

# Die Rechtsprechung des EuGH im Jahr 2020: Europäisches Verfassungsrecht

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

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

**Astrid Epiney, Die Rechtsprechung des EuGH im Jahr 2020: Europäisches Verfassungsrecht, NVwZ 2021, S. 1345-1356.**

**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 2020, 995) – einen Überblick über wichtige grundsätzliche Urteile des *EuGH* aus dem Jahr 2020 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.

## **I. Institutionen**

### *1. Rechtsetzung*

Die Revision der sog. Entsenderichtlinie (RL 96/71) durch die RL 2018/957 stärkte den Schutz entsandter Arbeitnehmer erweiterte Möglichkeiten der Mitgliedstaaten, im Inland geltende Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen auch für entsandte Arbeitnehmer für maßgeblich sind zu erklären. In der Rs. C-620/18<sup>1</sup> wies der EuGH eine Nichtigkeitsklage Ungarns gegen diese Revision ab, wobei folgende Aspekte hervorzuheben sind:

- Die RL 2018/957 sei zutreffend auf Art. 53 I i.V.m. 62 AEUV gestützt worden: Bei der Wahl der Rechtsgrundlage sei auf objektive und gerichtlich nachprüfbare Umstände abzustellen. Hierzu gehörten insbesondere Ziel und Inhalt des Rechtsakts; zu berücksichtigen sei aber auch der rechtliche Zusammenhang, so dass bei einer Revision eines bestehenden Rechtsakts auch dessen Ziel und Inhalt einzubeziehen sei. Soweit ein Rechtsakt zwei (oder mehrere) Zielsetzungen verfolge und eine dominierend sei, sei die entsprechende Rechtsgrundlage allein heranzuziehen. Ganz allgemein sei ein Rechtsakt – soweit vorhanden – auf die spezifischere Bestimmung zu stützen. Vorliegend erlaubten es Art. 53 I i.V.m. Art. 62 AEUV, Vorschriften zur Erleichterung des freien Dienstleistungsverkehrs zu erlassen, insbesondere durch eine Koordination und den Abbau von Hemmnissen, die durch unterschiedliche Regelungen entstehen. Hierbei dürfe bzw. müsse der Unionsgesetzgeber aber auch die Verfolgung grundlegender, von der Unionsrechtsordnung anerkannter Interessen (wie Arbeitnehmerschutz und faire Wettbewerbsbedingungen) und der in Art. 9 AEUV verankerten Ziele im Blick haben,

---

\* 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> EuGH, Rs. C-620/18, ECLI:EU:C:2020:1001 – Ungarn/EP und Rat (Große Kammer); s. weitgehend parallel EuGH, Rs. C-626/18, ECLI:EU:C:2020:1000 – Polen/EP und Rat (Große Kammer).

damit die auf diese Rechtsgrundlagen gestützten Rechtsakte auch die Verfolgung solcher Interessen gewährleisten könnten. Insofern stehe die doppelte Zielsetzung der RL 2018/957 – Erleichterung des freien Dienstleistungsverkehrs und Gewährleistung gleicher Wettbewerbsbedingungen einerseits und Schutz der Rechte entsandter Arbeitnehmer andererseits – dem Rückgriff auf Art. 53 I i.V.m. Art. 62 AEUV nicht entgegen, zumal das Anliegen des Arbeitnehmerschutzes bereits in der ursprünglichen RL 96/71 verfolgt werde. Von Bedeutung sei auch, dass sich die Bedingungen im Binnenmarkt durch die sukzessiven Erweiterungen der EU ganz wesentlich modifiziert hätten. Art. 153 AEUV hätte als Rechtsgrundlage nicht herangezogen werden dürfen, da dieser nur auf den Schutz der Arbeitnehmer abziele und nicht den freien Dienstleistungsverkehr im Blick habe.

- Ein Verstoß gegen Art. 153 V AEUV – der die Regelung des Arbeitsentgelts aus den Rechtsetzungsbefugnissen ausschließt – könne schon deshalb nicht vorliegen, weil die RL 2018/957 nicht auf Art. 153 AEUV gestützt sei.
- Schließlich stehe die RL 2018/957 auch mit Art. 56 AEUV – der nicht nur durch die Mitgliedstaaten, sondern auch die Unionorgane zu beachten sei – in Einklang. Denn die Einschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs seien durch zwingende Erfordernisse des Allgemeinwohls (Arbeitnehmerschutz sowie unverfälschter Wettbewerb bzw. eine „faire Grundlage“ für den freien Dienstleistungsverkehr) gerechtfertigt. Dabei geht der Gerichtshof im Einzelnen auf die Verhältnismäßigkeit und den Gleichbehandlungsgrundsatz ein, dies unter Betonung des dem Unionsgesetzgeber gerade bei Rechtsakten, welche – wie vorliegend – politische, wirtschaftliche und / oder soziale Entscheidungen implizieren, zustehenden Gestaltungsspielraums,<sup>2</sup> der ungeachtet möglicherweise anderer Akzente in anderen Sekundärrechtsakten, wie z.B. der VO 883/2004 (Koordinierung des System sozialer Sicherheit), bestehe, stünden diese doch auf gleicher Stufe. Bemerkenswert ist, dass der EuGH ausdrücklich hervorhebt, dass sich dieser Spielraum sowohl auf das Schutzniveau sowie die Art und Tragweite der erlassenen Regelungen als auch in gewissem Umfang auf die Eruierung der sog. Grunddaten beziehe; dies ändere freilich nichts daran, dass sich der Unionsgesetzgeber auf objektive Kriterien stützen müsse, was vorliegend jedoch – wie der EuGH im Einzelnen darlegt – zu bejahen sei.

Das Urteil illustriert einmal mehr den weiten Spielraum, der dem Unionsgesetzgeber bei der Verfolgung von Allgemeininteressen einzuräumen ist, und überzeugt insoweit in jeder Hinsicht. Denn auch wenn man über die politische Opportunität der einen oder anderen Regelung trefflich streiten und unterschiedlicher Ansicht sein mag, ist die Frage des genauen Ausgleichs zwischen den Anliegen des Arbeitnehmerschutzes einerseits und dem freien

---

<sup>2</sup> Wobei der Gerichtshof wiederholt auf EuGH, Rs. C-482/17, ECLI:EU:C:2019:1035 – Tschechien/EP und Rat, verweist (wo es um die Rechtmäßigkeit der sog. Waffenrichtlinie ging, die vom Gerichtshof bejaht wurde).

Dienstleistungsverkehr andererseits letztlich im Wesentlichen eine solche der politischen Prioritäten und der Interessenabwägung, zumal – wie der EuGH auch betont – die RL 2018/957 mitnichten dazu führt, dass alle Kostenelemente der Unternehmen angeglichen würden.<sup>3</sup>

## 2. Zugang zu Dokumenten

In den Rs. C-175/18 P<sup>4</sup> und C-178/18 P<sup>5</sup> hatte sich der Gerichtshof erstmals zum Zugang zu Dokumenten zu äußern, die im Rahmen von Anträgen auf Genehmigung für das Inverkehrbringen von Produkten (konkret ging es um Arzneimittel) eingereicht worden waren (nämlich Berichte über toxikologische und klinische Prüfungen). Die Nichtigkeitsklagen der betroffenen Hersteller gegen Beschlüsse der Europäischen Arzneimittelagentur (EMA), die Dritten auf der Grundlage der VO 1049/2001 Zugang gewährt hatten, wurden auch vom EuGH abgewiesen. Hervorzuheben sind folgende Erwägungen des Gerichtshofs:

- Zwar dürfe sich ein Organ ggf. auf allgemeine Vermutungen stützen, die für bestimmte Kategorien von Dokumenten gelten, um zu entscheiden, ob die Verbreitung dieser Dokumente ganz oder teilweise durch eine oder mehrere Ausnahmen des Art. 4 VO 1049/2001 geschützt wird. Hierzu sei das Organ aber nicht verpflichtet, so dass diesem immer die Möglichkeit bleibe, eine konkrete und individuelle Prüfung der fraglichen Dokumente vorzunehmen.
- Der Zugang zu den streitigen Berichten beeinträchtige nicht die geschäftlichen Interessen der Rechtsmittelführerinnen (vgl. insoweit Art. 4 II 1. Spiegelstrich VO 1049/2001). Denn hierzu müsse dargelegt werden, inwiefern diese Interessen konkret und tatsächlich beeinträchtigt werden könnten; das Vorliegen einer Gefahr der missbräuchlichen Verwendung von Daten, die in dem betreffenden Dokument enthalten sind, müsse nachgewiesen sein, so dass ein bloßer nicht belegter Hinweis auf ein entsprechendes allgemeines Risiko einer solchen Verwendung nicht ausreiche. Vielmehr müssten genauere Angaben zu Art, Gegenstand und Tragweite der Daten gemacht werden, die aufzeigen, inwiefern die Verbreitung der fraglichen Daten die geschäftlichen Interessen der Betroffenen konkret und bei vernünftiger Betrachtung absehbar beeinträchtigen könnten. Dies sei in den vorliegenden Fällen nicht geschehen, zumal die zugänglich gemachten Dokumente in Teilen geschwärzt worden seien.

---

<sup>3</sup> S. zum Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit EuGH, Rs. C-316/19, ECLI:EU:C:2020:1030 – Kommission/Slowenien (Große Kammer), wo der Gerichtshof einen Verstoß Sloweniens gegen Art. 4 III EUV (sowie spezifische, die Archive der EZB betreffende Bestimmungen) feststellte, da einseitig eine Beschlagnahme von Dokumenten angeordnet worden war, die mit der Erfüllung der Aufgaben des ESZB und des Eurosystems zusammenhängen, und nach der Beschlagnahme keine loyale Zusammenarbeit mit der EZB erfolgt sei. Zu den Institutionen noch EuGH, Rs. C-92/18, ECLI:EU:C:2020:506 – Frankreich/EP (keine Verletzung des Vertrages durch die Ausübung der Haushaltsbefugnisse des EP im Rahmen einer zusätzlichen Sitzung in Brüssel statt in Straßburg).

<sup>4</sup> EuGH, verb. Rs. C-175/18 P, ECLI:EU:C:2020:23 – PTC Therapeutics International.

<sup>5</sup> EuGH, verb. Rs. C-178/18 P, ECLI:EU:C:2020:24 – MSD Animal Health Innovation.

- Art. 4 III Uabs. 1 VO 1049/2001, wonach der Zugang zu Dokumenten zum Schutz eines Entscheidungsprozesses verweigert werden könne, sei nicht einschlägig, da die Verfahren zur Genehmigung im konkreten Fall bereits abgeschlossen gewesen seien.

Der Gerichtshof bestätigt in seinem Urteil die enge Auslegung der Ausnahmen des Art. 4 VO 1049/2001, dies allerdings unter gleichzeitiger Aufrechterhaltung seines Ansatzes, wonach auch „allgemeine Vermutungen“ des Vorliegens der Ausnahmen bei bestimmten Kategorien von Dokumenten zum Zuge kommen dürften (womit eine konkrete und individuelle Prüfung der Beeinträchtigung der geltend gemachten Interessen nicht mehr notwendig ist). Aufgeworfen wird damit die Frage, ob der Zugang im Falle eines zulässigen Rückgriffs auf eine solche allgemeine Vermutung verweigert werden könnte, während er bei einer konkreten und individuellen Prüfung gewährt würde oder gar werden müsste. Deutlich wird damit einmal mehr, dass der Ansatz des Gerichtshofs, in gewissen Konstellationen den Rückgriff auf solche allgemeinen Vermutungen zuzulassen, wenig kohärent erscheint, zumal er die Gefahr mit sich bringt, dass das Regel-Ausnahme-Verhältnis wieder zuungunsten des Zugangs umgedreht wird.<sup>6</sup>

## II. Vorrang des Unionsrechts

Nach Art. 72 AEUV berührt Titel V des AEUV (Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts) nicht die Wahrnehmung der Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und den Schutz der inneren Sicherheit. Obwohl sich Polen, Ungarn und Tschechien auf diese Bestimmung beriefen, stellte der EuGH in den verb. Rs. C-715/17, C-718/17 und C-719/17<sup>7</sup> einen Verstoß dieser Mitgliedstaaten gegen die 2015 erlassenen Beschlüsse des Rates zur Umsiedlung von internationalen Schutz beantragenden Personen fest.<sup>8</sup> Art. 72 AEUV sei als Ausnahmebestimmung eng auszulegen und verleihe den Mitgliedstaaten nicht die Befugnis, von den Bestimmungen des Unionsrechts durch die bloße Berufung auf die Interessen, die mit der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und dem Schutz der inneren Sicherheit verbunden sind, abzuweichen. Vielmehr seien die Mitgliedstaaten verpflichtet nachzuweisen, dass die Inanspruchnahme der in dieser Bestimmung vorgesehenen Ausnahme notwendig ist, damit sie ihre Zuständigkeiten in diesen Bereichen wahrnehmen können. Die in Frage stehenden Beschlüsse hielten aber selbst fest, dass

<sup>6</sup> Zur VO 1049/2001 noch EuGH, Rs. C-576/19 P, ECLI:EU:C:2020:873 – Intercept Pharma (Ausnahmen zum Schutz von Gerichtsverfahren und geschäftlichen Interessen); EuGH, Rs. C-560/18 P, ECLI:EU:C:2020:330 – Izba (kein Fortbestand eines Rechtsschutzinteresses wegen inzwischen erfolgter Verbreitung des Dokuments, kein Rechtsschutzinteresse wegen der nur hypothetischen Möglichkeit einer Schadensersatzklage); EuGH, Rs. C-612/18 P, ECLI:EU:C:2020:223 – ClientEarth/Kommission (Ausnahmetatbestand des Schutzes der internationalen Beziehungen).

<sup>7</sup> EuGH, verb. Rs. C-715/17, C-718/17, C-719/17, ECLI:EU:C:2020:257 – Kommission/Polen, Ungarn und Tschechien.

<sup>8</sup> Der EuGH hatte die Klagen der Slowakei und Ungarns gegen die auf Art. 78 III AEUV gestützte vorläufige obligatorische Regelung zur Umsiedlung von Asylbewerbern abgewiesen, vgl. EuGH, verb. Rs. C-643/15, C-647/15, ECLI:EU:C:2017:631 – Slowakei und Ungarn/Rat.

der nationalen Sicherheit und der öffentlichen Ordnung während des Umsiedlungsverfahrens Rechnung getragen werden solle, so dass der Unionsgesetzgeber Art. 72 AEUV beachtet habe. Im Übrigen stehe den Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit der Frage nach dem Vorliegen einer Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung zwar ein gewisser Gestaltungsspielraum zu, und es dürfe sowohl gegenwärtigen als auch potentiellen Bedrohungen Rechnung getragen werden. Jedoch müssten sich die Behörden in jedem Fall aufgrund einer Einzelfallprüfung auf übereinstimmende, objektive und eindeutige Indizien stützen, dass der betreffende Antragsteller eine solche Gefahr darstellen könne. Allein zu Zwecken der Generalprävention und ohne Nachweis eines unmittelbaren Zusammenhangs mit einem Einzelfall könne sich ein Mitgliedstaat nicht auf Art. 72 AEUV berufen, um eine Anpassung oder gar eine Beendigung der Erfüllung seiner Verpflichtungen aus den Umsiedlungsbeschlüssen zu rechtfertigen. Weiter könne auch das angebliche Nichtfunktionieren der in Rede stehenden Umsiedlungsmaßnahmen die Nichtbeachtung der Beschlüsse nicht begründen. Wenn nämlich jeder Mitgliedstaat auf der Grundlage seiner eigenen Einschätzung der Ineffektivität oder des Nichtfunktionierens des Mechanismus‘ diesem die Beachtung verweigern dürfte, würde das den Umsiedlungsbeschlüssen inhärente Ziel der Solidarität sowie der verbindliche Charakter dieser Rechtsakte beeinträchtigt.<sup>9</sup>

Das Urteil ist insbesondere in zweierlei Hinsicht von grundsätzlicher Bedeutung:

- Zunächst stellt es klar, dass der «Vorbehalt» in Art. 72 AEUV keine generelle «Bereichsausnahme» darstellt, welche die Kompetenzen der Union beschränken könnte oder Handhabe böte, um sich Verpflichtungen aus dem EU-Recht zu entziehen. Vielmehr kann dieser Vorschrift nur entnommen werden, dass es den Mitgliedstaaten weder durch die Rechtsetzung noch die Rechtsanwendung verunmöglicht werden darf, die öffentliche Ordnung und die innere Sicherheit zu gewährleisten. Ob dies der Fall ist, ist im Einzelfall zu beurteilen. Soweit – was die Regel sein wird – es um Gefährdungen der öffentlichen Ordnung und Sicherheit aufgrund des Verhaltens von Personen geht, muss diese Gefährdung individuell aufgrund konkreter Anhaltspunkte aufgezeigt werden; nicht statthaft sind somit Erwägungen, die pauschal aufgrund der Anwesenheit einer bestimmten Anzahl von Ausländern auf eine solche Gefährdung schließen. Weiter unterliegt auch die Berufung auf Art. 72 AEUV einer Kontrolle durch den EuGH, woran auch der den Mitgliedstaaten eingeräumte Gestaltungsspielraum nichts ändert. Damit wendet der Gerichtshof hier strukturell parallele Grundsätze an wie im Rahmen der Grundfreiheiten, wobei die Kriterien und der Spielraum der Mitgliedstaaten im Rahmen des Art. 72 AEUV und den betreffenden Beschlüssen etwas weniger streng bzw. weiter ausfallen könnten als bei der Frage nach der Rechtfertigung von Eingriffen in die

---

<sup>9</sup> Aus prozessualer Sicht wies der Gerichtshof darüber hinaus noch darauf hin, dass die Klage trotz der (aufgrund des zeitlichen Ablaufs bestehenden) Unmöglichkeit, den behaupteten Vertragsverletzungen abzuwehren, zulässig sei, denn an der Feststellung einer Vertragsverletzung könne gleichwohl ein grundsätzliches Interesse bestehen (z.B. weil wichtige unionsrechtliche Fragen aufgeworfen werden), ganz abgesehen davon, dass die Kommission kein Interesse bei der Klageerhebung nachweisen müsse.

Grundfreiheiten. Dass der Begriff der öffentlichen Ordnung und Sicherheit im Unionsrecht je nach Kontext und Zielsetzung der Bestimmung, in welcher er verwendet wird, unterschiedlich ausgelegt werden kann, hat der Gerichtshof auch in anderem Zusammenhang bestätigt: So hielt er in den verb. Rs. C-381/18, C-382/18<sup>10</sup> unter ausführlicher Bezugnahme auf den Wortlaut, den Kontext, die Entstehungsgeschichte sowie die Zielsetzung der RL 2003/86 (Familienzusammenführung für Drittstaatsangehörige) fest, der Begriff der öffentlichen Ordnung und Sicherheit sei im Rahmen der RL 2003/86 anders als im Rahmen der RL 2004/38 (Unionsbürgerrichtlinie) auszulegen: So könne – im Gegensatz zur Rechtslage auf der Grundlage der RL 2004/38 – unter Umständen das bloße Vorliegen einer strafrechtlichen Verurteilung für die Annahme des Bestehens einer Gefährdung der öffentlichen Ordnung im Sinn der RL 2003/86 ausreichen, ohne dass es erforderlich wäre, eine tatsächliche, gegenwärtige und hinreichend schwere Gefährdung festzustellen, die ein Grundinteresse der Gesellschaft des betreffenden Mitgliedstaats berührt. Allerdings weist der Gerichtshof auch hier auf die Notwendigkeit der Einzelfallprüfung und der Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes hin.

- Bemerkenswert sind sodann die Ausführungen des EuGH zum in Art. 80 AEUV auch explizit verankerten Solidaritätsgrundsatz: Ausdrücklich hebt er hervor, die Mitgliedschaft in der EU impliziere bedeutende Verantwortlichkeiten und die Zustimmung zu Werten und Grundsätzen, die der Rechtsordnung der EU inhärent seien. Zu diesen Grundsätzen zählt er auch das Solidaritätsprinzip, das somit offenbar einen allgemeinen Rechtsgrundsatz darstellt und damit auch Rechtswirkungen entfaltet, die allerdings präzisierungsbedürftig sind und in den verschiedenen Bereichen unterschiedlich ausfallen. Jedenfalls lässt sich aus dem Prinzip aber eine gegenseitige Pflicht zur Rücksichtnahme ableiten. Darüber hinaus deuten die Formulierungen des Gerichtshofs – ohne dass er dies ausdrücklich entscheiden musste, da er sich auf das positive Sekundärrecht beziehen konnte – darauf hin, dass sich zumindest in gewissen Konstellationen auch weitergehende Verpflichtungen aus dem Solidaritätsprinzip ableiten lassen, welche die Mitgliedstaaten zum Handeln oder Unterlassen verpflichten.<sup>11</sup>

In den verb. Rs. C-924/19 PPU, C-925/19 PPU<sup>12</sup> hielt der EuGH im Zusammenhang mit verschiedenen Auslegungsfragen der RL 2008/115 (Rückführungsrichtlinie) u.a.<sup>13</sup> fest, der Grundsatz des Vorrangs des Unionsrechts i.V.m. Art. 47 GRCh verpflichte ein nationales

---

<sup>10</sup> EuGH, verb. Rs. C-381/18, C-382/18, ECLI:EU:C:2019:1072 – G.S. und V.G.

<sup>11</sup> Zum Solidaritätsprinzip im Rahmen der Koordinierung der Systeme sozialer Sicherheit EuGH, verb. Rs. C-262/18 P, C-271/18 P, ECLI:EU:C:2020:450 – Kommission/Dovera (Große Kammer).

<sup>12</sup> EuGH, verb. Rs. C-924/19 PPU und C-925/19 PPU, ECLI:EU:C:2020:367 – UFMS (Große Kammer).

<sup>13</sup> Darüber hinaus betonte der Gerichtshof, die Verwahrung in einer Transitzone (die durch Ungarn eingerichtet worden war) sei als Haft im Sinne der RL 2008/115 einzustufen, da die Bewegungsfreiheit der Betroffenen nicht nur eingeschränkt, sondern letztlich aufgehoben werde und eine Isolation von der übrigen Bevölkerung erfolge. Der Gerichtshof setzte sich sodann ausführlich mit der Tragweite der Voraussetzungen für eine Inhaftnahme soweit die Aufrechterhaltung der Haft auseinander.

Gericht, sich auch bei Fehlen innerstaatlicher Vorschriften, die einen gerichtlichen Zugang vorsehen, für zuständig zu erklären, um eine gerichtliche Überprüfung der Rechtmäßigkeit einer behördlichen Entscheidung zu erwirken, mit der die Inhaftierung von Personen, die internationalen Schutz verlangen, überprüft wird; ggf. müsse das Gericht auch die Freilassung der Betroffenen anordnen. Zwar zwingt das Unionsrecht die Mitgliedstaaten grundsätzlich nicht dazu, zur Durchsetzung von sich aus dem EU-Recht ergebenden Rechten neue Rechtsbehelfe zu schaffen, um den Schutz der dem Einzelnen aus dem Unionsrecht erwachsenden Rechte zu gewährleisten; etwas anderes gelte jedoch, wenn es nach dem System der betreffenden nationalen Rechtsordnung keinen Rechtsbehelf gebe, mit dem zumindest inzident die Wahrung der den Einzelnen aus dem Unionsrecht erwachsenden Rechte gewährleistet werden könnte, oder wenn die einzige Möglichkeit für den Einzelnen, Zugang zu einem Gericht zu erlangen, darin bestünde, eine Rechtsverletzung begehen zu müssen.<sup>14</sup> Zudem seien Gerichte als mitgliedstaatliche Organe verpflichtet, nationale Vorschriften, die einer unionsrechtlichen Regelung, welche (wie Art. 47 GRCh) unmittelbare Wirkung entfaltet, widersprechen, unangewandt zu lassen.<sup>15</sup> Dieser Ansatz erscheint mit Blick auf die Effektivität des gerichtlichen Rechtsschutzes und der Durchsetzung der Rechte der Einzelnen zwingend; er impliziert letztlich, dass sich Einzelne – unabhängig von der Eröffnung eines Rechtsweges – an nationale Gerichte wenden können, um ihre unionsrechtlich gewährleisteten Rechte durchzusetzen.

In engem Zusammenhang mit den verb. Rs. C-715/17, C-718/17 und C-719/17 sowie den verb. Rs. C-924/19 PPU, C-925/19 PPU steht die Rs. C-808/18<sup>16</sup>, in welcher der EuGH u.a. feststellte, das Unionsrecht stehe einer Abschiebung illegal im Land befindlicher Personen ohne Prüfung des Einzelfalls entgegen. Eine solche Regelung sei insbesondere nicht mit der RL 2008/115 (Rückführungsrichtlinie) vereinbar, da die in dieser gewährleisteten Garantien (z.B. auf einen Rechtsbehelf) nicht beachtet würden und die Gefahr einer unions- und völkerrechtswidrigen Zurückweisung bestehe.<sup>17</sup>

In der Rs. C-211/19<sup>18</sup> hielt der EuGH fest, die RL 2003/88 (Arbeitszeitrichtlinie) gelte grundsätzlich und ungeachtet der besonderen Charakteristika auch für Tätigkeiten in den Bereichen Gesundheit, Sicherheit und öffentliche Ordnung; dies gelte jedoch dann nicht, wenn

<sup>14</sup> S. insoweit schon EuGH, Rs. C-432/05, ECLI:EU:C:2007:163 – Unibet; EuGH, Rs. C-583/11 P, ECLI:EU:C:2013:625 – Inuit Tapiriit; EuGH, Rs. C-234/17, ECLI:EU:C:2018:853 – XC u.a.

<sup>15</sup> S. insoweit auch schon EuGH, Rs. C-573/17, ECLI:EU:C:2019:530 – Popławski; EuGH, verb. Rs. C-585/18, C-624/18, C-625/18, ECLI:EU:C:2019:982 – A.K. u.a.

<sup>16</sup> EuGH, Rs. C-808/18, ECLI:EU:C:2020:1029 – Kommission/Ungarn (Große Kammer).

<sup>17</sup> Damit stellte der Gerichtshof – wie letztlich schon in den verb. Rs. C-924/19 PPU, C-925/19 PPU – klar, dass die sog. Transitlager, die Ungarn in Grenznähe eingerichtet hatte und welche ohne jegliche Infrastruktur waren, so dass den dorthin verbrachten Personen keine andere Möglichkeit verblieb, als das Land zu verlassen, gegen Unionsrecht verstoßen. Ungarn hat diese Lager inzwischen geschlossen, und die neuen Regeln sehen vor, dass Schutzsuchende nicht mehr an der Grenze zu Serbien Asyl beantragen können, sondern in Ungarns Botschaften in Belgrad oder Kiew vorstellig werden müssen. Dort können sie eine Absichtserklärung auf Stellung eines Asylantrags einreichen. Dann bekommen sie möglicherweise einmalig die Erlaubnis, nach Ungarn einzureisen. Gegen diese Regeln hat die EU-Kommission im Oktober 2020 ein neues Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet, weil der Zugang zum Asylverfahren nicht gewährleistet sei.

<sup>18</sup> EuGH, Rs. C-211/19, ECLI:EU:C:2020:344 – Keszenléti Rendőrség.

außergewöhnliche Ereignisse (wie Natur- oder Technologiekatastrophen, Attentate oder schwere Unglücksfälle) aufgrund ihrer Schwere und ihres Ausmaßes Maßnahmen erforderten, die zum Schutz des Lebens, der Gesundheit und der Sicherheit des Gemeinwesens unerlässlich seien und deren ordnungsgemäße Durchführung in Frage gestellt wäre, wenn alle Vorschriften der RL 2003/88 beachtet werden müssten. Denn in solchen Fällen sei dem Ziel des Schutzes der Bevölkerung absoluter Vorrang einzuräumen, so dass die Vorschriften der RL 2003/88 vorübergehend außer Acht gelassen werden könnten.

Das Urteil ist über die konkrete Konstellation (es ging um an der Außengrenze eingesetzte Bereitschaftspolizei) von grundsätzlicher Bedeutung: Es bestätigt den Vorrang des Unionsrechts auch in Konstellationen, in welchen seine Anwendung auf gewisse Schwierigkeiten stoßen kann. Gleichzeitig lässt es aber auch diejenigen Fallgestaltungen erkennen, in welchen – trotz fehlender konkreter Hinweise im Unionsrecht – Ausnahmen gleichwohl anerkannt werden, nämlich bei Gefahren für Leben, Gesundheit und Sicherheit des Gemeinwesens und der Bevölkerung. Letztlich geht es dabei wohl um eine Art ungeschriebene Notstandsklausel, womit auch deutlich wird, dass es hier um absolute Ausnahmekonstellationen geht, welche nur angenommen werden können, wenn keine anderen Mittel zur Abwendung der entsprechenden Gefahren ersichtlich sind. Dieser Grundgedanke dürfte auf das gesamte Unionsrecht übertragen werden können.

### III. Grundrechtsschutz

#### 1. Persönlichkeitsrechte

Nachdem der EuGH in der Rs. C-362/14<sup>19</sup> die Datenübermittlung in die USA nach den Grundsätzen des *safe harbor* für nicht mit der RL 95/46 (Datenschutzrichtlinie) in Einklang stehend angesehen und die entsprechende Entscheidung der Kommission für nichtig erklärt hatte, erteilte den Nachfolgebeschluss 2016/1250, mit welchem die Kommission die Angemessenheit des Datenschutzniveaus in den USA aufgrund des im Anschluss an die Rs. C-362/14 eingerichteten sog. *privacy shield* feststellte, dasselbe Schicksal: Die Ungültigerklärung dieses Beschlusses in der Rs. C-311/18<sup>20</sup> beruht im Wesentlichen auf parallelen Erwägungen wie in der Rs. 362/14 (wobei der Gerichtshof vorliegend auf die VO 2016/679, Datenschutzgrundverordnung, abstellt):<sup>21</sup> Auch auf der Grundlage des neuen Beschlusses

---

<sup>19</sup> EuGH, Rs. C-362/14, ECLI:EU:C:2015:650 – Schrems I.

<sup>20</sup> EuGH, Rs. C-311/18, ECLI:EU:C:2020:559 - Schrems II (Große Kammer).

<sup>21</sup> Die DSGVO finde auf eine zu gewerblichen Zwecken erfolgende grenzüberschreitende Übermittlung personenbezogener Daten zwischen Privaten Anwendung, auch wenn die Daten bei ihrer Übermittlung oder im Anschluss daran von den Behörden des betreffenden Drittlands für Zwecke der öffentlichen Sicherheit, der Landesverteidigung und der Sicherheit des Staates verarbeitet werden können. Insbesondere betreffe Art. 4 II EUV, wonach innerhalb der Union die nationale Sicherheit in die alleinige Verantwortung der einzelnen Mitgliedstaaten fällt, ausschließlich die EU-Mitgliedstaaten. Auch die Ausnahmen des Art. 2 II VO 2016/679 – die eng auszulegen seien – seien nicht einschlägig. Bei den in Art. 2 II lit. a, b und d VO



werde den Erfordernissen der nationalen Sicherheit, des öffentlichen Interesses und der Einhaltung des amerikanischen Rechts letztlich allgemein Vorrang eingeräumt. Insbesondere verstießen die vorgesehenen Überwachungsprogramme gegen Art. 7, 8 GRCh, da der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nicht beachtet sei. Es sei nämlich jedenfalls in Bezug auf bestimmte Überwachungsprogramme nicht erkennbar, dass für den Datenzugriff Einschränkungen bestünden. Auch stünden den Betroffenen keine ausreichenden Rechtsschutzmöglichkeiten zur Verfügung (womit der Wesensgehalt des Art. 47 GRCh verletzt werde), woran auch die durch den *privacy shield* eingerichtete Ombudsstelle nichts ändere. Allerdings seien die im Beschluss 2010/87 vorgesehenen Standardvertragsklauseln zulässig. Denn in Bezug auf das erforderliche Schutzniveau dürfe ein Verantwortlicher oder ein Auftragsverarbeiter, falls kein gemäß Art. 45 III VO 2016/679 ergangener Angemessenheitsbeschluss vorliegt, personenbezogene Daten in ein Drittland übermitteln, wenn er „geeignete Garantien“ vorgesehen hat und den betroffenen Personen „durchsetzbare Rechte und wirksame Rechtsbehelfe“ zur Verfügung stehen, wobei die geeigneten Garantien u.a. in von der Kommission erlassenen Standarddatenschutzklauseln bestehen könnten. Diese geeigneten Garantien, durchsetzbaren Rechte und wirksamen Rechtsbehelfe müssten gewährleisten, dass die Rechte der Betroffenen ein Schutzniveau erreichen, das dem in der EU durch die VO 2016/679 (die im Licht der GRCh auszulegen sei) garantierten Niveau der Sache nach gleichwertig sei. Hierfür seien nicht nur die vertraglichen Regelungen, sondern auch die gesetzlichen Vorgaben betreffend den Zugriff der Behörden des Drittstaates auf diese Daten zu berücksichtigen. Der Umstand, dass solche Standarddatenschutzklauseln, welche (nur) vertraglich vereinbart sind, die Behörden eines Drittstaates, in den die Daten übermittelt werden, nicht binden, sei somit nicht ausschlaggebend; vielmehr komme es darauf an, ob der Beschluss wirksame Mechanismen enthält, die gewährleisten könnten, dass das vom Unionsrecht verlangte Schutzniveau eingehalten wird und dass gestützt auf solche Klauseln Übermittlungen personenbezogener Daten ausgesetzt oder verboten werden (wozu Datenübermittler und Aufsichtsbehörden verpflichtet seien), wenn gegen diese Klauseln verstoßen wird oder ihre Einhaltung unmöglich ist. Der Beschluss 2010/87 enthalte solche Mechanismen, insbesondere durch gewisse Prüf- und Informationspflichten der Beteiligten, wie der Gerichtshof im Einzelnen darlegt.

Das Urteil ist – entgegen manchen Berichten – in erster Linie wegen seiner Ausführungen zu den Standarddatenschutzklauseln von großer Bedeutung, mit welchen klargestellt wurde, dass solche Klauseln durchaus ein angemessenes Schutzniveau zu gewährleisten vermögen, wenn der Gerichtshof hier auch strenge Anforderungen formuliert. Offen bleibt allerdings die Frage, ob solche vertraglichen Abmachungen genügen können, wenn in einem Drittstaat die öffentlichen Behörden Zugriff auf solche Daten erlangen können, ohne dass ein der VO

---

2016/679 genannten Ausnahmen handle es sich um spezifische Tätigkeiten staatlicher Stellen, die mit den Tätigkeitsbereichen von Privatpersonen nichts zu tun hätten.

2016/679 gleichwertiges Schutzniveau existiert. In einer solchen Konstellation können nämlich vertragliche Klauseln an sich nie einen angemessenen Schutz gewährleisten, soweit die Rechtsordnung des betroffenen Staates sie unterlaufen kann, was häufig der Fall sein wird. Letztlich müssen somit die Garantien im Drittstaat denjenigen der Datenschutzgrundverordnung gleichwertig sein, was auch für Datenübermittlungen durch Private gilt. In der Sache ist diese Gleichwertigkeit nur gegeben, soweit der Zugriff auf Personendaten durch klare Kriterien begrenzt und eine unabhängige gerichtliche Kontrolle gewährleistet ist, womit die EU-Standards auch für Übermittlungen in Drittstaaten gelten und damit extraterritorial für zahlreiche andere Staaten Standards setzen, ohne deren Beachtung Datenübermittlungen unzulässig sind.

Die Reichweite des Rechts auf einen wirksamen Rechtsbehelf gegen die Anordnung der Übermittlung von Informationen stand im Zentrum der verb. Rs. C-245/19, C-246/19<sup>22</sup>, dies vor dem Hintergrund, dass nach Art. 79 VO 2016/679 (Datenschutzgrundverordnung) der Verantwortliche für eine Datenverarbeitung über einen geeigneten Rechtsbehelf verfügen muss, um die Verletzung der Vorgaben der VO 2016/679 geltend machen zu können. Der Gerichtshof präzisierte, dass es zum Wesensgehalt dieses auch in Art. 47 GRCh gewährleisteten Rechts u.a. gehöre, dass der Rechteinhaber nicht gezwungen werden dürfe, gegen eine Regel oder Rechtspflicht zu verstoßen und der sich damit verbundenen Sanktion auszusetzen. Daher stehe eine nationale Rechtsvorschrift, die dem Informationsinhaber (z.B. eine Bank, die über personenbezogene Daten ihrer steuerpflichtigen Kunden verfügt) gegen die Anordnung der Übermittlung von Informationen im Rahmen der Amtshilfe einen Rechtsbehelf verwehrt, nicht in Einklang mit diesen unionsrechtlichen Vorgaben. Hingegen seien ein Steuerpflichtiger, gegen den in einem anderen Mitgliedstaat eine Untersuchung läuft, sowie Dritte nicht Adressaten einer solchen Entscheidung, so dass hier ein Rechtsbehelf ausgeschlossen werden dürfe, soweit diese eine solche Maßnahme inzident überprüfen lassen könnten (so z.B. im Rahmen eines Rechtsbehelfs gegen eine Steuernachforderung). Im Übrigen sei ein solcher Ausschluss zur Verfolgung des Ziels der Bekämpfung internationalen Steuerbetrugs und internationaler Steuerhinterziehung geeignet und erforderlich.<sup>23</sup>

In der Rs. C-511/18 u.a.<sup>24</sup> führte der EuGH seine Rechtsprechung<sup>25</sup> zur (Un-) Zulässigkeit der Vorratsdatenspeicherung fort, wobei die Vereinbarkeit verschiedener in Frankreich und Belgien vorgesehener Regelungen über die Speicherung von Kommunikationsdaten, IP-Adressen und Bewegungsdaten mit Art. 15 IRL 2002/58 (Datenschutzrichtlinie im Bereich der elektronischen Kommunikation) in Frage stand. Eine allgemeine und anlasslose Datenspeicherung zu präventiven Zwecken stehe zwar nicht mit Art. 7, 8 GRCh in Einklang, doch könne eine hoheitliche Verpflichtung zur massenhaften Kommunikationsdatenspeicherung (unter Einschluss der Identität der Nutzer) sowie von IP-Adressen bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen den Anforderungen des Unionsrechts entsprechen. Sehe sich der betreffende Mitgliedstaat aufgrund konkreter Indizien einer

<sup>22</sup> EuGH, verb. Rs. C-245/19, C-246/19, ECLI:EU:C:2020:795 – Luxemburg/B u.a. (Große Kammer).

<sup>23</sup> Zur Datenschutzgrundverordnung auch EuGH, Rs. C-61/19, ECLI:EU:C:2020:901 – Orange Romania: Eine wirksame Einwilligung in die Verarbeitung personenbezogener Daten sei nicht nachgewiesen, wenn der für die Verarbeitung Verantwortliche ein entsprechendes Kästchen vorangekreuzt hat, wenn der Betroffene über die Möglichkeit irreführt wird, den Vertrag auch bei Verweigerung der Datenverarbeitung abzuschließen, oder wenn seine freie Entscheidung beeinträchtigt wird, indem ein zusätzliches Formular im Falle einer Weigerung verlangt wird.

<sup>24</sup> EuGH, verb. Rs. C-511/18, C-512/18, C-520/18, ECLI:EU:C:2020:791 – La Quadrature du Net (Große Kammer).

<sup>25</sup> Vgl. EuGH, Rs. C-293/12, ECLI:EU:C:2014:238 – Digital Rights Ireland; EuGH, Rs. C-203/15, ECLI:EU:C:2016:970 – Tele2 Sverige.

ernsthaften Bedrohung seiner nationalen Sicherheit – welche nach Art. 4 II EUV in der Verantwortung der Mitgliedstaaten liege und deren Bedeutung daher diejenige der übrigen in Art. 15 I RL 2002/58 erwähnten Ziele (insbesondere der Kriminalitätsbekämpfung im Allgemeinen) übersteige, so dass im Vergleich auch schwerere Grundrechtseingriffe gerechtfertigt werden könnten – ausgesetzt (wobei der EuGH insbesondere auf Terrorismus und andere schwere Kriminalität hinweist), könne eine Verpflichtung zur großflächigen Speicherung von Internet- und Telekommunikationsdaten sowie der darauf erfolgende (gezielte) staatliche Zugriff verhältnismäßig sein.<sup>26</sup> Darüber hinaus könnten auch die Anliegen der Bekämpfung schwerer Kriminalität und die Verhütung schwerer Bedrohungen der öffentlichen Sicherheit angeführt werden, um eine gezielte Vorratsdatenspeicherung von Verkehrs- und Standortdaten anhand von Kategorien von Personen zu rechtfertigen, wobei die Kriterien objektiv und nicht diskriminierend ausgestaltet sein müssten. Mit denselben Zielsetzungen dürfe auch eine allgemeine und unterschiedslose Vorratsspeicherung von IP-Adressen (angesichts ihrer Bedeutung für die Verfolgung von über das Internet begangene Straftaten) und der die Identität der Nutzer elektronischer Kommunikationsmittel betreffenden Daten (ohne dass die Verbindung zur Kommunikation hergestellt werden kann) angeordnet werden. Jedenfalls sei die Speicherung aber auf das absolut Notwendige zu beschränken (auch und gerade in zeitlicher Hinsicht), und das Vorliegen der erwähnten Voraussetzungen müsse gerichtlich überprüft werden können. Darüber hinaus sei auch eine Überwachung in Echtzeit in Bezug auf bestimmte Personen zulässig, allerdings nur unter engen Voraussetzungen, so insbesondere das Vorliegen eines konkreten Verdachts auf terroristische Aktivitäten, und unter der Voraussetzung einer vorherigen gerichtlichen Kontrolle.

Das Urteil knüpft an die bisherige Rechtsprechung des Gerichtshofs zum Thema an, enthält aber auch einige Präzisierungen. So ist eine allgemeine Vorratsdatenspeicherung von Kommunikations- und Standortdaten von vornherein nur bei Vorliegen ganz besonderer Umstände zulässig, nämlich einer ernsthaften und konkreten Bedrohung der nationalen Sicherheit, der der Gerichtshof angesichts des Art. 4 II EUV eine besondere Bedeutung beimisst. Soweit hingegen «nur» die IP-Adressen sowie die Identität der Nutzer der Kommunikationsmittel betroffen sind, können weitere Zielsetzungen – nämlich die Bekämpfung schwerer Kriminalität und die Verhütung schwerer Bedrohungen der öffentlichen Sicherheit – die Anordnung einer allgemeinen und unterschiedslosen Vorratsdatenspeicherung rechtfertigen, was der Gerichtshof letztlich mit einer Abwägung der involvierten Interessen begründet. Jedenfalls erschließt sich auch auf der Grundlage dieses Ansatzes, dass unter

---

<sup>26</sup> S. in diesem Zusammenhang auch EuGH, Rs. C-623/17, ECLI:EU:C:2020:790 – Privacy International (Große Kammer), in welcher der Gerichtshof auf der Linie des angezeigten Urteils bestätigt, dass es nicht mit Art. 15 I RL 2002/58 in Einklang stehe, wenn eine nationale Regelung es einer staatlichen Stelle gestattet, zur Wahrung der nationalen Sicherheit den Betreibern elektronischer Kommunikationsdienste vorzuschreiben, den Sicherheits- und Nachrichtendiensten allgemein und unterschiedslos Verkehrs- und Standortdaten zu übermitteln. Dies gehe über das für die Verfolgung der angestrebten Zielsetzungen Notwendige hinaus, da sich die Übermittlungspflicht auf alle Personen beziehe, ohne dass es darauf ankäme, ob sie durch ihr Verhalten z.B. die nationale Sicherheit gefährden.

«normalen» Umständen bzw. soweit nicht die Verfolgung der erwähnten Zielsetzungen in Frage steht, von der Unverhältnismäßigkeit einer Pflicht zur allgemeinen und unterschiedslosen Vorratsdatenspeicherung auszugehen ist. Auch wenn der Gerichtshof nur die Verfolgung bestimmter Zielsetzungen für gewisse Vorratsdatenspeicherungen als zulässig erachtet und die Glaubhaftmachung der insgesamt strengen Voraussetzungen (welche implizieren, dass eine im Ergebnis zeitlich unbefristete allgemeine Vorratsdatenspeicherung nicht mit Art. 7, 8 GRCh in Einklang steht) verlangt, dürfte den Mitgliedstaaten (sowie der Union, denn die Erwägungen des Gerichtshofs sind auch für den Unionsgesetzgeber maßgeblich) ein gewisser Gestaltungsspielraum eröffnet sein. Dessen ungeachtet illustriert das Urteil jenseits des Schutzes des Wesensgehalts der Grundrechte (der durch die Vorratsdatenspeicherung – soweit sie sich «nur» auf Kommunikationsdaten und nicht die Inhalte der Kommunikation bezieht – nicht betroffen ist), dass sich auch im Zuge der Abwägung der widerstreitenden Interessen und aus dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz quasi «absolute» Schranken eines Eingriffs in die betroffenen Grundrechte ableiten lassen.

## 2. Tätigkeit zivilgesellschaftlicher Organisationen

Die ungarischen Regelungen betreffend diverse Registrierungs-, Melde- und Offenlegungspflichten für zivilgesellschaftliche Organisationen, die ausländische Unterstützung in einer einen bestimmten Schwellenwert überschreitenden Höhe erhalten, stehen nicht mit dem Unionsrecht in Einklang, so der EuGH in der Rs. C-78/18<sup>27</sup>. Die in Frage stehenden Maßnahmen stellten zunächst einen Eingriff in Art. 63 AEUV (Kapitalverkehrsfreiheit) dar. Denn diese Bestimmung erfasse – wie der EuGH im Einzelnen unter Bezugnahme auf sekundärrechtliche Bestimmungen darlegt – auch den grenzüberschreitenden Kapitalverkehr in der Form von Spenden, Stiftungsgeldern, Erbschaften, Darlehen, Krediten, Sicherheiten und Kautionen, so dass auch Zuwendungen zu zivilgesellschaftlichen Organisationen eingeschlossen seien. Die in Frage stehenden Maßnahmen, die spezifisch für in ihren Anwendungsbereich fallende Vereinigungen oder Stiftungen gälten, die finanzielle Unterstützung aus dem Ausland erhielten,<sup>28</sup> könnten aufgrund

<sup>27</sup> EuGH, Rs. C-78/18, ECLI:EU:C:2020:476 – Kommission/Ungarn (Große Kammer). Neben den im Text angesprochenen materiell-rechtlichen Aspekten wies der Gerichtshof auch das Vorbringen Ungarns, im vorgerichtlichen Verfahren seien zu kurze Fristen angesetzt worden, so dass die Vertragsverletzungsklage unzulässig sei, zurück. Denn eine solche Unzulässigkeit liege nicht allein aufgrund kurzer Fristen, sondern nur dann vor, wenn das Verhalten der Kommission die Widerlegung der Rügen durch den Mitgliedstaat erschwert habe, so dass seine Verteidigungsrechte verletzt seien, was der betreffende Mitgliedstaat beweisen müsse. Vorliegend könne davon keine Rede sein, zumal die Kommission auch verspätet eingereichte Stellungnahmen berücksichtigt habe.

<sup>28</sup> So unterliegen die erfassten Organisationen einer Registrierungspflicht, einer Pflicht, den Behörden jedes Jahr eine Reihe von Angaben zu ihrer Identität, zu finanziellen Unterstützungen ab einer bestimmten Höhe durch im Ausland wohnhafte oder ansässige Personen zu machen, sowie der Pflicht zur Angabe (auf ihrer Webseite), dass sie aus dem Ausland unterstützte Organisationen sind. Ein Verstoß gegen diese Pflichten wird mit hohen Bußgeldern geahndet. Weiter werden die zuständigen Behörden verpflichtet, Informationen zu diesen Organisationen auf einer öffentlichen und kostenlos zugänglichen Plattform zu verbreiten.

ihres Inhalts und ihres Zusammenwirkens die Kapitalverkehrsfreiheit beschränken (worauf sich sowohl die Empfänger der Zuwendungen als auch deren „Absender“ berufen könnten): Sie führten zu einer Stigmatisierung der erfassten Vereinigungen und Stiftungen und könnten ein Klima des Misstrauens ihnen gegenüber schaffen, welches geeignet sei, natürliche oder juristische Personen aus anderen Mitgliedstaaten oder Drittstaaten davon abzuhalten, ihnen eine finanzielle Unterstützung zukommen zu lassen, ganz abgesehen von dem mit diesen Regelungen verbundenen Verwaltungsaufwand. Auch die vorgeschriebene öffentliche Verbreitung von Informationen sei geeignet, Personen von Zuwendungen abzuhalten. Die je nach der innerstaatlichen oder „ausländischen“ Herkunft der in Rede stehenden finanziellen Unterstützungen differenzierende Regelung stelle zudem eine mittelbare Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit dar. Gleichzeitig liege ein Eingriff in Art. 7, 8, 12 GRCh<sup>29</sup> vor, wie der Gerichtshof unter ausführlicher Bezugnahme nicht nur auf seine eigene Rechtsprechung insbesondere zu Art. 7, 8 GRCh, sondern auch diejenige des EGMR (insbesondere soweit die Vereinigungsfreiheit nach Art. 12 GRCh betroffen ist) darlegt. Eine Rechtfertigung komme nicht in Betracht (wobei der Gerichtshof die Beweislast des Mitgliedstaats sowohl für das Vorliegen eines Rechtfertigungsgrundes als auch der Verhältnismäßigkeit betont): Zwar stelle die Transparenz der finanziellen Unterstützung für zivilgesellschaftliche Organisationen einen zwingenden Grund des Allgemeininteresses dar. Auch könne hiermit durchaus eine stärkere Beschränkung des Kapitalverkehrs aus Drittstaaten als aus anderen Mitgliedstaaten gerechtfertigt werden, da erstere keinen Maßnahmen zur Harmonisierung und Zusammenarbeit zwischen den nationalen Behörden unterlägen. Jedoch habe Ungarn nicht erläutert, warum die vorgesehenen Transparenzpflichten pauschal für alle aus irgendeinem anderen Mitgliedstaat oder aus irgendeinem Drittstaat stammenden finanziellen Zuwendungen gelten. Ebensowenig sei ersichtlich, warum sich der Kreis der erfassten Organisationen auch auf solche erstreckt, die angesichts ihrer Ziele und Mittel erheblichen Einfluss auf das öffentliche Leben und die öffentliche Debatte entfalten könnten. Auch seien die Maßnahmen nicht geeignet, die Gefährdung wichtiger Interessen Ungarns zu verhindern (unabhängig davon, ob dies bei finanziellen Zuwendungen aus dem Ausland überhaupt der Fall sein könnte), gehe es hier doch um pauschale Vermutungen. Aus parallelen Erwägungen komme eine Rechtfertigung aus Gründen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung nicht in Betracht.

---

<sup>29</sup> Die anwendbar seien, da bei einer mitgliedstaatlichen Maßnahme, die einen Eingriff in eine Grundfreiheit darstellt, die Durchführung des Unionsrechts im Sinn von Art. 51 I GRCh betroffen sei. Zu Art. 51 I GRCh auch EuGH, Rs. C-177/18, ECLI:EU:C:2020:26 – Baldonado Martin: Für die Frage, ob eine nationale Maßnahme die Durchführung des Rechts der Union im Sinne von Art. 51 I GRCh betrifft, sei maßgeblich, ob mit der fraglichen nationalen Regelung die Durchführung einer Bestimmung des Unionsrechts bezweckt wird, welchen Charakter diese Regelung hat und ob mit ihr andere als die unter das Unionsrecht fallenden Ziele verfolgt werden, selbst wenn sie das Unionsrecht mittelbar beeinflussen kann, sowie, ob es eine Regelung des Unionsrechts gibt, die für diesen Bereich spezifisch ist oder ihn beeinflussen kann. Im konkreten Fall wurde das Vorliegen dieser Voraussetzungen für eine spanische Entschädigungsregelung verneint. Die Eröffnung des Anwendungsbereichs des Unionsrechts verneint wurde auch in EuGH, Rs. C-32/20, ECLI:EU:C:2020:441 – Balga.

Das fast schon klausurmäßig aufgebaute und stringent begründete Urteil vermag angesichts der Pauschalität der Regelungen und der zu offensichtlichen eigentlichen Zielsetzung des Transparenzgesetzes, die Aktivitäten gewisser zivilgesellschaftlicher Organisationen zu be- oder verhindern, nicht wirklich zu überraschen. Interessant ist in diesem Zusammenhang, dass der EuGH die eigentliche Kernfrage nach der Rechtfertigung der Grundrechtseinschränkung erst über den «Umweg» der Kapitalverkehrsfreiheit erörtern konnte, wäre doch ansonsten der Anwendungsbereich der GRCh wohl nicht eröffnet gewesen. Die Prüfung der Konformität der nationalen Regelung mit der GRCh erfolgte letztlich inzidenter, da eine Beschränkung einer Grundfreiheit, welche gleichzeitig in ein Grundrecht eingreift, nur dann gerechtfertigt werden kann, wenn sie (auch) grundrechtskonform ist). M.a.W. dient die Grundfreiheit hier als «Türöffner» für die Prüfung der Grundrechtskonformität einer sonst der Überprüfung durch den EuGH entzogenen Maßnahme, womit eine (weitere) Möglichkeit der (gerichtlichen) Prüfung der Grundrechtskonformität mitgliedstaatlicher Maßnahmen besteht. Aus grundsätzlicher Sicht illustriert das Urteil einmal mehr die Bedenklichkeit des Agierens Ungarns, das sich wohl bewusst über die Vorgaben des Unionsrechts hinweggesetzt hat. Agieren Mitgliedstaaten mit einer derartigen *Non-chalance*, werden die Grundfesten der Union in Frage gestellt: Denn kein noch so effektives und effizientes Rechtssystem auf Unionsebene vermag auf Dauer der bewussten und gezielten Missachtung grundlegender rechtsstaatlicher Standards zu begegnen. So ist denn auch zu vermuten, dass zahlreiche zivilgesellschaftliche Organisationen kaum rückgängig zu machende Konsequenzen der ungarischen Gesetzgebung zu verzeichnen haben, ganz abgesehen davon, dass es alles andere als sicher ist, dass die hoffentlich rasch erfolgenden Anpassungen der Gesetzgebung den unionsrechtlichen Standards genügen werden.

### 3. Auslieferung

In den verb. Rs. C-354/20 PPU, C-412/20 PPU<sup>30</sup> hatte sich der Gerichtshof erneut mit der Frage zu befassen, unter welchen Voraussetzungen die Vollstreckung eines Europäischen Haftbefehls wegen der (möglichen) Verletzung von Grundrechten der Betroffenen im ersuchenden Staat verweigert werden darf. In Anknüpfung an seine bisherige Rechtsprechung<sup>31</sup> präzisierte der Gerichtshof, dass die EU-Staaten auch im Falle grundsätzlicher Zweifel an der Unabhängigkeit der Justiz eines Mitgliedstaates und eines deshalb möglicherweise gegebenen Verstoßes gegen die Unionsverträge (wie im Falle der polnischen Justiz) einerseits nicht allein aufgrund solcher Mängel (auch wenn sie gravierend seien) den Charakter der ausstellenden Behörde als Justizbehörde im Sinne des Unionsrechts verneinen und andererseits auch kein generelles

---

<sup>30</sup> EuGH, verb. Rs. C-354/20 PPU, C-412/20 PPU, ECLI:EU:C:2020:1033 – L und P (Große Kammer).

<sup>31</sup> S. insbesondere EuGH, Rs. C-216/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:586 – LM; EuGH, verb. Rs. C-404/15, C-659/15 PPU, ECLI:EU:C:2016:198 – Aranyosi und Căldăraru; EuGH, Rs. C-220/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:589 – ML.

Auslieferungsverbot verhängen dürften. Vielmehr dürfe die Vollstreckung eines Europäischen Haftbefehls nur dann verweigert werden, wenn der betreffenden Person tatsächlich ein unfaires Verfahren drohe, was im Einzelfall zu prüfen sei. Jeder andere Ansatz führe zu einer Durchbrechung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung und impliziere, dass kein Justizorgan des betreffenden Mitgliedstaates als ein Justizorgan bzw. ein Gericht im Sinne der Verträge anzusehen wäre.

Damit bleibt es dabei, dass auch im Falle systemischer oder allgemeiner Mängel in Bezug auf die Unabhängigkeit der Justiz sowie eine damit verbundene echte Gefahr der Verletzung des Art. 47 GRCh auf die konkreten Umstände des Einzelfalls (Situation des Betroffenen, die in Frage stehende Straftat, Informationen durch den ersuchenden Staat) abzustellen ist. Dabei ist darzulegen, dass es ernsthafte und durch Tatsachen bestätigte Gründe für die Annahme gibt, dass die besagte Person im Fall ihrer Übergabe an den Ausstellungsmitgliedstaat einer solchen Gefahr ausgesetzt sein wird. Das angezeigte Urteil lässt darüber hinaus erkennen, dass diese Grundsätze auch für die Frage heranzuziehen sind, ob die ausstellende Behörde den Anforderungen des Rahmenbeschlusses über den Europäischen Haftbefehl genügt. Diesbezüglich müsste daher wohl nachgewiesen werden, dass ernsthafte Anhaltspunkte dafür bestehen, dass bei der konkreten Ausstellung des Haftbefehls die Grundrechte des Betroffenen nicht beachtet wurden. Im Übrigen ist das Urteil wohl so auszulegen, dass eine Überstellung nicht nur dann zu verweigern ist, wenn der Wesensgehalt eines Grundrechts berührt ist, sondern dass die Existenz einer realen Gefahr der Verletzung eines Grundrechts ausreicht. Dies ist schon deshalb zwingend, weil ansonsten der Grundrechtsschutz in zahlreichen Konstellationen unterlaufen werden könnte. Insofern stellt das Urteil ein wichtiges Element für den Schutz der Rechtsstaatlichkeit in der Union dar und illustriert die Rolle der dezentralen Verfahren in diesem Zusammenhang, wobei es gleichzeitig auch die zentrale Bedeutung der Achtung der Rechtsstaatlichkeit für das Funktionieren des Unionsrechts verdeutlicht.

Auch in der Rs. C-416/20 PPU<sup>32</sup> ging es um den Europäischen Haftbefehl: Die Konstellationen, bei deren Vorliegen die Vollstreckung eines Europäischen Haftbefehls abgelehnt werden könnten, seien abschließend im Rahmenbeschluss aufgezählt, so dass die Vollstreckung nicht von anderen Bedingungen abhängig gemacht werden dürfe und der im Ausgangsverfahren zur Debatte stehende Umstand, dass der ersuchende Staat keine Zusicherung gegeben habe, dass entsprechend den Vorgaben des Unionsrechts eine neue Verhandlung durchgeführt werde, nicht als Grund für eine Verweigerung der Vollstreckung angeführt werden könne. Dies ändere freilich nichts daran, dass der Mitgliedstaat diese Vorgaben zu beachten habe, auf die sich der Betroffene im Falle seiner Übergabe berufen könne (und die im Übrigen unmittelbar anwendbar seien).<sup>33</sup>

---

<sup>32</sup> EuGH, Rs. C-416/20 PPU, ECLI:EU:C:2020:1042 – TR.

<sup>33</sup> In EuGH, Rs. C-897/19 PPU, ECLI:EU:C:2020:262 – I.N. (Große Kammer), übertrug der EuGH die in EuGH, Rs. C-182/15, ECLI:EU:C:2016:630 – Petruhhin, entwickelten Grundsätze auf die Situation eines Staatsangehörigen eines dem EWR angehörenden EFTA-Staats, so dass eine Auslieferung durch einen EU-Mitgliedstaat an einen Drittstaat nur unter Beachtung der Grundrechtecharta erfolgen dürfe. Dabei komme dem Umstand, dass dem Betroffenen vor dem Erwerb der Staatsangehörigkeit des EFTA-Staats von diesem wegen der Verfolgung in dem Staat, der das Auslieferungsgesuch gestellt hat, Asyl gewährt worden war, besondere Bedeutung zu. In jedem Fall sei der ersuchte Mitgliedstaat verpflichtet, vor einer Entscheidung über das Auslieferungsersuchen den EFTA-Staat zu informieren und ihm ggf. auf sein Ersuchen hin den betreffenden Staatsangehörigen zu übergeben, sofern der EFTA-Staat für die Strafverfolgung zuständig ist.

#### **IV. Haftung der Mitgliedstaaten wegen Verletzung des Unionsrechts**

In der Rs. C-129/19<sup>34</sup> präzisierte der EuGH die Reichweite der Haftung der Mitgliedstaaten für Verstöße gegen das Unionsrecht im Zusammenhang mit Art. 12 RL 2004/80. Diese Bestimmung verpflichtet die Mitgliedstaaten dafür zu sorgen, dass Opfer der in ihrem jeweiligen Hoheitsgebiet vorsätzlich begangenen Gewalttaten eine gerechte und angemessene Entschädigung erhalten. Aufgrund der nicht rechtzeitigen Umsetzung dieser Richtlinie in Italien hatte sich der Gerichtshof zu zwei Fragen zu äußern:

- Erstens hielt der Gerichtshof – ausgehend von den allgemeinen Voraussetzungen, bei deren Vorliegen eine Haftung der Mitgliedstaaten für Verstöße gegen das Unionsrecht greift<sup>35</sup> – fest, die in Art. 12 RL 2004/80 vorgesehene Entschädigungspflicht greife für alle Opfer von in dem jeweiligen Hoheitsgebiet begangenen Gewalttaten, so dass kein grenzüberschreitender Bezug notwendig sei. Daher könne auch ein in Italien wohnhaftes Opfer einer Gewalttat wegen der Verletzung des Unionsrechts Schadensersatz verlangen.
- Zweitens impliziere die Vorgabe einer „gerechten und angemessenen“ Entschädigung nicht zwingend eine vollständige Wiedergutmachung; jedoch dürfe die Entschädigung in Anbetracht der Schwere der Folgen der begangenen Tat für das Opfer nicht rein symbolisch und offensichtlich unzureichend sein. Dies schließe zwar eine pauschale Entschädigung nicht aus; jedoch müsse die Entschädigungstabelle hinreichend detailliert sein, um zu verhindern, dass sich eine für eine bestimmte Art von Gewalt vorgesehene pauschale Entschädigung in Anbetracht der Umstände eines Einzelfalls als offensichtlich unzureichend erweist.

Das Urteil illustriert einerseits, dass über das Sekundärrecht auch rein innerstaatliche Sachverhalte, die im Übrigen keinen Bezug zum Binnenmarkt aufweisen, in den Anwendungsbereich des Unionsrechts fallen, was weitreichende Folgen nach sich zieht. Neben der hier im Vordergrund stehenden Schadensersatzpflicht ist in diesem Zusammenhang auch die Eröffnung des Anwendungsbereichs der GRCh von Bedeutung. Die vom Gerichtshof hinsichtlich der Höhe der Entschädigung bzw. des Schadensersatzes formulierten Prinzipien dürften grundsätzlich auch für andere Rechtsakte, welche Entschädigungen vorsehen, von Bedeutung sein.

#### **V. Rechtsschutz**

##### *1. Zuständigkeit des EuGH*

---

<sup>34</sup> EuGH, Rs. C-129/19, ECLI:EU:C:2020:566 – BV (Große Kammer).

<sup>35</sup> Die unionsrechtliche Norm, gegen die verstoßen worden ist, müsse Einzelnen Rechte verleihen, der Verstoß gegen diese Norm müsse hinreichend qualifiziert sein und zwischen diesem Verstoß und dem den Einzelnen entstandenen Schaden müsse ein Kausalzusammenhang bestehen.



Im Gefolge der Auflösung bzw. Dismembration Jugoslawiens wurden die bisherigen Verwaltungsgrenzen in Anwendung des sog. *uti possidetis*-Prinzips zu Staatsgrenzen der Nachfolgestaaten. Dies gilt auch für die Seegrenzen, wobei es hier häufig Schwierigkeiten gibt, da eine Zuordnung zu den vorherigen Gebietskörperschaften nicht eruiert werden kann. So sind seit dem Zerfall Jugoslawiens die Seegrenzen zwischen Slowenien und Kroatien umstritten, dies insbesondere, weil die Anwendung der Seerechtskonvention für die Grenzziehung zur Folge hätte, dass Slowenien trotz Küstenmeer keinen direkten Zugang zur Hohen See hätte und damit auch keine ausschließliche Wirtschaftszone beanspruchen könnte. Vor dem EU-Beitritt Kroatiens wurde der Grenzstreit nicht definitiv gelöst; allerdings hatten sich Slowenien und Kroatien auf ein Schiedsverfahren geeinigt, wobei Kroatien den Schiedsspruch jedoch wegen der im Zuge von Unregelmäßigkeiten im Verfahren erfolgten Kündigung der Schiedsvereinbarung nicht anerkannte.

In einem Vertragsverletzungsverfahren (Rs. C-457/18<sup>36</sup>) wollte Slowenien erwirken, dass der EuGH die Verbindlichkeit des Schiedsspruchs feststellte. Der EuGH verneinte jedoch seine Zuständigkeit zur Klärung dieser Frage. Zwar verweise das Unionsrecht in Bezug auf seinen territorialen Anwendungsbereich auf das Staatsgebiet der Mitgliedstaaten, so dass Grenzkonflikte auch Implikationen für das Unionsrecht entfalteten, insbesondere für die Pflicht der Mitgliedstaaten, auf ihrem Staatsgebiet für den Vollzug des Unionsrechts zu sorgen. Dies ändere aber nichts daran, dass der eigentliche Konflikt völkerrechtlicher Natur sei, so dass es bei der Frage nach der Gültigkeit des Schiedsspruchs nicht um eine Frage des Unionsrechts gehe. Allerdings seien die Streitparteien aufgrund von Art. 4 III EUV (Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit) gehalten, auf eine Klärung der territorialen Zuordnung hinzuwirken.

Das Urteil bestätigt den bereits in der bisherigen Rechtsprechung zu findenden Ansatz, wonach völkerrechtliche Verträge zwischen Mitgliedstaaten kein Teil des Unionsrechts sind, auch wenn sie einen Zusammenhang mit diesem aufweisen.<sup>37</sup> Jeder andere Ansatz führte dazu, dass letztlich alle völkerrechtlichen Verträge der Mitgliedstaaten untereinander auch in den Anwendungsbereich des Unionsrechts fielen bzw. ihre Gültigkeit und / oder Auslegung zumindest vorfrageweise durch den EuGH vorzunehmen wäre, denn zumindest mittelbar wird in aller Regel ein Zusammenhang mit dem Vollzug des Unionsrechts bestehen. Territorialstreitigkeiten sind hierfür ein beredtes Beispiel, da sie notwendigerweise Auswirkungen auf den Vollzug des Unionsrechts entfalten. Die Argumente Sloweniens (eine Nichtbeachtung der behaupteten Verbindlichkeit des Schiedsspruchs stelle einen Verstoß gegen die in Art. 2 EUV niedergelegten Grundwerte der Union dar und hindere Slowenien daran, seinen unionsrechtlichen Pflichten zum Vollzug des EU-Rechts in dem umstrittenen Gebiet nachzukommen) vermögen vor diesem Hintergrund nicht zu überzeugen, führte doch

---

<sup>36</sup> EuGH, Rs. C-457/18, ECLI:EU:C:2020:65 – Slowenien/Kroatien (Große Kammer).

<sup>37</sup> S. z.B. EuGH, Rs. C-132/09, ECLI:EU:C:2010:562 – Kommission/Belgien.

insbesondere das zuerst genannte Argument letztlich dazu, dass der EuGH umfassend die Frage der Beachtung des Völkerrechts durch die Mitgliedstaaten untereinander zu beurteilen hätte. Eine Zuständigkeit des EuGH ließe sich vorliegend auch nicht damit begründen, dass die Union ja als solche an die allgemeinen Grundsätze des Völkerrechts gebunden sei und diese zu beachten habe, so dass sich der EuGH durchaus auch mit der Tragweite und Auslegung des Völkerrechts zu befassen habe, ggf. vorfrageweise, wofür es auch einige Beispiele in der Rechtsprechung des Gerichtshofs gibt, die mitunter auch Territorialfragen betrafen.<sup>38</sup> Denn in dem angezeigten Urteil ging es nicht um die Bindung der Union an das Völkerrecht, sondern um die völkerrechtlichen Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten; das Unionsrecht oder das Handeln der Union waren als solche gerade nicht betroffen. Bemerkenswert ist schließlich der Hinweis des EuGH auf Art. 4 III EUV, der die betroffenen Mitgliedstaaten zu einer Klärung der Streitfrage verpflichtete und damit ein Beispiel für die „Horizontalwirkung“ des Art. 4 III EUV darstellt: Die genaue Tragweite dieser Pflicht bleibt allerdings im Dunkeln; immerhin wird man aus ihr ableiten können, dass eine „Obstruktionshaltung“ nicht mit dem Unionsrecht vereinbar wäre, so dass wohl der allgemeine Grundsatz formuliert werden kann, dass die Mitgliedstaaten im Falle solcher (und anderer) Streitigkeiten, die nicht dem Unionsrecht unterliegen, durch letzteres gleichwohl zu einer „konstruktiven Haltung“, welche die Lösung von Konflikten grundsätzlich erlaubt, verpflichtet sind. Dabei bleiben die Konturen dieser Pflicht aber undeutlich, wenn auch Vieles – so auch die Formulierung des EuGH – dafür spricht, dass ein grundsätzliches Einverständnis zu einem Streitbeilegungsmechanismus wohl erfasst sein dürfte.<sup>39</sup> Immerhin könnte die Frage nach ihrer Verletzung im Rahmen eines Vertragsverletzungsverfahrens geklärt werden.

In der Rs. C-423/20<sup>40</sup> hob die Vizepräsidentin des EuGH auf Antrag des Rats der EU und der Vertreter der Mitgliedstaaten eine (auf Antrag von *E. Sharpston* ergangene) einstweilige Anordnung des Präsidenten des EuG, die den Amtsantritt des Griechen *A. Rantos* (welcher von den EU-Mitgliedstaaten im Zuge des Brexit als Nachfolger von *E. Sharpston* bestimmt worden war, obwohl die reguläre Amtszeit von *E. Sharpston* erst im Oktober 2021 ausgelaufen wäre) verhinderte, auf: *Prima facie* gehe es hier um eine Entscheidung der Mitgliedstaaten, nicht um eine solche des Rates, so dass die Nichtigkeitsklage wohl nicht zulässig sei.<sup>41</sup> Dieser sich auf den Wortlaut des Art. 263 AEUV und die bisherige Rechtsprechung stützende Ansatz impliziert, dass Akte der Gesamtheit der Mitgliedstaaten auch dann nicht anfechtbar sind, wenn sie Einzelne und deren Rechte betreffen, was angesichts der Rechtsschutzgarantie des Art. 19 I EUV und des Umstands, dass die Vertreter der Mitgliedstaaten aufgrund vertraglicher Regelungen in dieser Eigenschaft tätig werden, durchaus auch auf Bedenken stößt.

---

<sup>38</sup> Vgl. EuGH, Rs. C-104/16 P, ECLI:EU:C:2016:973 – *Rat/Front Polisario*; EuGH, Rs. C-363/18, ECLI:EU:C:2019:954 – *Organisation juive, Vignoble Psagot*.

<sup>39</sup> Auch der EuGH kann auf der Grundlage eines Schiedsvertrags nach Art. 273 AEUV befasst werden.

<sup>40</sup> EuGH, Rs. C-423/20, ECLI:EU:C:2020:700 – *Sharpston*. S. auch EuGH, Rs. C-424/20 P (R), ECLI:EU:C:2020:705 – *Sharpston*.

<sup>41</sup> Mit paralleler Begründung erachtete das EuG eine Nichtigkeitsklage von *E. Sharpston* gegen die Ernennung ihres Nachfolgers *A. Rantos* für unzulässig, vgl. EuGH, Rs. T-550/20, ECLI:EU:T:2020:475 – *Sharpston*. S. in diesem Zusammenhang auch EuG, Rs. T-184/20, ECLI:EU:T:2020:474 – *Sharpston*: Das EuG erachtete eine Klage von *E. Sharpston* gegen ein Schreiben des Präsidenten des EuGH, in welchem er die die Mitgliedstaaten aufforderte, die Ernennung eines Generalanwalts für das derzeitige Amt der Antragstellerin vorzusehen, als unzulässig, da eine solche Aufforderung keine Rechtswirkungen entfalte.

## 2. *Unabhängigkeit der Gerichte*

Die Unabhängigkeit der Gerichte stellt ein zentrales Element für die Rechtsstaatlichkeit dar, und der EuGH leitet aus dem Umstand, dass die mitgliedstaatlichen Gerichte im Verbund mit dem EuGH den Rechtsschutz in der Union sicherstellen (Art. 19 I EUV) sowie der grundrechtlichen Garantie des Art. 47 GRCh (in ihrem Anwendungsbereich) diesbezügliche Anforderungen ab. Diese betreffen die Autonomie der Gerichte, die ihre Funktionen ohne hierarchische Unterordnung und ohne jede Weisungsabhängigkeit ausüben müssen, bestimmte Garantien für die Richter (insbesondere Unabsetzbarkeit und angemessene Vergütung) sowie Unparteilichkeit in Bezug auf die Interessen der Parteien.<sup>42</sup> In der Rs. C-272/19<sup>43</sup> stellte der EuGH im Zusammenhang mit der Zulässigkeit eines Vorabentscheidungsverfahrens, in welchem es materiell um die Auslegung der Datenschutz-Grundverordnung (VO 2016/679) ging,<sup>44</sup> hingegen klar, dass die Unabhängigkeit der Gerichte nicht deshalb zu verneinen sei, weil die Richter überwiegend von der Legislative berufen würden. Denn der bloße Umstand, dass die Legislative oder die Exekutive im Verfahren der Ernennung eines Richters tätig werden, sei nicht geeignet, eine Abhängigkeit eines Richters ihnen gegenüber zu schaffen oder Zweifel an ihrer Unparteilichkeit aufkommen zu lassen, sofern die Richter nach ihrer Ernennung keinerlei Druck ausgesetzt sind und bei der Ausübung ihres Amtes keinen Weisungen unterliegen. Letzteres sah der Gerichtshof in Bezug auf die Rechtslage in Deutschland (bzw. Hessen) angesichts der Regeln über die Zusammensetzung der Gerichte, die Ernennung, die Amtsdauer und der Gründe für die Ablehnung und Abberufung von Richtern als gegeben an.

Das Urteil überzeugt: Letztlich geht es um eine Bewertung aller relevanter Umstände, und ein Einbezug der Legislative und / oder der Exekutive für die Bestimmung der Richter ist kaum vermeidbar und im Hinblick auf ihre Legitimität auch sinnvoll. Im Einzelnen sind für die Bestellung von Richtern durchaus unterschiedliche Verfahren denkbar, und die Anforderung der Unabhängigkeit der Gerichte sollte nicht dazu missbraucht werden, bestimmte rechtspolitische Vorstellungen zu verwirklichen; vielmehr kommt es darauf an, ob die

<sup>42</sup> Vgl. insbesondere EuGH, Rs. C-216/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:586 – Payandeh.

<sup>43</sup> EuGH, Rs. C-272/19, ECLI:EU:C:2020:535 – VQ/Hessen.

<sup>44</sup> Der Petitionsausschuss eines Gliedstaats eines Mitgliedstaats unterliegt der Datenschutz-Grundverordnung (VO 2016/679), so der EuGH in der Rs. C-272/19 im Zusammenhang mit dem Antrag eines Petenten auf Auskunft (nach Art. 15 VO 2016/679) über die im Rahmen seiner Petition verarbeiteten Personendaten. Soweit der Petitionsausschuss eines Gliedstaats eines Mitgliedstaats allein oder gemeinsam mit anderen über die Zwecke und Mittel der Verarbeitung personenbezogener Daten entscheidet, sei er als „Verantwortlicher“ bzw. Behörde im Sinne der VO 2016/679 (vgl. Art. 4 Nr. 7 VO 2016/679) anzusehen. Hieran ändere der Umstand nichts, dass es um einen parlamentarischen Ausschuss gehe. Denn die Ausnahmen der Art. 2 II VO 2016/679 – welche eng auszulegen seien – seien nicht einschlägig, da es in keiner Weise um die in dieser Vorschrift genannten Tätigkeiten gehe; es reiche nicht aus, dass die Tätigkeiten des Petitionsausschusses spezifische Tätigkeiten des Staates oder einer Behörde seien. Denkt man den Ansatz des EuGH zu Ende, so unterliegen demnach parlamentarische Tätigkeiten in den mitgliedstaatlichen Parlamenten grundsätzlich der Datenschutzgrundverordnung, ein angesichts des Umstands, dass die Tätigkeiten mitgliedstaatlicher Parlamente, soweit das Verfahren betroffen ist, zumindest nicht umfassend vom Anwendungsbereich des Unionsrechts erfasst sein dürften, weitreichender Schluss.

Gesamtheit der relevanten Umstände jeden Zweifel an der Unabhängigkeit der Richter ausschließen kann.<sup>45</sup>

### 3. Effektivität des Rechtsschutzes

Grundfragen der Effektivität des Rechtsschutzes im Zusammenhang mit der Verweigerung eines Visas an Drittstaatsangehörige standen im Zentrum der verb. Rs. C-225/19, C-226/19<sup>46</sup>. Nach Art. 32 I VO 810/2009 (Visakodex) verweigern die Mitgliedstaaten einem Drittstaatsangehörigen ein Visum, sofern ein anderer Mitgliedstaat gegen dessen Erteilung einen Einwand erhoben hat, wobei solche Einwände unabhängig von einer Ausschreibung im Schengener Informationssystem oder im Visainformationssystem geltend gemacht werden können. Obwohl Art. 32 III VO 810/2009 vorsieht, dass Rechtsschutz in dem Mitgliedstaat zu gewähren ist, der endgültig über den Visumsantrag entschieden hat, differenziert der EuGH für Konstellationen, bei denen die Verweigerung aufgrund eines durch einen anderen Mitgliedstaat erhobenen Einwands erfolgte:

- Soweit es um Fragen geht, die in der Zuständigkeit des Mitgliedstaats liegen, der die Entscheidung erlassen hat, seien die dortigen Gerichte für die gerichtliche Überprüfung zuständig. In Anbetracht des Art. 47 GRCh seien die mitgliedstaatlichen Behörden in diesem Zusammenhang verpflichtet, in ihrer (ablehnenden) Entscheidung den Mitgliedstaat, der den Einwand erhoben hat, den konkreten Verweigerungsgrund (ggf. mit Erläuterungen) und die Behörde, an die sich der Visumantragsteller wenden kann, um die in diesem anderen Mitgliedstaat zur Verfügung stehenden Rechtsbehelfe in Erfahrung zu bringen, anzugeben.
- Die materielle Rechtmäßigkeit eines Einwands eines Mitgliedstaats gegen die Erteilung eines Visums könne jedoch nicht überprüft werden. Damit der betreffende Visumantragsteller sein Recht auf Einlegung eines Rechtsbehelfs gegen einen solchen Einwand gemäß Art. 47 der Charta ausüben kann, hätten die zuständigen Behörden des Mitgliedstaats, der die endgültige Entscheidung über die Visumverweigerung erlassen hat, anzugeben, an welche Behörde sich der Visumantragsteller wenden kann, um die hierfür in diesem anderen Mitgliedstaat zur Verfügung stehenden Rechtsbehelfe in Erfahrung zu bringen.

Die Konkretisierung des zu gewährenden Rechtsschutzes sei den Mitgliedstaaten – unter Beachtung des Äquivalenz- und Effektivitätsprinzips – überlassen. So hätten sie entsprechende Verfahrensvorschriften (z.B. die Möglichkeit, Auskunftersuchen an den anderen Mitgliedstaat zu richten, oder seine Beteiligung am Verfahren zuzulassen) zu erlassen, damit die Beschwerdeführer ihre Rechte effektiv wahrnehmen können.

Das Urteil illustriert die Komplexität des Rechtsschutzes in Konstellationen, in welchen bei der Frage, ob eine Person eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung darstellt, auf alle Mitgliedstaaten abgestellt wird und eine behördliche Entscheidung allein deshalb ablehnend ist, weil ein anderer Mitgliedstaat einen entsprechenden Einwand erhebt: Letztlich muss der Betroffene auf diese Weise zwei Mal den Rechtsweg beschreiten, was wenig befriedigend ist.

### 4. Vertragsverletzungsklage

<sup>45</sup> S. im Zusammenhang mit der Unabhängigkeit der Gerichte auch EuGH, Rs. C-791/19 R, ECLI:EU:C:2020:277: Im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes gab der EuGH dem Antrag der Kommission statt, wonach die Disziplinkammer beim Obersten Gericht Polens ihre Tätigkeit wegen Zweifeln an ihrer Unabhängigkeit bis zur Entscheidung in der Hauptsache nicht aufnehmen dürfe. S. insoweit auch schon EuGH, verb. Rs. C-585/18, C-624/18, C-625/18, ECLI:EU:C:2019:982 – A.K., wo der EuGH betonte, Rechtsstreitigkeiten über die Anwendung des Unionsrechts müssten von einem Gericht entscheiden werden, welches die unionsrechtlichen Anforderungen an die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit erfüllten, wobei er die diesbezüglichen Vorgaben präzisierte; zwar stellte er hier – entsprechend der Beschränkung seiner Kompetenzen im Vorabentscheidungsverfahren – nicht explizit fest, dass die Disziplinkammer diesen nicht Rechnung trage, seine Erwägungen lassen jedoch erkennen lassen, dass er hieran erhebliche Zweifel hegt. Vor diesem Hintergrund ist in der angezeigten Rs. C-781/19 R weniger die Bejahung des *fumus boni iuris* denn diejenige der Dringlichkeit bemerkenswert: Die bloße Aussicht für Richter, mit einem Disziplinarverfahren belangt zu werden, in welchem sie sich nicht vor einem unabhängigen Gericht wehren könnten, könne deren eigene Unabhängigkeit beeinträchtigen und damit einen schweren, nicht wiedergutmachenden Schaden für die Unionsrechtsordnung, die Rechte, welche die Bürger aus dieser ableiten, sowie für die in Art. 2 EUV aufgeführten Werte der Union (insbesondere die Rechtsstaatlichkeit) verursachen. Vor diesem Hintergrund fiel auch die Interessenabwägung (die dritte Voraussetzung für den Erlass einer einstweiligen Anordnung) zugunsten des Antrags der Kommission aus.

<sup>46</sup> EuGH, verb. Rs. C-225/19, C-226/19, ECLI:EU:C:2020:951 – R.N.N.S. und K.A. (Große Kammer).

Nach Art. 260 III AEUV kann 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, ohne dass das Verfahren des Art. 260 II AEUV zu durchlaufen ist. Diese Regelung stand – nach dem ersten Urteil des EuGH in der Rs. C-543/17<sup>47</sup> – im Berichtszeitraum erneut auf dem Prüfstand (Rs. C-549/18<sup>48</sup>, und Rs. C-550/18<sup>49</sup>). Der Gerichtshof bestätigte in den beiden weitgehend parallel formulierten Urteilen zunächst seine Rechtsprechung, wonach Art. 260 III AEUV nicht nur dann zum Tragen komme, wenn gar keine Mitteilung von Umsetzungsmaßnahmen erfolgt sei, sondern auch dann, wenn die Mitteilung der Mitgliedstaaten zur Umsetzung nicht hinreichend klare und genaue Informationen enthalte. Diesbezüglich präzisierte der EuGH, die Mitgliedstaaten müssten für jede Bestimmung der umzusetzenden Richtlinie angeben, welche nationalen Vorschriften die Umsetzung sicherstellten; soweit die umzusetzenden Richtlinie verlange, dass die Umsetzungsbestimmungen auf diese hinweisen, sei diese Pflicht auch dann verletzt, wenn ein solcher Hinweis fehle. In Bezug auf die RL 2015/849 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems der EU zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung habe die Kommission das Vorliegen dieser Voraussetzungen belegt. Weiter müsse die Kommission ihre Entscheidung, eine finanzielle Sanktion nach Art. 260 III AEUV zu beantragen, nicht in jedem Einzelfall begründen, da die Voraussetzungen dieser Bestimmung nicht strenger sein könnten als diejenigen, die im Rahmen des Art. 258 AEUV zum Zuge kämen, und die Kommission verpflichtet sei, die Art und Höhe der beantragten Sanktionen zu begründen. Im Zusammenhang mit der Verhängung eines Pauschalbetrags betonte der Gerichtshof, dieser habe nicht nur das Ziel, die Mitgliedstaaten dazu anzuhalten, die Vertragsverletzung möglichst rasch zu beenden, sondern solle auch das Verfahren zur Verhängung finanzieller Sanktionen bei der Verletzung der Pflicht, die Umsetzungsmaßnahmen mitzuteilen, vereinfachen und beschleunigen. Daher sei die Verhängung eines Pauschalbetrags nicht schon deshalb unverhältnismäßig, weil die Vertragsverletzung zwar zeitlich fortbestanden habe, zum Zeitpunkt der Prüfung des Sachverhalts durch den EuGH aber beendet war. Letztlich gehe es nämlich um die Beurteilung der Folgen einer Nichterfüllung der Verpflichtungen durch den betreffenden Mitgliedstaat für die privaten und öffentlichen Interessen. Bei der Berechnung des Pauschalbetrags sei u.a. der Zeitraum des Fortbestehens der Vertragsverletzung zu berücksichtigen, wobei dessen Beginn beim Ablauf der Umsetzungsfrist (nicht beim Ablauf der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme der Kommission gesetzten Frist) anzusetzen sei.

Die Urteile vermögen kaum zu überraschen; nicht näher geklärt wird jedoch die Abgrenzung zwischen denjenigen Fällen, in denen eine Mitteilung von Umsetzungsmaßnahmen erfolgt ist,

---

<sup>47</sup> EuGH, Rs. C-543/17, ECLI:EU:C:2019:573 – Kommission/Belgien (Große Kammer).

<sup>48</sup> EuGH, Rs. C-549/18, ECLI:EU:C:2020:563 – Kommission/Rumänien (Große Kammer).

<sup>49</sup> EuGH, Rs. C-550/18, ECLI:EU:C:2020:564 – Kommission/Irland (Große Kammer).

welche (möglicherweise) unzureichend war, und denjenigen, in welchen eine ungenügende oder nicht ordnungsgemäße Umsetzung vorliegt (mit der Folge, dass Art. 260 III AEUV nicht anwendbar ist). Immerhin dürften die Urteile bestätigen, 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 (da der Gerichtshof auf fehlende Hinweise in den nationalen Bestimmungen auf die Richtlinie verweist), 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>50</sup>

##### 5. *Außervertragliche Haftung der EU*

In der Rs. C-134/19 P<sup>51</sup> bejahte der EuGH seine Zuständigkeit für Klagen auf Ersatz des durch GASP-Beschlüsse Einzelnen möglicherweise entstandenen Schadens (Art. 340 AEUV), dies im Zusammenhang mit im Gefolge von nach Art. 29 EUV, Art. 215 AEUV ergriffenen restriktiven Maßnahmen («Einfrieren» der wirtschaftlichen Ressourcen gewisser Personen und Einrichtungen). Zwar sei der EuGH für die GASP grundsätzlich nicht zuständig (Art. 275 I AEUV), allerdings mit zwei Ausnahmen (Art. 275 II AEUV), wovon eine die Überwachung der Rechtmäßigkeit von Beschlüssen über restriktive Maßnahmen gegenüber natürlichen und juristischen Personen, die der Rat auf der Grundlage der GASP erlassen hat, betrifft.<sup>52</sup> Die außervertragliche Haftung werde zwar nicht erwähnt; jedoch sei die Ausnahme des Art. 275 I AEUV eng auszulegen, und im Sinne einer Kohärenz des Rechtsschutzsystems und der Gewährung eines effektiven Rechtsschutzes müsse der Gerichtshof auch für Klagen auf Ersatz des Schadens, der durch (rechtswidrige) GASP-Beschlüsse entstanden sein soll, zuständig sein. Allerdings könne eine Verletzung der Begründungspflicht – weswegen der ursprüngliche Beschluss für nicht

<sup>50</sup> S. zum Rechtsschutz auch noch EuGH, Rs. C-352/19 P, ECLI:EU:C:2020:978 – Région de Bruxelles-Capitale: Unzulässigkeit der Nichtigkeitsklage der Region Brüssel-Hauptstadt auf Nichtigerklärung der Durchführungsverordnung der Kommission zur Erneuerung der Genehmigung des Wirkstoffs Glyphosat wegen Nichtvorliegens der Voraussetzungen des Art. 263 IV AEUV (die Vereinbarkeit mit der Aarhus-Konvention prüfte der EuGH nicht, da der Konvention kein Vorrang gegenüber Primärrecht zukomme); EuG, verb. Rs. T-526/19, T-530/19, ECLI:EU:C:T:2020:210 – Nord Stream/EP und Rat (Unzulässigkeit der Nichtigkeitsklagen des Gasfernleitungsbetreibers Nord Stream gegen eine Änderungsrichtlinie der RL 2009/73 über den Erdgasbinnenmarkt, welche insbesondere eine Verpflichtung der Betreiber, Dritten nicht diskriminierenden Zugang zum Netz zu gewähren, sowie die Fernleitungsnetze und den Fernleitungsnetzbetreiber zu entflechten, enthält; das EuG legte – in Anwendung der ständigen Rechtsprechung – dar, dass weder die Voraussetzungen der unmittelbaren noch der individuellen Betroffenheit vorlägen); EuGH, Rs. C-575/19, ECLI:EU:C:2020:530 – Tschechien/Kommission (Große Kammer): Unzulässigkeit einer Nichtigkeitsklage gegen ein Schreiben der Kommission, in welchem diese Tschechien aufforderte, ihr einen Eigenmittelbetrag zur Verfügung zu stellen, wegen fehlender verbindlicher Rechtswirkung. S. sodann EuGH, Rs. T-715/19, ECLI:EU:T:2020:340 – Wagenknecht: Eine Untätigkeitsklage gegen das Unterlassen, durch den Europäischen Rat, eines Beschlusses, den tschechischen Premierminister wegen eines behaupteten Interessenkonflikts von den Tagungen des Europäischen Rates über die Annahme des mehrjährigen Finanzrahmens der EU auszuschließen, sei unzulässig und offensichtlich unbegründet: Der Beschluss wäre an eine andere Person (den Premierminister) zu richten gewesen, so dass eine unmittelbare und individuelle Betroffenheit sowie ein Rechtsschutzinteresse der Beschwerdeführerin notwendig wäre, was vorliegend nicht gegeben sei, da die Beschwerdeführerin wie jeder andere betroffen gewesen sei. Hinzu komme, dass die ausdrückliche Weigerung des Europäischen Rates, einen solchen Beschluss zu fassen, eine Stellungnahme darstelle, welche die Untätigkeit beendet habe und daher mittels Nichtigkeitsklage anzufechten gewesen wäre. Schließlich sei die Klage in jedem Fall offensichtlich unbegründet, da es nicht im Ermessen des Europäischen Rates liege, wer an die Tagungen eingeladen werde; die Mitgliedstaaten seien dafür zuständig zu bestimmen, wer sie an den Tagungen vertreten solle.

<sup>51</sup> EuGH, Rs. C-1234/19 P, ECLI:EU:C:2020:793 – Bank Refah Kargaran (Große Kammer).

<sup>52</sup> S. insoweit schon EuGH, Rs. C-72/15, ECLI:EU:C:2017:236 – Rosneft.

erklärt worden war und die letztlich bei allen Erwägungen der Rechtsmittelführerin ausschlaggebend gewesen sei – für sich genommen keine Schadensersatzpflicht der Union auslösen.

## VI. Europäisches Verwaltungsrecht

Die Zulässigkeit des Beginns einer Ausschlussfrist für die Geltendmachung eines unionsrechtlichen Anspruchs (auf Schadensersatz wegen einer Altersdiskriminierung) am Tag der Verkündung eines Urteils des EuGH stand (u.a.)<sup>53</sup> im Zentrum der verb. Rs. C-773-775/18<sup>54</sup>: Der Effektivitätsgrundsatz stehe dem jedenfalls dann entgegen, wenn es in dem Urteil lediglich um eine ähnliche Regelung gehe und die Gefahr bestehe, dass es für die Betroffenen innerhalb der Frist möglicherweise nicht erkennbar sei, ob sie ebenfalls diskriminiert wurden oder nicht. Dies sei insbesondere dann der Fall, wenn in dem betreffenden Mitgliedstaat Uneinigkeit in Bezug auf die Übertragbarkeit des Urteils besteht. Eine uneinheitliche Einschätzung der Unionsrechtswidrigkeit einer Regelung kann daher zur Verunmöglichung einer Klage führen, wobei jedenfalls auf den Einzelfall abzustellen ist.<sup>55</sup>

In der Rs. C-424/19<sup>56</sup> ging es im Zusammenhang mit der Mehrwertsteuerpflicht um die Tragweite des Grundsatzes der Rechtskraft einer nationalen Entscheidung im Zusammenhang mit der Effektivität des Unionsrechts. Der Gerichtshof erinnerte zunächst – unter Bezugnahme auf seine bisherige Rechtsprechung – daran, dass es das Unionsrecht nicht verlange, eine rechtskräftig gewordene Entscheidung grundsätzlich rückgängig zu machen, um der Auslegung einer einschlägigen unionsrechtlichen Bestimmung durch den Gerichtshof Rechnung zu tragen.<sup>57</sup> Vielmehr sei es nach dem Grundsatz der Verfahrenautonomie der Mitgliedstaaten Sache des nationalen Rechts, Modalitäten und Wirkung der Rechtskraft, ein auch im Unionsrecht anerkannter Grundsatz, festzulegen, dies unter Beachtung der Grundsätze der Effektivität und der Äquivalenz. Der Grundsatz der Effektivität stehe aber einer Auslegung der Rechtskraft dann entgegen, wenn es nicht nur um eine in Rechtskraft erwachsene gerichtliche Entscheidung als solche gehe, sondern die in dieser formulierten unionsrechtswidrigen Grundsätze auch für alle zukünftigen, einen anderen Zeitraum betreffenden Streitigkeiten gelten sollten. Im Zusammenhang mit Steuern führte dies nämlich dazu, dass sich die unionsrechtswidrige Anwendung des Rechts für jeden neuen Veranlagungszeitraum wiederhole, ohne dass die fehlerhafte Auslegung korrigiert werden könne. Eine Beeinträchtigung der effektiven Anwendung des Unionsrechts mit solcher Reichweite könne nicht durch den Grundsatz der Rechtssicherheit gerechtfertigt werden.

Verallgemeinert man diesen Ansatz des Gerichtshofs, so kann die Rechtskraft einer gerichtlichen Entscheidung immer dann nicht geltend gemacht werden, wenn diese nicht nur einen konkreten Rechtsstreit betrifft, sondern die unionsrechtswidrige Auslegung für weitere zukünftige (parallel ausgestaltete) Streitigkeiten perpetuierte.

---

<sup>53</sup> Darüber hinaus äußerte sich der EuGH zu Fragen der Altersdiskriminierung bei der Besoldung von Richtern, dies im Zusammenhang mit einer Besoldungsnachzahlung für nach dem Lebensalter eingestellte Richter. Dies könne grundsätzlich zulässig sein, soweit eine solche Maßnahme zur Gewährleistung einer angemessenen Vergütung notwendig sei und die Altersdiskriminierung nicht perpetuiert werde.

<sup>54</sup> EuGH, verb. Rs. C-773-775/18, ECLI:EU:C:2020:125 – TK, UL und VM.

<sup>55</sup> S. weiter EuGH, Rs. C-677/19, ECLI:EU:C:2020:825 – *Valoris*: Die Mitgliedstaaten seien nach Art. 4 III EUV verpflichtet, die rechtswidrigen Folgen eines Verstoßes gegen das Unionsrecht zu beseitigen (z.B. durch die Rückerstattung von unionsrechtswidrig erhobenen Steuern), wobei sie unter Beachtung des Effektivitäts- und Äquivalenzgrundsatzes die Modalitäten (z.B. Ausschlussfristen für entsprechende Anträge) festlegen dürften; eine Ausschlussfrist nur für Erstattungsanträge wegen Verstoßes gegen das EU-Recht, während für vergleichbare Anträge, die auf einen Verstoß gegen nationales Recht gestützt werden, keine solche Frist vorgesehen ist, stehe nicht in Einklang mit dem Äquivalenzgrundsatz. Zur Zulässigkeit von Ausschlussfristen im Zusammenhang mit der RL 2013/32 (Verfahrensrichtlinie) EuGH, Rs. C-651/19, ECLI:EU:C:2020:681 – JP.

<sup>56</sup> EuGH, Rs. C-424/19, ECLI:EU:C:2020:581 – *Cabinet de avocat*.

<sup>57</sup> S. insoweit aus dem Berichtszeitraum auch EuGH, Rs. C-34/19, ECLI:EU:C:2020:148 – *Telecom Italia*.

Hauptanwendungsbereich dürfte hier in der Tat der Steuersektor sein, da sich hier ähnliche Fallgestaltungen wiederholen; in Betracht kommen aber auch andere Rechtsgebiete (z.B. das Beihilfenrecht).<sup>58</sup>

---

<sup>58</sup> Ebenfalls zum Effektivitätsgrundsatz im Zusammenhang mit einer steuerrechtlichen Regelung EuGH, Rs. C-835/18, ECLI:EU:C:2020:520 – Terracult. Zum Effektivitätsgrundsatz im Zusammenhang mit einer Beweisregelung EuGH, Rs. C-86/19, ECLI:EU:C:2020:538 – SL. Weiter zur Reichweite der Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten und zum Effektivitätsgrundsatz EuGH, Rs. C-704/18, ECLI:EU:C:2020:92 – Kolev.