

# Die Rechtsprechung des EuGH im Jahr 2022: Europäisches Verfassungsrecht

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

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

**Astrid Epiney, Die Rechtsprechung des EuGH im Jahr 2022: Europäisches Verfassungsrecht, NVwZ 2023, S. 1379-1388.**

**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 2022, 1263) – einen Überblick über wichtige grundsätzliche Urteile des *EuGH* aus dem Jahr 2022 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 und Rechtsordnung**

### *1. Gültigkeit der Konditionalitätsverordnung*

In den Rs. C-156/21<sup>1</sup> und C-157/21<sup>2</sup> wies der EuGH die Nichtigkeitsklagen Ungarns und Polens gegen die sog. Konditionalitätsverordnung (VO 2020/2092) – die es der Kommission erlaubt, bei generellen rechtsstaatlichen Mängeln in den Mitgliedstaaten finanzwirksame Maßnahmen zum Schutz des EU-Haushalts treffen zu können – ab: Der zum Erlass Haushaltsvorschriften ermächtigende Art. 322 I lit. a AEUV sei eine ausreichende Rechtsgrundlage für die Verordnung. Diese Vorschrift erlaube nicht nur den Erlass von Rechtsakten, welche die Tätigkeit von Ausgaben i.e.S. betreffen, sondern erfasse auch Aspekte der Kontrolle und Wirtschaftsprüfungspflichten, wie der Zusammenhang mit Art. 310, 315 und 317 AEUV bestätige. Die streitige Verordnung beachte auch die Grenzen des Art. 322 I AEUV, denn nicht jeder Verstoß gegen die Rechtsstaatlichkeit dürfe eine Mittelkürzung nach sich ziehen, sondern notwendig sei, dass ein solcher Verstoß den Schutz der finanziellen Interessen der Union oder die Führung des Unionshaushalts „hinreichend unmittelbar“ beeinträchtige oder ernsthaft zu beeinträchtigen drohe. Die Rechtmäßigkeit der Verknüpfung der Zusprechung von finanziellen Mitteln mit rechtsstaatlichen Vorgaben begründet der EuGH mit grundsätzlichen Überlegungen zum Rechtsstaatsprinzip: Dieses sei Teil der in Art. 2 EUV formulierten Werte der EU, welche ihrerseits Beitrittsvoraussetzungen darstellten. Jeder Mitgliedstaat habe daher diese Werte anzuerkennen, was eine spezifische Eigenart des EU-Rechts und Ausdruck der Autonomie des Unionsrechts gegenüber den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten und dem Völkerrecht sei. Die Beachtung der Werte des Art. 2 EUV impliziere und rechtfertige die Existenz gegenseitigen

---

\* 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-156/21, ECLI:EU:C:2022:97 – Ungarn/EP und Rat (Plenum).

<sup>2</sup> EuGH, Rs. C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98 – Polen/EP und Rat (Plenum).

Vertrauens zwischen den Mitgliedstaaten, sei daher eine Voraussetzung für den Genuss der Rechte, welche die Verträge den Mitgliedstaaten einräumen, und präge die Union als Rechtsgemeinschaft. Die Mitgliedstaaten hätten sich trotz unterschiedlicher nationaler Identitäten einem gemeinsamen Verständnis von Rechtsstaatlichkeit angeschlossen, das sie im Sinne eines ihren eigenen Verfassungstraditionen gemeinsamen Wertes teilten und zu dessen dauernder Beachtung sie sich verpflichtet hätten. Vor diesem Hintergrund und in Anbetracht des in Art. 7 AEUV formulierten Grundsatzes der Kohärenz der Unionspolitiken sei der Konditionalitätsmechanismus vom Begriff „Haushaltsvorschriften“ in Art. 322 I lit. a AEUV gedeckt. Sodann stelle der Unionshaushalt eines der wichtigsten Instrumente zur Konkretisierung des auch in Art. 2 EUV genannten Grundsatzes der Solidarität dar, wobei diese auf dem gegenseitigen Vertrauen der Mitgliedstaaten in die verantwortungsvolle Verwendung der in diesen Haushalt eingeflossenen gemeinsamen Mittel beruhe. Im Übrigen hindere Art. 7 EUV den Unionsgesetzgeber nicht daran, ein weiteres Verfahren einzuführen, welches sich in Bezug auf den Zweck und den Gegenstand von demjenigen des Art. 7 EUV unterscheide, da die in Art. 2 EUV genannten Werte auch durch andere Vorschriften der Verträge geschützt würden. Schließlich sei die Verordnung auch hinreichend klar und trage dem Grundsatz der Rechtssicherheit Rechnung, wie der Gerichtshof im Einzelnen darlegt.

Die Urteile dürften zu den bedeutendsten EuGH-Urteilen gehören. Sie zeichnen sich durch eine in ihrer Klarheit kaum zu überbietende Betonung der Rechtsstaatlichkeit als „absoluten“ Wert der Union aus, wobei die „Werte“ des Art. 2 EUV letztlich – so der EuGH – rechtsverbindliche Vorgaben darstellen, welche für die Union als Rechtsgemeinschaft schlechthin unabdinglich sind. Bekräftigt wird damit auch, dass Art. 2 EUV im Allgemeinen und die Verpflichtung auf die Rechtsstaatlichkeit im Besonderen umfassend justiziabel sind (was übrigens dafür spricht, dass die Kommission verstärkt auch das Instrument der Vertragsverletzungsklage mit Blick auf die Wahrung der zentralen Werte des Art. 2 EUV nutzen sollte). Dabei sieht der Gerichtshof durchaus, dass es verschiedene Ausprägungen der Rechtsstaatlichkeit gibt und den Mitgliedstaaten damit auch ein gewisser Spielraum einzuräumen ist, wobei er gleichzeitig die diesbezüglichen „Leitplanken“ markiert, was auch mit einem Bezug auf den „Wesensgehalt“ der Rechtsstaatlichkeit einhergeht. Und in der Tat ermöglichen auch hier die gemeinsamen Verfassungswerte der Mitgliedstaaten eine Präzisierung der Kerngehalte des Rechtsstaatsprinzips, zumal sich in der Rechtsprechung des EuGH (mittlerweile) diverse Konkretisierungen finden. Dieser hohe Stellenwert der Rechtsstaatlichkeit erklärt sich auch daraus, dass erst ihre Achtung durch alle Mitgliedstaaten das Funktionieren des Unionsrechts und damit der Union als solcher sicherstellt, steht sie doch in einem untrennbaren Zusammenhang mit dem das Unionsrecht in vielerlei Hinsicht prägenden und letztlich sehr ausdifferenzierten Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung. Was das Verhältnis zu Art. 7 EUV betrifft, ändert auch diese neue Rechtsprechung nichts daran, dass das Verfahren insoweit abschließend ist, als hinsichtlich des Zwecks und des Gegenstands parallele Verfahren (z.B.

sog. „bilaterale Sanktionen“, wie sie gegenüber Österreich bei der ersten Beteiligung der FPÖ an der Regierung getroffen wurden) betroffen sind. Bei der Konditionalitätsverordnung geht es aber – im Gegensatz zu Art. 7 EUV – nicht darum, grundsätzlich Verstöße gegen die Rechtsstaatlichkeit zu ahnden, sondern nur (aber immerhin) darum, den Unionshaushalt vor Beeinträchtigungen zu schützen, die sich (hinreichend unmittelbar) aus solchen Verstößen ergeben. Im Übrigen ist zu beachten, dass auch in diesem Bereich immer eine Rechtsgrundlage erforderlich ist, und eine solche dürfte sich in den Verträgen für den Erlass von Vorschriften, die allgemein finanzielle Sanktionen gegen Mitgliedstaaten wegen der Verletzung des Rechtsstaatsprinzips ohne Bezug zu der Verwendung von EU-Mitteln vorsehen, nicht finden. Hingegen könnten Rechtsgrundlagen in weiteren Politikbereichen durchaus herangezogen werden, um die Werte des Art. 2 EUV auch im Rahmen sonstiger Aufgaben zu schützen. Die Auslegung der Verordnung durch den EuGH orientiert sich stark an deren Wortlaut, wobei der Gerichtshof zwischen dem Verstoß gegen die Rechtsstaatlichkeit und der Beeinträchtigung des Unionshaushalts einen evidenzbasierten „tatsächlichen Zusammenhang“ verlangt. Die Anforderungen an die „Haushaltsrelevanz“ sind also durchaus hoch, wobei jedoch explizit keine „absolute Sicherheit“ bzw. ein „Beweis“ erforderlich ist, so dass bei systemischen Rechtsstaatlichkeitsverstößen eine Haushaltsrelevanz grundsätzlich plausibel ist, es sei denn, der betreffende Mitgliedstaat bewiese das Gegenteil.

## 2. *Rechtswirkungen privater Normen*

Nachdem sich der EuGH in der Rs. C-613/14<sup>3</sup> zur gerichtlichen Überprüfbarkeit privater Normen geäußert hatte, stellte er in der Rs. C-160/20<sup>4</sup> klar, dass das von der ISO festgelegte Messverfahren für verschiedene Emissionen von Zigaretten für die Zigarettenhersteller grundsätzlich verbindlich sei. Dies ergebe sich aus Art. 4 I RL 2014/40 („Tabakrichtlinie“), der auf die ISO-Norm verweist. Diese Richtlinienbestimmung sei mit den primärrechtlichen Grundsätzen der Transparenz und der Rechtssicherheit – wonach Rechtsnormen den Rechtsunterworfenen nur entgegengehalten werden könnten, wenn sie veröffentlicht sind – vereinbar: Zwar sei die ISO-Norm nicht im Amtsblatt veröffentlicht; jedoch seien die Spezifitäten des ISO-Systems zu berücksichtigen, welches aus einem Netz nationaler Normungsorganisationen bestehe, die auf Antrag Zugang zu den ISO-Normen gewährten, so dass betroffenen Unternehmen die Normen entgegengehalten werden könnten.

Damit sind allgemeine Verweisungen auf Normen privater Normungsorganisationen in EU-Rechtsakten nicht nur primärrechtskonform, soweit die Normen eine Vermutung der Konformität mit sekundärrechtlichen Anforderungen begründen (der Rechtsunterworfene jedoch anderweitig die Rechtskonformität nachweisen darf), sondern auch, soweit sie als solche

---

<sup>3</sup> EuGH, Rs. C-613/14, ECLI:EU:C:2016:821 – Elliott Construction.

<sup>4</sup> EuGH, Rs. C-160/20, ECLI:EU:C:2022:101 – Stichting Rookpreventie Jeugd (Große Kammer).

für verbindlich erklärt werden, so dass die Normen – soweit auf sie verwiesen wird und sie öffentlich zugänglich sind – als solche verbindliche Wirkung entfalten. Dabei muss die Veröffentlichung gerade nicht durch den EU-Gesetzgeber erfolgen (obwohl dies der Grundsatz ist), und der Zugang kann auch erst auf Antrag gewährt werden. Immerhin wird man wohl verlangen müssen, dass der Zugang einfach ausgestaltet ist und keine abschreckenden Modalitäten (z.B. mit Blick auf Verfahren oder gar Kosten) vorgesehen sind. Angesichts der den Normen somit zukommenden verbindlichen Wirkung überrascht, dass sich der Gerichtshof nicht wirklich mit der Frage auseinandersetzt, ob diese Grundsätze vollumfänglich auch für dynamische Verweise gelten, was insofern nicht unproblematisch wäre, als der Gesetzgeber damit seine Befugnisse letztlich an Private delegieren könnte. In Bezug auf den Rechtsschutz hatte sich der EuGH in der Rs. C-613/14 nur zur Zulässigkeit von Fragen nach der Auslegung technischer Normen im Rahmen des Vorabentscheidungsverfahrens geäußert; angesichts der den Normen aber – im Falle des Verweises in einem EU-Rechtsakt – zukommenden verbindlichen Wirkung (sie könnten aufgrund der Regelungstechnik des Sekundärrechts als eine Art „übernommenes fremdes Recht“ anzusehen sein) müssten technische Normen zumindest inzidenter auch Gegenstand einer Nichtigkeitsklage sein können.

### 3. *Rückwirkungsverbot*

Art. 13 I RL 2012/19 über Elektro- und Elektronik-Altgeräte sieht vor, dass die Verwertung und ggf. Beseitigung der von der Richtlinie erfassten Geräte, die nach dem 13.8.2005 in Verkehr gebracht wurden, von den Herstellern finanziert wird, womit die Richtlinie insoweit rückwirkend zum Zuge kommt. Diese Rückwirkung stehe – so der EuGH in der Rs. C-181/20<sup>5</sup> – nicht in Einklang mit dem Unionsrecht, so dass er Art. 13 I RL 2012/19 insoweit für ungültig erklärte.<sup>6</sup> Denn der Grundsatz der Rechtssicherheit stehe nach ständiger Rechtsprechung der rückwirkenden Anwendung einer neuen Rechtsvorschrift (also ihrer Anwendung auf einen vor ihrem Inkrafttreten abgeschlossenen Sachverhalt) entgegen, so dass grundsätzlich die zu der entsprechenden Zeit geltenden Rechtsvorschriften maßgeblich sein müssten; eine neue Rechtsvorschrift finde damit auf neue Rechtspositionen, aber auch auf die künftigen Wirkungen unter dem alten Recht entstandener Rechtspositionen Anwendung (es sei denn, besondere Vorschriften hinsichtlich der zeitlichen Geltung sähen etwas anderes vor, wobei auch hier das Verbot der Rückwirkung zu beachten sei). Dieses grundsätzliche Rückwirkungsverbot könne nur dann „durchbrochen“ werden, wenn ein im Allgemeininteresse liegendes Ziel dies verlange und das berechnete Vertrauen der Betroffenen gebührend berücksichtigt sei. Art. 13 I RL 2012/19 sehe eine echte Rückwirkung vor; insbesondere gehe es nicht um die Anwendung einer

---

<sup>5</sup> EuGH, Rs. C-181/20, ECLI:EU:C:2022:51 – VYSOCINA WIND (Große Kammer).

<sup>6</sup> Prozessrechtlich ist noch interessant, dass das vorlegende Gericht lediglich eine Auslegungsfrage stellte, die der EuGH aber als Gültigkeitsfrage ansah, da nur auf diese Weise eine vollständige Antwort auf die Vorlagefrage gegeben werden könne.

neuen Vorschrift auf die künftigen Auswirkungen eines unter der Geltung der alten Vorschrift<sup>7</sup> entstandenen Sachverhalts.<sup>8</sup> Denn die neue Rechtsvorschrift erfasse zuvor abgeschlossene Sachverhalte und regle die Verteilung von Kosten, deren Eintritt nicht mehr vermieden werden könne. Die Wirtschaftsteilnehmer hätten sich legitimerweise auf die seinerzeit geltende Regelung betreffend die Kosten verlassen und eine nachträgliche und unvorhersehbare Modifikation nehme ihnen jede tatsächliche Möglichkeit, in Folge des Inkrafttretens der neuen Vorschrift ihre Vorkehrungen zu treffen. Die rückwirkende Anwendung könne auch nicht durch ein überwiegendes Allgemeininteresse gerechtfertigt werden, da das Ziel der Richtlinie, die Hersteller zu veranlassen, bereits bei der Konzeption ihrer Produkte die Abfallbewirtschaftung einzubeziehen (vgl. Erw. 12 RL 2012/19), durch die Rückwirkung gerade nicht erreicht werden könne.

Im Übrigen stellt der Gerichtshof klar, dass der Erlass eines mitgliedstaatlichen Gesetzes, welches nicht mit einer Richtlinie in Einklang steht, vor dem Erlass der Richtlinie von vornherein nicht geeignet sei, einen Verstoß gegen das Unionsrechts darzustellen, da die Erreichung des in der Richtlinie vorgeschriebenen Ziels nicht als ernsthaft beeinträchtigt angesehen werden könne, bevor sie Teil der Unionsrechtsordnung ist.

## **II. Außenbeziehungen**

In der Rs. C-161/20<sup>9</sup> stand die Zuständigkeit zur Vertretung der Union bzw. ihrer Interessen in einer Internationalen Organisation (konkret ging es um die Internationale Schifffahrtsorganisation, IMO) zur Debatte: Aus Art. 17 AEUV ergebe sich zwar die Befugnis der Kommission, die Union nach außen zu vertreten, dies sowohl in Gebieten mit geteilter als auch in solchen mit ausschließlicher Zuständigkeit. Da die Union ihre Außenbefugnisse jedoch unter Beachtung des Völkerrechts auszuüben habe und nicht sie, sondern „nur“ ihre Mitgliedstaaten Mitglieder der IMO seien, verfüge die Union innerhalb der IMO – mangels eines Abkommens – über keinen Status. Daher sei die Union nicht berechtigt, in eigenem Namen gegenüber der IMO zu handeln und der Kommission komme auch keine Befugnis zu, die Union gegenüber der IMO zu vertreten. Dies ändere freilich nichts daran, dass die Zuständigkeit der Union von den Mitgliedstaaten ausgeübt werden könne, die auf der Grundlage der Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit (Art. 4 III EUV) im Interesse der Union gemeinsam handelten. Die Mitgliedstaaten dürften dementsprechend nicht daran gehindert werden, Eingaben an die betreffende Organisation zu übermitteln, und zwar auch in den Bereichen ausschließlicher Zuständigkeit der Union. Dabei obliege es den Mitgliedstaaten, die Modalitäten ihrer Vertretung zu regeln.

---

<sup>7</sup> Vor dem Inkrafttreten des Art. 13 I RL 2012/19 konnten die Mitgliedstaaten nach der RL 2008/98 (Abfallrahmenrichtlinie) wählen, ob die Bewirtschaftungskosten von den Nutzern oder dem Hersteller zu tragen waren.

<sup>8</sup> Dies im Gegensatz zur Konstellation in EuGH, Rs. C-15/19, ECLI:EU:C:2020:371 – Azienda Municipale Ambiente, in dem eine Änderung der Dauer der Nachsorge für eine Abfalldeponie nach ihrer Schließung zur Debatte stand, während die Deponie noch in Betrieb war.

<sup>9</sup> EuGH, Rs. C-161/20, ECLI:EU:C:2022:260 – Kommission/Rat (Große Kammer)

Das Urteil klärt grundsätzliche Fragen des außenpolitischen Handelns der Union im Rahmen von Internationalen Organisationen, in welchen nur die Mitgliedstaaten – und nicht die Union – Mitgliedstatus haben: Soweit völkerrechtlich nichts anderes vorgesehen bzw. zulässig ist, handeln hier die Mitgliedstaaten in eigenem Namen, aber im Interesse der Union, soweit Zuständigkeiten derselben betroffen sind. In Bezug auf die Modalitäten ihrer Vertretung steht es ihnen zwar frei, die Kommission hiermit zu beauftragen (soweit dies völkerrechtlich zulässig ist); sie sind hierzu aber nicht verpflichtet. Das angesichts des völkerrechtlichen Rahmens überzeugende Urteil impliziert allerdings in Bezug auf die Vertretung der Union bzw. ihrer Mitgliedstaaten in Internationalen Organisationen, dass mitunter die Mitgliedstaaten (ohne die Kommission) die EU vertreten, mitunter (nur) die Kommission die Vertretung wahrnimmt, womit ein kohärentes außenpolitisches Auftreten erschwert werden könnte. Immerhin sind sowohl die Mitgliedstaaten als auch die Kommission an den Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit gebunden, was diverse (Informations- und sonstige) Pflichten impliziert, wenn ihre Tragweite auch Gegenstand von Meinungsverschiedenheiten sein kann. Abhilfe könnte im Übrigen der Abschluss von entsprechenden Vereinbarungen mit der betroffenen Internationalen Organisation schaffen, welche sicherstellen, dass nicht nur die Mitgliedstaaten, sondern auch die Union als solche gegenüber der Organisation auftreten darf.<sup>10</sup>

Nach Art. 218 VII AEUV kann der Rat bei Abschluss eines Vertrages abweichend von Art. 218 V, VI, IX den Verhandlungsführer ermächtigen, im Namen der Union spätere Änderungen des Vertrages zu billigen, wenn dieser vorsieht, dass solche Modifikationen im Wege eines vereinfachten Verfahrens oder durch ein durch den Vertrag eingesetztes Gremium anzunehmen sind. In der Rs. C-275/20<sup>11</sup> stellt der EuGH klar, dass die Verlängerung eines Vertrages (*in casu* ging es um ein Protokoll zum Freihandelsabkommen mit Korea) als eine Änderung iSd Art. 218 VII AEUV anzusehen sei, so dass die Voraussetzungen des Art. 218 VIII AEUV zu beachten seien.

Dies impliziert insbesondere, dass durch Sekundärrecht nicht von den Abstimmungsregeln dieser Bestimmung abgewichen werden darf.

Die Frage, ob neben der Union auch die Mitgliedstaaten der sog. Genfer Akte des Lissabonner Abkommens über Ursprungsbezeichnungen und geografische Angaben beitreten können (unter Wahrung der ausschließlichen Zuständigkeiten der Union), wie dies der Rat im Beschluss 2019/1754 vorsah, war Gegenstand der Rs. C-24/20<sup>12</sup>. Der EuGH bejahte zunächst die Zulässigkeit der Klage auf teilweise Nichtigkeitsklärung, da letztere nicht den Wesensgehalt des Beschlusses berühre. Sodann erklärte er die betreffende Bestimmung des Beschlusses für nichtig: Zwar habe der Rat nach Art. 293 I AEUV – der auch auf das Verfahren des Art. 218 VI AEUV anwendbar sei – durch einstimmigen Beschluss vom Vorschlag der Kommission (welche die betreffende Bestimmung abgelehnt hatte) abweichen dürfen. Diese Modifikationsbefugnis des Rates gehe jedoch nicht so weit, dass dieser den Kommissionsvorschlag in einer Weise verfälschen dürfe, die der Verwirklichung der mit ihm verfolgten Ziele entgegenstehe und ihm deshalb die Daseinsberechtigung nehme. Gerade dies

---

<sup>10</sup> S. weiter zu den Außenbeziehungen EuGH, Rs. C-500/20, ECLI:EU:C:2022:563 – ÖBB-Infrastruktur AG (Kompetenz des EuGH zur Auslegung gemischter Abkommen).

<sup>11</sup> EuGH, Rs. C-275/20, ECLI:EU:C:2022:142 – Kommission/Rat (Große Kammer).

<sup>12</sup> EuGH, Rs. C-24/20, ECLI:EU:C:2022:911 – Kommission/Rat (Große Kammer).

sei aber vorliegend zu bejahen, denn der Vorschlag habe den alleinigen Beitritt der EU zur Genfer Akte zum Gegenstand und solle es der EU ermöglichen, ihre ausschließliche Zuständigkeit in den unter die Akte fallenden Bereichen wahrzunehmen. Der Union komme nach Art. 3 I lit. e AEUV eine ausschließliche Zuständigkeit im Bereich der gemeinsamen Handelspolitik zu, und die Genfer Akte beträfen im Wesentlichen den Handelsverkehr zwischen der EU und Drittstaaten.<sup>13</sup> Im Bereich der ausschließlichen Zuständigkeiten der EU könnten die Mitgliedstaaten aber nur insoweit tätig werden, wie sie durch die Union ermächtigt werden. Daher sei die vom Rat vorgenommene Modifikation eine Richtungsentscheidung zugunsten der Ermächtigung der Mitgliedstaaten und zulasten der Ausübung der ausschließlichen Zuständigkeit durch die Union, so dass sie den Zweck des Kommissionsvorschlags ändere und somit nicht von der Modifikationsbefugnis des Rates erfasst sei.

Das Urteil illustriert trefflich die große Bedeutung der Abgrenzung einer Modifikation eines Kommissionsvorschlags vom Nichtvorliegen eines Vorschlags bei einer zu weitgehenden Änderung (die auch allgemein beim Erlass von Sekundärrecht relevant ist), wobei es hier maßgeblich auf die Wahrung von Gegenstand und Zielsetzungen durch die Modifikation ankommt.

### **III. Grundrechtsschutz**

#### *1. Persönlichkeitsrechte*

Art. 17 IV RL 2019/790 über das Urheberrecht und die verwandten Schutzrechte im digitalen Binnenmarkt führt eine spezielle Haftungsregelung für den Fall ein, dass für das Teilen von urheberrechtlich geschützten Onlineinhalten keine Erlaubnis erteilt wird. Dabei können sich die Diensteanbieter unter bestimmten Voraussetzungen (insbesondere die Wahrung hoher branchenüblicher Standards, damit von Rechteinhabern angemeldete Inhalte nicht verfügbar sind, und die Pflicht zur Sperrung rechtswidriger Inhalte nach einem Hinweis) von ihrer Haftung befreien. Diese Regelung (welche im Gesetzgebungsverfahren hoch umstritten war) stehe – so der Gerichtshof in der Rs. C-401/19<sup>14</sup> – mit dem in Art. 11 GRCh garantierten Grundrecht auf freie Meinungsäußerung und Informationsfreiheit in Einklang. Zwar ermögliche die Vorschrift auch die Einführung einer Art Vorabkontrolle vor dem Hochladen von Inhalten (z.B. durch sog. Uploadfilter), so dass ein Eingriff in Art. 11 GRCh zu bejahen sei. Dieser sei jedoch durch das Anliegen des Urheberschutzes und damit auch der unternehmerischen Freiheit gerechtfertigt, wobei der Gerichtshof im Einzelnen auf die Verhältnismäßigkeit – die u.a. auch deshalb zu bejahen sei, weil die RL 2019/790 zahlreiche

---

<sup>13</sup> S. insoweit schon EuGH, Rs. C-389/15, ECLI:EU:C:2017:798 – Kommission/Rat.

<sup>14</sup> EuGH, Rs. C-401/19, ECLI:EU:C:2022:297 – Polen/EP und Rat (Große Kammer).

Bestimmungen enthalte, die den Gefahren einer solchen Vorabkontrolle entgegenwirken sollen – eingeht.

Das litauische Recht sah vor, dass verantwortliche Personen von bestimmten öffentlichen oder durch öffentliche Mittel unterstützten Einrichtungen gewisse private Interessen oder Informationen (z.B. juristische Personen, an denen der Leiter oder sein Ehegatte, sein Lebensgefährte oder Partner beteiligt sind, erhaltene Geschenke oder getätigte Transaktionen, die eine gewisse Schwelle überschreiten) der Obersten Ethikkommission melden müssen, die diese auf ihrer *homepage* veröffentlicht. Hintergrund dieser Regelung war das Anliegen, die Redlichkeit und Unparteilichkeit der öffentlichen Entscheidungsträger zu stärken, Interessenkonflikten vorzubeugen und Korruption im öffentlichen Sektor zu bekämpfen. Der EuGH erachtete eine solche Regelung in der Rs. C-184/20<sup>15</sup> als teilweise nicht mit dem Unionsrecht (Art. 6 I Uabs. 1 lit. c, e, III VO 2016/679, ausgelegt im Lichte der Art. 7, 8 GRCh), in Einklang stehend: Zwar verfolge der mit der *online*-Veröffentlichung verbundene schwere Eingriff in Art. 7, 8 GRCh legitime öffentliche Interessen; jedoch sei die vorgesehene Veröffentlichung namensbezogener Daten der Partner oder Ehegatten sowie sonstiger nahestehender Personen, die einen Interessenkonflikt begründen könnten, sowie von eine gewisse Schwelle überschreitenden Transaktionen nicht erforderlich zur Verfolgung der betreffenden Zielsetzungen und trage einer ausgewogenen Gewichtung der in Frage stehenden Interessen nicht Rechnung. Hingegen könne die Veröffentlichung der Zugehörigkeit der erklärungspflichtigen Person sowie – ohne namentliche Nennung – ihres Partners oder Ehegatten zu Unternehmen, Einrichtungen, Vereinigungen oder Fonds sowie bezüglich selbstständiger Tätigkeiten mit Blick auf Transparenz und Korruptionsbekämpfung gerechtfertigt werden. Soweit im Übrigen die veröffentlichten personenbezogenen Daten indirekt die sexuelle Orientierung einer Person offenbaren könnten, handle es sich um besonders sensible Daten im Sinn von Art. 9 I VO 2016/679. Allgemein weist der Gerichtshof darauf hin, dass eine Erklärungsspflicht verbunden mit einer genauen Inhaltskontrolle durch die Oberste Ethikbehörde – die hierfür freilich mit den notwendigen Mitteln ausgestattet werden müsse – die verfolgten Ziele ebenfalls erreichen könne. Das Urteil prüft klausurmäßig und sorgfältig abwägend die Rechtfertigung des in Frage stehenden Grundrechtseingriffs und thematisiert auch ausführlich die Angemessenheit der Maßnahme, indem das Interesse an der Korruptionsbekämpfung mit dem (in der Tat schweren) Eingriff in Art. 7, 8 GRCh abgewogen wird.

In mehreren Urteilen (Rs. C-140/20<sup>16</sup>, verb. Rs. C-793/19, C-794/19<sup>17</sup>, verb. Rs. C-339/20, C-397/20<sup>18</sup>, Rs. C-350/21<sup>19</sup>) führte der EuGH seine Rechtsprechung zur Zulässigkeit der Vorratsdatenspeicherung fort und bestätigte

---

<sup>15</sup> EuGH, Rs. C-184/20, ECLI:EU:C:2022:601 - Vyriausioji tarnybinės etikos komisija (Große Kammer).

<sup>16</sup> EuGH, Rs. C-140/20, ECLI:EU:C:2022:258 – Commissioner of An Garda Síochána (Große Kammer).

<sup>17</sup> EuGH, verb. Rs. C-793/19, C-794/19, ECLI:EU:C:2022:702 – SpaceNet AG und Telekom GmbH (Große Kammer).

<sup>18</sup> EuGH, verb. Rs. C-339/20, C-397/20, ECLI:EU:C:2022:XX – Spetsializirana Prokurature.

<sup>19</sup> EuGH, Rs. C-350/21, ECLI:EU:C:2022:258 – Commissioner of An Garda Síochána (Große Kammer).

die grundsätzliche Unionsrechtswidrigkeit einer allgemeinen und unterschiedslosen Vorratsspeicherung von Verkehrs- und Standortdaten zur präventiven Bekämpfung schwerer Kriminalität und zur Verhütung schwerer Bedrohungen der öffentlichen Sicherheit (dies im Gegensatz zu einer Bedrohung der nationalen Sicherheit, welche eine solche Vorratsdatenspeicherung rechtfertigen könne). Gleichzeitig konkretisierte der EuGH die Voraussetzungen der Zulässigkeit einer gezielten sowie (ausnahmsweise) gewisser Formen der unterschiedslosen Vorratsdatenspeicherung.

Insgesamt bestätigt der Gerichtshof damit die grundsätzliche Unzulässigkeit einer allgemeinen und unterschiedslosen Vorratsdatenspeicherung, sofern nicht eine ernsthafte Bedrohung der nationalen Sicherheit vorliegt, so dass es letztlich um eine eigentliche Bedrohung des Staats selbst gehen muss. Ansonsten können gezielte Vorratsdatenspeicherungen zulässig sein, wobei der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten ist und für die Zulässigkeit in der Regel entscheidend sein dürfte. Bemerkenswert und bedeutsam ist auch die vom EuGH getroffene Unterscheidung zwischen öffentlicher und nationaler Sicherheit; letztere dürfte nur in Ausnahmefällen betroffen sein. Schließlich illustriert die Rechtsprechung die recht hohe Kontrolldichte des EuGH, beruht doch die Unzulässigkeit einer allgemeinen und unterschiedslosen Vorratsdatenspeicherung letztlich auf der nach Ansicht des Gerichtshofs nicht gegebenen Verhältnismäßigkeit. Angesichts der gerade bei der Erforderlichkeit (und selbstredend der Angemessenheit) hier auch relevanten Wertungen (wann ist ein anderes Mittel wirklich ein gleich wirksames milderer Mittel?) überrascht etwas, dass der EuGH dem Gesetzgeber hier nicht einen etwas größeren Spielraum einräumt.

In der Rs. C-694/20<sup>20</sup> stellte der EuGH die Ungültigkeit des Art. 8ab V RL 2011/16 fest, da die dort vorgesehene Verpflichtung eines Rechtsanwalts, andere an einer aggressiven grenzüberschreitenden Steuergestaltung beteiligten Intermediäre über ihre Meldepflicht zu informieren (falls er selber der Verschwiegenheitspflicht unterliegt) gegen Art. 7 GRCh verstoße: Der Eingriff in das Grundrecht genüge nicht den Anforderungen der Verhältnismäßigkeit, wobei auch hier die hohe Prüfdichte bemerkenswert ist und bestätigt, dass der Gerichtshof die Vereinbarkeit unionsrechtlicher Maßnahmen mit Art. 7, 8 GRCh sehr engmaschig prüft, was den Gestaltungsspielraum des Unionsgesetzgebers spürbar beschränkt.

Die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, dass Informationen über die wirtschaftlichen Eigentümer von juristischen Personen in allen Fällen für alle Mitglieder der Öffentlichkeit zugänglich sein müssen, stehe nicht mit Art. 7, 8 GRCh in Einklang, so der EuGH in den verb. Rs. C-37/20, C-601/20.<sup>21</sup> Denn zwar könne ein Eingriff in die genannten Grundrechte durch die Anliegen des Bekämpfung der Geldwäsche und des Terrorismus gerechtfertigt werden; jedoch sei die Maßnahme nicht verhältnismäßig, wie der Gerichtshof im Einzelnen darlegt, wobei insbesondere der Zugang aller Mitglieder der Öffentlichkeit (statt z.B. eine Beschränkung auf bestimmte Personen oder Institutionen) als problematisch angesehen wurde.

Gegenstand der Rechtsprechung des EuGH waren weiter verschiedene Aspekte der VO 2016/679 (Datenschutzgrundverordnung):

- Rs. C-245/20<sup>22</sup> (Begriff der „justiziellen Tätigkeit“ iSd Art. 55 III VO 2016/679);
- Rs. C-175/20<sup>23</sup> (Anwendung der VO 2016/679 auf die Erhebung von Informationen, die personenbezogene Daten enthalten, durch die Steuerverwaltung eines Mitgliedstaats);
- Rs. C-319/20<sup>24</sup> (Verbandsklagerecht von Verbraucherschutzverbänden);
- Rs. C-460/20<sup>25</sup> (Recht auf Löschung, Art. 17 III lit. a VO 2016/679);
- Rs. C-817/19<sup>26</sup> (Anwendungsbereich der VO 2016/679 im Zusammenhang mit Fluggastdatensätzen);
- Rs. C-534/20<sup>27</sup> (Kündigung von Datenschutzbeauftragten);
- Rs. C-129/21<sup>28</sup> (Erfordernis der Einwilligung für die Veröffentlichung von Personendaten in einem öffentlichen Telefonverzeichnis und Antrag auf Löschung);
- Rs. C-77/21<sup>29</sup> und Rs. C-180/21<sup>30</sup> (Zweckbindungsgrundsatz);

<sup>20</sup> EuGH, Rs. C-694/20, ECLI:EU:C:2022:963 – *Ordre van Vlaamse* (Große Kammer).

<sup>21</sup> EuGH, verb. Rs. C-37/20, C-601/20, ECLI:EU:C:2022:912 – *WM* (Große Kammer).

<sup>22</sup> EuGH, Rs. C-245/20, ECLI:EU:C:2022:216 – *Autoriteit Persoonsgegevens*.

<sup>23</sup> EuGH, Rs. C-175/20, ECLI:EU:C:2022:124 – *«S» SIA*.

<sup>24</sup> EuGH, Rs. C-319/20, ECLI:EU:C:2022:322 – *Meta Platform*.

<sup>25</sup> EuGH, Rs. C-460/20, ECLI:EU:C:2022:962 – *Google* (Große Kammer).

<sup>26</sup> EuGH, Rs. C-817/19, ECLI:EU:C:2022:491 – *Ligue des droits humains* (Große Kammer).

<sup>27</sup> EuGH, Rs. C-534/20, ECLI:EU:C:2022:495 – *Leistrütz AG/LH*.

<sup>28</sup> EuGH, Rs. C-129/21, ECLI:EU:C:2022:833 – *Proximus*.

<sup>29</sup> EuGH, Rs. C-77/21, ECLI:EU:C:2022:805 – *Digi*.

<sup>30</sup> EuGH, Rs. C-180/21, ECLI:EU:C:2022:967 – *VS*.

- Rs. C-306/21<sup>31</sup> (Anwendbarkeit der VO 2016/679 auf die Verarbeitung von Personendaten im Kontext der Durchführung von parlamentarischen Wahlen).

## 2. *Vollstreckung des Europäischen Haftbefehls*

Seine Rechtsprechung in Bezug auf die Voraussetzungen, unter denen ein Mitgliedstaat die Vollstreckung eines Europäischen Haftbefehls (EHB) ablehnen kann, führte der EuGH in den verb. Rs. C-562/21, C-563/21 PPU<sup>32</sup> fort: In den Vorabentscheidungsersuchen aus den Niederlanden wurde auf (möglicherweise bestehende) systemische und allgemeine Mängel bei der Rechtsstaatlichkeit in Polen Bezug genommen und nach der Vollstreckbarkeit polnischer EHB gefragt. In Anknüpfung an seine bisherige Rechtsprechung<sup>33</sup> wies der EuGH auf die hier durchzuführende zweistufige Prüfung hin: Zunächst habe das nationale Gericht generell zu beurteilen, ob die rechtsstaatlichen Mängel im Ausstellungsstaat zu einer echten Gefahr der Verletzung des Rechts auf einen wirksamen Rechtsbehelf gem. Art. 47 GRCh führen könnten. Daran anschließend müsse geprüft werden, ob sich diese Mängel auch auf das konkrete Verfahren gegenüber der auszuliefernden Person auswirkten. Insoweit sei jeweils eine Gesamtwürdigung aller verfügbaren Informationen vorzunehmen, wobei die Vollstreckung eines EHB insbesondere nicht allein deshalb abgelehnt werden könne, weil bei der Ernennung der Richter des erkennenden Gerichts Verfahrensfehler, welche (potentiell) gegen das Unionsrecht verstoßen, zu verzeichnen waren.

Damit bleibt es auch im Falle eines Ernennungsverfahrens, welches Zweifel an der Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Richter aufkommen lassen könnte (und damit zumindest potentiell gegen Art. 19 I Uabs. 2 EUV verstößt), und bei sonstigen systemischen oder allgemeinen Mängeln in Bezug auf die Unabhängigkeit der Justiz sowie eine damit verbundene echte Gefahr der Verletzung des Art. 47 GRCh dabei, dass auf die konkreten Umstände des Einzelfalls (Situation des Betroffenen, die in Frage stehende Straftat, Informationen durch den ersuchenden Staat, weitere relevante Aspekte) 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 der Gefahr einer Verletzung des Art. 47 GRCh ausgesetzt sein wird. Auch wenn dieser Ansatz in Anbetracht der Funktionsfähigkeit des EHB gut nachvollziehbar ist, ist doch nicht zu verkennen, dass er mit Blick auf einen effektiven Grundrechtsschutz auch auf Bedenken stößt; einmal mehr illustriert das Urteil daher auch die zentrale Bedeutung der Rechtsstaatlichkeit in den Mitgliedstaaten.

## 3. *Anwendungsbereich der Grundrechtecharta*

---

<sup>31</sup> EuGH, Rs. C-306/21, ECLI:EU:C:2022:813 – Koalitsia „Demokraticzna Bulgaria“.

<sup>32</sup> EuGH, verb. Rs. C-562/21, C-563/21 PPU, ECLI:EU:C:2022:100 – Openbaar (Große Kammer).

<sup>33</sup> S. insbesondere EuGH, verb. Rs. C-354/20 PPU, C-412/20 PPU, ECLI:EU:C:2020:1033 – L und P.

In den verb. Rs. C-257/21, C-258/21<sup>34</sup> ging es um eine tarifvertragliche Regelung, welche für unregelmäßige Nachtarbeit einen höheren Vergütungszuschlag als für regelmäßige Nachtarbeit vorsieht. Diese stelle keine Durchführung der RL 2003/88 (Arbeitszeitrichtlinie) im Sinne des Art. 51 I GRCh dar, so dass die GRCh nicht auf den Sachverhalt anwendbar sei. Eine Durchführung des EU-Rechts sei nur bei Vorliegen eines Zusammenhangs zwischen einem Unionsrechtsakt und der fraglichen nationalen Maßnahme anzunehmen, der darüber hinausgehe, dass die fraglichen Sachbereiche benachbart seien oder der eine von ihnen mittelbare Auswirkungen auf den anderen entfalten könne.<sup>35</sup> Dies sei dann zu verneinen, wenn die unionsrechtlichen Vorschriften in dem betreffenden Sachbereich keine spezifischen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten im Hinblick auf die in Frage stehende nationale Regelung schaffen,<sup>36</sup> so dass allein der Umstand, dass die Union über Kompetenzen verfügt, um den betreffenden Bereich zu regeln, nicht ausreiche, um den Anwendungsbereich des Unionsrechts zu eröffnen. Vorliegend regle die RL 2003/88 lediglich bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung und finde grundsätzlich keine Anwendung auf die Vergütung der Arbeitnehmer, so dass der Umstand, dass die RL 2003/88 u.a. Dauer und Rhythmus der Nachtarbeit regle, nicht dazu führe, dass mit Bezug auf eine Vergütungsregelung dieser Arbeit der Anwendungsbereich des Unionsrechts eröffnet sei.

#### **IV. Rechtsschutz**

##### *1. Auslegungsmonopol des EuGH*

In Rumänien ist es ordentlichen Gerichten untersagt, die Unionsrechtskonformität nationaler Vorschriften zu prüfen, welche zuvor vom Verfassungsgericht für mit einer Verfassungsbestimmung, die ihrerseits den Grundsatz des Vorrangs des Unionsrechts vorschreibt, vereinbar erklärt wurde. Ein solches Verbot stehe nicht mit Art. 19 I Uabs. 2 EUV iVm Art. 2, 4 II, III EUV und Art. 267 AEUV in Einklang, so der EuGH in der Rs. C-430/21<sup>37</sup> unter ausführlicher Anknüpfung an seine bisherige Rechtsprechung<sup>38</sup>. Zwar stehe Art. 19 I Uabs. 2 EUV – der den in Art. 2 EUV proklamierten Wert der Rechtsstaatlichkeit konkretisiere – der Verbindlichkeit von Urteilen des Verfassungsgerichts für die ordentlichen Gerichte grundsätzlich nicht entgegen, soweit das nationale Recht die Unabhängigkeit des Verfassungsgerichts gegenüber der Legislative und der Exekutive gewährleiste. Dies könne

---

<sup>34</sup> EuGH, verb. Rs. C-257/21, C-258/21, ECLI:EU:C:2022:529 – Coca Cola.

<sup>35</sup> S. insoweit auch schon EuGH, Rs. C-319/19, ECLI:EU:C:2021:883 – Komisia; EuGH, Rs. C-244/20, ECLI:EU:C:2021:854 – INSS (Witwenrente auf der Grundlage eines Partnerschaftsverhältnisses).

<sup>36</sup> S. insoweit auch schon EuGH, verb. Rs. C-609/17, C-610/17, ECLI:EU:C:2019:981 – TSN und AKT (mit Bezug auf einen Tarifvertrag).

<sup>37</sup> EuGH, Rs. C-430/21, ECLI:EU:C:2022:99 – RS (Große Kammer). S. auch EuGH, verb. Rs. C-859/19, C-926/19, C-929/19, ECLI:EU:C:2022:878 – FX, wo der Gerichtshof die in der Rs. C-430/21 entwickelten Grundsätze aufgreift.

<sup>38</sup> Insbesondere EuGH, verb. Rs. C-357/19 u.a., ECLI:EU:C:2021:1034 – Euro Box Promotion.

jedoch dann nicht gelten, wenn die ordentlichen Gerichte damit daran gehindert würden, selbst die Vereinbarkeit einer nationalen Rechtsvorschrift mit dem Unionsrecht zu beurteilen. Jede andere Sicht trage der Wirksamkeit des Vorabentscheidungsverfahrens nicht Rechnung und beeinträchtige die ausschließliche Kompetenz des EuGH zur Auslegung des Unionsrechts sowie den Vorrang des Unionsrechts (welchen der EuGH offenbar nunmehr zumindest auch in Art. 19 I EUV verankert sieht und mit der Gleichheit der Mitgliedstaaten sowie der Unionsbürger begründet). An diesem Schluss ändere auch die Berufung Rumäniens auf die nationale Identität (vgl. Art. 4 II EUV) nichts. Zwar könnten unionsrechtliche Vorschriften bzw. Pflichten daraufhin überprüft werden, ob sie der nationalen Identität eines Mitgliedstaats widersprechen;<sup>39</sup> jedoch habe Art. 4 II EUV weder zum Ziel noch zur Folge, dass ein Verfassungsgericht die Anwendung einer Norm des Unionsrechts mit der Begründung ausschließen könnte, sie missachte die nationale Identität des betreffenden Mitgliedstaats oder sei als *ultra vires*-Akt anzusehen. Im Übrigen habe ein ordentliches Gericht in jedem Fall ein Urteil des Verfassungsgerichts außer Acht zu lassen, welches die Bindungswirkung eines Urteils des EuGH verneine (wobei nur unionsrechtliche Bestimmungen mit unmittelbarer Wirkung – zu denen Art. 19 I EUV gehöre – nationale Gerichte verpflichten könnten, entgegenstehendes nationales Recht außer Acht zu lassen). Schließlich stehe eine Regelung, wonach ein nationaler Richter disziplinarisch belangt werden könne, falls er in Missachtung der Bindungswirkung von Urteilen des Verfassungsgerichts das Unionsrecht angewandt habe, nicht mit Art. 19 EUV in Einklang.

Der EuGH prüft damit umfassend die in Frage stehende Regelung am Maßstab des Art. 19 I EUV, dies interessanterweise nachdem er festgestellt hatte, dass Art. 47 GRCh nicht zum Zuge komme, da sich der Beschwerdeführer weder auf eine unionsrechtliche Bestimmung berufe noch eine Durchführung des Unionsrechts vorliege. Deutlich wird damit die kaum zu überschätzende Bedeutung des Art. 19 I EUV, so dass die gesamte nationale Gerichtsbarkeit den unionsrechtlichen Anforderungen an die Unabhängigkeit gerecht werden muss. Das Urteil verdeutlicht weiter trefflich die unionsrechtlichen Schranken einerseits der Bindungswirkung von Urteilen nationaler Verfassungsgerichte, andererseits die letztlich beschränkte Tragweite der Verpflichtung der Union zur Achtung der nationalen Identität im Zusammenhang mit rechtsstaatlichen Grundsätzen:

- Eine Bindungswirkung von Urteilen nationaler Verfassungsgerichte für die ordentlichen Gerichte ist nur unter drei Voraussetzungen mit 19 I Uabs. 2 EUV iVm Art. 2, 4 II, III EUV und Art. 267 AEUV vereinbar: Das Verfassungsgericht muss den unionsrechtlichen Anforderungen an die richterliche Unabhängigkeit entsprechen, den ordentlichen Gerichten darf nicht die Befugnis genommen werden, selbst die Unionsrechtskonformität einer nationalen Vorschrift zu prüfen und ggf. dem EuGH eine entsprechende Frage

---

<sup>39</sup> S. insoweit schon EuGH, Rs. C-673/16, ECLI:EU:C:2018:385 – Coman; EuGH, Rs. C-58/13, ECLI:EU:C:2014:2088 – Torresi.

vorzulegen, und Urteile eines Verfassungsgerichts, die dem Unionsrecht die Anwendung versagen, können keinesfalls eine Bindungswirkung entfalten.

- Eine „Beeinträchtigung“ der nationalen Identität kann keinesfalls die Anwendung des Primärrechts ausschließen; vielmehr dürfte Art. 4 II EUV bei der Auslegung des (übrigen) Primärrechts zu berücksichtigen sein. Soweit das Sekundärrecht betroffen ist, ist eine Vereinbarkeitsprüfung zulässig, wobei der Spielraum des Unionsgesetzgebers sehr weit ist. Die Definition dessen, was als Teil der nationalen Identität anzusehen ist, obliegt zwar schon allein deshalb dem EuGH, weil es sich um einen unionsrechtlichen Begriff handelt. Allerdings dürfte dieser – ähnlich wie beim Begriff der öffentlichen Ordnung – seinerseits auf die mitgliedstaatlich definierten Inhalte verweisen, denen jedoch unionsrechtliche „Leitplanken“ gesetzt sind. Diese ergeben sich insbesondere aus den grundlegenden Wertentscheidungen der Verträge selbst, wobei Art. 2 EUV von zentraler Bedeutung sein dürfte.<sup>40</sup>

## 2. *Unabhängigkeit der Gerichte*

Allein der Umstand, dass ein Richter zur Zeit eines nicht-demokratischen Regimes erstmalig ernannt wurde, beeinträchtigt noch nicht die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit dieses Richters und damit des Spruchkörpers, dem er angehört, so der EuGH in der Rs. C-132/20<sup>41</sup>. Auch die Bestellung eines Richters durch den Landesjustizrat, dessen Zusammensetzung später vom Verfassungsgericht für verfassungswidrig erklärt wurde, führe nicht für sich genommen dazu, dass Zweifel an der Unabhängigkeit bestünden. Wie der EuGH im Einzelnen unter Hinweis auf die Rechtsprechung des EGMR darlegt, seien keine Anhaltspunkte ersichtlich, dass dieser Verfahrensfehler das berechtigte Vertrauen der Einzelnen in die Gerichte aufgrund eines zu weitgehenden Einflusses von Exekutive und Legislative beeinträchtigte.

Was die Zulässigkeit eines Vorabentscheidungsersuchens betrifft, bestehe – so der EuGH in der Rs. C-355/21<sup>42</sup> im Zusammenhang mit einem Ersuchen einer Dreierkammer des Obersten polnischen Gerichts – eine Vermutung, dass die Voraussetzungen der Unabhängigkeit und Unparteilichkeit erfüllt seien, sofern ein solches Ersuchen von einem nationalen Gericht stamme. Dies gelte freilich nur für die Zulässigkeit des Vorabentscheidungsersuchens und impliziere nicht, dass die Voraussetzungen für die Ernennung der Richter des vorlegenden Gerichts so ausgestaltet seien, dass ein Zugang zu einem unabhängigen, unparteiischen und

---

<sup>40</sup> S. weiter EuGH, Rs. C-638/19 P, ECLI:EU:C:2022:50 – European Food (Große Kammer): Bestätigung der Rechtsprechung zur Autonomie der Unionsrechtsordnung und der Verpflichtung der Mitgliedstaaten, Streitigkeiten über das Unionsrecht nicht dem unionsrechtlichen Rechtsschutzsystem zu entziehen (s. schon EuGH, Rs. C-284/16, ECLI:EU:C:2018:158 – Achmea; EuGH, Rs. C-741/19, ECLI:EU:C:2021:655 – Komstroy), so dass entsprechende Schiedssprüche durch mitgliedstaatliche Gerichte nicht zu beachten seien und eine Vollstreckung gegen EU-Recht verstoße. Ebenso EuGH, Rs. C-333/19, ECLI:EU:C:2022:749 – Romatsa.

<sup>41</sup> EuGH, Rs. C-132/20, ECLI:EU:C:2022:235 – Getin Noble Bank (Große Kammer).

<sup>42</sup> EuGH, Rs. C-355/21, ECLI:EU:C:2022:791 – Perfumesco.

zuvor durch Gesetz errichteten Gericht im Sinne von Art. 19 I Uabs. 2 EUV und Art. 47 GRCh gewährleistet sei. Im Übrigen könne die erwähnte Vermutung widerlegt werden, wenn aufgrund einer rechtskräftigen gerichtlichen Entscheidung eines (nationalen oder internationalen) Gerichts anzunehmen sei, dass die das vorliegende Gericht bildenden Richter nicht die Eigenschaft eines unabhängigen, unparteiischen und gesetzlich errichteten Gerichts iSd Art. 19 I Uabs. 2 EUV iVm Art. 47 II GRCh aufweisen oder wenn andere Gesichtspunkte Auswirkungen auf die Funktionsweise des Gerichts entfalteten, welche zur Beeinträchtigung seiner Unabhängigkeit und Unparteilichkeit führten.

Damit verfolgt der EuGH also einerseits insofern einen einzelfallbezogenen Ansatz, als die Infragestellung der Unparteilichkeit und Unabhängigkeit der Gerichte konkret zu beurteilen ist und allein gewisse Aspekte des Ernennungsverfahrens von Richtern bzw. diesbezügliche Unregelmäßigkeiten nicht als solche zur Verneinung der Unabhängigkeit und Unparteilichkeit führen. Die bislang ergangene Rechtsprechung<sup>43</sup> illustriert aber auch, dass gewisse Verfahren in ihrer Gesamtheit einen Verstoß gegen Art. 19 I Uabs. 2 EUV darstellen können, soweit sie berechnete Zweifel der Einzelnen an der Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Richter wecken können. Andererseits differenziert der Gerichtshof zwischen der Zulässigkeit eines Vorabentscheidungsersuchens (bei welcher eine Vermutung dafür spreche, dass es sich um ein Gericht iSd Art. 267 AEUV handelt) und der Frage nach der Beachtung der Vorgaben des Art. 19 I Uabs. 2 EUV iVm Art. 47 GRCh, bei welcher keine derartige Vermutung zum Zuge kommt.

### 3. *Einzelne Verfahren*

#### a) *Vorabentscheidungsverfahren*

Vorabentscheidungsurteile des EuGH sind für die vorlegenden Gerichte und diejenigen Gerichte, die im Rahmen von Rechtsmitteln und Rückverweisungen mit demselben Streitgegenstand befasst werden, bindend. Ist eine der Parteien des Ausgangsverfahrens der Ansicht, dass der Ausgangsrechtsstreit nicht im Sinne des Urteils des Gerichtshofs entschieden wurde, so verpflichtet das Unionsrecht (Art. 4 III, 19 I EUV, Art. 267 AEUV) die Mitgliedstaaten nicht, die Wiederaufnahme des Verfahrens aus diesem Grund zu ermöglichen, soweit der Äquivalenzgrundsatz beachtet ist, so der EuGH in der Rs. C-261/21<sup>44</sup>. Zwar müssten die Mitgliedstaaten die erforderlichen Rechtsbehelfe vorsehen, um den Betroffenen zur Geltendmachung ihrer im Unionsrecht begründeten Rechte einen wirksamen gerichtlichen Rechtsschutz zu garantieren; allerdings bestehe keine Verpflichtung zur Schaffung neuer

<sup>43</sup> S. insbesondere EuGH, verb. Rs. C-748/19-754/19, ECLI:EU:C:2021:931 – WB u.a.; EuGH, Rs. C-896/19, ECLI:EU:C:2021:311 – Repubblica; s. auch schon EuGH, Rs. C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531 – Kommission/Polen; EuGH, Rs. C-192/18, ECLI:EU:C:2019:924 – Kommission/Polen; EuGH, verb. Rs. C-585/18, C-624/18, C-625/18, ECLI:EU:C:2019:982 – A.K.

<sup>44</sup> EuGH, Rs. C-261/21, ECLI:EU:C:2022:534 – Hoffmann-La Roche.

Rechtsbehelfe, es sei denn, die sich aus dem Unionsrecht ergebenden Rechte könnten auch nicht inzidenter geltend gemacht werden oder der Zugang zu einem Gericht könne nur nach einer Rechtsverletzung erlangt werden. Sei ein solcher Rechtsschutz gewährt, dürften die Mitgliedstaaten die Revision eines Urteils eines obersten Gerichts auf streng beschränkte Ausnahmen begrenzen; das Effektivitätsprinzip verlange nicht, dass diese den Fall umfassen, dass der Betroffene geltend macht, das oberste Gericht habe das Vorabentscheidungsurteil des EuGH verkannt. Allerdings hafte der Mitgliedstaat bei Vorliegen der entsprechenden Voraussetzungen für einen qualifizierten Verstoß gegen das Unionsrecht durch ein Urteil eines letztinstanzlichen Gerichts.

Das Urteil verdeutlicht die „Arbeitsteilung“ zwischen EuGH und nationalen Gerichten im Rahmen des Art. 267 AEUV und illustriert die große Bedeutung der sog. Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten: Dem EuGH obliegt die Auslegung des Unionsrechts, während das nationale Gericht die Streitigkeit auf der Grundlage dieser Auslegung zu entscheiden hat, was in aller Regel auch die Würdigung von Tatsachen, z.B. im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung, impliziert. Ein erneutes Vorabentsuchensuchen im selben Rechtszug mit der Frage, ob das eigene Urteil das Urteil des EuGH „richtig“ umgesetzt hat, ist daher unzulässig (dies im Gegensatz zu Vorlagefragen, welche möglicherweise noch offene zusätzliche Auslegungsprobleme des Unionsrechts betreffen, wobei die Abgrenzung hier ggf. schwierig sein kann). Letztlich nimmt der EuGH damit auch einen Ausgleich zwischen dem Gebot ausreichenden Rechtsschutzes einerseits und der nationalen Verfahrensautonomie andererseits vor. Für die Effektivität des Rechtsschutzes ist ein „einfacher Anspruch“ auf gerichtlichen Zugang ausreichend; weder Instanzenzüge noch Wiederaufnahmemöglichkeiten sind daher zwingend (wobei sie natürlich unionsrechtlich auch erlaubt und im Rahmen der Anwendung des Äquivalenzgrundsatzes geboten sind). Hinzuweisen ist dabei auch darauf, dass das Risiko eines „Fehlurteils“ immer besteht, auch bei mehreren Instanzen oder / und der Möglichkeit der Wiederaufnahme von Verfahren, was kein Alleinstellungsmerkmal (auch) unionsrechtlich determinierter Sachverhalte ist. Bis zu einem gewissen Grad ist dieses Risiko systemimmanent, woran auch der Hinweis auf die Haftung der Mitgliedstaaten für Verstöße gegen das Unionsrecht nichts ändert, sind die Voraussetzungen hier doch – jedenfalls in Bezug auf Gerichtsurteile – sehr restriktiv; insbesondere muss der Verstoß hinreichend qualifiziert und letztlich offenkundig sein.

Die Regulierungsstelle für den Zugang zur Verkehrsinfrastruktur in Tschechien stelle kein Gericht iSd Art. 267 AEUV dar, wie der Gerichtshof ausführlich in der Rs. C-453/20<sup>45</sup> darlegt. Obwohl die Behörde unabhängig agiere, nehme sie Verwaltungsaufgaben wahr, dies insbesondere aufgrund des Umstands, dass sie keine eigentlichen Streitigkeiten entscheide und von Amts wegen tätig werde, so dass sie keine gerichtlichen Funktionen wahrnehme. Der Gerichtshof relativiert damit seinen Ansatz in der Rs. C-136/11<sup>46</sup>, wobei er auch klarstellt, dass bei Behörden, die sowohl gerichtliche als auch administrative Aufgaben wahrnehmen, in Bezug auf erstere und unter der Voraussetzung, dass diese Funktionen klar getrennt werden könnten, die Gerichtseigenschaft ggf. bejaht werden

---

<sup>45</sup> EuGH, Rs. C-453/20, ECLI:EU:C:2022:341 – CityRail (Große Kammer).

<sup>46</sup> EuGH, Rs. C-136/11, ECLI:EU:C:2012:740 – Westbahn Management.

könne. Jedenfalls lässt sich der Ansatz des Gerichtshofs auch auf andere unabhängige Stellen – wie z.B. die Datenschutzaufsichtsbehörden – übertragen.

## b) Nichtigkeitsklage

Gegenstand einer Nichtigkeitsklage können nur Handlungen von Unionsorganen, Einrichtungen oder sonstigen Stellen der Union sein, welche Rechtswirkungen entfalten. Ausgeschlossen sind damit die in einigen Bestimmungen der Verträge vorgesehenen Handlungen der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten, da sie nicht als Mitglieder des Rates oder des Europäischen Rates handeln. Diesen seiner ständigen Rechtsprechung entsprechenden Grundsatz bestätigte der EuGH in der Rs. C-743/19<sup>47</sup> im Zusammenhang mit der Festlegung bzw. Verlegung des Sitzes der Europäischen Arbeitsbehörde (European Labour Authority, ELA). Zwar erfasse der als Rechtsgrundlage des Beschlusses angeführte Art. 341 AEUV – wonach der Sitz der Unionsorgane „im Einvernehmen zwischen den Regierungen der Mitgliedstaaten“ zu bestimmen ist – nicht die Festlegung des Sitzes von Agenturen, sondern beziehe sich lediglich (wie der EuGH im Einzelnen unter Bezugnahme auf Wortlaut und Systematik verschiedener vertraglicher Bestimmungen überzeugend darlegt) auf die in Art. 13 I EUV erwähnten Organe. Dies ändere aber nichts daran, dass es um einen Beschluss der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten gehe. Denn der Beschluss sei ausdrücklich als solcher bezeichnet worden, es sei eine Bezugnahme auf Art. 341 AEUV erfolgt (wenn auch zu Unrecht) und die Vorbereitungen sowie der Beschluss selbst seien jeweils an Sitzungen von Vertretern der Regierungen der Mitgliedstaaten erfolgt, so dass der Beschluss am Ende eines zwischenstaatlichen Verfahrens angenommen worden sei. Hieran ändere auch die Nutzung der Räumlichkeiten des Rates sowie die Unterstützung von Dienststellen von Unionsorganen nichts, da diese Umstände nicht die Rechtsnatur und den Urheber der letztlich angenommenen Handlung bestimmen könnten. Soweit der Urheber einer Handlung jedoch die Gesamtheit der Mitgliedstaaten – und nicht ein Unionsorgan – sei, sei eine Nichtigkeitsklage unzulässig. Eine andere Auslegung verstoße gegen den „Willen der Verfasser der Verträge“ und trage dem Wortlaut des Art. 263 AEUV nicht Rechnung. Sie führe nämlich zu einer unmittelbaren Kontrolle der Handlungen der Mitgliedstaaten durch den Unionsrichter, welche durch den Vertrag gerade ausgeschlossen sei; dieser sehe vielmehr für den Fall einer Verletzung der sich

---

<sup>47</sup> EuGH, Rs. C-743/19, ECLI:EU:C:2022:569 – EP/Rat (Große Kammer). S. auch die am gleichen Tag ergangenen und ebenfalls die Festlegung des Sitzes von Agenturen betreffenden Urteile: EuGH, verb. Rs. C-59/18, C-182/18, ECLI:EU:C:2022:567 – Italien u.a./Rat (Große Kammer); EuGH, verb. Rs. C-106/19, C-232/19, ECLI:EU:C:2022:568 – Italien u.a./Rat und EP (Große Kammer). In dem zuletzt genannten Urteil bejahte der EuGH die unmittelbare und individuelle Betroffenheit der Stadt Mailand durch die VO 2018/1718, welche Amsterdam (und nicht Mailand) als Sitz für die Europäische Arzneimittelagentur bestimmte: Die Verordnung wirke sich unmittelbar auf die Rechtsstellung der Stadt Mailand aus und belasse keinen Ermessensspielraum für die Sitzfestlegung. Da die Stadt Mailand im Zuge eines Auswahlverfahrens, an welchem eine begrenzte Zahl von Städten bzw. Mitgliedstaaten beteiligt war, nicht berücksichtigt wurde, sei sie auch in ähnlicher Weise individualisiert wie der Adressat eines Rechtsakts und damit individuell betroffen.

aus dem Unionsrecht ergebenden Pflichten der Mitgliedstaaten spezifische Rechtsbehelfe vor. Vor diesem Hintergrund sei es Sache des Unionsgesetzgebers, ausgehend von der politischen Entscheidung nach den im Unionsrecht vorgesehenen Verfahren (und damit letztlich im Gründungsrechtsakt der betreffenden Agentur) einen entsprechenden Beschluss über die Ansiedlung der betreffenden Agenturen zu fassen, wobei allein dieser Beschluss verbindliche Rechtswirkungen erzeugen könne.

Der Ansatz des EuGH ist in Anbetracht der vertraglichen Systematik überzeugend, wobei bemerkenswert ist, dass die Abgrenzung zwischen zwischenstaatlichem Handeln und Organhandeln ausschließlich aufgrund tatsächlicher Elemente (Bezeichnung des Beschlusses, etc.) unter Aussparung normativer Aspekte (insbesondere Zuständigkeit der Union) erfolgt. Gleichzeitig illustriert das Urteil aber auch die damit einhergehenden Rechtsschutzlücken, da sich die Vertreter der Mitgliedstaaten durch den Rückgriff auf ein zwischenstaatliches Verfahren dem Unionsrecht und der gerichtlichen Kontrolle entziehen können, dies auch soweit es um in den Verträgen selbst vorgesehene Rechtsakte der Gesamtheit der Mitgliedstaaten geht. Denn da – wie der EuGH auch klar festhält – die angeführte Rechtsgrundlage für ein Handeln der Gesamtheit der Mitgliedstaaten (Art. 341 AEUV) nicht einschlägig war, hätte die Festlegung des Sitzes der Agenturen durch den Unionsgesetzgeber getroffen werden müssen, was insbesondere eine Beteiligung des Parlaments impliziert hätte. Damit kann der Beschluss der Vertreter der Mitgliedstaaten keine verbindliche Wirkung entfalten (eine solche wäre aber bei Eröffnung des Anwendungsbereichs des Art. 341 AEUV anzunehmen). Ließe man es zu, dass die Mitgliedstaaten im Anwendungsbereich des Unionsrechts ohne Grundlage in den Verträgen statt der dort vorgesehenen Verfahren auf ein zwischenstaatliches Verfahren zum Erlass letztlich verbindlicher Regelungen zurückgreifen, würde das vorgesehene Gesetzgebungsverfahren ausgehebelt, womit auch die (demokratische) Legitimation in Mitleidenschaft gezogen würde. Allerdings verstoße eine derartige „Umgehung“ der vertraglich vorgesehenen Gesetzgebungsverfahren wegen der Unverbindlichkeit des Beschlusses nicht gegen die Befugnisse des Parlaments (wie der EuGH in einem anderen Urteil feststellte),<sup>48</sup> wobei gegen diesen Ansatz in Anbetracht der faktischen Umgehungswirkung bedenkenswerte Erwägungen geltend gemacht werden können, woran auch der Umstand, dass gegen einen solchen Beschluss der Rechtsweg nicht eröffnet ist, nichts ändert. Eine andere Frage ist im Übrigen, ob die Mitgliedstaaten gegen Art. 4 III EUV verstoßen haben, was in einem Vertragsverletzungsverfahren der Kommission gegen alle Mitgliedstaaten geklärt werden könnte. Im Übrigen könnte der Beschluss – trotz fehlender unionsrechtlicher Verbindlichkeit – aufgrund allgemeinen Völkerrechts Rechtswirkungen entfalten, was letztlich davon abhängt, ob dieses vorliegend herangezogen werden kann oder ob dies aufgrund des abschließenden Charakters des Unionsrechts als *self-contained regime* – zumindest in Bezug auf die sich hier stellenden Fragen – ausgeschlossen ist.

---

<sup>48</sup> EuGH, verb. Rs. C-106/19, C-232/19, ECLI:EU:C:2022:568 – Italien u.a./Rat und EP.

Soweit es um einen Rechtsakt mit Verordnungscharakter geht, genügt für die Zulässigkeit der Nichtigkeitsklage nach Art. 263 IV AEUV die unmittelbare Betroffenheit. Diese setzt voraus, dass sich die streitige Maßnahme unmittelbar auf die Rechtsstellung des Klägers auswirkt und den Adressaten bei ihrer Durchführung keinerlei Ermessensspielraum zusteht, so dass die Umsetzung „rein automatisch“ erfolgt und sich allein aus der Unionsregelung ohne Anwendung weiterer Umsetzungsvorschriften ergibt.<sup>49</sup> In der Rs. C-99/21 P<sup>50</sup> wandte der EuGH diese Grundsätze auf den Bereich der staatlichen Beihilfen (konkret ging es um eine Entscheidung der Kommission, welche die Zulässigkeit einer Beihilfe feststellte) an: Die unmittelbare Betroffenheit sei hier bereits dann zu bejahen, wenn der Kläger die Möglichkeit einer nachteiligen Wettbewerbssituation stichhaltig darlege; nicht erforderlich sei damit – und insoweit im Gegensatz zu den Feststellungen des Gerichts – der Nachweis einer konkreten Auswirkung auf die Wettbewerbsstellung.

In der Rs. C-348/20 P<sup>51</sup> erklärte der EuGH – im Gegensatz zum Gericht, dessen Urteil aufgehoben wurde – die Klage der *Nord Stream 2 AG* (ein schweizerisches Tochterunternehmen von *Gazprom*) gegen die RL 2019/692, welche bestimmte Vorschriften des Erdgasbinnenmarkts<sup>52</sup> auch auf Gasfernleitungen aus Drittländern erstreckte, für zulässig.<sup>53</sup> Denn obwohl gegen eine Richtlinie geklagt wurde, sei die unmittelbare Betroffenheit der *Nord Stream 2 AG* zu bejahen: Die streitige Richtlinie erweitere den Anwendungsbereich zahlreicher Vorschriften der Gas-Richtlinie (RL 2009/73) auf Verbindungsleitungen zwischen Mitgliedstaaten und Drittländern, so dass sie sich unmittelbar auf die Rechtsstellung der *Nord Stream 2 AG* auswirke. Weiter verfügten die Mitgliedstaaten zwar bei Vorliegen gewisser Voraussetzungen über einen Ermessensspielraum in Bezug auf die Gewährung von Ausnahmen von bestimmten Vorschriften; soweit aber die *Nord Stream 2 AG* betroffen sei, bestehe dieser Spielraum nicht, da diese die erwähnten Voraussetzungen nicht erfülle; die wirksame Trennung der Transportstrukturen von den Gewinnungs- und Versorgungsinteressen sei zwingend vorgeschrieben, woran auch der Umstand, dass die Mitgliedstaaten über einen Spielraum bei der Wahl der Mittel verfügten, nichts ändere. Auch die individuelle Betroffenheit sei zu bejahen, da sowohl von den bestehenden als auch von den noch zu errichtenden Verbindungsleitungen die Gasfernleitung *Nord Stream 2* die einzige sei, auf welche die von der RL 2019/692 vorgesehenen Ausnahmen keine Anwendung finden könnten.

Soweit ersichtlich bejahte der EuGH damit erstmals die unmittelbare Betroffenheit Einzelner durch eine Richtlinie, mit der Folge – da auch die individuelle Betroffenheit gegeben war – der Zulässigkeit der Nichtigkeitsklage. Obwohl Richtlinien nach ständiger Rechtsprechung des EuGH selbst keine Verpflichtungen für Private begründen können und man daher annehmen könnte, eine Richtlinie könne sich von vornherein nicht auf die Rechtsstellung Einzelner auswirken (eine Voraussetzung der unmittelbaren Betroffenheit), steht dieser Umstand –

---

<sup>49</sup> S. insbesondere EuGH, verb. Rs. C-622/16 P u.a., ECLI:EU:C:2018:873 – Montessori; s. auch EuGH, verb. Rs. C-177/19 P u.a., ECLI:EU:C:2022:10 – Deutschland u.a./Kommission.

<sup>50</sup> EuGH, Rs. C-99/21 P, ECLI:EU:C:2022:510 – Danske Slagtermestre. S. sodann aus dem Berichtszeitraum die Verneinung der individuellen Betroffenheit z.B. in EuGH, Rs. C-594/19 P (Deutsche Lufthansa), ECLI:EU:C:2022:40.

<sup>51</sup> EuGH, Rs. C-348/20 P, ECLI:EU:C:2022:548 – Nord Stream 2/EP und Rat (Große Kammer).

<sup>52</sup> Insbesondere diejenigen betreffend eine wirksame Trennung der Transportstrukturen von den Gewinnungs- und Versorgungsinteressen sowie den Zugang Dritter zu den Fernleitungsnetzen.

<sup>53</sup> Die Sache wurde zur Entscheidung über die Begründetheit an das Gericht zurückverwiesen.

ebenso wie derjenige, dass eine Richtlinie noch einer Umsetzung und somit einer Durchführungsmaßnahme bedarf – einer unmittelbaren Betroffenheit nicht entgegen. Dies erscheint mit Blick auf einen effektiven Rechtsschutz überzeugend: Denn soweit eine Richtlinie in Bezug auf bestimmte Aspekte keinerlei Gestaltungsspielraum lässt, wird die mitgliedstaatliche Umsetzung sich daran zu halten haben, so dass ein Verweis auf den gerichtlichen Zugang in den Mitgliedstaaten nicht nur wenig sinnvoll erscheint, sondern möglicherweise auch implizierte, dass die Betroffenen nur dann klagen können, wenn sie vorher gegen sich letztlich aus der Richtlinie ergebende Verpflichtungen verstoßen. Im Übrigen ist das Urteil insofern auf einer Linie mit der bisherigen Rechtsprechung, als der Gerichtshof bei der Zulässigkeit der Nichtigkeitsklage nicht auf die Form des angefochtenen Rechtsakts, sondern in jeder Beziehung auf seine (verbindlichen) Rechtswirkungen abstellt.

## V. Staatshaftung

In der Rs. C-278/20<sup>54</sup> präzisierte der EuGH die Reichweite des Effektivitätsgrundsatzes im Zusammenhang mit der Haftung der Mitgliedstaaten für einen Verstoß gegen Unionsrecht und stellte die Unvereinbarkeit verschiedener spanischer Regelungen mit dem Unionsrecht fest. Zwar obliege es den Mitgliedstaaten, ausgehend vom Prinzip der Staatshaftung gemäß den unionsrechtlichen Voraussetzungen, die Geltendmachung der Ansprüche im Rahmen des nationalen Haftungsrechts vorzusehen. Dabei hätten sie jedoch (neben dem Grundsatz der Äquivalenz) die Effektivität der Staatshaftung sicherzustellen, was mit Bezug auf einige spanische Regelungen zur Haftung von legislativem Unrecht zu verneinen sei:<sup>55</sup>

- Ein Schadensersatz dürfe nicht davon abhängig gemacht werden, dass der EuGH die Unvereinbarkeit des angewandten Gesetzes mit dem Unionsrecht festgestellt hat, womit auch eine Verjährungsfrist von einem Jahr ab der Veröffentlichung der diesbezüglichen Entscheidung des Gerichtshofs unzulässig sei.
- Ebenso wenig dürfe verlangt werden, dass der Geschädigte vor der Geltendmachung eines Schadensersatzanspruchs auch dann eine endgültige Entscheidung erlangt hat, mit der eine Klage gegen die Verwaltungshandlung, die den Schaden verursacht hat, abgewiesen wurde, wenn der Schaden sich unmittelbar aus einem unionsrechtswidrigen Verhalten des Gesetzgebers ergibt, ohne dass eine anfechtbare Verwaltungshandlung vorliege.<sup>56</sup>

---

<sup>54</sup> EuGH, Rs. C-278/20, ECLI:EU:C:2022:503 – Kommission/Spanien (Große Kammer).

<sup>55</sup> Verneint wurde hingegen ein Verstoß gegen den Äquivalenzgrundsatz, da sich aus diesem keine Pflicht der Mitgliedstaaten ergebe, die Entstehung eines Entschädigungsanspruchs unter günstigeren Voraussetzungen als den in der Rechtsprechung des Gerichtshofs vorgesehenen zuzulassen, so dass die Mitgliedstaaten nicht verpflichtet seien, die günstigste innerstaatliche Regelung auf alle Klagen zu erstrecken, die auf einem bestimmten Rechtsgebiet erhoben werden. Der Äquivalenzgrundsatz kommt damit nur insoweit zum Zuge, als der Schadensersatzanspruch auf der Grundlage des Unionsrechts entstanden ist und es um die anschließend bzw. auf dieser Grundlage zu beachtenden Voraussetzungen geht.

<sup>56</sup> Hingegen dürfe vom Geschädigten verlangt werden, im Rahmen einer Klage gegen eine Verwaltungshandlung, die den Schaden verursacht hat, den in der Folge anerkannten Verstoß gegen das Unionsrecht geltend gemacht zu haben, und zwar auch soweit es um nicht unmittelbar wirksame

- Schließlich verstoße auch die Begrenzung der Haftung auf Schäden, die innerhalb von fünf Jahren vor dem Zeitpunkt der Veröffentlichung eines allfälligen Urteils des EuGH über die Unvereinbarkeit einer gesetzlichen Vorschrift mit dem Unionsrecht gegen den Effektivitätsgrundsatz, da damit die Erlangung eines angemessenen Ersatzes des erlittenen Schadens verhindert werde.

Das Urteil knüpft weitgehend nahtlos an die bisherige gefestigte Rechtsprechung des Gerichtshofs zum Thema an, ist aber insbesondere insofern von grundsätzlicher Bedeutung, als es illustriert, dass der Gesetzgeber bei der Haftung wegen unionsrechtswidrigen Verhaltens bezüglich des Effektivitätsprinzips in keiner Weise privilegiert werden darf, sondern dieselben Anforderungen wie bei Verwaltungshandeln zum Zuge kommen.<sup>57</sup>

## **VI. Europäisches Verwaltungsrecht**

Der EuGH hatte sowohl in einem Vorabentscheidungsverfahren<sup>58</sup> als auch in einem Vertragsverletzungsverfahren<sup>59</sup> festgestellt, die ungarische Regelung, wonach im Grundbuch eingetragene Nießbrauchsrechte an landwirtschaftlichen Flächen entschädigungslos erlöschen, wenn der Nießbrauch nicht zugunsten naher Verwandter begründet worden war, verstoße gegen Art. 63 AEUV und Art. 17 I GRCh. In der Rs. C-177/20<sup>60</sup> beschäftigte sich der EuGH erneut mit der Thematik. Der Ausgangssachverhalt betraf einen abgelehnten Antrag auf Wiedereintragung der unter Verstoß gegen Unionsrecht in der Auslegung der erwähnten Urteile erloschener Nießbrauchsrechte. Unter Bezugnahme auf Art. 4 III EUV stellte der EuGH klar, dass nicht nur die ursprüngliche Regelung betreffend das Erlöschen der Nießbrauchsrechte wegen ihrer Unvereinbarkeit mit Unionsrecht unangewandt zu lassen sei, sondern dass auch die Wiedereintragung der Nießbrauchsrechte selbst dann vorzunehmen sei, wenn die Löschung der Rechte nicht innerhalb der gesetzlichen Fristen gerichtlich angefochten worden war und daher nach nationalem Recht bestandskräftig geworden ist, es sei denn, dem stünden „objektive und legitime Hindernisse“ (insbesondere rechtlicher Art, wobei der gutgläubige Erwerb neuer Eigentümer beispielhaft genannt wird) entgegen. Zwar verlange das Unionsrecht nicht grundsätzlich, bestandskräftige Verwaltungsentscheidungen zurückzunehmen, da die Bestandskraft der Rechtssicherheit diene. Doch sei eine solche Überprüfung bzw. Rücknahme

---

Bestimmungen gehe, da auch diese bei der Auslegung nationalen Rechts zu beachten seien und im Übrigen auch aufgrund nationalen Rechts zum Ausschluss der Anwendung nationalen Rechts, das gegen solche unionsrechtlichen Bestimmungen verstößt, führen könnten, so dass sie durchaus die Entstehung eines Schadens verhindern könnten.

<sup>57</sup> Vgl. weiter EuGH, Rs. C-61/21, ECLI:EU:C:2022:1015 – JP (Große Kammer): Die Luftqualitätsrichtlinien räumten Einzelnen keine individuellen Rechte ein, sondern dienten dem allgemeinen Ziel, die menschliche Gesundheit und die Umwelt insgesamt zu schützen, so dass Einzelne bei Verstoß gegen die Immissionsgrenzwerte von dem betreffenden Mitgliedstaat keinen Schadensersatz geltend machen könnten.

<sup>58</sup> EuGH, verb. Rs. C-52/16, C-113/16, ECLI:EU:C:2018:157 – SEGRO und Horvath.

<sup>59</sup> EuGH, Rs. C-235/17, ECLI:EU:C:2019:432 – Kommission/Ungarn.

<sup>60</sup> EuGH, Rs. C-177/20, ECLI:EU:C:2022:175 – Grossmania.

bei Vorliegen besonderer Umstände vorzunehmen, um das Erfordernis der Rechtssicherheit und dasjenige der Rechtmäßigkeit in einen Ausgleich zu bringen. Vorliegend bejaht der EuGH solche besonderen Umstände, da die in Rede stehende nationale Regelung und die sie umsetzenden Entscheidungen eine offensichtliche und schwerwiegende Verletzung sowohl des Art. 63 AEUV als auch des Art. 17 I GRCh (Eigentumsfreiheit) darstellten und angesichts der schiereren Zahl betroffener Staatsangehöriger anderer Mitgliedstaaten (mehr als 5'000) auch große Auswirkungen entfalteten. Daher sei dem Erfordernis der Rechtmäßigkeit besondere Bedeutung beizumessen. Angesichts des Umstands, dass die Rechte kraft Gesetzes erlöschen, sei zudem der Grundsatz der Rechtssicherheit nicht relevant, da die Modalitäten des Erlöschens auf eine Weise festgelegt wurden, dass Verwirrung hinsichtlich der Frage bestanden habe, ob eine Anfechtung der Lösungsentscheidungen erforderlich gewesen wäre, um die Nießbrauchsrechte zu wahren.<sup>61</sup>

Das Urteil führt die bisherige Rechtsprechung zur Frage der Bestandskraft von Verwaltungsakten fort: Grundsätzlich ist eine solche zwar mit Blick auf die Rechtssicherheit zu beachten, auch wenn der Verwaltungsakt unionsrechtswidrig ist. Jedoch kann eine Durchbrechung der Bestandskraft unionsrechtlich geboten sein, wobei jeweils danach zu fragen ist, ob ein überwiegendes Interesse an der Wahrung der Rechtmäßigkeit besteht, was dann der Fall ist oder zumindest sein kann, wenn die Bestandskraft die Unionsrechtswidrigkeit auch in Zukunft perpetuiert.<sup>62</sup> Im angezeigten Urteil lässt der EuGH erkennen, dass es letztlich allgemein auf eine Abwägung zwischen der Rechtssicherheit einerseits und der Rechtmäßigkeit andererseits ankommt, erachtet er doch die Schwere des Verstoßes und seine Auswirkungen (auch) für relevant.<sup>63</sup>

---

<sup>61</sup> Im Übrigen bejahte der Gerichtshof auch eine Haftung Ungarns wegen Verstoßes gegen Unionsrecht, soweit den Betroffenen ein Schaden entstanden sei und die übrigen Voraussetzungen des Staatshaftungsanspruchs vorlägen, was vorliegend wohl zu bejahen sei; insbesondere ergebe sich der qualifizierte Verstoß gegen Unionsrecht bereits aus der bloßen Fortgeltung nationalen Rechts, welches nach der Rechtsprechung des EuGH unionsrechtswidrig sei. S. insoweit auch schon EuGH, Rs. C-261/20, ECLI:EU:C:2022:33 – Thelen Technopark Berlin (Große Kammer). In diesem Urteil bestätigte der EuGH auch die fehlende unmittelbare Wirkung von Richtlinienbestimmungen zwischen Privaten, dies auch in Konstellationen, in welchen eine Richtlinie (wie die Dienstleistungsrichtlinie) materiell einen den Grundfreiheiten vergleichbaren Inhalt hat.

<sup>62</sup> S. z.B. in Bezug auf eine steuerrechtliche Konstellation EuGH, Rs. C-835/18, ECLI:EU:C:2020:520 – Terracult; mit Bezug auf die «Negation» des Freizügigkeitsrechts auch in Zukunft EuGH, Rs. C-249/11, ECLI:EU:C:2012:608 – Byankov.

<sup>63</sup> S. weiter EuGH, Rs. C-289/21, ECLI:EU:C:2022:920 – Varhoven administrativ sad: Dem sich aus Art. 47 GRCh ergebenden Effektivitätsgrundsatz stehe es entgegen, wenn ein Rechtsstreit, in welchem eine nationale Regelung als unionsrechtswidrig angefochten wird, aufgrund der Aufhebung der streitigen Bestimmung als gegenstandslos angesehen wird, ohne dass die Parteien zuvor ihr etwaiges Interesse an der Fortsetzung des Verfahrens geltend machen konnten und ohne dass ein solches Interesse berücksichtigt wurde, dies ungeachtet des Umstands, dass das Unionsrecht einen derartigen Rechtsbehelf nicht zwingend verlange.