

Rechtssache C-40/21

**Zusammenfassung des Vorabentscheidungsersuchens gemäß Art. 98 Abs. 1
der Verfahrensordnung des Gerichtshofs**

Eingangsdatum:

26. Januar 2021

Vorlegendes Gericht:

Curtea de Apel Timișoara (Rumänien)

Datum der Vorlageentscheidung:

12. November 2020

Kläger:

T.A.C.

Beklagte:

Agencia Națională de Integritate

Gegenstand des Ausgangsverfahrens

Verwaltungsrechtliche Klage, mit der der Kläger die Nichtigerklärung eines Beurteilungsberichts begehrt, in dem festgestellt wird, dass er die Regelung über Interessenkonflikte im Bereich der Verwaltung nicht beachtet habe

Gegenstand und Rechtsgrundlage der Vorlage

Ersuchen gemäß Art. 267 AEUV um Auslegung von Art. 15 Abs. 1 sowie der Art. 47 und 49 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union

Vorlagefragen

1. Ist der in Art. 49 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verankerte Grundsatz der Verhältnismäßigkeit von Strafen dahin auszulegen, dass er auch auf andere als die nach nationalem Recht formal als Straftaten definierten Handlungen Anwendung findet, die aber angesichts der von der Rechtsprechung

des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte entwickelten Kriterien, insbesondere dem der Schwere der Sanktion, als „strafrechtliche Anklage“ im Sinne von Art. 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention angesehen werden können, wie dies im Ausgangsverfahren bei der Beurteilung von Interessenkonflikten der Fall ist, die zur Anwendung der ergänzenden Sanktion des Verbots der Bekleidung gewählter öffentlicher Ämter für die Dauer von drei Jahren führen kann?

2. Falls Frage 1 bejaht wird: Ist der in Art. 49 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verankerte Grundsatz der Verhältnismäßigkeit von Strafen dahin auszulegen, dass er einer Durchführungsbestimmung des nationalen Rechts entgegensteht, mit der im Fall der Feststellung eines Interessenkonflikts einer Person, die ein gewähltes öffentliches Amt bekleidet, automatisch kraft Gesetzes (ope legis) die ergänzende Sanktion des Verbots der Bekleidung gewählter öffentlicher Ämter für die vorbestimmte Dauer von drei Jahren zur Anwendung gelangt, ohne dass die Möglichkeit bestünde, eine Sanktion festzulegen, die zu dem begangenen Verstoß in einem angemessenen Verhältnis steht?

3. Sind das durch Art. 15 Abs. 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union garantierte Recht zu arbeiten sowie das durch Art. 47 der Charta garantierte Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und ein unparteiisches Gericht dahin auszulegen, dass sie einer Durchführungsbestimmung des nationalen Rechts entgegenstehen, mit der im Fall der Feststellung eines Interessenkonflikts einer Person, die ein gewähltes öffentliches Amt bekleidet, automatisch kraft Gesetzes (ope legis) die ergänzende Sanktion des Verbots der Bekleidung gewählter öffentlicher Ämter für die vorbestimmte Dauer von drei Jahren zur Anwendung gelangt, ohne dass die Möglichkeit bestünde, eine Sanktion festzulegen, die zu dem begangenen Verstoß in einem angemessenen Verhältnis steht?

Angeführte Vorschriften des Unionsrechts

Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden: Charta), Art. 15 Abs. 1, Art. 47, 49 und 51 sowie Art. 52 Abs. 3;

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 (im Folgenden: VZÜ-Entscheidung).

Angeführte nationale Vorschriften

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 (**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) (im Folgenden: Gesetz Nr. 176/2010). Art. 25 dieses Gesetzes sieht vor:

„(1) Die Handlung einer Person, bezüglich deren festgestellt wurde, dass sie unter Verstoß gegen die gesetzlichen Verpflichtungen betreffend den Interessenkonflikt oder die Unvereinbarkeit einen Verwaltungsakt erlassen, ein Rechtsgeschäft abgeschlossen, eine Entscheidung erlassen oder am Erlass einer Entscheidung mitgewirkt hat, stellt ein Disziplinarvergehen dar und wird nach den für die betreffende Würde, das betreffende Amt oder die betreffende Tätigkeit geltenden Vorschriften geahndet, sofern die Bestimmungen dieses Gesetzes nicht anderes bestimmen und die Handlung nicht die Tatbestandsmerkmale einer Straftat erfüllt.

(2) Einer Person, die gemäß den Bestimmungen des Absatzes 1 aus dem Amt entlassen oder ihres Amtes enthoben worden ist oder bei der ein Interessenkonflikt oder eine Unvereinbarkeit festgestellt worden ist, ist für einen Zeitraum von drei Jahren ab dem Tag der Entlassung oder der Entfernung aus dem betreffenden öffentlichen Amt oder der betreffenden öffentlichen Würde oder der Beendigung des Mandats das Recht verwehrt, ein öffentliches Amt oder eine öffentliche Würde, die den Bestimmungen dieses Gesetzes unterliegen, zu bekleiden, mit Ausnahme von Wahlämtern. Hat die Person ein wählbares Amt bekleidet, darf sie dasselbe Amt für einen Zeitraum von drei Jahren nach der Beendigung des Mandats nicht mehr ausüben. Bekleidet die Person zum Zeitpunkt der Feststellung der Unvereinbarkeit oder des Interessenkonflikts kein öffentliches Amt oder keine öffentliche Würde mehr, so gilt die dreijährige Sperre kraft Gesetzes ab dem Tag, an dem der Beurteilungsbericht endgültig wird oder das Urteil, mit dem das Vorliegen eines Interessenkonflikts oder eine Unvereinbarkeit bestätigt wird, endgültig und unwiderrufbar wird.“

Legea nr. 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției (**Gesetz Nr. 161/2003** über bestimmte Maßnahmen zur Gewährleistung der Transparenz bei der Wahrnehmung öffentlicher Würden, öffentlicher Ämter und im Bereich der Wirtschaft sowie zur Verhinderung und Sanktionierung von Korruption);

Entscheidung Nr. 418/2014 der Curtea Constituțională (Verfassungsgericht, Rumänien), wonach der Begriff „dasselbe Amt“ in Art. 25 Abs. 2 des Gesetzes 176/2010 alle wählbaren Ämter, einschließlich das eines Bürgermeisters, umfasst;

Entscheidung Nr. 449/2015 des Verfassungsgerichts

Kurze Darstellung des Sachverhalts und des Verfahrens

- 1 Die Beklagte ist eine Verwaltungsbehörde, die für die Beurteilung von Interessenkonflikten zuständig ist. Der Kläger war zur maßgeblichen Zeit Bürgermeister der Stadt MN.
- 2 Im Beurteilungsbericht vom 25. November 2019 stellte die Beklagte fest, dass der Kläger die gesetzliche Regelung über Interessenkonflikte im Bereich der Verwaltung nicht beachtet habe, da er während seiner Amtszeit als Bürgermeister einen Leihvertrag mit dem Verein T.M.N. abgeschlossen habe, dessen Gründungsmitglied und Vizepräsidentin seine Ehefrau gewesen sei. Mit diesem Vertrag sei dem genannten Verein das Recht eingeräumt worden, der Stadt MN gehörende Räumlichkeiten für einen Zeitraum von fünf Jahren unentgeltlich für kulturelle Aktivitäten zu nutzen.
- 3 Am 19. Dezember 2019 hat der Kläger eine verwaltungsrechtliche Klage auf Nichtigerklärung des genannten Berichts erhoben. Zur Stützung seines Antrags macht der Kläger im Wesentlichen geltend, dass der Gemeinderat der Stadt MN den Beschluss über den Abschluss des Leihvertrags gefasst habe und daher verpflichtet gewesen sei, diesen Beschluss durchzuführen. Außerdem habe dieser Beschluss für seine Ehefrau keinerlei materiellen Vorteil geschaffen. Schließlich sei er nicht aufgefordert worden, seinen Standpunkt darzulegen, so dass seine Verteidigungsrechte verletzt worden seien.
- 4 Der Kläger hat außerdem beim vorlegenden Gericht, bei dem der Rechtsstreit anhängig ist, beantragt, dem Gerichtshof mehrere Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen. Er ist im Wesentlichen der Ansicht, dass das Unionsrecht der nationalen Regelung entgegenstehe, nach der gegen ihn die ergänzende Sanktion des Verbots der Bekleidung gewählter öffentlicher Ämter für die Dauer von drei Jahren (im Folgenden: streitige Sanktion) verhängt worden sei.

Wesentliche Argumente der Parteien des Ausgangsverfahrens

- 5 **Der Kläger** macht geltend, dass er im Fall der Abweisung seiner Klage gemäß Art. 25 Abs. 2 des Gesetzes Nr. 176/2010 schwerwiegenden Sanktionen ausgesetzt wäre, nämlich der Beendigung seines Mandats und dem Verbot für die Dauer von drei Jahren, ein gewähltes öffentliches Amt zu bekleiden. Mit dem genannten Gesetz werde die VZÜ-Entscheidung durchgeführt, weshalb die darin enthaltenen Garantien gemäß Art. 51 der Charta auch für das Gesetz Nr. 176/2010 gälten.
- 6 In diesem Zusammenhang wirft der Kläger die Frage auf, ob die streitige Sanktion, die automatisch kraft Gesetzes zur Anwendung gelange und nicht verhältnismäßig zum festgestellten Verstoß angewandt werden könne, eine Reihe von Rechten und Grundsätzen, die von der Charta garantiert würden, beachte.

- 7 Der Kläger macht erstens geltend, die in den nationalen Rechtsvorschriften vorgesehene verwaltungsrechtliche Beurteilung im Bereich der Interessenkonflikte entspreche dem Begriff der „strafrechtlichen Anklage“ im Sinne von Art. 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention unter dem Aspekt der vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte entwickelten Kriterien, insbesondere dem der Schwere der Sanktion. Gemäß Art. 52 Abs. 3 der Charta sei diese Beurteilung auch nach dem Unionsrecht so einzustufen. Obwohl die Handlung, für die er sanktioniert worden sei, nicht als Straftat, sondern als Disziplinarvergehen eingestuft worden sei, sei somit gleichwohl Art. 49 der Charta anwendbar und stehe dieser Regelung unter dem Aspekt der Verhältnismäßigkeit im Zusammenhang mit Straftaten und Strafen entgegen.
- 8 Zweitens verstoße die streitige Regelung gegen Art. 15 Abs. 1 der Charta. Art. 25 Abs. 2 des Gesetzes Nr. 176/2010 begründe nämlich ein Verbot der Ausübung eines gewählten Amtes für die Dauer von drei Jahren ab dem Zeitpunkt der Beendigung des Amtes oder ab dem Zeitpunkt, zu dem der Beurteilungsbericht der Beklagten endgültig werde, vor, und dieses Verbot beeinträchtige, da es hinsichtlich der begangenen Handlung nicht verhältnismäßig sei, sein Recht zu arbeiten.
- 9 Drittens ist der Kläger der Ansicht, dass die Unmöglichkeit, die streitige Sanktion, die automatisch kraft Gesetzes verhängt werde, vor Gericht anzufechten, sein Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf verletze, das durch Art. 47 der Charta gewährleistet sei.
- 10 **Die Beklagte** macht zum Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im Zusammenhang mit Straftaten und Strafen, auf den sich der Kläger beruft, geltend, dass die Analogie, die der Kläger zwischen den Vorschriften im Bereich der Integritätsverstöße und denen im Bereich des Strafrechts herstelle, nicht sinnvoll sei, da diese Vorschriften besondere und damit unterschiedliche Anwendungsbereiche hätten.
- 11 Insoweit macht die Beklagte geltend, dass die Curtea Constituțională (Verfassungsgericht) in der Entscheidung Nr. 449/2015 festgestellt habe, dass es sich bei der streitigen Sanktion um eine Sanktion handle, die anderer Rechtsnatur sei als eine ergänzende Strafe im Strafrecht, die in einem vorübergehenden Verbot der Ausübung bestimmter Rechte, im konkreten Fall des Wahlrechts, bestehe. Außerdem solle das Gesetz Nr. 176/2010 dieser Entscheidung zufolge Integrität und Transparenz bei der Wahrnehmung öffentlicher Ämter und Würden gewährleisten und institutionelle Korruption verhindern, ein Bereich, der nicht durch Analogie der spezifischen rechtlichen Regelung des Strafrechts und der strafrechtlichen Sanktionen unterworfen werden könne.
- 12 Hinsichtlich des behaupteten Verstoßes gegen Art. 15 Abs. 1 der Charta beruft sich die Beklagte auf Art. 52 der Charta und trägt im Wesentlichen vor, dass eine Einschränkung von Grundrechten gewöhnlich möglich sei, wenn die geltenden Rechtsvorschriften, die unter Beachtung der Verfassung und des Unionsrechts

erlassen worden seien, beachtet würden. Eine Rechtsvorschrift mit Sanktionscharakter stehe nicht im Widerspruch zum Unionsrecht oder zu anderen Vorschriften, die den Bürgern zuerkannte Grundrechte begründeten, wenn sie bei Anwendung gesetzlicher Sanktionen eine normale Einschränkung der Rechte des Bürgers mit sich bringe.

- 13 Nach Ansicht der Beklagten kann es keinen Verstoß gegen das Unionsrecht darstellen, wenn die Anwendbarkeit einer nationalen Vorschrift darauf abziele, für eine Person, die ein öffentliches Amt bekleide, eine negative Verpflichtung – eine Verpflichtung, die gerade durch die Eigenschaft der betreffenden Person begründet werde – im Kontext der zwingenden Beachtung der Rechtsstaatlichkeit sowie der Grundsätze der Integrität, der Transparenz und des Vorrangs des öffentlichen Interesses zu begründen. Die Vorschriften, auf deren Grundlage die Beklagte ihre Befugnisse wahrnehme, dienten dazu, die Integrität bei der Wahrnehmung öffentlicher Würden und Ämter zu gewährleisten und institutionelle Korruption zu verhindern, indem sie Aufgaben bei der Beurteilung u. a. potenzieller Interessenkonflikte wahrnehme, in denen sich die gesetzlich bestimmten Personen während der Wahrnehmung öffentlicher Würden und Ämter befinden können.

Kurze Darstellung der Begründung der Vorlage

- 14 Das vorliegende Gericht weist darauf hin, dass mit dem Gesetz Nr. 176/2010 die VZÜ-Entscheidung durchgeführt wird, mit der bestimmte von Rumänien zu erreichende Vorgaben festgelegt worden sind. Vorgabe 2 des Anhangs dieser Entscheidung betrifft die Einrichtung einer Behörde für Integrität mit folgenden Zuständigkeiten: Überprüfung von Vermögensverhältnissen, Unvereinbarkeiten und möglichen Interessenskonflikten und Verabschiedung verbindlicher Beschlüsse als Grundlage für abschreckende Sanktionen. Da Gegenstand der bei diesem Gericht anhängigen Klage die Nichtigerklärung eines Berichts ist, der von der gemäß der genannten Vorgabe 2 eingerichteten Behörde erstellt wurde, geht es in der vorliegenden Rechtssache um die Anwendung des Unionsrechts.
- 15 Das vorliegende Gericht weist darauf hin, dass das nationale Recht für den Fall der Feststellung eines Interessenkonflikts bei wählbaren Ämtern, wie in der vorliegenden Rechtssache, vorsieht, dass das Mandat der betreffenden Person kraft Gesetzes endet. Gleichzeitig greift auch die streitige Sanktion als ergänzende Sanktion. Sie tritt von Rechts wegen ein, ohne Prüfung der Zweckmäßigkeit ihrer Anwendung und ohne differenzierte Anwendung entsprechend der Schwere des festgestellten Verstoßes.
- 16 Bezüglich der **ersten Vorlagefrage** weist das vorliegende Gericht darauf hin, dass die Handlung, für die der Kläger sanktioniert wurde, nach Art. 25 Abs. 1 des Gesetzes Nr. 176/2010 entweder ein Disziplinarvergehen oder eine Straftat darstellen kann. Die Straftat eines Interessenkonflikts wird nach nationalem Recht mit Freiheitsstrafe von einem bis zu fünf Jahren und dem Verbot der Ausübung

des Rechts zur Bekleidung eines öffentlichen Amtes geahndet. Somit kann festgestellt werden, dass sowohl die gesetzlichen Vorschriften über den verwaltungsrechtlichen Interessenkonflikt als auch die Strafrechtsvorschriften betreffend die Straftat eines Interessenkonflikts die Sanktion/Strafe des Verbots der Bekleidung eines öffentlichen Amtes oder einer öffentlichen Würde regeln.

- 17 In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, ob die Bestimmungen des Art. 49 der Charta auch auf andere Verfahren als Strafverfahren anwendbar sind (z. B. die disziplinarrechtliche Verantwortlichkeit von Beamten, die nach rumänischem Recht dem öffentlichen Recht unterliegt), die aber auch die strafrechtliche Verantwortlichkeit auslösen könnte. Das vorliegende Gericht weist insoweit darauf hin, dass die in der vorliegenden Rechtssache in Rede stehende Handlung angesichts der von der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte entwickelten Kriterien, insbesondere dem der Schwere der Sanktion, als „strafrechtliche Anklage“ im Sinne von Art. 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention angesehen werden kann.
- 18 Bezüglich der **zweiten Frage** wird ausgeführt, dass im Fall der Feststellung eines Interessenkonflikts einer Person, die ein gewähltes öffentliches Amt bekleidet, die streitige Sanktion automatisch kraft Gesetzes zur Anwendung gelangt, ohne dass die Möglichkeit bestünde, eine Sanktion festzulegen, die zu dem begangenen Verstoß in einem angemessenen Verhältnis steht. Außerdem ist das Gericht, das den von der Beklagten erstellten Bericht prüft, nicht befugt, die Hauptsanktion der Beendigung des Mandats oder die streitige Sanktion zu prüfen und gegebenenfalls eine Sanktion zu verhängen, die zu dem entsprechenden Verstoß in einem angemessenen Verhältnis steht.
- 19 Sollte die erste Frage bejaht werden, würde sich daher die Frage stellen, ob der in Art. 49 Abs. 3 der Charta verankerte Grundsatz der Verhältnismäßigkeit von Strafen einer solchen nationalen Regelung entgegensteht.
- 20 Bezüglich der **dritten Frage** führt das vorliegende Gericht aus, dass nach der nationalen Regelung die streitige Sanktion automatisch kraft Gesetzes zur Anwendung gelangt und das Gericht weder die Erforderlichkeit der Verhängung der Sanktion noch deren Umfang im Hinblick auf die konkreten Umstände der Rechtssache prüfen kann. Das Gericht hat lediglich die Möglichkeit, zu prüfen, ob die vorgeworfene Handlung einen Interessenkonflikt darstellt.
- 21 Da die beurteilte Person vor dem nationalen Gericht nur das Vorliegen der vorgeworfenen Handlung in Abrede stellen, nicht aber die verhängte Sanktion anfechten kann, stellt sich folglich die Frage, ob die Art. 15 und 47 der Charta einer solchen Regelung entgegenstehen.