

Die Rechtsprechung des EuGH im Jahr 2024: Europäisches Verfassungsrecht

*Astrid Epiney, Freiburg i.Ue**

Dieser Beitrag wurde erstmals wie folgt veröffentlicht:

Astrid Epiney, Die Rechtsprechung des EuGH im Jahr 2024: Europäisches Verfassungsrecht, NVwZ 2025, S. 892-901.

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 2024, 1225) – einen Überblick über wichtige grundsätzliche Urteile des *EuGH* aus dem Jahr 2024 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. Ernennung von Unionsrichtern

Nach Art. 254 II 2 AEUV werden die Richter des Gerichts im gegenseitigen Einvernehmen von den Regierungen der Mitgliedstaaten (nach Anhörung des in Art. 255 AEUV vorgesehenen Ausschusses) ernannt. Dabei sind Personen auszuwählen, die jede Gewähr für Unabhängigkeit bieten und über die Befähigung zur Ausübung hoher richterlicher Tätigkeiten verfügen (Art. 254 II 1 AEUV, Art. 19 II Uabs. 3 EUV). Eingeleitet wird das Verfahren mit dem Vorschlag einer Person durch die Regierung des betreffenden Mitgliedstaates.¹ In der Rs. C-119/23² ging es um die unionsrechtlichen Vorgaben in Bezug auf das dem Vorschlag einer Person für das Richteramt vorausgehende nationale Verfahren. Der Gerichtshof stellte zunächst klar, die Entscheidung der Regierung eines Mitgliedstaats (im Ausgangsverfahren Litauen) stelle die erste Stufe des Ernennungsverfahrens nach Art. 19 II Uabs. 3 EUV, Art. 254 II AEUV dar, bei welchem die Vorgaben der genannten unionsrechtlichen Bestimmungen einzuhalten seien, so dass die Zuständigkeit des Gerichtshofs eröffnet sei. Hieran ändere auch der Umstand nichts, dass die letztliche Ernennung durch die Regierungen der Mitgliedstaaten erfolge und somit einer Überprüfung durch den EuGH entzogen sei. In der Sache erachtet der EuGH ein nationales Verfahren, im Rahmen desselben eine Gruppe unabhängiger Sachverständiger beauftragt wird, die Bewerber für das Richteramt zu beurteilen und eine Rangliste derselben zu erstellen, wobei aber die Regierung nicht an diese Rangliste gebunden ist, sondern auch eine andere als die bestplatzierte Person vorschlagen kann, für mit dem Unionsrecht in Einklang

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

¹ Vgl. Nr. 6 des Anhangs des Beschlusses 2010/124 der Vorschriften für die Arbeitsweise des in Art. 255 AEUV vorgesehenen Ausschusses.

² EuGH, Rs. C-119/23, ECLI:EU:C:2024:653 – Valancius (Große Kammer).

stehend.³ Es obliege den Mitgliedstaaten – in Ermangelung unionsrechtlicher Vorgaben – das Verfahren für die Auswahl und den Vorschlag des Mitgliedstaats für das Richteramt zu bestimmen, wobei sie aber die unionsrechtlichen Vorgaben zu beachten hätten. Dabei gehöre das im Unionsrecht auch explizit verankerte Erfordernis der Unabhängigkeit zum Wesensgehalt des Rechts auf wirksamen Rechtsschutz und ein faires Verfahren, das für die Wahrung der in Art. 2 EUV genannten Werte, u.a. der Rechtsstaatlichkeit, zentral sei, so dass die materiellen Voraussetzungen und die Verfahrensmodalitäten für die Ernennung von Richtern so beschaffen sein müssten, dass bei den Rechtsuchenden keine berechtigten Zweifel an der Unempfänglichkeit der Richter für äußere Faktoren und an ihrer Neutralität in Bezug auf die widerstreitenden Interessen aufkommen lassen können. Allein die Beteiligung von Vertretern der Legislative oder der Exekutive am Verfahren zur Ernennung von Richtern sei aber nicht geeignet, bei den Rechtsunterworfenen Zweifel an der Unabhängigkeit der Richter aufkommen zu lassen, und in Bezug auf die materiellen Anforderungen (Unabhängigkeit und Eignung) verfügten die Mitgliedstaaten über einen weiten Gestaltungsspielraum, müssten aber dafür sorgen, dass die Verfahrensmodalitäten so ausgestaltet sind, dass diese Anforderungen erfüllt werden. Allein der Umstand, dass die Regierung aus einer Liste geeigneter Bewerber, die von einem Sachverständigengremium zusammengestellt wurde, einen anderen Bewerber als den am höchsten eingestuften vorschlagen darf, könne nicht zu berechtigten Zweifel an der Unabhängigkeit oder Eignung des so vorgeschlagenen Kandidaten führen.

Die Bedeutung des Urteils dürfte insbesondere darin zu sehen sein, dass der Gerichtshof – nach der Entwicklung relativ präziser Anforderungen an die Gerichtsorganisation der Mitgliedstaaten – klarstellt, dass auch das nationale Verfahren, welches zum Vorschlag eines Richters am EuGH führt, an unionsrechtlichen Maßstäben zu messen ist, auch wenn die eigentliche Ernennung der Kontrolle durch den EuGH entzogen ist. Dieser Ansatz ist konsequent: Denn der Umstand, dass Handlungen der Regierungen der Mitgliedstaaten nicht gerichtlich überprüft werden können, ändert nichts daran, dass sowohl bezüglich dieser Handlungen – wie das Beispiel der Ernennung von Richtern zeigt – unionsrechtliche Vorgaben bestehen können als auch dass mit solchen Handlungen zusammenhängende Verfahren der Gerichtsbarkeit des EuGH unterliegen können. Dass dies für den ersten, auf nationaler Ebene erfolgenden Verfahrensschritt im Hinblick auf den Vorschlag einer Person durch den betreffenden Mitgliedstaat der Fall ist, legt der EuGH überzeugend dar. Allerdings räumen die diesbezüglichen unionsrechtlichen „Leitplanken“ den Mitgliedstaaten einen denkbar weiten Spielraum, ist doch nur (aber immerhin) gefordert, dass das Verfahren grundsätzlich geeignet ist, die Unabhängigkeit sowie die persönliche und fachliche Eignung des Kandidaten festzustellen. Indessen wird explizit nicht ein offenes und transparentes Auswahlverfahren gefordert, so dass es nach wie vor zulässig sein dürfte, „handverlesene“ Kandidaten

³ In dem nationalen Rechtsstreit hatte der Erstplatzierte, ein bereits amtierender Richter am Gericht, gegen den Vorschlag der Regierung, statt ihm den Zweit- bzw. Drittplatzierten vorzuschlagen, geklagt.

vorzuschlagen, falls sonstwie deren Unabhängigkeit und Eignung nachvollziehbar dargelegt werden kann.

2. *Richtlinienwirkungen und effektiver Rechtsschutz*

a) Wirkung zwischen Privaten

Grundlegende Aussagen zur Tragweite einer Richtlinienbestimmung zwischen Privaten im Zusammenhang mit einem effektiven Rechtsschutz sind der Rs. C-715/20⁴ zu entnehmen, dies im Zusammenhang mit § 4 der Rahmenvereinbarung über befristete Arbeitsverträge. Dieser Richtlinienbestimmung ist ein Verbot der Diskriminierung zwischen dauerhaft und befristet angestellten Arbeitnehmern zu entnehmen und stehe – wie der EuGH in dem angezeigten Urteil im Einzelnen darlegt – einer Beschränkung der Pflicht zur Begründung im Falle der Kündigung auf unbefristete Arbeitsverhältnisse (so dass bei einer Kündigung von befristet Angestellten keine Begründung erforderlich ist) entgegen. Zwar könne die Unionsrechtswidrigkeit einer entsprechenden nationalen Bestimmung als solche keine Verpflichtung des nationalen Gerichts begründen, diese in einem Rechtsstreit zwischen Privaten unangewandt zu lassen, da Richtlinien keine unmittelbare Wirkung zwischen Privaten entfalten könnten und der Vorrang des Unionsrechts nur solche Bestimmungen des nationalen Rechts unangewandt zu lassen hat, wenn sie im Widerspruch zu Unionsbestimmungen mit unmittelbarer Wirkung stehen. Jedoch sei vorliegend zu beachten, dass es sich bei der Umsetzung der Rahmenvereinbarung um eine Durchführung des EU-Rechts im Sinne des Art. 51 I GRCh handelt, so dass diese u.a. das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf gemäß Art. 47 GRCh gewährleisten müsse. Die erwähnte Diskriminierung befristet Angestellter verletze aber dieses Recht, da ihnen – im Gegensatz zu unbefristet Angestellten – die Gründe für seine Entlassung vorenthalten würden, so dass sie nicht in der Lage seien, im Vorfeld zu beurteilen, ob sie gerichtliche gegen die Kündigung vorgehen wollen. Art. 47 GRCh entfalte aber unmittelbare Wirkung und müsse nicht durch nationales Recht konkretisiert werden. Daher sei das nationale Gericht verpflichtet, das nationale Recht insoweit unangewandt zu lassen, als dies erforderlich ist, um das sich aus Art. 47 GRCh ergebende Recht auf einen effektiven Rechtsbehelf zu gewährleisten.

Damit geht der Gerichtshof – wie bereits im Zusammenhang mit dem Gleichbehandlungsgebot (Art. 21 I GRCh) und dem Recht auf gerechte und angemessene Arbeitsbedingungen⁵ – im Ergebnis davon aus, dass (hinreichend präzise) Richtlinienbestimmungen im Ergebnis immer dann auch zwischen Privaten wirken können bzw. ihnen entgegenstehende nationale Bestimmungen dann unangewandt zu lassen sind, wenn das nationale Recht gegen ein durch die GRCh gewährleistetetes Grundrecht verstößt. Da dies in zahlreichen Konstellationen der Fall

⁴ EuGH, Rs. C-715/20, ECLI:EU:2024:139 – K.L./X z.o.o. (Große Kammer).

⁵ S. EuGH, Rs. C-193/17, ECLI:EU:C:2019:43 – Crseco; EuGH, Rs. C-518/22, ECLI:EU:C:2022:707 – Fraport.

sein kann, wird es in aller Regel entscheidend sein, ob die betreffende nationale Bestimmung eine Durchführung des Unionsrechts im Sinne des Art. 51 I GRCh darstellt. Jedenfalls wird damit die grundsätzliche Verneinung einer unmittelbaren Wirkung von Richtlinienbestimmungen zwischen Privaten deutlich relativiert.

Ebenfalls um die unmittelbare Wirkung von Richtlinien stand im Fokus der Rs. C-316/22⁶. Im (italienischen) Ausgangsverfahren verlangte ein Unternehmen von einem Energieversorgungsunternehmen eine unionsrechtswidrig von letzterem erhobene bzw. abgewälzte Abgabe zurück. Der EuGH bestätigte zunächst den Grundsatz der fehlenden unmittelbaren Wirkung von Richtlinie zwischen Privatpersonen, bevor er – in dieser Deutlichkeit soweit ersichtlich erstmals, wenn auch nicht überraschend – klarstellt, dass es den Mitgliedstaaten nicht verwehrt sei, eine solche unmittelbare Wirkung für klare, genaue und unbedingte Richtlinienbestimmungen, welche innerhalb der Frist nicht ordnungsgemäß umgesetzt worden sind, vorzusehen; diesfalls beruhe die unmittelbare Wirkung nämlich auf nationalem Recht. Zudem könnten sich Einzelne nicht nur gegenüber staatlichen Organen i.e.S., sondern auch gegenüber Organisationen oder Einrichtungen, die dem Staat oder dessen Aufsicht unterstehen oder mit besonderen Rechten ausgestattet sind, die über diejenigen hinausgehen, die für die Beziehungen zwischen Privatpersonen gelten, auf die unmittelbare Wirkung von Richtlinien berufen, womit eine ständige Rechtsprechung bestätigt wird.⁷ Soweit allerdings die Geltendmachung der Erstattung der unionsrechtswidrig erhobenen und auf den Endverbraucher überwälzten Abgabe⁸ vom Abgabepflichtigen unmöglich oder übermäßig erschwert sei, verlange es das Effektivitätsprinzip, dass der Endverbraucher seinen Anspruch direkt gegen den Mitgliedstaat richten können müsse.

Das Urteil ist ein weiteres Beispiel dafür, wie der EuGH versucht, die Konsequenzen der Verneinung der unmittelbaren Wirkung von Richtlinienbestimmungen gegenüber Privaten abzumildern und illustriert auch die praktische Bedeutung der allgemeinen europarechtlichen Grundsätze in spezifischen Sachgebieten wie dem Steuer- und Abgaberecht. Gleichzeitig ist nicht zu verkennen, dass es für den Rechtsunterworfenen in solchen Konstellationen nicht immer einfach sein wird zu eruieren, auf welche Weise bzw. mit welchem Verfahren er seine Rechte geltend machen kann.

b) Anwendung des Missbrauchsverbots als allgemeiner Rechtsgrundsatz

Nach Art. 20 II lit. f RL 2016/801 über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zu Forschungs- oder Studienzwecken kann ein auf der Grundlage dieser Richtlinie gestellter Antrag auf Zulassung abgelehnt werden, wenn Beweise oder ernsthafte und sachliche Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass der Drittstaatsangehörige seinen Aufenthalt zu anderen Zwecken nutzen würde als jene, für die er die Zulassung beantragt. Diese Bestimmung sei – so der EuGH in der Rs. C-14/23⁹ – Ausdruck des allgemeinen unionsrechtlichen Grundsatzes des Rechtsmissbrauchsverbots. Daher könne er einer Person – wie im Ausgangsverfahren einer Drittstaatsangehörigen, die eine Aufenthaltserlaubnis zu Studienzwecken beantragt hatte, jedoch offensichtlich nicht zu diesem Zweck nach Belgien kommen wollte – auch dann entgegengehalten werden, wenn er nicht ausdrücklich in nationales Recht umgesetzt worden sei. Was die Umstände anbelangt, aus denen auf die Missbräuchlichkeit des Antrags geschlossen werden kann, müsse eine solche Schlussfolgerung auf einer Einzelfallprüfung beruhen, die eine individuelle Würdigung aller spezifischen Umstände des jeweiligen Antrags umfassten, so dass die zuständigen Behörden alle geeigneten

⁶ EuGH, Rs. C-316/22, ECLI:EU:C:2024:301 – Gabel Industria Tessile.

⁷ S. schon z.B. EuGH, Rs. C-413/15, ECLI:EU:C:2017:745 – Farrell.

⁸ Zu erinnern ist hier auch daran, dass der Abgabepflichtige keine Erstattung verlangen kann, wenn diese zu einer ungerechtfertigten Bereicherung führt, z.B. weil er die Abgabe auf eine andere Person abgewälzt hat.

⁹ EuGH, Rs. C-14/23, ECLI:EU:C:2024:647 – Perle.

Überprüfungen vornehmen und die für eine individuelle Prüfung des Antrags erforderlichen Nachweise verlangen müssten. Unstimmigkeiten des Studienvorhabens des Antragstellers könnten zu den Umständen gehören, die dazu beitragen, dass ein Missbrauch festgestellt werde, sofern diese Unstimmigkeiten offensichtlich seien und im Licht der Umstände des Einzelfalls beurteilt würden.¹⁰

Der Grundsatz, dass Richtlinienbestimmungen Einzelne nicht verpflichten bzw. belasten dürfen, bedeutet somit nicht, dass allgemeine Rechtsgrundsätze Einzelnen nicht entgegengehalten werden dürfen, so dass Richtlinienbestimmungen, die solche Grundsätze aufgreifen, im Rahmen der Anwendung der nationalen Umsetzungsbestimmungen herangezogen werden können, auch wenn sie nicht umgesetzt worden sind und auch wenn sie Einzelne belasten bzw. ihre unionsrechtlich gewährleisteten Rechte einschränken.

3. *Vorrang des Unionsrechts, Pflicht zu loyalen Verhalten und Vorlagepflicht*

In Fortführung seiner Rechtsprechung zu sich aus dem Vorrang des Unionsrechts ergebenden Vorgaben für das nationale Prozessrecht¹¹ präzisiert der EuGH in der Rs. C-537/22¹², dass ein unterinstanzliches Gericht dann nicht an die Rechtsprechung eines höherrangigen Gerichts gebunden sein darf, sondern bei der Entscheidung des Ausgangsverfahrens von ihr abweichen muss, wenn es aufgrund eines von ihm eingeleiteten Vorabentscheidungsverfahrens der Ansicht ist, die Beurteilung eines höheren nationalen Gerichts entspreche nicht dem Unionsrecht, so dass es ggf. eine nationale Vorschrift, die es verpflichtet, den Entscheidungen dieses höheren Gerichts nachzukommen, unangewendet lassen müsse. Falls aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs bereits eine eindeutige Antwort auf eine Frage nach der Auslegung des Unionsrechts hervorgehe, müsse das nationale Gericht im Übrigen alles Erforderliche tun, damit diese Auslegung umgesetzt wird. Eine Begründungspflicht für Abweichungen von der Rechtsprechung eines höherrangigen Gerichts stehe indessen mit dem Unionsrecht in Einklang. Der Ansatz des Gerichtshofs vermag nicht zu überraschen, wobei aber die Formulierungen mindestens zwei Fragen aufwerfen:

¹⁰ Darüber hinaus äußerte sich der EuGH zum Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf: Dieses Recht stehe einer nationalen Regelung nicht entgegen, nach der das zuständige Gericht bei der Entscheidung über eine Klage, mit der die Vereinbarkeit einer Verwaltungsentscheidung mit dem Unionsrecht in Frage gestellt wird, lediglich befugt ist, diese Entscheidung für nichtig zu erklären, ohne sie abändern zu dürfen. Zur Wahrung dieses Rechts genüge es nämlich, wenn die Verwaltungsbehörden an das Urteil des betreffenden Gerichts gebunden seien und eine neue Entscheidung zeitnah ergehen könne.

¹¹ S. insbesondere EuGH, Rs. C-107/19, ECLI:EU:C:2021:722 – *Dopravní podnik*; EuGH, Rs. C-177/20, ECLI:EU:C:2022:175 – *Grossmania*.

¹² EuGH, Rs. C-537/22, ECLI:EU:C:2024:6 – *Global Ink Trade Kft*. S. auch EuGH, Rs. C-792/22, ECLI:EU:C:2024:788 – *Energotehnica*: Der Vorrang des Unionsrechts stehe einer Regelung entgegen, wonach nationale Gerichte der ordentlichen Gerichtsbarkeit unter Androhung eines Disziplinarverfahrens gegen ihre Mitglieder Entscheidungen des Verfassungsgerichts auch dann von Amts wegen unangewandt lassen müssen, wenn sie in Anbetracht der vom EuGH vorgenommenen Auslegung der Auffassung sind, dass sie unionsrechtswidrig sind. S. insoweit auch schon EuGH, Rs. C-430/21, ECLI:EU:C:2022:99 – *RS*.

- Da unterinstanzliche Gerichte grundsätzlich nicht vorlagepflichtig sind, fragt es sich, ob das Unionsrecht auch solchen nationalen Verfahrensregeln entgegensteht, welche unterinstanzlichen Gerichten nur dann ein Abweichen von der Rechtsprechung eines höherrangigen Gerichts erlauben, wenn das unterinstanzliche Gericht ein Vorabentscheidungsverfahren eingeleitet hat und auf der Grundlage des Urteils des Gerichtshofs zum Schluss gekommen ist, die Beurteilung eines höheren Gerichts stehe im Widerspruch zum Unionsrecht. Vieles spricht dafür, ein derartiges unionsrechtlich begründetes «Abweichungsrecht» von der Rechtsprechung höherer Gerichte im Falle des fehlenden Einleitens eines Vorabentscheidungsersuchens (nur) dann anzunehmen, wenn das Gericht der Ansicht ist, die Unvereinbarkeit ergebe sich bereits eindeutig aus der Rechtsprechung des EuGH. Allerdings ist nicht zu verkennen, dass die Frage der «Eindeutigkeit» häufig eben nicht eindeutig zu beantworten sein wird, so dass dieser Ansatz die Gefahr mit sich bringt, dass unterinstanzliche Gerichte in einem kaum eingrenzbaeren Umfang von der Rechtsprechung oberinstanzlicher Gerichte abweichen könnten; insofern ist das «Abweichungsrecht» jedenfalls restriktiv auszulegen.
- Zweitens dürfte eine Begründungspflicht für ein Abweichen von der Rechtsprechung eines höheren Gerichts nur (aber immerhin) grundsätzlich mit den unionsrechtlichen Vorgaben in Einklang stehen. Falls hingegen eine solche Begründungspflicht im Ergebnis dazu führt, dass die «Durchsetzung» der unionsrechtskonformen Rechtsanwendung über Gebühr erschwert wird, dürfte der Vorrang des Unionsrechts gleichwohl tangiert bzw. beeinträchtigt sein, so dass entsprechende Vorschriften nicht anzuwenden sind. Dabei ist freilich nicht zu verkennen, dass auch hier Abgrenzungsprobleme auftreten können, und eine solche «Verhinderungswirkung» müsste jedenfalls belastbar begründet werden und im Ergebnis die «Quasiverunmöglichkeit» der korrekten Anwendung des Unionsrechts implizieren.¹³

In der Rs. C-516/22¹⁴ stellte der EuGH verschiedene Vertragsverletzungen des Vereinigten Königreichs durch ein Urteil des *Supreme Courts*, einen ICSID-Schiedsspruch¹⁵ zu vollstrecken, fest. Hervorzuheben sind folgende Aspekte des Urteils:

- Der EuGH bejaht seine Zuständigkeit für Vertragsverletzungsklagen, falls es um einen (möglichen) Vertragsverstoß des Vereinigten Königreichs vor Ende des Übergangszeitraums (31.12.2020) geht (s. insoweit Art. 87 des Austrittsabkommens).
- Der eng auszulegende Art. 351 I AEUV – wonach die Rechte und Pflichten aus internationalen Übereinkommen, die vor dem Beitritt eines Staates zur EU zwischen

¹³ S. weiter zum Vorrang des EU-Rechts EuGH, Rs. C-131/23, ECLI:EU:C:2024:42 – C.A.A.; EuGH, Rs. C-75/23, ECLI:EU:C:2024:44 – S.A.C.S. (Bestätigung der Rechtsprechung des Gerichtshofs zur (Un-) Vereinbarkeit nationaler Verjährungsregeln mit dem Unionsrecht, falls sie die Ahndung gewisser Delikte verunmöglichen, s. insoweit EuGH, Rs. C-107/23 PPU, ECLI:EU:C:2023:606 – Lin, zu diesem Urteil *Epiney*, NVwZ 2024, 1225 f.).

¹⁴ EuGH, Rs. C-516/22, ECLI:EU:C:2024:231 – Kommission/Vereinigtes Königreich.

¹⁵ Der auf dem Übereinkommen vom 18.3.1965 zur Beilegung von Investitionsstreitigkeiten zwischen Staaten und Angehörigen anderer Staaten beruht.

diesem und Drittstaaten geschlossen wurden, durch die Verträge nicht berührt werden – sei auf die vorliegende Konstellation, in welcher nur Mitgliedstaaten bzw. ihre Angehörigen betroffen sei, nicht anwendbar, da dies eine weite Auslegung der Bestimmung impliziere und den Vorrang des Unionsrechts aushebelte. Daher habe der *Supreme Court* im Vorfeld eingehend prüfen müssen, ob sich Drittstaaten gegenüber Mitgliedstaaten auf den Vertrag berufen könnten; da dies nicht geschehen sei, habe das Vereinigte Königreich gegen Art. 351 I AEUV verstoßen.

- Konsequenterweise nahm der EuGH auch einen Verstoß gegen die Vorlagepflicht nach Art. 267 AEUV an.
- Schließlich sei auch die Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit verletzt, da zum Zeitpunkt des Urteils des Supreme Courts aufgrund eines anderen Verfahrens vor dem EuGH eine gewisse Wahrscheinlichkeit bestanden habe, dass ein Unionsgericht die Anwendung von Art. 351 I AEUV auf die Vollstreckung des Schiedsspruchs nach dem ICSID-Übereinkommen prüfen würde.

Das Urteil ist – wobei es auf der Linie der bisherigen Rechtsprechung liegt¹⁶ und im Übrigen das zweite Vertragsverletzungsurteil wegen der Nichtbeachtung der Vorlagepflicht eines höchsten nationalen Gerichts¹⁷ – von grundsätzlicher Bedeutung, zeigt es doch die Grenzen des Art. 351 I AEUV auf: Die Bestimmung ist allgemein nicht auf Konstellationen anwendbar, in welchen nur Mitgliedstaaten bzw. ihre Angehörigen betroffen sind, eine in der Tat zwingende Konsequenz des Vorrangs des Unionsrechts: Alle „bilateralen“ Beziehungen zwischen Mitgliedstaaten sind auf der Grundlage des Unionsrechts zu regeln, und Art. 351 I AEUV bezweckt nur (aber immerhin) den Schutz von Drittstaaten bzw. ihren Angehörigen, so dass das Unionsrecht nur dann gegenüber einem früher geschlossenem Vertrag zurückzutreten hat, wenn es um Pflichten eines Mitgliedstaats gegenüber Drittstaaten geht.¹⁸

4. Zugang der Öffentlichkeit zu amtlichen Dokumenten

¹⁶ S. grundlegend EuGH, Rs. C-284/16, ECLI:EU:C:2018:158 – Achmea; s. sodann insbesondere EuGH, Rs. C-741/19, ECLI:EU:C:2021:655 – République de Moldavie; s. weiter EuGH, Rs. C-638/19 P, ECLI:EU:C:2022:50 – Kommission/European Food.

¹⁷ Vgl. das erste diesbezügliche Urteil: EuGH, Rs. C-416/17, ECLI:EU:C:2018:811 – Kommission/Frankreich (Nichtvorlage des *Conseil d'Etat*). Zur Reichweite der Vorlagepflicht letztinstanzlicher Gerichte EuGH, Rs. C-144/23, ECLI:EU:C:2024:881 – Kubera (Große Kammer): Pflicht zur Prüfung einer Vorlage im eines Revisionsverfahrens, wenn dessen Ausgang nicht (nur) von Verfahrensfragen, sondern von der Bedeutung der Rechtsfrage für die Rechtssicherheit, die einheitliche Rechtsanwendung oder die Rechtsfortbildung abhängt; Pflicht zur Begründung des Absehens von einer Vorlage.

¹⁸ Zur Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit zwischen Mitgliedstaaten EuGH, Rs. C-822/21, ECLI:EU:C:2024:373 – Lettland/Schweden: Art. 4 III EUV könne nur zum Zuge kommen, wenn das betreffende Verhalten nicht schon gegen eine spezifische Verpflichtung verstoße, was vorliegend aber der Fall gewesen sei. Zur unionsrechtskonformen Auslegung und dem «Frustrationsverbot» EuGH, Rs. C-687/22, ECLI:EU:C:2024:287 – Agencia Estatal de la Administracion Tributaria: Die Pflicht zur unionsrechtskonformen Auslegung greife bei Richtlinien erst nach Ablauf der Umsetzungsfrist, und im konkreten Fall sei *a priori* auch keine Gefährdung der Verwirklichung des Richtlinienziels durch die in Frage stehende nationale Regelung festzustellen.

Private Normen, welche auf der Grundlage von Richtlinien angenommen werden (wobei diese grundsätzlich eine Vermutungswirkung in dem Sinn vorsehen, dass die Einhaltung einer harmonisierten Norm dazu führt, dass die Konformität mit den wesentlichen Anforderungen der entsprechenden Richtlinienvorschrift vermutet wird),¹⁹ sind nach der Rechtsprechung des EuGH Teil des Unionsrechts. Insgesamt kann eine solche „harmonisierte Norm“, die Einzelnen eingeräumten Rechte sowie ihnen obliegende Pflichten näher bestimmen, wobei sie Einzelnen nur dann entgegengehalten werden können, wenn sie bzw. ihre Fundstelle im Amtsblatt veröffentlicht sind.²⁰ In der Rs. C-588/21 P²¹ stellte der EuGH klar, dass an der Verbreitung solcher harmonisierter Normen ein überwiegendes öffentliches Interesse im Sinn des Art. 4 II letzter Halbsatz VO 1049/2001 bestehe, so dass der Zugang nicht wegen des Schutzes des geschäftlichen Interesses einer natürlichen oder juristischen Person verweigert werden dürfe. Tragende Gründe für diesen Schluss sind die erwähnten Rechtswirkungen technischer Normen sowie die Grundsätze der Transparenz und der Rechtsstaatlichkeit, welche einen umfassenden Zugang zu solchen (hoheitlichen) Regelungswerken erforderten.

Damit ist also unabhängig von einer Einzelabwägung in jedem Fall Zugang zu technischen Normen – soweit auf sie in Unionsrechtsakten verwiesen wird – zu gewähren, wird doch das überwiegende öffentliche Interesse an der Verbreitung allgemein festgestellt, so dass die Abwägung letztlich generell-abstrakt vorgenommen wurde und sich ausschließlich auf den Charakter der Dokumente – harmonisierte technische Normen – bezieht. Bemerkenswert ist die maßgebliche Abstützung der Argumentation des Gerichtshofs auf das Rechtsstaatsprinzip, was angesichts der Rechtswirkungen der erfassten Normen überzeugt, woran auch ihr privatrechtlicher Charakter nichts ändert. Illustriert wird damit einmal mehr die Konkretisierungen, denen das Rechtsstaatsprinzip gemäß der Rechtsprechung des EuGH zugänglich ist. Das Urteil ist im Übrigen insofern von grundsätzlicher Bedeutung, als es einen kostenfreien Zugang zu technischen Normen impliziert, was beachtliche Konsequenzen für die Normungsorganisationen entfalten dürfte und die Frage aufwirft, ob diesfalls nicht auch die Erarbeitung der Normen (teilweise) öffentlich finanziert werden sollte.²²

Die VO 1049/2001 war im Berichtszeitraum auch Gegenstand einiger Urteile des Gerichts, aber auch des EuGH: - verb. Rs. T-682/21, T-683/21²³ (Bejahung des Zugangs zu Rechtsgutachten des juristischen Dienstes des Rates);

¹⁹ S. insoweit auch VO 1025/2012 zur europäischen Normung.

²⁰ Vgl. EuGH, Rs. C-, ECLI:EU:C:2016:821 – Elliott Construction; EuGH, Rs. C-160/22, ECLI:EU:C:2022:101 – Stichting Rookpreventie Jeugd.

²¹ EuGH, Rs. C-588/21 P, ECLI:EU:C:2024:201 – Pulic.Resource.org.Inc./Kommission (Große Kammer).

²² S. weiter zu Beteiligungsrechten der Unionsbürger EuGH, Rs. C-54/22 P, ECLI:EU:C:2024:164 – Rumänien/Kommission (Gültigkeit einer Bürgerinitiative, da sie nicht offenkundig außerhalb des Rahmens liege, in welchem die Kommission Vorschläge unterbreiten könne, Möglichkeit der teilweisen Registrierung); zur Rechtsetzung EuGH, Rs. C-330/22, ECLI:EU:C:2024:19 – Friends of the Irish Environment (Gültigkeit einer artenschutzrechtlichen Regelung, mit welcher Höchstfangmengen für Fische festgelegt werden, dies unter Betonung des weiten Gestaltungsspielraum des Unionsgesetzgebers).

²³ EuG, verb. Rs. T-682/21, T-683/21, ECLI:EU:T:2024:165 – ClientEarth/Rat.

- Rs. T-261/23²⁴ (Verweigerung des Zugangs zu im Rahmen eines laufenden Vertragsverletzungsverfahrens erstellten Dokumenten);
- Rs. T-602/22²⁵ (Zugang zu Dokumenten, welche der Kommission von einem Mitgliedstaat übermittelt wurden, nur bei Einschlägigkeit einer der in der VO 1049/2001 vorgesehenen Ausnahmen);
- Rs. T-689/21²⁶ (weit gehender Zugang zu (Vorab-) Kaufverträgen über COVID-19-Impfstoffe);
- Rs. T-205/22²⁷ (Begründungspflicht und Verweigerung des Zugangs bei einem Antrag auf Zugang zu einer offensichtlich unangemessenen Anzahl von Dokumenten sowie Abwägung des Interesses der Öffentlichkeit am Zugang mit dem mit der Bearbeitung verbundenen Arbeitsaufwand);
- Rs. T-375/22²⁸ (Gewährung des Zugangs zu Dokumenten über die Erstattung von Reisekosten und Taggeldern eines Parlamentariers und seines Assistenten zu einem Zeitpunkt, als der Abgeordnete bereits verurteilt, aber noch nicht inhaftiert war);
- Rs. T-104/22²⁹ (Gewährung des Zugangs zu einem von einem Mitgliedstaat zur Verfügung gestellten Dokument);
- Rs. C-51/23 P³⁰ (Notwendigkeit der Darlegung einer konkreten Verletzung der Zugangsrechte).

5. *Rechtsetzung*

In den verb. Rs. C-541/20-555/20³¹ wies der EuGH verschiedene Nichtigkeitsklagen gegen das sog. Mobilitätspaket, welches in erster Linie diverse Vorgaben betreffend den gewerblichen Kraftfahrzeugverkehr (insbesondere Ruhezeiten und sonstige Vorgaben für die Fahrer, Regelungen über die Entsendung sowie gewisse die Fahrzeuge betreffende Sicherheitsvorschriften umfasst, vgl. insbesondere VO 2020/1054 VO 2020/1055 und RL 2020/1057) umfasst, weitgehend (mit einer Ausnahme betreffend die Pflicht zur Rückkehr der Fahrzeuge, welche für nichtig erklärt wurde) ab. Die klagenden Mitgliedstaaten hatten in erster Linie eine Verletzung der Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und der Gleichbehandlung, des Diskriminierungsverbots und der Grundfreiheiten, der Grundsätze der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes sowie umweltrechtlicher Prinzipien und der Grundsätze der gemeinsamen Verkehrspolitik geltend gemacht. Wie der Gerichtshof im Einzelnen in dem 1496 Randziffern umfassenden Urteil darlegt, habe der Unionsgesetzgeber die Grenzen seines weiten Gestaltungsspielraums nicht offensichtlich überschritten.

Die VO 2019/1157 zur Erhöhung der Sicherheit der Personalausweise von Unionsbürgern und der Aufenthaltsdokumente, die Unionsbürgern und deren Familienangehörigen ausgestellt werden, die ihr Recht auf Freizügigkeit ausüben, wurde vom EuGH (unter vorläufiger Aufrechterhaltung ihrer Wirkungen) wegen unzutreffender Rechtsgrundlage für nichtig erklärt (Rs. C-61/22³²). Art. 21 Abs. 2 AEUV sei von Rat und EP zu Unrecht herangezogen worden; vielmehr hätte die Verordnung auf die spezifischere Bestimmung des Art. 77 Abs. 3 AEUV, der den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, konkret die Politik im Bereich Grenzkontrollen, Asyl und Einwanderung, betrifft, gestützt werden müssen. Für unionsrechtskonform erachtete der EuGH indessen die in der Verordnung vorgesehene Verpflichtung, zwei vollständige Fingerabdrücke in das Speichermedium von Personalausweisen aufzunehmen: Diese stelle zwar eine Einschränkung der in Art. 7, 8 GRCh garantierten Grundrechte dar, welche indessen durch das Anliegen, die Herstellung gefälschter Personalausweise und den Identitätsdiebstahl zu bekämpfen sowie die Interoperabilität der Überprüfungssysteme zu gewährleisten, gerechtfertigt sei; den Anforderungen der Verhältnismäßigkeit sei Genüge getan, wie der EuGH im Einzelnen darlegt.³³

II. Grundrechtsschutz

²⁴ EuG, Rs. T-261/23, ECLI:EU:T:2024:191 – Acampora/Kommission.

²⁵ EuG, Rs. T-602/22, ECLI:EU:T:2024:26 – Veritas/Kommission.

²⁶ EuG, Rs. T-689/21, ECLI:EU:T:2024:476 – Auken/Kommission.

²⁷ EuG, Rs. T-205/22, ECLI:EU:T:2024:266 – Naass und Sea-Watch/Frontex.

²⁸ EuG, Rs. T-375/22, ECLI:EU:T:2024:296 – Izuzquiza/EP.

²⁹ EuGH, Rs. T-104/22, ECLI:EU:T:2024:467 – Ungarn/Kommission.

³⁰ EuGH, Rs. C-51/23 P, ECLI:EU:C:2024:664 – Validity/Kommission.

³¹ EuGH, verb. Rs. C-541/20-C-555/20, ECLI:EU:C:2024:818 – Litauen u.a./Rat und EP (Große Kammer).

³² EuGH, Rs. C-61/22, ECLI:EU:C:2024:251 – Landeshauptstadt Wiesbaden (Große Kammer).

³³ S. weiter EuGH, Rs. C-600/22 P, ECLI:EU:C:2024:803 – Puigdemont und Comin: Der Gerichtshof weist die Klage von Herrn Puigdemont und Herrn Comín gegen die Weigerung des Präsidenten des Europäischen Parlaments vom Juni 2019, ihnen die Eigenschaft als Europaabgeordnete zuzuerkennen, endgültig ab.

1. Persönlichkeitsrechte und Datenschutz

Seine Rechtsprechung zur Vorratsdatenspeicherung führte der EuGH in der Rs. C-470/21³⁴ – übrigens eine der seltenen Plenumsentscheidungen – fort: Im Zusammenhang mit der Auslegung des Art. 15 I RL 2002/58 (Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation) präzisiert er die Anforderungen einer vorbeugenden Speicherung von IP-Adressen und erachtet zur Verfolgung von Straftaten (Identifizierung von Straftätern) auch eine vorbeugende und allgemeine Pflicht der Speicherung solcher personenbezogener Daten grundsätzlich für zulässig, wobei aber im Einzelnen bestimmte Anforderungen in Bezug auf die technischen Modalitäten (zum Schutz des Privatlebens der Betroffenen), der Regelung des Zugangs zu diesen Daten sowie der (gerichtlichen) Überprüfung formuliert werden. Das sehr sorgfältig begründete Urteil impliziert die grundsätzliche Zulässigkeit einer allgemeinen und unterschiedslosen Vorratsdatenspeicherung von IP-Adressen auch zur Verfolgung „normaler“ Straftaten, dies allerdings nur, soweit ihre Verknüpfung mit anderen Personendaten nicht die Erstellung eines detaillierten Profils des Nutzers erlauben, was der Unterschied im Vergleich zur Rs. C-511/18 u.a.³⁵ war, so dass es sich bei dem angezeigten Urteil nicht – wie gelegentlich insinuiert – um eine eigentliche Änderung der Rechtsprechung, sondern lediglich ihre Präzisierung handeln dürfte. Jedenfalls wird damit für IP-Adressen (bei Vorliegen der genannten Voraussetzungen) ein im Vergleich zur Situation bei der Vorratsdatenspeicherung von Verkehrs- und Standortdaten (bei welchen eine allgemeine und unterschiedslose Vorratsdatenspeicherung zur präventiven Bekämpfung von Kriminalität grundsätzlich für unzulässig erachtet wurde)³⁶ ein weniger restriktiver Ansatz zugrundegelegt, was insbesondere darauf beruhen dürfte, dass IP-Adressen nicht als solche genaue Schlüsse auf das Privatleben der Betroffenen zulassen und bei gewissen Straftaten die IP-Adressen für eine Verfolgung unerlässlich sind. Verallgemeinert man diesen Ansatz, so können allgemeine und vorbeugende Vorratsdatenspeicherungen zur Strafverfolgung dann mit der Bekämpfung von Straftaten im Allgemeinen gerechtfertigt werden und damit zulässig sein, wenn sie (nur) der Identifizierung dienen, keine Erstellung von Persönlichkeitsprofilen ermöglichen (so dass es nicht um einen schweren Grundrechtseingriff geht), mit Blick auf den Persönlichkeitsschutz entsprechende Schutzmaßnahmen vorgesehen sind und einem wichtigen öffentlichen Interesse (wie der Vermeidung systemischer Straflosigkeit) dienen. Werden auf nationaler Ebene solche Maßnahmen in Betracht gezogen (was auch in Deutschland der Fall ist), so sind für deren Zulässigkeit dann jeweils die Schutzmaßnahmen ausschlaggebend, so dass sich insofern eine genaue Analyse der diesbezüglichen Anforderungen des EuGH lohnt.

³⁴ EuGH, Rs. C-470/21, ECLI:EU:C:2024:370 – La Quadrature du Net (Plenum).

³⁵ EuGH, verb. Rs. C-511/18, 512/18, 520/18, ECLI:EU:C:2020:791 – La Quadrature du Net.

³⁶ S. z.B. EuGH, Rs. C-140/20, ECLI:EU:C:2022:258 – Commissioner of An Garda Síochána. Vgl. für eine Zusammenfassung der diesbezüglichen Rechtsprechung *Epiney*, NVwZ 2023, 1379 (1382 f.).

Gemäß einem am selben Tag ergangenen Urteil (Rs. C-178/22³⁷) stehe es mit dem Unionsrecht in Einklang, wenn die Staatsanwaltschaft bei strafrechtlichen Ermittlungen über systematische Diebstähle von Mobiltelefonen bei dem zuständigen Gericht die Genehmigung beantragen kann, um zur Strafverfolgung bei den Mobiltelefonanbietern die Verbindungsdaten der gestohlenen Geräte zu erwirken, und das Gericht verpflichtet ist, diese Genehmigung bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen (Ermittlung in Bezug auf Straftaten, die mit gewissen Mindeststrafen geahndet werden, Sachdienlichkeit dieser Daten für die Aufklärung) zu erteilen, wobei aber auch die Verweigerung des Zugangs möglich sein muss, falls es sich um eine nach den im betreffenden Mitgliedstaat vorherrschenden gesellschaftlichen Bedingungen offensichtlich nicht um eine schwere Straftat handelt. Die letztgenannte Voraussetzung impliziert letztlich, dass dem nationalen Gericht eine Einzelfallbeurteilung offenstehen muss, dies selbst bei Straftaten, die mit recht hohen Strafen geahndet werden, wobei nicht ganz klar wird, aus welchen Gründen solche Straftaten in dem betreffenden Mitgliedstaat als „offensichtlich nicht schwere Straftat“ angesehen werden können. Diese Einschränkung dürfte letztlich auf die konkrete Frage des nationalen Gerichts zurückgehen, zeigen doch auch die Formulierungen des EuGH, dass er hier auf das (hohe) Strafmaß abstellende Kriterien grundsätzlich für mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz in Einklang stehend erachtet.

Nach Art. 2 II lit. a VO 2016/679 (Datenschutzgrundverordnung) findet diese keine Anwendung auf die Verarbeitung personenbezogener Daten, die im Rahmen einer Tätigkeit stattfindet, die „nicht in den Anwendungsbereich des Unionsrechts“ fällt. In der Rs. C-33/22³⁸ präzisierte der EuGH die Tragweite dieser Ausnahmebestimmung, dies – in Anknüpfung an seine bisherige Rechtsprechung³⁹ – ausgehend vom gemäß Art. 2 I VO 679/679 weit gefassten Anwendungsbereich der Verordnung und dem abschließenden Charakter der in Art. 2 II, III VO 679/2016 formulierten Ausnahmen, die eng auszulegen seien: Allein der Umstand, dass es um die Tätigkeit eines von einem mitgliedstaatlichen Parlament in Ausübung seines Kontrollrechts eingesetzten Untersuchungsausschusses geht, führe nicht dazu, dass die Tätigkeit außerhalb des Anwendungsbereichs des Unionsrechts liege. Denn die Ausnahme des Art. 2 II lit. a VO 2016/679 beziehe sich ausschließlich auf Tätigkeiten, die aufgrund ihrer „Natur“ nicht in den Anwendungsbereich des Unionsrechts fallen, was lediglich für Tätigkeiten, die der Wahrung der nationalen Sicherheit dienen, oder derselben Kategorie zugeordnet werden können, anzunehmen sei. Hingegen werde nicht auf Kategorien von Personen (privater oder öffentlich-rechtlicher Natur) und auch nicht auf die hoheitliche Natur der Tätigkeit, es sei denn, letztere sei jedenfalls vom Anwendungsbereich des Unionsrechts ausgeschlossen, abgestellt. Weiter sei die Tätigkeit eines parlamentarischen Untersuchungsausschusses, welche die Untersuchung des Verdachts politischer Einflussnahme auf eine polizeiliche Staatsschutzbehörde zum Gegenstand hat, nicht als solche als der nationalen Sicherheit dienen anzusehen und somit vom Anwendungsbereich der VO 679/2016 ausgeschlossen. Der Wahrung der nationalen Sicherheit dienen nämlich nur solche Tätigkeiten, welche den Schutz der grundlegenden Funktionen des Staates und der grundlegenden Interessen der Gesellschaft bezwecken, wie sich aus Art. 4 II EUV ergebe. Dabei könne allein der Umstand, dass die Haupttätigkeit des Verantwortlichen einer

³⁷ EuGH, Rs. C-178/22, ECLI:EU:C:2024:371 – X/Procura della Repubblica presso il Tribunale di Bolzano).

³⁸ EuGH, Rs. C-33/22, ECLI:EU:C:2024:46 – Österreichische Datenschutzbehörde (Große Kammer).

³⁹ S. insbesondere EuGH, Rs. C-272/19, ECLI:EU:C:2020:535 – Land Hessen; EuGH, Rs. C-439/19, ECLI:EU:C:2021:504 – Latvijas Republikas; EuGH, Rs. C-245/20, ECLI:EU:C:2022:216 – Autoriteit Persoonsgegevens; EuGH, Rs. C-306/21, ECLI:EU:C:2022:813 – Koalitsia „Demokraticzna Bulgaria“.

Datenverarbeitung in der Wahrung der nationalen Sicherheit bestehe, nicht ausreichen, um sie vom Anwendungsbereich der VO 679/2016 auszunehmen. Vorliegend gehe um die Ausübung der politischen Kontrolle (durch den parlamentarischen Untersuchungsausschuss) über die Tätigkeit der Staatsschutzbehörde, da der Verdacht politischer Einflussnahme bestanden habe; diese Kontrolle scheine jedoch als solche nicht der Wahrung der nationalen Sicherheit zu dienen noch derselben Kategorie zuzuordnen. Die VO 2016/679 sehe im Übrigen in Art. 23 vor, dass gewisse Pflichten und Rechte beschränkt werden könnten, um u.a. die nationale Sicherheit oder eine Kontrollfunktion sicherzustellen. Schließlich stellt der Gerichtshof – wenig überraschend – klar, dass für den Fall, dass sich ein Mitgliedstaat für die Errichtung einer einzigen Aufsichtsbehörde entscheidet (vgl. insoweit Art. 55 I, 77 I VO 2016/679) dieser alle Zuständigkeiten zustehen, welche die VO 2016/679 den Aufsichtsbehörden überträgt. Jede andere Auslegung beeinträchtigte die effektive Wirksamkeit der genannten Bestimmungen. Der Vorrang des Unionsrechts impliziere, dass diese Befugnisse auch dann ausgeübt werden können müssen, wenn das nationale Verfassungsrecht dem entgegenstehen könnte, wie dies im Ausgangsfall von nationalen Behörden vorgetragen wurde, da die Datenschutzbehörde als der Exekutive zuzurechnende Behörde nicht die Anwendung der VO 2016/679 durch einen der Legislative angehörenden Untersuchungsausschuss überwachen dürfe.

Das Urteil bestätigt und entwickelt die bisherige Rechtsprechung weiter. Bemerkenswert ist insbesondere, dass der Gerichtshof den in Art. 2 II lit. a VO 679/2016 allgemein formulierten Bezug auf Tätigkeiten, die nicht in den Anwendungsbereich des Unionsrechts fallen, unter Bezugnahme auf Erw. 16 VO 679/2016 dahingehend restriktiv auslegt, dass nur Tätigkeiten zur Wahrung der nationalen Sicherheit erfasst sind, ohne auf die Gründe dieses Abweichens vom Wortlaut wirklich einzugehen, zumal Erw. 16 VO 679/2016 die nationale Sicherheit nur als Beispiel erwähnt. Weiter stellt das Urteil klar, dass bei der Tragweite der Ausnahme des Art. 2 II lit. a VO 679/2016 ausschließlich auf die ganz konkrete in Frage stehende Tätigkeit abzustellen sei und nur solche Tätigkeiten, die selbst der „Wahrung der nationalen Sicherheit“ dienen (oder derselben Kategorie zuzuordnen sind) von der Ausnahme erfasst seien, so dass die bloße Tatsache, dass eine nationale Maßnahme dem Schutz der nationalen Sicherheit diene oder es um eine Behörde geht, deren Haupttätigkeit im Schutz der nationalen Sicherheit liege, nicht ausreiche. Dieser Ansatz impliziert – wie der Ausgangsachverhalt trefflich illustriert – eine Differenzierung zwischen „nur“ dem „Schutz“ der nationalen Sicherheit dienenden Tätigkeiten und solchen, die zur „Wahrung“ der nationalen Sicherheit notwendig sind, ohne dass wirklich klar wird, nach welchen Kriterien diese Unterscheidung erfolgen soll. Naheliegend erscheint hier – ohne dass der EuGH dies jedoch in seinem insgesamt eher knappen Urteil thematisiert – eine Differenzierung danach, ob eine Maßnahme „direkt“ mit Blick auf die nationale Sicherheit getroffen wird (wie z.B. nachrichtendienstliche Tätigkeiten als solche), oder ob es (nur) um „indirekt“ der nationalen Sicherheit dienende Maßnahmen (wie z.B. die Funktionsfähigkeit der hierfür zuständigen Behörde) geht. Dessen ungeachtet erscheint aber der grundsätzliche Ansatz

des EuGH nicht wirklich überzeugend: Denn auch Tätigkeiten, welche nur mittelbar oder indirekt der nationalen Sicherheit dienen, weil sie „nur“ die Funktionsfähigkeit der zuständigen Behörden betreffen, sind letztlich ebenso bedeutsam für die nationale Sicherheit. Jedenfalls impliziert der Ansatz der Rechtsprechung eine grundsätzlich umfassende Anwendung der VO 679/2016 auch auf parlamentarische (Kern-)Tätigkeiten.

In der Rs. C-755/21 P⁴⁰ bejahte der EuGH eine gesamtschuldnerische Haftung von Europol und dem betreffenden Mitgliedstaat im Falle einer widerrechtlichen Datenverarbeitung auf der Grundlage des Art. 50 I VO 2016/794 (Europol-Verordnung). Der Wortlaut der Bestimmung schließt dies nicht aus, und ihr Sinn und Zweck legten diese Auslegung nahe, da sie eine Haftungsregelung für den Fall treffen wolle, in der die betroffene Person nicht feststellen kann, ob ihr Schaden auf das Handeln von Europol oder auf das desjenigen Mitgliedstaats, mit dem Europol zusammengearbeitet hat, zurückzuführen ist. Der Betroffene habe zur Erlangung des Schadensersatzes den Nachweis zu erbringen, dass es bei der Zusammenarbeit von Europol und dem betreffenden Mitgliedstaat zu einer widerrechtlichen Datenbearbeitung gekommen ist, durch welche ihm ein Schaden entstanden ist; ein Nachweis, welchem der beiden Akteure der Schaden zuzurechnen ist, bedürfe es nicht.

Das Urteil illustriert die große Bedeutung sekundärrechtlicher Regelungen im Falle von Schäden durch rechtswidriges Verhalten, bei welchem Unionseinrichtungen und Mitgliedstaaten zusammenwirken: Solche Vorkehrungen erlauben einen effektiven Rechtsschutz der (potentiell) Geschädigten, gerade in Konstellationen, in welchen der Beitrag der verschiedenen Akteure schwierig zu eruieren ist.

Art. 4 I lit. c, e (iVm Art. 5, 10, 13 Abs. 2 lit. b, 16 Abs. 2, 3 RL 2016/680 (Datenverarbeitung im Bereich der Strafverfolgung) stünden auf der Grundlage einer grundrechtskonformen Auslegung (Art. 7, 8 GRCh) nationalen Vorschriften entgegen, welche die lebenslange Speicherung von personenbezogenen Daten (unter Einschluss sensibler Daten) von wegen eines Offizialdelikts verurteilten Straftätern zum Zwecke der Verhütung oder Verfolgung von Straftaten oder zur Strafvollstreckung vorsehen, ohne dass eine regelmäßige Überprüfung der (weiteren) Notwendigkeit der Speicherung vorgesehen ist und ohne dass dem Betroffenen ein Recht auf Löschung im Falle fehlender Erforderlichkeit der Datenverarbeitung eingeräumt wird, so der EuGH in der Rs. C-118/22⁴¹. Die im Ergebnis wenig überraschende und zwingende Entscheidung ist insbesondere aufgrund der ausführlichen und in ihrer Bedeutung über die konkreten Vorlagefragen hinausgehenden Begründung durchaus grundsätzlicher Natur. Hervorzuheben ist zunächst die systematische und ausgewogene Argumentation des EuGH auf der Grundlage des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes: Er stellt klar, dass auch eine sehr lange und „lebenslängliche“ Speicherdauer nicht *per se* unzulässig sein müssen, sondern durchaus zur Verfolgung öffentlicher Interessen notwendig sein können, wobei jedoch eine einheitliche Speicherdauer nicht zulässig ist, da das Risiko, das von den Betroffenen ausgeht, unterschiedlich hoch ist; auch dürfte eine Aufbewahrung bis zum Tod der Betroffenen wohl nur unter besonderen Umständen angemessen sein. Im Übrigen müssen jedenfalls geeignete verfahrensrechtliche Vorkehrungen getroffen werden, damit die weitere Notwendigkeit der Speicherung regelmäßig überprüft werden kann, was übrigens auch die Verankerung angemessener Fristen und die grundsätzliche Möglichkeit der Löschung impliziert.⁴²

⁴⁰ EuGH, Rs. C-755/21 P, ECLI:EU:C:2024:202 – M.K./Europol (Große Kammer).

⁴¹ EuGH, Rs. C-118/22, ECLI:EU:C:2024:97 – N G (Große Kammer).

⁴² Weiter zur RL 2016/680 EuGH, Rs. C-548/21, ECLI:EU:C:2024:830 Bezirkshauptmannschaft Landeck (Große Kammer): Der Zugang der Polizei bzw. bereits ein entsprechender Zugriffsversuch zu den auf einem

Gegenstand der Rechtsprechung des EuGH waren verschiedene weitere Aspekte der VO 2016/679:

Grundbegriffe

- Rs. C-231/22⁴³ (Begriff des Verantwortlichen im Zusammenhang mit der Veröffentlichung von Personendaten im Amtsblatt eines Mitgliedstaats);
- Rs. C-740/22⁴⁴ (Qualifizierung mündlicher Auskünfte als Datenverarbeitungen, auf welche die VO 2016/679 Anwendung findet; Erforderlichkeit eines besonderen Interesses der Person, welche in Anwendung des Grundsatzes des Zugangs der Öffentlichkeit zu amtlichen Dokumenten eine Mitteilung über eine strafrechtliche Verurteilung begehrt);
- Rs. C-604/22⁴⁵ (Vorliegen eines Personendatums bei einer Zahlenfolge, falls diese mit vertretbarem Aufwand einer Person zugeordnet werden kann; Begriff des (gemeinsamen) Verantwortlichen);
- Rs. C-479/22 P⁴⁶ (weite Auslegung des Begriffs des Personendatums im Zusammenhang mit der Reidentifikation);
- Rs. C-461/22⁴⁷ (Begriff des Verantwortlichen, Betreuungsperson als Verantwortlicher);
- Rs. C-21/23⁴⁸ (Begriff der Gesundheitsdaten und Rechtsschutz für Mitbewerber);
- Rs. C-65/23⁴⁹ (Massgeblichkeit der grundlegenden Rechtmässigkeitsvoraussetzungen der DSGVO auch im Rahmen von Betriebsvereinbarungen).

Rechtmäßigkeit der Datenverarbeitung

- Rs. C-623/22⁵⁰ (Vereinbarkeit der EU-Amtshilferechtlinie, RL 2011/16, mit Art. 7, 8 GRCh, den Grundsätzen der Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung, der Rechtssicherheit sowie der Gesetzmäßigkeit in Strafsachen);
- Rs. C-621/22⁵¹ (wirtschaftliches Interesse stelle ein berechtigtes Interesse im Sinn des Art. 6 I Uabs. 1 lit. f VO 2016/679 dar);
- verb. Rs. C-17/22, C-18/22⁵² (Rechtfertigung der Datenverarbeitung nach Art. 6 Abs. 1 Uabs. 1 VO 2016/679).

Rechte der Betroffenen und Rechtsschutz

- Rs. C-757/22⁵³ (Verbandsklagebefugnis auch bei Verletzung der Informationspflicht);
- Rs. C-446/21⁵⁴ (Grundsatz der Datenminimierung und öffentliche Bekanntmachung der sexuellen Orientierung);
- Rs. C-169/23⁵⁵ (Informationspflicht des Art. 14 V VO 2016/379 auch dann, wenn Daten nicht bei Dritten erhoben, sondern vom Auskunftspflichtigen selbst erstellt wurden).

Aufsicht, Sanktionen und Schadensersatz

Mobiltelefon gespeicherten personenbezogenen Daten – welcher einen schwerwiegenden oder sogar besonders schwerwiegenden Eingriff in die Grundrechte der betroffenen Person darstellen könne – sei nicht zwingend auf die Bekämpfung schwerer Kriminalität beschränkt. Er bedürfe jedoch der vorherigen Genehmigung durch ein Gericht oder eine unabhängige Behörde und müsse verhältnismäßig sein, so dass der nationale Gesetzgeber die bei einem solchen Zugang zu berücksichtigenden Gesichtspunkte, wie die Art oder die Kategorien der betreffenden Straftaten, definieren müsse. Um sicherzustellen, dass der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in jedem Einzelfall durch eine Gewichtung aller relevanten Gesichtspunkte dieses Falles gewahrt wird, müsse der Zugang zudem, außer in hinreichend begründeten Eilfällen, von einer vorherigen Genehmigung durch ein Gericht oder eine unabhängige Verwaltungsstelle abhängig gemacht werden. Die betroffene Person sei über die Gründe für die Genehmigung zu informieren, sobald die Übermittlung dieser Informationen die Ermittlungen nicht mehr beeinträchtigen kann.

⁴³ EuGH, Rs. C-231/22, ECLI:EU:C:2024:468 – Etat Belge/Autorité de protection des données.

⁴⁴ EuGH, Rs. C-740/22, ECLI:EU:C:2024: - Endemol Shine Finland Oy.

⁴⁵ EuGH, Rs. C-604/22, ECLI:EU:C:2024:214 – IAB Europe.

⁴⁶ EuGH, Rs. C-479/22 P, ECLI:EU:C:2024:215 – OC/Kommission.

⁴⁷ EuGH, Rs. C-461/22, ECLI:EU:C:2024:607 – MK (Vorlage LG Hannover).

⁴⁸ EuGH, Rs. C-21/23, ECLI:EU:C:2024:846 – Lindenapotheke (Große Kammer).

⁴⁹ EuGH, Rs. C-65/23, ECLI:EU:C:2024:1051 – K GmbH.

⁵⁰ EuGH, Rs. C-623/22, ECLI:EU:C:2024:639 – Belgian Association of Tax Lawyers.

⁵¹ EuGH, Rs. C-621/22, ECLI:EU:C:2024:858 – Koninklijke Nederlandse.

⁵² EuGH, verb. Rs. C-17/22, C-18/22, ECLI:EU:C:2024:738 – HTB.

⁵³ EuGH, Rs. C-757/22, ECLI:EU:C:2024:598 – Meta Platforms Ireland (die Vorlage kam vom BGH).

⁵⁴ EuGH, Rs. C-446/21, ECLI:EU:C:2024:834 – Schrems.

⁵⁵ EuGH, Rs. C-169/23, ECLI:EU:C:2024: – UC.

- Rs. C-46/23⁵⁶ (Befugnis der Aufsichtsbehörde zur Anordnung der Löschung unrechtmäßig verarbeiteter Personendaten ohne Antragstellung der Betroffenen);
- Rs. C-741/21⁵⁷ (Beweislast für Schadenersatz vollumfänglich beim Kläger; Verstoß gegen Bestimmungen der VO 2016/679 nicht als solcher – unabhängig vom Schweregrad – ein immaterieller Schaden; keine entsprechende Anwendung der für Geldbußen maßgeblichen Kriterien für Festlegung der Höhe des Schadenersatzes (Ausgleichs- nicht Straffunktion des Schadenersatzes); grundsätzliche Zurechenbarkeit des Fehlverhaltens nach Art. 29 VO 2016/379 unterstellter Personen zum Verantwortlichen, wobei eine Exkulpation möglich ist);
- Rs. C-687/21⁵⁸ (Befürchtung zukünftiger Weitergabe von Personendaten als solche kein immaterieller Schaden);
- verb. Rs. C-182/22, C-189/22⁵⁹ (Schadenersatz bei Identitätsdiebstahl, Grad der Schwere des Verstoßes gegen die VO 2016/679 als solcher wegen der Ausgleichsfunktion des Schadenersatzes nicht bei der Höhe des Schadenersatzes zu berücksichtigen);
- Rs. C-590/22⁶⁰ (Schadenersatz für Befürchtung einer Datenweitergabe);
- Rs. C-768/21⁶¹ (keine generelle Pflicht der Aufsichtsbehörden bei Verstößen gegen die VO 2016/679 zum Ergreifen einer Abhilfemaßnahme, insbesondere einer Geldbuße, Maßgeblichkeit der Verhältnismäßigkeit);
- Rs. C-507/23⁶² (Ersatz, nach Art. 82 VO 2016/379, nur des tatsächlich erlittenen Schadens, eine Entschuldigung könne als angemessener Ersatz eines immateriellen Schadens ausreichend sein).

2. *Meinungsäußerungs-, Informations- und Pressefreiheit*

Der Ausgangssachverhalt der Rs. C-451/22⁶³ betraf ein Auskunftsbegehren niederländischer Rundfunkunternehmen gegen die niederländische Regierung im Zusammenhang mit Informationen über den Abschuss einer Passagiermaschine über der Region Donbass im Juli 2014. Ein solches Auskunftsbegehren dürfe aufgrund von Art. 15 VO 376/2014 über die Meldung, Analyse und Weiterverfolgung von Ereignissen in der Zivilluftfahrt abgelehnt werden. Denn sich im Besitz der zuständigen nationalen Behörden befindlichen Informationen über flugsicherheitsbezogene Ereignisse im Sinne der Verordnung unterlägen nach dieser Bestimmung einer Vertraulichkeitsregelung, die Informationszugangsansprüche der Öffentlichkeit sowie von Medienunternehmen pauschal und einzelfallunabhängig ausschließen. Dies sei auch im Lichte der Unionsgrundrechte gerechtfertigt, um ein hohes Niveau an Vertraulichkeit zu schützen, das Voraussetzung für eine Erfüllung der gesetzlichen Mitteilungspflichten an die zuständigen Behörden sei.

Das Urteil illustriert die zulässigen Schranken der Informationsfreiheit und ist gut nachvollziehbar. Fragen wirft jedoch eine allgemeine, wenn auch im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung formulierte Bemerkung, dass die in der VO 376/2014 vorgesehene strikte Geheimhaltungspflicht die zuständigen Behörden nicht generell daran hindere, allgemeine Informationen über die Flugsicherheit in der Union und Informationen über bestimmte Ereignisse zu veröffentlichen, wenn sie die Veröffentlichung oder die gezielte

⁵⁶ EuGH, Rs. C-46/23, ECLI:EU:C:2024:239 – Újpest.

⁵⁷ EuGH, Rs. C-741/21, ECLI:EU:C:2024:288 – iuris (Vorlage LG Saarbrücken).

⁵⁸ EuGH, Rs. C-687/21, ECLI:EU:C:2024:72 – MediaMarktSaturn.

⁵⁹ EuGH, verb. Rs. C-182/22, C-189/22, ECLI:EU:C:2024:531 – Scalable Capital.

⁶⁰ EuGH, Rs. C-590/22, ECLI:EU:C:2024:536 – PS (Vorlage AG Wesel).

⁶¹ EuGH, Rs. C-768/21, ECLI:EU:C:2024:785 – TR/Land Hessen.

⁶² EuGH, Rs. C-507/23, ECLI:EU:C:2024:854 – A.

⁶³ EuGH, Rs. C-451/22, ECLI:EU:C:2024:54 – RTL Nederland.

Offenlegung von Informationen für sachdienlich erachten. Aufgeworfen wird damit die Frage, warum nicht schon bei der Auslegung der Geheimhaltungspflicht bei Auskunftersuchen ein entsprechender (wenn auch enger) Spielraum besteht und insbesondere, ob die Behörde bei der Wahrnehmung der ihr offenbar zustehenden Spielräume bei der aktiven Information nicht die Grundrechte zu beachten haben, deren Vorgaben sich dann auch zu einer Handlungspflicht verdichten können; dass entsprechende Veröffentlichungen im völlig freien Ermessen der Behörden stehen sollen, erscheint aus grundrechtlicher Sicht wenig plausibel.

Zwar sind Urteile mitgliedstaatlicher Gerichte nach der VO 44/2001 grundsätzlich in anderen Mitgliedstaaten anzuerkennen und zu vollstrecken. Dies gilt jedoch dann nicht, so der EuGH in Auslegung der Art. 34 Nr. 1, 45 VO 44/2001 i.V.m. Art. 11 GRCh (Pressefreiheit) in der Rs. C-633/22⁶⁴, wenn eine solche Vollstreckung zu einer offensichtlichen Verletzung der Pressefreiheit und somit zu einer Beeinträchtigung der öffentlichen Ordnung (*ordre public*) des Vollstreckungsmitgliedstaats führen würde. Hintergrund des Verfahrens war die Verurteilung der Herausgebergesellschaft von *Le Monde* und einer ihrer Journalisten zur Zahlung von Schadensersatz als Wiedergutmachung des immateriellen Schadens verurteilt werden, den Real Madrid und eines der Mitglieder seines Ärzteteams aufgrund einer Schädigung ihres Rufs durch eine sie betreffende in *Le Monde* veröffentlichte Information erlitten haben. Sehr hohe Summen (in casu ging es um 300'000 Euro als Hauptforderung und 90'000 Euro als Zinsen und Kosten) könnten – so der EuGH unter Bezugnahme auf die Rechtsprechung des EGMR – die Presse davon abhalten, sich an der Erörterung von Fragen von legitimem allgemeinem Interesse zu beteiligen, und somit eine abschreckende Wirkung für die Wahrnehmung der Pressefreiheit in Bezug auf solche Fragen entfalten.

3. *Überstellung von Asylbewerbern*

Klarestellt hat der EuGH in der Rs. C-392/22⁶⁵, dass ein Asylbewerber auch dann nach der VO 604/2013 (Dublin-Verordnung) in den nach dieser Verordnung zuständigen Staat überstellt werden dürfe, wenn dort systemische Mängel des Asylsystems zu verzeichnen sind, solange diese nicht zu einer Verletzung des Art. 4 GRCh führen. Relevant wurde diese Frage im Zusammenhang mit Praktiken der pauschalen Zurückschiebung und der Inhaftnahme an Grenzübergangsstellen: Diese seien zwar mit dem Unionsrecht unvereinbar und stellten gravierende Schwachstellen im Asylverfahren und in den Aufnahmebedingungen für Antragsteller dar. Daraus folge jedoch nicht zwangsläufig, dass diese Schwachstellen die beiden in Art. 3 II Uabs. 2 VO 604/2013 genannten kumulativen Voraussetzungen erfüllen, da hierfür vorausgesetzt sei, dass die systemischen Schwachstellen auch die Gefahr einer Verletzung des Art. 4 GRCh mit sich brächten, was im Einzelfall zu prüfen sei.

Zwar bezieht sich der EuGH auf Art. 3 II VO 604/2013; jedoch fließen die entsprechenden Anforderungen letztlich aus grundrechtlichen Garantien, so dass der Ansatz des Gerichtshofs grundsätzlich auch auf sonstige Mechanismen der gegenseitigen Anerkennung – wie z.B. im Rahmen des Europäischen Haftbefehls – übertragen werden kann. Fraglich ist in diesem Zusammenhang, ob und ggf. unter welchen Voraussetzungen die Verletzung anderer

⁶⁴ EuGH, Rs. C-633/22, ECLI:EU:C:2024:843 – Real Madrid (Große Kammer).

⁶⁵ EuGH, Rs. C-392/22, ECLI:EU:C:2024:195 – X. Zur Überstellung nach der VO 604/2013 auch EuGH, verb. Rs. C-185/24, C-189/24, ECLI:EU:C:2024:1036 – Tudmur (keine systemischen Schwachstellen des Asylverfahrens und der Aufnahmebedingungen allein aufgrund des Umstands, dass ein Mitgliedstaat die Aufnahme von Asylbewerbern einseitig ausgesetzt hat).

Grundrechte als des Art. 4 GRCh zu einer Durchbrechung der in solchen Rechtsakten vorgesehenen Zuständigkeitsverteilung zwischen den Mitgliedstaaten führen kann. Die Effektivität der Grundrechte spricht hier dafür, dass auch bei anderen Grundrechten immer dann von einer an sich durch Sekundärrecht geforderten Überstellung in einen anderen Mitgliedstaat abzusehen ist, wenn allgemein systemische rechtstaatliche Mängel im Aufnahmestaat festzustellen sind, die grundsätzlich eine echte Gefahr der Verletzung eines Grundrechts mit sich bringen, und wenn diese Mängel auch im konkreten Einzelfall zu einer Gefahr der Verletzung des Betroffenen in seinen Grundrechten führen.⁶⁶

III. Außenbeziehungen

Nach Art. 218 II, V AEUV genehmigt der Rat die Unterzeichnung völkerrechtlicher Verträge; Art. 218 AEUV regelt jedoch nicht, wer die Verträge unterzeichnet bzw. welches Organ die Person bezeichnet, die befugt ist, einen Vertrag im Namen der Union zu unterzeichnen (dies im Gegensatz zu Art. 218 III AEUV, der dem Rat die Kompetenz einräumt, den Verhandlungsführer zu bestimmen). In der Rs. C-551/21⁶⁷ stellte der Gerichtshof klar, dass sich aus Art. 17 I S. 6 EUV (wonach die Kommission die Vertretung der Union nach außen wahrnimmt) i.V.m. Art. 13 I, II EUV ergebe, dass diese Benennung durch die Kommission – und nicht durch den Rat – zu erfolgen habe. Denn die Genehmigung eines Abkommens erfasse nicht als solche die Bezeichnung der für seine Unterzeichnung ermächtigten Person. Die Unterzeichnung als solche sei aber gerade eine Willenserklärung der Union nach außen und damit vom Begriff der Vertretung der EU nach außen im Sinn des Art. 17 I S. 6 EUV erfasst, was auch dem Völkergewohnheitsrecht entspreche. Die Unterzeichnung – erfordere im Übrigen in Anbetracht der bereits erfolgten Genehmigung des Vertrages – keine irgendwie geartete (und letztlich nach Art. 16 I, VI EUV dem Rat vorbehalten) politische Beurteilung. Dass in der Praxis die Benennung der für die Unterzeichnung eines völkerrechtlichen Vertrages zuständigen Person häufig, wenn nicht gar in der Regel, durch den Rat vorgenommen wurde, ändere nichts an der Kompetenz der Kommission, da eine auch ständige Praxis die von den Organen zu beachtenden Regeln der Verträge nicht abändern könnten. In jedem Fall habe die Kommission ihre Zuständigkeit für die Unterzeichnung internationaler Übereinkünfte im

⁶⁶ In diese Richtung wohl auch EuGH, Rs. C-158/21, ECLI:EU:C:2023:57 – Puig Gordi, im Zusammenhang mit dem Europäischen Haftbefehl und Art. 47 GRCh; s. weiter zu verschiedenen Fragen in Bezug auf die Zulässigkeit der Ablehnung der Überstellung einer Person nach dem Europäischen Haftbefehl EuGH, Rs. C-318/24 PPU, ECLI:EU:C:2024:658 – Breian. S. ansonsten noch EuGH, Rs. C-202/24, ECLI:EU:C:2024:649 – Alchaster (Große Kammer), wo der EuGH mit Bezug zum Europäischen Haftbefehl klarstellt, dass der Grundsatz des gegenseitigen Vertrauens nur zwischen Mitgliedstaaten und nicht im Verhältnis zu Drittstaaten (wie inzwischen dem Vereinigten Königreich) gilt, so dass der Mechanismus des Europäischen Haftbefehls insoweit nicht zur Anwendung komme und der vollstreckende Mitgliedstaat insbesondere – in Anwendung des Abkommens mit Großbritannien – zusätzliche Garantien verlangen und ggf. – falls diese nicht ausreichen – die Überstellung ablehnen müsse; der im Text erwähnte «Zwei-Stufen-Test» kommt insofern also nicht zur Anwendung.

⁶⁷ EuGH, Rs. C-551/21, ECLI:EU:C:2024:281 – Kommission/Rat (Große Kammer).

allgemeinen Interesse der Union auszuüben, und die in Art. 13 Abs. 2 EUV verankerte Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit ziehe eine Pflicht der Kommission nach sich dafür zu sorgen, dass nach Erlass des Ratsbeschlusses, mit dem die Unterzeichnung einer Übereinkunft genehmigt wird, diese Unterzeichnung so bald wie möglich erfolgt, und zwar unter Bedingungen, die der Bedeutung dieser Übereinkunft angemessen Rechnung tragen. Ferner habe sich die Kommission im Fall einer grundlegenden Änderung der Umstände nach dem Erlass des Beschlusses über die Ermächtigung zur Unterzeichnung mit dem Rat zu beraten, damit dieser im Rahmen der Ausübung seiner in Art. 16 Abs. 1 und 6 EUV sowie in Art. 218 AEUV verankerten Zuständigkeiten ggf. die Konsequenzen aus dieser grundlegenden Änderung der Umstände ziehen könne, bevor die Unterzeichnung erfolge.

Damit lehnt es der EuGH in überzeugender Auslegung der einschlägigen vertraglichen Bestimmungen ab, allein aus dem inneren Zusammenhang von Genehmigung und Unterzeichnung eines völkerrechtlichen Vertrages (vom Rat als „Kontinuum“ bezeichnet) eine Kompetenz des Rates auch zur Unterzeichnung abzuleiten. Dies ist weniger in Bezug auf die in der Rs. C-551/21 scheinbar im Vordergrund stehenden zur Unterzeichnung ermächtigten Person, denn für die Frage des „Ob“ und „Wann“ der Unterzeichnung von Bedeutung. Denn völkerrechtliche Wirkungen (insbesondere das in Art. 18 Wiener Vertragsrechtskonvention verankerte sog. Frustrationsverbot) zieht erst die Unterzeichnung, nicht aber die der „internen“ Ebene zuzuordnende Genehmigung der Unterzeichnung nach sich. Zu beachten ist allerdings, dass auch die Unterzeichnung als solche durchaus einen „politischen“ Charakter annehmen kann, dies insbesondere im Falle der Änderung der Umstände. Diesfalls dürfte aus den Formulierungen des Gerichtshofs geschlossen werden, dass der Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit bei Vorliegen entsprechender Umstände einer Unterzeichnung durch die Kommission entgegenstehen kann, wobei gerade in Bezug auf die Umstände auch unterschiedliche Einschätzungen bestehen können. Aufgeworfen wird damit die Frage, ob der Rat im Anschluss an eine Genehmigung es der Kommission untersagen kann, einen Vertrag zu unterzeichnen. Man wird diese Frage zumindest im Falle geänderter Umstände – selbst bei Fehlen eines entsprechenden Vorschlags der Kommission – wohl bejahen können, kann doch nur durch diesen Ansatz sichergestellt werden, dass der Rat seine ihm durch die Verträge eingeräumte politische Verantwortung wahrnehmen kann.⁶⁸

Die Westsahara stelle – so der EuGH in der Rs. C-399/22⁶⁹ – ein vom Gebiet Marokkos gesondertes Gebiet dar und sei ein eigenes Zollgebiet im Sinne des Unionsrechts, so dass die Kennzeichnung von aus diesem Gebiet in die EU eingeführten landwirtschaftlichen Produkten auf die Westsahara (und nicht Marokko) als Ursprungsland hinweisen müssten, da die Kennzeichnung ansonsten irreführend im Sinne des einschlägigen Sekundärrechts sei. Indessen dürfe ein Mitgliedstaat bei einem Verstoß gegen dieses Erfordernis nicht einseitig ein Einfuhrverbot verhängen, da für eine solche Maßnahme ausschließlich die Union zuständig sei, gehe es doch um die gemeinsame Handelspolitik gem. Art. 207 AEUV.

⁶⁸ S. weiter zu den Außenbeziehungen EuGH, Rs. C-549/22, ECLI:EU:C:2024:184 – Raad van bestuur (unmittelbare Wirkung einer Hinterbliebenenleistungen betreffenden Bestimmung des Assoziierungsabkommens EU-Algerien).

⁶⁹ EuGH, Rs. C-399/22, ECLI:EU:C:2024:839 – Confédération paysanne (Große Kammer).

Ebenfalls um die Westsahara ging es in den verb. Rs. C-778/21 P, C-798/21 P⁷⁰ und in den verb. C-779/21 P, C-799/21 P⁷¹, in welchen es um die Gültigkeit der Beschlüsse des Rates über die Genehmigung eines Handelsabkommens mit Marokko ging, dessen Anwendungsbereich sich auch auf die Westsahara erstreckte. Nachdem der EuGH die Zulässigkeit der Klage des Front Polisario (den er hinreichend rechtlich organisiert ansah, um parteifähig zu sein) wegen dessen individueller und unmittelbarer Betroffenheit bejahte, erklärte er die erwähnten Beschlüsse für nichtig: Denn ausgehend vom Recht auf Selbstbestimmung der Völker und angesichts des Grundsatzes der relativen Wirkung von Verträgen (das Volk der Westsahara sei mit Bezug auf den fraglichen Vertrag als Dritter anzusehen) bedürfe die in den streitigen Abkommen vorgesehene Umsetzung eines internationalen Abkommens zwischen der Union und Marokko über das Gebiet der Westsahara der (nicht notwendigerweise ausdrücklichen) Zustimmung des Volkes der Westsahara, von welcher jedoch nicht ausgegangen werden könne. Das politisch sehr bedeutsame Urteil führt den bereits in der Rs. C-104/16 P⁷² entwickelten Ansatz fort, wobei bemerkenswert ist, dass der EuGH zwischen dem Begriff des „Volkes“ und demjenigen der „Bevölkerung“ eines Hoheitsgebiets ohne Selbstregierung unterscheidet: Ersterer verweise auf eine politische Einheit, die Inhaberin des Rechts auf Selbstbestimmung sei, während mit dem Begriff „Bevölkerung“ die Bewohner eines Gebiets gemeint seien. Relevant war dies insbesondere deshalb, weil die Kommission und der EAD nur die Bevölkerung der Westsahara, nicht aber das Volk der Westsahara konsultiert, das der alleinige Inhaber des Rechts auf Selbstbestimmung für das Gebiet der Westsahara sei und sich seit den 1970er Jahren überwiegend im Exil befinde.

IV. Rechtsschutz

1. Rechtsstaatsprinzip

In den verb. Rs. C-554/21, C-622/21, C-727/21⁷³ führte der EuGH – im Gefolge von Vorabentscheidungsverfahren aus Kroatien – seine Rechtsprechung zu den sich aus Art. 2, 19 EUV ergebenden Anforderungen an die nationale Gerichtsorganisation bzw. das nationale Gerichtsverfahrensrecht fort, wobei hier die Reichweite der Kompetenzen des mit einer Rechtssache befassten Spruchkörpers im Vordergrund stand. Ausgehend von seiner Rechtsprechung zur für das Rechtsstaatsprinzip zentralen Anforderung der Unabhängigkeit der Gerichte betonte der Gerichtshof, der mit einer Streitigkeit befasste Spruchkörper müsse allein über deren Ausgang entscheiden, so dass einerseits das Erfordernis der «Billigung» eines Urteils durch einen nicht dem Spruchkörper angehörenden «Evidenzrichter» und andererseits die Befugnis einer Abteilung des Gerichts, dem der Spruchkörper angehört, den mit der Rechtssache befassten Spruchkörper zu einer bestimmten Rechtsauffassung zu zwingen und den Inhalt einer Entscheidung zu ändern, dies obwohl der Abteilung andere Richter als dem Spruchkörper und ggf. auch ausserhalb des Gerichts stehende Personen angehören, nicht mit dem Unionsrecht vereinbar seien. Insbesondere könnten solche Anforderungen nicht durch Anliegen, Divergenzen der Rechtsprechung zu verhindern und damit der Rechtssicherheit Vorschub zu leisten begründet sein, da auch diese Anliegen keine Beeinträchtigung des Grundsatzes der Unabhängigkeit zu begründen vermögen und rechtsstaatliche Verfahren

⁷⁰ EuGH, verb. Rs. C-778/21 P, C-798/21 P, ECLI:EU:C:2024:833 – Kommission und Rat/Front Polisario (Große Kammer).

⁷¹ EuGH, verb. C-779/21 P, C-799/21 P, ECLI:EU:C:2024:835 – Kommission und Rat/Front Polisario (Große Kammer).

⁷² EuGH, Rs. C-104/16 P, ECLI: EU:C:2016:973 – Rat/Front Polisario.

⁷³ EuGH, verb. Rs. C-554/21, C-622/21, C-727/21, ECLI:EU:C:2024:594 – Hann-Invest (Große Kammer)

implizieren, dass die Parteien eines Rechtsstreits vor denjenigen Personen, welche über die Rechtssache entscheiden, Stellung nehmen könnten. Der Gerichtshof stellt gleichzeitig klar, dass es durchaus Möglichkeiten gibt, interne Verfahrensregeln vorzusehen, damit Divergenzen in der Rechtsprechung vermieden werden können. So dürfe auch ein nicht dem Spruchkörper angehörender Richter eine Rechtssache an einen erweiterten Spruchkörper verweisen, wenn der ursprünglich benannte Spruchkörper seine Beratungen noch nicht begonnen hat, wenn die Voraussetzungen für eine solche Verweisung gesetzlich hinreichend klar geregelt sind und wenn den Parteien nicht die Gelegenheit zur Stellungnahme vor dem entscheidenden Spruchkörper genommen werde. Abgesehen davon dürfe selbstredend jeweils der Spruchkörper selbst eine Verweisung beschliessen.

Das Urteil ist ein weiterer Meilenstein in der bemerkenswert präzisen Konkretisierung der sich aus der Rechtsstaatlichkeit ergebenden Vorgaben für die mitgliedstaatliche Gerichtsorganisation und die Gerichtsverfahren. Es illustriert, dass bei näherer Betrachtung auch *a priori* «harmlos» erscheinende Verfahrensvorgaben – geht es doch vordergründig nur um die Sicherstellung der Kohärenz der Rechtsprechung – bei näherer Analyse mit grundlegenden rechtsstaatlichen Anforderungen in Konflikt geraten können. Denn auch wenn die skizzierten kroatischen Verfahrensvorschriften tatsächlich nur mit Blick auf die Vermeidung von Divergenzen in der Rechtsprechung angewandt werden, lassen sie sich als solche nicht mit grundlegenden rechtsstaatlichen Garantien vereinbaren, ganz abgesehen davon, dass sie für Missbräuche Tor und Tür öffnen. Die in dem Urteil formulierten Anforderungen an Mechanismen mit Blick auf die Sicherstellung der Kohärenz der Rechtsprechung dürften auch für andere Mitgliedstaaten von Bedeutung sein, wobei das Urteil nahelegt, dass das Unionsrecht wohl jeglicher Befugnis, die Tätigkeit eines Spruchkörpers von aussen zu kontrollieren bzw. zu beeinflussen, entgegensteht.

Die Implikationen des auf dem Rechtsstaatsprinzip beruhenden Grundsatzes der richterlichen Unabhängigkeit und des Rechts auf einen wirksamen Rechtsbehelf (Art. 47 GRCh) für die Eröffnung gerichtlichen Zugangs stand im Zentrum der Rs. C-53/23⁷⁴. Im Ausgangsverfahren wandte sich ein Berufsverband von Richtern und Staatsanwälten gegen die Ernennung von bestimmten Staatsanwälten, die für die Strafverfolgung von Richtern und Staatsanwälten sowie für die Verfolgung der Korruption zuständig sind. Da nach nationalem Prozessrecht eine Nichtigkeitsklage vom Vorliegen eines berechtigten privaten Interesses abhängig ist, was in der Praxis dazu führt, dass Klagen von Berufsverbänden ausgeschlossen sind, stand im Rahmen des von dem befassten rumänischen Gericht angestrebten Vorabentscheidungsverfahrens die Frage im Vordergrund, ob das Unionsrecht in einer solchen Konstellation zwingend die Eröffnung des Rechtswegs auch⁷⁵ für den Verband vorsieht. Der EuGH verneint diese Frage: Das Unionsrecht sehe zwar in bestimmten Fällen zwingend eine Verbandsklage vor; allerdings

⁷⁴ EuGH, Rs. C-53/23, ECLI:EU:C:2024:388 – Asociația Forumul Judecătorilor din România.

⁷⁵ Eine Nichtigkeitsklage gegen eine solche Ernennung hängt nach nationalem Prozessrecht von einem p

verpflichtete keine unionsrechtliche Bestimmung die Mitgliedstaaten allgemein dazu, einem Berufsverband von Richtern und Staatsanwälten gerichtlichen Zugang zu gewähren, um gegen die Ernennung von (bestimmten) Staatsanwälten vorzugehen; auch Art. 2, 19 I iVm Art. 12, 47 GRCh könne keine solche Vorgabe entnommen werden. Auch reiche allein der Umstand, dass eine solche Verbandsklage nicht vorgesehen ist, nicht aus, um bei den Rechtsunterworfenen berechtigte Zweifel an der Unabhängigkeit der Justiz aufkommen zu lassen. Das Urteil illustriert, dass trotz der konkreten Anforderungen, die der EuGH aus Art. 2, 19 I EUV in einer innovativen und insgesamt überzeugenden Rechtsprechung entwickelt hat, die genaue Ausgestaltung nationalen Rechtsschutzes in der Kompetenz der Mitgliedstaaten liegt, wenn sie auch ein System von Rechtsbehelfen und Verfahren vorzusehen haben, das den Einzelnen die Wahrung ihres Rechts auf einen wirksamen gerichtlichen Rechtsschutz in den vom Unionsrecht erfassten Bereichen gewährleistet.⁷⁶

2. Haftung der Union

Die Haftung der Union für normatives Unrecht setzt einen hinreichend qualifizierten Verstoß gegen eine Rechtspflicht voraus. Ein solcher kann – so der EuGH in der Rs. C-122/22 P⁷⁷ – auch dann vorliegen, wenn die maßgebliche Unionsbestimmung der handelnden Behörde kein Ermessen belässt, dies insbesondere, wenn der Verstoß auf einem Rechtsirrtum beruht, welcher in Anbetracht der Auslegungsschwierigkeiten der Bestimmung und der technischen Komplexität der sich stellenden Fragen entschuldbar sei. Diese Voraussetzungen erachtete der Gerichtshof in Bezug auf die Delegierte VO 665/2013 zur Ergänzung der RL 2010/30 im Hinblick auf die Energieverbrauchskennzeichnung von Staubsaugern, die eine Testmethode für die Messung der Energieeffizienz von Staubsaugern festlegte, die das Gericht als rechtswidrig ansah, auf der Grundlage der Analyse der verschiedenen geltend gemachten Rechtsmittelgründe als gegeben und wies das Rechtsmittel daher zurück.⁷⁸

⁷⁶ S. in diesem Zusammenhang auch EuGH, Rs. C-291/22 P, ECLI:EU:C:2024:228 – D & A/Kommission (das Recht auf gute Verwaltung, Art. 41 GRCh, verlange u.a., dass die Organe der Union bei der Behandlung der Anliegen der Bürger unabhängig agieren, so dass im Falle des Beizugs einer Expertengruppe zur Beurteilung der Zulassung eines Medikaments alle Experten unabhängig sein müssten und bereits das Bestehen eines potentiellen Interessenkonflikts ausreiche, ohne dass es auf das Verhalten der betreffenden Person ankommt). S. weiter EuG, verb. Rs. T-530/22-T-533/33, ECLI:EU:T:2024:363 – Medel/Rat (Große Kammer): Unzulässigkeit der Nichtigkeitsklage (mangels individueller und unmittelbarer Betroffenheit) von Vereinigungen polnischer Richter gegen die Entscheidung des Rates, gewisse Polen zustehende finanzielle Leistungen freizugeben.

⁷⁷ EuGH, Rs. C-122/22 P, ECLI:EU:C:2024:11 – Dyson/Kommission.

⁷⁸ S. weiter zur außervertraglichen Haftung EuGH, Rs. C-297/22 P, ECLI:EU:C:2023:1027 – UPS/Kommission (Verneinung des Kausalzusammenhangs zwischen dem rechtswidrigen Verhalten und dem Schaden); EuGH, Rs. C-363/22 P, ECLI:EU:C:2024:20 - Planistat Europe SARL (Aufhebung des Urteils des Gerichts, das die Verantwortlichkeit der Union im Zusammenhang mit der geltend gemachten Illegalität des Verhaltens von OLAF und der Kommission gegenüber einer Gesellschaft ausgeschlossen hatte); EuG, Rs. T-134/21, ECLI:EU:T:2024:362 – Malacalza/EZB (keine außervertragliche Haftung der EU für (möglicherweise) unzureichende Bankenaufsicht durch EZB).

3. *Vertragsverletzungsverfahren*

Bei der Festlegung der Höhe von Zwangsgeldern und Pauschalbeträgen nach Art. 260 II AEUV können neben der Dauer und der Schwere des Verstoßes, der Zahlungsfähigkeit des betreffenden Mitgliedstaates sowie der Dringlichkeit der Erfüllung der vertraglichen Verpflichtung auch „institutionelle Aspekte“ berücksichtigt werden, wie der EuGH in einem jüngst ergangenen Urteil zur Nichtbeachtung eines Urteils betreffend das Asylrecht⁷⁹ durch Ungarn in der Rs. C-123/22⁸⁰ mit deutlichen Worten in Bezug auf die mit dem Verhalten Ungarns einhergehende Infragestellung des Rechtsstaatsprinzips als solchem hervorgehoben hat: So sei im Falle einer Nichtbefolgung von Urteilen des Gerichtshofs über einen längeren Zeitraum eine schwere Beeinträchtigung des Legalitätsprinzips und der Rechtskraft in einer „Union des Rechts“ anzunehmen. Weiter könne die anhaltende Nichtbeachtung des Unionsrechts dazu führen, dass ein Präzedenzfall für andere Mitgliedstaaten geschaffen und das gemeinsame europäische Asylsystem untergraben werde; auch stelle die Umgehung der Anwendung einer gemeinsamen Asylpolitik durch Ungarn eine „neue und außergewöhnlich schwere Unionsrechtsverletzung“ dar, welche eine erhebliche Bedrohung (z.B. in Bezug auf den Grundsatz der Gleichheit der Mitgliedstaaten) mit sich bringe, ganz abgesehen davon, dass das Verhalten Ungarns zu einer Verstärkung des illegalen Menschenhandels und einer Aushöhlung des in Art. 18 GRCh verbürgten Rechts, um Asyl nachzusuchen, führe oder führen könne. Insgesamt rechtfertigten diese Umstände eine entsprechende Höhe des Pauschalbetrags und des Zwangsgelds. Konkret wurde denn auch neben einem Pauschalbetrag von 200 Mio. Euro ein hohes Zwangsgeld (1 Mio. Euro pro Tag) verhängt.⁸¹

In der Rs. C-242/23⁸² stellt der EuGH (im Zusammenhang mit der RL 2006/123, Dienstleistungsrichtlinie) klar, dass die Einstellung eines Vertragsverletzungsverfahrens nicht dazu führt, dass die (zunächst) geltend gemachte Vertragsverletzung nicht vorliege bzw. das entsprechende nationale Recht mit dem Unionsrecht konform wäre; der Gerichtshof stellte dann auch einen Verstoß einer entsprechenden Maßnahme mit der Richtlinie fest.

4. *Vorabentscheidungsverfahren*

⁷⁹ EuGH, Rs. C-808/18, ECLI:EU:C:2020:1029 – Kommission/Ungarn.

⁸⁰ EuGH, Rs. C-123/22, ECLI:EU:C:2024:493, Rn. 102 – Kommission/Ungarn.

⁸¹ Weiter ist auf insgesamt fünf Verurteilungen von Mitgliedstaaten nach Art. 260 Abs. 3 AEUV wegen der Nichtumsetzung der RL 2018/1972 (Europäischer Kodex für die elektronische Kommunikation) und auf Zahlung von Zwangsgeldern und Pauschalbeträgen hinzuweisen, was darauf hindeuten könnte, dass die Kommission vermehrt und koordiniert von dieser Möglichkeit Gebrauch machen möchte. Vgl. EuGH, Rs. C-454/22, ECLI:EU:C:2024:235 – Kommission/Lettland; EuGH, Rs. C-457/22, ECLI:EU:C:2024:237 – Kommission/Slowenien; EuGH, Rs. C-449/22, ECLI:EU:C:2024:230 – Kommission/Portugal; EuGH, Rs. C-439/22, ECLI:EU:C:2024:229 – Kommission/Irland; EuGH, Rs. C-452/22, ECLI:EU:C:2024:232 – Kommission/Polen. S. weiter den Rückgriff auf Art. 260 III AEUV in EuGH, Rs. C-679/22, ECLI:EU:C:2024:178 – Kommission/Irland; Art. 260 Abs. 3. Im Übrigen bestätigte das Gericht in EuG, verb. Rs. T-200/22, T-314/22, ECLI:EU:T:2024:329 – Polen/Kommission, dass die Einziehung von Zwangsgeldern und Pauschalbeträgen durch Verrechnung zulässig ist.

⁸² EuGH, Rs. C-242/23, ECLI:EU:C:2024:831 – Tecno.

In der Rs. C-115/22⁸³ verneinte der EuGH die Vorlageberechtigung der sog. „Unabhängigen Schiedskommission“ (USK), die in Österreich für die Prüfung der Verhängung von Dopingsanktionen zuständig ist.⁸⁴ Sie sei nicht als vorlageberechtigtes „Gericht“ im Sinne des Unionsrechts anzusehen, da sie nicht das Erfordernis der Unabhängigkeit erfülle, könne doch die Bestellung ihrer Mitglieder vom zuständigen Minister „aus wichtigen Gründen“ vorzeitig widerrufen werden. Dieser Begriff sei indessen im nationalen Recht nicht definiert; zudem sei die Entscheidung allein der Exekutive überantwortet, ohne dass es genaue Kriterien oder Garantien für die Ausübung des Widerrufsrechts gebe. Daher sei nicht gewährleistet, dass die Mitglieder der USK vor Druck von außen, der Zweifel an ihrer Unabhängigkeit aufkommen lassen könnte, geschützt seien.

Damit legt der Gerichtshof im Rahmen des Art. 267 AEUV denselben (strengen) Maßstab in Bezug auf das Erfordernis der Unabhängigkeit der Gerichte wie bei Art. 19 EUV an und räumt dem Grundsatz der Unabsetzbarkeit von Richtern zu Recht eine zentrale Bedeutung ein: Richter müssen im Amt bleiben dürfen, bis sie das obligatorische Ruhestandsalter erreicht haben oder ihre Amtszeit, sofern diese befristet ist, abgelaufen ist. Zwar gilt dieser Grundsatz nicht absolut; Ausnahmen müssen aber durch legitime und zwingende Gründe gerechtfertigt sein, wobei der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu beachten ist.⁸⁵ Die Fälle der Abberufung müssen durch ausdrückliche gesetzliche Bestimmungen bestimmt werden, und es müssen geeignete über die allgemeinen Regeln des Verwaltungs- und des Arbeitsrechts hinausgehende Verfahren und Garantien vorgesehen sein, um eine missbräuchliche Abberufung zu verhindern.⁸⁶ Insofern dürfte das Urteil auch und gerade für die Vorgaben von Bedeutung sein, welche die Mitgliedstaaten in Bezug auf ihre nationale Gerichtsorganisation zu beachten haben, muss doch sichergestellt sein, dass die unionsrechtlich eingeräumten Rechte vor unabhängigen Gerichten geltend gemacht werden können.

In verschiedenen Rechtssachen erachtete der Gerichtshof Vorlagefragen nationaler Gerichte für unzulässig, wobei insbesondere auf folgende Urteile hinzuweisen ist:

- Grundfragen des Erheblichkeitserfordernisses im Zusammenhang mit der polnischen Justizreform hatte der EuGH in den verb. Rs. C-181/21 u.a.⁸⁷ zu beantworten, wobei es in den Ausgangsverfahren um vor polnischen Zivilgerichten hängige zivilrechtliche Streitigkeiten ging und die Spruchkörper – so die Vorlagen – teilweise von Richtern

⁸³ EuGH, Rs. C-115/22, ECLI:EU:C:2024:384 – Nada u.a. (Große Kammer). Ebenfalls die Gerichtseigenschaft des vorlegenden Spruchkörpers verneinend EuGH, Rs. C-22/22, ECLI:EU:C:2024:313 – T.S.A; EuGH, Rs. C-368/23, ECLI:EU:C:2024: - Fautromb.

⁸⁴ Im Ausgangsverfahren hatte eine Sportlerin bei der USK beantragt, dass ihr Name, die begangenen Verstöße und die verhängten Sanktionen nicht veröffentlicht werden, und die USK legte in diesem Zusammenhang Fragen zur Auslegung der VO 679/2016 (Datenschutzgrundverordnung) vor.

⁸⁵ So ist anerkannt, dass Richter abberufen werden können, wenn sie wegen Dienstunfähigkeit oder einer schweren Verfehlung nicht mehr zur Ausübung ihres Amtes geeignet sind, wobei angemessene Verfahren vorzusehen sind, s. in diesem Sinn EuGH, Rs. C-274/14, ECLI:EU:C:2020:17 – Banco de Santander.

⁸⁶ S. insoweit auch schon EuGH, Rs. C-403/21, ECLI:EU:C:2023:47 – Construct.

⁸⁷ EuGH, verb. Rs. C-181/21, C-269/21, ECLI:EU:C:2024:1 – G./M.S. und X (Große Kammer).

besetzt seien, welche nach einem mit dem Unionsrecht unvereinbaren Verfahren ernannt worden seien. Der EuGH hielt zunächst grundsätzlich fest, die Gerichtsorganisation liege in der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten; jedoch hätten diese in jedem Fall die unionsrechtlichen Vorgaben zu beachten, was insbesondere für nationale Vorschriften betreffend den Erlass von Entscheidungen über die Ernennung von Richtern und gegebenenfalls für Vorschriften betreffend die im Zusammenhang mit solchen Ernennungsverfahren anwendbare gerichtliche Kontrolle von Bedeutung sei. Indessen seien die Vorlagefragen mangels Entscheidungserheblichkeit – welche einen Bezug zwischen dem fraglichen Rechtsstreit und den Bestimmungen des Unionsrechts, um deren Auslegung ersucht wird, voraussetze, so dass diese Auslegung einem objektiven Erfordernis für die Entscheidung entspreche, die das nationale Gericht zu treffen habe – unzulässig: Das Vorabentscheidungsersuchen in der Rs. C-118/21 sei vom Berichterstatter des Ausgangsverfahrens in einem Spruchkörper von drei Richtern formuliert worden, wobei dieser Richter Zweifel an der Vereinbarkeit der Besetzung dieses Spruchkörpers insbesondere mit Art. 19 I EUV und Art. 47 GRCh hegte, da eine andere Richterin nach den Reformen des polnischen Justizsystems ernannt worden sei. Daher gehe es letztlich darum, ob ein Richter, der demselben Spruchkörper wie er selbst im Ausgangsverfahren angehört und der unter bestimmten besonderen Umständen ernannt wurde, den Anforderungen an ein unabhängiges, unparteiisches und zuvor durch Gesetz errichtetes Gericht im Sinne des Unionsrechts genüge. Zwar müsse jedes Gericht überprüfen, ob es in Anbetracht seiner Zusammensetzung ein unabhängiges, unparteiisches und zuvor durch Gesetz errichtetes Gericht im Sinne u. a. von Art. 19 I Uabs. 2 EUV ist, wenn insoweit ein ernsthafter Zweifel bestehe. Dies ändere aber nichts daran, dass die Erforderlichkeit i.S.d. Art. 267 AEUV voraussetze, dass das vorliegende nationale Gericht allein die Konsequenzen aus dieser Auslegung ziehen könne, indem es im Licht dieser Auslegung die Rechtmäßigkeit der Ernennung eines anderen Richters desselben Spruchkörpers beurteile und diesen gegebenenfalls ausschließe. Genau dies sei aber dem Berichterstatter verwehrt, so dass es vorliegend um allgemeine und hypothetische Fragen gehe und die Vorlage unzulässig sei. Was die Vorlage in der Rs. C-269/21 betreffe, so gehe es um die Zusammensetzung eines Spruchkörpers, der ein rechtskräftiges Urteil gefällt habe, welches nach den nationalen Vorschriften nicht mehr angefochten werden könne, so dass auch hier die Entscheidungserheblichkeit zu verneinen sei.

- In den verb. Rs. C-114/23 u.a.⁸⁸ knüpft der EuGH an diese Erwägungen an und erachtet die Vorlagefragen des polnischen Gerichts, welches im Rahmen eines Verfahrens zu entscheiden hatte, das der Vollstreckung von rechtskräftigen Gerichtsentscheidungen dient, für unzulässig: Denn in diesem Verfahren könne die Frage, ob der Spruchkörper,

⁸⁸ EuGH, verb. Rs. C-114/23, C-115/23, C-132/23, C-160/23, ECLI:EU:C:2024:290 – Sapira.

welcher die (hier strafrechtlichen) Urteile erließ, zuständig war, nicht mehr geprüft werden (im Gegensatz zum strafrechtlichen Hauptverfahren). Vielmehr seien die Befugnisse des vorlegenden Gerichts im Stadium der Vollstreckung solcher Entscheidungen auf den Erlass der im Strafvollstreckungsgesetzbuch vorgesehenen Maßnahmen beschränkt. Daher sei nicht ersichtlich, dass das vorlegende Gericht nach den polnischen Rechtsvorschriften zu der Beurteilung befugt wäre, ob es sich, namentlich mit Blick auf das Unionsrecht, bei den Spruchkörpern, die die rechtskräftigen Strafurteile erlassen haben, die Gegenstand der bei ihm anhängigen Vollstreckungsverfahren sind, um rechtmäßige Spruchkörper handle. Somit beträfen die Vorlagefragen in den vorliegenden verbundenen Rechtssachen ihrem Wesen nach einen rechtskräftig abgeschlossenen und gesonderten Abschnitt im Vorfeld dieser Vollstreckungsverfahren, so dass ihre Beantwortung für die Entscheidungen in den Ausgangsverfahren nicht erforderlich sei, sondern auf eine allgemeine, von den Erfordernissen dieser Verfahren losgelöste Beurteilung durch den Gerichtshof abziele.

- Die Fragen des vorlegenden bulgarischen Gerichts in der Rs. C-634/22⁸⁹ – die sich auf die Unparteilichkeit der Richter bezogen – seien mangels Erheblichkeit unzulässig. Zwar seien die Fragen durchaus *a priori* relevant, müsse doch jedes Gericht seine Unabhängigkeit prüfen; indessen seien vorliegend keine Anhaltspunkte dafür ersichtlich, dass diese nicht gegeben sei, so dass die Beantwortung der vorgelegten Fragen nach der Tragweite der Art. 2, 6 19 EUV für die Entscheidung des Rechtsstreits nicht erforderlich sei.

Der Gerichtshof wendet somit in diesen Urteilen seine in anderem Zusammenhang entwickelten Maßstäbe betreffend die Entscheidungserheblichkeit an, was grundsätzlich kohärent ist, aber die Frage aufwirft, ob dies nicht dazu führen kann, dass gewisse rechtsstaatliche Mängel in Bezug auf den Rechtsschutz letztlich nicht geltend gemacht werden können. Gleichwohl überzeugt der Ansatz des EuGH: Denn das Unionsrecht kennt verschiedene Verfahren mit unterschiedlichen Zielsetzungen, und im Rahmen des Art. 267 AEUV gibt es gerade kein «Recht auf Vorlage», weil ansonsten die Effektivität des Unionsrechts beeinträchtigt wäre. Im Übrigen zeigen die zahlreichen Urteile des Gerichtshofs – auch in Vorabentscheidungsverfahren – zu den Vorgaben der Art. 2, 19 EUV in Bezug auf die nationale Gerichtsorganisation, dass eine Befassung des EuGH mit diesen Fragen sehr wohl möglich ist.⁹⁰

⁸⁹ EuGH, Rs. C-634/22, ECLI:EU:C:2024:340 – OT.

⁹⁰ Weiter zum Vorabentscheidungsverfahren EuGH, Rs. C-288/24, ECLI:EU:C:2024:585 – Stegman (Pflicht zur Aussetzung des Ausgangsverfahrens im Fall der Einleitung eines Vorabentscheidungsersuchens, es sei denn die Fortführung des Verfahrens hinderten das Gericht nicht daran, entsprechend dem Urteil des EuGH zu entscheiden; Unionsrechtswidrigkeit einer nationalen Vorschrift, wonach einem Richter allein deshalb das Verfahren entzogen wird, weil er das Verfahren aussetzt). S. ansonsten zur Nichtigkeitsklage EuG, Rs. T-46/23, ECLI:EU:T:2024: – Kaili/EP: Unzulässigkeit der Nichtigkeitsklage der Ex-Vizepräsidentin des EP gegen einen Brief, in dem die Europäische Staatsanwaltschaft die Einleitung eines Verfahrens zur Aufhebung der Immunität der Klägerin verlangt, sowie gegen die Mitteilung dieses Sachverhalts durch die Präsidentin im Plenum, da diese Maßnahmen keine Rechtswirkungen entfalteteten. In EuG, Rs. T-301/22, ECLI:EU:T:2024:214 – AvenRat, EuG, Rs. T-304/22, ECLI:EU:T:2024:215 – Fridman/Rat, erklärte das

Als unzulässig erachtete der EuGH in der Rs. C-326/23⁹¹ die Vorlage des polnischen Obersten Gerichts in Einzelrichterbesetzung: Denn der Spruchkörper des Gerichts könne aufgrund systemischer Mängel im Ernennungsverfahren des Richters nicht als unabhängig und unparteiisch gelten,⁹² und mangelnde Unabhängigkeit der Gerichte beeinträchtigt das Vertrauen in die Rechtsstaatlichkeit. Das Urteil dürfte den Druck auf Polen, sein Justizsystem an die EU-Anforderungen anzupassen, erhöhen. Bemerkenswert ist indessen, dass der vorliegende Richter in seinem Vorabentscheidungsersuchen gerade die Frage aufgeworfen hatte, ob er kraft Unionsrechts verpflichtet sei, den unionsrechtlich begründeten Einwendungen gegen seine Unabhängigkeit im Rahmen eines anhängigen Verfahrens nachzugehen, eine Sachfrage, deren Beantwortung möglicherweise die Rechtsstaatlichkeit in Polen (und anderswo) gestärkt hätte. Es fragt sich daher, ob der an sich konsequente Ansatz des EuGH nicht in einer solchen speziellen Situation bzw. in Bezug auf eine solche Frage zu relativieren gewesen wäre.

5. *Zuständigkeit des EuGH im Rahmen der GASP*

Nach Art. 275 I AEUV ist der EuGH für „Bestimmungen hinsichtlich der GASP“ nicht zuständig (mit Ausnahme der Frage nach der Abgrenzung der Rechtsgrundlagen und von Einzelne betreffenden Maßnahmen, vgl. Art. 275 II AEUV). In den verb. Rs. C-29/22 und C-44/22⁹³ präzisiert der EuGH in einem Rechtsmittelverfahren (im erstinstanzlichen Verfahren hatten KS und KD gegen den Rat, die Kommission und den Auswärtigen Dienst Klagen ua wegen Verletzung von Grundrechten und auf außervertragliche Haftung im Zusammenhang mit der Durchführung der Gemeinsamen Aktion 2008/124/GASP im Kosovo erhoben) die Reichweite dieser (als Ausnahmebestimmung gemäß dem EuGH eng auszulegenden) Einschränkung: Soweit es um die Rechtmäßigkeit von Handlungen oder Unterlassungen gehe, die nicht unmittelbar mit politischen oder strategischen Entscheidungen im Rahmen der GASP im Zusammenhang stehen, sei die Unionsgerichte eröffnet. Denn die Grundprinzipien der

EuG EU-Sanktionsbeschlüsse gegen zwei russische Oligarchen für nichtig, da der Rat der EU in Bezug auf ihre Aufnahme in die Sanktionsliste keine hinreichenden Belege für ihre Implikationen in den Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine geliefert habe. S. aber auch EuGH, Rs. C-351/22, ECLI:EU:C:2024:723 – Neves 77 Solutions (Große Kammer), wo der EuGH die gegen Russland ergriffenen Sanktionen für rechtmäßig erachtete. In folgenden Urteilen wies das Gericht die Beschwerden der mit Sanktionen belegten Personen ab: EuG, Rs. T-494/22, ECLI:EU:T:2024:607 – NSD/Rat; EuG, Rs. T-635/22, ECLI:EU:T:2024:620 – Fridman/Rat; EuG, Rs. T-644/22, ECLI:EU:T:2024:621 – Timochenko/Rat; EuG, Rs. 744/22, ECLI:EU:T:2024:608 – Tokareva/Rat. In EuG, verb. Rs. T-797/22, T-798/22, T-828/22, ECLI:EU:T:2024:670 – Ordre néerlandais des avocats (Bejahung der Vereinbarkeit des Verbots der Rechtsberatung der russischen Regierung und in Russland niedergelassener Organisationen mit dem Primärrecht).

⁹¹ EuGH, Rs. C-326/23, ECLI:EU:C:2024:1 – Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

⁹² Der betroffene Richter war von Polens Präsidenten auf Empfehlung des KRS (Landesjustizrats) – einer Institution, deren Zusammensetzung seit den sogenannten Justizreformen engste Verbindungen zur Regierung aufwies – ernannt worden, und der EuGH hatte bereits in früheren Urteilen (vgl. insbesondere EuGH, Rs. C-718/21, ECLI:EU:C:2023:1015 – Krajowa Rada Sądownictwa) die problematische Rolle des KRS und den Einfluss der polnischen Regierung auf die Ernennung der Richter nicht den Anforderungen des Art. 19 EUV genügend erachtet.

⁹³ EuGH, verb. Rs. C-29/22 P, C-44/22 P, ECLI:EU:C:2024:725 – KS und KD/Rat (Große Kammer).

Unionsrechtsordnung – zu denen auch die Rechtsstaatlichkeit und die Achtung der Grundrechte gehörten und die es verlangten, dass das Verhalten der Unionsbehörden der gerichtlichen Kontrolle unterliegen – gälten auch im Rahmen der GASP. Zwar ziehe dies nicht allein zwingend die Zuständigkeit der Unionsgerichte nach sich und eine solche ergebe sich auch nicht aus der EMRK, da verfassungsmäßige Einschränkungen der gerichtlichen Kontrolle insoweit grundrechtskonform seien, als sie untrennbar mit der Gestaltung der internationalen Beziehungen eines Staates zusammenhängen. Indessen – und sozusagen im Umkehrschluss – müsse die Zuständigkeit der Unionsgerichte aber für die Beurteilung und Auslegung solcher GASP-Handlungen, welche nicht unmittelbar mit politischen oder strategischen Entscheidungen in Verbindung stehen, eröffnet sein. Denn ansonsten würde das Recht auf einen Rechtsbehelf in unzulässiger Weise beeinträchtigt, zumal durch diese Einschränkung auch dem Ziel und Zweck des Art. 275 U AEUV Rechnung getragen werden könne. Diese Voraussetzungen bejaht der EuGH in Bezug auf eine ganze Reihe von Tätigkeiten der Mission Eulex Kosovo (Auswahl von Personal, Prozesskostenhilfe, Fehlen von Durchsetzungsbefugnissen der Überwachungskommission, Fehlen von Rechtsbehelfen, Fehlen von Abhilfemaßnahmen mit Blick auf die Beendigung von Grundrechtsverletzungen), verneinte sie aber für andere (Entscheidungen über die Eulex Kosovo zur Verfügung gestellten Mittel und über die Beendigung des Mandats).

Der Ausschluss der Zuständigkeit des EuGH für den Bereich der GASP wird damit sehr weitgehend eingeschränkt, dies letztlich entgegen dem Wortlaut der Vorschrift, wobei dieser Ansatz letztlich mit der Effektivität der auch im Vertrag verankerten rechtsstaatlichen Grundsätze begründet wird, welche eine entsprechende sehr enge Auslegung des Art. 275 AEUV verlangten. Der Ansatz ist insoweit – auch vor dem Hintergrund des Grundgedankens der praktischen Konkordanz – überzeugend, wirft aber auch die Frage nach der Abgrenzung derjenigen Handlungen, welche der gerichtlichen Kontrolle des EuGH unterliegen, von denjenigen, bei denen dies nicht der Fall ist, auf. Die Ausführungen des Gerichtshofs und die Bezugnahme auf den „unmittelbaren“ Zusammenhang legen es nahe, dass es tatsächlich um direkt die internationalen Beziehungen als solche betreffende Aspekte gehen muss, eine Voraussetzung, welche in aller Regel bei Maßnahmen, die Einzelne verpflichten oder berühren, nicht gegeben sein wird. Im Übrigen illustriert das Urteil auch, dass der Gesamtzusammenhang einer Vorschrift und insbesondere die Grundprinzipien der Union auch eine Auslegung entgegen dem Wortlaut oder über diesen hinaus begründen können, ein Aspekt, welchen der EuGH wohl bei der Frage nach der Reichweite der Zulässigkeit von Nichtigkeitsklagen Einzelne nach Art. 263 IV AEUV nicht genügend berücksichtigt.

IV. Europäisches Verwaltungsrecht

Polen kennt einen außerordentlichen Rechtsbehelf, der es Einzelnen ermöglicht, die Wiederaufnahme eines Verfahrens, welches mit einem rechtskräftigen Urteil abgeschlossen wurde, zu beantragen, falls ein späteres Urteil des Verfassungsgerichts die Unvereinbarkeit derjenigen Bestimmung des nationalen Rechts (oder ihrer Auslegung), auf der das rechtskräftige Urteil beruht, mit der Verfassung oder einer anderen höherrangigen Norm feststellt. In der Rs. C-582/21⁹⁴ ging es u.a.⁹⁵ um die Frage, ob aufgrund des Äquivalenzgrundsatzes im Rahmen dieses außerordentlichen Verfahrens auch eine Berufung auf ein Vorabentscheidungsurteil des EuGH möglich sein muss. Der EuGH verneinte diese Frage, allerdings nur insoweit, wie sich die konkreten Folgen eines Urteils des Verfassungsgerichts in Bezug auf diejenige Bestimmung, auf der das rechtskräftige Urteil beruht, „unmittelbar“ aus dem Verfassungsgerichtsurteil ergeben (wie dies der Fall sei, wenn das Urteil des Verfassungsgerichts als solches zur Unverbindlichkeit der entsprechenden nationalen Bestimmung führt, so dass sich das ursprüngliche rechtskräftige Urteil als rechtsgrundlos herausstelle). Denn ein Urteil des EuGH im Rahmen des Art. 267 AEUV sei diesfalls gerade nicht „gleichwertig“ mit einem Verfassungsgerichtsurteil, da sich der EuGH jeweils nur (aber immerhin) über die Auslegung des Unionsrechts äußert, so dass sich aus einem Vorabentscheidungsurteil keine „unmittelbaren“ Folgen in Bezug auf eine nationale Bestimmung ergäben; vielmehr falle die Bestimmung der Konsequenzen eines Vorabentscheidungsurteils für den konkreten Fall in die Zuständigkeit der nationalen Gerichte, und es sei nicht Sache des Gerichtshofs, die Vereinbarkeit einer nationalen Vorschrift mit dem Unionsrecht zu prüfen.

Das stringent begründete Urteil zeigt einmal mehr auf, dass sich aus dem Vorrang des Unionsrechts keine „starren“ Vorgaben ableiten lassen, sondern vielmehr andere rechtsstaatlich verankerte Grundsätze dazu führen können, dass seine konkreten Implikationen variieren. So erinnert der EuGH auch daran, dass das Unionsrecht es nicht verlange, dass außerordentliche Rechtsmittel vorgesehen sind, welche die Wiederaufnahme rechtskräftig entschiedener Verfahren wegen eines sich später ergebenden Verstoßes gegen Unionsrecht ermöglichen, und im Übrigen könne nur eine unionsrechtliche Bestimmung mit unmittelbarer Wirkung als solche im Rahmen eines Rechtsstreits geltend gemacht werden, um gemäß dem Vorrang des Unionsrechts die Anwendung einer gegen sie verstoßenden Bestimmung des nationalen Rechts geltend zu machen. Das Urteil illustriert weiter die besonderen Charakteristika des Zusammenspiels des EuGH und nationaler Gerichte im Rahmen des Vorabentscheidungsverfahrens, welche implizieren, dass ein Vorabentscheidungsurteil nicht

⁹⁴ EuGH, Rs. C-582/21, ECLI:EU:C:2024:282 – Profi Credit Polska (Große Kammer).

⁹⁵ Daneben äußerte sich der Gerichtshof zum Grundsatz der unionsrechtskonformen Auslegung und hielt insbesondere fest, im Falle der Unmöglichkeit der unionsrechtskonformen Auslegung nationalen Rechts mit Blick auf die Wahrung von Verbraucherrechten seien die Wahrung dieser Rechte (konkret ging es um die Vorgabe der RL 93/13, dass von Amts wegen zu prüfen ist, ob ein Verbrauchervertrag missbräuchliche Klauseln enthält) aufgrund des Effektivitätsgrundsatzes auf andere Weise – aber jedenfalls mit einem Rechtsbehelf – zu gewährleisten.

als solches zur Ungültigkeit einer nationalen Vorschrift führen kann und auch deren Anwendbarkeit vom nationalen Gericht – unter Zugrundelegung des (verbindlichen) Vorabentscheidungsurteils – zu entscheiden ist. Insoweit erscheint die vom EuGH getroffene Unterscheidung zwischen den Wirkungen eines Vorabentscheidungsurteils und von Urteilen eines nationalen Verfassungsgerichts zwingend, wenn auch nicht zu verkennen ist, dass sie Inkohärenzen nach sich ziehen können, da sich aus gewissen Vorabentscheidungsurteilen durchaus zwingend die Unvereinbarkeit bestimmter nationaler Vorschriften ableiten lässt und insofern eine funktionale Gleichwertigkeit zwischen Urteilen eines Verfassungsgerichts und Vorabentscheidungsurteilen bestehen kann. Dessen ungeachtet ist es Sache des nationalen Gesetzgebers, hier Abhilfe zu schaffen, was sich unter Umständen auch aus nationalem Verfassungsrecht (Gleichheitsgrundsatz und Recht auf wirksamen Rechtsschutz) ergeben kann.

Nur am Rande sei hier auf ein den Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung im Asylbereich betreffendes Urteil des EuGH hingewiesen: In der auf einem Vorabentscheidungsersuchen des BVerwG beruhenden Rs. C-753/22⁹⁶ stellte der EuGH klar, dass das Unionsrecht die Mitgliedstaaten auf der Grundlage des geltenden Rechts nicht verpflichte, die von einem anderen Mitgliedstaat erlassenen Entscheidungen über die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft anzuerkennen, wenn die auch aufgrund des Grundsatzes der loyalen Zusammenarbeit die Entscheidungen der anderen Mitgliedstaaten und die ihre zugrundeliegenden Erwägungen zu berücksichtigen hätten. Deutlich werden damit auch die Grenzen des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung, dessen Tragweite immer in Abhängigkeit des Standes des Unionsrechts zu eruieren ist.⁹⁷

⁹⁶ EuGH, Rs. C-753/22, ECLI:EU:C:2024:524 – QY/Deutschland (Große Kammer).

⁹⁷ Hingewiesen sei indessen auch auf EuGH, Rs. C-352/22, ECLI:EU:C:2024:521 – A (Große Kammer), wo der EuGH auf ein Vorabentscheidungsersuchen des OLG Hamm festhält, dass ein EU-Staat im Rahmen eines Auslieferungsverfahrens gegenüber einem Drittstaat an eine in einem anderen EU-Staat ausgesprochene Zuerkennung internationalen Schutzes gebunden sei und den Betroffenen nicht an einen Drittstaat ausliefern dürfe. Er dürfe daher zwar auf eine Überprüfung des im Ausland erteilten Schutzstatus hinwirken, sei bis zur Aufhebung der Anerkennungsentscheidung aber an die ausländische Anerkennungsentscheidung gebunden.