



PRESSEMITTEILUNG Nr. 69/23

Luxemburg, den 4. Mai 2023

Urteil des Gerichtshofs in der Rechtssache C-40/21 | Agenția Națională de Integritate

Korruptionsbekämpfung: Das Unionsrecht hindert nicht daran, einer Person für die Dauer von drei Jahren die Bekleidung öffentlicher Wahlämter zu verbieten, wenn sie in der Ausübung eines solchen Amtes gegen die Vorschriften über Interessenkonflikte verstoßen hat

Die betroffene Person muss jedoch die Möglichkeit haben, eine solche Sanktion gerichtlich überprüfen zu lassen, insbesondere unter dem Gesichtspunkt der Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit

Im Jahr 2016 wurde der Kläger des Ausgangsverfahrens zum Bürgermeister der Gemeinde MN (Rumänien) gewählt. In einem Bericht von 2019 stellte die Agenția Națională de Integritate (ANI) (Nationale Integritätsbehörde, Rumänien) fest, dass er die Vorschriften über Interessenkonflikte im Bereich der Verwaltung nicht eingehalten habe. Sollte dieser Bericht bestandskräftig werden, würde das Mandat des Klägers des Ausgangsverfahrens kraft Gesetzes enden, und ihm würde außerdem für die Dauer von drei Jahren verboten, ein öffentliches Wahlamt zu bekleiden.

Der Kläger des Ausgangsverfahrens erhob Klage auf Nichtigerklärung dieses Berichts und machte geltend, dass das Unionsrecht einer nationalen Regelung entgegenstehe, wonach gegen eine Person, die den Feststellungen zufolge in einem Interessenkonflikt gehandelt habe, ein solches Verbot automatisch verhängt werde, ohne dass dabei nach der Schwere des begangenen Verstoßes abgewogen werden könne¹. Das vorlegende Gericht, bei dem diese Klage anhängig ist, hat entschieden, den Gerichtshof zu fragen, ob dieses Verbot mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit von Strafen², dem Recht zu arbeiten³ sowie dem Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und ein unparteiisches Gericht⁴, wie jeweils durch die Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden: Charta) garantiert, vereinbar ist.

Würdigung durch den Gerichtshof

Als Erstes hat der Gerichtshof für Recht erkannt, dass Art. 49 Abs. 3 der Charta auf eine nationale Regelung, die am Ende eines Verwaltungsverfahrens eine Maßnahme vorsieht, mit der für die vorbestimmte Dauer von drei Jahren

¹ Art. 25 der Legea nr. 176/2010 privind integritatea în exercitarea funcțiilor și demnităților publice, pentru modificarea și completarea legii nr. 144/2007 privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Integritate, precum și pentru modificarea și completarea altor acte normative (Gesetz Nr. 176/2010 über die Integrität bei der Wahrnehmung öffentlicher Ämter und Würden, zur Änderung und Ergänzung des Gesetzes Nr. 144/2007 über die Errichtung, Organisation und Arbeitsweise der Nationalen Integritätsbehörde sowie zur Änderung und Ergänzung weiterer Rechtsakte) vom 1. September 2010. Dieses Gesetz dient der Umsetzung der zweiten Vorgabe im Anhang der Entscheidung 2006/928/EG der Kommission vom 13. Dezember 2006 zur Einrichtung eines Verfahrens für die Zusammenarbeit und die Überprüfung der Fortschritte Rumäniens bei der Erfüllung bestimmter Vorgaben in den Bereichen Justizreform und Korruptionsbekämpfung (ABl. 2006, L 354, S. 56).

² Art. 49 Abs. 3 der Charta.

³ Art. 15 Abs. 1 der Charta.

⁴ Art. 47 der Charta.

ein Verbot der Bekleidung öffentlicher Wahlämter gegen eine Person verhängt wird, bei der ein Interessenkonflikt in der Ausübung eines solchen Amtes festgestellt wurde, nicht anwendbar ist, sofern diese Maßnahme nicht strafrechtlicher Natur ist.

Für die Beurteilung der strafrechtlichen Natur einer Sanktion sind drei Kriterien maßgebend: die rechtliche Einordnung der Zuwiderhandlung im innerstaatlichen Recht, die Art der Zuwiderhandlung und der Schweregrad der Sanktion.

Was das erste Kriterium betrifft, so werden nach rumänischem Recht weder die kraft Gesetzes eintretende Beendigung des Mandats im Fall der Feststellung eines Interessenkonflikts noch das Verbot der Bekleidung öffentlicher Wahlämter als strafrechtliche Sanktionen angesehen. Das zweite Kriterium erfordert die Prüfung, ob mit der fraglichen Maßnahme u. a. eine repressive Zielsetzung verfolgt wird. Die hier in Rede stehende Regelung soll Integrität und Transparenz bei der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben und Pflichten gewährleisten sowie institutioneller Korruption vorbeugen. Somit besteht der Zweck des fraglichen Verbots, ebenso wie der Zweck der kraft Gesetzes eintretenden Beendigung des Mandats, darin, das ordnungsgemäße Funktionieren und die Transparenz des Staates zu wahren, indem Interessenkonflikte dauerhaft beendet werden. Demnach verfolgt eine solche Maßnahme ein hauptsächlich präventives und nicht repressives Ziel. Was das dritte Kriterium angeht, so besteht die fragliche Maßnahme nicht darin, eine Freiheits- oder Geldstrafe zu verhängen, sondern darin, die künftige Ausübung bestimmter Tätigkeiten, nämlich öffentlicher Wahlämter, zu verbieten, wobei diese Maßnahme auf eine begrenzte Gruppe von Personen mit einem besonderen Status abzielt. Das Verbot ist zudem befristet und betrifft nicht das aktive Wahlrecht.

Sollte diese Maßnahme nicht strafrechtlicher Natur sein, könnte sie nicht anhand von Art. 49 Abs. 3 der Charta beurteilt werden.

Da mit der fraglichen nationalen Regelung Unionsrecht durchgeführt wird, muss sie jedoch ungeachtet dessen mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit als allgemeinem Grundsatz des Unionsrechts im Einklang stehen.

Insoweit stellt der Gerichtshof als Zweites fest, dass der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit dieser Regelung nicht entgegensteht, sofern ihre Anwendung in Anbetracht aller maßgeblichen Umstände dazu führt, dass eine Sanktion verhängt wird, die unter Berücksichtigung des Ziels, Integrität und Transparenz bei der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben und Pflichten zu gewährleisten sowie institutioneller Korruption vorzubeugen, in einem angemessenen Verhältnis zur Schwere des mit ihr geahndeten Verstoßes steht. Dies ist nicht der Fall, wenn das festgestellte rechtswidrige Verhalten in Ansehung dieses Ziels ausnahmsweise keinen schwer ins Gewicht fallenden Aspekt aufweist, während sich die Auswirkungen der fraglichen Maßnahme auf die persönliche, berufliche und wirtschaftliche Situation der betroffenen Person als besonders schwerwiegend erweisen.

Die automatische Verhängung der fraglichen Sanktion ermöglicht es, den festgestellten Interessenkonflikt dauerhaft zu beenden und auf diesem Wege das Funktionieren des Staates und der betreffenden Wahlorgane zu wahren. Außerdem erscheint der Umstand, dass sowohl die kraft Gesetzes eintretende Beendigung des Mandats als auch ein automatisches Verbot der Bekleidung öffentlicher Wahlämter für eine im Voraus bestimmte, hinreichend lange Dauer vorgesehen sind, geeignet, Inhaber eines Wahlamtes davon abzuhalten, sich auf einen Interessenkonflikt einzulassen, und sie dazu anzuhalten, ihren Verpflichtungen in diesem Bereich nachzukommen.

Was die Erforderlichkeit des fraglichen Verbots betrifft, so hat der rumänische Gesetzgeber seine Dauer auf drei Jahre festgesetzt, weil er davon ausging, dass ein Interessenkonflikt von Natur aus gravierende Folgen sowohl für das Funktionieren des Staates als auch für die Gesellschaft habe. Dementsprechend wird dieses Verbot als Folge einer Verfehlung verhängt, die vom Inhaber eines öffentlichen Wahlamtes begangen wurde und fraglos schwerwiegend ist. Zu berücksichtigen sind insoweit auch das Ausmaß der Interessenkonflikte und der Grad der Korruption im nationalen öffentlichen Sektor. Im Übrigen ist das Verbot zeitlich beschränkt, gilt nur für bestimmte Kategorien von Personen, die besondere Aufgaben wahrnehmen, und bezieht sich nur auf begrenzte Tätigkeiten, nämlich öffentliche Wahlämter, ohne an der Ausübung anderer beruflicher Tätigkeiten zu hindern.

Zur Angemessenheit der fraglichen Maßnahme führt der Gerichtshof aus, dass in Anbetracht dessen, wie schwer das öffentliche Interesse durch Korruption und selbst noch so geringfügige Interessenkonflikte seitens der gewählten Vertreter in einem von hoher Korruptionsgefahr geprägten nationalen Kontext beeinträchtigt wird, diese Maßnahme grundsätzlich nicht außer Verhältnis zu dem Verstoß erscheint, der damit geahndet werden soll. Da allerdings die Dauer dieses Verbots in keinem Fall angepasst werden kann, ist nicht auszuschließen, dass sich diese Sanktion in bestimmten Ausnahmefällen als unverhältnismäßig erweisen kann.

Als Drittes stellt der Gerichtshof klar, dass das Recht auf Ausübung eines nach einem demokratischen Wahlprozess erlangten Wahlmandats, wie z. B. eines Amtes als Bürgermeister, nicht unter Art. 15 Abs. 1 der Charta fällt.

Auch wenn der Wortlaut dieser Bestimmung weit gefasst ist, schließt ihr Anwendungsbereich nicht das Recht ein, ein solches Mandat für eine bestimmte Dauer auszuüben. Art. 15 der Charta gehört nämlich zu deren Titel II („Freiheiten“), während spezifische Vorschriften über das passive Wahlrecht in einem anderen Titel stehen, nämlich Titel V („Bürgerrechte“)⁵. Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte stützt diese Auslegung⁶.

Als Viertes schließlich stellt der Gerichtshof fest, dass Art. 47 der Charta der fraglichen nationalen Regelung nicht entgegensteht, sofern die betroffene Person tatsächlich die Möglichkeit hat, die Rechtswidrigkeit des Berichts, in dem ein Interessenkonflikt festgestellt wurde, und der auf seiner Grundlage verhängten Sanktion geltend zu machen und dabei auch die Verhältnismäßigkeit der Sanktion in Frage zu stellen.

Das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf impliziert u. a., dass der Inhaber dieses Rechts Zugang zu einem Gericht erhalten kann, das über die Befugnis verfügt, die Achtung der ihm durch das Unionsrecht garantierten Rechte sicherzustellen und zu diesem Zweck alle für die bei ihm anhängige Streitigkeit relevanten Tatsachen- und Rechtsfragen zu prüfen. Im vorliegenden Fall setzt dieses Recht voraus, dass das vorliegende Gericht die Rechtmäßigkeit des den Kläger des Ausgangsverfahrens belastenden Beurteilungsberichts überprüfen und gegebenenfalls diesen Bericht sowie die auf seiner Grundlage verhängten Sanktionen für nichtig erklären kann.

HINWEIS: Im Wege eines Vorabentscheidungsersuchens können die Gerichte der Mitgliedstaaten in einem bei ihnen anhängigen Rechtsstreit dem Gerichtshof Fragen nach der Auslegung des Unionsrechts oder nach der Gültigkeit einer Handlung der Union vorlegen. Der Gerichtshof entscheidet nicht über den nationalen Rechtsstreit. Es ist Sache des nationalen Gerichts, über die Rechtssache im Einklang mit der Entscheidung des Gerichtshofs zu entscheiden. Diese Entscheidung des Gerichtshofs bindet in gleicher Weise andere nationale Gerichte, die mit einem ähnlichen Problem befasst werden.

Zur Verwendung durch die Medien bestimmtes nichtamtliches Dokument, das den Gerichtshof nicht bindet.

Der [Volltext](#) des Urteils wird am Tag der Verkündung auf der Curia-Website veröffentlicht.

Pressekontakt: Marguerite Saché ☎(+352) 4303 3549

Filmaufnahmen von der Verkündung des Urteils sind verfügbar über „[Europe by Satellite](#)“ ☎(+32) 2 2964106.

Bleiben Sie in Verbindung!



⁵ Vgl. Art. 39 und 40 der Charta, die das aktive und passive Wahlrecht bei den Wahlen zum Europäischen Parlament bzw. bei den Kommunalwahlen betreffen.

⁶ Vgl. EGMR, 8. November 2016, Savisaar/Estland.