unabhängig davon, ob die nationale Regelung aufgehoben oder ein verfassungsrechtliches Verfahren durchgeführt wurde). Der Vorrang des Unionsrechts könne jedoch nicht dazu führen, dass der wesentliche Unterschied zwischen unmittelbar wirksamen unionsrechtlichen Bestimmungen und solchen, die diese Wirkung nicht haben, in Frage gestellt werde, so dass keine „einheitliche Regelung“ für die Anwendung sämtlicher Bestimmungen des EU-Rechts durch die nationalen Gerichte eingeführt worden sei. Daher sei zwar eine nationale Regelung, welche einer unmittelbar wirksamen unionsrechtlichen Bestimmung widerspreche, unangewandt zu lassen; hingegen könne eine nicht unmittelbar wirksame unionsrechtliche Bestimmung die Anwendung einer ihr entgegenstehenden nationalen Bestimmung nicht (von vornherein) ausschließen, wie sich auch daraus ergebe, dass Richtlinien keine unmittelbare Wirkung zwischen Privaten zukommen könne.<sup>14</sup> Soweit es um nicht unmittelbar wirksame unionsrechtliche Bestimmungen gehe, sei ein nationales Gericht daher nicht allein aufgrund des Unionsrechts verpflichtet, die Anwendung gegen eine solche

---

<sup>13</sup> EuGH, Rs. C-573/17, ECLI:EU:C:2019:530 – Poplawski (Große Kammer).

<sup>14</sup> Darüber hinaus weist der EuGH in diesem Zusammenhang auf eine Reihe von Urteilen hin, in welchen eher unbestimmte unionsrechtliche Vorgaben nicht dazu führten, dass die Anwendung von nationalem Recht ausgeschlossen wurde, vgl. EuGH, Rs. C-176/12, ECLI:EU:C:2014:2 – Association de médiation sociale; EuGH, Rs. C-282/10, ECLI:EU:C:2012:33 – Dominguez; EuGH, Rs. C-595/12, ECLI:EU:C:2014:128 – Napoli; EuGH, Rs. C-671/13, ECLI:EU:C:2015:418 – Indétiq ir; EuGH, verb. Rs. C-108/14, C-109/14, ECLI:EU:C:2015:496 – Larentia.

Bestimmung verstoßenden nationalen Rechts auszuschließen. Allerdings müsse das nationale Recht aufgrund des zwingenden Charakters des Unionsrechts soweit wie möglich unionsrechtskonform bzw. so ausgelegt werden, dass die Zielsetzungen des Unionsrechts erreicht werden können.<sup>15</sup>

Das Urteil beschränkt letztlich die Wirkungen des Vorrangs des Unionsrechts: Denn sobald es um nicht unmittelbar wirksame Bestimmungen geht, soll offenbar keine Pflicht bestehen, entgegenstehendes nationales Recht unangewandt zu lassen. Der Umstand, dass die nationalen Gerichte gleichwohl verpflichtet werden, „soweit wie möglich“ eine Auslegung zu wählen, welche die Erreichung der Ziele der betreffenden unionsrechtlichen Regelung zu gewährleisten vermag, ändert hieran angesichts der Relativierung durch den Verweis auf den Rahmen des Möglichen wenig. Nicht wirklich beantwortet hat der Gerichtshof in diesem Zusammenhang die Frage, warum dies offenbar nicht nur in denjenigen Fällen gelten soll, in welchen eine unionsrechtliche Bestimmung so unbestimmt ist, dass ihre fehlende normative Dichte es nicht ermöglicht, die sich aus ihr ergebenden Pflichten zu präzisieren (wie dies oft bei Zielbestimmungen, aber auch gewissen in der Grundrechtecharta verankerten „Rechten“ der Fall ist), sondern auch in denjenigen Konstellationen, in welchen eine derartige Präzisierung durchaus in einem gewissen Rahmen möglich ist und die mitgliedstaatliche Regelung den eingeräumten Spielraum nicht beachtet. Diese Konstellation ist aber durchaus praxisrelevant, wie nicht nur das angezeigte Urteil (das sichtlich davon ausgeht, dass es Unvereinbarkeiten nationaler Bestimmungen mit nicht unmittelbar wirksamen Regelungen des Unionsrechts geben kann), sondern auch die sonstige Rechtsprechung des EuGH – z.B. zu Art. 13 RL 2008/98 (Abfallrahmenrichtlinie) – illustriert.<sup>16</sup> Der Gerichtshof bleibt hier die Antwort darauf schuldig, warum auch in einer solchen Konstellation der Vorrang des Unionsrechts letztlich nicht zum Zuge kommen soll, impliziert sein Ansatz doch eine erhebliche Relativierung der effektiven Wirksamkeit des Unionsrechts. Jedenfalls vermag der Hinweis auf die fehlende Drittwirkung von Richtlinienbestimmungen nicht zu überzeugen, ist diese doch auch vor dem Hintergrund der Charakteristika der Richtlinie zu sehen, die sich eben primär an die Mitgliedstaaten richtet.

Ganz verwehren kann man sich bei der Lektüre des Urteils und insbesondere auch der hier nicht weiter erwähnten Ausführungen zur Tragweite des Europäischen Haftbefehls des Eindrucks nicht, dass das Urteil möglicherweise auch vor dem Hintergrund der involvierten Staaten (es ging um eine Überstellung von den Niederlanden nach Polen) und der gleichzeitig laufenden Verfahren gegen Polen in Bezug auf die Unabhängigkeit der Justiz und die Wahrung der Rechtsstaatlichkeit so ausgefallen ist. Insofern illustriert es auch die große Bedeutung der Wahrung und effektiven Beachtung der grundlegenden Werte der Union in allen Mitgliedstaaten, hängt doch das Funktionieren der Rechtsgemeinschaft entscheidend auch davon ab, dass diesbezüglich ein gegenseitiges

---

<sup>15</sup> Der Gerichtshof erörtert sodann noch im Einzelnen verschiedene Aspekte, die für die Auslegung des Rahmenbeschlusses über den Europäischen Haftbefehl relevant sind.

<sup>16</sup> Diese Bestimmung formuliert den Grundsatz der umweltverträglichen und die Gesundheit schützenden Abfallbewirtschaftung; ihr kommt wegen der allgemeinen Formulierung keine unmittelbare Wirkung zu. Allerdings ändert dies nichts daran, dass ein Verstoß gegen diese Bestimmung möglich ist, wie der EuGH verschiedentlich festgestellt hat. Vgl. insbesondere EuGH, Rs. C-365/97, ECLI:EU:C:1999:544 – Kommission/Italien; EuGH, Rs. C-297/08, ECLI:EU:C:2010:115 – Kommission/Italien; EuGH, Rs. C-135/05, ECLI:EU:C:2007:250 – Kommission/Italien.

Vertrauen bestehen kann, das auch für den Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung, der (mittlerweile) in zahlreichen Rechtsgebieten zum Zuge kommt, zentral ist.

## IV. Rechtsschutz

### 1. Richterliche Unabhängigkeit

In der Rs. C-619/18<sup>17</sup> erfolgte das Urteil in der Hauptsache<sup>18</sup> zur Unionsrechtskonformität der polnischen Regelungen über die Pensionierung der Richter am Obersten Gericht. Diese sahen eine Herabsetzung der Altersgrenze auch für Richter vor, die vor dem Inkrafttreten des Gesetzes ernannt worden waren, wobei der Präsident die Amtszeit nach freiem Ermessen verlängern konnte. Der EuGH schloss auf einen Verstoß gegen das Unionsrecht, dies auf der Grundlage einiger grundsätzlicher Erwägungen zur Bedeutung der Rechtsstaatlichkeit im Allgemeinen und der Unabhängigkeit der Richter im Besonderen:

- Die Union beruhe auf den in Art. 2 EUV genannten (gemeinsamen) Werten, welche die Mitgliedstaaten «von sich aus und freiwillig» übernommen hätten. Aufgrund dieser Prämisse sei ein Grundsatz gegenseitigen Vertrauens zwischen den Mitgliedstaaten und ihren Gerichten anzunehmen. Art. 19 EUV konkretisiere den Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit für die Gerichtsbarkeit und übertrage den nationalen Gerichten und dem EuGH (wobei dem Vorabentscheidungsverfahren eine besonders bedeutende Rolle zukomme) die Aufgabe, die Anwendung des Unionsrechts und den gerichtlichen Schutz Einzelner sicherzustellen. Daher müssten die Mitgliedstaaten ein System von Rechtsbehelfen und Verfahren vorsehen, mit dem eine wirksame gerichtliche Kontrolle gewährleistet ist, wobei dem Grundsatz des wirksamen gerichtlichen Schutzes Einzelner grundrechtlicher Charakter zukomme. Hierfür sei es notwendig, dass die Gerichte dem Erfordernis der Unabhängigkeit genügten, das dem Auftrag des Richters inhärent sei und zum «Wesensgehalt» des Rechts auf wirksamen gerichtlichen Rechtsschutz gehöre.
- Die Garantie der Unabhängigkeit und Unparteilichkeit setze voraus, dass es Regeln insbesondere für die Zusammensetzung, die Ernennung, die Amtsdauer und die Gründe für Ablehnung und Abberufung von Richtern gebe, die es ermöglichten, jeden Zweifel an

---

<sup>17</sup> EuGH, Rs. C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531 – Kommission/Polen (Große Kammer). In EuGH, Rs. C-192/18, ECLI:EU:C:2019:924 – Kommission/Polen (Große Kammer), griff der Gerichtshof die in der Rs. C-619/18 angestellten Erwägungen auf und wandte sie auf die Herabsetzung des Ruhestandsalters der Richter an den ordentlichen Gerichten an, die ebenfalls für unionsrechtswidrig erklärt wurde.

<sup>18</sup> Vgl. in Bezug auf den (gewährten) vorläufigen Rechtsschutz EuGH, Rs. C-619/18 R, ECLI:EU:C:2018:2021 – Kommission/Polen (Große Kammer). Im Anschluss an diese Entscheidung hatte Polen die Reform zurückgenommen; der Gerichtshof entschied jedoch gleichwohl in der Hauptsache, was prozedural damit zu begründen ist, dass eine Vertragsverletzung anhand der Situation zum Zeitpunkt des Ablaufs der Frist zur Stellungnahme (vgl. Art. 258 I AEUV) zu beurteilen ist; zudem kann ein Interesse an der Feststellung einer Vertragsverletzung bestehen, auch wenn die Vertragsverletzung bereits beendet ist, wie das angezeigte Urteil treffend illustriert.



der Unempfänglichkeit der Gerichte für äußere Faktoren und an ihrer Neutralität in Bezug auf die widerstreitenden Interessen auszuräumen, was auch bestimmte Garantien, welche die Person des Richters schützen, umfasse. Dabei erfordere der Grundsatz der Unabsetzbarkeit insbesondere, dass die Richter bis zur Erreichung des (obligatorischen) Ruhestandsalters oder des Ablaufs der Amtsdauer (falls die Amtszeit befristet ist) im Amt bleiben dürften. Zwar dürften von diesem Grundsatz Ausnahmen vorgesehen werden, dies jedoch nur aufgrund legitimer Gründe (wie z.B. Dienstunfähigkeit oder schwere Verfehlungen) und unter Beachtung der Verhältnismäßigkeit. Vorliegend habe die Herabsetzung des Ruhestandsalters für amtierende Richter zur Folge, dass diese ihre Tätigkeit vorzeitig beenden müssten, womit der Grundsatz der Unabsetzbarkeit betroffen sei. Daher sei eine solche Regelung nur statthaft, wenn sie gerechtfertigt sei, was hier zu verneinen sei: Denn Ziele im Bereich der Beschäftigungspolitik (wie z.B. die Vereinheitlichung der Altersgrenzen für das Ausscheiden aus dem Dienst) könnten zwar durchaus als solche legitimen Ziele anzusehen sein; jedoch deute der Gesetzesentwurf darauf hin, dass es gerade nicht um solche Ziele gehe. Im Übrigen gehe die Herabsetzung des Ruhestandsalters für amtierende Richter einher mit der dem Präsidenten der Republik neu eingeräumten Möglichkeit, die Amtszeit der Richter nach freiem Ermessen für zwei aufeinanderfolgende Zeiträume von drei Jahren zu verlängern. Dies lasse Zweifel darüber aufkomme, dass es letztlich um eine Vereinheitlichung des Ruhestandsalters gehe. Auch sei die Kombination beider Maßnahmen geeignet, den Eindruck zu erwecken, dass gewisse Richter aus dem Amt entfernt werden sollten, andere hingegen nicht. Schließlich führe die Reform dazu, dass fast ein Drittel der Richter des Obersten Gerichts (unter Einschluss der Präsidentin) von dieser Regel betroffen sei, was potentiell erhebliche Auswirkungen auf die Zusammensetzung und die funktionale Kontinuität des Obersten Gerichts entfalte. Die von Polen vorgebrachten Argumente (Möglichkeit der Titelfortführung, einheitliche Regelung des Ruhestandsalters, unterschiedliche Behandlung amtierender und neu berufener Richter) könnten die Zweifel hinsichtlich der wahren Ziele der Reform und der Beeinträchtigung der Unabhängigkeit der Richter nicht ausräumen.

- Darüber hinaus stelle auch die erwähnte Möglichkeit des Präsidenten, die Amtszeit der Richter zu verlängern, als solche eine Verletzung des Art. 19 I Uabs. 2 EUV dar: Denn die richterliche Unabhängigkeit verlange, dass die betreffenden Personen ihre Aufgaben in völliger Autonomie wahrnehmen können, so dass sie vor Interventionen oder Druck von außen geschützt sind, die die Unabhängigkeit des Urteils gefährden oder Entscheidungen beeinflussen könnten. Zwar dürfe ein Verfahren vorgesehen werden, welches eine Verlängerung der Amtszeit eines Richters über das Regelruhestandsalter zulässt, und auch der Umstand allein, dass die Genehmigung einer solchen Verlängerung einem Organ wie dem Präsidenten obliegt, führe für sich genommen noch nicht zu

Zweifeln an der Unabhängigkeit. Jedoch müssten die materiellen Voraussetzungen und die Verfahrensmodalitäten so gestaltet sein, dass sie bei den Rechtsunterworfenen keine berechtigten Zweifel an der Unempfänglichkeit der betroffenen Richter für äußere Faktoren und an ihrer Neutralität in Bezug auf die widerstreitenden Interessen aufkommen lassen. Zu verunmöglichen seien nicht nur unmittelbare Einflussnahmen (z.B. Weisungen), sondern auch mittelbare Einflussnahmen auf die Entscheidungen der Richter. Diesen Anforderungen trage die in Frage stehende Regelung nicht Rechnung. Denn der Präsident entscheide nach freiem Ermessen, und es gebe keine objektiven und nachprüfbaren Kriterien für die Verlängerung, die im Übrigen auch nicht begründet werden müsse. Der Rechtsweg sei nicht eröffnet.

Das Urteil lässt die große Bedeutung erkennen, die der Gerichtshof der richterlichen Unabhängigkeit (zu Recht) beimisst. In der Tat hängt die Wirksamkeit des Unionsrechts maßgeblich von den nationalen Gerichten ab, und in einer Rechtsgemeinschaft ist auch die rechtsstaatliche Funktionsweise von Gerichten unerlässlich. Überzeugend werden zudem die Gefahren für die Unabhängigkeit des Obersten Gerichts bzw. seiner Richter und damit die Rechtsstaatlichkeit aufgezeigt. Das Urteil präzisiert auch weiter die unionsrechtlichen Anforderungen an die richterliche Unabhängigkeit, dies insbesondere insoweit, als es hervorhebt, bereits eine Regelung, die dazu geeignet sei, bei den Rechtsunterworfenen berechnete Zweifel an der Unabhängigkeit der Richter hervorzurufen, verstoße gegen die Anforderungen des Art. 19 EUV. Dabei wird auch in diesem Urteil deutlich, dass der Maßstab des Art. 19 I Uabs. 2 EUV bereits immer dann zum Zuge kommt, wenn ein Gericht im Sinne des Unionsrechts Bestandteil des jeweiligen nationalen Rechtsbehelfssystems ist und in vom Unionsrecht erfassten Bereichen Rechtsschutz gewähren soll. Da das Unionsrecht in materieller Hinsicht (fast) alle Rechtsgebiete erfasst, führt dieser Ansatz dazu, dass praktisch alle nationalen Gerichte am Maßstab des Art. 19 I EUV zu messen sind und die vom EuGH entwickelten Kriterien zu beachten haben.<sup>19</sup> Nicht ganz klar wird, inwieweit diese objektive Verpflichtung mit einem Recht des Einzelnen einhergeht: Der EuGH erwähnt in dem Urteil auch Art. 47 GRCh, dies mitunter in einem Atemzug mit Art. 19 EUV, was die Frage aufwirft, ob der Anwendungsbereich des Art. 47 GRCh mit demjenigen des Art. 19 EUV kongruent ist. Wie auch immer man diese Frage beantwortet, ist Art. 47 GRCh jedenfalls immer dann anwendbar, wenn Einzelne aus dem Unionsrecht fließende Rechte geltend machen und in diesem Zusammenhang auch eine Verletzung des Art. 47 GRCh vorbringen.

---

<sup>19</sup> S. insoweit schon EuGH, Rs. C-503/15, ECLI:EU:C:2017:126 – Panicello, wonach die Unabhängigkeit u.a. voraussetze, dass die richterlichen Funktionen in völliger Autonomie ausgeübt werden können, ohne mit irgendeiner Stelle hierarchisch verbunden oder ihr untergeordnet zu sein und ohne von irgendeiner Stelle Anordnungen oder Anweisungen zu erhalten, und dass auf diese Weise vor Interventionen oder Druck von außen geschützt wird, die die Unabhängigkeit des Urteils gefährden und die Entscheidungen beeinflussen könnten.

Auch in den Rs. C-585/18 u.a.<sup>20</sup> ging es – neben einer Reihe prozessualer Fragen in Bezug auf die Zulässigkeit der Vorlagefragen bzw. die Notwendigkeit, diese zu beantworten – um die richterliche Unabhängigkeit. Der Fall betraf die Einrichtung der u.a. für Streitigkeiten über die Ruhestandsregeln und Verfahren im Arbeits- und Sozialversicherungsrecht zuständigen sog. Disziplinarkammer am Obersten Gericht in Polen. Entsprechend der Beschränkung seiner Kompetenzen im Vorabentscheidungsverfahren sprach sich der EuGH nicht zur Vereinbarkeit der in Frage stehenden nationalen Regelungen mit dem Unionsrecht aus. Unter Bezugnahme auf die Rs. C-619/18 und die Rechtsprechung des EGMR zu Art. 6 EMRK betonte er jedoch, dass die objektiven Bedingungen, unter denen die betreffende Einrichtung errichtet wurde, ihre Merkmale sowie die Art und Weise der Ernennung ihrer Mitglieder so beschaffen sein müssten, dass bei den Rechtsunterworfenen keine berechtigten Zweifel an der Unempfänglichkeit für äußere Faktoren (insbesondere für unmittelbare oder mittelbare Einflussnahmen durch die Legislative und die Exekutive) und an ihrer Neutralität in Bezug auf die widerstreitenden Interessen aufkommen könnten. Auf dieser Grundlage benennt der EuGH unter Bezugnahme auf die konkrete Ausgestaltung der Einrichtung und Funktionsweise der Disziplinarkammer eine Reihe von Gesichtspunkten, welche Zweifel an der Unabhängigkeit aufkommen lassen könnten, und begründet dies jeweils im Einzelnen (so u.a. in Bezug auf die Unabhängigkeit des Gremiums, welches die Mitglieder der Kammer vorschlägt, die beschränkte Zuständigkeit der Disziplinarkammer, der Kontext ihrer Einrichtung, die Wählbarkeit neu ernannter Richter, eine besonders weitgehende Autonomie der Kammer). Dabei weist der Gerichtshof darauf hin, dass zwar jedes einzelne der analysierten Elemente, isoliert betrachtet, nicht zwingend die Unabhängigkeit der Disziplinarkammer in Frage stellen könne, jedoch etwas anderes gelten könne, wenn sie in einer Gesamtschau zusammen betrachtet würden. Im Ergebnis entsteht so der Eindruck, dass der EuGH zumindest erhebliche Zweifel an der Beachtung der unionsrechtlichen Vorgaben hegt und Vieles für eine Verneinung der Unabhängigkeit der Kammer sprechen dürfte. Abschließend betont der Gerichtshof unter Hinweis auf den Wesensgehalt des Art. 47 GRCh, dass für den Fall der Verneinung des Vorliegens der unionsrechtlichen Anforderungen an die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit die entsprechenden Bestimmungen des nationalen Rechts nicht angewandt werden dürften, damit ein Gericht die betreffenden Streitigkeiten beurteilen könne, das diesen Anforderungen entspreche.

Das auf der Linie der Rs. C-619/18 liegende Urteil lässt erkennen, dass die Frage nach der Unabhängigkeit und Unparteilichkeit eines Gerichts nicht immer einfach zu beantworten sein wird und gewisse Unschärfen bestehen. Denn letztlich kommt es auf eine Würdigung der Gesamtumstände und ihre Implikationen für die Wahrnehmung der betreffenden Institution durch die Rechtsunterworfenen an, wobei das Urteil hier relevante Gesichtspunkte benennt. Im Übrigen ergibt sich aus den Erwägungen des Gerichtshofs, dass bereits der Anschein einer Einflussnahme ausreicht, so dass es weder notwendig ist, dass tatsächlich ein solcher Einfluss stattfindet oder stattfinden kann, noch dass entsprechende Möglichkeiten durch die Gesetzgebung eröffnet werden. Auch wird man bei der Frage nach dem möglichen Anschein auf eine objektivierte Sichtweise abstellen müssen.

In der Rs. C-49/18<sup>21</sup> hielt der Gerichtshof in Anknüpfung an die bereits in der Rs. C-64/16<sup>22</sup> hervorgehobenen allgemeinen Vorgaben des Unionsrechts hinsichtlich des Rechtsschutzsystems in den Mitgliedstaaten (u.a.)<sup>23</sup> fest, die richterliche Unabhängigkeit hindere einen Mitgliedstaat grundsätzlich nicht daran, zur Reduzierung des Haushaltsdefizits Richtern das Gehalt zu kürzen. Da die (prozentualen) Kürzungen generell gewisse im öffentlichen Dienst stehende Personen beträfen, handle es sich um eine allgemeine Maßnahme, die sicherstellen solle, dass der öffentliche Dienst zum Abbau des übermäßigen Haushaltsdefizits beitrage. Allerdings müsse das Gehalt (unter Einschluss von Zulagen) eine Höhe erreichen, die der Bedeutung der richterlichen Funktion entspreche und damit die Unabhängigkeit zu gewährleisten vermöge. Überzeugend leitet der Gerichtshof aus dem Grundsatz der Unabhängigkeit die Notwendigkeit ab, eine angemessene Vergütung zu erhalten, wobei diese nicht nur die Deckung des Lebensunterhalts ermöglichen, sondern der Bedeutung

<sup>20</sup> EuGH, verb. Rs. C-585/18, C-624/18, C-625/18, ECLI:EU:C:2019:982 – A.K. (Große Kammer).

<sup>21</sup> EuGH, Rs. C-49/18, ECLI:EU:C:2019:106 – *Escribano Vindel*.

<sup>22</sup> EuGH, Rs. C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117 – *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*.

<sup>23</sup> Daneben äußerte er sich zur Vereinbarkeit von Gehaltskürzungen, die Besoldungsgruppen, in denen tendenziell mehr jüngere Personen bzw. solche mit einem geringeren Dienstalter stärker vertreten sind, mit Art. 21 GRCh und Art. 2 RL 2000/78 und bejahte diese.

der Funktion entsprechen muss. Offen bleibt, auf welche Weise der Betrag ermittelt wird, der keinesfalls unterschritten werden darf. Zu berücksichtigen sein dürfte die Ausbildung, die Verantwortung und die Arbeitsbelastung, dies im Vergleich zu anderen Aufgaben (in der Verwaltung), wobei den Mitgliedstaaten wohl ein durchaus bedeutender Spielraum verbleibt.<sup>24</sup>

Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang auch die Rs. C-556/17<sup>25</sup>: Danach sind nationale Rechtsvorschriften, die zu einer Situation führen, in der das Urteil eines Gerichts in Bezug auf ein unionsrechtlich gewährleistetes Recht (*in casu* ging es um den Anspruch auf internationalen Schutz) wirkungslos bleibt, weil die Verwaltungsbehörde dem Urteil nicht nachkommt, nicht mit Art. 47 GRCh vereinbar und nötigenfalls außer Anwendung zu lassen. Man wird aus diesem Urteil allgemein schließen können, dass die Mitgliedstaaten einerseits effektive Mechanismen zur Durchsetzung von Gerichtsurteilen, welche unionsrechtlich geschützte Rechte betreffen, vorsehen müssen. Andererseits sind nationale Vorschriften, die eine effektive Beachtung dieser Urteile verhindern, außer Anwendung zu lassen, was ggf. auch implizieren kann, dass ein Gericht eine Art Ersatzvornahme vornehmen und seine Entscheidung an die Stelle derjenigen der Behörde setzen können muss.

## 2. *Nichtigkeitserklärung eines nationalen Rechtsakts*

Im Rahmen der Nichtigkeitsklage (Art. 263 AEUV) kann der EuGH Sekundärrechtsakte für nichtig erklären. Im Falle der Feststellung der Unvereinbarkeit eines nationalen Rechtsakts mit dem Unionsrecht (insbesondere im Rahmen der Vertragsverletzungsklage nach Art. 258 AEUV) hingegen kann er lediglich den Verstoß gegen Unionsrecht feststellen, und der Mitgliedstaat hat die sich aus dem Urteil ergebenden Maßnahmen zu ergreifen und somit ggf. den nationalen Rechtsakt aufzuheben (vgl. Art. 260 I AEUV). In den verb. Rs. C-202/18, C-238/18<sup>26</sup> erklärte der Gerichtshof jedoch einen nationalen Rechtsakt selbst für ungültig, dies im Zusammenhang mit dem Rechtsbehelf des Art. 14.2 EZB-Satzung. Nach dieser Vorschrift kann der Präsident einer nationalen Zentralbank gegen seine Entlassung – welche nur wegen Amtsunfähigkeit oder einer schweren Verfehlung erfolgen darf – den Gerichtshof anrufen. Der EuGH sah diese Klage – unter Rückgriff auf Wortlaut (parallele Formulierungen wie in Art. 263 AEUV), Systematik und Telos der Bestimmung – als eine besondere Form der Nichtigkeitsklage an. Dies hat zur Folge, dass der Gerichtshof – im Falle der Feststellung einer Verletzung der vertraglichen Vorgaben – den entsprechenden nationalen Rechtsakt (hier die Entlassung) für ungültig erklären kann, was im konkreten Fall – die Entlassung des lettischen Zentralbankpräsidenten – auch geschah, da Lettland keine hinreichenden Anhaltspunkte für die erhobenen Vorwürfe (Korruption) dargelegt habe.

Das Urteil ist in mehrerer Hinsicht bemerkenswert:

---

<sup>24</sup> Zur Unabhängigkeit der Richter im Zusammenhang mit Disziplinarmaßnahmen auch EuGH, Rs. C-8/19 PPU, ECLI:EU:C:2019:110 – RH. Der Gerichtshof hielt hier fest, Art. 267 AEUV und Art. 47 II GRCh stünden einer Regelung entgegen, wonach nationale Gerichte verpflichtet sind, über die Rechtmäßigkeit einer Anordnung der Untersuchungshaft zu entscheiden, ohne dass sie die Möglichkeit haben, den Gerichtshof um Vorabentscheidung zu ersuchen oder dessen Antwort abzuwarten.

<sup>25</sup> EuGH, Rs. C-556/17, ECLI:EU:C:2019:626 – Torubarov (Große Kammer).

<sup>26</sup> EuGH, verb. Rs. C-202/18, C-238/18, ECLI:EU:C:2019:139 – Risevics (Große Kammer).

- Zunächst präzisiert es die Voraussetzungen für die Zulässigkeit einer Entlassung nach Art. 14.2 EZB-Satzung. So setzt diese insbesondere nicht voraus, dass ein rechtskräftiges Urteil vorliegt; immerhin werden aber hinreichende Anhaltspunkte für die Verfehlung verlangt. Im Einzelnen bleibt jedoch offen, was genau unter «schweren Verfehlungen» zu verstehen ist. Dabei dürften die in Art. 14.2 EZB-Satzung aufgeführten Entlassungsgründe abschließend zu verstehen sein, so dass es nicht mit dem Primärrecht in Einklang stünde, im nationalen Recht andere bzw. zusätzliche Entlassungsgründe vorzusehen.
- Weiter impliziert das Urteil, dass die Relevanz strafrechtlicher Aspekte – die in der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten liegen – nichts daran ändert, dass die Vorgaben des Primärrechts – so auch des Art. 14.2 EZB-Satzung – maßgeblich und einzuhalten sind.
- Schließlich und vor allem illustriert das Urteil, dass es in besonderen, primärrechtlich vorgesehenen Fallgestaltungen «besondere Nichtigkeitsklagen» geben kann, in deren Rahmen der EuGH auch nationale Rechtsakte für ungültig erklären kann. Soweit ersichtlich stellt Art. 14.2. EZB-Satzung die einzige in diese Richtung gehende Vorschrift dar, deren Hintergrund wohl auch und gerade darin zu sehen ist, dass auch die nach nationalem Recht ernannten Präsidenten der nationalen Zentralbanken dem Rat der EZB angehören, womit diese Personen eine Doppelfunktion wahrnehmen und ihre Stellung insofern auch für die Unabhängigkeit der EZB von zentraler Bedeutung ist. Zwar tangiert das Urteil damit gewisse Grundsätze des Verhältnisses der Zuständigkeit des EuGH zu derjenigen nationaler Organe, so wie sie in Art. 258 ff. AEUV angelegt sind; gleichwohl ist es vor dem Hintergrund der Besonderheiten einerseits der Funktionen des EZB-Rats, andererseits aufgrund der ausdrücklichen Regelung in der Satzung gut nachvollziehbar und bedeutet keineswegs – auch angesichts der Singularität – eine Infragestellung der grundsätzlichen Grenzen der Zuständigkeit des EuGH in Bezug auf nationales Recht.

### 3. *Vertragsverletzungsklage*

In der Rs. C-543/17<sup>27</sup> hatte sich der Gerichtshof erstmals mit Art. 260 III AEUV zu befassen. Dieser sieht vor, dass im Falle einer Vertragsverletzungsklage wegen der Nichtumsetzung einer im Gesetzgebungsverfahren erlassenen Richtlinie bzw. der fehlenden Mitteilung entsprechender Umsetzungsakte direkt auch ein Pauschalbetrag oder ein Zwangsgeld verhängt werden kann, ohne dass das Verfahren des Art. 260 II AEUV zu durchlaufen ist. Der Gerichtshof äußerte sich insbesondere zum Anwendungsbereich des Art. 260 III AEUV und hielt fest, die Bestimmung komme sowohl dann zum Tragen, wenn gar keine Mitteilung von Umsetzungsmaßnahmen erfolgt sei, als auch dann, wenn die Mitteilung nur lückenhaft war.

---

<sup>27</sup> EuGH, Rs. C-543/17, ECLI:EU:C:2019:573 – Kommission/Belgien (Große Kammer).

Um ihre Rolle wahrzunehmen, müsse die Kommission nämlich über vollständige sowie hinreichend klare und genaue Informationen verfügen. Im Übrigen solle Art. 260 III AEUV das Verfahren der Verhängung finanzieller Sanktionen bei Verletzungen der Pflicht, die nationalen Maßnahmen zur Umsetzung von Richtlinien mitzuteilen, vereinfachen und beschleunigen. Vor diesem Hintergrund müsse Art. 260 III AEUV auch dann zum Zuge kommen können, wenn zwar eine Mitteilung von Umsetzungsmaßnahmen erfolgt, diese aber lückenhaft sei; ein anderer Ansatz hätte im Übrigen auch zur Folge, dass das Verfahren des Art. 260 III AEUV durch die Mitgliedstaaten über eine offensichtlich unzureichende Mitteilung ausgehebelt werden könnte. Gleichzeitig könne Art. 260 III AEUV aber nicht allein deshalb einschlägig sein, weil eine Richtlinie (nach Ansicht der Kommission) nicht ordnungsgemäß umgesetzt worden war. Denn die Bestimmung solle nach ihrem Sinn und Zweck und ihrer Entstehungsgeschichte nur im Falle fehlender Mitteilungen zum Zuge kommen, eine Auslegung, welche sich auch mit Blick auf die Wahrung der Verteidigungsrechte der Mitgliedstaaten aufdränge. Daher beziehe sich die in Art. 260 III AEUV vorgesehene Verpflichtung, Maßnahmen zur Umsetzung von Richtlinien mitzuteilen, nur (aber immerhin) darauf, dass die Mitgliedstaaten hinreichend klare und genaue Informationen über die Umsetzungsmaßnahmen zu übermitteln hätten, die den Erfordernissen der Rechtssicherheit genügten, so dass insbesondere für jede Richtlinienbestimmung angegeben werden müsse, welche nationale(n) Vorschrift(en) ihre Umsetzung gewährleisteten. Der Kommission obliege es, so sie auf Art. 260 III AEUV zurückgreifen wolle, nachzuweisen, dass bestimmte Umsetzungsmaßnahmen offensichtlich unterblieben seien oder sich nicht auf das gesamte Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats erstreckten; nicht geltend gemacht werden könne hingegen eine nicht ordnungsgemäße Umsetzung. Nachdem der Gerichtshof im konkreten Fall die fehlende Mitteilung im Hinblick auf die Umsetzung einiger Richtlinienbestimmungen und das Andauern dieser Vertragsverletzung zum Zeitpunkt der Prüfung des Sachverhalts durch den Gerichtshof festgestellt hatte, verhängte er ein Zwangsgeld (von 5'000 Euro pro Tag).

Der Ansatz des EuGH überzeugt in der Begründung und im Ergebnis. Er impliziert eine Differenzierung: Soweit die Mitgliedstaaten ihren verfahrensrechtlichen Pflichten der Mitteilung von Umsetzungsmaßnahmen nicht nachkommen, kann Art. 260 III AEUV herangezogen werden; soweit es um die materiell-rechtliche Frage geht, ob die Umsetzung tatsächlich ordnungsgemäß erfolgt ist, ist hingegen auf Art. 260 II AEUV zu verweisen (mit der Folge, dass im Hinblick auf die Verhängung eines Pauschalbetrages oder von Zwangsgeld zwei Verfahren zu durchlaufen sind, eines, in welchem die Vertragsverletzung festgestellt wird, und ein weiteres, in welchem es um das Fehlen der Ergreifung von Maßnahmen, die sich nach diesem Urteil aufdrängen, geht). Die Abgrenzung dürfte in denjenigen Fällen, in denen eine Mitteilung von Umsetzungsmaßnahmen erfolgt ist, welche aber möglicherweise unzureichend war, nicht immer ganz einfach sein. Das Urteil legt es hier nahe, dass eine unzureichende Mitteilung nicht nur dann vorliegen kann, wenn die übermittelten Informationen unklar oder

sichtlich unvollständig sind, sondern auch dann, wenn die übermittelten Maßnahmen offensichtlich ungeeignet sind, die Richtlinienbestimmungen umzusetzen, womit auch im Rahmen des Art. 260 III AEUV insofern eine ungenügende oder nicht ordnungsgemäße Umsetzung geltend gemacht werden kann und der Bestimmung dann doch auch eine materiell-rechtliche Komponente innewohnt.<sup>28</sup>

## V. Außenbeziehungen

In dem mit Spannung erwarteten Gutachten 1/17<sup>29</sup> hatte sich der EuGH erneut mit der Frage nach der Zulässigkeit eines (gerichtlichen) Streitbeilegungsmechanismus‘ in einem von der EU abgeschlossenen völkerrechtlichen Abkommen auseinanderzusetzen und bejahte die Vereinbarkeit der diesbezüglich im Freihandelsabkommen der EU mit Kanada (CETA) vorgesehenen Regelungen mit den primärrechtlichen Vorgaben. Hinzuweisen ist insbesondere auf folgende Aspekte des Gutachtens:

- Ausgangspunkt ist – wie bereits in der bisherigen Rechtsprechung zur Thematik, auf die der EuGH ausführlich Bezug nimmt – die Autonomie der Unionsrechtsordnung, die bei der (grundsätzlich zulässigen) Einrichtung von gerichtlichen Streitbeilegungsmechanismen in völkerrechtlichen Verträgen zu beachten sei. Dabei hebt der EuGH den eigenen verfassungsrechtlichen Rahmen der Unionsrechtsordnung und die Einrichtung eines Gerichtssystems, das die Erhaltung der besonderen Merkmale und der Autonomie der Unionsrechtsordnung sicherstellen solle, besonders hervor.
- Der im CETA vorgesehene Mechanismus zur Beilegung von Investitionsstreitigkeiten zwischen Investoren und Staaten (Investor-State Dispute Settlement, ISDS) stehe außerhalb des Gerichtssystems der Union, ihrer Mitgliedstaaten und Kanadas, was aber *per se* nicht die Autonomie der Unionsrechtsordnung beeinträchtige. Denn die Unionsgerichtsbarkeit in Bezug auf völkerrechtliche Verträge gehe der Gerichtsbarkeit der Vertragspartner und / oder der Zuständigkeit internationaler Gerichte nicht vor.
- Jedoch dürfe durch völkerrechtliche Abkommen eingerichteten Gerichten nicht die Zuständigkeit zur Auslegung von Unionsrecht außerhalb des betreffenden Vertrages nach

---

<sup>28</sup> S. weiter zum Rechtsschutz EuGH, Rs. C-416/18 P, ECLI:EU:C:2019:602 – Azarov (Verletzung, durch den Rat, der Grundrechte der Betroffenen aufgrund der Verhängung von Sanktionen gegen Einzelpersonen); zur Thematik auch EuGH, Rs. C-225/17 P, ECLI:EU:C:2019:82 – Islamic Republic of Iran Shipping; s. sodann EuGH, verb. Rs. C-663/17 P, C.665/17 P, C.669/17 P, ECLI:EU:C:2019:923 – EZB (Große Kammer): Verneinung der unmittelbaren Betroffenheit iSv Art. 263 IV AEUV von Aktionären. In EuGH, Rs. C-123/18 P, ECLI:EU:C:2019:694 – HTTS (Große Kammer), hielt der EuGH insbesondere fest, die im Rahmen einer Schadensersatzklage relevante Frage nach dem Vorliegen eines qualifizierten Verstoßes gegen Unionsrecht sei aufgrund derjenigen Umstände zu beurteilen, unter denen das Organ zum Zeitpunkt der Begehung des (möglichen) Verstoßes gehandelt hat, so dass eine Berufung auf relevante Umstände, die beim Erlass des betreffenden Beschlusses nicht berücksichtigt werden konnten, nicht zulässig sei.

<sup>29</sup> EuGH, Gutachten 1/17 – CETA (Plenum).

völkerrechtlichen Regeln übertragen werden; ebensowenig dürfe ihre Zuständigkeit dazu führen, dass die Unionsorgane daran gehindert werden, gemäß dem verfassungsrechtlichen Rahmen der Union zu funktionieren.

- Diese Schranken seien durch CETA beachtet, da sich die Zuständigkeit des CETA-Gerichts auf die Auslegung und Anwendung der Vorschriften des CETA nach völkerrechtlichen Grundsätzen beschränke (dies im Gegensatz zum Entwurf eines Übereinkommens zur Schaffung eines einheitlichen Patentgerichtssystems)<sup>30</sup> und dem CETA-Gericht auch nicht die Zuständigkeit zukomme zu entscheiden, ob sich eine Klage eines kanadischen Investors gegen eine von einem Mitgliedstaat und / oder der Union erlassene Maßnahme nach dem Unionsrecht gegen den Mitgliedstaat oder gegen die Union zu richten hat (diese Frage sei auch auf der Grundlage des CETA durch den EuGH zu entscheiden). Im Übrigen gehe es beim CETA um ein Abkommen der Union mit einem Drittstaat, und in diesem Rahmen sei die Zulässigkeit der Einrichtung eines Gerichts anders zu beurteilen als in Abkommen zwischen Mitgliedstaaten (die Konstellation, welche in der Rs. *Achmea*<sup>31</sup> zu beurteilen war), da im Verhältnis zu Drittstaaten der Grundsatz des gegenseitigen Vertrauens (der auch das Vertrauen auf die Beachtung des Rechts auf einen wirksamen Rechtsbehelf vor einem unabhängigen Gericht umfasse) nicht gelte.
- Da das CETA-Gericht außerhalb des Gerichtssystems der EU stehe und nur für die Auslegung des CETA nach völkerrechtlichen Regeln zuständig sei, sei es auch folgerichtig, dass das Abkommen kein Vorabentscheidungsverfahren vorsehe und dass das CETA-Gericht im Rahmen seiner Zuständigkeit abschließend entscheide.
- Die Autonomie des Unionsrechts wäre beeinträchtigt, wenn ein Urteil des CETA-Gerichts dazu führen könnte, dass die Union (oder ein Mitgliedstaat bei der Durchführung des Unionsrechts) eine Regelung wegen einer Beurteilung ändern oder aufheben müsste, die ein außerhalb ihres Gerichtssystems stehendes Gericht hinsichtlich des Schutzniveaus eines öffentlichen Interesse vornehme, das von den Unionsorganen festgelegt worden sei. Allerdings komme dem CETA-Gericht keine derartige Kompetenz zu, da verschiedene Abkommensbestimmungen Maßnahmen der Vertragsparteien zur Wahrung bestimmter öffentlicher Interessen unter der Voraussetzung der nichtdiskriminierenden Anwendung und der Verhältnismäßigkeit für zulässig erklärten, und eine „Gesamtbetrachtung“ dieser Vorschriften ergebe, dass das CETA-Gericht das Niveau des Schutzes eines öffentlichen Interesses nicht in Frage stellen dürfe.
- Ein Verstoß des CETA gegen den Gleichheitssatz – da EU-Investoren im Gegensatz zu solchen aus Kanada nicht an das CETA-Gericht gelangen könnten – sei zu verneinen, da keine vergleichbare Situation vorliege.

---

<sup>30</sup> S. Gutachten 1/09, ECLI:EU:C:2011:123 – Patentgerichtssystem.

<sup>31</sup> EuGH, Rs. C-284/16, ECLI:EU:C:2018:158 – Achmea.



- Schließlich stehe das CETA auch mit den Anforderungen des Rechts auf Zugang zu einem unabhängigen Gericht in Einklang, da sowohl die Zugänglichkeit zum CETA-Gericht als auch dessen Unabhängigkeit gewährleistet seien.

Das Gutachten bestätigt auf der einen Seite den engen Spielraum der Union bei der Vereinbarung von (gerichtlichen) Streitbeilegungsmechanismen in völkerrechtlichen Verträgen, zeigt aber auf der anderen Seite auch auf, dass die Einrichtung von Gerichten durch von der Union abgeschlossene Verträge, welche für die Auslegung der betreffenden Verträge zuständig sind und auch für die Union verbindliche Entscheidungen treffen können, grundsätzlich zulässig und einer primärrechtskonformen Ausgestaltung zugänglich sind. In der Sache stellt der EuGH klar, dass die Autonomie des Unionsrechts nicht nur dann betroffen ist, wenn ein „fremdes“ Gericht Unionsrecht auslegt bzw. seine Rechtsprechung Implikationen für die Auslegung von Unionsrecht entfaltet, sondern auch dann, wenn es das Niveau des Schutzes eines öffentlichen Interesses, das von der Union festgelegt wird, in Frage stellt bzw. die Angemessenheit überprüfen könnte. Dieser Ansatz wirft diverse Fragen auf: So bleibt unklar, ob und inwieweit genau damit grundsätzlich die Prüfung der Vereinbarkeit unionsrechtlicher Regelungen am Maßstab des völkerrechtlichen Vertrages ausgeschlossen werden soll. Die Formulierungen des Gerichtshofs legen es nahe, dass dieser Grundsatz zwar nur für gesetzgeberische Maßnahmen gilt (wird doch auf die Infragestellung demokratisch getroffener Entscheidungen abgestellt), sich ansonsten aber auf alle Bereiche beziehen kann. Weiter bleibt unklar, warum allein der Umstand, dass den Vertragsstaaten zugestanden wird, zur Verfolgung gewisser Interessen hierfür erforderliche Maßnahmen zu ergreifen, dazu führen soll, dass keine solche Überprüfung stattfindet, da solche Maßnahmen nur bei Vorliegen gewisser Voraussetzungen (Nichtdiskriminierung und Verhältnismäßigkeit) zulässig sein sollen, wobei das CETA-Gericht das Vorliegen dieser Voraussetzungen wohl überprüfen können muss. Dies impliziert dann aber doch eine Infragestellung demokratisch getroffener Entscheidungen. Schließlich und aus grundsätzlicher Sicht fragt es sich, ob der Ansatz als solcher zu überzeugen vermag, da er letztlich Sinn und Zweck des Streitbeilegungsmechanismus‘ in Frage stellt: Dessen Hintergrund besteht doch gerade darin sicherzustellen, dass Streitigkeiten über die Auslegung eines Abkommens gerichtlich geklärt werden, was impliziert, dass (direkt oder indirekt) Aussagen über die Vereinbarkeit von Maßnahmen der Vertragsparteien mit den Vorgaben des Abkommens möglich sein müssen, seien diese Maßnahmen nun demokratisch legitimiert oder nicht.

In der Rs. C-620/16<sup>32</sup> ging es um die Reichweite der sich aus dem Prinzip der loyalen Zusammenarbeit nach Art. 4 III EUV ergebenden Verpflichtungen in den Außenbeziehungen: In Konstellationen, in welchen der in einem internationalen Gremium (vorliegend ging es um die Organisation für den Internationalen Eisenbahnverkehr) zu vertretende Standpunkt der Union auf Unionsebene durch einen Beschluss festgelegt wird (vgl. insoweit Art. 218 IX AEUV), dürfe ein Mitgliedstaat in dem Gremium keinen anderen Standpunkt vertreten und auch nicht öffentlich der Position der Union widersprechen. Der EuGH erwähnt explizit, dass ein solches Verhalten den Interessen der Union auf völkerrechtlicher Ebene entgegenlaufe und der Einheitlichkeit und Kohärenz des

<sup>32</sup> EuGH, Rs. C-620/16, ECLI:EU:C:2019:256 – Kommission/Deutschland.

auswärtigen Handelns der Union abträglich sein könne, was im Rahmen der Zulässigkeit der Vertragsverletzungsklage von Bedeutung war.

## VI. Grundrechtsschutz

### 1. Überstellungen in andere Mitgliedstaaten

In der Rs. C-163/17<sup>33</sup> hatte sich der Gerichtshof erneut (u.a.)<sup>34</sup> mit der Frage zu beschäftigen, unter welchen Voraussetzungen eine an sich nach der VO 604/2013 (Dublin-Verordnung) angezeigte Überstellung eines Asylbewerbers in den zuständigen Staat unterbleiben darf bzw. muss, weil ansonsten ein Verstoß gegen Art. 4 GRCh (Verbot der unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung) gegeben wäre oder sein könnte. Im Anschluss an seine bisherige Rechtsprechung<sup>35</sup> betonte der Gerichtshof – ausgehend von der Eröffnung des Anwendungsbereichs des Unionsrechts – zunächst, der Grundsatz des gegenseitigen Vertrauens zwischen den Mitgliedstaaten (dem im Unionsrecht fundamentale Bedeutung zukomme) verlange von den Mitgliedstaaten, dass sie – abgesehen von außergewöhnlichen Umständen – davon ausgingen, dass alle anderen Mitgliedstaaten das Unionsrecht und insbesondere die EU-Grundrechte beachten. Daher gelte die Vermutung, dass die Behandlung der Asylanträge in den Mitgliedstaaten im Einklang mit diesen Vorgaben erfolge. Allerdings könne es gleichwohl in der Praxis in einem bestimmten Mitgliedstaat zu größeren Funktionsstörungen kommen. Somit stehe Art. 4 GRCh einer solchen Überstellung (nur) dann entgegen, wenn das mit einer Beschwerde gegen den Überstellungsbescheid befasste nationale Gericht aufgrund objektiver, zuverlässiger, genauer und gebührend aktualisierter Angaben feststelle, die Überstellung bringe das Risiko einer unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung mit sich, weil der Antragsteller (ggf. auch nach einer möglichen Anerkennung als Flüchtling) unabhängig von seinem Willen und seinen persönlichen Entscheidungen extremer materieller Not ausgesetzt würde.

<sup>33</sup> EuGH, Rs. C-163/17, ECLI:EU:C:2019:218 – Jawo (Große Kammer); s. ähnlich EuGH, verb. Rs. C-297/17, C-318/17, C-319/17, C-348/17, ECLI:EU:C:2019:219 – Ibrahim (Große Kammer), wo der EuGH zusätzlich festhielt, systemische Mängel im Zielstaat bezüglich der Beachtung der GFK in Bezug auf die Anerkennungspraxis änderten nichts an der Pflicht zur Überstellung, sei der Zielstaat doch verpflichtet, das Asylverfahren in einem solchen Fall wiederaufzugreifen, womit der EuGH den Grundsatz des gegenseitigen Vertrauens doch sehr strapaziert, stellt sich das Problem doch gerade dann, wenn im Zielstaat systemische Mängel bestehen. Zu begrüßen ist hingegen, dass der EuGH in EuGH, verb. Rs. C-540/17, C-541/17, ECLI:EU:C:2019:964 – Hamed und Omar, klarstellte, ein Mitgliedstaat dürfe jedenfalls dann einen Antrag auf internationalen Schutz nicht deshalb als unzulässig ablehnen, weil dem Antragsteller bereits in einem anderen Mitgliedstaat die Flüchtlingseigenschaft zuerkannt werden ist, wenn die Lebensverhältnisse, die ihn in diesem Staat erwarten, ihn der ernsthaften Gefahr aussetzen würden, eine unmenschliche oder erniedrigende Behandlung iSv Art. 4 GRCh zu erfahren.

<sup>34</sup> Über die im Text angesprochenen Aspekte hinaus äußerte sich der EuGH noch im Einzelnen zur Auslegung des Art. 29 II VO 604/2013 (Dublin-Verordnung), insbesondere zur Frage, unter welchen Voraussetzungen ein Antragsteller als „flüchtig“ im Sinne dieser Bestimmung anzusehen ist.

<sup>35</sup> S. insbesondere EuGH, verb. Rs. C-411/10, C-493/10, ECLI:EU:C:2011:865 – N.S.

Damit dehnt der Gerichtshof den in seiner Rechtsprechung bereits entwickelten und in Art. 3 II Uabs. 2 VO 604/2013 kodifizierten Ansatz, dass von einer Überstellung dann abzusehen sei, wenn sich die tatsächliche Gefahr einer unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung im Sinne des Art. 4 GRCh aus systemischen Schwachstellen des Asylverfahrens oder Aufnahmebedingungen im Aufnahmestaat ergibt, auf alle Konstellationen aus, in welchen die Überstellung eine solche Gefahr mit sich bringt. Begründet wird dies (überzeugend) damit, dass die Anwendung des Dublin-System als solche nicht zu einem Verstoß gegen Art. 4 GRCh führen dürfe. Für einen solchen Verstoß wird aber auch hier vorausgesetzt, dass die Schwachstellen eine „hohe Schwelle der Erheblichkeit“ erreichen, die aber auch bei extremer materieller Not bejaht werden könne, wobei der Gerichtshof auch auf die Maßgeblichkeit der Umstände des Einzelfalls hinweist. Das Urteil ist bemerkenswert, impliziert es doch offenbar, dass keine systemischen Schwachstellen nachgewiesen werden müssen, sondern dass es allein auf die Gefahr der Verletzung der Garantien des Art. 4 GRCh ggf. im Einzelfall ankommt, wofür allerdings eine eher hohe Schwelle angelegt wird. Dies überzeugt, denn für den Betroffenen kommt es letztlich nicht darauf an, ob der Grundrechtsverstoß im Zuge systemischer Mängel erfolgt oder „nur“ im Einzelfall, so dass nur diese Sichtweise dem „absoluten“ Charakter des Art. 4 GRCh Rechnung trägt. Im Übrigen impliziert der Ansatz des EuGH, dass von einer Überstellung auch dann abzusehen ist, wenn eine menschenunwürdige Lage droht, weil grundlegende Bedürfnisse (Nahrung, Hygiene, Wohnung) nicht erfüllt werden können, auch, dass in Staaten, welche keine allgemeine Grundsicherung kennen, von Überstellungen häufig abzusehen ist, da es für Schutzsuchende und auch anerkannte Flüchtlinge mitunter unrealistisch ist, durch Vermögen oder Arbeit ihre Grundbedürfnisse zu befriedigen.<sup>36</sup>

In der Rs. C-128/18<sup>37</sup> ging es um die möglichen Gründe für die Ablehnung der Vollstreckung eines Europäischen Haftbefehls wegen der Haftbedingungen im Ausstellungsmitgliedstaat (es ging konkret um Rumänien). Der Gerichtshof hebt zwar zunächst den Grundsatz des gegenseitigen Vertrauens zwischen den Mitgliedstaaten hervor, so dass die Mitgliedstaaten – auch angesichts der Anerkennung der Werte des Art. 2 EUV – verpflichtet seien davon auszugehen, dass alle anderen Mitgliedstaaten das Unionsrecht und insbesondere die Grundrechte beachten. Allerdings könne bzw. müsse dieser Grundsatz unter außergewöhnlichen Umständen durchbrochen werden, so jedenfalls, wenn die Gefahr bestehe, dass eine Übergabe zu einer unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung der gesuchten Person im Sinn des Art. 4 GRCh führe.<sup>38</sup> Dabei müsse die zuständige Behörde prüfen, ob es

---

<sup>36</sup> S. im Übrigen EuGH, Rs. C-233/18, ECLI:EU:C:2019:956 – Haqbin (Große Kammer): Im Falle von Verstößen gegen die Vorschriften von Unterbringungszentren für Asylbewerber und bei grob gewalttätigem Verhalten dürften vor dem Hintergrund der Achtung der Menschenwürde keine Sanktionen vorgesehen werden, mit denen dem Antragsteller die Möglichkeit genommen werde, seine elementaren Bedürfnisse zu befriedigen.

<sup>37</sup> EuGH, Rs. C-128/18, ECLI:EU:C:2019:857 – Dorobantu (Große Kammer).

<sup>38</sup> S. insoweit schon EuGH, Rs. C-220/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:589 – ML; EuGH, Rs. C-216/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:586 – LM.

ernsthafte und durch Tatsachen bestätigte Gründe für die Annahme gebe, dass die betreffende Person nach der Übergabe einer echten Gefahr unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung ausgesetzt wäre, wobei auf eine Gesamtwürdigung der maßgeblichen materiellen Haftbedingungen abzustellen sei. Jedoch sei die Achtung der Menschenwürde nicht gewährleistet, wenn die Prüfung der Haftbedingungen auf offensichtliche Unzulänglichkeiten beschränkt sei. Ausschlaggebend seien jeweils die konkreten Umstände, so dass sich die Prüfung nicht auf die Haftbedingungen in sämtlichen Haftanstalten beziehen könne (was im Übrigen auch offensichtlich zu weitgehend wäre, da auf diese Weise die Funktionsweise des Europäischen Haftbefehls aufgrund der damit einhergehenden Verzögerungen beeinträchtigt würde), sondern lediglich diejenigen Haftanstalten, in welchen die betreffende Person konkret inhaftiert werden solle, zu berücksichtigen seien. Im Übrigen habe sich die vollstreckende Justizbehörde grundsätzlich auf Zusicherungen der Behörden des Ausstellungsstaats zu verlassen, es sei denn, es lägen konkrete Anhaltspunkte dafür vor, dass die Haftbedingungen gegen Art. 4 GRCh verstießen.

Auch dieses Urteil illustriert die große Bedeutung der Grundrechte und die sich hieraus ergebenden Schranken für den Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung. Auf der anderen Seite zeigen sich hier auch die Schwierigkeiten dieses Grundsatzes in einer Union, in welcher die Rechtsstaatlichkeit und die Achtung der Grundrechte nicht überall den unionsrechtlichen Anforderungen entsprechen. Denn will man den Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung nicht aushöhlen, sind nach der Rechtsprechung konkrete und belastbare Anhaltspunkte für einen Verstoß gegen Art. 4 GRCh notwendig. Fraglich bleibt unter diesen Umständen, ob und inwieweit tatsächlich dann auch nach einer Überstellung gewährleistet werden kann, dass der Betreffende grundrechtskonform behandelt wird (z.B. bei einer Verlegung in eine andere Haftanstalt). Deutlich wird damit einmal mehr die ganz zentrale Bedeutung der Achtung der in Art. 2 EUV formulierten Werte der Union in allen Mitgliedstaaten für das Funktionieren des Unionsrechts; sobald es hier systemische Lücken gibt, kommt es zwangsläufig zu großen Problemen.<sup>39</sup>

## 2. Anwendungsbereich der GRCh

In der Rs. C-55/18<sup>40</sup> präzisierte der Gerichtshof die in Art. 3, 5, 6 RL 2003/88 enthaltene Verpflichtung der Mitgliedstaaten, alle „erforderlichen Maßnahmen“ zu treffen, damit die Vorgaben betreffend Höchstarbeitszeiten und Ruhezeiten eingehalten werden können: Mit

---

<sup>39</sup> S. ansonsten zum Haftbefehl noch EuGH, verb. Rs. C-508/18, C-82/19 PPU, ECLI:EU:C:2019:456 – OG und PI (Große Kammer): Nur eine unabhängige Justizbehörde ist zur Ausstellung eines Europäischen Haftbefehls befugt, und die deutschen Staatsanwaltschaften genügen dem Erfordernis der Unabhängigkeit nicht. Ebenso EuGH, Rs. 509/18, ECLI:EU:C:2019:457 – PF (Große Kammer). S. zum Thema auch EuGH, verb. Rs. C-566/19, C-626/19 PPU, ECLI:EU:C:2019:1077 – Parquet général.

<sup>40</sup> EuGH, Rs. C-55/18, ECLI:EU:C:2019:402 – CCOO (Große Kammer).

Blick auf ihre praktische Wirksamkeit sei ein systematisches System zur Erfassung der (Regel-) Arbeitszeit vorzusehen, denn nur so könne die Einhaltung der Arbeitszeitvorgaben gewährleistet werden. Das nationale Recht sei soweit wie möglich in Einklang mit diesen Vorgaben auszulegen. Auch wenn er dies nicht ausdrücklich erwähnt, dürfte der Gerichtshof angesichts der Bezugnahme auf Art. 31 II GRCh davon ausgehen, dass das entsprechende Recht auch direkt zwischen Privaten geltend gemacht werden können muss, sofern eine unionsrechtskonforme Auslegung des nationalen Rechts nicht möglich sein sollte.<sup>41</sup>

Damit geht der Gerichtshof auch in diesem Urteil von der Drittwirkung des Art. 31 II GRCh aus, dies zwar in Anknüpfung an die in der RL 2003/88 garantierten Rechte, die er jedoch als grundrechtlich verankert ansieht. Tragendes Argument ist auch in diesem Urteil die effektive Wirksamkeit des Grundrechts, ein Gesichtspunkt, der bei anderen Grundrechten ebenfalls entsprechend angeführt werden könnte, womit die Frage nach einer allgemeinen Drittwirkung der in der GRCh gewährleisteten Rechte aufgeworfen wird. Angesichts der in zahlreichen mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen nicht anerkannten allgemeinen horizontalen Drittwirkung der Grundrechte sowie der möglichen Implikationen einer solchen Drittwirkung für die Reichweite der Privatautonomie wäre dies ein sehr weitgehender Schluss, so dass die Entwicklung der Rechtsprechung abzuwarten ist. Hinzu kommt bei dem Urteil, dass die Annahme, die Effektivität der Einhaltung der Arbeitszeitvorgaben verlange zwingend ein systematisches Arbeitszeiterfassungssystem, angesichts der Offenheit der Richtlinie (die nur „erforderliche Maßnahmen“ verlangt) doch sehr weitgehend erscheint.

Im Zentrum der Rs. C-609/17<sup>42</sup> stand – neben einem Aspekt der Auslegung der RL 2003/88 über die Arbeitszeitgestaltung – die Frage, ob der Anwendungsbereich des Unionsrechts im Sinn des Art. 51 I GRCh auch dann eröffnet ist, wenn die Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit der Umsetzung von Richtlinien über im Unionsrecht enthaltene Mindestvorgaben (*in casu* in Bezug auf den Umfang des zu gewährenden Jahresurlaubs) hinausgehende Garantien vorsehen. Der Gerichtshof verneinte diese Frage: Es gehe nicht um eine unionsrechtlich geregelte Fallgestaltung, und der bloße Umstand, dass die in Frage stehende nationale Maßnahme zu einem Bereich gehöre, in welchem die Union über Zuständigkeiten verfüge, führe nicht zur Eröffnung des Anwendungsbereichs des Unionsrechts. Bei den in Frage stehenden unionsrechtlichen Vorgaben gehe es lediglich um Mindestvorschriften, und der Mindestschutz werde durch darüber hinausgehende Bestimmungen nicht berührt. Darin unterscheide sich diese Konstellation von denjenigen Fällen, in welchen den Mitgliedstaaten ein Wahlrecht oder ein Gestaltungsspielraum bei der Umsetzung eingeräumt werde.<sup>43</sup> Wenn somit das EU-Recht einen bestimmten Aspekt nicht regle und den Mitgliedstaaten keine Verpflichtungen auferlege, falle die nationale Regelung eines solchen Aspekts nicht in den Anwendungsbereich der Charta.

Das Urteil ist ein weiteres Beispiel dafür, dass es (trotz der durchaus weiten Auslegung des Art. 51 I GRCh durch den EuGH) zahlreiche Konstellationen gibt, in denen die Grundrechtecharta keine Anwendung findet. Auch illustriert das Urteil, dass nicht bereits ein lediglich loser Zusammenhang mit der Durchführung des Unionsrechts die Anwendbarkeit der Charta nach sich zieht. Vielmehr stellt es klar, dass der Anwendungsbereich des Unionsrechts in allen Konstellationen, in denen die Mitgliedstaaten über Mindestvorgaben hinausgehen, und in Bezug auf Aspekte, die nicht unionsrechtlich geregelt sind, gerade nicht eröffnet ist.

---

<sup>41</sup> S. insoweit auch schon EuGH, verb. Rs. C-569/16, C-570/16, ECLI:EU:C:2018:871 – Bauer; EuGH, Rs. C-684/16, ECLI:EU:C:2018:874 – Shimizu; EuGH, Rs. C-619/16, ECLI:EU:C:2018:872 – Kreuziger. S. auch schon EuGH, Rs. C-118/13, ECLI:EU:C:2014:1755 – Bollacke.

<sup>42</sup> EuGH, Rs. C-609/17, ECLI:EU:C:2019:981 – TSN (Große Kammer).

<sup>43</sup> S. insoweit z.B. EuGH, Rs. C-406/15, ECLI:EU:C:2017:198 – Milkova; EuGH, Rs. C-258/14, ECLI:EU:C:2017:448 – Florescu.

## VII. „Europäisches Verwaltungsrecht“

Grundlegende Aussagen über die Rechtswirkung von Richtlinien in Bezug auf vor ihrem Erlass rechtskräftig gewordene Sachverhalte sind der Rs. C-258/17<sup>44</sup> zu entnehmen: Im Zusammenhang mit der RL 2000/78<sup>45</sup> hielt der Gerichtshof fest, eine neue Rechtsnorm sei zwar nicht auf vor ihrem Inkrafttreten entstandene und endgültig erworbene Rechtspositionen anwendbar; doch finde sie auf deren künftige Wirkungen sowie auf neue Rechtspositionen Anwendung. Daher habe eine 1975 ausgesprochene und in Rechtskraft erwachsene Disziplinarerkenntnis (die u.a. zu einer fortwirkenden Rentenkürzung führte) eine endgültige Rechtslage entstehen lassen, obwohl sie unter Verstoß gegen das in der RL 2000/78 verankerte Verbot der Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung erlassen worden sei. Jedoch habe der Ablauf der Umsetzungsfrist dazu geführt, dass die Wirkungen dieser Maßnahme in den Geltungsbereich des Unionsrechts fielen; zu diesen gehöre auch die Fortzahlung der Ruhebezüge, denn die Disziplinarerkenntnis erzeuge damit auch nach Ablauf der Frist zur Umsetzung der RL 2000/78 Wirkungen. Daher sei die Kürzung der Ruhebezüge zu überprüfen, um (ab dem Zeitpunkt des Ablaufs der Umsetzungsfrist der RL 2000/78) den Betrag zu ermitteln, den der Betreffende erhalten hätte, wenn er nicht aufgrund seiner sexuellen Orientierung diskriminiert worden wäre.

Der Ansatz des Gerichtshofs impliziert eine gewisse Relativierung der Bestandskraft von Verwaltungs- und Gerichtsentscheidungen, soweit diese fortwirkende Wirkungen auch in die Gegenwart und Zukunft erzeugen und sie gegen Unionsrecht verstießen. Die Bedeutung des Urteils geht damit weit über die Ausgangssituation hinaus und betrifft letztlich alle Entscheidungen, die die Zusprechung wiederkehrender Geldleistungen zum Gegenstand haben. Nicht abschließend geklärt ist, bei welchen anderen oder weiteren Konstellationen solche künftigen Wirkungen vorliegen können; Abgrenzungsfragen dürften hier vorprogrammiert sein.

Der Rs. 620/17<sup>46</sup> lag ein Rechtsstreit zwischen einem Unternehmen und einem ungarischen Gericht zugrunde. Dabei ging es um einen Schaden, der ersterem durch die Ausübung von gerichtlichen Befugnissen unter Verkenning des Unionsrechts entstanden sei. Der EuGH bestätigte seine Rechtsprechung, wonach die Mitgliedstaaten bei Vorliegen der sonstigen Voraussetzungen auch für unionsrechtswidrige Entscheidungen von Gerichten (unter Einschluss letztinstanzlicher Entscheidungen) haften. Eine solche Haftung könne nicht dadurch ausgeschlossen werden, dass die Entscheidung bereits Rechtskraft erlangt hat. Allerdings lasse sich aus dem Unionsrecht keine allgemeine Pflicht ableiten, eine rechtskräftig gewordene gerichtliche Entscheidung rückgängig zu machen, diene die Rechtskraft doch der Rechtssicherheit. Vorbehalten bleibe jedoch der Grundsatz der Äquivalenz, so dass eine solche Pflicht gleichwohl zu bejahen sei, wenn eine Rücknahme im nationalen Recht grundsätzlich vorgesehen sei.<sup>47</sup>

---

<sup>44</sup> EuGH, Rs. C-258/17, ECLI:EU:C:2019:17 – E.B. (Große Kammer).

<sup>45</sup> RL 2000/78 über die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf, ABl. 2000 L 303, 16.

<sup>46</sup> EuGH, Rs. C-620/17, ECLI:EU:C:2019:630 – Hochtief.

<sup>47</sup> S. weiter EuGH, Rs. C-360/18, ECLI:EU:C:2019:1124 – Cargill Deutschland (Unvereinbarkeit einer Verjährungsregelung mit dem Unionsrecht wegen der Vereitelung der effektiven Geltendmachung

Die Reichweite der von den Mitgliedstaaten zu ergreifenden wirksamen Maßnahmen zur Strafverfolgung im Zusammenhang mit Mehrwertsteuerstraftaten war Gegenstand der Rs. C-310/16<sup>48</sup>. Der Gerichtshof erachtete ein Verbot von Beweismitteln wie Telefonüberwachungen, die einer vorherigen richterlichen Anordnung bedürfen, im Strafverfahren aus Gründen des Erlasses der Anordnung durch ein unzuständiges Gericht als mit dem Unionsrecht in Einklang stehend: Art. 325 I AEUV verpflichte die Mitgliedstaaten zwar, Betrugereien und sonstige gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtete rechtswidrige Handlungen mit wirksamen und abschreckenden Maßnahmen zu begegnen; das Unionsrecht enthalte aber keine Regeln über die Modalitäten der Beweiserhebung und -verwendung im Strafverfahren oder über die genauen Sanktionen (wobei aber strafrechtliche Sanktionen u.U. notwendig sein könnten, um bei schweren Fällen den Betrug wirksam und abschreckend zu bekämpfen). Im Übrigen seien – trotz der verfahrensrechtlichen und institutionellen Autonomie der Mitgliedstaaten in diesem Bereich – das Äquivalenz- und das Effektivitätsprinzip zu beachten, so dass keine systemische Gefahr bestehen dürfe, dass entsprechende Straftaten ungeahndet blieben; ggf. seien innerstaatliche Vorschriften, die diesen Vorgaben entgegenstehen, unangewandt zu lassen. Allerdings implizierten die sich aus Art. 2 EUV ergebenden Grundsätze der Gesetzmäßigkeit und der Rechtsstaatlichkeit, dass die Sanktionsgewalt grundsätzlich nicht außerhalb des gesetzlichen Rahmens ausgeübt werden dürfe. Wenn nun eine Telefonüberwachung – die einen Eingriff in Art. 7 GRCh darstelle – von einem unzuständigen Gericht angeordnet worden ist, sei diese Anordnung als gesetzlich nicht vorgesehen anzusehen, so dass das Unionsrecht ein nationales Gericht nicht verpflichten könne, von der Anwendung einer solchen Vorschrift abzusehen bzw. ein Beweisverwertungsverbot aus diesem Grund nicht anzuwenden, dies auch dann, wenn die Verwertung geeignet wäre, die Wirksamkeit der Strafverfolgung in bestimmten Fällen zu erhöhen.<sup>49</sup>

Die Tragweite des in Art. 4 III EUV verankerten Grundsatzes der loyalen Zusammenarbeit stand im Zentrum der Rs. C-391/17<sup>50</sup>: Der Gerichtshof bejahte einen Verstoß Großbritanniens gegen Art. 4 III EUV, da es den Verlust von Eigenmitteln nicht ausgeglichen habe, welcher der Union durch ein rechtswidriges Verhalten (in Bezug auf die Ausstellung von Ausfuhrbescheinigungen) von Behörden des überseeischen Hoheitsgebiets Anguilla, für das das besondere Assoziierungsregime der Art. 198 ff. AEUV gilt, entstanden war. Denn die Existenz besonderer

---

unionsrechtlich gewährleisteter Rechte); EuGH, Rs. C-676/17, ECLI:EU:C:2019:700 – Calin (grundsätzliche Vereinbarkeit mit dem Grundsatz der Effektivität und der Äquivalenz einer Ausschlussfrist für Anträge zur Wiederaufnahme einer rechtskräftigen, unter Verstoß gegen das EU-Recht ergangenen Gerichtsentscheidung, soweit eine angemessene Veröffentlichung des Urteils erfolgt war). S. ansonsten noch EuGH, Rs. C-752/18 (Deutsche Umwelthilfe/Freistaat Bayern), ECLI:EU:C:2019:1114 (Große Kammer): Die Verhängung einer Zwangshaft gegen Amtsträger, die ein Gerichtsurteil nicht vollziehen, kann nicht allein gestützt auf die effektive Wirksamkeit des Unionsrechts verhängt werden; vielmehr sind die Voraussetzungen für die Einschränkung des Grundrechts auf Freiheit zu beachten. Näher zu diesem das Umweltrecht betreffende Urteil *Epiney*, EurUP 2020 (im Erscheinen).

<sup>48</sup> EuGH, Rs. C-310/16, ECLI:EU:C:2019:30 – Dzivev.

<sup>49</sup> S. in diesem Zusammenhang zu Fragen der Vereinbarkeit mitgliedstaatlicher Beweisregelungen mit dem Unionsrecht EuGH, Rs. C-189/18, ECLI:EU:C:2019:861 – Glencore Agriculture.

<sup>50</sup> EuGH, Rs. C-391/17, ECLI:EU:C:2019:919 – Kommission/Großbritannien (Große Kammer). Ebenso EuGH, Rs. C-395/17, ECLI:EU:C:2019:918 – Kommission/Niederlande (Große Kammer).

Beziehungen im Sinne von Art. 198 I AEUV zwischen dem Vereinigten Königreich und Anguilla sei geeignet, eine spezielle Verantwortlichkeit des Vereinigten Königreichs gegenüber der Union zu begründen.<sup>51</sup>

---

<sup>51</sup> Zu Art. 4 III EUV auch EuGH, Rs. C-179/18, ECLI:EU:C:2019:111 – Rohart: Art. 4 III EUV stehe einer sozialversicherungsrechtlichen Schlechterbehandlung eines Unionsbeamten wegen der Leistung seines Pflichtwehrdienstes im Verhältnis zu einem Arbeitnehmer, der den Pflichtwehrdienst während der Tätigkeit im Inland ausübt, entgegen.