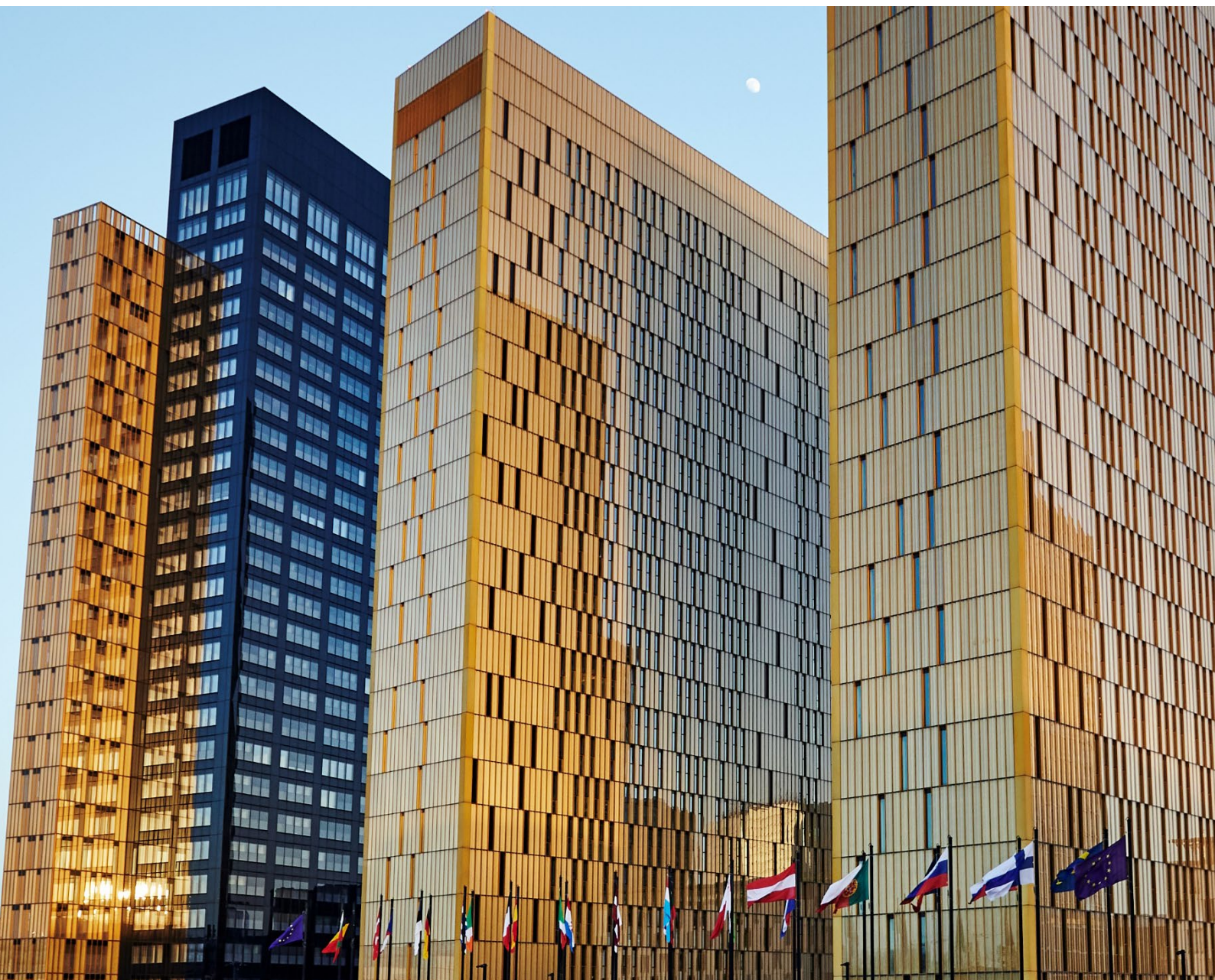




AUSWAHL WICHTIGER URTEILE JAHR 2024

**SAMMLUNG VON ZUSAMMENFASSUNGEN
DER DIREKTION WISSENSCHAFTLICHER DIENST UND DOKUMENTATION**



Inhaltsverzeichnis

Vorwort	10
Kapitel 1 – Gerichtshof	11
I. Grundrechte der Europäischen Union	11
1. Anspruch auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz	11
Urteil vom 11. Juli 2024 (Große Kammer), Hann-Invest u. a. (C-554/21, C-622/21 und C-727/21, EU:C:2024:594).....	11
Urteil vom 29. Juli 2024 (Große Kammer), protectus (C-185/23, EU:C:2024:657).....	14
2. Grundsatz <i>ne bis in idem</i>	18
Urteil vom 25. Januar 2024, Parchetul de pe lângă Curtea de Apel Craiova (C-58/22, EU:C:2024:70)	18
II. Allgemeine Grundsätze des Unionsrechts: Grundsätze der Äquivalenz und der Effektivität	21
Urteil vom 9. April 2024 (Große Kammer), Profi Credit Polska (Wiederaufnahme eines durch rechtskräftige Entscheidung beendeten Verfahrens) (C-582/21, EU:C:2024:282).....	21
III. Schutz personenbezogener Daten	26
1. Telefonische und elektronische Kommunikation	26
Urteil vom 30. April 2024 (Plenum), La Quadrature du Net u. a. (Personenbezogene Daten und Bekämpfung der Nachahmung) (C-470/21, EU:C:2024:370).....	26
Urteil vom 30. April 2024 (Große Kammer), Procura della Repubblica presso il Tribunale di Bolzano (C-178/22, EU:C:2024:371)	31
Urteil vom 4. Oktober 2024 (Große Kammer), Bezirkshauptmannschaft Landeck (Versuchter Zugang zu auf einem Mobiltelefon gespeicherten personenbezogenen Daten) (C-548/21, EU:C:2024:830)	34
2. Biometrische und genetische Daten	38
Urteil vom 30. Januar 2024 (Große Kammer), Direktor na Glavna direksia „Natsionalna politzia“ pri MVR – Sofia (C-118/22, EU:C:2024:97)	38
3. Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO)	41
a. Anwendungsbereich	41
Urteil vom 16. Januar 2024 (Große Kammer), Österreichische Datenschutzbehörde (C-33/22, EU:C:2024:46)	41
b. Begriff „Verantwortlicher“	44
Urteil vom 11. Januar 2024, État belge (Von einem Amtsblatt verarbeitete Daten) (C-231/22, EU:C:2024:7)	44
c. Rechtsbehelfe bei Verstößen gegen die DSGVO	46
Urteil vom 4. Oktober 2024 (Große Kammer), Lindenapotheke (C-21/23, EU:C:2024:846).....	46
IV. Unionsbürgerschaft	50
1. Recht der Unionsbürger, sich frei zu bewegen und aufzuhalten	50
Urteil vom 4. Oktober 2024 (Große Kammer), Mirin (C-4/23, EU:C:2024:845)	50

2. Aktives und passives Wahlrecht bei Kommunalwahlen und bei Wahlen zum Europäischen Parlament.....	53
Urteil vom 19. November 2024 (Große Kammer), Kommission/Tschechische Republik (Passives Wahlrecht und Mitgliedschaft in einer politischen Partei) (C-808/21, EU:C:2024:962)	53
Urteil vom 19. November 2024 (Große Kammer), Kommission/Polen (Passives Wahlrecht und Mitgliedschaft in einer politischen Partei) (C-814/21, EU:C:2024:963)	56
V. Verkehrsfreiheiten in der Union: Niederlassungsfreiheit	60
Urteil vom 19. Dezember 2024 (Große Kammer), Halmer Rechtsanwaltsgesellschaft (C-295/23, EU:C:2024:1037)	60
VI. Institutionelle Bestimmungen: Recht der Öffentlichkeit auf Zugang zu Dokumenten	64
Urteil vom 5. März 2024 (Große Kammer), Public.Resource.Org und Right to Know/Kommission u. a. (C-588/21 P, EU:C:2024:201).....	64
VII. Unionsverfahrensrecht	67
1. Zusammensetzung des Gerichtshofs.....	67
Urteil vom 29. Juli 2024 (Große Kammer), Valančius (C-119/23, EU:C:2024:653).....	67
2. Vorlage zur Vorabentscheidung	70
Urteil vom 9. Januar 2024 (Große Kammer), G. u. a. (Ernennung von Richtern der ordentlichen Gerichtsbarkeit in Polen) (C-181/21 und C-269/21, EU:C:2024:1)	70
Urteil vom 7. Mai 2024 (Große Kammer), NADA u. a. (C-115/22, EU:C:2024:384).....	72
Urteil vom 15. Oktober 2024 (Große Kammer), KUBERA (C-144/23, EU:C:2024:881).....	75
VIII. Landwirtschaft und Fischerei	79
Urteil vom 4. Oktober 2024 (Große Kammer), Herbaria Kräuterparadies II (C-240/23, EU:C:2024:852)	79
IX. Grenzkontrollen, Asyl und Einwanderung	83
1. Asylpolitik.....	83
Urteil vom 16. Januar 2024 (Große Kammer), Intervyuirasht organ na DAB pri MS (Frauen als Opfer häuslicher Gewalt) (C-621/21, EU:C:2024:47)	83
Urteil vom 11. Juni 2024 (Große Kammer), Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Frauen, die sich mit dem Wert der Geschlechtergleichheit identifizieren) (C-646/21, EU:C:2024:487)	87
Urteil vom 4. Oktober 2024 (Große Kammer), Ministerstvo vnitra České republiky, Odbor azylové a migrační politiky (C-406/22, EU:C:2024:841).....	89
Urteil vom 8. Februar 2024 (Große Kammer), Bundesrepublik Deutschland (Zulässigkeit eines Folgeantrags) (C-216/22, EU:C:2024:122).....	92
Urteil vom 18. Juni 2024 (Große Kammer), Bundesrepublik Deutschland (Wirkung einer Entscheidung über die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft) (C-753/22, EU:C:2024:524)	94
Urteil vom 18. Juni 2024 (Große Kammer), Generalstaatsanwaltschaft Hamm (Ersuchen um Auslieferung eines Flüchtlings an die Türkei) (C-352/22, EU:C:2024:521).....	97
Urteil vom 19. Dezember 2024 (Große Kammer), Kaduna (C-244/24 und C-290/24, EU:C:2024:1038).....	100

2. Einwanderungspolitik.....	105
Urteil vom 30. Januar 2024 (Große Kammer), Landeshauptmann von Wien (Familienzusammenführung mit einem minderjährigen Flüchtling) (C-560/20, EU:C:2024:96).....	105
Urteil vom 29. Juli 2024 (Große Kammer), CU und ND (Sozialhilfe – Mittelbare Diskriminierung) (C-112/22 und C-223/22, EU:C:2024:636).....	107
3. Grenzkontrollen	109
Urteil vom 21. März 2024 (Große Kammer), Landeshauptstadt Wiesbaden (C-61/22, EU:C:2024:251)	109
X. Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen	114
1. Europäischer Haftbefehl	114
Urteil vom 29. Juli 2024, Breian (C-318/24 PPU, EU:C:2024:658).....	114
2. Europäische Ermittlungsanordnung in Strafsachen.....	117
Urteil vom 30. April 2024 (Große Kammer), M. N. (EncroChat) (C-670/22, EU:C:2024:372).....	117
3. Verarbeitung personenbezogener Daten durch Europol.....	120
Urteil vom 5. März 2024 (Große Kammer), Kočner/Europol (C-755/21 P, EU:C:2024:202)	120
XI. Justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen	124
4. Verordnung Nr. 2201/2003 über die Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Ehesachen und in Verfahren betreffend die elterliche Verantwortung.....	124
Urteil vom 20. Juni 2024, Greislzel (C-35/23, EU:C:2024:532)	124
5. Verordnung Nr. 44/2001 über die gerichtliche Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen.....	126
Urteil vom 4. Oktober 2024 (Große Kammer), Real Madrid Club de Fútbol (C-633/22, EU:C:2024:843)	126
XII. Verkehr	129
Urteil vom 4. Oktober 2024 (Große Kammer), Litauen u. a./Parlament und Rat (Mobilitätspaket) (C-541/20 bis C-555/20, EU:C:2024:818).....	129
XIII. Wettbewerb	138
1. Kartelle (Art. 101 AEUV)	138
Urteil vom 27. Juni 2024, Kommission/Servier u. a. (C-176/19, EU:C:2024:549).....	138
Urteil vom 27. Juni 2024, Kommission/KRKA (C-151/19 P, EU:C:2024:546).....	138
Urteil vom 4. Oktober 2024, FIFA (C-650/22, EU:C:2024:824).....	145
2. Missbrauch einer beherrschenden Stellung (Art. 102 AEUV).....	149
Urteil vom 18. April 2024 (Große Kammer), Heureka Group (Online-Preisvergleichsdienste) (C-605/21, EU:C:2024:324)	149
Urteil vom 10. September 2024 (Große Kammer), Google und Alphabet/Kommission (Google Shopping) (C-48/22 P, EU:C:2024:726).....	153

3. Zusammenschlüsse	157
Urteil vom 3. September 2024 (Große Kammer), Illumina und Grail/Kommission (C-611/22 P und C-625/22 P, EU:C:2024:677)	157
4. Staatliche Beihilfen	162
Urteil vom 10. September 2024 (Große Kammer), Kommission/Irland u. a. (C-465/20 P, EU:C:2024:724)	162
5. Erstattung einer Geldbuße	168
Urteil vom 11. Juni 2024 (Große Kammer), Kommission/Deutsche Telekom (C-221/22 P, EU:C:2024:488)	168
XIV. Rechtsangleichung	172
1. Gemeinschaftsgeschmacksmuster	172
Urteil vom 27. Februar 2024 (Große Kammer), EUIPO/The KaiKai Company Jaeger Wichmann (C-382/21 P, EU:C:2024:172)	172
2. Humanarzneimittel	174
Urteil vom 14. März 2024, D & A Pharma/Kommission (C-291/22 P, EU:C:2024:228)	174
3. Kontrolle des Erwerbs und des Besitzes von Waffen	179
Urteil vom 5. März 2024 (Große Kammer), Défense Active des Amateurs d'Armes u. a. (C-234/21, EU:C:2024:200)	179
XV. Wirtschafts- und Währungspolitik	183
Urteil vom 18. Juni 2024 (Große Kammer), Kommission/SRB (C-551/22 P, EU:C:2024:520)	183
XVI. Öffentliche Aufträge	189
Urteil vom 22. Oktober 2024 (Große Kammer), Kolin İnşaat Turizm Sanayi ve Ticaret (C-652/22, EU:C:2024:910)	189
XVII. Sozialpolitik	193
1. Schutz befristet beschäftigter Arbeitnehmer	193
Urteil vom 20. Februar 2024 (Große Kammer), X (Keine Angabe von Kündigungsgründen) (C-715/20, EU:C:2024:139)	193
2. Schutz von Teilzeitbeschäftigten	195
Urteil vom 29. Juli 2024, KfH Kuratorium für Dialyse und Nierentransplantation (C-184/22 und C-185/22, EU:C:2024:637)	195
XVIII. Umwelt	198
Urteil vom 25. Juni 2024 (Große Kammer), Ilva u. a. (C-626/22, EU:C:2024:542)	198
XIX. Internationale Übereinkünfte	201
1. Verhandlung und Abschluss	201
Urteil vom 9. April 2024, Kommission/Rat (Unterzeichnung internationaler Übereinkünfte) (C-551/21, EU:C:2024:281)	201
2. Inhalt und Tragweite	203
Urteil vom 29. Februar 2024, Raad van bestuur van de Sociale verzekeringsbank (Transfer von Hinterbliebenenleistungen) (C-549/22, EU:C:2024:184)	203
Urteil vom 29. Juli 2024 (Große Kammer), Alchaster (C-202/24, EU:C:2024:649)	206

Urteil vom 4. Oktober 2024 (Große Kammer), Confédération paysanne (Melonen und Tomaten aus der Westsahara) (C-399/22, EU:C:2024:839)	209
Urteil vom 4. Oktober 2024 (Große Kammer), Kommission und Rat/Front Polisario (C-778/21 P und C-798/21 P, EU:C:2024:833)	212
Urteil vom 4. Oktober 2024 (Große Kammer), Kommission und Rat/Front Polisario (C-779/21 P und C-799/21 P, EU:C:2024:835)	212
XX. Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik	218
1. Restriktive Maßnahmen	218
Urteil vom 5. September 2024, Jemerak (C-109/23, EU:C:2024:681)	218
Urteil vom 10. September 2024 (Große Kammer), Neves 77 Solutions (C-351/22, EU:C:2024:723)	220
2. Schadensersatzklagen	223
Urteil vom 10. September 2024 (Große Kammer), KS u. a./Rat u. a. (C-29/22 P und C-44/22 P, EU:C:2024:725)	223
Kapitel 2 – Gericht	229
I. Unionsverfahrensrecht	229
1. Nichtigkeitsklage	229
Beschluss vom 4. Juni 2024 (Große Kammer), Medel u. a./Rat (verbundene Rechtssachen T-530/22 bis T-533/22, EU:T:2024:363)	229
2. Klage aus außervertraglicher Haftung	232
Urteil vom 23. Oktober 2024, Keserű Művek/Europäische Union (T-519/23, EU:T:2024:733)	232
II. Institutionelles Recht: Tätigkeit, die mit den Aufgaben unvereinbar ist	234
Urteil vom 11. September 2024, CQ/Rechnungshof (T-386/19, EU:T:2024:613)	234
III. Wettbewerb	237
1. Kartelle (Art. 101 AEUV)	237
Urteil vom 2. Oktober 2024, Crown Holdings und Crown Cork & Seal Deutschland/Kommission (T-587/22, EU:T:2024:661)	237
Urteil vom 6. November 2024, Crédit agricole u. a./Kommission (verbundene Rechtssachen T-386/21 und T-406/21, EU:T:2024:776)	240
2. Zusammenschlüsse	248
Urteil vom 13. November 2024, NetCologne/Kommission (T-58/20, EU:T:2024:813)	248
Urteil vom 13. November 2024, Deutsche Telekom/Kommission (T-64/20, EU:T:2024:815)	248
Urteil vom 13. November 2024, Tele Columbus/Kommission (T-69/20, EU:T:2024:816)	248
3. Staatliche Beihilfen	256
Urteil vom 24. Januar 2024, Deutschland/Kommission (T-409/21, EU:T:2024:34)	256
Urteil vom 28. Februar 2024, Scandlines Danmark und Scandlines Deutschland/Kommission (T-390/20, EU:T:2024:126)	258
Urteil vom 28. Februar 2024, Dänemark/Kommission, (T-364/20, EU:T:2024:125)	262
Urteil vom 10. April 2024, Danske Slagtermestre/Kommission (T-486/18 RENV, EU:T:2024:217)	266

	Urteil vom 2. Oktober 2024, European Food u. a./Kommission (verbundene Rechtssachen T-624/15 RENV, T-694/15 RENV und T-704/15 RENV, EU:T:2024:659)	269
IV.	Geistiges Eigentum	274
1.	Unionsmarke	274
	Beschluss vom 8. Februar 2024, Fly Persia und Barmodeh/EUIPO – Dubai Aviation (flyPersia) (T-30/23, EU:T:2024:86)	274
	Urteil vom 13. November 2024, Administration of the State Border Guard Service of Ukraine/EUIPO (RUSSIAN WARSHIP, GO F**K YOURSELF) (T-82/24, EU:T:2020:821)	275
2.	Geschmacksmuster	277
	Urteil vom 23. Oktober 2024, Orgatex/EUIPO – Longton (Bodenmarkierungen) (T-25/23, EU:T:2024:725)	277
V.	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik – Restriktive Maßnahmen	280
1.	Belarus	280
	Urteil vom 20. März 2024, Belshyna/Rat (T-115/22, EU:T:2024:187)	280
2.	Ukraine	282
	Urteil vom 11. September 2024 (Große Kammer), Timchenko und Timchenko/Rat (T-644/22, EU:T:2024:621)	282
	Urteil vom 11. September 2024 (Große Kammer), Fridman u. a./Rat (T-635/22, EU:T:2024:620)	284
3.	Russland	288
	Urteil vom 2. Oktober 2024 (Große Kammer), Ordre néerlandais des avocats du barreau de Bruxelles u. a./Rat (T-797/22, EU:T:2024:670)	288
VI.	Digitale Dienste	291
	Urteil vom 17. Juli 2024, Bytedance/Kommission (T-1077/23, EU:T:2024:478)	291
VII.	Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt	299
	Urteil vom 7. Februar 2024, Österreich/Kommission (T-501/22, EU:T:2024:71)	299
VIII.	Öffentliche Gesundheit	302
	Urteil vom 21. Februar 2024, PAN Europe/Kommission (T-536/22, EU:T:2024:98)	302
	Urteil vom 15. Mai 2024, Fresenius Kabi Austria u. a./Kommission (T-416/22, EU:T:2024:316)	304
IX.	Energie	308
	Urteil vom 27. November 2024, Nord Stream 2/Parlament und Rat (T-526/19 RENV, EU:T:2024:864)	308
X.	Gemeinsame Handelspolitik	313
	Urteil vom 21. Februar 2024, Sinopec Chongqing SVW Chemical u. a./Kommission (T-762/20, EU:T:2024:113)	313
	Urteil vom 21. Februar 2024, Inner Mongolia Shuangxin Environment-Friendly Material/Kommission (T-763/20, EU:T:2024:114)	315
XI.	Wirtschafts- und Währungspolitik	319
1.	Einheitlicher Abwicklungsmechanismus	319
	Urteil vom 10. Juli 2024, Frankreich/SRB (T-540/22, EU:T:2024:459)	319

2. Aufsicht über Kreditinstitute	322
Urteil vom 28. Februar 2024, Sber/EZB (verbundene Rechtssachen T-647/21 und T-99/22, EU:T:2024:127)	322
Urteil vom 28. Februar 2024, BAWAG PSK/EZB (T-667/21, EU:T:2024:131)	322
Urteil vom 10. Juli 2024, PH u. a./EZB (T-323/22, EU:T:2024:460).....	326
XII. Öffentliche Aufträge der Unionsorgane.....	329
Urteil vom 21. Februar 2024, Inivos und Inivos/Kommission (T-38/21, EU:T:2024:100)	329
Urteil vom 2. Oktober 2024, VC/EU-OSHA (Auf eine ausgesetzte nationale Verwaltungsentscheidung gestützter Ausschluss von öffentlichen Aufträgen) (T-126/23, EU:T:2024:666)	331
XIII. Schiedsklausel	336
Urteil vom 11. Dezember 2024, UIV Servizi/REA (T-440/22, EU:T:2024:898).....	336
XIV. Unionshaushalt	339
Urteil vom 4. September 2024, IMG/Kommission (T-509/21, EU:T:2024:590).....	339
XV. Zugang zu Dokumenten der Organe.....	346
1. Ausnahme zum Schutz von Gerichtsverfahren.....	346
Urteil vom 10. Juli 2024, Ungarn/Kommission (T-104/22, EU:T:2022:391)	346
2. Ausnahme zum Schutz der Privatsphäre und der Integrität des Einzelnen	348
Urteil vom 8. Mai 2024, Izuzquiza u. a./Parlament (T-375/22, EU:T:2024:296).....	348
XVI. Öffentlicher Dienst.....	353
1. Disziplinarverfahren	353
Urteil vom 29. Mai 2024, Canel Ferreiro/Rat (T-766/22, EU:T:2024:336).....	353
2. Zulagen	355
Urteil vom 5. Juni 2024, VA/Kommission (T-123/23, EU:T:2024:359)	355
Urteil vom 26. Juni 2024, Paraskevaidis/Rat und Kommission (T-698/21, EU:T:2024:425)	356
3. Status als Hinweisgeber	358
Urteil vom 11. September 2024, TU/Parlament (T-793/22, EU:T:2024:614).....	358
XVII. Anträge auf vorläufigen Rechtsschutz	361
Beschluss vom 9. Februar 2024, Bytedance/Kommission (T-1077/23 R, EU:T:2024:94)	361
Beschluss vom 13. Juni 2024, Vivendi/Kommission (T-1097/23 R-RENV, EU:T:2024:381)	363
Beschluss vom 13. Juni 2024, Lagardère/Kommission (T-1119/23 R-RENV, EU:T:2024:382)	363
Beschluss vom 12. August 2024, Nuctech Warsaw Company Limited und Nuctech Netherlands/Kommission (T-284/24 R, EU:T:2024:564)	365
Beschluss vom 22. November 2024, UniCredit/EZB (T-324/24 R, EU:T:2024:858)	367

Vorwort

Die *Auswahl wichtiger Urteile* ist eine jährliche Veröffentlichung der Direktion Wissenschaftlicher Dienst und Dokumentation, die die wichtigsten Entscheidungen des Gerichtshofs und des Gerichts der Europäischen Union enthält.

Sie zeigt die bedeutsamsten Entwicklungen in der Rechtsprechung der beiden Unionsgerichte auf und bietet den juristischen Fachkreisen eine zusammenfassende Analyse der wesentlichen Rechtsprechungsbeiträge des vergangenen Jahres.

Die *Auswahl wichtiger Urteile* ist eine Sammlung von Zusammenfassungen, gegliedert nach Themenfeldern, die sich am Aufbau der Unionsverträge orientieren. Jede Zusammenfassung enthält einen Hyperlink, der zur Entscheidung führt und somit einen unmittelbaren Zugriff auf den Text ermöglicht. Für den Gerichtshof wurden die Entscheidungen der Großen Kammer und bestimmte Urteile der Kammern mit fünf Richtern aufgenommen, die unter Berücksichtigung ihrer Bedeutung, der behandelten Themen, ihres Interesses für die Öffentlichkeit und ihrer Besonderheit ausgewählt wurden. Der Auswahl für das Gericht liegen ähnliche Erwägungen zugrunde.

Die *Auswahl wichtiger Urteile*, die in vollem Umfang digital bereitgestellt wird, ist auf der Website des Gerichtshofs in allen Amtssprachen der Union zugänglich.

Celestina Iannone
Direktorin
Wissenschaftlicher Dienst und Dokumentation

Kapitel 1 – Gerichtshof

I. Grundrechte der Europäischen Union¹

1. Anspruch auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz

Urteil vom 11. Juli 2024 (Große Kammer), Hann-Invest u. a. (C-554/21, C-622/21 und C-727/21, [EU:C:2024:594](#))

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Art. 19 Abs. 1 Unterabs. 2 EUV – Wirksamer Rechtsschutz in den vom Unionsrecht erfassten Bereichen – Richterliche Unabhängigkeit – Zuvor durch Gesetz errichtetes Gericht – Faires Verfahren – Stelle für die Registrierung von Gerichtsentscheidungen – Nationale Regelung, nach der bei den zweitinstanzlichen Gerichten ein Evidenzrichter vorgesehen ist, der in der Praxis über die Befugnis verfügt, die Verkündung eines Urteils auszusetzen, den Spruchkörpern Weisungen zu erteilen und die Einberufung einer Abteilungssitzung zu beantragen – Nationale Regelung, nach der in den Sitzungen einer

¹ In diesem Abschnitt sind außerdem folgende Urteile anzuführen: Urteil vom 30. April 2024 (Plenum), **La Quadrature du Net u. a. (Personenbezogene Daten und Bekämpfung der Nachahmung)** (C-470/21, [EU:C:2024:370](#)), Urteil vom 30. April 2024 (Große Kammer), **Procura della Repubblica presso il Tribunale di Bolzano** (C-178/22, [EU:C:2024:371](#)), Urteil vom 4. Oktober 2024 (Große Kammer), **Bezirkshauptmannschaft Landeck (Versuchter Zugang zu auf einem Mobiltelefon gespeicherten personenbezogenen Daten)** (C-548/21, [EU:C:2024:830](#)), dargestellt in Abschnitt III.1 „Telefonische und elektronische Kommunikation“; Urteil vom 30. Januar 2024 (Große Kammer), **Direktor na Glavna direksia „Natsionalna politisia“ pri MVR – Sofia** (C-118/22, [EU:C:2024:97](#)), dargestellt in Abschnitt III.2 „Biometrische und genetische Daten“; Urteil vom 4. Oktober 2024 (Große Kammer), **Mirin** (C-4/23, [EU:C:2024:845](#)), dargestellt in Abschnitt IV.1 „Recht der Unionsbürger, sich frei zu bewegen und aufzuhalten“; Urteil vom 19. November 2024 (Große Kammer), **Kommission/Tschechische Republik (Passives Wahlrecht und Mitgliedschaft in einer politischen Partei)** (C-808/21, [EU:C:2024:962](#)), Urteil vom 19. November 2024 (Große Kammer), **Kommission/Polen (Passives Wahlrecht und Mitgliedschaft in einer politischen Partei)** (C-814/21, [EU:C:2024:963](#)), dargestellt in Abschnitt IV.2 „Aktives und passives Wahlrecht bei Kommunalwahlen und bei Wahlen zum Europäischen Parlament“; Urteil vom 5. März 2024 (Große Kammer), **Public.Resource.Org und Right to Know/Kommission u. a.** (C-588/21 P, [EU:C:2024:201](#)), dargestellt in Abschnitt VI „Institutionelle Bestimmungen: Recht der Öffentlichkeit auf Zugang zu Dokumenten“; Urteil vom 29. Juli 2024 (Große Kammer), **Valančius** (C-119/23, [EU:C:2024:653](#)), dargestellt in Abschnitt VII.1 „Zusammensetzung des Gerichtshofs“; Urteil vom 9. Januar 2024 (Große Kammer), **G. u. a. (Ernennung von Richtern der ordentlichen Gerichtsbarkeit in Polen)** (C-181/21 und C-269/21, [EU:C:2024:1](#)), Urteil vom 7. Mai 2024 (Große Kammer), **NADA u. a.** (C-115/22, [EU:C:2024:384](#)), Urteil vom 15. Oktober 2024 (Große Kammer), **KUBERA** (C-144/23, [EU:C:2024:881](#)), dargestellt in Abschnitt VII.2 „Vorlage zur Vorabentscheidung“; Urteil vom 11. Juni 2024 (Große Kammer), **Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Frauen, die sich mit dem Wert der Geschlechtergleichheit identifizieren)** (C-646/21, [EU:C:2024:487](#)), Urteil vom 18. Juni 2024 (Große Kammer), **Generalstaatsanwaltschaft Hamm (Ersuchen um Auslieferung eines Flüchtlings an die Türkei)** (C-352/22, [EU:C:2024:521](#)), Urteil vom 18. Juni 2024 (Große Kammer), **Bundesrepublik Deutschland (Wirkung einer Entscheidung über die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft)** (C-753/22, [EU:C:2024:524](#)), dargestellt in Abschnitt IX.1 „Asylpolitik“; Urteil vom 30. Januar 2024 (Große Kammer), **Landeshauptmann von Wien (Familienzusammenführung mit einem minderjährigen Flüchtling)** (C-560/20, [EU:C:2024:96](#)), Urteil vom 29. Juli 2024 (Große Kammer), **CU und ND (Sozialhilfe – Mittelbare Diskriminierung)** (C-112/22 und C-223/22, [EU:C:2024:636](#)), dargestellt in Abschnitt IX.2 „Einwanderungspolitik“; Urteil vom 21. März 2024 (Große Kammer), **Landeshauptstadt Wiesbaden** (C-61/22, [EU:C:2024:251](#)), dargestellt in Abschnitt IX.3 „Grenzkontrollen“; Urteil vom 29. Juli 2024, **Breian** (C-318/24 PPU, [EU:C:2024:658](#)), dargestellt in Abschnitt X.1 „Europäischer Haftbefehl“; Urteil vom 30. April 2024 (Große Kammer), **M. N. (EncroChat)** (C-670/22, [EU:C:2024:372](#)), dargestellt in Abschnitt X.2 „Europäische Ermittlungsanordnung in Strafsachen“; Urteil vom 4. Oktober 2024 (Große Kammer), **Real Madrid Club de Fútbol** (C-633/22, [EU:C:2024:843](#)), dargestellt in Abschnitt XI.2 „Verordnung Nr. 44/2001 über die gerichtliche Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen“; Urteil vom 14. März 2024, **D & A Pharma/Kommission** (C-291/22 P, [EU:C:2024:228](#)), dargestellt in Abschnitt XIV.2 „Humanarzneimittel“; Urteil vom 5. März 2024 (Große Kammer), **Défense Active des Amateurs d’Armes u. a.** (C-234/21, [EU:C:2024:200](#)), dargestellt in Abschnitt XIV.3 „Kontrolle des Erwerbs und des Besitzes von Waffen“; Urteil vom 20. Februar 2024 (Große Kammer), **X (Keine Angabe von Kündigungsgründen)** (C-715/20, [EU:C:2024:139](#)), dargestellt in Abschnitt XVII.1 „Schutz befristeter beschäftigter Arbeitnehmer“; Urteil vom 25. Juni 2024 (Große Kammer), **Ilva u. a.** (C-626/22, [EU:C:2024:542](#)), dargestellt in Abschnitt XVIII „Umwelt“; Urteil vom 29. Juli 2024 (Große Kammer), **Alchaster** (C-202/24, [EU:C:2024:649](#)), dargestellt in Abschnitt XIX.2 „Inhalt und Tragweite“; Urteil vom 10. September 2024 (Große Kammer), **Neves 77 Solutions** (C-351/22, [EU:C:2024:723](#)), dargestellt in Abschnitt XX.1 „Restriktive Maßnahmen“; Urteil vom 10. September 2024 (Große Kammer), **KS u. a./Rat u. a.** (C-29/22 P und C-44/22 P, [EU:C:2024:725](#)), dargestellt in Abschnitt XX.2 „Schadensersatzklagen“.

Abteilung oder aller Richter eines Gerichts ‚Rechtsauffassungen‘ festgelegt werden können, die auch für Rechtssachen, über die bereits beraten wurde, verbindlich sind“

Der Gerichtshof (Große Kammer) hält einen internen Mechanismus eines nationalen Gerichts, wonach am Entscheidungsprozess des mit einer Rechtssache befassten Spruchkörpers andere Richter des betreffenden Gerichts beteiligt sind, um die Kohärenz von dessen Rechtsprechung zu gewährleisten, für unvereinbar mit den Anforderungen, die dem Recht auf wirksamen Rechtsschutz und auf ein faires Verfahren inhärent sind.

Der Gerichtshof wurde hierzu vom Visoki trgovački sud (Hohes Handelsgericht, Kroatien) befragt, bei dem drei Rechtsmittel gegen Beschlüsse anhängig sind, die im Rahmen von Insolvenzverfahren ergangen waren. In diesen drei Rechtssachen prüfte das vorlegende Gericht, das in Spruchkörpern mit drei Richtern tagte, die Rechtsmittel und wies sie einstimmig zurück, womit es die erstinstanzlichen Entscheidungen bestätigte. Diese Urteile wurden von den Richtern dieses Gerichts unterzeichnet und anschließend an die Evidenzstelle zur Registrierung weitergeleitet².

Der Richter der Evidenzstelle (im Folgenden: Evidenzrichter) lehnte es ab, die drei gerichtlichen Entscheidungen einzutragen, und schickte sie jeweils zusammen mit einem Schreiben, in dem er ausführte, dass er die in diesen Entscheidungen vertretene Auffassung nicht teile, an die Spruchkörper zurück. In zwei dieser Rechtssachen (C-554/21 und C-622/21) verwies der Richter auf andere Entscheidungen des vorlegenden Gerichts, in denen anders als in den Ausgangsverfahren entschieden worden sei. In der dritten Rechtssache (C-727/21) führte er aus, dass er mit der Rechtsauslegung durch den Spruchkörper nicht einverstanden sei, ohne sich jedoch auf irgendeine gerichtliche Entscheidung zu berufen.

In der Rechtssache C-727/21 trat der Spruchkörper sodann erneut zu Beratungen zusammen. Nachdem er das Rechtsmittel und die Stellungnahme des Evidenzrichters überprüft hatte, beschloss er, an der von ihm vertretenen Auffassung festzuhalten. Er erließ daher eine neue gerichtliche Entscheidung und leitete sie an die Evidenzstelle weiter.

Da der Evidenzrichter einer anderen rechtlichen Lösung den Vorzug gab, übermittelte er die Rechtssache an die Abteilung für Handelsstreitigkeiten und andere Rechtsstreitigkeiten des vorlegenden Gerichts. Diese Abteilung nahm sodann eine „Rechtsauffassung“ an, die der vom Evidenzrichter bevorzugten Ansicht entsprach. Daraufhin wurde die Ausgangsrechtssache an den betreffenden Spruchkörper zur Entscheidung entsprechend dieser „Rechtsauffassung“ zurückverwiesen.

Da das vorlegende Gericht Zweifel hat, ob der Mechanismus, der die Beteiligung des Evidenzrichters und anderer Richter eines Gerichts, die „Rechtsauffassungen“ annehmen, an seinem Entscheidungsprozess vorsieht, mit dem Unionsrecht vereinbar ist, hat es beschlossen, den Gerichtshof um Vorabentscheidung zu ersuchen.

Würdigung durch den Gerichtshof

Der Gerichtshof hat zunächst hervorgehoben, dass jede nationale Maßnahme oder Praxis, die darauf abzielt, Divergenzen in der Rechtsprechung zu verhindern oder auszuräumen und so die dem Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit inhärente Rechtssicherheit zu gewährleisten, den Anforderungen entsprechen muss, die sich aus Art. 19 Abs. 1 Unterabs. 2 EUV ergeben.

² Gemäß Art. 177 Abs. 3 des Sudski poslovník (Geschäftsordnung der Gerichte), der bestimmt: „Bei einem zweitinstanzlichen Gericht gilt die Rechtssache zu dem Zeitpunkt als abgeschlossen, zu dem die Entscheidung durch den nach dem Geschäftsverteilungsplan zuständigen Richter ausgefertigt wird, nachdem die Rechtssache aus der Evidenzstelle zurückgelangt ist. Die Evidenzstelle ist verpflichtet, die Akte nach deren Erhalt so schnell wie möglich dem nach dem Geschäftsverteilungsplan zuständigen Richter wieder vorzulegen. Die Gerichtskanzlei hat die Entscheidung innerhalb von weiteren acht Tagen zu versenden.“

Im Hinblick auf diese Erfordernisse prüft er als Erstes die Praxis, wonach die gerichtliche Entscheidung des mit der Rechtssache befassten Spruchkörpers nur dann als endgültig ergangen angesehen und an die Parteien versandt werden kann, wenn ihr Inhalt von einem Evidenzrichter, der nicht diesem Spruchkörper angehört, gebilligt worden ist.

Zwar darf dieser Richter die Beurteilung des für die betreffende Rechtssache zuständigen Spruchkörpers nicht durch seine eigene Beurteilung ersetzen, er kann jedoch faktisch die Registrierung der erlassenen gerichtlichen Entscheidung blockieren und damit verhindern, dass der Entscheidungsprozess abgeschlossen und die Entscheidung den Parteien zugestellt wird. Er kann dann die Rechtssache zur Überprüfung der Entscheidung anhand seiner eigenen Rechtsausführungen an den Spruchkörper zurückverweisen und, wenn die Uneinigkeit mit diesem Spruchkörper fortbesteht, den Vorsitzenden der betreffenden Abteilung auffordern, eine Abteilungssitzung einzuberufen, damit in dieser Sitzung eine u. a. für den Spruchkörper verbindliche „Rechtsauffassung“ angenommen wird. Eine solche Praxis hat zur Folge, dass der Evidenzrichter in die betreffende Rechtssache eingreifen kann, und dieser Eingriff kann dazu führen, dass er Einfluss auf die in dieser Rechtssache endgültig ergehende Entscheidung nimmt.

Erstens scheint die in den Ausgangsverfahren in Rede stehende nationale Regelung aber keine derartige Beteiligung des Evidenzrichters vorzusehen. Zweitens erfolgt diese Beteiligung, nachdem der Spruchkörper, dem die betreffende Rechtssache zugewiesen wurde, nach Abschluss der Beratungen seine gerichtliche Entscheidung erlassen hat, obwohl der Evidenzrichter diesem Spruchkörper nicht angehört und somit nicht an den vorhergehenden Verfahrensabschnitten mitgewirkt hat, die zu dieser Entscheidungsfindung geführt haben. Drittens scheint die Interventionsbefugnis des Evidenzrichters nicht einmal durch objektive Kriterien begrenzt zu sein, die klar formuliert sind, eine besondere Rechtfertigung erkennen lassen und verhindern können, dass dieser Richter nach freiem Ermessen handelt.

In Anbetracht dieser Umstände entscheidet der Gerichtshof, dass die Beteiligung des Evidenzrichters mit den dem Recht auf einen wirksamen Rechtsschutz inhärenten Anforderungen nicht vereinbar ist.

Als Zweites prüft der Gerichtshof die nationale Regelung, die es einer Abteilungssitzung eines nationalen Gerichts erlaubt, den mit der Rechtssache befassten Spruchkörper durch die Festlegung einer „Rechtsauffassung“ zu zwingen, den Inhalt der von ihm zuvor angenommenen gerichtlichen Entscheidung zu ändern, obwohl diese Sitzung auch andere Richter als die des Spruchkörpers und gegebenenfalls außerhalb des betreffenden Gerichts stehende Personen umfasst, vor denen die Parteien ihren Standpunkt nicht geltend machen können.

Er führt insoweit aus, dass die Beteiligung der Abteilungssitzung es faktisch ermöglicht, dass eine Reihe von an dieser Sitzung teilnehmenden Richtern in die endgültige, aber noch nicht registrierte und versandte Entscheidung in einer vom zuständigen Spruchkörper bereits beratenen und entschiedenen Rechtssache eingreift. Es kann den endgültigen Inhalt dieser Entscheidung beeinflussen, wenn der zuständige Spruchkörper für den Fall, dass er an einer Rechtsansicht festhält, die derjenigen des Evidenzrichters widerspricht, damit rechnen muss, dass seine gerichtliche Entscheidung in einer Abteilungssitzung überprüft wird, und wenn er verpflichtet ist, die in dieser Sitzung festgelegte „Rechtsauffassung“ zu beachten, obwohl er seine Beratungen bereits abgeschlossen hat.

Zum einen ist aber nicht ersichtlich, dass die Interventionsbefugnis der in den Ausgangsverfahren in Rede stehenden Abteilungssitzung durch objektive Kriterien, die als solche angewandt werden, hinreichend begrenzt wäre. Insbesondere geht aus der Bestimmung, die die Einberufung einer Abteilungssitzung vorsieht³, nicht hervor, dass diese Sitzung, wie in der Rechtssache C-727/21, nur deshalb einberufen werden kann, weil der Evidenzrichter die Rechtsansicht des zuständigen Spruchkörpers nicht teilt. Zum anderen wird der Umstand, dass eine Abteilungssitzung einberufen wird und diese eine „Rechtsauffassung“ festlegt, die u. a. für den mit dieser Rechtssache befassten Spruchkörper verbindlich ist, ebenso wenig wie die Beteiligung des Evidenzrichters zu irgendeinem Zeitpunkt den Parteien zur Kenntnis gebracht. Die Parteien scheinen somit nicht die Möglichkeit zu haben, ihre Verfahrensrechte in Bezug auf eine solche Abteilungssitzung auszuüben.

Der Gerichtshof entscheidet daher, dass die in Rede stehende nationale Regelung mit den dem Recht auf wirksamen Rechtsschutz und auf ein faires Verfahren inhärenten Anforderungen nicht vereinbar ist.

Der Gerichtshof weist allerdings noch darauf hin, dass im Hinblick darauf, Divergenzen in der Rechtsprechung zu vermeiden oder auszuräumen und so die dem Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit inhärente Rechtssicherheit zu gewährleisten, ein Verfahrensmechanismus, der es einem Richter eines nationalen Gerichts, der nicht dem zuständigen Spruchkörper angehört, ermöglicht, eine Rechtssache an einen erweiterten Spruchkörper dieses Gerichts zu verweisen, dann nicht gegen die sich aus Art. 19 Abs. 1 Unterabs. 2 EUV ergebenden Anforderungen verstößt, wenn der ursprünglich benannte Spruchkörper noch nicht in die Beratung der Rechtssache eingetreten ist, wenn die Umstände, unter denen eine solche Verweisung vorgenommen werden kann, in den einschlägigen Rechtsvorschriften klar angegeben sind und wenn diese Verweisung den betroffenen Personen nicht die Möglichkeit nimmt, sich an dem Verfahren vor diesem erweiterten Spruchkörper zu beteiligen. Außerdem kann der ursprünglich benannte Spruchkörper stets eine solche Verweisung beschließen.

Urteil vom 29. Juli 2024 (Große Kammer), protectus (C-185/23, [EU:C:2024:657](#))

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Beschluss 2013/488/EU – Verschlusssachen – Sicherheitsbescheid für Unternehmen – Aufhebung des Bescheids – Nichtoffenlegung von Verschlusssachen, auf denen die Aufhebung beruht – Art. 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union – Begründungspflicht – Akteneinsicht – Grundsatz des kontradiktorischen Verfahrens – Art. 51 der Charta der Grundrechte – Durchführung des Unionsrechts“

Der Gerichtshof (Große Kammer) erläutert auf ein Vorabentscheidungsersuchen des Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (Oberstes Verwaltungsgericht der Slowakischen Republik) im Rahmen einer Rechtssache, in der es um die auf Verschlusssachen gestützte Aufhebung eines Sicherheitsbescheids für Unternehmen geht, wie zwischen dem Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und den Interessen, die die Nichtoffenlegung bestimmter Verschlusssachen rechtfertigen, abzuwägen ist.

Im September 2018 erteilte die slowakische Nationale Sicherheitsbehörde (im Folgenden: NSB) der protectus s.r.o. eine Sicherheitsermächtigung für Unternehmen, mit der sie nach dem Recht dieses Mitgliedstaats zum Zugang zu nach nationalem Recht als Verschlusssachen eingestuft Informationen berechtigt ist. Im November 2018 stellte ihr die NSB zudem einen Sicherheitsbescheid für Unternehmen für den Geheimhaltungsgrad „SECRET UE/EU SECRET“ aus. Mit diesem Bescheid ist sie zum Zugang zu EU-Verschlusssachen berechtigt.

³ Art. 40 Abs. 1 des Zakon o sudovima (Gerichtsorganisationsgesetz) sieht vor, dass eine Sitzung einer Abteilung oder der Richter einberufen wird, wenn festgestellt wird, dass zu Fragen in Bezug auf die Anwendung des Gesetzes Auffassungsunterschiede zwischen einzelnen Abteilungen, Spruchkörpern oder Richtern bestehen oder wenn innerhalb einer Abteilung ein Spruchkörper oder Richter von der früher anerkannten Rechtsauffassung abweicht.

Später erlangte die NSB Kenntnis von nicht als vertraulich eingestuften Informationen, wonach u. a. gegen protectus oder ihre Geschäftsführer wegen Straftaten ermittelt werde, sie Verträge mit Gesellschaften geschlossen habe, gegen die wegen Straftaten ermittelt werde, und die Klägerin und eine andere Gesellschaft, die unter gemeinsamer Kontrolle stünden, im Verdacht stünden, an denselben Ausschreibungen teilgenommen zu haben. Die NSB erhielt auch weitere Informationen in Form von „als Verschlussachen eingestuften Beweisdokumenten“.

Die NSB ermöglichte es protectus, sich zu den ihr vorliegenden nicht als Verschlussachen eingestuften Informationen zu äußern. Mit einer im August 2020 erlassenen Entscheidung, die teilweise auf Verschlussachen gestützt war, hob diese Behörde zum einen die Sicherheitsermächtigung für Unternehmen der Klägerin mit der Begründung auf, dass bei ihr ein Sicherheitsrisiko festgestellt worden sei, und zum anderen – infolge der Aufhebung dieser Sicherheitsermächtigung für Unternehmen – den Sicherheitsbescheid für Unternehmen der Klägerin.

Mit einer im November 2020 erlassenen Entscheidung des Ausschusses des Nationalrats der Slowakischen Republik für die Überprüfung von Entscheidungen der NSB wurde der von der Klägerin gegen diese Entscheidung der NSB eingelegte Widerspruch zurückgewiesen. Im September 2022 übermittelte die NSB dem mit einer Klage gegen die Entscheidung dieses Ausschusses befassten vorlegenden Gericht die gesamte Akte einschließlich der Verschlussachen.

Im Oktober 2022 schloss der Vorsitzende der mit der Klage der Klägerin befassten Kammer zunächst die als Verschlussachen eingestuften Teile der Akte von der Einsichtnahme aus und lehnte sodann den Antrag des Rechtsanwalts der Klägerin auf Einsichtnahme in die als Verschlussachen eingestuften Beweisdokumente ab, ersuchte aber die NSB, eine entsprechende Übermittlungsmöglichkeit zu prüfen. Im November 2022 gestattete die NSB die Übermittlung von zwei als Verschlussachen eingestuften Beweisdokumenten, lehnte aber die Übermittlung der anderen in Rede stehenden als Verschlussachen eingestuften Beweisdokumente mit der Begründung ab, dass sie zur Offenlegung von Informationsquellen führen würde.

Im Januar 2023 beantragte der Rechtsanwalt der Klägerin u. a. unter Berufung auf Art. 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden: Charta) erneut Einsicht in sämtliche Beweisdokumente.

In diesem Zusammenhang hat das vorlegende Gericht zum einen beschlossen, den Gerichtshof nach der Anwendbarkeit der Charta auf den Ausgangsrechtsstreit zu befragen. Hierzu weist es u. a. darauf hin, dass der Beschluss 2013/488 über den Schutz von EU-Verschlussachen⁴ den Mitgliedstaaten bestimmte konkrete Verpflichtungen in Bezug auf die Ermächtigung natürlicher oder juristischer geschäftsfähiger Personen auferlege, was bedeuten könnte, dass die in Rede stehende Regelung eine Durchführung dieses Beschlusses darstelle. Für den Fall, dass die Charta auf den Rechtsstreit anwendbar sein sollte, ersucht das vorlegende Gericht den Gerichtshof zum anderen, zu klären, inwieweit die slowakische Regelung und die slowakische Praxis in Bezug auf den Zugang zu Verschlussachen im Rahmen von Verfahren, mit denen die Aufhebung von Sicherheitsermächtigungen oder -bescheiden für Unternehmen angefochten werden soll, mit dem in Art. 47 der Charta verankerten Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf vereinbar sind.

Würdigung durch den Gerichtshof

Was als Erstes den Anwendungsbereich der Charta betrifft, prüft der Gerichtshof zunächst deren Anwendbarkeit auf die Aufhebung einer Sicherheitsermächtigung für Unternehmen, die den Zugang zu von einem Mitgliedstaat als Verschlussachen eingestuften Informationen ermöglicht. Er weist insoweit darauf hin, dass das Unionsrecht bei seinem derzeitigen Entwicklungsstand keinen Rechtsakt

⁴ Beschluss 2013/488/EU des Rates vom 23. September 2013 über die Sicherheitsvorschriften für den Schutz von EU-Verschlussachen (ABl. 2013, L 274, S. 1).

mit allgemeinen Regeln für Entscheidungen enthält, die von den Mitgliedstaaten getroffen werden, um den Zugang zu nach nationalem Recht als Verschlussachen eingestuften Informationen zu gestatten. Insbesondere enthält der Beschluss 2013/488, auf den das vorliegende Gericht in Bezug auf EU-Verschlussachen verweist, keine Bestimmungen, die einen solchen Zugang regeln. Daher ist nicht ersichtlich, dass die nationale Regelung über die Aufhebung der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Sicherheitsermächtigung für Unternehmen bezweckt oder bewirkt, einer Bestimmung des Unionsrechts nachzukommen. Folglich beinhaltet die Aufhebung einer Sicherheitsermächtigung wie der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden keine Durchführung des Rechts der Union im Sinne der Charta.

Sodann stellt der Gerichtshof zur Anwendbarkeit der Charta auf die Aufhebung eines Sicherheitsbescheids für Unternehmen, der den Zugang zu EU-Verschlussachen erlaubt, fest, dass die Unionsorgane besondere Rechtsakte erlassen haben, um den Schutz von EU-Verschlussachen im Rahmen ihrer Tätigkeit zu regeln. In Anbetracht der in dem Beschluss 2013/488 aufgestellten Regeln, mit denen den Mitgliedstaaten Verpflichtungen auferlegt werden⁵, sind insbesondere die Maßnahmen, die die Mitgliedstaaten zur Gewährleistung des Geheimschutzes in der Wirtschaft erlassen, indem sie den Zugang zu EU-Verschlussachen im Zusammenhang mit vom Rat geschlossenen Verträgen durch die Ausstellung und Kontrolle von Sicherheitsbescheiden für Unternehmen regeln, als Durchführung des Rechts der Union anzusehen. Insbesondere impliziert die Aufhebung eines Sicherheitsbescheids für Unternehmen im Sinne dieses Beschlusses durch eine nationale Behörde eine solche Durchführung. Dadurch wird nämlich eine Erlaubnis in Frage gestellt, deren Erteilung und – zumindest teilweise – deren Wirkungen im Unionsrecht in dem Beschluss 2013/488 vorgesehen sind⁶.

Folglich erkennt der Gerichtshof für Recht, dass die von einem nationalen Gericht vorgenommene Prüfung der Rechtmäßigkeit einer Entscheidung über die Aufhebung einer Sicherheitsermächtigung für Unternehmen, die den Zugang zu von einem Mitgliedstaat als Verschlussachen eingestuften Informationen ermöglicht, keinen Rechtsakt zum Gegenstand hat, der eine Durchführung des Rechts der Union im Sinne von Art. 51 Abs. 1 der Charta darstellt. Dagegen hat die von einem solchen Gericht vorgenommene Prüfung der Rechtmäßigkeit einer Entscheidung über die Aufhebung – als Folge der Aufhebung dieser Sicherheitsermächtigung für Unternehmen – eines Sicherheitsbescheids für Unternehmen, der gemäß Art. 11 und Anhang V des Beschlusses 2013/488 den Zugang zu EU-Verschlussachen erlaubt, einen Rechtsakt zum Gegenstand, der eine Durchführung des Rechts der Union darstellt.

Was zweitens die Frage der Vereinbarkeit einer Regelung und Praxis wie der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden mit Art. 47 der Charta betrifft, prüft der Gerichtshof zunächst, ob die betreffende Situation in den Anwendungsbereich dieser Bestimmung fällt. Dazu führt er aus, dass sich aus Anhang V des Beschlusses 2013/488 ergibt, dass der Zugang eines Wirtschaftsteilnehmers zu EU-Verschlussachen zum Zweck der Vergabe oder der Ausführung eines als Verschlussache des Rates eingestuften Auftrags vom Besitz eines Sicherheitsbescheids für Unternehmen abhängt. Der Gerichtshof legt auch die Regelung dar, die nach diesem Beschluss auf die Teilnahme von Auftragnehmern an als Verschlussache eingestuften Verträgen, die den Zugang zu EU-Verschlussachen in ihren Räumlichkeiten erfordern, bei der Erfüllung dieser Verträge oder in der Phase vor der Auftragsvergabe, die den Besitz eines Sicherheitsbescheids für Unternehmen voraussetzt, anwendbar ist. Die Aufhebung eines Sicherheitsbescheids für Unternehmen hat somit zur Folge, dass der betreffende Wirtschaftsteilnehmer die Erlaubnis zum Zugang zu EU-Verschlussachen für die Vergabe und die Ausführung eines als Verschlussache eingestuften

⁵ Der Gerichtshof bezieht sich insbesondere auf Art. 1 Abs. 2, Art. 11 Abs. 2, 5 und 7, Art. 15 Abs. 3 Buchst. c, Art. 16 Abs. 3 Buchst. a Ziff. i und Anhang V des Beschlusses 2013/488.

⁶ Im Einzelnen legt der Gerichtshof dar, dass die Erteilung dieser Erlaubnis in Art. 11 Abs. 5 in Verbindung mit Anhang V Nr. 8 dieses Beschlusses vorgesehen ist und dass ihre Wirkungen zum Teil insbesondere in Art. 11 Abs. 5 sowie in Anhang V Nr. 11 dieses Beschlusses geregelt werden.

Auftrags verliert. Eine solche Aufhebung bedeutet daher u. a., dass ihm die Möglichkeit – die ihm vor dieser Aufhebung offenstand – genommen wird, an der Phase vor der Vergabe eines beim Rat als Verschlussache eingestuften Auftrags teilzunehmen und vom Rat einen solchen Auftrag zu erhalten, wenn sein Angebot ausgewählt wurde. Folglich muss ein solcher Wirtschaftsteilnehmer gemäß Art. 47 der Charta über einen wirksamen Rechtsbehelf verfügen können, um die Aufhebung seines Sicherheitsbescheids für Unternehmen anzufechten.

Was sodann die Mindestgarantien betrifft, denen ein solcher Rechtsbehelf genügen muss, weist der Gerichtshof darauf hin, dass in einer Situation, in der die Aufhebung eines Sicherheitsbescheids für Unternehmen ausschließlich auf der Aufhebung einer anderen Sicherheitsermächtigung beruht, die gerichtliche Kontrolle der Aufhebung des Sicherheitsbescheids für Unternehmen nur insoweit wirksam sein kann, als der ehemalige Inhaber des Sicherheitsbescheids für Unternehmen Zugang zu den Gründen haben kann, auf denen die Aufhebung dieser anderen Sicherheitsermächtigung beruht. Zwar können zwingende Erwägungen u. a. hinsichtlich des Schutzes der Sicherheit des Staates oder der internationalen Beziehungen der Übermittlung aller oder eines Teils der Informationen, auf denen die Aufhebung eines Sicherheitsbescheids für Unternehmen beruht, an seinen ehemaligen Inhaber entgegenstehen, doch muss das zuständige nationale Gericht im Rahmen der von ihm ausgeübten gerichtlichen Kontrolle Techniken anwenden, die es ermöglichen, diese zwingenden Erwägungen auf der einen Seite und das Erfordernis, dem Einzelnen die Wahrung seiner Verfahrensrechte wie des Rechts, gehört zu werden, und des Grundsatzes des kontradiktorischen Verfahrens zu garantieren, auf der anderen Seite zum Ausgleich zu bringen.

Zu diesem Zweck sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, eine wirksame gerichtliche Kontrolle sowohl des Vorliegens und der Stichhaltigkeit der Gründe, die von der zuständigen nationalen Behörde im Hinblick auf die Sicherheit des Staates geltend gemacht werden, um die Offenlegung aller oder eines Teils der Informationen, auf denen die Aufhebung des Sicherheitsbescheids für Unternehmen im Sinne des Beschlusses 2013/488 beruht, zu verweigern, als auch der Rechtmäßigkeit dieser Aufhebung vorzusehen. Das zuständige Gericht muss in diesem Rahmen von allen diesen Informationen Kenntnis nehmen können.

Hinsichtlich der Anforderungen, denen die gerichtliche Überprüfung des Vorliegens und der Stichhaltigkeit der von der zuständigen nationalen Behörde im Hinblick auf die Sicherheit des betreffenden Mitgliedstaats geltend gemachten Gründe genügen muss, ist es wichtig, dass ein Gericht damit betraut ist, eine unabhängige Prüfung aller von der zuständigen nationalen Behörde angeführten rechtlichen und tatsächlichen Umstände vorzunehmen, um zu beurteilen, ob zwingende Erwägungen der Mitteilung aller oder eines Teils der Gründe, auf denen die betreffende Aufhebung beruht, sowie der entsprechenden Beweise tatsächlich entgegenstehen. Wenn dieses Gericht zu dem Schluss kommt, dass die Sicherheit des Staates der zumindest teilweisen Mitteilung der entsprechenden Gründe oder Beweise nicht entgegensteht, so hat es der zuständigen nationalen Behörde die Möglichkeit zu geben, dem Betroffenen die fehlenden Gründe und Beweise mitzuteilen. Wenn die Behörde deren Mitteilung nicht erlaubt, prüft das Gericht die Rechtmäßigkeit der entsprechenden Aufhebung allein anhand der mitgeteilten Gründe und Beweise. Zeigt sich dagegen, dass zwingende Erwägungen der Mitteilung aller oder eines Teils der entsprechenden Gründe oder Beweise an den Betroffenen tatsächlich entgegenstehen, so hat die gerichtliche Kontrolle der Rechtmäßigkeit dieser Aufhebung im Rahmen eines Verfahrens zu erfolgen, das die Erfordernisse, die sich aus diesen zwingenden Erwägungen ergeben, und diejenigen aus dem Recht auf einen effektiven gerichtlichen Rechtsschutz, insbesondere die Einhaltung des Grundsatzes des kontradiktorischen Verfahrens, zum Ausgleich bringt. Jedenfalls muss dem Betroffenen der wesentliche Inhalt der Gründe, auf denen die Aufhebung beruht, mitgeteilt werden.

Folglich stellt der Gerichtshof zum einen fest, dass Art. 47 der Charta einer nationalen Regelung und Praxis nicht entgegensteht, wonach in einer Entscheidung über die Aufhebung eines Sicherheitsbescheids für Unternehmen im Sinne des Beschlusses 2013/488 nicht die Verschlussachen angegeben werden, auf denen diese Aufhebung beruht, und zwar wegen zwingender Erwägungen z. B. hinsichtlich des Schutzes der Sicherheit des Staates oder der

internationalen Beziehungen, wobei zugleich vorgesehen ist, dass das für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit der Aufhebung zuständige Gericht Zugang zu diesen Verschlussachen hat und dass der Rechtsanwalt des ehemaligen Inhabers des Sicherheitsbescheids für Unternehmen nur dann Zugang zu diesen Verschlussachen haben kann, wenn die betreffenden nationalen Behörden zustimmen und er ihre Vertraulichkeit gewährleistet. Dieses Gericht hat jedoch dafür zu sorgen, dass die Nichtoffenlegung von Verschlussachen auf das unbedingt Erforderliche begrenzt ist und dass dem ehemaligen Inhaber des Sicherheitsbescheids für Unternehmen jedenfalls der wesentliche Inhalt der Gründe für die Aufhebung in einer Weise mitgeteilt wird, die der erforderlichen Vertraulichkeit der Beweise gebührend Rechnung trägt.

Zum anderen verlangt Art. 47 der Charta für den Fall, dass er einer solchen Regelung und Praxis entgegensteht, nicht, dass das zuständige nationale Gericht selbst dem ehemaligen Inhaber des Sicherheitsbescheids für Unternehmen, gegebenenfalls über seinen Rechtsanwalt, bestimmte Verschlussachen übermittelt, wenn ihre Nichtübermittlung an den ehemaligen Inhaber oder seinen Rechtsanwalt nicht gerechtfertigt erscheint. Dies ist gegebenenfalls Sache der zuständigen nationalen Behörde. Wenn diese Behörde die entsprechende Mitteilung nicht erlaubt, prüft das zuständige nationale Gericht die Rechtmäßigkeit der Aufhebung des Sicherheitsbescheids für Unternehmen allein auf der Grundlage der mitgeteilten Gründe und Beweise.

2. Grundsatz *ne bis in idem*

Urteil vom 25. Januar 2024, Parchetul de pe lângă Curtea de Apel Craiova (C-58/22, [EU:C:2024:70](#))

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Charta der Grundrechte der Europäischen Union – Art. 50 – Grundsatz ne bis in idem – Strafverfahren gegen unbekannt – Einstellungsbeschluss eines Staatsanwalts – Zulässigkeit eines später wegen derselben Tat gegen eine konkrete Person eingeleiteten Strafverfahrens – Voraussetzungen, die erfüllt sein müssen, um eine Person als wegen einer Straftat rechtskräftig verurteilt oder freigesprochen anzusehen – Erfordernis eingehender Ermittlungen – Fehlende Vernehmung eines möglichen Zeugen – Fehlende Vernehmung des Betroffenen als ‚Verdächtiger‘“

Der von der Curtea de Apel Craiova (Berufungsgericht Craiova, Rumänien) um Vorabentscheidung ersuchte Gerichtshof erläutert die beiden Komponenten „bis“ und „idem“ des in Art. 50 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden: Charta)⁷ niedergelegten Grundsatzes *ne bis in idem* im Kontext einer Rechtssache, in der die im Rahmen eines zweiten Verfahrens eingeleitete Strafverfolgung einer Person eingestellt wurde, weil in einem ersten Verfahren eine Staatsanwaltschaft einen Einstellungsbeschluss erlassen hatte, aus dem nicht eindeutig hervorgeht, ob die Rechtsstellung dieser Person als strafrechtlich für die die verfolgte Straftat begründenden Taten verantwortliche Person geprüft wurde.

Am 30. April 2015 soll bei einer Sitzung der Genossenschaft BX, die Vorsitzende dieser Genossenschaft, NR, von einigen ihrer Angestellten unter Androhung der Kündigung ihrer Arbeitsverträge verlangt haben, einen von ihr geschuldeten Geldbetrag zu zahlen. Da ihre Forderung nicht erfüllt wurde, erließ und unterzeichnete sie Entscheidungen zur Kündigung dieser Verträge.

Die betreffenden Angestellten erstatteten daraufhin zwei Strafanzeigen gegen NR, die beim Parchetul de pe lângă Judecătoria Slatina (Staatsanwaltschaft beim Gericht erster Instanz Slatina, Rumänien) unter dem Aktenzeichen 673/P/2016 bzw. beim Parchetul de pe lângă Tribunalul Olt

⁷ Nach dieser Vorschrift „[darf] [n]iemand wegen einer Straftat, derentwegen er bereits in der Union nach dem Gesetz rechtskräftig verurteilt oder freigesprochen worden ist, in einem Strafverfahren erneut verfolgt oder bestraft werden“.

(Staatsanwaltschaft beim Regionalgericht Olt, Rumänien) unter dem Aktenzeichen 47/P/2016 registriert wurden.

In der Strafsache 673/P/2016 erließ der zuständige Staatsanwalt, nachdem er ein Strafverfahren gegen unbekannt wegen der Straftat der Erpressung eingeleitet hatte, auf der Grundlage des Berichts der für die Ermittlungen zuständigen Polizeibehörde einen Einstellungsbeschluss (im Folgenden: in Rede stehender Einstellungsbeschluss). Dieser Beschluss wurde von den Anzeigenerstattern innerhalb der gesetzten Fristen nicht angefochten. Außerdem wurde der Antrag des Leitenden Staatsanwalts auf Wiederaufnahme vom Ermittlungsrichter beim zuständigen Gericht nicht bestätigt.

In der Strafsache 47/P/2016 wurde ein Strafverfahren wegen der Straftat der Bestechlichkeit gegen NR persönlich eingeleitet, das zum Erlass eines Urteils durch das Tribunalul Olt (Regionalgericht Olt, Rumänien) führte, mit dem diese zu einer zur Bewährung ausgesetzten Freiheitsstrafe verurteilt wurde. Auf die von NR eingelegte Berufung hin wurde dieses Urteil vom Berufungsgericht Craiova, dem vorlegenden Gericht, mit Strafurteil Nr. 1207/2020 mit der Begründung aufgehoben, dass ein Verstoß gegen den in Art. 50 der Charta verankerten Grundsatz *ne bis in idem* vorliege.

Die mit einer Kassationsbeschwerde des Parchetul de pe lângă Curtea de Apel Craiova (Staatsanwaltschaft beim Berufungsgericht Craiova, Rumänien) befasste Înalta Curte de Casație și Justiție (Oberster Kassations- und Gerichtshof, Rumänien) befand im Wesentlichen, dass das vorlegende Gericht zu Unrecht die Anwendbarkeit des Grundsatzes *ne bis in idem* festgestellt habe, weil dem in Rede stehenden Einstellungsbeschluss keine Prüfung in der Sache in der Strafsache 673/P/2016 vorausgegangen sei und dieser Beschluss nicht ordnungsgemäß begründet worden sei, so dass nicht davon ausgegangen werden könne, dass er zum Strafklageverbrauch geführt habe. Dieses Gericht hob daher das Strafurteil Nr. 1207/2020 auf und verwies die Sache zur erneuten Prüfung an das vorlegende Gericht zurück.

Im Rahmen dieser erneuten Prüfung hat das vorlegende Gericht beschlossen, den Gerichtshof nach der Anwendbarkeit des in Art. 50 der Charta verankerten Grundsatzes *ne bis in idem* unter Umständen wie denen des Ausgangsverfahrens zu befragen.

Würdigung durch den Gerichtshof

Der Gerichtshof führt aus, dass die Anwendung des Grundsatzes *ne bis in idem* zweierlei voraussetzt, nämlich zum einen, dass es eine frühere endgültige Entscheidung gibt (Voraussetzung „bis“), und zum anderen, dass bei der früheren Entscheidung und bei den späteren Verfolgungsmaßnahmen oder Entscheidungen auf denselben Sachverhalt abgestellt wird (Voraussetzung „idem“).

Was die Voraussetzung „bis“ betrifft, ist der Betroffene wegen der ihm vorgeworfenen Tat als „wegen einer Straftat rechtskräftig verurteilt oder freigesprochen“ im Sinne von Art. 50 der Charta anzusehen, wenn als Erstes die Strafklage nach dem nationalen Recht endgültig verbraucht ist. Da im vorliegenden Fall zum einen der in Rede stehende Einstellungsbeschluss von den Anzeigenerstattern des Ausgangsverfahrens nicht fristgerecht angefochten wurde und zum anderen der Antrag auf Bestätigung der vom Leitenden Staatsanwalt beim Gericht erster Instanz Slatina angeordneten Wiederaufnahme der Strafverfolgung zurückgewiesen wurde, scheint die Strafklage in der Strafsache 673/P/2016 endgültig verbraucht und der in Rede stehende Einstellungsbeschluss vorbehaltlich der durch das vorlegende Gericht vorzunehmenden Überprüfung endgültig geworden zu sein.

Zweitens muss, um davon ausgehen zu können, dass eine Person wegen der ihr zur Last gelegten Taten im Sinne von Art. 50 der Charta „wegen einer Straftat rechtskräftig verurteilt oder freigesprochen“ worden ist, die die Strafverfolgung beendende Entscheidung nach einer Prüfung in der Sache und nicht aus rein verfahrensrechtlichen Gründen erlassen worden sein. Im vorliegenden Fall kann die Voraussetzung in Bezug auf die Prüfung in der Sache der Strafsache 673/P/2016 nur dann als durch den in Rede stehenden Einstellungsbeschluss erfüllt angesehen werden, wenn dieser eine Beurteilung der materiell-rechtlichen Elemente der mutmaßlichen Straftat enthält, wie

insbesondere die Prüfung der strafrechtlichen Verantwortlichkeit von NR als mutmaßliche Täterin. Die fehlende Vernehmung der in der Sitzung der Genossenschaft BX vom 30. April 2015 anwesenden Zeugen könnte jedoch, vorbehaltlich der vom vorlegenden Gericht vorzunehmenden Überprüfungen, ein Indiz für das Fehlen einer solchen Prüfung sein.

Was die Voraussetzung „*idem*“ betrifft, ergibt sich schon aus dem Wortlaut von Art. 50 der Charta, dass dieser es verbietet, dieselbe Person mehr als einmal wegen derselben Straftat in einem Strafverfahren zu verfolgen oder zu bestrafen. Insoweit stellt der Gerichtshof klar, dass für die Feststellung, ob eine Person im Sinne dieses Art. 50 „wegen einer Straftat rechtskräftig verurteilt oder freigesprochen“ worden ist, aus der ihr gegenüber ergangenen Entscheidung klar hervorgehen muss, dass bei den dieser Entscheidung vorausgegangenen Ermittlungen, gleichviel, ob diese Ermittlungen gegen unbekannt oder gegen eine konkrete Person eingeleitet wurden, die Rechtsstellung dieser Person als strafrechtlich für die die verfolgte Straftat begründenden Taten Verantwortliche geprüft wurde und, im Fall eines Einstellungsbeschlusses, ausgeschlossen wurde. Sollte dies nicht der Fall sein, was zu prüfen Sache des vorlegenden Gerichts ist, fände der Grundsatz *ne bis in idem* keine Anwendung und könnte eine solche Person daher nicht als im Sinne von Art. 50 der Charta rechtskräftig freigesprochen angesehen werden.

II. Allgemeine Grundsätze des Unionsrechts: Grundsätze der Äquivalenz und der Effektivität⁸

Urteil vom 9. April 2024 (Große Kammer), Profi Credit Polska (Wiederaufnahme eines durch rechtskräftige Entscheidung beendeten Verfahrens) (C-582/21, [EU:C:2024:282](#))

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Grundsätze des Unionsrechts – Art. 4 Abs. 3 EUV – Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit – Verfahrensautonomie – Grundsätze der Äquivalenz und der Effektivität – Grundsatz der unionsrechtskonformen Auslegung des nationalen Rechts – Nationale Regelung, die einen außerordentlichen Rechtsbehelf vorsieht, der die Wiederaufnahme eines durch rechtskräftiges Urteil beendeten Zivilverfahrens ermöglicht – Gründe – Spätere Entscheidung eines Verfassungsgerichts, mit der die Unvereinbarkeit einer Bestimmung des nationalen Rechts, auf deren Grundlage das Urteil ergangen ist, mit der Verfassung festgestellt wird – Hinderung an der Mitwirkung infolge der Verletzung von Rechtsvorschriften – Extensive Anwendung des Rechtsbehelfs – Angeblicher Verstoß gegen das Unionsrecht, der sich aus einem späteren Urteil des Gerichtshofs zur Auslegung des Unionsrechts gemäß Art. 267 AEUV ergibt – Richtlinie 93/13/EWG – Missbräuchliche Klauseln in Verbraucherverträgen – Versäumnisurteil – Keine Prüfung der etwaigen Missbräuchlichkeit von Vertragsklauseln von Amts wegen“

Der mit einem Vorabentscheidungsersuchen des Sąd Okręgowy Warszawa-Praga⁹ (Regionalgericht Warschau-Praga, Polen) befasste Gerichtshof (Große Kammer) legt Art. 4 Abs. 3 EUV¹⁰, den Äquivalenzgrundsatz sowie den Grundsatz der unionsrechtskonformen Auslegung des nationalen Rechts aus, und zwar im Zusammenhang mit dem Schutz der Verbraucher vor missbräuchlichen Vertragsklauseln in einer Situation, in der ein nationales Gericht, das einem auf einen Verbrauchervertrag gestützten Antrag eines Gewerbetreibenden mit einem rechtskräftigen Versäumnisurteil stattgegeben hat, unter Verstoß gegen seine Verpflichtungen aus der Richtlinie 93/13¹¹ davon abgesehen hat, von Amts wegen das etwaige Vorliegen missbräuchlicher Klauseln in diesem Vertrag zu prüfen.

Im Ausgangsverfahren schloss FY mit der Profi Credit Polska S.A. w Bielsku Białej (im Folgenden: Profi Credit Polska), einem Kreditunternehmen, einen Verbraucherkreditvertrag. Die Rückzahlung des Darlehens wurde durch die Ausstellung eines von FY unterzeichneten Blanko-Eigenwechsels gesichert, den Profi Credit Polska später ausfüllte.

⁸ In diesem Abschnitt sind außerdem folgende Urteile anzuführen: Urteil vom 19. Dezember 2024 (Große Kammer), **Kaduna** (C-244/24 und C-290/24, [EU:C:2024:1038](#)), dargestellt in Abschnitt IX.1 „Asylpolitik“; Urteil vom 29. Februar 2024, **Raad van bestuur van de Sociale verzekeringsbank (Transfer von Hinterbliebenenleistungen)** (C-549/22, [EU:C:2024:184](#)), dargestellt in Abschnitt XIX.2 „Inhalt und Tragweite“; Urteil vom 4. Oktober 2024 (Große Kammer), **Litauen u. a./Parlament und Rat (Mobilitätspaket)** (C-541/20 bis C-555/20, [EU:C:2024:818](#)), dargestellt in Abschnitt XII „Verkehr“.

⁹ Im Folgenden: vorlegendes Gericht.

¹⁰ In dieser Bestimmung ist der Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit verankert, wonach die Verfahrensmodalitäten für Klagen, die den Schutz der den Einzelnen aus dem Unionsrecht erwachsenden Rechte gewährleisten sollen, nicht weniger günstig ausgestaltet sein dürfen als für entsprechende innerstaatliche Klagen (Äquivalenzgrundsatz) und die Ausübung der durch die Unionsrechtsordnung verliehenen Rechte nicht praktisch unmöglich machen oder übermäßig erschweren dürfen (Effektivitätsgrundsatz).

¹¹ Richtlinie 93/13/EWG des Rates vom 5. April 1993 über missbräuchliche Klauseln in Verbraucherverträgen (ABl. 1993, L 95, S. 29). Art. 6 Abs. 1 dieser Richtlinie bestimmt u. a., dass die Mitgliedstaaten vorsehen, dass missbräuchliche Klauseln in Verträgen, die ein Gewerbetreibender mit einem Verbraucher geschlossen hat, für den Verbraucher unverbindlich sind, und dass sie die Bedingungen hierfür in ihren innerstaatlichen Rechtsvorschriften festlegen. Art. 7 Abs. 1 verpflichtet die Mitgliedstaaten, angemessene und wirksame Mittel vorzusehen, „damit der Verwendung missbräuchlicher Klauseln durch einen Gewerbetreibenden in den Verträgen, die er mit Verbrauchern schließt, ein Ende gesetzt wird“.

In der Folge erhob Profi Credit Polska beim zuständigen erstinstanzlichen Gericht Klage auf Zahlung des zurückzuzahlenden Kreditsaldos zuzüglich Zinsen. Der Klageschrift wurden lediglich der genannte Eigenwechsel und die Kündigung des in Rede stehenden Kreditvertrags beigelegt. Letzterer wurde nicht vorgelegt.

Das erstinstanzliche Gericht erließ ein Versäumnisurteil, mit dem FY verurteilt wurde, an Profi Credit Polska den auf dem Wechsel ausgewiesenen Betrag zuzüglich der gesetzlichen Verzugszinsen zu zahlen, wobei es sich ausschließlich auf den Wechsel und die Angaben in der Klageschrift stützte.

FY legte keinen Einspruch gegen das Versäumnisurteil ein, das nach Ablauf der dafür vorgesehenen Frist rechtskräftig wurde.

Da FY der Ansicht war, dass das erstinstanzliche Gericht die Richtlinie 93/13 in ihrer Auslegung durch den Gerichtshof¹² nicht berücksichtigt habe, da es dem Antrag von Profi Credit Polska auf der Grundlage des von ihr ausgestellten Wechsels stattgegeben habe, ohne die etwaige Missbräuchlichkeit der Klauseln des Kreditvertrags insbesondere in Bezug auf die neben den Zinsen bestehenden Kosten des Kredits geprüft zu haben, stellte sie bei diesem Gericht einen Antrag auf Wiederaufnahme des Verfahrens.

Gegen die Zurückweisung ihres Antrags legte FY Berufung beim vorlegenden Gericht ein.

Das vorlegende Gericht ist der Ansicht, das Versäumnisurteil verstoße wahrscheinlich gegen die Richtlinie 93/13 in ihrer Auslegung durch den Gerichtshof, da das erstinstanzliche Gericht weder den Kreditvertrag noch die etwaige Missbräuchlichkeit der darin enthaltenen Klauseln geprüft habe, und wirft daher die Frage auf, ob es nach dem Unionsrecht nicht verpflichtet sei, dem Antrag von FY auf Wiederaufnahme des Verfahrens stattzugeben, unabhängig davon, dass FY keinen Einspruch gegen das Versäumnisurteil eingelegt habe.

Das vorlegende Gericht möchte insbesondere wissen, ob es nach dem Unionsrecht zu einer erweiternden Auslegung der nationalen Verfahrensvorschriften verpflichtet ist, die einen außerordentlichen Rechtsbehelf vorsehen, der es einem Einzelnen ermöglicht, die Wiederaufnahme eines durch rechtskräftiges Urteil beendeten Verfahrens zu beantragen. Nach nationalem Recht kann ein solcher Antrag u. a. dann Erfolg haben, wenn die Bestimmung des nationalen Rechts, die in dem betreffenden Gerichtsverfahren zur Anwendung gekommen ist, später vom nationalen Verfassungsgerichtshof für mit der nationalen Verfassung oder einer anderen höherrangigen Norm unvereinbar erklärt wurde oder wenn die betreffende Partei infolge der Verletzung von Rechtsvorschriften rechtswidrigerweise an der Mitwirkung gehindert war¹³.

Mit seiner ersten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob der erste dieser außerordentlichen Rechtsbehelfe es aufgrund der Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit und des Äquivalenzgrundsatzes ermöglichen muss, die Wiederaufnahme eines durch rechtskräftiges Urteil beendeten Verfahrens auch dann zu beantragen, wenn sich aus einem nach einem solchen rechtskräftigen Urteil ergangenen Vorabentscheidungsurteil des Gerichtshofs zur Auslegung des Unionsrechts¹⁴, ergibt, dass das Urteil auf einer Bestimmung des nationalen Rechts beruht, die mit dem Unionsrecht unvereinbar ist. Mit seiner zweiten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob es nach dem Grundsatz der unionsrechtskonformen Auslegung verpflichtet ist, die nationale Bestimmung, nach der eine Partei die Wiederaufnahme eines durch rechtskräftiges Urteil beendeten Verfahrens beantragen kann, wenn sie infolge der Verletzung von Rechtsvorschriften an der Mitwirkung

¹² Urteil vom 13. September 2018, Profi Credit Polska (C-176/17, [EU:C:2018:711](#)).

¹³ Wie im Wesentlichen in Art. 401¹ bzw. Art. 401 Nr. 2 der polnischen Zivilprozessordnung vorgesehen ist.

¹⁴ Im Folgenden: Vorabentscheidungsurteil über Auslegungsfragen.

gehindert war, dahin auszulegen, dass ihr Anwendungsbereich einen Fall wie den im Ausgangsverfahren in Rede stehenden erfasst.

Würdigung durch den Gerichtshof

Zur ersten Frage

Der Gerichtshof stellt zunächst fest, dass die Wahrung des Anspruchs auf einen wirksamen Rechtsschutz keine Verpflichtung der Mitgliedstaaten impliziert, außerordentliche Rechtsbehelfe vorzusehen, die es ermöglichen, ein durch ein rechtskräftiges Urteil beendetes Verfahren wegen eines Vorabentscheidungsurteils über Auslegungsfragen wieder aufzunehmen, und hebt anschließend die Bedeutung hervor, die dem Grundsatz der Rechtskraft in der Unionsrechtsordnung und in den nationalen Rechtsordnungen zukommt. Mangels einschlägiger unionsrechtlicher Vorschriften ist es nach dem Grundsatz der Verfahrenautonomie Sache der innerstaatlichen Rechtsordnung der Mitgliedstaaten, die Modalitäten für die Umsetzung des Grundsatzes der Rechtskraft festzulegen, wobei jedoch die Grundsätze der Äquivalenz und der Effektivität gewahrt sein müssen.

Besteht für das nationale Gericht nach den anwendbaren innerstaatlichen Verfahrensvorschriften unter bestimmten Voraussetzungen die Möglichkeit, eine rechtskräftig gewordene Entscheidung rückgängig zu machen, um die Situation mit dem nationalen Recht in Einklang zu bringen, muss davon, sofern diese Voraussetzungen erfüllt sind, nach den Grundsätzen der Äquivalenz und der Effektivität Gebrauch gemacht werden, damit die Vereinbarkeit der betreffenden Situation mit dem Unionsrecht wiederhergestellt wird. Insbesondere ist es Sache des nationalen Gerichts, im Hinblick auf die Verfahrensmodalitäten der im nationalen Recht anwendbaren Rechtsbehelfe die Beachtung des Äquivalenzgrundsatzes unter Berücksichtigung des Gegenstands, des Grundes und der wesentlichen Elemente der betreffenden Rechtsbehelfe zu prüfen.

Im vorliegenden Fall erfordert diese Prüfung, dass untersucht wird, ob – wenn das nationale Recht den Einzelnen das Recht verleiht, die Wiederaufnahme eines Verfahrens zu beantragen, das durch ein rechtskräftiges Urteil beendet wurde, das auf einer Bestimmung des nationalen Rechts beruht, deren Unvereinbarkeit durch eine spätere Entscheidung des Trybunał Konstytucyjny (Verfassungsgerichtshof, Polen)¹⁵ festgestellt wurde – den Einzelnen ein entsprechendes Recht einzuräumen ist, wenn sich aus einem nach einem solchen rechtskräftigen Urteil erlassenen Vorabentscheidungsurteil über Auslegungsfragen ergibt, dass das Urteil auf einer Bestimmung des nationalen Rechts beruht, die mit dem Unionsrecht unvereinbar ist.

Eine solche Prüfung führt zur Klärung der Frage, ob eine Gleichwertigkeit zwischen diesen beiden Arten von Entscheidungen festgestellt werden kann.

Insoweit weist der Gerichtshof insbesondere darauf hin, dass die Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofs eine Feststellung der Unvereinbarkeit der in Rede stehenden Bestimmung des nationalen Rechts enthalten, die nicht den Erlass einer weiteren gerichtlichen Entscheidung erfordert und die dazu führt, dass diese Bestimmung ihre Verbindlichkeit verliert und nicht mehr Teil der nationalen Rechtsordnung ist, mit der unmittelbaren Folge, dass dem rechtskräftigen Urteil, das auf der Grundlage dieser Bestimmung ergangen ist, seine Rechtsgrundlage entzogen wird.

Vorabentscheidungsurteile über Auslegungsfragen unterscheiden sich insofern von den Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofs, als sich der Gerichtshof bei der Auslegung des Unionsrechts nicht unmittelbar zur etwaigen Unvereinbarkeit einer Bestimmung des nationalen Rechts mit dem Unionsrecht äußert. Zwar ist es Aufgabe des Gerichtshofs, eine verbindliche

¹⁵ Dieses Gericht wird im Folgenden als „Verfassungsgerichtshof“ bezeichnet. Entscheidungen, mit denen der Verfassungsgerichtshof die Unvereinbarkeit einer Bestimmung des nationalen Rechts oder einer bestimmten Auslegung einer solchen Bestimmung mit der polnischen Verfassung oder einer anderen höherrangigen Norm feststellt, werden im Folgenden als „Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofs“ bezeichnet.

Auslegung des Unionsrechts vorzunehmen, aber die Folgen, die sich aus dieser Auslegung für den konkreten Fall ergeben, fallen in die Zuständigkeit der nationalen Gerichte. Aufgrund der klaren Aufgabentrennung zwischen den nationalen Gerichten und dem Gerichtshof, die das Vorabentscheidungsverfahren kennzeichnet, ist allein das nationale Gericht für die Auslegung und Anwendung des nationalen Rechts und somit auch für die Umsetzung der Auslegung zuständig, die der Gerichtshof in Beantwortung eines von diesem Gericht in dieser Rechtssache eingereichten Vorabentscheidungsersuchens vorgenommen hat.

Daraus folgt, dass – wenn ein in einer nationalen Verfahrensvorschrift vorgesehener außerordentlicher Rechtsbehelf einem Einzelnen ermöglicht, die Wiederaufnahme eines Verfahrens, das zu einem rechtskräftigen Urteil geführt hat, unter Berufung auf eine spätere Entscheidung des Verfassungsgerichts des betreffenden Mitgliedstaats zu beantragen, mit der festgestellt wurde, dass eine Bestimmung des nationalen Rechts, auf deren Grundlage das Urteil ergangen ist, mit der Verfassung dieses Mitgliedstaats unvereinbar ist – Art. 4 Abs. 3 EUV und der Äquivalenzgrundsatz es nicht gebieten, dass dieser Rechtsbehelf auch für die Berufung auf ein Vorabentscheidungsurteil über Auslegungsfragen zur Verfügung steht¹⁶.

Zur zweiten Frage

Der Gerichtshof weist zunächst darauf hin, dass es, da allein die nationalen Gerichte für die Auslegung des nationalen Rechts zuständig sind, Sache des vorlegenden Gerichts ist, zu beurteilen, ob – unter Berücksichtigung der Schranken, die die allgemeinen Rechtsgrundsätze und die fehlende Möglichkeit einer Auslegung *contra legem* darstellen – die in Rede stehende Bestimmung des nationalen Rechts, die es ermöglicht, ein durch ein rechtskräftiges Urteil beendetes Verfahren wieder aufzunehmen, wenn die betreffende Partei infolge der Verletzung von Rechtsvorschriften an der Mitwirkung gehindert war, erweiternd dahin ausgelegt werden kann, dass eine Situation wie die im Ausgangsverfahren in Rede stehende unter diesen Wiederaufnahmegrund fällt.

Allerdings gibt der Gerichtshof dem vorlegenden Gericht unter Berücksichtigung der Angaben in der Vorlageentscheidung einige Hinweise.

Insbesondere weist er darauf hin, dass das beim erstinstanzlichen Gericht anhängige Verfahren in seiner Gesamtheit zu betrachten ist, wobei nicht nur der Umstand berücksichtigt werden muss, dass das Versäumnisurteil ohne von Amts wegen erfolgte Prüfung der etwaigen Missbräuchlichkeit der Klauseln des mit FY geschlossenen Kreditvertrags ergangen ist, sondern auch die Verfahrensmodalitäten für die Ausübung des Rechts auf Einlegung eines Einspruchs gegen ein solches Urteil zu berücksichtigen sind.

Es ist daher Sache des vorlegenden Gerichts, zu prüfen, ob die im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Modalitäten im Sinne der fraglichen Bestimmung des nationalen Rechts „eine Partei infolge der Verletzung von Rechtsvorschriften an der Mitwirkung hindern“ können, sofern sie es nicht ermöglichen, die Wahrung der den Verbrauchern nach der Richtlinie 93/13 zustehenden Rechte zu gewährleisten.

Außerdem weist der Gerichtshof darauf hin, dass die Anerkennung eines Anspruchs auf Wiederaufnahme eines durch rechtskräftiges Urteil beendeten Verfahrens in Anwendung des Grundsatzes der unionsrechtskonformen Auslegung nicht das einzige Mittel darstellt, das geeignet ist, einem Verbraucher unter Umständen wie denen des Ausgangsverfahrens den mit der Richtlinie 93/13 angestrebten Schutz zu gewährleisten.

¹⁶ Sofern sich die konkreten Folgen einer solchen Entscheidung des Verfassungsgerichts in Bezug auf die Bestimmung des nationalen Rechts oder die Auslegung einer solchen Bestimmung, auf der das rechtskräftige Urteil beruht, unmittelbar aus dieser Entscheidung ergeben.

Die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, die Wirksamkeit der den Einzelnen aus dem Unionsrecht erwachsenden Rechte zu gewährleisten, impliziert das Erfordernis eines effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes, insbesondere in Bezug auf die Verfahrensmodalitäten für Klagen, die sich auf solche Rechte stützen. Wenn somit die Verfahrensmodalitäten für die Ausübung des Rechts auf Einlegung eines Einspruchs gegen das Versäumnisurteil nicht ermöglichen, die Wahrung der den Verbrauchern nach der Richtlinie 93/13 zustehenden Rechte zu gewährleisten, ist dieses Verfahren nicht mit dem Recht der Verbraucher auf einen wirksamen Rechtsbehelf vereinbar.

Sollte das vorlegende Gericht der Auffassung sein, dass die von ihm beabsichtigte erweiternde Auslegung nicht in Betracht kommt, muss folglich ein Verbraucher wie FY über einen anderen Rechtsbehelf verfügen, damit ihm der mit der Richtlinie 93/13 angestrebte Schutz tatsächlich gewährleistet wird.

In einer solchen Situation gebietet es der Effektivitätsgrundsatz, dass die Wahrung der durch die Richtlinie 93/13 garantierten Rechte im Rahmen eines Verfahrens zur Vollstreckung des Versäumnisurteils oder sogar nach dessen Beendigung gewährleistet wird. Sollte das Vollstreckungsverfahren beendet sein, muss der Verbraucher in der Lage sein, in einem nachfolgenden getrennten Verfahren die Missbräuchlichkeit der Klauseln des Vertrags geltend zu machen, um seine Rechte aus dieser Richtlinie wirksam und vollständig ausüben zu können, um Ersatz des finanziellen Schadens zu erlangen, der durch die Anwendung dieser Klauseln verursacht wurde.

III. Schutz personenbezogener Daten¹⁷

1. Telefonische und elektronische Kommunikation

Urteil vom 30. April 2024 (Plenum), La Quadrature du Net u. a.
(Personenbezogene Daten und Bekämpfung der Nachahmung) (C-470/21,
[EU:C:2024:370](#))

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Verarbeitung personenbezogener Daten und Schutz der Privatsphäre in der elektronischen Kommunikation – Richtlinie 2002/58/EG – Vertraulichkeit der elektronischen Kommunikation – Schutz – Art. 5 und Art. 15 Abs. 1 – Charta der Grundrechte der Europäischen Union – Art. 7, 8 und 11 sowie Art. 52 Abs. 1 – Nationale Rechtsvorschriften, mit denen im Internet begangene Nachahmungen durch Maßnahmen einer Behörde bekämpft werden sollen – Verfahren der ‚abgestuften Reaktion‘ – Vorgelagerte Erfassung von IP-Adressen, die für Aktivitäten genutzt werden, die Urheberrechte oder verwandte Schutzrechte verletzen, durch Einrichtungen der Rechteinhaber – Nachgelagerter Zugang der mit dem Schutz der Urheberrechte und verwandten Schutzrechte betrauten Behörde zu Identitätsdaten, die diesen von den Betreibern elektronischer Kommunikationsdienste auf Vorrat gespeicherten IP-Adressen zuzuordnen sind – Automatisierte Verarbeitung – Erfordernis einer vorherigen Kontrolle durch ein Gericht oder eine unabhängige Verwaltungsstelle – Materielle und prozedurale Voraussetzungen – Garantien zum Schutz vor Missbrauchsgefahren sowie vor jedem unberechtigten Zugang zu diesen Daten und jeder unberechtigten Nutzung“

In den letzten Jahren hatte der Gerichtshof mehrmals über die Vorratsspeicherung von und den Zugang zu personenbezogenen Daten im Bereich der elektronischen Kommunikation zu befinden, so dass es dazu eine umfangreiche Rechtsprechung gibt¹⁸. Aufgrund eines Vorabentscheidungsersuchens des Conseil d'État (Staatsrat, Frankreich) hat das Plenum des Gerichtshofs diese Rechtsprechung fortentwickelt und Klarstellungen zum einen zu den Voraussetzungen vorgenommen, unter denen davon ausgegangen werden kann, dass eine allgemeine Vorratsspeicherung von IP-Adressen durch die Betreiber elektronischer Kommunikationsdienste nicht zu einem schweren Eingriff in die durch die Charta gewährleisteten Rechte auf Achtung des Privatlebens, auf den Schutz personenbezogener Daten und auf freie Meinungsäußerung¹⁹ führt, und zum anderen zu der Möglichkeit einer Behörde, im Rahmen der Bekämpfung online begangener Verletzungen der Rechte des geistigen Eigentums Zugang zu bestimmten personenbezogenen Daten zu erhalten, die unter Einhaltung dieser Voraussetzungen auf Vorrat gespeichert wurden.

¹⁷ In diesem Abschnitt ist außerdem folgendes Urteil anzuführen: Urteil vom 5. März 2024 (Große Kammer), *Kočner/Europol* (C-755/21 P, [EU:C:2024:202](#)), das in Abschnitt X.3 „Verarbeitung personenbezogener Daten durch Europol“ dargestellt ist.

¹⁸ Vgl. u. a. Urteile vom 21. Dezember 2016, *Tele2 Sverige und Watson u. a.* (C-203/15 und C-698/15, [EU:C:2016:970](#)), vom 2. Oktober 2018, *Ministerio Fiscal* (C-207/16, [EU:C:2018:788](#)), vom 6. Oktober 2020, *La Quadrature du Net u. a.* (C-511/18, C-512/18 und C-520/18, [EU:C:2020:791](#)), vom 2. März 2021, *Prokuratuur* (Voraussetzungen für den Zugang zu Daten über die elektronische Kommunikation) (C-746/18, [EU:C:2021:152](#)), vom 17. Juni 2021, *M.I.C.M.* (C-597/19, [EU:C:2021:492](#)), und vom 5. April 2022, *Commissioner of An Garda Síochána u. a.* (C-140/20, [EU:C:2022:258](#)).

¹⁹ Art. 7, 8 und 11 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden: Charta).

Im vorliegenden Fall haben vier Verbände beim Premier ministre (Premierminister, Frankreich) einen Antrag auf Aufhebung des Dekrets über die automatisierte Verarbeitung personenbezogener Daten²⁰ gestellt. Da ihr Antrag implizit abgelehnt wurde, erhoben sie beim Conseil d'État (Staatsrat) Klage auf Nichtigkeitsklärung dieser impliziten ablehnenden Entscheidung. Sie machen geltend, das Dekret und die Bestimmungen, die seine Rechtsgrundlage bildeten²¹, verstießen gegen das Unionsrecht.

Nach den französischen Rechtsvorschriften darf die Haute autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet (Hohe Behörde für die Verbreitung von Werken und den Schutz von Rechten im Internet, Hadopi), um die Verantwortlichen für online begangene Verletzungen des Urheberrechts oder verwandter Schutzrechte identifizieren zu können, auf bestimmte Daten zugreifen, die von den Betreibern elektronischer Kommunikationsdienste auf Vorrat gespeichert werden müssen. Dabei handelt es sich um die Identitätsdaten einer Person, die ihrer zuvor von Einrichtungen der Rechteinhaber gesammelten IP-Adresse zuzuordnen sind. Sobald der Inhaber einer für solche rechtsverletzende Aktivitäten genutzten IP-Adresse identifiziert wurde, führt die Hadopi das Verfahren der „abgestuften Reaktion“ durch. Konkret ist sie befugt, an diese Person zwei Empfehlungen zu richten, die Warnungen gleichkommen, und, falls die Aktivitäten fort dauern, ein Schreiben, in dem ihr mitgeteilt wird, dass ihre Aktivitäten strafrechtlich verfolgt werden können. Schließlich ist die Hadopi berechtigt, die Staatsanwaltschaft mit der Verfolgung dieser Person zu befassen²².

In diesem Kontext ersucht der Conseil d'État (Staatsrat) den Gerichtshof um die Auslegung der Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation im Licht der Charta²³.

Würdigung durch den Gerichtshof

Erstens hebt der Gerichtshof hinsichtlich der Vorratsspeicherung von Identitätsdaten und der ihnen zuzuordnenden IP-Adressen hervor, dass nicht jede allgemeine und unterschiedslose Vorratsspeicherung von IP-Adressen zwangsläufig einen schweren Eingriff in die durch die Charta garantierten Rechte auf Achtung des Privatlebens, auf Schutz personenbezogener Daten und auf freie Meinungsäußerung darstellt.

Die Pflicht, eine solche Vorratsspeicherung sicherzustellen, kann durch das Ziel der Bekämpfung von Straftaten im Allgemeinen gerechtfertigt sein, wenn tatsächlich ausgeschlossen ist, dass diese Speicherung schwere Eingriffe in das Privatleben des Betroffenen zur Folge haben kann, die darauf

²⁰ Décret no° 2010-236, du 5 mars 2010, relatif au traitement automatisé de données à caractère personnel autorisé par l'article L. 331-29 du code de la propriété intellectuelle dénommé „Système de gestion des mesures pour la protection des œuvres sur Internet“ (Dekret Nr. 2010-236 vom 5. März 2010 über die nach Art. L. 331-29 des Gesetzbuchs über das geistige Eigentum gestattete automatisierte Verarbeitung personenbezogener Daten mit der Bezeichnung „System zur Verwaltung von Maßnahmen zum Schutz von Werken im Internet“) (JORF Nr. 56 vom 7. März 2010, Text Nr. 19) in der durch das Décret no° 2017-924, du 6 mai 2017, relatif à la gestion des droits d'auteur et des droits voisins par un organisme de gestion de droits et modifiant le code de la propriété intellectuelle (Dekret Nr. 2017-924 vom 6. Mai 2017 über die Verwaltung von Urheberrechten und verwandten Schutzrechten durch eine Verwertungsgesellschaft und zur Änderung des Gesetzbuchs über das geistige Eigentum) (JORF Nr. 109 vom 10. Mai 2017, Text Nr. 176) geänderten Fassung.

²¹ Insbesondere Art. L. 331-21 Abs. 3 bis 5 des Code de la propriété intellectuelle (Gesetzbuch über das geistige Eigentum).

²² Zum 1. Januar 2022 fusionierte die Hadopi mit dem Conseil supérieur de l'audiovisuel (Aufsichtsbehörde für die audiovisuellen Medien, CSA), einer anderen unabhängigen Behörde, zur Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Regulierungsbehörde für die audiovisuelle und digitale Kommunikation, ARCOM). Das Verfahren der abgestuften Reaktion blieb jedoch im Wesentlichen unverändert.

²³ Art. 15 Abs. 1 der Richtlinie 2002/58/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Juli 2002 über die Verarbeitung personenbezogener Daten und den Schutz der Privatsphäre in der elektronischen Kommunikation (Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation) (ABl. 2002, L 201, S. 37) in der durch die Richtlinie 2009/136/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2009 (ABl. 2009, L 337, S. 11) geänderten Fassung (im Folgenden: Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation) im Licht der Art. 7, 8 und 11 sowie von Art. 52 Abs. 1 der Charta.

beruhen, dass insbesondere durch eine Verknüpfung der IP-Adressen mit einem Satz von Verkehrs- oder Standortdaten die Möglichkeit besteht, genaue Schlüsse in Bezug auf ihn zu ziehen.

Daher muss sich ein Mitgliedstaat, der den Betreibern elektronischer Kommunikationsdienste eine solche Pflicht auferlegen möchte, vergewissern, dass die Modalitäten der Vorratsspeicherung dieser Daten ausschließen, dass genaue Schlüsse auf das Privatleben der Betroffenen gezogen werden können.

Dabei müssen die Modalitäten der Vorratsspeicherung deren Struktur selbst betreffen, die im Wesentlichen so gestaltet sein muss, dass eine wirksame strikte Trennung der verschiedenen Kategorien auf Vorrat gespeicherter Daten gewährleistet ist. Somit müssen die nationalen Vorschriften über diese Modalitäten sicherstellen, dass jede Datenkategorie, einschließlich der Identitätsdaten und der IP-Adressen, völlig getrennt von den übrigen Kategorien auf Vorrat gespeicherter Daten gespeichert wird und dass eine wirksame strikte Trennung durch eine abgesicherte und zuverlässige Datenverarbeitungseinrichtung stattfindet. Außerdem dürfen die Regeln, soweit sie die Möglichkeit vorsehen, die auf Vorrat gespeicherten IP-Adressen mit der Identität des Betroffenen zu verknüpfen, eine solche Verknüpfung nur unter Verwendung eines leistungsfähigen technischen Verfahrens erlauben, das die Wirksamkeit der strikten Trennung dieser Datenkategorien nicht in Frage stellt. Die Zuverlässigkeit der Trennung muss regelmäßig Gegenstand einer Kontrolle durch eine dritte Behörde sein. Soweit im anwendbaren nationalen Recht solche strengen Anforderungen vorgesehen sind, kann der Eingriff, der sich aus dieser Speicherung der IP-Adressen ergibt, nicht als „schwer“ eingestuft werden.

Der Gerichtshof kommt daher zu dem Ergebnis, dass die Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation im Licht der Charta einen Mitgliedstaat nicht daran hindert, mit dem Ziel der Bekämpfung von Straftaten im Allgemeinen eine Pflicht zur allgemeinen und unterschiedslosen Vorratsspeicherung von IP-Adressen aufzustellen, sofern es eine gesetzliche Regelung gibt, die gewährleistet, dass keine Kombination von Daten genaue Schlüsse auf das Privatleben der Personen, deren Daten gespeichert werden, zulassen wird, und sofern die Dauer der Speicherung nicht über das absolut Notwendige hinausgeht.

Zweitens entscheidet der Gerichtshof in Bezug auf den Zugang zu Identitätsdaten, die IP-Adressen zuzuordnen sind, dass die Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation im Licht der Charta grundsätzlich einer nationalen Regelung nicht entgegensteht, mit der einer Behörde Zugang zu diesen Daten, die von den Betreibern elektronischer Kommunikationsdienste wirksam strikt getrennt auf Vorrat gespeichert wurden, allein deshalb gewährt wird, damit die Behörde die Inhaber dieser Adressen identifizieren kann, die im Verdacht stehen, für Verletzungen des Urheberrechts und verwandter Schutzrechte im Internet verantwortlich zu sein, und Maßnahmen gegen sie ergreifen kann. In einem solchen Fall muss die nationale Regelung es den Bediensteten, die über einen solchen Zugang verfügen, untersagen, erstens Informationen über den Inhalt der von den Inhabern der IP-Adressen konsultierten Dateien – außer zum alleinigen Zweck der Befassung der Staatsanwaltschaft – in welcher Form auch immer offenzulegen, zweitens die von diesen Personen besuchten Internetseiten nachzuverfolgen und drittens die IP-Adressen zu anderen Zwecken als dem des Erlasses derartiger Maßnahmen zu nutzen.

In diesem Kontext weist der Gerichtshof insbesondere darauf hin, dass die Freiheit der Meinungsäußerung und die Vertraulichkeit personenbezogener Daten zwar vorrangige Anliegen sind, doch sind diese Grundrechte nicht absolut. Im Rahmen einer Abwägung der in Rede stehenden Rechte und Interessen müssen sie nämlich bisweilen hinter anderen Grundrechten und Erfordernissen des Allgemeininteresses wie der Verteidigung der öffentlichen Ordnung und der Verhütung von Straftaten oder dem Schutz der Rechte und Freiheiten anderer zurücktreten. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn die diesen vorrangigen Anliegen beigemessene Priorität geeignet ist, die Wirksamkeit strafrechtlicher Ermittlungen zu beeinträchtigen, etwa indem die tatsächliche Identifizierung eines Straftäters und die Verhängung einer Sanktion gegen ihn unmöglich gemacht oder übermäßig erschwert werden.

Im gleichen Kontext verweist der Gerichtshof ferner auf seine Rechtsprechung, wonach bei der Bekämpfung online begangener Straftaten, mit denen Urheberrechte oder verwandte Schutzrechte verletzt werden, der Umstand, dass der Zugang zu den IP-Adressen die einzige Ermittlungsmaßnahme darstellen kann, die eine Identifizierung der betreffenden Person ermöglicht, dafür spricht, dass die Vorratsspeicherung dieser Adressen und der Zugang zu ihnen zur Erreichung des verfolgten Ziels zwingend erforderlich sind und daher dem Erfordernis der Verhältnismäßigkeit entsprechen. Würde ein solcher Zugang nicht gewährt, bestünde im Übrigen eine echte Gefahr der systemischen Straflosigkeit von Straftaten, die online begangen werden oder deren Begehung oder Vorbereitung durch die Merkmale des Internets erleichtert wird. Das Bestehen einer solchen Gefahr ist ein relevanter Umstand, wenn im Rahmen einer Abwägung der verschiedenen betroffenen Rechte und Interessen beurteilt wird, ob ein Eingriff in die Rechte auf Achtung des Privatlebens, auf Schutz personenbezogener Daten und auf freie Meinungsäußerung eine gemessen am Ziel der Bekämpfung von Straftaten verhältnismäßige Maßnahme ist.

Drittens führt der Gerichtshof zu der Frage, ob der Zugang der Behörde zu Identitätsdaten, die einer IP-Adresse zuzuordnen sind, von einer vorherigen Kontrolle durch ein Gericht oder eine unabhängige Verwaltungsstelle abhängig gemacht werden muss, aus, dass eine solche Kontrolle geboten ist, wenn dieser Zugang im Kontext einer nationalen Regelung die Gefahr eines schweren Eingriffs in die Grundrechte des Betroffenen in dem Sinne birgt, dass er es der Behörde ermöglichen könnte, genaue Schlüsse auf das Privatleben des Betroffenen zu ziehen und gegebenenfalls sein detailliertes Profil zu erstellen. Umgekehrt besteht dieses Erfordernis einer vorherigen Kontrolle nicht, wenn der Eingriff in die Grundrechte nicht als schwerwiegend eingestuft werden kann.

Insoweit stellt der Gerichtshof klar, dass dann, wenn eine Vorratsspeicherung eingeführt wird, die eine wirksame strikte Trennung der verschiedenen Kategorien auf Vorrat gespeicherter Daten gewährleistet, der Zugang der Behörde zu den Identitätsdaten, die IP-Adressen zuzuordnen sind, im Prinzip nicht vom Erfordernis einer vorherigen Kontrolle abhängt. Ein solcher Zugang allein zu dem Zweck, den Inhaber einer IP-Adresse zu identifizieren, stellt nämlich in der Regel keinen schweren Eingriff in die genannten Rechte dar.

Der Gerichtshof schließt jedoch nicht aus, dass in atypischen Situationen die Gefahr besteht, dass die Behörde in einem Verfahren wie dem im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Verfahren der abgestuften Reaktion genaue Schlüsse auf das Privatleben der betreffenden Person ziehen könnte, insbesondere wenn diese Person wiederholt oder in großem Umfang in Peer-to-Peer-Netzen Aktivitäten, die Urheberrechte oder verwandte Schutzrechte verletzen, im Zusammenhang mit geschützten Werken besonderer Arten entfaltet, durch die Informationen, unter Umständen sensibler Art, über das Privatleben dieser Person offenbar werden können.

Im vorliegenden Fall kann ein Inhaber einer IP-Adresse in besonderem Maß einer solchen Gefahr ausgesetzt sein, wenn die Behörde darüber zu entscheiden hat, ob sie die Staatsanwaltschaft mit seiner Verfolgung befasst. Die Intensität der Verletzung des Rechts auf Achtung des Privatlebens kann nämlich allmählich zunehmen, während das Verfahren der abgestuften Reaktion, das als sequenzieller Prozess abläuft, die verschiedenen Stufen durchläuft, aus denen es besteht. Der Zugang der zuständigen Behörde zu allen im Lauf der verschiedenen Stufen dieses Verfahrens zusammengetragenen Daten über die betreffende Person kann es ermöglichen, genaue Schlüsse auf ihr Privatleben zu ziehen. Deshalb muss die nationale Regelung eine vorherige Kontrolle vorsehen, die erfolgen muss, bevor die Behörde die Identitätsdaten mit einem solchen Datensatz verknüpfen kann und vor der etwaigen Versendung des Notifizierungsschreibens, mit dem festgestellt wird, dass diese Person Handlungen vorgenommen hat, die strafrechtlich verfolgt werden können. Die Kontrolle muss überdies die Wirksamkeit des Verfahrens der abgestuften Reaktion wahren, indem sie es insbesondere ermöglicht, Fälle einer etwaigen Wiederholung der fraglichen Zuwiderhandlung zu identifizieren. Zu diesem Zweck muss das Verfahren so organisiert und strukturiert sein, dass die Identitätsdaten einer Person, die den zuvor im Internet gesammelten IP-Adressen zuzuordnen sind, von den bei der zuständigen Behörde mit der Prüfung des Sachverhalts betrauten Personen nicht

automatisch mit Elementen verknüpft werden können, über die die Behörde bereits verfügt und die es ermöglichen könnten, genaue Schlüsse auf das Privatleben dieser Person zu ziehen.

Zum Gegenstand der vorherigen Kontrolle stellt der Gerichtshof ferner fest, dass in Fällen, in denen die betreffende Person im Verdacht steht, eine Zuwiderhandlung begangen zu haben, die zu den Straftaten im Allgemeinen gehört, das mit dieser Kontrolle betraute Gericht oder die mit ihr betraute unabhängige Verwaltungsstelle den Zugang verweigern muss, wenn er es der Behörde erlauben würde, genaue Schlüsse auf das Privatleben der betreffenden Person zu ziehen. Dagegen sollte in Fällen, in denen die betreffende Person im Verdacht steht, Delikte begangen zu haben, in denen der betreffende Mitgliedstaat die Beeinträchtigung eines Grundinteresses der Gesellschaft sieht und die er daher der schweren Kriminalität zurechnet, auch dann ein Zugang gewährt werden, wenn er es erlaubt, solche genauen Schlüsse zu ziehen.

Der Gerichtshof stellt zudem klar, dass eine vorherige Kontrolle in keinem Fall vollständig automatisiert sein kann, da eine solche Kontrolle bei strafrechtlichen Ermittlungen eine Abwägung zwischen den berechtigten Interessen im Zusammenhang mit der Bekämpfung der Kriminalität einerseits sowie der Achtung des Privatlebens und des Schutzes personenbezogener Daten andererseits erfordert. Diese Abwägung erfordert das Tätigwerden einer natürlichen Person, das umso notwendiger ist, als der automatisierte Ablauf und der große Umfang der in Rede stehenden Datenverarbeitung Gefahren für das Privatleben mit sich bringen.

Der Gerichtshof kommt daher zu dem Ergebnis, dass die Möglichkeit für die bei der Behörde mit der Prüfung des Sachverhalts betrauten Personen, Identitätsdaten einer Person, die einer IP-Adresse zuzuordnen sind, mit Dateien zu verknüpfen, die Elemente enthalten, denen sich der Titel geschützter Werke entnehmen lässt, deren Bereitstellung im Internet die Sammlung der IP-Adressen durch Einrichtungen der Rechteinhaber gerechtfertigt hat, in Fällen der erneuten Entfaltung einer Aktivität, mit der dieselbe Person Urheberrechte oder verwandte Schutzrechte verletzt, von einer Kontrolle durch ein Gericht oder eine unabhängige Verwaltungsstelle abhängig gemacht werden muss. Diese Kontrolle darf nicht vollständig automatisiert sein und muss vor einer solchen Verknüpfung erfolgen, da diese es in derartigen Fällen ermöglichen kann, genaue Schlüsse auf das Privatleben der Person zu ziehen, deren IP-Adresse für Aktivitäten genutzt wurde, die möglicherweise Urheberrechte oder verwandte Schutzrechte verletzen.

Viertens schließlich stellt der Gerichtshof fest, dass das von der Behörde verwendete Datenverarbeitungssystem in regelmäßigen Abständen einer Kontrolle durch eine unabhängige Stelle unterzogen werden muss, bei der es sich im Verhältnis zu dieser Behörde um einen Dritten handelt. Diese Kontrolle dient zur Überprüfung der Integrität des Systems, einschließlich wirksamer Garantien zum Schutz vor den Gefahren eines missbräuchlichen oder unberechtigten Zugangs zu den Daten und ihrer missbräuchlichen oder unberechtigten Nutzung, sowie seiner Wirksamkeit und Zuverlässigkeit bei der Aufdeckung etwaiger Verstöße.

In diesem Rahmen stellt der Gerichtshof fest, dass im vorliegenden Fall die automatisierte Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Behörde auf der Grundlage der Informationen über die von den Einrichtungen der Rechteinhaber festgestellten Nachahmungen eine Reihe falsch positiver Ergebnisse mit sich bringen kann sowie vor allem die Gefahr, dass eine potenziell sehr große Zahl von Daten Dritter zu missbräuchlichen oder unrechtmäßigen Zwecken zweckentfremdet wird; dies erklärt die Notwendigkeit einer solchen Kontrolle.

Außerdem fügt er hinzu, dass bei dieser Verarbeitung die besonderen Vorschriften zum Schutz personenbezogener Daten der Richtlinie 2016/680²⁴ eingehalten werden müssen. Im vorliegenden

²⁴ Richtlinie (EU) 2016/680 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung sowie zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2008/977/JI des Rates (ABl. 2016, L 119, S. 89).

Fall ist die Behörde, auch wenn sie im Rahmen des Verfahrens der abgestuften Reaktion nicht über eigene Entscheidungsbefugnisse verfügt, nämlich als eine an der Verhütung und Ermittlung von Straftaten beteiligte „Behörde“ einzustufen und fällt daher in den Anwendungsbereich dieser Richtlinie. Somit müssen die an einem solchen Verfahren beteiligten Personen in den Genuss einer Reihe durch die Richtlinie 2016/680 vorgeschriebener materieller und prozeduraler Garantien kommen, wobei es Sache des vorlegenden Gerichts ist, zu prüfen, ob sie in den nationalen Rechtsvorschriften vorgesehen sind.

**Urteil vom 30. April 2024 (Große Kammer), Procura della Repubblica presso il
Tribunale di Bolzano (C-178/22, [EU:C:2024:371](#))**

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Verarbeitung personenbezogener Daten im Bereich der elektronischen Kommunikation – Vertraulichkeit der Kommunikation – Betreiber elektronischer Kommunikationsdienste – Richtlinie 2002/58/EG – Art. 15 Abs. 1 – Art. 7, 8 und 11 sowie Art. 52 Abs. 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union – Von einer zuständigen nationalen Behörde zur Strafverfolgung von schweren Diebstählen beantragter Zugang zu diesen Daten – Definition des Begriffs ‚schwere Straftat‘, deren Verfolgung einen schweren Eingriff in Grundrechte rechtfertigen kann – Zuständigkeit der Mitgliedstaaten – Grundsatz der Verhältnismäßigkeit – Umfang der vorherigen gerichtlichen Kontrolle von Anträgen auf Zugang zu von Betreibern elektronischer Kommunikationsdienste auf Vorrat gespeicherten Daten“

Der vom Giudice delle indagini preliminari presso il Tribunale di Bolzano (Ermittlungsrichter beim Landesgericht Bozen, Italien) um Vorabentscheidung ersuchte Gerichtshof (Große Kammer) erläutert, wem es obliegt, den Begriff „schwere Straftat“ für die Anwendung von Art. 15 Abs. 1 der Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation²⁵ zu definieren. Zudem äußert er sich zum Umfang der vorherigen Kontrolle durch die nationalen Gerichte in Bezug auf Anträge auf Zugang zu den von Betreibern elektronischer Kommunikationsdienste auf Vorrat gespeicherten Daten.

Nach zwei Diebstählen von Mobiltelefonen leitete die Procura della Repubblica presso il Tribunale di Bolzano (Staatsanwaltschaft beim Landesgericht Bozen, Italien) zwei Strafverfahren gegen unbekannt wegen schweren Diebstahls ein. Zur Ermittlung der Täter dieser Diebstähle beantragte die Staatsanwaltschaft auf der Grundlage einer Bestimmung des nationalen Rechts²⁶ beim vorlegenden Gericht die Genehmigung, von den Telefongesellschaften die Telefonverbindungsdaten der gestohlenen Telefone zu erheben.

Da das vorlegende Gericht Zweifel hat, ob diese nationale Bestimmung, wonach eine Freiheitsstrafe im Höchstmaß von mindestens drei Jahren, mit der eine Straftat bedroht ist, die Übermittlung von Telefonverbindungsdaten an Behörden rechtfertigen kann, mit der Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation im Licht der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden: Charta) vereinbar ist, hat es den Gerichtshof um Auslegung dieser Richtlinie ersucht.

²⁵ Richtlinie 2002/58/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Juli 2002 über die Verarbeitung personenbezogener Daten und den Schutz der Privatsphäre in der elektronischen Kommunikation (Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation) (ABl. 2002, L 201, S. 37) in der durch die Richtlinie 2009/136/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2009 (ABl. 2009, L 337, S. 11) geänderten Fassung (im Folgenden: Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation).

²⁶ Das heißt Art. 132 Abs. 3 des Decreto legislativo n. 196 – Codice in materia di protezione dei dati personali, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento nazionale al regolamento (UE) n. 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (gesetzesvertretendes Dekret Nr. 196, Gesetzbuch über den Schutz personenbezogener Daten, mit Bestimmungen zur Anpassung des nationalen Rechts an die Verordnung [EU] 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG) vom 30. Juni 2003 (Supplemento ordinario zur GURI Nr. 174 vom 29. Juli 2003) in der auf den Ausgangsrechtsstreit anwendbaren Fassung.

Würdigung durch den Gerichtshof

Was als Erstes die Art des Eingriffs in die Grundrechte auf Achtung des Privatlebens und auf Schutz personenbezogener Daten²⁷ betrifft, der durch den Zugang zu Telefonverbindungsdaten verursacht wird, ist der Gerichtshof der Auffassung, dass dieser Eingriff als schwerer Eingriff eingestuft werden kann und ein solcher Zugang folglich nur im Kontext der Bekämpfung von schwerer Kriminalität gewährt werden kann. Der Gerichtshof stellt fest, dass für die Bewertung, ob ein schwerer Eingriff in die genannten Grundrechte vorliegt, der Umstand unerheblich ist, dass es sich bei den Daten, zu denen der Zugang beantragt wurde, nicht um die Daten der Eigentümer der in Rede stehenden Mobiltelefone handelt, sondern um die Daten der Personen, die diese Telefone nach deren mutmaßlichen Diebstählen benutzt haben. Aus der Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation²⁸ geht nämlich hervor, dass sich die grundsätzliche Verpflichtung, die Vertraulichkeit der elektronischen Kommunikation sowie die Vertraulichkeit der damit verbundenen Verkehrsdaten sicherzustellen, auf die Kommunikation der Nutzer des öffentlichen Kommunikationsnetzes bezieht. Der Ausdruck „Nutzer“ bezeichnet nach dieser Richtlinie eine natürliche Person, die einen öffentlich zugänglichen elektronischen Kommunikationsdienst nutzt, ohne diesen Dienst notwendigerweise abonniert zu haben.

Was als Zweites die Definition des Begriffs „schwere Straftat“ betrifft, weist der Gerichtshof darauf hin, dass das Strafrecht und die Regeln des Strafverfahrens, soweit die Union in diesem Bereich keine Rechtsvorschriften erlassen hat, in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fallen. Die Mitgliedstaaten müssen von dieser Zuständigkeit jedoch unter Wahrung des Unionsrechts Gebrauch machen.

Die Definition der Straftaten, der strafmildernden und -erschwerenden Umstände und der Sanktionen spiegelt sowohl die sozialen Gegebenheiten als auch die Rechtstraditionen wider, die nicht nur von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat, sondern auch im Lauf der Zeit variieren. Diesen Gegebenheiten und Traditionen kommt somit eine gewisse Bedeutung für die Entscheidung zu, welche Straftaten als schwere Straftaten angesehen werden.

Angesichts der Verteilung der Zuständigkeiten zwischen der Union und den Mitgliedstaaten und der erheblichen Unterschiede zwischen den nationalen Rechtssystemen im Bereich des Strafrechts ist die Definition „schwerer Straftaten“ deshalb Sache der Mitgliedstaaten.

Die von den Mitgliedstaaten vorgenommene Definition der „schweren Straftaten“ muss allerdings den Anforderungen entsprechen, die sich aus der Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation²⁹ im Licht der Charta³⁰ ergeben. Demnach dürfen die Mitgliedstaaten den Begriff „schwere Straftat“ und im weiteren Sinne den Begriff „schwere Kriminalität“ nicht dadurch verfälschen, dass sie Straftaten einbeziehen, bei denen es sich angesichts der vorherrschenden gesellschaftlichen Bedingungen in dem betreffenden Mitgliedstaat offensichtlich nicht um schwere Straftaten handelt. Vor allem im Hinblick auf eine Prüfung, dass keine solche Verfälschung vorliegt, ist es von wesentlicher Bedeutung, dass der Zugang der nationalen Behörden zu den auf Vorrat gespeicherten Daten, wenn er die Gefahr eines schweren Eingriffs in die Grundrechte birgt, einer vorherigen Kontrolle durch ein Gericht oder durch eine unabhängige Verwaltungsstelle unterworfen wird.

Als Drittes und Letztes stellt der Gerichtshof für die Beurteilung der Frage, ob die sich aus der nationalen Bestimmung ergebende Definition der „schweren Straftaten“ nicht zu weit geht, erstens

²⁷ Garantiert in den Art. 7 und 8 der Charta.

²⁸ Art. 5 Abs. 1 der Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation.

²⁹ Art. 15 Abs. 1 der Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation.

³⁰ Art. 7, 8 und 11 sowie Art. 52 Abs. 1 der Charta.

fest, dass sich eine Definition, wonach „schwere Straftaten“, für deren Verfolgung der Zugang gewährt werden kann, solche sind, für die die Freiheitsstrafe im Höchstmaß mindestens eine gesetzlich bestimmte Dauer beträgt, auf ein objektives Kriterium stützt.

Zweitens darf die im nationalen Recht vorgenommene Definition des Begriffs „schwere Straftaten“ nicht so weit sein, dass der Zugang zu diesen Daten eher zur Regel als zur Ausnahme wird. Sie kann daher nicht den Großteil der Straftaten erfassen, was der Fall wäre, wenn die Schwelle übermäßig niedrig angesetzt wäre. Eine Schwelle, die unter Bezugnahme auf eine Freiheitsstrafe im Höchstmaß von drei Jahren festgelegt wird, ist insoweit jedoch nicht als übermäßig niedrig anzusehen.

Da die Definition „schwerer Straftaten“ nicht unter Bezugnahme auf eine Mindeststrafe, sondern auf eine Höchststrafe festgelegt wird, schließt der Gerichtshof allerdings nicht aus, dass ein Zugang zu Daten, der einen schweren Eingriff in die Grundrechte darstellt, für die Verfolgung von Straftaten, die in Wirklichkeit nicht zur schweren Kriminalität gehören, beantragt werden kann.

Die Festlegung einer Schwelle, ab der die für die Ahndung einer Straftat vorgesehene Freiheitsstrafe im Höchstmaß es rechtfertigt, diese Straftat als schwere Straftat einzustufen, verstößt jedoch nicht zwangsläufig gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.

Dies gilt zum einen für die im Ausgangsverfahren in Rede stehende Bestimmung, da sie u. a. Fälle zu erfassen scheint, in denen der Zugang nicht als schwerer Eingriff eingestuft werden kann, da er sich nicht auf einen Satz von Daten bezieht, aus denen genaue Schlüsse auf das Privatleben der betroffenen Personen gezogen werden können.

Zum anderen müssen Gerichte bzw. unabhängige Verwaltungsstellen, die im Rahmen einer vorherigen Kontrolle tätig werden, befugt sein, diesen Zugang zu verweigern oder einzuschränken, wenn sie feststellen, dass es sich um einen schweren Eingriff in die Grundrechte handelt, und demgegenüber offensichtlich ist, dass die betreffende Straftat tatsächlich nicht zur schweren Kriminalität gehört.

Die mit dieser Kontrolle betrauten Gerichte oder Stellen müssen nämlich in der Lage sein, für einen gerechten Ausgleich zwischen den berechtigten Interessen, die sich aus den Erfordernissen strafrechtlicher Ermittlungen ergeben, und den Rechten auf Achtung des Privatlebens und auf Schutz personenbezogener Daten zu sorgen.

Insbesondere müssen diese Gerichte oder Stellen in der Lage sein, einen solchen Zugang auszuschließen, wenn er im Rahmen der Verfolgung einer Straftat begehrt wird, bei der es sich offensichtlich nicht um eine schwere Straftat handelt.

Der Gerichtshof schließt daraus, dass die Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation im Licht der Charta einer nationalen Bestimmung nicht entgegensteht, die ein nationales Gericht verpflichtet, den Zugang zu einem Satz von Verkehrs- oder Standortdaten zu genehmigen, wenn dieser Zugang zum Zweck der Ermittlung von Straftaten beantragt wird, die mit einer Freiheitsstrafe im Höchstmaß von mindestens drei Jahren bedroht sind, vorausgesetzt allerdings, dass dieses Gericht befugt ist, den Zugang zu verweigern, wenn er im Rahmen von Ermittlungen zu einer Straftat begehrt wird, bei der es sich angesichts der im betreffenden Mitgliedstaat vorherrschenden gesellschaftlichen Bedingungen offensichtlich nicht um eine schwere Straftat handelt.

**Urteil vom 4. Oktober 2024 (Große Kammer), Bezirkshauptmannschaft
Landeck (Versuchter Zugang zu auf einem Mobiltelefon gespeicherten
personenbezogenen Daten) (C-548/21, [EU:C:2024:830](#))**

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten – Richtlinie (EU) 2016/680 – Art. 3 Nr. 2 – Begriff ‚Verarbeitung‘ – Art. 4 – Grundsätze für die Verarbeitung personenbezogener Daten – Art. 4 Abs. 1 Buchst. c – Grundsatz der ‚Datenminimierung‘ – Art. 7, 8 und 47 sowie Art. 52 Abs. 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union – Erfordernis, dass eine Einschränkung der Ausübung eines Grundrechts ‚gesetzlich vorgesehen‘ sein muss – Verhältnismäßigkeit – Beurteilung der Verhältnismäßigkeit anhand aller relevanten Gesichtspunkte – Vorherige Kontrolle durch ein Gericht oder eine unabhängige Verwaltungsbehörde – Art. 13 – Der betroffenen Person zur Verfügung zu stellende oder zu erteilende Informationen – Grenzen – Art. 54 – Recht auf wirksamen gerichtlichen Rechtsbehelf gegen Verantwortliche oder Auftragsverarbeiter – Polizeiliche Ermittlungen im Bereich des Handels mit Suchtmitteln – Versuch der Polizeibehörden, ein Mobiltelefon zu entsperren, um für die Zwecke dieser Ermittlungen Zugang zu den darauf gespeicherten Daten zu erlangen“

Die mit einem Vorabentscheidungsersuchen des Landesverwaltungsgerichts Tirol (Österreich) befasste Große Kammer des Gerichtshofs präzisiert zum einen die Voraussetzungen, unter denen die zuständigen Behörden angesichts der Richtlinie 2016/680³¹ zum Zweck der Verhütung, Ermittlung, Feststellung und Verfolgung von Straftaten im Allgemeinen Zugang zu den auf einem Mobiltelefon gespeicherten Daten erlangen können. Zum anderen bestätigt sie, dass die betroffene Person das Recht hat, über die Gründe informiert zu werden, auf denen die Gestattung des Zugriffs auf solche Daten beruht, sobald die Übermittlung dieser Informationen die diesen Behörden obliegenden Aufgaben nicht mehr beeinträchtigen kann.

Am 23. Februar 2021 beschlagnahmten österreichische Zollbeamte im Zuge einer Suchtmittelkontrolle ein an CG adressiertes Paket, in dem sich 85 g Cannabiskraut befanden. Das Paket wurde sodann den österreichischen Polizeibehörden zur Prüfung übermittelt. Am 6. März 2021 nahmen zwei Polizeibeamte im Rahmen polizeilicher Ermittlungen im Bereich des Handels mit Suchtmitteln eine Durchsuchung der Wohnung von CG vor und befragten ihn zum Absender des Pakets. Da CG es ablehnte, den Polizeibeamten Einsicht in die Verbindungsdaten seines Mobiltelefons zu gewähren, stellten die Polizeibeamten das Mobiltelefon sicher.

In der Folge versuchten verschiedene Polizeibeamte mehrmals, das Mobiltelefon von CG zu entsperren. Sowohl für die Sicherstellung des Telefons als auch für die späteren Versuche seiner Auswertung durch die Polizeibeamten lag keine Genehmigung der Staatsanwaltschaft oder eines Richters vor.

Am 31. März 2021 erhob CG beim vorlegenden Gericht Beschwerde gegen die Sicherstellung seines Mobiltelefons, das ihm am 20. April 2021 zurückgegeben wurde. CG wurde nicht unverzüglich über die Versuche der Auswertung seines Telefons informiert und erlangte davon erst im Rahmen des beim vorlegenden Gericht anhängigen Verfahrens Kenntnis.

³¹ Richtlinie (EU) 2016/680 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung sowie zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2008/977/JI des Rates (ABl. 2016, L 119, S. 89).

In diesem Kontext möchte das vorlegende Gericht wissen, ob ein umfassender und unkontrollierter Zugang zu allen auf einem Mobiltelefon gespeicherten Daten angesichts der Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation³² einen Eingriff in Grundrechte³³ darstellt, der so schwer ist, dass dieser Zugang auf die Bekämpfung schwerer Straftaten beschränkt werden muss. Ferner möchte es wissen, ob die Richtlinie³⁴ einer nationalen Regelung entgegensteht, wonach sich die Kriminalpolizei im Zuge eines strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens ohne Genehmigung eines Gerichts oder einer unabhängigen Verwaltungsstelle einen umfassenden und unkontrollierten Zugang zu allen auf einem Mobiltelefon gespeicherten Daten verschaffen kann, und ob diese nationale Regelung, nach der die Polizeibehörden nicht verpflichtet sind, den Eigentümer eines Mobiltelefons über Maßnahmen zu dessen digitaler Auswertung zu informieren, mit dem Recht auf einen wirksamen gerichtlichen Rechtsbehelf vereinbar ist.

Würdigung durch den Gerichtshof

Zunächst stellt der Gerichtshof fest, dass ein unmittelbar von den Polizeibehörden, ohne Tätigwerden eines Anbieters elektronischer Kommunikationsdienste, unternommener Versuch, Zugang zu auf einem Mobiltelefon gespeicherten personenbezogenen Daten zu erlangen, wie es bei CG der Fall war, nicht in den Geltungsbereich der Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation fällt.

Ein solcher Zugriffsversuch fällt in den Anwendungsbereich der Richtlinie 2016/680. Der Unionsgesetzgeber wollte den Ausdruck „Verarbeitung“³⁵ weit fassen, so dass Polizeibehörden, die ein Telefon sicherstellen und versuchen, darauf gespeicherte personenbezogene Daten auszulesen oder abzufragen, eine „Verarbeitung“ vornehmen, auch wenn es ihnen aus technischen Gründen nicht gelingen sollte, auf diese Daten zuzugreifen. Die Wirksamkeit des Grundsatzes der Zweckbindung³⁶ setzt nämlich zwingend voraus, dass der Zweck der Datenerhebung schon dann ermittelt wird, wenn die zuständigen Behörden versuchen, auf personenbezogene Daten zuzugreifen, da ein solcher Versuch, wenn er erfolgreich ist, es ihnen u. a. ermöglichen kann, die fraglichen Daten unverzüglich zu erheben, auszulesen oder abzufragen. Könnte ein solcher Versuch nicht als „Verarbeitung“ der Daten eingestuft werden, würde das hohe Schutzniveau für personenbezogene Daten natürlicher Personen in Frage gestellt. Desgleichen würde, wenn die Anwendbarkeit der Richtlinie 2016/680 vom Erfolg des Zugriffsversuchs auf personenbezogene Daten, die auf einem Mobiltelefon gespeichert sind, abhinge, sowohl für die zuständigen nationalen Behörden als auch für die Rechtsunterworfenen eine mit dem Grundsatz der Rechtssicherheit unvereinbare Unsicherheit geschaffen.

Sodann prüft der Gerichtshof, ob der Grundsatz der „Datenminimierung“³⁷ als Ausdruck des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit einer nationalen Regelung entgegensteht, die den zuständigen Behörden die Möglichkeit gibt, zum Zweck der Verhütung, Ermittlung, Feststellung und Verfolgung

³² Genauer gesagt von Art. 15 Abs. 1 der Richtlinie 2002/58/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Juli 2002 über die Verarbeitung personenbezogener Daten und den Schutz der Privatsphäre in der elektronischen Kommunikation (Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation) (ABl. 2002, L 201, S. 37) in der durch die Richtlinie 2009/136/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2009 (ABl. 2009, L 337, S. 11) geänderten Fassung (im Folgenden: Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation).

³³ Verankert in den Art. 7 und 8 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden: Charta).

³⁴ Genauer gesagt Art. 15 Abs. 1 der Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation.

³⁵ Nach Art. 3 Nr. 2 der Richtlinie 2016/680 bezeichnet der Ausdruck „Verarbeitung“ „jeden mit oder ohne Hilfe automatisierter Verfahren ausgeführten Vorgang oder jede solche Vorgangsreihe im Zusammenhang mit personenbezogenen Daten ...“.

³⁶ Art. 4 Abs. 1 Buchst. b der Richtlinie 2016/680.

³⁷ Verankert in Art. 4 Abs. 1 Buchst. c der Richtlinie 2016/680, wonach die Mitgliedstaaten vorsehen müssen, dass personenbezogene Daten dem Verarbeitungszweck entsprechen, maßgeblich und in Bezug auf die Zwecke, für die sie verarbeitet werden, nicht übermäßig sind.

von Straftaten im Allgemeinen auf die auf einem Mobiltelefon gespeicherten Daten zuzugreifen, ohne die Ausübung dieser Möglichkeit einer vorherigen Kontrolle durch ein Gericht oder eine unabhängige Verwaltungsstelle zu unterwerfen. Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass bei Einschränkungen der Grundrechte im Bereich des Privat- und Familienlebens und des Schutzes personenbezogener Daten³⁸ der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gewahrt werden muss und dass sie nur vorgenommen werden dürfen, wenn sie erforderlich sind und von der Union anerkannten dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzungen tatsächlich entsprechen. Bei einer Verarbeitung personenbezogener Daten im Rahmen polizeilicher Ermittlungen zur Ahndung einer Straftat – wie einem Versuch, auf die auf einem Mobiltelefon gespeicherten Daten zuzugreifen – ist grundsätzlich davon auszugehen, dass sie einer von der Union anerkannten dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzung tatsächlich entspricht. Die Verhältnismäßigkeit von Einschränkungen der Ausübung der Grundrechte im Bereich der Achtung des Privatlebens und des Schutzes personenbezogener Daten, die sich aus einer solchen Verarbeitung ergeben, impliziert aber eine Gewichtung aller relevanten Gesichtspunkte des Einzelfalls.

Dabei ist erstens zur Schwere einer Einschränkung dieser Grundrechte durch eine Regelung, die es den zuständigen Polizeibehörden ermöglicht, ohne vorherige Genehmigung auf die auf einem Mobiltelefon gespeicherten Daten zuzugreifen, festzustellen, dass sich ein solcher Zugang, je nachdem, welche Inhalte sich auf dem in Rede stehenden Mobiltelefon befinden und welche Entscheidungen die Polizeibehörden treffen, auf eine sehr breite Palette von Daten erstrecken und somit sehr genaue Schlüsse auf das Privatleben der betroffenen Person zulassen kann. Daher ist ein solcher Eingriff in die Grundrechte im Bereich der Achtung des Privatlebens und des Schutzes personenbezogener Daten als schwerwiegend oder sogar besonders schwerwiegend einzustufen.

Zweitens stellt die Schwere der Straftat, die Gegenstand der Ermittlungen ist, einen zentralen Aspekt bei der Prüfung der Verhältnismäßigkeit des schwerwiegenden Eingriffs dar, um den es sich beim Zugang zu den auf einem Mobiltelefon gespeicherten personenbezogenen Daten handelt. Falls nur die Bekämpfung schwerer Kriminalität den Zugang zu solchen Daten rechtfertigen könnte, würden jedoch die Ermittlungsbefugnisse der zuständigen Behörden bei Straftaten im Allgemeinen eingeschränkt; dies würde den Besonderheiten der von diesen Behörden wahrgenommenen Aufgaben nicht gerecht und wäre dem Ziel der Vervollständigung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in der Union abträglich. Um dem Erfordernis zu genügen, dass jede Einschränkung der Ausübung eines Grundrechts „gesetzlich vorgesehen“ sein muss³⁹, muss der nationale Gesetzgeber allerdings die zu berücksichtigenden Gesichtspunkte, insbesondere die Art oder die Kategorien der betreffenden Straftaten, hinreichend präzise definieren.

Drittens muss, um die Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit sicherzustellen, der Zugang der zuständigen nationalen Behörden zu personenbezogenen Daten, wenn er die Gefahr eines schwerwiegenden oder sogar besonders schwerwiegenden Eingriffs in die Grundrechte der betroffenen Person mit sich bringt, von einer vorherigen Kontrolle durch ein Gericht oder eine unabhängige Verwaltungsstelle abhängig gemacht werden. Diese Kontrolle muss jedem Zugriffsversuch auf die betreffenden Daten vorausgehen, außer in hinreichend begründeten Eilfällen, in denen die Kontrolle kurzfristig erfolgen muss. Im Rahmen dieser Kontrolle müssen Gerichte oder unabhängige Verwaltungsstellen befugt sein, einen in den Anwendungsbereich der Richtlinie 2016/680 fallenden Zugangsantrag ganz oder teilweise abzulehnen, wenn sie feststellen, dass der mit dem Zugang verbundene Eingriff in die Grundrechte unverhältnismäßig wäre. Im vorliegenden Fall muss der Zugang zu den auf einem Mobiltelefon gespeicherten Daten durch die zuständigen Polizeibehörden verweigert oder eingeschränkt werden, wenn unter Berücksichtigung der Schwere der Straftat und der Erfordernisse der Untersuchung ein Zugang zum Inhalt der Kommunikationen oder zu sensiblen Daten nicht gerechtfertigt erscheint.

³⁸ Art. 7 und 8 der Charta.

³⁹ Art. 52 Abs. 1 der Charta.

Daraus zieht der Gerichtshof den Schluss, dass der Grundsatz der Datenminimierung im Licht der Rechte auf Schutz personenbezogener Daten und auf Achtung des Privatlebens einer nationalen Regelung, die den zuständigen Behörden die Möglichkeit gibt, zum Zweck der Verhütung, Ermittlung, Feststellung und Verfolgung von Straftaten im Allgemeinen auf die auf einem Mobiltelefon gespeicherten Daten zuzugreifen, nicht entgegensteht. Ein solcher Zugang ist jedoch nur zulässig, wenn das Legalitätsprinzip und der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gewahrt werden und wenn die Ausübung des Rechts auf Zugang zu solchen Daten einer vorherigen Kontrolle durch ein Gericht oder eine unabhängige Verwaltungsstelle unterliegt.

Schließlich äußert sich der Gerichtshof zu der Frage, ob CG von den Zugriffsversuchen auf die auf seinem Mobiltelefon gespeicherten Daten hätte in Kenntnis gesetzt werden müssen⁴⁰. Hierzu stellt er fest, dass die zuständigen nationalen Behörden, denen von einem Gericht oder einer unabhängigen Verwaltungsstelle der Zugang zu gespeicherten Daten gestattet wurde, die betroffenen Personen über die Gründe, auf denen die Gestattung beruht, informieren müssen, sobald dies die von diesen Behörden durchgeführten Ermittlungen nicht mehr beeinträchtigen kann. Ferner müssen die Behörden den betroffenen Personen sämtliche in der Richtlinie 2016/680 genannten Informationen⁴¹ zur Verfügung stellen, damit diese Personen u. a. ihr Recht auf Einlegung eines wirksamen Rechtsbehelfs⁴² ausüben können. Eine nationale Regelung, die generell jeden Anspruch auf Erlangung solcher Informationen ausschliesse, wäre daher nicht mit dem Unionsrecht vereinbar. Im vorliegenden Fall hätte CG vorab von den Zugriffsversuchen auf die auf seinem Mobiltelefon gespeicherten Daten in Kenntnis gesetzt werden müssen. Da das Mobiltelefon von CG bereits sichergestellt worden war, als die Polizeibehörden versuchten, es zu entsperren, ist nämlich nicht ersichtlich, dass seine Unterrichtung über die Zugriffsversuche geeignet gewesen wäre, die Ermittlungen zu beeinträchtigen. Der Gerichtshof kommt deshalb zu dem Ergebnis, dass die Bestimmungen der Richtlinie 2016/680 im Licht der Charta⁴³ einer nationalen Regelung entgegenstehen, die es den zuständigen Behörden gestattet, auf Daten zuzugreifen, die auf einem Mobiltelefon gespeichert sind, ohne die betroffene Person über die Gründe, auf denen die von einem Gericht oder einer unabhängigen Verwaltungsstelle erteilte Gestattung des Zugriffs auf solche Daten beruht, zu informieren, sobald die Übermittlung dieser Informationen die den Behörden obliegenden Aufgaben nicht mehr beeinträchtigen kann.

⁴⁰ Art. 47 der Charta.

⁴¹ Aufgeführt in Art. 13 Abs. 1 der Richtlinie 2016/680.

⁴² Art. 54 der Richtlinie 2016/680.

⁴³ Genauer gesagt die Art. 13 und 54 der Richtlinie 2016/680 im Licht von Art. 47 und Art. 52 Abs. 1 der Charta.

2. Biometrische und genetische Daten

Urteil vom 30. Januar 2024 (Große Kammer), Direktor na Glavna direktsia „Natsionalna politisia“ pri MVR – Sofia (C-118/22, [EU:C:2024:97](#))

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten zum Zweck der Bekämpfung von Straftaten – Richtlinie (EU) 2016/680 – Art. 4 Abs. 1 Buchst. c und e – Datenminimierung – Beschränkung der Speicherung – Art. 5 – Angemessene Fristen für die Löschung oder regelmäßige Überprüfung der Notwendigkeit der Speicherung – Art. 10 – Verarbeitung biometrischer und genetischer Daten – Unbedingte Erforderlichkeit – Art. 16 Abs. 2 und 3 – Recht auf Löschung – Einschränkung der Verarbeitung – Art. 52 Abs. 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union – Rechtskräftig verurteilte und später rehabilitierte natürliche Person – Frist für die Datenspeicherung bis zum Tod – Kein Recht auf Löschung oder Einschränkung der Verarbeitung – Verhältnismäßigkeit“

Die Große Kammer des Gerichtshofs, die mit einem Vorabentscheidungsersuchen des Varhoven administrativen sad (Oberstes Verwaltungsgericht, Bulgarien) befasst wurde, äußert sich im Hinblick auf die Richtlinie 2016/680⁴⁴ zu den zeitlichen Grenzen der Speicherung der personenbezogenen Daten von rechtskräftig strafrechtlich verurteilten Personen zum Zweck der Bekämpfung von Straftaten.

NG wurde im Rahmen eines Ermittlungsverfahrens wegen falscher Zeugenaussage polizeilich registriert. Am Ende dieses Verfahrens wurde Anklage gegen ihn erhoben, er wurde sodann dieser Straftat für schuldig befunden und zu einer Bewährungsstrafe von einem Jahr verurteilt. Nach Verbüßung dieser Strafe wurde er rehabilitiert.

Auf der Grundlage dieser Rehabilitierung stellte NG einen Antrag auf Streichung seiner polizeilichen Registrierung. Dieser Antrag wurde mit der Begründung abgelehnt, dass eine rechtskräftige strafrechtliche Verurteilung, auch im Fall der Rehabilitierung, nicht zu den im nationalen Recht abschließend aufgezählten Gründen für eine solche Streichung gehöre. Nachdem die von NG gegen diesen Bescheid erhobene Klage abgewiesen worden war, legte NG beim vorlegenden Gericht ein Rechtsmittel ein und machte geltend, aus der Richtlinie 2016/680 ergebe sich, dass die Speicherung personenbezogener Daten nicht von unbeschränkter Dauer sein dürfe. Nach Ansicht von NG ist dies aber *de facto* der Fall, wenn die betroffene Person, nachdem sie ihre Strafe verbüßt habe und rehabilitiert worden sei, niemals die Löschung solcher Daten erwirken könne, die im Zusammenhang mit der Straftat erhoben worden seien, derentwegen sie rechtskräftig verurteilt worden sei.

Vor diesem Hintergrund wurde der Gerichtshof im Wege eines Vorabentscheidungsersuchens mit der Frage befasst, ob die Richtlinie 2016/680⁴⁵ im Licht der Art. 7 und 8 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union⁴⁶ dahin auszulegen ist, dass er nationalen Rechtsvorschriften entgegensteht, die vorsehen, dass die Polizeibehörden zum Zweck der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung personenbezogene und insbesondere biometrische und genetische Daten, die wegen einer vorsätzlichen Officialstraftat rechtskräftig verurteilte Personen betreffen, speichern, und zwar bis zum Tod der betroffenen Person und auch im

⁴⁴ Richtlinie (EU) 2016/680 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung sowie zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2008/977/JI des Rates (ABl. 2016, L 119, S. 89).

⁴⁵ Insbesondere Art. 4 Abs. 1 Buchst. c und e der Richtlinie 2016/680 in Verbindung mit den Art. 5 und 10, Art. 13 Abs. 2 Buchst. b sowie Art. 16 Abs. 2 und 3 dieser Richtlinie.

⁴⁶ In den Art. 7 und 8 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union ist das Recht auf Achtung des Familien- und Privatlebens bzw. das Recht auf Schutz personenbezogener Daten verankert.

Fall ihrer Rehabilitierung, ohne ihr das Recht auf Löschung dieser Daten oder gegebenenfalls auf Einschränkung von deren Verarbeitung zuzuerkennen.

In seinem Urteil bejaht der Gerichtshof diese Frage.

Würdigung durch den Gerichtshof

In einem ersten Schritt weist der Gerichtshof darauf hin, dass die Richtlinie 2016/680 einen allgemeinen Rahmen festlegt, der u. a. gewährleisten kann, dass die Speicherung personenbezogener Daten und insbesondere deren Dauer auf das beschränkt werden, was sich im Hinblick auf die Zwecke, für die diese Daten gespeichert werden, als erforderlich erweist, wobei es den Mitgliedstaaten allerdings überlassen bleibt, unter Beachtung dieses Rahmens die konkreten Situationen, in denen der Schutz der Grundrechte der betroffenen Person die Löschung dieser Daten erfordert, und den Zeitpunkt zu bestimmen, zu dem diese Löschung zu erfolgen hat. Demgegenüber verlangt diese Richtlinie nicht, dass die Mitgliedstaaten absolute zeitliche Grenzen für die Speicherung personenbezogener Daten vorsehen, bei deren Überschreitung diese Daten automatisch gelöscht werden müssten.

Des Weiteren stellt zuvörderst Art. 4 Abs. 1 Buchst. c der Richtlinie 2016/680 den Grundsatz der „Datenminimierung“ auf, wonach die Mitgliedstaaten vorsehen müssen, dass personenbezogene Daten dem Verarbeitungszweck entsprechen, maßgeblich und in Bezug auf die Zwecke, für die sie verarbeitet werden, nicht übermäßig sind. Zudem müssen die Mitgliedstaaten nach Art. 4 Abs. 1 Buchst. e dieser Richtlinie vorsehen, dass diese Daten nicht länger, als es für die Zwecke, für die sie verarbeitet werden, erforderlich ist, in einer Form gespeichert werden, die die Identifizierung der betroffenen Personen ermöglicht. In diesem Rahmen verpflichtet Art. 5 dieser Richtlinie die Mitgliedstaaten, für die Löschung personenbezogener Daten oder die regelmäßige Überprüfung der Notwendigkeit der Speicherung solcher Daten angemessene Fristen vorzusehen. Für die „Angemessenheit“ dieser Fristen ist jedoch jedenfalls erforderlich, dass sie die Löschung der betreffenden Daten ermöglichen, wenn ihre Speicherung im Hinblick auf die Zwecke, die die Verarbeitung gerechtfertigt haben, nicht mehr erforderlich ist.

Sodann erlaubt Art. 10 der Richtlinie 2016/680, der die Verarbeitung besonderer Kategorien personenbezogener Daten, insbesondere biometrischer und genetischer Daten, regelt, die Verarbeitung solcher Daten nur, „wenn sie unbedingt erforderlich ist“.

Schließlich begründet Art. 16 Abs. 2 der Richtlinie 2016/680 ein Recht auf Löschung von personenbezogenen Daten, wenn die Verarbeitung gegen die nach dieser Richtlinie⁴⁷ erlassenen Vorschriften verstößt oder wenn diese Daten zur Erfüllung einer rechtlichen Verpflichtung gelöscht werden müssen, der der Verantwortliche unterliegt⁴⁸. Daraus ergibt sich, dass dieses Recht auf Löschung insbesondere dann ausgeübt werden kann, wenn die Speicherung der betreffenden Daten für die Zwecke ihrer Verarbeitung nicht oder nicht mehr erforderlich ist oder wenn diese Löschung erforderlich ist, um die hierfür vom nationalen Recht festgelegte Frist einzuhalten.

In einem zweiten Schritt weist der Gerichtshof darauf hin, dass im vorliegenden Fall die im Polizeiregister enthaltenen personenbezogenen Daten, die Personen betreffen, die wegen einer vorsätzlichen Officialstraftat strafrechtlich verfolgt werden, nur für operative Ermittlungen und insbesondere zum Abgleich mit anderen Daten gespeichert werden, die bei Ermittlungen wegen anderer Straftaten erhoben wurden. Insoweit ist indessen der Begriff „vorsätzliche Officialstraftat“

⁴⁷ Insbesondere ihre Art. 4, 8 oder 10.

⁴⁸ Gemäß Art. 16 Abs. 3 der Richtlinie 2016/680 muss das nationale Recht jedoch vorsehen, dass der Verantwortliche die Verarbeitung dieser Daten einschränkt, anstatt sie zu löschen, wenn die betroffene Person die Richtigkeit der personenbezogenen Daten bestreitet und die Richtigkeit oder Unrichtigkeit nicht festgestellt werden kann oder wenn die personenbezogenen Daten zu Beweis Zwecken weiter aufbewahrt werden müssen.

besonders allgemein gehalten und kann auf eine große Zahl von Straftaten unabhängig von ihrer Art und Schwere angewendet werden. Nicht bei allen Personen, die rechtskräftig wegen einer solchen Straftat verurteilt worden sind, ist das Risiko gleich hoch, in andere Straftaten verwickelt zu werden, was eine einheitliche Dauer der Speicherung der sie betreffenden Daten rechtfertigen würde. Somit rechtfertigt in bestimmten Fällen die von der verurteilten Person ausgehende Gefahr in Anbetracht von Faktoren wie Art und Schwere der begangenen Straftat oder fehlender Rückfälligkeit es nicht notwendigerweise, dass die sie betreffenden Daten bis zu ihrem Tod in dem hierfür vorgesehenen nationalen Polizeiregister belassen werden, weshalb kein notwendiger Zusammenhang mehr zwischen den gespeicherten Daten und dem verfolgten Ziel besteht. In solchen Fällen steht ihre Speicherung daher nicht im Einklang mit dem Grundsatz der Datenminimierung und überschreitet die für die Zwecke, für die sie verarbeitet werden, erforderliche Dauer.

Soweit die Speicherung personenbezogener Daten im fraglichen Polizeiregister biometrische und genetische Daten umfasst, stellt der Gerichtshof klar, dass die Speicherung solcher Daten von Personen, die bereits rechtskräftig strafrechtlich verurteilt wurden, auch bis zum Tod dieser Personen, zwar unbedingt erforderlich⁴⁹ sein kann, insbesondere um zu überprüfen, ob sie möglicherweise in andere Straftaten verwickelt sind, und so jene zu verfolgen und zu verurteilen, die sie begangen haben. Davon, dass die Speicherung solcher Daten einer solchen Anforderung genügt, kann jedoch lediglich dann ausgegangen werden, wenn sie Art und Schwere der Straftat, die zur rechtskräftigen strafrechtlichen Verurteilung geführt hat, oder andere Umstände wie etwa den besonderen Kontext, in dem diese Straftat begangen wurde, ihren etwaigen Zusammenhang mit anderen laufenden Verfahren oder aber den früheren Lebenswandel oder das Profil der verurteilten Person berücksichtigt. Wenn, wie im nationalen Recht im Ausgangsverfahren vorgesehen, die im Polizeiregister eingetragenen biometrischen und genetischen Daten der betreffenden Personen im Fall ihrer rechtskräftigen strafrechtlichen Verurteilung bis zum Zeitpunkt des Todes dieser Personen gespeichert werden, greift daher der Anwendungsbereich dieser Speicherung im Hinblick auf die Zwecke, für die diese Daten verarbeitet werden, übermäßig weit.

Was schließlich zum einen die Verpflichtung betrifft, die Festlegung angemessener Fristen vorzusehen⁵⁰, kann eine Frist, insbesondere was die Speicherung der biometrischen und genetischen Daten jeder Person betrifft, die wegen einer vorsätzlichen Officialstraftat rechtskräftig verurteilt wurde, nur dann als „angemessen“ angesehen werden, wenn sie die relevanten Umstände berücksichtigt, die eine solche Dauer der Speicherung erforderlich machen. Folglich kann, auch wenn die Bezugnahme auf den Eintritt des Todes der betreffenden Person eine „Frist“ für die Löschung der gespeicherten Daten darstellen kann, eine solche Frist nur unter besonderen Umständen, die sie gebührend rechtfertigen, als „angemessen“ angesehen werden. Dies ist jedoch offensichtlich nicht der Fall, wenn sie allgemein und unterschiedslos auf jede rechtskräftig verurteilte Person anwendbar ist. Zwar bleibt es den Mitgliedstaaten überlassen, zu entscheiden, ob Fristen für die Löschung dieser Daten oder die regelmäßige Überprüfung der Notwendigkeit ihrer Speicherung vorzusehen sind⁵¹. Hingegen ist es für die „Angemessenheit“ der Fristen für eine solche regelmäßige Überprüfung erforderlich, dass sie es ermöglichen, letztlich die in Rede stehenden Daten zu löschen, wenn ihre Speicherung nicht mehr notwendig ist. Einem solchen Erfordernis wird aber nicht entsprochen, wenn der einzige Fall, in dem eine solche Löschung vorgesehen ist, im Eintritt des Todes der betreffenden Person liegt.

Da zum anderen die Bestimmungen der Richtlinie 2016/680 Garantien in Bezug auf die Voraussetzungen für das Recht auf Löschung und das Recht auf Einschränkung der Verarbeitung vorsehen, stehen diese Bestimmungen auch nationalen Rechtsvorschriften entgegen, die es einer

⁴⁹ Vgl. Art. 10 der Richtlinie 2016/680.

⁵⁰ Vgl. Art. 5 der Richtlinie 2016/680.

⁵¹ Vgl. Art. 5 der Richtlinie 2016/680.

wegen einer vorsätzlich begangenen Officialstraftat rechtskräftig verurteilten Person nicht ermöglichen, diese Rechte auszuüben.

3. Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO)

a. Anwendungsbereich

Urteil vom 16. Januar 2024 (Große Kammer), Österreichische Datenschutzbehörde (C-33/22, [EU:C:2024:46](#))

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten – Art. 16 AEUV – Verordnung (EU) 2016/679 – Art. 2 Abs. 2 Buchst. a – Anwendungsbereich – Ausnahmen – Tätigkeiten, die nicht in den Anwendungsbereich des Unionsrechts fallen – Art. 4 Abs. 2 EUV – Die nationale Sicherheit betreffende Tätigkeiten – Vom Parlament eines Mitgliedstaats eingesetzter Untersuchungsausschuss – Art. 23 Abs. 1 Buchst. a und h, Art. 51 und Art. 55 der Verordnung (EU) 2016/679 – Zuständigkeit der Datenschutz-Aufsichtsbehörde – Art. 77 – Recht auf Beschwerde bei einer Aufsichtsbehörde – Unmittelbare Wirkung“

Der Gerichtshof (Große Kammer), der im Wege der Vorabentscheidung vom Verwaltungsgerichtshof (Österreich) angerufen wurde, entscheidet, dass die Tätigkeit eines parlamentarischen Untersuchungsausschusses nicht von der Anwendung der DSGVO⁵² ausgenommen ist.

Zur Untersuchung einer möglichen politischen Einflussnahme auf das Bundesamt für Verfassungsschutz und Terrorismusbekämpfung (Österreich)⁵³ setzte der Nationalrat (Österreich) einen Untersuchungsausschuss (im Folgenden: BVT-Untersuchungsausschuss) ein. WK wurde von diesem Untersuchungsausschuss als Auskunftsperson befragt. WK wurde von diesem Untersuchungsausschuss als Auskunftsperson befragt. Obwohl er eine Anonymisierung beantragt hatte, wurde auf der Webseite des Österreichischen Parlaments das Protokoll seiner Befragung unter vollständiger Nennung seines Vor- und Familiennamens veröffentlicht. WK machte geltend, dass die Preisgabe seiner Identität gegen die DSGVO und gegen österreichisches Recht⁵⁴ verstoße und erhob eine Beschwerde bei der Österreichischen Datenschutzbehörde (im Folgenden: Datenschutzbehörde). Mit Bescheid vom 18. September 2019 erklärte sich die Datenschutzbehörde für eine Entscheidung über die Beschwerde unzuständig und führte aus, dass der Grundsatz der Gewaltenteilung ausschließe, dass sie als Organ der Verwaltung die Tätigkeit des BVT-Untersuchungsausschusses kontrolliere, der der Gesetzgebung zuzurechnen sei.

Im Anschluss an das Erkenntnis des Bundesverwaltungsgerichts (Österreich), mit dem der von WK erhobene Beschwerde stattgegeben und der Bescheid der Datenschutzbehörde aufgehoben wurde, rief die Datenschutzbehörde im Wege einer Revision gegen das Erkenntnis des Bundesverwaltungsgerichts den Verwaltungsgerichtshof an.

In diesem Zusammenhang möchte das vorlegende Gericht vom Gerichtshof wissen, ob die Tätigkeiten eines vom Parlament eines Mitgliedstaats eingesetzten Untersuchungsausschusses in den Anwendungsbereich der DSGVO fallen und ob diese Verordnung anwendbar ist, wenn die fraglichen

⁵² Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung) (ABl. 2016, L 119, S. 1, im Folgenden: DSGVO).

⁵³ Seit 1. Dezember 2021 „Direktion Staatsschutz und Nachrichtendienst“ (Österreich).

⁵⁴ Art. 1 des Datenschutzgesetzes vom 17. August 1999 (BGBl. I 165/1999).

Tätigkeiten den Schutz der nationalen Sicherheit betreffen. Außerdem hat es den Gerichtshof ersucht, sich dazu zu äußern, ob die DSGVO einer nationalen Aufsichtsbehörde wie der Datenschutzbehörde die Zuständigkeit für die Entscheidung über Beschwerden betreffend Verarbeitungen personenbezogener Daten überträgt, die von einem Untersuchungsausschuss im Rahmen seiner Tätigkeiten vorgenommen werden.

Würdigung durch den Gerichtshof

Als Erstes weist der Gerichtshof darauf hin, dass mit Art. 2 Abs. 2 Buchst. a DSGVO, der vorsieht, dass die Verordnung keine Anwendung auf die Verarbeitung personenbezogener Daten im Rahmen einer Tätigkeit findet, die nicht in den Anwendungsbereich des Unionsrechts fällt, allein Verarbeitungen vom Anwendungsbereich der Verordnung ausgenommen werden sollen, die von staatlichen Stellen im Rahmen einer Tätigkeit, die der Wahrung der nationalen Sicherheit dient oder derselben Kategorie zugeordnet werden kann, vorgenommen werden. Der bloße Umstand, dass eine Tätigkeit eine spezifische Tätigkeit des Staates oder einer Behörde ist, reicht also nicht aus, um eine solche Tätigkeit automatisch von der Anwendbarkeit der DSGVO auszunehmen⁵⁵.

Diese Auslegung, die sich bereits daraus ergibt, dass nicht danach unterschieden wird, wer Urheber der betreffenden Verarbeitung ist, wird durch Art. 4 Nr. 7 DSGVO⁵⁶ bestätigt.

Der Gerichtshof stellt klar, dass der Umstand, dass der BVT-Untersuchungsausschuss parlamentarisch tätig ist, nicht bedeutet, dass seine Tätigkeiten vom Anwendungsbereich der DSGVO ausgenommen sind. Die in Art. 2 Abs. 2 Buchst. a DSGVO vorgesehene Ausnahme bezieht sich nämlich ausschließlich auf Kategorien von Tätigkeiten, die aufgrund ihrer Natur nicht in den Anwendungsbereich des Unionsrechts fallen, und nicht auf Kategorien von Personen. Somit ermöglicht der Umstand, dass die Verarbeitung von personenbezogenen Daten durch einen vom Parlament eines Mitgliedstaats in Ausübung seines Kontrollrechts der Vollziehung eingesetzten Untersuchungsausschuss erfolgt, für sich genommen nicht den Schluss, dass diese Verarbeitung im Rahmen einer Tätigkeit stattfindet, die nicht in den Anwendungsbereich des Unionsrechts fällt.

Als Zweites stellt der Gerichtshof fest, dass es zwar Sache der Mitgliedstaaten ist, ihre wesentlichen Sicherheitsinteressen festzulegen und die geeigneten Maßnahmen zu ergreifen, um die Sicherheit zu gewährleisten⁵⁷, doch kann die bloße Tatsache, dass eine nationale Maßnahme zum Schutz der nationalen Sicherheit getroffen wurde, nicht dazu führen, dass das Unionsrecht unanwendbar ist und die Mitgliedstaaten von der erforderlichen Beachtung dieses Rechts entbunden werden. Die in Art. 2 Abs. 2 Buchst. a DSGVO vorgesehene Ausnahme bezieht sich ausschließlich auf Kategorien von Tätigkeiten, die aufgrund ihrer Natur nicht in den Anwendungsbereich des Unionsrechts fallen. Insoweit reicht der Umstand, dass der Verantwortliche eine Behörde ist, deren Haupttätigkeit in der Gewährleistung der nationalen Sicherheit besteht, als solcher nicht aus, um Verarbeitungen personenbezogener Daten, die diese Behörde im Rahmen ihrer anderen Tätigkeiten vornimmt, vom Anwendungsbereich der DSGVO auszunehmen.

Im vorliegenden Fall scheint die vom BVT-Untersuchungsausschuss ausgeübte politische Kontrolle als solche keine Tätigkeit darzustellen, die der Wahrung der nationalen Sicherheit dient oder derselben Kategorie zugeordnet werden kann. Vorbehaltlich einer Überprüfung durch das vorlegende Gericht ist diese Tätigkeit folglich nicht vom Anwendungsbereich der DSGVO ausgenommen.

⁵⁵ Urteile vom 22. Juni 2021, Latvijas Republikas Saeima (Strafpunkte) (C-439/19, [EU:C:2021:504](#), Rn. 66), und vom 20. Oktober 2022, Koalitsia „Demokraticzna Bulgaria – Obedinenie“ (C-306/21, [EU:C:2022:813](#), Rn. 39).

⁵⁶ Dieser definiert den Begriff „Verantwortlicher“ als „die natürliche oder juristische Person, Behörde, Einrichtung oder andere Stelle, die allein oder gemeinsam mit anderen über die Zwecke und Mittel der Verarbeitung von personenbezogenen Daten entscheidet“.

⁵⁷ Gemäß Art. 4 Abs. 2 EUV.

Allerdings kann ein parlamentarischer Untersuchungsausschuss Zugang zu personenbezogenen Daten haben, die aus Gründen der nationalen Sicherheit besonders zu schützen sind. In diesem Zusammenhang können die sich aus der DSGVO ergebenden Rechte und Pflichten im Wege von Gesetzgebungsmaßnahmen beschränkt werden, um u. a. die nationale Sicherheit zu gewährleisten⁵⁸. Auf dieser Grundlage können also Beschränkungen in Bezug auf die Erhebung personenbezogener Daten, die Unterrichtung der betroffenen Personen und ihren Zugang zu diesen Daten oder deren Offenlegung an andere Personen als den Verantwortlichen ohne Zustimmung der betroffenen Personen gerechtfertigt werden, soweit solche Beschränkungen den Wesensgehalt der Grundrechte und Grundfreiheiten der betroffenen Personen wahren und eine notwendige und verhältnismäßige Maßnahme in einer demokratischen Gesellschaft darstellen.

Der Gerichtshof führt jedoch aus, dass sich aus den ihm vorliegenden Informationen nicht ergibt, dass der BVT-Untersuchungsausschuss dargetan hätte, dass die Offenlegung der personenbezogenen Daten der betroffenen Person für die Gewährleistung der nationalen Sicherheit erforderlich gewesen sei und auf einer dafür vorgesehenen nationalen Gesetzgebungsmaßnahme beruht habe. Dies wird gegebenenfalls vom vorlegenden Gericht zu überprüfen sein.

Als Drittes und Letztes stellt der Gerichtshof fest, dass für die Bestimmungen der DSGVO über die Zuständigkeit der nationalen Aufsichtsbehörden und das Beschwerderecht⁵⁹ keine nationalen Durchführungsmaßnahmen erforderlich sind und sie hinreichend klar, genau und unbedingt sind, um unmittelbar anwendbar zu sein. Daraus folgt, dass die DSGVO den Mitgliedstaaten bei der Anzahl der einzurichtenden Aufsichtsbehörden einen Ermessensspielraum einräumt⁶⁰, im Gegenzug aber den Umfang ihrer Zuständigkeiten für die Überwachung der Anwendung der DSGVO festlegt. In Fällen, in denen sich ein Mitgliedstaat für die Einrichtung einer einzigen nationalen Aufsichtsbehörde entscheidet, ist diese zwangsläufig mit allen in der DSGVO vorgesehenen Zuständigkeiten ausgestattet. Jede andere Auslegung würde die praktische Wirksamkeit dieser Bestimmungen in Frage stellen und könnte die praktische Wirksamkeit aller anderen Bestimmungen der DSGVO, die für eine Beschwerde von Bedeutung sein könnten, schwächen.

Was den Umstand betrifft, dass eine Aufsichtsbehörde, die der Exekutive zuzurechnen ist, aufgrund nationaler Bestimmungen im Verfassungsrang nicht die Anwendung der DSGVO durch ein Organ der Legislative überwachen kann, weist der Gerichtshof darauf hin, dass sich die DSGVO gerade mit Blick auf die Achtung der verfassungsrechtlichen Struktur der Mitgliedstaaten darauf beschränkt, ihnen die Einrichtung mindestens einer Aufsichtsbehörde aufzuerlegen, und es ihnen freistellt, mehrere einzurichten. Die DSGVO räumt also jedem Mitgliedstaat einen Ermessensspielraum ein, der es ihm ermöglicht, so viele Aufsichtsbehörden einzurichten, wie insbesondere aufgrund seiner verfassungsmäßigen Struktur erforderlich sind.

Außerdem können die Einheit und die Wirksamkeit des Unionsrechts nicht dadurch beeinträchtigt werden, dass sich ein Mitgliedstaat auf Bestimmungen des nationalen Rechts beruft. Die Wirkungen des Grundsatzes des Vorrangs des Unionsrechts sind nämlich für alle Stellen eines Mitgliedstaats verbindlich, ohne dass dem insbesondere die innerstaatlichen Bestimmungen, auch wenn sie Verfassungsrang haben, entgegenstehen könnten⁶¹.

Sofern sich ein Mitgliedstaat also für die Einrichtung einer einzigen Aufsichtsbehörde entschieden hat, kann er sich nicht auf Bestimmungen des nationalen Rechts berufen – auch wenn sie

⁵⁸ Gemäß Art. 23 DSGVO.

⁵⁹ Art. 55 Abs. 1 bzw. Art. 77 Abs. 1 DSGVO.

⁶⁰ Gemäß Art. 51 Abs. 1 DSGVO.

⁶¹ Urteil vom 22. Februar 2022, RS (Wirkung der Urteile eines Verfassungsgerichts) (C-430/21, [EU:C:2022:99](#), Rn. 51 und die dort angeführte Rechtsprechung).

Verfassungsrang haben –, um Verarbeitungen personenbezogener Daten, die in den Anwendungsbereich der DSGVO fallen, der Überwachung durch diese Behörde zu entziehen.

b. Begriff „Verantwortlicher“

Urteil vom 11. Januar 2024, État belge (Von einem Amtsblatt verarbeitete Daten) (C-231/22, [EU:C:2024:7](#))

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Rechtsangleichung – Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und freier Datenverkehr (Datenschutz-Grundverordnung) – Verordnung (EU) 2016/679 – Art. 4 Nr. 7 – Ausdruck ‚Verantwortlicher‘ – Amtsblatt eines Mitgliedstaats – Pflicht zur unveränderten Veröffentlichung gesellschaftsrechtlicher Akte, die von Gesellschaften oder deren gesetzlichen Vertretern erstellt wurden – Art. 5 Abs. 2 – Aufeinanderfolgende Verarbeitung von in solchen Akten enthaltenen personenbezogenen Daten durch mehrere Personen oder unterschiedliche Einrichtungen – Festlegung der Zuständigkeiten“

Der von der Cour d’appel de Bruxelles (Appellationshof Brüssel, Belgien) um Vorabentscheidung ersuchte Gerichtshof präzisiert zum einen die Bedeutung des Ausdrucks „Verantwortlicher“ und zum anderen die Grenzen der Pflichten eines Verantwortlichen, wenn die Verarbeitung derselben personenbezogenen Daten durch aufeinanderfolgende Stellen ausgeführt wird.

Am 12. Februar 2019 veröffentlichte der *Moniteur belge*, der in Belgien die Erstellung und Verbreitung eines breiten Spektrums amtlicher und für die Öffentlichkeit bestimmter Veröffentlichungen in Papierform und auf elektronischem Weg gewährleistet, einen Auszug aus dem Beschluss einer Gesellschaft, ihr Kapital herabzusetzen. Dieser Auszug, der vom Notar eines Gesellschafters der Gesellschaft erstellt und dem zuständigen Gericht übermittelt wurde, das ihn seinerseits der Direktion des *Moniteur belge* zum Zweck der Veröffentlichung übermittelte, enthielt personenbezogene Daten dieses Gesellschafters.

Nachdem die betroffene Person festgestellt hatte, dass die Passage mit ihren Daten infolge eines durch den Notar begangenen Fehlers in den Auszug aufgenommen worden war, verlangte sie auf der Grundlage ihres Rechts auf Löschung⁶² die Löschung dieser Passage. Dieser Antrag wurde durch den Föderalen Öffentlichen Dienst Justiz (im Folgenden: FÖD Justiz), dem die Direktion des *Moniteur belge* unterstellt ist, jedoch abgelehnt. Nach der Ablehnung des Antrags reichte diese Person bei der Autorité de protection des données (Belgien) (im Folgenden: Datenschutzbehörde) eine Beschwerde gegen den FÖD Justiz ein. Mit Beschluss vom 23. März 2021 ordnete die Datenschutzbehörde dem FÖD Justiz gegenüber an, dem Löschungsantrag so bald wie möglich Folge zu leisten. Der belgische Staat erhob daraufhin bei der Cour d’appel de Bruxelles Klage auf Aufhebung des Beschlusses der Datenschutzbehörde.

In diesem Zusammenhang wollte die Cour d’appel de Bruxelles (Appellationshof Brüssel) vom Gerichtshof wissen, ob der *Moniteur belge* als für die Verarbeitung „Verantwortlicher“⁶³ eingestuft werden kann und ob er für die Einhaltung der Grundsätze für die Verarbeitung der Daten⁶⁴ allein

⁶² Geregelt in Art. 17 der Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung) (ABl. 2016, L 119, S. 1, im Folgenden: DSGVO).

⁶³ Im Sinne von Art. 4 Nr. 7 DSGVO.

⁶⁴ Gemäß Art. 5 Abs. 2 DSGVO.

verantwortlich ist oder ob diese Verantwortlichkeit kumulativ auch den Stellen obliegt, die die in der betreffenden Passage enthaltenen Daten zuvor verarbeitet haben.

Würdigung durch den Gerichtshof

Was erstens die Frage betrifft, ob die für das Amtsblatt eines Mitgliedstaats zuständige Einrichtung oder Stelle wie der *Moniteur belge* als „Verantwortlicher“ im Sinne der DSGVO eingestuft werden kann, stellt der Gerichtshof klar, dass in Anbetracht der weiten Definition dieses Ausdrucks die Vorgabe der Zwecke und Mittel der Verarbeitung und gegebenenfalls die Benennung des Verantwortlichen durch das nationale Recht nicht nur explizit, sondern auch implizit erfolgen kann. Im letzteren Fall ist es jedoch erforderlich, dass sich diese Vorgabe mit hinreichender Bestimmtheit aus der Rolle, dem Auftrag und den Aufgaben der betreffenden Einrichtung oder Stelle ergibt.

Der Gerichtshof stellt fest, dass im vorliegenden Fall das belgische Recht zumindest implizit die Zwecke und Mittel für die Verarbeitung personenbezogener Daten durch den *Moniteur belge* vorgegeben hat. Daraus folgt, dass der *Moniteur belge* als „Verantwortlicher“ angesehen werden kann.

Der Gerichtshof betont, dass dieses Ergebnis weder dadurch in Frage gestellt wird, dass der *Moniteur belge* keine Rechtspersönlichkeit besitzt, noch dadurch, dass er nach nationalem Recht die personenbezogenen Daten, die in den bei ihm eingegangenen Rechtsakten und Dokumenten enthalten sind, vor ihrer Veröffentlichung nicht kontrolliert.

Zwar hat diese Stelle das betreffende Dokument unverändert zu veröffentlichen, doch ist es allein ihre Sache, diese Aufgabe wahrzunehmen und anschließend den betreffenden Rechtsakt oder das betreffende Dokument zu veröffentlichen. Zum einen ist die Veröffentlichung solcher Rechtsakte und Dokumente ohne die Möglichkeit einer Kontrolle oder Änderung ihres Inhalts untrennbar mit den im nationalen Recht festgelegten Zwecken und Mitteln der Verarbeitung verbunden. Die Rolle dieses Amtsblatts beschränkt sich nämlich darauf, die Öffentlichkeit über die Existenz dieser Rechtsakte und Dokumente, wie sie ihm in Form einer Kopie nach dem anwendbaren nationalen Recht übermittelt werden, zu unterrichten, damit sie Dritten entgegengehalten werden können. Zum anderen würde es dem Ziel von Art. 4 Nr. 7 DSGVO zuwiderlaufen, das Amtsblatt eines Mitgliedstaats vom Ausdruck „Verantwortlicher“ auszunehmen, weil die in seinen Veröffentlichungen enthaltenen personenbezogenen Daten nicht seiner Kontrolle unterliegen.

Was zweitens die Frage betrifft, ob eine Stelle wie der *Moniteur belge* für die Einhaltung der in der DSGVO⁶⁵ genannten Grundsätze für die Verarbeitung personenbezogener Daten allein verantwortlich ist, stellt der Gerichtshof fest, dass die dem *Moniteur belge* übertragene Verarbeitung sowohl der Verarbeitung durch den Notar und durch die Geschäftsstelle des zuständigen Gerichts nachgelagert ist, als auch sich technisch von der Verarbeitung durch diese beiden Einrichtungen unterscheidet, da sie eine weitere Verarbeitung darstellt. Die von ihm durchgeführten Maßnahmen werden dem *Moniteur belge* nämlich durch das nationale Recht übertragen und umfassen u. a. die digitale Umwandlung der Daten, die in den ihm vorgelegten (Auszügen aus) Rechtsakten enthalten sind, die Veröffentlichung dieser Daten, ihre Zurverfügungstellung für eine breite Öffentlichkeit und ihre Speicherung. Daher ist davon auszugehen, dass der *Moniteur belge* für die Einhaltung sämtlicher dem Verantwortlichen durch die DSGVO auferlegten Pflichten verantwortlich ist.

Darüber hinaus weist der Gerichtshof darauf hin, dass Art. 4 Nr. 7 DSGVO nicht nur vorsieht, dass mehrere Personen gemeinsam als Verantwortliche über die Zwecke und Mittel einer Verarbeitung personenbezogener Daten entscheiden können, sondern auch, dass das nationale Recht diese Zwecke und Mittel selbst vorgeben und den Verantwortlichen bzw. die bestimmten Kriterien seiner Benennung vorsehen kann. Somit kann das nationale Recht bei einer Kette von Verarbeitungen, die von verschiedenen Personen oder Einrichtungen vorgenommen werden und dieselben

⁶⁵ In Art. 5 Abs. 1 DSGVO in Form von Verpflichtungen vorgesehene Grundsätze.

personenbezogenen Daten betreffen, die Zwecke und Mittel sämtlicher Verarbeitungen vorgeben, die aufeinanderfolgend von den verschiedenen Personen oder Einrichtungen vorgenommen werden, um diese gemeinsam für die Verarbeitung verantwortlich zu machen.

Der Gerichtshof betont, dass nach der DSGVO⁶⁶ durch das nationale Recht eine gemeinsame Verantwortlichkeit mehrerer Akteure einer Kette von Verarbeitungen, die dieselben personenbezogenen Daten betreffen, begründet werden kann, sofern die verschiedenen Verarbeitungsvorgänge durch die im nationalen Recht vorgegebenen Zwecke und Mittel verbunden sind und das nationale Recht die jeweiligen Verpflichtungen jedes gemeinsam Verantwortlichen festlegt. Eine solche Vorgabe der Zwecke und Mittel, die die verschiedenen Verarbeitungen durch mehrere Akteure einer Kette verbinden, sowie der jeweiligen Pflichten dieser Akteure kann nicht nur unmittelbar, sondern auch mittelbar durch das nationale Recht erfolgen, sofern sich die mittelbare Vorgabe den Rechtsvorschriften, die für die betroffenen Personen oder Einrichtungen und für deren Verarbeitung personenbezogener Daten im Rahmen der nach dem nationalen Recht vorgeschriebenen Verarbeitungskette gelten, hinreichend deutlich entnehmen lässt.

Der Gerichtshof kommt daher zu dem Ergebnis, dass die für das Amtsblatt eines Mitgliedstaats zuständige Einrichtung oder Stelle, die als „Verantwortlicher“ eingestuft wird, in Bezug auf die von ihr nach nationalem Recht vorzunehmenden Verarbeitungen personenbezogener Daten für die Einhaltung der in der DSGVO genannten Grundsätze verantwortlich ist, es sei denn, aus dem nationalen Recht ergibt sich in Bezug auf diese Verarbeitungen eine gemeinsame Verantwortlichkeit mit anderen Stellen.

c. Rechtsbehelfe bei Verstößen gegen die DSGVO

Urteil vom 4. Oktober 2024 (Große Kammer), Lindenapotheke (C-21/23, [EU:C:2024:846](#))

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Schutz personenbezogener Daten – Verordnung (EU) 2016/679 – Kapitel VIII – Rechtsbehelfe – Vertrieb von Arzneimitteln durch einen Apotheker über eine Onlineplattform – Unter dem Gesichtspunkt des Verbots unlauterer Geschäftspraktiken bei den Zivilgerichten erhobene Klage eines Mitbewerbers des Apothekers wegen dessen Verstoßes gegen die in dieser Verordnung vorgesehenen Pflichten – Klagebefugnis – Art. 4 Nr. 15 und Art. 9 Abs. 1 und 2 – Richtlinie 95/46/EG – Art. 8 Abs. 1 und 2 – Begriff ‚Gesundheitsdaten‘ – Voraussetzungen für die Verarbeitung dieser Daten“

Die Große Kammer des Gerichtshofs, der vom Bundesgerichtshof (Deutschland) um Vorabentscheidung ersucht wurde, äußert sich zur Natur und zum Umfang des Rechtsbehelfssystems im Bereich Datenschutz⁶⁷ sowie zum Begriff „Gesundheitsdaten“⁶⁸.

ND und DR, zwei natürliche Personen, betreiben jeweils eine Apotheke in Deutschland. Seit 2017 vertreibt ND über die Onlineplattform „Amazon-Marketplace“ apothekenpflichtige Arzneimittel. Bei

⁶⁶ Nach Art. 26 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 4 Nr. 7 DSGVO.

⁶⁷ Kapitel VIII der Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung) (ABl. 2016, L 119, S. 1, im Folgenden: DSGVO).

⁶⁸ Gemäß Art. 8 Abs. 1 der Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr (ABl. 1995, L 281, S. 31) und Art. 9 Abs. 1 DSGVO.

der Onlinebestellung müssen Kunden von ND Angaben wie ihren Namen, ihre Lieferadresse und die für die Individualisierung der Arzneimittel notwendigen Informationen eingeben.

DR erhob vor den nationalen Zivilgerichten eine Unterlassungsklage gegen ND, die er auf das deutsche Recht zum unlauteren Wettbewerb⁶⁹ stützte. Er machte geltend, dass der Vertrieb von Arzneimitteln durch ND unlauter sei, weil er gegen die gesetzliche Anforderung verstoße, vorab die Einwilligung der Kunden in die Verarbeitung ihrer Gesundheitsdaten einzuholen.

Nachdem die unteren Instanzen dieser Klage stattgegeben hatten, legte ND beim vorlegenden Gericht Revision ein. Dieses erachtete es wiederum für erforderlich, im Rahmen eines Vorabentscheidungsersuchens den Gerichtshof anzurufen.

In seinem Urteil stellt der Gerichtshof fest, dass das in der DSGVO vorgesehene Rechtsbehelfssystem keinen erschöpfenden Charakter hat und dass die DSGVO dem nicht entgegensteht, dass die Mitgliedstaaten in ihrem nationalen Recht Mitbewerbern des mutmaßlichen Verletzers materieller Bestimmungen dieser Verordnung die Möglichkeit einräumen, eine solche Verletzung als unlautere Geschäftspraxis gerichtlich zu beanstanden. Außerdem wird der Begriff „Gesundheitsdaten“ konkretisiert.

Würdigung durch den Gerichtshof

Als Erstes weist der Gerichtshof darauf hin, dass Kapitel VIII DSGVO zwar keine solche spezielle Öffnungsklausel enthält, die es den Mitgliedstaaten ausdrücklich erlaubt, den Mitbewerbern eine solche Klagemöglichkeit einzuräumen, dass sich aus dem Wortlaut und dem Kontext der Bestimmungen dieses Kapitels VIII jedoch ergibt, dass der Unionsgesetzgeber diese Möglichkeit nicht ausschließen wollte. Diese Auslegung wird durch die mit der DSGVO verfolgten Ziele bestätigt.

Denn zum einen hat eine Unterlassungsklage, die von einem Mitbewerber gegen ein Unternehmen unter dem Gesichtspunkt des Verbots der Vornahme unlauterer Geschäftspraktiken wegen eines behaupteten Verstoßes gegen die materiellen Bestimmungen der DSGVO erhoben wird, keinerlei Einfluss auf das in dieser Verordnung vorgesehene Rechtsbehelfssystem oder auf das Ziel, in der Europäischen Union ein gleichmäßiges Datenschutzniveau für natürliche Personen zu gewährleisten und Unterschiede, die den freien Verkehr personenbezogener Daten im Binnenmarkt behindern könnten, zu beseitigen.

In diesem Zusammenhang stellt der Gerichtshof klar, dass eine solche Klage zwar, wenn auch inzident, auf dem Verstoß gegen die gleichen Bestimmungen der DSGVO beruhen kann wie jene, auf die betroffene Personen oder eine diese Personen vertretende Vereinigung⁷⁰ eine Beschwerde oder einen Rechtsbehelf stützen können. Doch dient eine von einem Mitbewerber erhobene Unterlassungsklage – im Unterschied zu den in der DSGVO vorgesehenen Rechtsbehelfen – nicht dem Ziel, die Grundrechte und Grundfreiheiten der betroffenen Personen in Bezug auf die Verarbeitung ihrer personenbezogenen Daten zu schützen; vielmehr soll, im Interesse insbesondere dieses Mitbewerbers, ein lauterer Wettbewerb sichergestellt werden.

Außerdem besteht die Möglichkeit eines Mitbewerbers, unter dem Gesichtspunkt des Verbots der Vornahme unlauterer Geschäftspraktiken bei den Zivilgerichten eine solche Klage zu erheben, zusätzlich zu den Rechtsbehelfen gemäß der DSGVO, die uneingeschränkt erhalten bleiben und von den betroffenen Personen sowie gegebenenfalls von den diese vertretenden Vereinigungen jederzeit ergriffen werden können. Insbesondere ist durch eine Koexistenz von datenschutzrechtlichen und

⁶⁹ Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb vom 3. Juli 2004 (BGBl. 2004 I S. 1414) in seiner auf den Ausgangsrechtsstreit anwendbaren Fassung.

⁷⁰ Art. 77 bis 80 DSGVO.

wettbewerbsrechtlichen Rechtsbehelfen keine Gefahr für die einheitliche Durchsetzung der DSGVO zu befürchten.

Zudem wird die Verwirklichung des Ziels, in der Union ein gleichmäßiges Datenschutzniveau für die betroffenen Personen zu gewährleisten und Unterschiede, die den freien Verkehr personenbezogener Daten im Binnenmarkt behindern könnten, zu beseitigen, nicht dadurch gefährdet, dass auch anderen als den betroffenen Personen und Einrichtungen, Organisationen und Vereinigungen die Möglichkeit eingeräumt wird, sich auf die materiellen Bestimmungen der DSGVO zu berufen. Selbst wenn einzelne Mitgliedstaaten diese Möglichkeit nicht vorsähen, würde dies nämlich nicht zu einer Fragmentierung der Umsetzung des Datenschutzes in der Union führen, weil die materiellen Bestimmungen der DSGVO für alle Verantwortlichen gleichermaßen verbindlich sind und ihre Einhaltung durch die in dieser Verordnung vorgesehenen Rechtsbehelfe sichergestellt wird.

Zum anderen hält der Gerichtshof zum Ziel der Gewährleistung eines wirksamen Schutzes der betroffenen Personen in Bezug auf die Verarbeitung ihrer personenbezogenen Daten und zur praktischen Wirksamkeit der materiellen Bestimmungen der DSGVO fest, dass eine von einem Mitbewerber des mutmaßlichen Verletzers von Vorschriften zum Schutz personenbezogener Daten erhobene Unterlassungsklage zwar nicht diesem Ziel dient, sondern einen lauterer Wettbewerb sicherstellen soll, sie jedoch unbestreitbar zur Einhaltung dieser Bestimmungen und damit dazu beiträgt, die Rechte der betroffenen Personen zu stärken und ihnen ein hohes Schutzniveau zu gewährleisten. Im Übrigen könnte sich eine solche Unterlassungsklage eines Mitbewerbers, ähnlich wie Klagen von Verbänden zur Wahrung von Verbraucherinteressen, für die Gewährleistung dieses Schutzes als besonders wirksam erweisen, da sie es ermöglicht, zahlreiche Verletzungen der Rechte der von der Verarbeitung ihrer personenbezogenen Daten betroffenen Personen zu verhindern⁷¹.

Der Gerichtshof stellt daher fest, dass die Bestimmungen der DSGVO zum Rechtsbehelfssystem dahin auszulegen sind, dass sie einer nationalen Regelung nicht entgegenstehen, die – neben den Eingriffsbefugnissen der zur Überwachung und Durchsetzung dieser Verordnung zuständigen Aufsichtsbehörden und den Rechtsschutzmöglichkeiten der betroffenen Personen – Mitbewerbern des mutmaßlichen Verletzers von Vorschriften zum Schutz personenbezogener Daten die Befugnis einräumt, wegen Verstößen gegen die DSGVO gegen den Verletzer im Wege einer Klage vor den Zivilgerichten unter dem Gesichtspunkt des Verbots der Vornahme unlauterer Geschäftspraktiken vorzugehen.

Als Zweites stellt der Gerichtshof zum Begriff „Gesundheitsdaten“ fest, dass dieser die Daten umfasst, die ein Kunde bei der Bestellung von apothekenpflichtigen Arzneimitteln über eine Onlineplattform eingibt. Aus diesen Daten kann nämlich mittels gedanklicher Kombination oder Ableitung auf den Gesundheitszustand der betroffenen Person⁷² geschlossen werden, da die Bestellung eine Verbindung zwischen einem Arzneimittel, seinen therapeutischen Indikationen und Anwendungen und einer identifizierten oder durch Angaben wie den Namen oder die Lieferadresse identifizierbaren natürlichen Person herstellt.

Außerdem ist es dem Gerichtshof zufolge in diesem Zusammenhang unerheblich, dass für den Verkauf der bestellten Arzneimittel keine ärztliche Verschreibung erforderlich ist und sie daher nicht unbedingt für den Kunden bestimmt sind, der sie bestellt, sondern möglicherweise für Dritte. Demnach ist, wenn ein Nutzer einer Onlineplattform bei der Bestellung von apothekenpflichtigen, aber nicht verschreibungspflichtigen Arzneimitteln personenbezogene Daten übermittelt, die Verarbeitung dieser Daten durch den Betreiber einer Apotheke, der diese Arzneimittel über die Onlineplattform vertreibt, als eine Verarbeitung von Gesundheitsdaten anzusehen⁷³, da durch die

⁷¹ Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 28. April 2022, Meta Platforms Ireland (C-319/20, [EU:C:2022:322](#), Rn. 74 und 75).

⁷² Im Sinne von Art. 4 Nr. 1 DSGVO.

⁷³ Im Sinne von Art. 8 Abs. 1 der Richtlinie 95/46 und Art. 9 Abs. 1 DSGVO.

Verarbeitung dieser Daten Informationen über den Gesundheitszustand einer natürlichen Person offengelegt werden können, und zwar unabhängig davon, ob diese Informationen den Nutzer oder eine andere Person betreffen, für die diese Bestellung getätigt wird⁷⁴.

Eine Auslegung, bei der nach der Art der betreffenden Arzneimittel und danach differenziert würde, ob ihr Verkauf einer ärztlichen Verschreibung bedarf, stünde nämlich nicht im Einklang mit dem Ziel, ein hohes Niveau des Schutzes der Grundrechte und Grundfreiheiten natürlicher Personen – insbesondere ihres Privatlebens – bei der Verarbeitung sie betreffender personenbezogener Daten zu gewährleisten. Eine solche Auslegung liefe zudem dem Zweck von Art. 8 Abs. 1 der Richtlinie 95/46 und Art. 9 Abs. 1 DSGVO zuwider, der darin besteht, einen erhöhten Schutz vor Datenverarbeitungen zu gewährleisten, die aufgrund der besonderen Sensibilität der betreffenden Daten einen besonders schweren Eingriff in die Grundrechte auf Achtung des Privatlebens und auf Schutz personenbezogener Daten darstellen können⁷⁵. Folglich stellen die Angaben, die die Kunden bei der Onlinebestellung apothekenpflichtiger, aber nicht verschreibungspflichtiger Arzneimittel eingeben, Gesundheitsdaten dar, auch wenn diese Arzneimittel nur mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit und nicht mit absoluter Sicherheit für diese Kunden bestimmt sind.

Der Gerichtshof führt zudem aus, dass sich, selbst wenn solche Arzneimittel für andere Personen als die Kunden bestellt werden, nicht ausschließen lässt, dass diese Personen identifiziert und Rückschlüsse auf ihren Gesundheitszustand gezogen werden können. Dies könnte z. B. der Fall sein, wenn die Arzneimittel nicht an den Wohnort des Kunden geliefert werden, der sie bestellt hat, sondern an den Wohnort eines Dritten, oder wenn der Kunde unabhängig von der Lieferadresse bei der Bestellung oder im Rahmen der damit einhergehenden Kommunikation auf eine andere identifizierbare Person Bezug genommen hat, etwa ein Familienmitglied.

Schließlich führt der Gerichtshof aus, dass der Umstand, dass die in Rede stehenden Angaben Gesundheitsdaten darstellen, nicht verhindert, dass sie insbesondere im Zusammenhang mit der Verwaltung der Dienste und Systeme des Gesundheitsbereichs verarbeitet werden können, wenn eine der hierfür bestehenden Voraussetzungen erfüllt ist⁷⁶. Dies kann zum einen der Fall sein, wenn die betroffene Person ausdrücklich in die ein- oder mehrmalige Verarbeitung dieser personenbezogenen Daten einwilligt, nachdem ihr die spezifischen Umstände und Zwecke klar, vollständig und in leicht verständlicher Weise dargelegt wurden. Zum anderen kann eine solche Verarbeitung zulässig sein, wenn sie für Zwecke der Versorgung im Gesundheitsbereich auf der Grundlage des Unionsrechts, des Rechts eines Mitgliedstaats oder aufgrund eines Vertrags mit einem Angehörigen eines Gesundheitsberufs erforderlich ist.

⁷⁴ Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 4. Juli 2023, Meta Platforms u. a. (Allgemeine Nutzungsbedingungen eines sozialen Netzwerks) (C-252/21, [EU:C:2023:537](#), Rn. 73).

⁷⁵ Vgl. Urteil vom 1. August 2022, Vyriausioji tarnybinės etikos komisija (C-184/20, [EU:C:2022:601](#), Rn. 126 und die dort angeführte Rechtsprechung).

⁷⁶ Voraussetzungen gemäß Art. 8 Abs. 2 der Richtlinie 95/46 und Art. 9 Abs. 2 DSGVO.

IV. Unionsbürgerschaft⁷⁷

1. Recht der Unionsbürger, sich frei zu bewegen und aufzuhalten

Urteil vom 4. Oktober 2024 (Große Kammer), Mirin (C-4/23, [EU:C:2024:845](#))

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Unionsbürgerschaft – Art. 20 und 21 AEUV – Art. 7 und 45 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union – Recht, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten – Unionsbürger, der bei der Ausübung dieses Rechts und während seines Aufenthalts in einem anderen Mitgliedstaat rechtmäßig die Änderung seines Vornamens und seiner Geschlechtsidentität erworben hat – Verpflichtung des Herkunftsmitgliedstaats, diese Änderung des Vornamens und der Geschlechtsidentität anzuerkennen und in die Geburtsurkunde einzutragen – Nationale Regelung, die eine solche Anerkennung und Eintragung nicht erlaubt und den Betroffenen zwingt, ein neues Verfahren gerichtlicher Art zum Wechsel der Geschlechtsidentität im Herkunftsmitgliedstaat anzustrengen – Auswirkungen des Austritts des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland aus der Europäischen Union“

Der von der Judecătoria Sectorului 6 București (Gericht erster Instanz Stadtbezirk 6 Bukarest, Rumänien) um Vorabentscheidung ersuchte Gerichtshof (Große Kammer) äußert sich zur Tragweite der Verpflichtung des Herkunftsmitgliedstaats, die Änderung des Vornamens und der Geschlechtsidentität, die ein Angehöriger dieses Mitgliedstaats bei der Ausübung seines Rechts auf Freizügigkeit und Aufenthalt in einem anderen Mitgliedstaat rechtmäßig erworben hat, anzuerkennen und in die Geburtsurkunde seines Staatsangehörigen einzutragen.

M.-A. A. ist eine 1992 in Rumänien geborene Person, die bei der Geburt als weibliche Person registriert wurde. Nachdem er im Jahr 2008 ins Vereinigte Königreich gezogen war, erwarb M.-A. A. im Wege der Einbürgerung die britische Staatsangehörigkeit.

Im Februar 2017 änderte M.-A. A. im Vereinigten Königreich seinen Vornamen und seine Anrede nach dem Deed-Poll-Verfahren⁷⁸ von weiblich zu männlich und ließ anschließend bestimmte von den britischen Behörden ausgestellte amtliche Dokumente austauschen. Im Juni 2020 erhielt M.-A. A. im Vereinigten Königreich ein „Gender Identity Certificate“ (Geschlechtsidentitätsbescheinigung), eine Urkunde, die seine männliche Geschlechtsidentität bestätigt.

Im Mai 2021 beantragte M.-A. A. auf der Grundlage der im Deed-Poll-Verfahren abgegebenen Erklärung und der Geschlechtsidentitätsbescheinigung bei den zuständigen rumänischen Behörden die Eintragung von seiner männlichen Geschlechtszugehörigkeit entsprechenden Vermerken über die Änderung seines Vornamens, seines Geschlechts und seiner Personenidentifikationsnummer in seine Geburtsurkunde. Ferner beantragte er die Ausstellung einer neuen Geburtsbescheinigung mit diesen neuen Angaben. Mit Entscheidung vom 21. Juni 2021 lehnten die rumänischen Behörden den Antrag von M.-A. A. u. a. mit der Begründung ab, dass nach der geltenden Regelung ein Vermerk über die Änderung der Geschlechtsidentität einer Person in ihre Geburtsurkunde nur dann eingetragen werden könne, wenn diese Änderung durch eine rechtskräftige gerichtliche Entscheidung genehmigt worden sei.

Das mit einer Klage von M.-A. A. gegen diese Entscheidung befasste vorliegende Gericht möchte insbesondere wissen, ob der Unionsbürgerstatus und das Recht, sich im Hoheitsgebiet der

⁷⁷ In diesem Abschnitt ist außerdem folgendes Urteil anzuführen: Urteil vom 21. März 2024 (Große Kammer), **Landeshauptstadt Wiesbaden** (C-61/22, [EU:C:2024:251](#)), das in Abschnitt IX.3 „Grenzkontrollen“ dargestellt ist.

⁷⁸ Dieses Verfahren ermöglicht es britischen Staatsbürgern, ihren Namen oder ihren Vornamen durch einfache Erklärung zu ändern.

Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, einer nationalen Regelung entgegenstehen, nach der der Betroffene verpflichtet ist, ein neues Verfahren zur Änderung der Geschlechtsidentität vor den nationalen Gerichten anzustrengen, wenn er ein entsprechendes Verfahren in einem anderen Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit er ebenfalls besitzt, bereits erfolgreich abgeschlossen hat. Außerdem fragt sich das vorlegende Gericht, wie sich der Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Union auf die Entscheidung des Ausgangsrechtsstreits auswirkt⁷⁹.

Würdigung durch den Gerichtshof

Zunächst weist der Gerichtshof darauf hin, dass beim derzeitigen Stand des Unionsrechts der Personenstand, zu dem die Regelungen über die Änderung des Vornamens und der Geschlechtsidentität einer Person gehören, zwar in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fällt, dass aber die Mitgliedstaaten bei der Ausübung dieser Zuständigkeit das Unionsrecht beachten müssen.

In diesem Zusammenhang hat der Gerichtshof bereits entschieden, dass es die Ausübung des in Art. 21 AEUV verankerten Rechts, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, behindern kann, wenn sich die Behörden eines Mitgliedstaats weigern, den Namen eines Angehörigen dieses Staates, der von seinem Recht auf Freizügigkeit Gebrauch gemacht hat und auch die Staatsangehörigkeit eines anderen Mitgliedstaats besitzt, so anzuerkennen, wie er dort bestimmt wurde⁸⁰. Eine solche Behinderung kann sich auch aus der Weigerung der Behörden ergeben, die Änderung der Geschlechtsidentität anzuerkennen, die in Anwendung der hierfür vorgesehenen Verfahren in dem Mitgliedstaat, in dem der Unionsbürger von seiner Freizügigkeit und seinem Aufenthaltsrecht Gebrauch gemacht hat, vorgenommen wurde, unabhängig davon, ob diese Änderung, wie im vorliegenden Fall, mit einer Änderung des Vornamens einhergeht oder nicht. Wie der Name definiert nämlich das Geschlecht die Identität und den persönlichen Status einer Person. Daher können dem Angehörigen eines Mitgliedstaats aus der Weigerung, die Geschlechtsidentität, die er in einem anderen Mitgliedstaat rechtmäßig erworben hat, zu ändern und anzuerkennen, schwerwiegende Nachteile administrativer, beruflicher und privater Art erwachsen. So besteht für einen solchen Unionsbürger aufgrund der Tatsache, dass er zwei verschiedene Vornamen trägt und ihm zwei unterschiedliche Geschlechtsidentitäten zuerkannt werden, die konkrete Gefahr, dass er Zweifel an seiner Identität sowie an der Echtheit der von ihm vorgelegten Dokumente oder an der Wahrheitsgemäßheit der darin enthaltenen Angaben ausräumen muss.

Folglich ist die Weigerung, die von einem Angehörigen eines Mitgliedstaats in einem anderen Mitgliedstaat rechtmäßig erworbene Änderung des Vornamens und der Geschlechtsidentität in den Personenstandsregistern und insbesondere in der Geburtsurkunde des Angehörigen dieses Mitgliedstaats anzuerkennen und einzutragen, die auf einer nationalen Regelung beruht, wonach eine solche Anerkennung und Eintragung nicht zulässig sind und der Betroffene somit gezwungen ist, ein neues Verfahren gerichtlicher Art zur Änderung der Geschlechtsidentität im erstgenannten Mitgliedstaat anzustrengen, das diese in dem anderen Mitgliedstaat bereits rechtmäßig erworbene Änderung außer Acht lässt, geeignet, die Ausübung des Rechts, sich im Unionsgebiet frei zu bewegen und aufzuhalten, zu beschränken.

Sodann weist der Gerichtshof darauf hin, dass sich eine nationale Regelung, die geeignet ist, die Ausübung des in Art. 21 AEUV verankerten Rechts einzuschränken, nur rechtfertigen lässt, wenn sie

⁷⁹ Unter Hinweis darauf, dass im vorliegenden Fall das Verfahren zur Änderung der Geschlechtsidentität im Vereinigten Königreich vor dem Austritt dieses Staates aus der Union eingeleitet, aber nach diesem Austritt während des Übergangszeitraums abgeschlossen worden sei, fragt sich das vorlegende Gericht, ob Rumänien unter solchen Umständen verpflichtet sei, die Rechtswirkungen dieses im Vereinigten Königreich durchgeführten Verfahrens zur Änderung der Geschlechtsidentität anzuerkennen.

⁸⁰ Vgl. Urteil vom 8. Juni 2017, Freitag (C-541/15, [EU:C:2017:432](#)). In diesem Urteil hat der Gerichtshof u. a. festgestellt, dass eine Divergenz zwischen zwei für dieselbe Person verwendeten Namen zu Missverständnissen und Nachteilen führen kann, da viele alltägliche Handlungen im öffentlichen wie im privaten Bereich den Nachweis der eigenen Identität erfordern (Rn. 36 und 37).

mit den durch die Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden: Charta) garantierten Grundrechten und insbesondere mit dem in ihrem Art. 7 verankerten Recht auf Achtung des Privatlebens vereinbar ist, wobei dieses Recht die gleiche Bedeutung und Tragweite hat wie das in Art. 8 der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten garantierte Recht⁸¹ ⁸². Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat jedoch festgestellt, dass das in der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden nationalen Regelung vorgesehene Verfahren zur Anerkennung der Geschlechtsidentität mit Art. 8 EMRK unvereinbar ist, da es nicht den Anforderungen dieser Bestimmung für die Prüfung eines erstmals bei einem nationalen Gericht gestellten Antrags auf Änderung des Geschlechts entspricht⁸³.

Dieses Verfahren kann auch kein wirksames Mittel darstellen, das es einem Unionsbürger, der während seines Aufenthalts in einem anderen Mitgliedstaat und damit in Ausübung des durch Art. 21 AEUV und Art. 45 der Charta garantierten Rechts die Änderung seines Vornamens und seiner Geschlechtsidentität bereits rechtmäßig erworben hat, ermöglicht, seine Rechte aus diesen Artikeln, gelesen im Licht von Art. 7 der Charta, wirksam geltend zu machen, zumal dieses Verfahren den Unionsbürger der Gefahr aussetzt, dass es zu einem anderen Ergebnis führt als dem, zu dem die Behörden dieses anderen Mitgliedstaats gelangt sind.

Eine nationale Regelung über die Eintragung der Änderung des Vornamens und der Geschlechtsidentität in die Personenstandsregister kann nämlich nur dann mit dem Unionsrecht als vereinbar angesehen werden, wenn die Bestimmungen oder das innerstaatliche Verfahren für die Beantragung einer solchen Eintragung die Wahrnehmung der durch Art. 21 AEUV verliehenen Rechte und insbesondere des Rechts auf Anerkennung dieser Änderung nicht unmöglich machen oder übermäßig erschweren. Die Ausübung dieses Rechts kann aber durch das Ermessen in Frage gestellt werden, über das die zuständigen Behörden im Rahmen dieses Verfahrens verfügen, da das Bestehen eines solchen Ermessens zu einer Divergenz zwischen den beiden Namen und den beiden Geschlechtern, die derselben Person zum Nachweis ihrer Identität gegeben werden, sowie zu schwerwiegenden Nachteilen administrativer, beruflicher und privater Art führen kann. Daher verstößt eine nationale Regelung wie die im Ausgangsverfahren in Rede stehende gegen die sich aus Art. 21 AEUV ergebenden Anforderungen.

Schließlich stellt der Gerichtshof klar, dass es insoweit unerheblich ist, dass der Antrag auf Anerkennung und Eintragung der Änderung des Vornamens und der Geschlechtsidentität zu einem Zeitpunkt gestellt wurde, zu dem der Austritt des Mitgliedstaats, in dem diese Änderung rechtmäßig erworben wurde, aus der Union bereits wirksam geworden war⁸⁴.

⁸¹ Am 4. November 1950 in Rom unterzeichnetes Übereinkommen (im Folgenden: EMRK).

⁸² Gemäß Art. 52 Abs. 3 der Charta.

⁸³ EGMR, 19. Januar 2021, X und Y/Rumänien, CE:ECHR:2021:0119JUD000214516. In diesem Urteil hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte u. a. entschieden, dass die Staaten nach Art. 8 EMRK verpflichtet sind, ein klares und vorhersehbares Verfahren für die rechtliche Anerkennung der Geschlechtsidentität vorzusehen, das die Änderung des Geschlechts und damit des Namens oder der Personenidentifikationsnummer in amtlichen Dokumenten auf schnelle, transparente und zugängliche Weise ermöglicht.

⁸⁴ Somit stellt der Gerichtshof fest, dass M.-A. A., da er in seiner Eigenschaft als Unionsbürger in seinem Herkunftsmitgliedstaat die Anerkennung der Änderung seines Vornamens und seiner Geschlechtsidentität verlangt, die er im Rahmen der Ausübung seines Rechts, sich im Vereinigten Königreich frei zu bewegen und aufzuhalten, vor dem Austritt dieses Mitgliedstaats aus der Union bzw. vor dem 31. Dezember 2020, dem im Austrittsabkommen als Ende des Übergangszeitraums festgelegten Zeitpunkt, erlangt hat, sich gegenüber dem Herkunftsmitgliedstaat auf die mit dieser Eigenschaft verbundenen Rechte, insbesondere die in den Art. 20 und 21 AEUV vorgesehenen Rechte, berufen kann, und zwar auch nach Ablauf dieses Zeitraums.

2. Aktives und passives Wahlrecht bei Kommunalwahlen und bei Wahlen zum Europäischen Parlament

Urteil vom 19. November 2024 (Große Kammer), Kommission/Tschechische Republik (Passives Wahlrecht und Mitgliedschaft in einer politischen Partei) (C-808/21, [EU:C:2024:962](#))

„Vertragsverletzung eines Mitgliedstaats – Art. 20 AEUV – Unionsbürgerschaft – Art. 21 AEUV – Recht, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten – Art. 22 AEUV – Aktives und passives Wahlrecht bei Kommunalwahlen und bei den Wahlen zum Europäischen Parlament im Wohnsitzmitgliedstaat unter denselben Bedingungen wie die Angehörigen des betreffenden Mitgliedstaats – Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen – Kein Recht, Mitglied einer politischen Partei zu werden – Art. 2 und 10 EUV – Demokratieprinzip – Art. 4 Abs. 2 EUV – Achtung der nationalen Identität der Mitgliedstaaten – Art. 12 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union – Rolle der politischen Parteien beim Ausdruck des Willens der Unionsbürger“

Die mit einer Vertragsverletzungsklage befasste Große Kammer des Gerichtshofs stellt fest, dass die Tschechische Republik dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus Art. 22 AEUV verstoßen hat, dass sie Bürgern der Europäischen Union, die nicht die tschechische Staatsangehörigkeit besitzen, aber in der Tschechischen Republik ihren Wohnsitz haben, das Recht verwehrt, Mitglied einer politischen Partei oder einer politischen Bewegung zu werden.

Das tschechische Gesetz über politische Parteien und Bewegungen⁸⁵ sieht zum einen vor, dass die Bürger das Recht haben, sich in politischen Parteien und politischen Bewegungen zusammenzuschließen, und zum anderen, dass jeder Bürger, der das 18. Lebensjahr vollendet hat, Mitglied einer Partei oder Bewegung sein kann. Somit verfügen Bürger der Europäischen Union, die nicht die tschechische Staatsangehörigkeit besitzen, aber in der Tschechischen Republik wohnen, nicht über dieses Recht.

Da die Europäische Kommission der Ansicht war, dass diese Rechtsvorschriften gegen Art. 22 AEUV verstießen, hat sie beim Gerichtshof eine Vertragsverletzungsklage erhoben. Sie macht u. a. geltend, die Tschechische Republik hindere dadurch, dass sie das Recht, Mitglied einer politischen Partei oder Bewegung zu werden, tschechischen Staatsangehörigen vorbehalten, Unionsbürger mit Wohnsitz in diesem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besäßen, daran, ihr Wahlrecht bei Kommunalwahlen und bei Wahlen zum Europäischen Parlament unter denselben Bedingungen auszuüben wie tschechische Staatsangehörige.

Würdigung durch den Gerichtshof

An erster Stelle prüft der Gerichtshof die Tragweite von Art. 22 AEUV unter Berücksichtigung seines Wortlauts, seines Kontexts und der mit ihm verfolgten Ziele.

Erstens haben nach dem Wortlaut dieser Bestimmung Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen, das aktive und passive Wahlrecht bei Kommunalwahlen und bei Wahlen zum Europäischen Parlament unter denselben Bedingungen wie die Angehörigen des betreffenden Mitgliedstaats; diese Rechte werden vorbehaltlich der vom Rat der Europäischen Union festgelegten Einzelheiten ausgeübt. Der Wortlaut enthält keine Bezugnahme auf

⁸⁵ Zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích (Gesetz Nr. 424/1991 über die Vereinigung in politischen Parteien und politischen Bewegungen), in der durch den Zákon č. 117/1994 Sb. (Gesetz Nr. 117/1994) geänderten Fassung. Vgl. § 1 und § 2 Abs. 3 dieses Gesetzes.

die Bedingungen für den Erwerb der Mitgliedschaft in einer politischen Partei oder einer politischen Bewegung. Durch den Verweis auf die für die Angehörigen des Wohnsitzmitgliedstaats eines solchen Unionsbürgers geltenden Bedingungen für das aktive und passive Wahlrecht verbietet Art. 22 AEUV diesem Mitgliedstaat hingegen, die Ausübung dieses Rechts durch den Unionsbürger anderen Bedingungen zu unterwerfen als denjenigen, die für seine eigenen Staatsangehörigen gelten. Diese Bestimmung stellt somit ein besonderes Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit auf und gilt folglich für jede nationale Maßnahme, die eine die wirksame Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts bei Kommunalwahlen und bei Wahlen zum Europäischen Parlament möglicherweise beeinträchtigende Ungleichbehandlung schafft.

Außerdem wurden die Einzelheiten der Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts vom Rat in den Richtlinien 93/109⁸⁶ und 94/80⁸⁷ festgelegt, die, auch wenn sie keine Bestimmungen über die Bedingungen enthalten, unter denen Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen, die Mitgliedschaft in einer politischen Partei erlangen können, die Tragweite der Rechte und Pflichten, die sich aus Art. 22 AEUV ergeben, nicht, auch nicht implizit, beschränken können. In Ermangelung spezifischer Bestimmungen über diese Bedingungen fällt ihre Festlegung in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten. Gleichwohl müssen die Mitgliedstaaten bei deren Ausübung die Verpflichtungen einhalten, die sich für sie aus dem Unionsrecht, einschließlich Art. 22 AEUV, ergeben.

Zweitens verweist der Gerichtshof hinsichtlich des Kontexts, in dem Art. 22 AEUV steht, sowohl auf die übrigen Bestimmungen des AEU-Vertrags als auch auf die u. a. im EU-Vertrag und in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden: Charta) enthaltenen gleichrangigen Bestimmungen.

Insoweit knüpft zunächst nach Art. 22 AEUV in Verbindung mit Art. 20 Abs. 2 AEUV das aktive und passive Wahlrecht bei Kommunalwahlen und bei Wahlen zum Europäischen Parlament an den Unionsbürgerstatus an. Überdies verleiht die Unionsbürgerschaft nach Art. 20 Abs. 2 und Art. 21 AEUV jedem Unionsbürger ein elementares und individuelles Recht, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten. Somit besteht ein Zusammenhang zwischen dem Freizügigkeits- und Aufenthaltsrecht einerseits und dem aktiven und passiven Wahlrecht der Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen, bei Kommunalwahlen und bei Wahlen zum Europäischen Parlament andererseits.

Sodann wird durch Art. 10 EUV, der das Recht der Unionsbürger anerkennt, unmittelbar im Europäischen Parlament vertreten zu sein und am demokratischen Leben der Union teilzunehmen, der Zusammenhang zwischen dem Grundsatz der repräsentativen Demokratie innerhalb der Union und dem mit der Unionsbürgerschaft verbundenen, durch Art. 22 Abs. 2 AEUV garantierten aktiven und passiven Wahlrecht bei den Wahlen zum Europäischen Parlament klar zum Ausdruck gebracht.

Schließlich ist in Art. 12 Abs. 1 der Charta das Recht jeder Person verankert, sich insbesondere im politischen, gewerkschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Bereich auf allen Ebenen frei mit anderen zusammenzuschließen. Dieses Recht entspricht dem durch Art. 11 Abs. 1 der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten garantierten Recht, das eine der wesentlichen Grundlagen einer demokratischen und pluralistischen Gesellschaft darstellt, weil es den Bürgern erlaubt, in Bereichen von gemeinsamem Interesse kollektiv tätig zu werden und dadurch

⁸⁶ Richtlinie 93/109/EG des Rates vom 6. Dezember 1993 über die Einzelheiten der Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts bei den Wahlen zum Europäischen Parlament für Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen (ABl. 1993, L 329, S. 34), in der durch die Richtlinie 2013/1/EU des Rates vom 20. Dezember 2012 (ABl. 2013, L 6, S. 27) geänderten Fassung.

⁸⁷ Richtlinie 94/80/EG des Rates vom 19. Dezember 1994 über die Einzelheiten der Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts bei den Kommunalwahlen für Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen (ABl. 1994, L 368, S. 38).

zum ordnungsgemäßen Funktionieren des öffentlichen Lebens beizutragen. Die vorrangige Rolle der politischen Parteien beim Ausdruck des Willens der Unionsbürger auf europäischer Ebene wird in Art. 10 Abs. 4 EUV und in Art. 12 Abs. 2 der Charta anerkannt. Politische Parteien, zu deren Aufgaben es gehört, Kandidaten für die Wahlen aufzustellen, nehmen somit eine wesentliche Funktion im System der repräsentativen Demokratie wahr, auf dem gemäß Art. 10 Abs. 1 EUV die Arbeitsweise der Union beruht. Folglich trägt die Mitgliedschaft in einer politischen Partei oder Bewegung erheblich zur wirksamen Ausübung des durch Art. 22 AEUV verliehenen passiven Wahlrechts bei.

Drittens besteht das Ziel von Art. 22 AEUV zunächst darin, Unionsbürgern mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen, das Recht zu verleihen, durch das aktive und passive Wahlrecht auf europäischer und lokaler Ebene am demokratischen Wahlprozess dieses Mitgliedstaats teilzunehmen. Sodann soll dieser Artikel die Gleichbehandlung der Unionsbürger gewährleisten; dies impliziert einen gleichen Zugang zu den Mitteln, über die die Angehörigen dieses Mitgliedstaats nach der nationalen Rechtsordnung für die Ausübung dieses Rechts bei Kommunalwahlen und bei Wahlen zum Europäischen Parlament verfügen. Schließlich ergibt sich aus dem Zusammenhang zwischen der Freizügigkeit und dem Aufenthaltsrecht einerseits und dem aktiven und passiven Wahlrecht bei diesen Wahlen andererseits, dass das letztgenannte Recht u. a. die schrittweise Integration des betreffenden Unionsbürgers in die Gesellschaft des Aufnahmemitgliedstaats fördern soll. Art. 22 AEUV soll somit die Repräsentativität der Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen, als Folge ihrer Integration in die Gesellschaft des Aufnahmemitgliedstaats gewährleisten.

An zweiter Stelle prüft der Gerichtshof im Licht dieser Klarstellungen zur Tragweite von Art. 22 AEUV in Verbindung mit den Art. 20 und 21 AEUV, Art. 10 EUV und Art. 12 der Charta, ob die durch die tschechischen Rechtsvorschriften geschaffene Ungleichbehandlung aus Gründen der Staatsangehörigkeit hinsichtlich der Möglichkeit, Mitglied einer politischen Partei oder Bewegung zu werden, dazu führt, dass Unionsbürger mit Wohnsitz in der Tschechischen Republik, deren Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen, unter Verstoß gegen Art. 22 AEUV keinen gleichen Zugang zu den Mitteln haben, über die tschechische Staatsangehörige für die wirksame Ausübung ihres passiven Wahlrechts verfügen.

Insoweit kann in der Tschechischen Republik zwar ein Kandidat, der nicht Mitglied einer politischen Partei oder Bewegung ist, in eine Kandidatenliste aufgenommen werden, die von einer solchen Partei oder Bewegung oder ihrer Koalition bei Kommunalwahlen und bei Wahlen zum Europäischen Parlament eingereicht wird. Zum einen läuft jedoch ein Unionsbürger mit Wohnsitz in der Tschechischen Republik, der nicht deren Staatsangehörigkeit besitzt und deshalb nicht Mitglied einer politischen Partei oder Bewegung werden kann, aber an diesen Wahlen teilnehmen möchte, Gefahr, nicht an der Entscheidungsfindung der Partei oder Bewegung über seine Aufnahme in die Kandidatenliste mitwirken zu können, da deren Mitglieder darüber entscheiden, welche Kandidaten in ihre Listen aufgenommen werden sollen. Dieser Umstand bringt solche Unionsbürger im Verhältnis zu tschechischen Staatsangehörigen, die in diesem Mitgliedstaat einer politischen Partei oder Bewegung angehören, hinsichtlich der Möglichkeit, auf der Liste einer solchen politischen Partei oder Bewegung oder ihrer Koalition bei Kommunalwahlen und bei Wahlen zum Europäischen Parlament zu kandidieren, in eine ungünstigere Lage.

Zum anderen ist der Umstand, dass tschechische Staatsangehörige die Wahl haben, entweder als Mitglied einer politischen Partei oder Bewegung oder als unabhängige Kandidaten zu kandidieren, während Unionsbürger mit Wohnsitz in der Tschechischen Republik, deren Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen, nur die letztgenannte Möglichkeit haben, ein Beleg dafür, dass diese Unionsbürger ihr passives Wahlrecht bei diesen Wahlen nicht unter denselben Bedingungen ausüben können wie tschechische Staatsangehörige.

An dritter und letzter Stelle prüft der Gerichtshof, ob diese Ungleichbehandlung beim Zugang zu den Mitteln, die eine wirksame Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts bei Kommunalwahlen und bei Wahlen zum Europäischen Parlament ermöglichen, durch Gründe gerechtfertigt werden kann, die

mit der Achtung der nationalen Identität eines Mitgliedstaats im Sinne von Art. 4 Abs. 2 EUV zusammenhängen.

Zunächst ist zwar die Organisation des nationalen politischen Lebens, zu der die politischen Parteien und Bewegungen beitragen, Teil der nationalen Identität. Da das den Unionsbürgern mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen, durch Art. 22 AEUV verliehene aktive und passive Wahlrecht die Kommunalwahlen und die Wahlen zum Europäischen Parlament in diesem Mitgliedstaat betrifft, impliziert Art. 22 AEUV für ihn jedoch weder eine Verpflichtung, diesen Bürgern das aktive und passive Wahlrecht bei nationalen Wahlen zuzuerkennen, noch ein Verbot, besondere Regeln für die Entscheidungsfindung innerhalb einer politischen Partei oder Bewegung in Bezug auf die Aufstellung von Kandidaten bei den nationalen Wahlen zu erlassen, die es ausschließen, dass Mitglieder der Partei oder Bewegung, die keine Angehörigen dieses Staates sind, bei einer solchen Entscheidungsfindung mitwirken.

Sodann ist Art. 4 Abs. 2 EUV unter Berücksichtigung der gleichrangigen Bestimmungen, insbesondere der Art. 2 und 10 EUV, zu verstehen und kann die Mitgliedstaaten nicht von der Einhaltung der sich aus ihnen ergebenden Erfordernisse befreien. Insoweit stellen das Demokratieprinzip und der Grundsatz der Gleichbehandlung Werte dar, auf die sich die Union gemäß Art. 2 EUV gründet. Art. 2 EUV stellt keine bloße Aufzählung politischer Leitlinien oder Absichten dar, sondern enthält Werte, die der Union als Rechtsgemeinschaft schlechthin ihr Gepräge geben, wobei sich diese Werte in Grundsätzen niederschlagen, die rechtlich verbindliche Verpflichtungen für die Mitgliedstaaten beinhalten. Außerdem konkretisiert der Grundsatz der repräsentativen Demokratie, auf dem die Arbeitsweise der Union nach Art. 10 Abs. 1 EUV beruht, den in Art. 2 EUV genannten Wert der Demokratie.

Schließlich konkretisiert Art. 22 AEUV, indem er den Unionsbürgern mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen, das aktive und passive Wahlrecht bei Kommunalwahlen sowie bei Wahlen zum Europäischen Parlament in diesem Mitgliedstaat unter denselben Bedingungen wie dessen Staatsangehörigen garantiert, die Grundsätze der Demokratie sowie der Gleichbehandlung der Unionsbürger, die zur Identität und zu den gemeinsamen Werten der Union gehören, denen die Mitgliedstaaten beipflichten und deren Achtung sie in ihrem Hoheitsgebiet gewährleisten müssen. Folglich kann der Umstand, dass solchen Unionsbürgern in ihrem Wohnsitzmitgliedstaat gestattet wird, Mitglied einer politischen Partei oder Bewegung zu werden, damit die Grundsätze der Demokratie und der Gleichbehandlung vollständig umgesetzt werden, nicht als Beeinträchtigung der nationalen Identität dieses Mitgliedstaats angesehen werden.

**Urteil vom 19. November 2024 (Große Kammer), Kommission/Polen (Passives
Wahlrecht und Mitgliedschaft in einer politischen Partei) (C-814/21,
[EU:C:2024:963](#))**

„Vertragsverletzung eines Mitgliedstaats – Art. 20 AEUV – Unionsbürgerschaft – Art. 21 AEUV – Recht, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten – Art. 22 AEUV – Aktives und passives Wahlrecht bei Kommunalwahlen und bei den Wahlen zum Europäischen Parlament im Wohnsitzmitgliedstaat unter denselben Bedingungen wie die Angehörigen des betreffenden Mitgliedstaats – Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen – Kein Recht auf Mitgliedschaft in einer politischen Partei – Art. 2 und 10 EUV – Demokratieprinzip – Art. 4 Abs. 2 EUV – Achtung der nationalen Identität der Mitgliedstaaten – Art. 12 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union – Rolle der politischen Parteien beim Ausdruck des Willens der Unionsbürger“

Die mit einer Vertragsverletzungsklage befasste Große Kammer des Gerichtshofs stellt fest, dass die Republik Polen dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus Art. 22 AEUV verstoßen hat, dass sie Bürgern der Europäischen Union, die nicht die polnische Staatsangehörigkeit besitzen, aber in Polen ihren Wohnsitz haben, das Recht verwehrt, Mitglied einer politischen Partei zu sein.

Das polnische Gesetz über die politischen Parteien⁸⁸ sieht vor, dass Staatsangehörige der Republik Polen, die das 18. Lebensjahr vollendet haben, Mitglieder einer politischen Partei sein können. Somit verfügen Bürger der Europäischen Union, die nicht die polnische Staatsangehörigkeit besitzen, aber in Polen wohnen, nicht über dieses Recht.

Da die Europäische Kommission der Ansicht war, dass diese Rechtsvorschriften gegen Art. 22 AEUV verstießen, hat sie beim Gerichtshof eine Vertragsverletzungsklage erhoben. Sie macht u. a. geltend, Polen hindere dadurch, dass die Mitgliedschaft in einer politischen Partei polnischen Staatsangehörigen vorbehalten sei, Unionsbürger, die in Polen wohnten, aber nicht die polnische Staatsangehörigkeit besäßen, daran, bei den Kommunalwahlen und den Wahlen zum Europäischen Parlament das Wahlrecht unter denselben Bedingungen auszuüben wie polnische Staatsangehörige.

Würdigung durch den Gerichtshof

An erster Stelle prüft der Gerichtshof die Tragweite von Art. 22 AEUV unter Berücksichtigung seines Wortlauts, seines Kontexts und der mit ihm verfolgten Ziele.

Erstens haben nach dem Wortlaut dieser Bestimmung Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen, das aktive und passive Wahlrecht bei Kommunalwahlen und bei Wahlen zum Europäischen Parlament unter denselben Bedingungen wie die Angehörigen des betreffenden Mitgliedstaats; diese Rechte werden vorbehaltlich der vom Rat der Europäischen Union festgelegten Einzelheiten ausgeübt. Der Wortlaut enthält keine Bezugnahme auf die Bedingungen für den Erwerb der Mitgliedschaft in einer politischen Partei. Durch den Verweis auf die für die Angehörigen des Wohnsitzmitgliedstaats eines solchen Unionsbürgers geltenden Bedingungen für das aktive und passive Wahlrecht verbietet Art. 22 AEUV diesem Mitgliedstaat hingegen, die Ausübung dieses Rechts durch den Unionsbürger anderen Bedingungen zu unterwerfen als denjenigen, die für seine eigenen Staatsangehörigen gelten. Diese Bestimmung stellt somit ein besonderes Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit auf und gilt folglich für jede nationale Maßnahme, die eine die wirksame Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts bei Kommunalwahlen und bei Wahlen zum Europäischen Parlament möglicherweise beeinträchtigende Ungleichbehandlung schafft.

Außerdem wurden die Einzelheiten der Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts vom Rat in den Richtlinien 93/109⁸⁹ und 94/80⁹⁰ festgelegt, die, auch wenn sie keine Bestimmungen über die Bedingungen enthalten, unter denen Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen, die Mitgliedschaft in einer politischen Partei erlangen können, die Tragweite der Rechte und Pflichten, die sich aus Art. 22 AEUV ergeben, nicht, auch nicht implizit, beschränken können. In Ermangelung spezifischer Bestimmungen über diese Bedingungen fällt ihre Festlegung in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten. Gleichwohl müssen die Mitgliedstaaten bei deren Ausübung die Verpflichtungen einhalten, die sich für sie aus dem Unionsrecht, einschließlich Art. 22 AEUV, ergeben.

Zweitens verweist der Gerichtshof hinsichtlich des Kontexts, in dem Art. 22 AEUV steht, sowohl auf die übrigen Bestimmungen des AEU-Vertrags als auch auf die u. a. im EU-Vertrag und in der Charta der

⁸⁸ Ustawa o partiach politycznych (Gesetz über die politischen Parteien) vom 27. April 1997 (Dz. U. 1997, Nr. 98, Pos. 604) in geänderter Fassung. Vgl. Art. 2 Abs. 1 dieses Gesetzes.

⁸⁹ Richtlinie 93/109/EG des Rates vom 6. Dezember 1993 über die Einzelheiten der Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts bei den Wahlen zum Europäischen Parlament für Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen (ABl. 1993, L 329, S. 34), in der durch die Richtlinie 2013/1/EU des Rates vom 20. Dezember 2012 (ABl. 2013, L 26, S. 27) geänderten Fassung.

⁹⁰ Richtlinie 94/80/EG des Rates vom 19. Dezember 1994 über die Einzelheiten der Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts bei den Kommunalwahlen für Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen (ABl. 1994, L 368, S. 38).

Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden: Charta) enthaltenen gleichrangigen Bestimmungen.

Insoweit knüpft zunächst nach Art. 22 AEUV in Verbindung mit Art. 20 Abs. 2 AEUV das aktive und passive Wahlrecht bei Kommunalwahlen und bei Wahlen zum Europäischen Parlament an den Unionsbürgerstatus an. Überdies verleiht die Unionsbürgerschaft nach Art. 20 Abs. 2 und Art. 21 AEUV jedem Unionsbürger ein elementares und individuelles Recht, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten. Somit besteht ein Zusammenhang zwischen dem Freizügigkeits- und Aufenthaltsrecht einerseits und dem aktiven und passiven Wahlrecht der Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen, bei Kommunalwahlen und bei Wahlen zum Europäischen Parlament andererseits.

Sodann wird durch Art. 10 EUV, der das Recht der Unionsbürger anerkennt, unmittelbar im Europäischen Parlament vertreten zu sein und am demokratischen Leben der Union teilzunehmen, der Zusammenhang zwischen dem Grundsatz der repräsentativen Demokratie innerhalb der Union und dem mit der Unionsbürgerschaft verbundenen, durch Art. 22 Abs. 2 AEUV garantierten aktiven und passiven Wahlrecht bei den Wahlen zum Europäischen Parlament klar zum Ausdruck gebracht.

Schließlich ist in Art. 12 Abs. 1 der Charta das Recht jeder Person verankert, sich insbesondere im politischen, gewerkschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Bereich auf allen Ebenen frei mit anderen zusammenzuschließen. Dieses Recht entspricht dem durch Art. 11 Abs. 1 der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten garantierten Recht, das eine der wesentlichen Grundlagen einer demokratischen und pluralistischen Gesellschaft darstellt, weil es den Bürgern erlaubt, in Bereichen von gemeinsamem Interesse kollektiv tätig zu werden und dadurch zum ordnungsgemäßen Funktionieren des öffentlichen Lebens beizutragen. Die vorrangige Rolle der politischen Parteien beim Ausdruck des Willens der Unionsbürger auf europäischer Ebene wird in Art. 10 Abs. 4 EUV und in Art. 12 Abs. 2 der Charta anerkannt. Politische Parteien, zu deren Aufgaben es gehört, Kandidaten für die Wahlen aufzustellen, nehmen somit eine wesentliche Funktion im System der repräsentativen Demokratie wahr, auf dem gemäß Art. 10 Abs. 1 EUV die Arbeitsweise der Union beruht. Folglich trägt die Mitgliedschaft in einer politischen Partei erheblich zur wirksamen Ausübung des durch Art. 22 AEUV verliehenen passiven Wahlrechts bei.

Drittens besteht das Ziel von Art. 22 AEUV zunächst darin, Unionsbürgern mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen, das Recht zu verleihen, durch das aktive und passive Wahlrecht auf europäischer und lokaler Ebene am demokratischen Wahlprozess dieses Mitgliedstaats teilzunehmen. Sodann soll dieser Artikel die Gleichbehandlung der Unionsbürger gewährleisten; dies impliziert einen gleichen Zugang zu den Mitteln, über die die Angehörigen dieses Mitgliedstaats nach der nationalen Rechtsordnung für die Ausübung dieses Rechts bei Kommunalwahlen und bei Wahlen zum Europäischen Parlament verfügen. Schließlich ergibt sich aus dem Zusammenhang zwischen der Freizügigkeit und dem Aufenthaltsrecht einerseits und dem aktiven und passiven Wahlrecht bei diesen Wahlen andererseits, dass das letztgenannte Recht u. a. die schrittweise Integration des betreffenden Unionsbürgers in die Gesellschaft des Aufnahmemitgliedstaats fördern soll. Art. 22 AEUV soll somit die Repräsentativität der Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen, als Folge ihrer Integration in die Gesellschaft des Aufnahmemitgliedstaats gewährleisten.

An zweiter Stelle prüft der Gerichtshof im Licht dieser Klarstellungen zur Tragweite von Art. 22 AEUV in Verbindung mit den Art. 20 und 21 AEUV, Art. 10 EUV und Art. 12 der Charta, ob die durch die polnischen Rechtsvorschriften geschaffene Ungleichbehandlung aus Gründen der Staatsangehörigkeit hinsichtlich der Möglichkeit, Mitglied einer politischen Partei zu werden, dazu führt, dass Unionsbürger mit Wohnsitz in Polen, die nicht die polnische Staatsangehörigkeit besitzen, unter Verstoß gegen Art. 22 AEUV keinen gleichen Zugang zu den Mitteln haben, über die polnische Staatsangehörige für die wirksame Ausübung ihres passiven Wahlrechts verfügen.

Insoweit kann in Polen zwar ein unabhängiger Kandidat, der keiner politischen Partei angehört, vom Wahlausschuss einer politischen Partei nominiert werden. Zum einen hat jedoch der Umstand, dass ein Unionsbürger mit Wohnsitz in Polen, der nicht die polnische Staatsangehörigkeit besitzt und deshalb nicht Mitglied einer politischen Partei sein kann, grundsätzlich zur Folge, dass er nicht an der Entscheidungsfindung dieser Partei hinsichtlich seiner Nominierung durch deren Wahlausschuss mitwirken kann, da ihre Mitglieder darüber entscheiden, welche Kandidaten nominiert werden sollen. Dieser Umstand bringt solche Unionsbürger im Verhältnis zu polnischen Staatsangehörigen, die Mitglied einer politischen Partei sind, hinsichtlich der Möglichkeit, auf der Liste einer politischen Partei bei Kommunalwahlen und bei Wahlen zum Europäischen Parlament zu kandidieren, in eine ungünstigere Lage.

Zum anderen ist der Umstand, dass polnische Staatsangehörige die Wahl haben, entweder als Mitglied einer politischen Partei oder als unabhängige Kandidaten zu kandidieren, während Unionsbürger mit Wohnsitz in Polen, der nicht die polnische Staatsangehörigkeit besitzen, nur die letztgenannte Möglichkeit haben, ein Beleg dafür, dass diese Unionsbürger ihr passives Wahlrecht bei diesen Wahlen nicht unter denselben Bedingungen ausüben können wie polnische Staatsangehörige.

An dritter und letzter Stelle prüft der Gerichtshof, ob diese Ungleichbehandlung beim Zugang zu den Mitteln, die eine wirksame Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts bei Kommunalwahlen und bei Wahlen zum Europäischen Parlament ermöglichen, durch Gründe gerechtfertigt werden kann, die mit der Achtung der nationalen Identität eines Mitgliedstaats im Sinne von Art. 4 Abs. 2 EUV zusammenhängen.

Zunächst ist zwar die Organisation des nationalen politischen Lebens, zu der die politischen Parteien beitragen, Teil der nationalen Identität. Da das den Unionsbürgern mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen, durch Art. 22 AEUV verliehene aktive und passive Wahlrecht die Kommunalwahlen und die Wahlen zum Europäischen Parlament in diesem Mitgliedstaat betrifft, impliziert Art. 22 AEUV für ihn jedoch weder eine Verpflichtung, diesen Bürgern das aktive und passive Wahlrecht bei nationalen Wahlen zuzuerkennen, noch ein Verbot, besondere Regeln für die Entscheidungsfindung innerhalb einer politischen Partei in Bezug auf die Aufstellung von Kandidaten bei den nationalen Wahlen zu erlassen, die es ausschließen, dass Mitglieder der Partei, die keine Angehörigen dieses Staates sind, bei einer solchen Entscheidungsfindung mitwirken.

Sodann ist Art. 4 Abs. 2 EUV unter Berücksichtigung der gleichrangigen Bestimmungen, insbesondere der Art. 2 und 10 EUV, zu verstehen und kann die Mitgliedstaaten nicht von der Einhaltung der sich aus ihnen ergebenden Erfordernisse befreien. Insoweit stellen das Demokratieprinzip und der Grundsatz der Gleichbehandlung Werte dar, auf die sich die Union gemäß Art. 2 EUV gründet. Art. 2 EUV stellt keine bloße Aufzählung politischer Leitlinien oder Absichten dar, sondern enthält Werte, die der Union als Rechtsgemeinschaft schlechthin ihr Gepräge geben, wobei sich diese Werte in Grundsätzen niederschlagen, die rechtlich verbindliche Verpflichtungen für die Mitgliedstaaten beinhalten. Außerdem konkretisiert der Grundsatz der repräsentativen Demokratie, auf dem die Arbeitsweise der Union nach Art. 10 Abs. 1 EUV beruht, den in Art. 2 EUV genannten Wert der Demokratie.

Schließlich konkretisiert Art. 22 AEUV, indem er den Unionsbürgern mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen, das aktive und passive Wahlrecht bei Kommunalwahlen sowie bei Wahlen zum Europäischen Parlament in diesem Mitgliedstaat unter denselben Bedingungen wie dessen Staatsangehörigen garantiert, die Grundsätze der Demokratie sowie der Gleichbehandlung der Unionsbürger, die zur Identität und zu den gemeinsamen Werten der Union gehören, denen die Mitgliedstaaten beipflichten und deren Achtung sie in ihrem Hoheitsgebiet gewährleisten müssen. Folglich kann der Umstand, dass solchen Unionsbürgern in ihrem Wohnsitzmitgliedstaat gestattet wird, Mitglied einer politischen Partei zu werden, damit die Grundsätze der Demokratie und der Gleichbehandlung vollständig umgesetzt werden, nicht als Beeinträchtigung der nationalen Identität dieses Mitgliedstaats angesehen werden.

V. Verkehrsfreiheiten in der Union: Niederlassungsfreiheit⁹¹

Urteil vom 19. Dezember 2024 (Große Kammer), Halmer Rechtsanwaltsgesellschaft (C-295/23, [EU:C:2024:1037](#))

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Art. 49 AEUV – Niederlassungsfreiheit – Art. 63 AEUV – Freier Kapitalverkehr – Bestimmung der anwendbaren Verkehrsfreiheit – Dienstleistungen im Binnenmarkt – Richtlinie 2006/123/EG – Art. 15 – Anforderungen im Hinblick auf die Beteiligungen am Gesellschaftsvermögen – Beteiligung eines reinen Finanzinvestors am Kapital einer anwaltlichen Berufsausübungsgesellschaft – Widerruf der Zulassung dieser Gesellschaft zur Rechtsanwaltschaft wegen dieser Beteiligung – Beschränkung der Niederlassungsfreiheit und des freien Kapitalverkehrs – Rechtfertigung mit dem Schutz der anwaltlichen Unabhängigkeit und mit dem Schutz der Empfänger von Rechtsdienstleistungen – Erforderlichkeit – Verhältnismäßigkeit“

Auf ein Vorabentscheidungsersuchen des Bayerischen Anwaltsgerichtshofs (Deutschland) hin äußert sich der Gerichtshof (Große Kammer) dazu, ob mit Art. 63 AEUV und der Richtlinie 2006/123⁹² eine nationale Regelung vereinbar ist, nach der es unzulässig ist, dass Geschäftsanteile an einer Rechtsanwaltsgesellschaft auf einen reinen Finanzinvestor übertragen werden, der nicht die Absicht hat, in der Gesellschaft eine in dieser Regelung bezeichnete berufliche Tätigkeit auszuüben, und die bei Zuwiderhandlung den Widerruf der Zulassung der betreffenden Rechtsanwaltsgesellschaft zur Rechtsanwaltschaft vorsieht.

Die HR, eine in Deutschland ansässige Rechtsanwaltsgesellschaft, wurde als Kapitalgesellschaft gegründet, die dem Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung unterliegt. Ihr Geschäftsführer und alleiniger Gesellschafter war ursprünglich Herr Daniel Halmer, der als Rechtsanwalt tätig war.

Sie wurde im Januar 2020 durch Vertrag gegründet und im selben Jahr im Handelsregister eingetragen sowie durch die Rechtsanwaltskammer München zur Rechtsanwaltschaft zugelassen.

Im Jahr 2021 veräußerte Herr Halmer 51 der 100 Geschäftsanteile an der HR an die SIVE Beratung und Beteiligung GmbH (im Folgenden: SIVE), eine Gesellschaft mit beschränkter Haftung österreichischen Rechts.

Damit einhergehend wurde die Satzung der HR geändert, um die Übertragung von Geschäftsanteilen auf eine nicht zur Anwaltschaft zugelassene Kapitalgesellschaft zu ermöglichen, wobei die Geschäftsführung der HR allein zugelassenen Rechtsanwälten vorbehalten wurde, um die Unabhängigkeit der Geschäftsführung zu gewährleisten.

Die Änderung der Satzung der HR und die Übertragung ihrer Geschäftsanteile wurden im Handelsregister eingetragen, und die HR gab der Rechtsanwaltskammer die Änderung ihrer Satzung und die Übertragung von 51 ihrer 100 Geschäftsanteile auf die SIVE bekannt.

Die Rechtsanwaltskammer teilte der HR daraufhin mit, dass die Übertragung der Geschäftsanteile auf die SIVE nach der Bundesrechtsanwaltsordnung (BRAO) in ihrer auf den Sachverhalt des Ausgangsverfahrens anwendbaren Fassung unzulässig sei und daher die Zulassung der HR zur Rechtsanwaltschaft widerrufen werde, falls es bei der Übertragung der Geschäftsanteile bleibe. Die

⁹¹ In diesem Abschnitt sind außerdem folgende Urteile anzuführen: Urteil vom 4. Oktober 2024 (Große Kammer), **Litauen u. a./Parlament und Rat (Mobilitätspaket)** (C-541/20 bis C-555/20, [EU:C:2024:818](#)), dargestellt in Abschnitt XII „Verkehr“; Urteil vom 4. Oktober 2024, **FIFA** (C-650/22, [EU:C:2024:824](#)), dargestellt in Abschnitt XIII.1 „Kartelle (Art. 101 AEUV)“.

⁹² Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt (ABl. 2006, L 376, S. 36).

HR teilte der Rechtsanwaltskammer nichtsdestotrotz mit, dass es bei der Übertragung der Geschäftsanteile bleibe. Die Rechtsanwaltskammer widerrief daher die Zulassung der HR zur Rechtsanwaltschaft im Wesentlichen mit der Begründung, dass nur Rechtsanwälte und Angehörige der in der BRAO genannten Berufe⁹³ sowie Ärzte oder Apotheker Gesellschafter einer Rechtsanwaltsgesellschaft sein könnten.

Die HR erhob daraufhin beim Bayerischen Anwaltsgerichtshof Klage gegen den Bescheid der Rechtsanwaltskammer über den Widerruf ihrer Zulassung. Sie stützt ihre Klage darauf, dass insbesondere das durch Art. 63 Abs. 1 AEUV verbürgte Recht auf freien Kapitalverkehr sowie ihre Rechte aus Art. 15 der Richtlinie 2006/123 durch die BRAO verletzt würden. Darüber hinaus verletze der Bescheid das Recht der SIVE auf Niederlassungsfreiheit, wie es u. a. in Art. 49 AEUV garantiert werde.

In diesem Zusammenhang möchte das vorlegende Gericht wissen, ob die fragliche nationale Regelung mit Art. 49 und Art. 63 Abs. 1 AEUV sowie mit Art. 15 Abs. 2 Buchst. c und Abs. 3 der Richtlinie 2006/123 vereinbar ist.

Der Gerichtshof bejaht dies.

Würdigung durch den Gerichtshof

Vorab prüft der Gerichtshof in Ansehung des Gegenstands der in Rede stehenden nationalen Regelung und der tatsächlichen Gegebenheiten des konkreten Falles, welche Grundfreiheit – nämlich die Niederlassungsfreiheit oder die Kapitalverkehrsfreiheit – auf den Ausgangsrechtsstreit anwendbar ist.

Er erinnert insoweit daran, dass nach ständiger Rechtsprechung eine nationale Regelung, die nur auf Beteiligungen anwendbar ist, die es ermöglichen, einen sicheren Einfluss auf die Entscheidungen einer Gesellschaft auszuüben und deren Tätigkeiten zu bestimmen, in den Anwendungsbereich der Niederlassungsfreiheit fällt. Hingegen sind nationale Bestimmungen über Beteiligungen, die in der alleinigen Absicht der Geldanlage erfolgen, ohne dass auf die Verwaltung und Kontrolle des Unternehmens Einfluss genommen werden soll, ausschließlich im Hinblick auf den freien Kapitalverkehr zu prüfen.

Somit kann eine nationale Regelung, die nicht nur auf Beteiligungen anwendbar ist, die es ermöglichen, einen sicheren Einfluss auf die Entscheidungen einer Gesellschaft auszuüben und deren Tätigkeiten zu bestimmen, sondern unabhängig vom Umfang der Beteiligung eines Anteilseigners an einer Gesellschaft gilt, sowohl unter die Niederlassungsfreiheit als auch unter die Kapitalverkehrsfreiheit fallen.

Der Gerichtshof prüft jedoch die in Rede stehende Maßnahme grundsätzlich im Hinblick auf nur eine dieser beiden Freiheiten, wenn sich herausstellt, dass unter den Umständen des Ausgangsrechtsstreits eine der beiden Freiheiten der anderen gegenüber völlig zweitrangig ist und ihr zugeordnet werden kann.

Die im Ausgangsverfahren in Rede stehende nationale Regelung zielt namentlich darauf ab, jede Beteiligung an einer Rechtsanwaltsgesellschaft, gleich welchen Umfangs, von Personen zu verhindern, die weder Rechtsanwälte noch Angehörige eines Berufs sind, der in der vorliegend einschlägigen BRAO genannt wird.

⁹³ Nach § 59a Abs. 1 und 2 BRAO in der einschlägigen Fassung dürfen sich Rechtsanwälte mit Mitgliedern einer Rechtsanwaltskammer und der Patentanwaltskammer, mit Steuerberatern, Steuerbevollmächtigten, Wirtschaftsprüfern und vereidigten Buchprüfern zur gemeinschaftlichen Berufsausübung im Rahmen der eigenen beruflichen Befugnisse verbinden. Eine gemeinschaftliche Berufsausübung ist Rechtsanwälten auch mit Angehörigen von Rechtsanwaltsberufen aus anderen Staaten gestattet, die berechtigt sind, sich im Geltungsbereich der BRAO niederzulassen und ihre Kanzlei im Ausland unterhalten.

Im vorliegenden Fall erwarb die SIVE 51 % des Stammkapitals der HR, und in den sachlichen Anwendungsbereich der Niederlassungsfreiheit fallen nationale Vorschriften, die anzuwenden sind, wenn eine Gesellschaft aus einem Mitgliedstaat am Kapital einer Gesellschaft mit Sitz in einem anderen Mitgliedstaat eine Beteiligung hält, die es ihr grundsätzlich ermöglicht, einen sicheren Einfluss auf die Entscheidungen dieser Gesellschaft auszuüben und deren Tätigkeiten zu bestimmen.

Die Satzung der HR wurde allerdings geändert, um der SIVE eine bestimmte Einflussmöglichkeit vorzuenthalten, so dass der Erwerb von Geschäftsanteilen an der HR möglicherweise allein zu dem Zweck erfolgte, der HR Kapital zu verschaffen, das es ihr ermöglichen sollte, die Entwicklung eines innovativen Legal-Tech-Modells zu finanzieren.

Das Ausgangsverfahren fällt somit sowohl unter die Niederlassungsfreiheit als auch unter die Kapitalverkehrsfreiheit, ohne dass eine dieser Freiheiten als der anderen gegenüber zweitrangig angesehen werden könnte.

Was in der Sache als Erstes die Niederlassungsfreiheit betrifft, ergibt sich aus der Richtlinie 2006/123, dass ein Sachverhalt, wenn er in den sachlichen Anwendungsbereich dieser Richtlinie fällt, was bei Dienstleistungen der Rechtsberatung, namentlich solchen, die von Rechtsanwälten erbracht werden, der Fall ist, nicht auch am Maßstab von Art. 49 AEUV zu prüfen ist.

Daher prüft der Gerichtshof, ob die Anforderungen der BRAO, was die Beschränkung des Kreises der als Gesellschafter in Betracht kommenden Personen sowie das Erfordernis der aktiven Mitarbeit in der Gesellschaft angeht, mit der Richtlinie 2006/123 vereinbar sind, genauer, ob sie erforderlich sind.

Hierzu stellt er fest, dass mit diesen Anforderungen die anwaltliche Unabhängigkeit und Integrität sowie die Wahrung des Transparenzgebots und die Beachtung der anwaltlichen Verschwiegenheitspflicht sichergestellt werden sollen. Es ist offensichtlich, dass diese Zielsetzung mit dem Schutz der Empfänger von Rechtsdienstleistungen und mit der Wahrung der ordnungsgemäßen Rechtspflege, beides zwingende Gründe des Allgemeininteresses nach der Richtlinie 2006/123 und dem Primärrecht, zusammenhängt.

Zur Verhältnismäßigkeit der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Anforderungen stellt der Gerichtshof fest, dass sie geeignet erscheinen, zu gewährleisten, dass die Ziele der Wahrung der ordnungsgemäßen Rechtspflege und des Schutzes der anwaltlichen Integrität erreicht werden.

Das Bestreben eines reinen Finanzinvestors, seine Investition ertragreich zu gestalten, könnte sich nämlich auf die Organisation und die Tätigkeit einer Rechtsanwaltsgesellschaft auswirken. Das von einem reinen Finanzinvestor verfolgte Ziel beschränkt sich auf das Streben nach Gewinn, während sich die anwaltliche Tätigkeit nicht an rein wirtschaftlichen Zwecken ausrichtet, sondern auch an die Einhaltung von Berufs- und Standesregeln gebunden ist. In Ermangelung einer Harmonisierung der für den Rechtsanwaltsberuf geltenden Berufs- und Standesregeln auf Unionsebene steht es jedem Mitgliedstaat grundsätzlich frei, die Ausübung dieses Berufs in seinem Hoheitsgebiet zu regeln. So ist die Einschätzung eines Mitgliedstaats legitim, wonach die Gefahr besteht, dass sich bei der Beteiligung eines reinen Finanzinvestors am Kapital einer Rechtsanwaltsgesellschaft die Maßnahmen, die in der Satzung der Rechtsanwaltsgesellschaft vorgesehen sind, um die berufliche Unabhängigkeit und Integrität der in dieser Gesellschaft tätigen Rechtsanwälte zu wahren, in der Praxis als unzureichend erweisen, um die Erreichung der Ziele der Wahrung der ordnungsgemäßen Rechtspflege und des Schutzes der anwaltlichen Integrität effektiv sicherzustellen.

Was als Zweites die Kapitalverkehrsfreiheit betrifft, die durch Art. 63 AEUV verbürgt ist und den Aktienbesitz, der die Möglichkeit verschafft, sich tatsächlich an der Verwaltung und Kontrolle einer Gesellschaft zu beteiligen, sowie den Erwerb von Wertpapieren allein in der Absicht einer Geldanlage, ohne auf die Verwaltung und Kontrolle der Gesellschaft Einfluss nehmen zu wollen, erfasst, so gehören zu den verbotenen Maßnahmen solche, die geeignet sind, gebietsfremde Gesellschaften von Investitionen in einem Mitgliedstaat, u. a. in das Kapital gebietsansässiger Gesellschaften, abzuhalten.

Der Gerichtshof stellt fest, dass die im Ausgangsverfahren in Rede stehende nationale Regelung bewirkt, dass andere Personen als Rechtsanwälte und Angehörige der in der BRAO genannten Berufe am Erwerb von Geschäftsanteilen an einer Rechtsanwaltsgesellschaft gehindert sind, so dass sie Investoren aus anderen Mitgliedstaaten, die weder Rechtsanwälte noch Angehörige solcher Berufe sind, den Erwerb von Beteiligungen an dieser Art von Gesellschaften verwehrt. Damit einhergehend verwehrt diese nationale Regelung den Rechtsanwaltsgesellschaften den Zugang zu Kapital, das bei ihrer Gründung oder Entwicklung förderlich sein könnte. Folglich liegt in ihr eine Beschränkung des freien Kapitalverkehrs.

Der Gerichtshof gelangt jedoch aus denselben Gründen wie den im Zusammenhang mit der Richtlinie 2006/123 dargelegten zu dem Ergebnis, dass diese Beschränkungen des freien Kapitalverkehrs mit Blick auf zwingende Gründe des Allgemeininteresses gerechtfertigt und verhältnismäßig sind.

VI. Institutionelle Bestimmungen: Recht der Öffentlichkeit auf Zugang zu Dokumenten⁹⁴

Urteil vom 5. März 2024 (Große Kammer), *Public.Resource.Org und Right to Know/Kommission u. a.* (C-588/21 P, [EU:C:2024:201](#))

„Rechtsmittel – Zugang zu Dokumenten der Organe der Europäischen Union – Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 – Art. 4 Abs. 2 – Ausnahmen – Verweigerung des Zugangs zu einem Dokument, durch dessen Verbreitung der Schutz der geschäftlichen Interessen einer natürlichen oder juristischen Person, einschließlich des geistigen Eigentums, beeinträchtigt würde – Überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung – Vom Europäischen Komitee für Normung (CEN) angenommene harmonisierte Normen – Urheberrechtlicher Schutz – Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit – Grundsatz der Transparenz – Grundsatz der Offenheit – Grundsatz des guten Regierens“

Der Gerichtshof (Große Kammer) gibt dem Rechtsmittel der Rechtsmittelführerinnen *Public.Resource.Org Inc.* und *Right to Know CLG* gegen das Urteil des Gerichts in der Rechtssache *Public.Resource.Org und Right to Know/Kommission*⁹⁵ statt und äußert sich erstmals zum Bestehen eines überwiegenden öffentlichen Interesses an der Verbreitung von vom Europäischen Komitee für Normung (CEN) angenommenen harmonisierten Normen.

Die Rechtsmittelführerinnen sind gemeinnützige Organisationen, deren vorrangige Aufgabe darin besteht, allen Bürgern das Recht frei zugänglich zu machen. Am 25. September 2018 stellten sie bei der Europäischen Kommission einen Antrag auf Zugang zu vier vom CEN angenommenen harmonisierten Normen, von denen drei die Sicherheit von Spielzeug und eine den maximalen Nickelgehalt in bestimmten Produkten betrafen⁹⁶.

Die Kommission lehnte den Antrag auf Zugang auf der Grundlage von Art. 4 Abs. 2 erster Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001⁹⁷ ab, wonach der Zugang zu einem Dokument, durch dessen Verbreitung der Schutz der geschäftlichen Interessen einer natürlichen oder juristischen Person, einschließlich des geistigen Eigentums, beeinträchtigt würde, zu verweigern ist, es sei denn, es besteht ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung.

Die von den Rechtsmittelführerinnen gegen den Beschluss der Kommission erhobene Klage wurde vom Gericht in vollem Umfang abgewiesen. Diese legten daraufhin ein Rechtsmittel beim Gerichtshof ein und machten geltend, das Gericht habe zu Unrecht festgestellt, dass kein überwiegendes öffentliches Interesse bestehe, das einen freien Zugang zu den angeforderten harmonisierten Normen rechtfertigen könne.

⁹⁴ In diesem Abschnitt ist außerdem folgendes Urteil anzuführen: Urteil vom 18. Juni 2024 (Große Kammer), *Kommission/SRB* (C-551/22 P, [EU:C:2024:520](#)), das in Abschnitt XV „Wirtschafts- und Währungspolitik“ dargestellt ist.

⁹⁵ Urteil vom 14. Juli 2021, *Public.Resource.Org und Right to Know/Kommission* (T-185/19, [EU:T:2021:445](#)).

⁹⁶ Es handelte sich um die Normen EN 71-5:2015 „Sicherheit von Spielzeug – Teil 5: Chemisches Spielzeug (Sets) ausgenommen Experimentierkästen“, die Norm EN 71-4:2013 „Sicherheit von Spielzeug – Teil 4: Experimentierkästen für chemische und ähnliche Versuche“, die Norm EN 71-12:2013 „Sicherheit von Spielzeug – Teil 12: N-Nitrosamine und N-nitrosierbare Stoffe“ und die Norm EN 12472:2005+A 1:2009 „Simulierte Abrieb- und Korrosionsprüfung zum Nachweis der Nickelabgabe von mit Auflagen versehenen Gegenständen“ (im Folgenden: angeforderte harmonisierte Normen).

⁹⁷ Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission (ABl. 2001, L 145, S. 43).

Würdigung durch den Gerichtshof

Der Gerichtshof weist zunächst auf den weiten Umfang des Rechts auf Zugang zu Dokumenten der Organe der Europäischen Union hin⁹⁸. Die Organe können sich jedoch auf eine Ausnahme zum Schutz der geschäftlichen Interessen einer natürlichen oder juristischen Person berufen, um den Zugang zu einem Dokument zu verweigern, falls seine Verbreitung den Schutz dieser Interessen, einschließlich des geistigen Eigentums, beeinträchtigen würde. Diese Ausnahme gilt jedoch nicht, wenn ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung des betreffenden Dokuments besteht.

Hierzu stellt der Gerichtshof erstens fest, dass das Verfahren zur Ausarbeitung harmonisierter Normen durch die Verordnung Nr. 1025/2012⁹⁹ festgelegt wurde, nach der die Kommission im europäischen Normungssystem eine zentrale Rolle spielt. So wird zwar mit der Ausarbeitung dieser Normen eine privatrechtliche Einrichtung betraut, aber nur die Kommission ist befugt, den Auftrag zu erteilen, eine harmonisierte Norm zur Umsetzung einer Richtlinie oder einer Verordnung auszuarbeiten. In diesem Rahmen legt sie die Anforderungen an den Inhalt des in Auftrag gegebenen Dokuments und einen Termin für dessen Annahme fest, überwacht ihre Ausarbeitung, stellt Finanzmittel bereit und trifft die Entscheidung über die Veröffentlichung der Fundstellen der betreffenden harmonisierten Norm im *Amtsblatt der Europäischen Union*.

Obwohl die Einhaltung harmonisierter Normen nicht zwingend ist, wird außerdem für Produkte, die diese Normen einhalten, die Konformität mit den wesentlichen Anforderungen hinsichtlich jener Produkte vermutet, die in den einschlägigen Rechtsvorschriften der Union zur Harmonisierung festgelegt sind¹⁰⁰. Die von diesen Vorschriften verliehene Rechtswirkung stellt eines der wesentlichen Merkmale dieser Normen dar und macht sie zu einem Werkzeug, das für die Wirtschaftsteilnehmer im Hinblick auf die Ausübung des Rechts auf freien Verkehr von Waren oder Dienstleistungen auf dem Unionsmarkt von wesentlicher Bedeutung ist.

Der Gerichtshof stellt fest, dass im vorliegenden Fall drei der vier angeforderten harmonisierten Normen, die die Sicherheit von Spielzeug betreffen, auf die Richtlinie 2009/48¹⁰¹ Bezug nehmen und ihre Fundstellen im *Amtsblatt der Europäischen Union* veröffentlicht wurden. Gemäß Art. 13 dieser Richtlinie wird für Spielzeug, das unter Einhaltung dieser Normen hergestellt wurde, die Konformität mit den Anforderungen vermutet, die von den betreffenden Normen abgedeckt sind. Die vierte Norm, die den Höchstgehalt an Nickel betrifft, nimmt auf die Verordnung Nr. 1907/2006¹⁰² Bezug und ist im vorliegenden Fall offensichtlich zwingend, da Nr. 27 Abs. 3 der Tabelle in Anhang XVII dieser Verordnung in Bezug auf Nickel vorsieht, dass zum Nachweis der Vereinbarkeit der Erzeugnisse mit dieser Vorschrift die vom CEN verabschiedeten Normen als Testmethoden zu verwenden sind.

⁹⁸ Dieses Recht auf Zugang zu Dokumenten wird durch Art. 15 Abs. 3 Unterabs. 1 AEUV und Art. 42 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union gewährleistet. Es wird u. a. durch die Verordnung Nr. 1049/2001 umgesetzt.

⁹⁹ Verordnung (EU) Nr. 1025/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2012 zur europäischen Normung, zur Änderung der Richtlinien 89/686/EWG und 93/15/EWG des Rates sowie der Richtlinien 94/9/EG, 94/25/EG, 95/16/EG, 97/23/EG, 98/34/EG, 2004/22/EG, 2007/23/EG, 2009/23/EG und 2009/105/EG des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung des Beschlusses 87/95/EWG des Rates und des Beschlusses Nr. 1673/2006/EG des Europäischen Parlaments und des Rates (ABl. 2012, L 316, S. 12).

¹⁰⁰ Art. 2 Nr. 1 der Verordnung Nr. 1025/2012 im Licht ihres fünften Erwägungsgrundes.

¹⁰¹ Richtlinie 2009/48/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juni 2009 über die Sicherheit von Spielzeug (ABl. 2009, L 170, S. 1).

¹⁰² Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2006 zur Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe (REACH), zur Schaffung einer Europäischen Chemikalienagentur, zur Änderung der Richtlinie 1999/45/EG und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 793/93 des Rates, der Verordnung (EG) Nr. 1488/94 der Kommission, der Richtlinie 76/769/EWG des Rates sowie der Richtlinien 91/155/EWG, 93/67/EWG, 93/105/EG und 2000/21/EG der Kommission (ABl. 2006, L 396, S. 1, berichtigt in ABl. 2007, L 136, S. 3) in der durch die Verordnung (EG) Nr. 552/2009 der Kommission vom 22. Juni 2009 (ABl. 2009, L 164, S. 7) geänderten Fassung.

Der Gerichtshof ist daher der Auffassung, dass die angeforderten harmonisierten Normen Teil des Unionsrechts sind.

Zweitens hebt der Gerichtshof hervor, dass sich die Union auf den Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit gründet, der einen freien Zugang zum Unionsrecht für alle natürlichen und juristischen Personen der Union sowie die Möglichkeit für den Einzelnen verlangt, seine Rechte und Pflichten eindeutig erkennen zu können¹⁰³. Dieser freie Zugang muss es jeder durch ein Gesetz geschützten Person insbesondere ermöglichen, in den Grenzen des rechtlich Zulässigen zu überprüfen, ob die Adressaten der von diesem Gesetz aufgestellten Regeln diesen tatsächlich nachkommen. Eine harmonisierte Norm kann somit durch die Wirkungen, die ihr eine Unionsvorschrift verleiht, Einzelnen eingeräumte Rechte sowie ihnen obliegende Pflichten näher bestimmen, und diese näheren Bestimmungen können erforderlich sein, damit der Einzelne prüfen kann, ob ein bestimmtes Produkt oder eine bestimmte Dienstleistung tatsächlich die Anforderungen einer solchen Vorschrift erfüllt.

Infolgedessen stellt das Gericht fest, dass an der Verbreitung der angeforderten harmonisierten Normen ein überwiegendes öffentliches Interesse besteht.

¹⁰³ Urteil vom 22. Februar 2022, Stichting Rookpreventie Jeugd u. a. (C-160/20, [EU:C:2022:101](#), Rn. 41 und die dort angeführte Rechtsprechung).

VII. Unionsverfahrensrecht¹⁰⁴

1. Zusammensetzung des Gerichtshofs

Urteil vom 29. Juli 2024 (Große Kammer), Valančius (C-119/23, [EU:C:2024:653](#))

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Art. 19 Abs. 2 Unterabs. 3 EUV – Art. 254 Abs. 2 AEUV – Ernennung von Richtern des Gerichts der Europäischen Union – Gewähr für Unabhängigkeit – Befähigung zur Ausübung hoher richterlicher Tätigkeiten – Nationales Verfahren für den Vorschlag eines Bewerbers für das Amt eines Richters des Gerichts der Europäischen Union – Gruppe unabhängiger Sachverständiger, die mit der Beurteilung der Bewerber beauftragt ist – Rangliste der Bewerber, die die in Art. 19 Abs. 2 Unterabs. 3 EUV und Art. 254 Abs. 2 AEUV genannten Anforderungen erfüllen – Vorschlag eines Bewerbers, der auf der Rangliste steht und nicht der bestplatzierte Bewerber ist – Stellungnahme des in Art. 255 AEUV vorgesehenen Ausschusses zur Eignung der Bewerber“

Auf ein Vorabentscheidungsersuchen des Vilniaus apygardos administracinis teismas (Regionalverwaltungsgericht Vilnius, Litauen) hin entscheidet die Große Kammer des Gerichtshofs über die Auswirkungen der Bestimmungen der Verträge über die Ernennung von Richtern des Gerichts der Europäischen Union¹⁰⁵ auf das nationale Verfahren für den Vorschlag eines Bewerbers für dieses Amt.

2016 wurde Herr Valančius zum Richter des Gerichts ernannt. Nach dem Ende seiner Amtszeit im August 2019 übte er sein Amt weiterhin aus¹⁰⁶. 2021 wurde ein Verfahren zur Auswahl eines Bewerbers für das Amt eines Richters des Gerichts festgelegt¹⁰⁷. Nach diesem Verfahren erstellte eine Arbeitsgruppe, die mehrheitlich aus unabhängigen Sachverständigen bestand, eine Rangliste der Bewerber, die in absteigender Reihenfolge nach der erreichten Punktzahl geordnet war. Herr Valančius war auf dieser Liste der höchstplatzierte Bewerber.

2022 entschied die litauische Regierung, die zweitplatzierte Person auf der Rangliste als Bewerber für das Amt eines Richters des Gerichts vorzuschlagen. Nach einer ablehnenden Stellungnahme des in Art. 255 AEUV vorgesehenen Ausschusses betreffend diesen Bewerber entschied die Regierung, die Bewerbung der drittplatzierten Person auf der Rangliste vorzuschlagen. 2023 wurde diese Person zum Richter des Gerichts ernannt.

Herr Valančius stellte vor dem vorlegenden Gericht die Rechtmäßigkeit der von der litauischen Regierung getroffenen Vorschlagsentscheidungen in Abrede und beantragte u. a., der litauischen Regierung aufzugeben, das Vorschlagsverfahren wieder aufzunehmen und den Namen des auf der Rangliste am höchsten eingestuften Bewerbers vorzulegen.

In diesem Kontext hat das vorlegende Gericht den Gerichtshof ersucht, sich zur Auslegung der Bestimmungen der Verträge über die Ernennung der Richter des Gerichts zu äußern.

¹⁰⁴ In diesem Abschnitt ist außerdem folgendes Urteil anzuführen: Urteil vom 10. September 2024 (Große Kammer), **Neves 77 Solutions** (C-351/22, [EU:C:2024:723](#)), das in Abschnitt XX.1 „Restriktive Maßnahmen“ dargestellt ist.

¹⁰⁵ Art. 19 Abs. 2 Unterabs. 3 EUV und Art. 254 Abs. 2 AEUV.

¹⁰⁶ Gemäß Art. 5 Abs. 3 der Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union.

¹⁰⁷ Pretendentų į Europos Sąjungos Bendrojo Teismo teisėjų atrankos tvarkos aprašas (Beschreibung des Auswahlverfahrens für einen Bewerber für das Amt eines Richters des Gerichts der Europäischen Union) in der auf den Ausgangsrechtsstreit anwendbaren Fassung, der mit Erlass Nr. 1R-65 der Justizministerin der Republik Litauen vom 9. März 2021 verabschiedet wurde.

Würdigung durch den Gerichtshof

Zu seiner Zuständigkeit für die Entscheidung über das Vorabentscheidungsersuchen stellt der Gerichtshof fest, dass nach dem Unionsrecht¹⁰⁸ das Verfahren zur Ernennung eines Richters des Gerichts in drei Stufen gegliedert ist. Auf der ersten Stufe schlägt die Regierung des betreffenden Mitgliedstaats einen Bewerber für das Amt eines Richters des Gerichts vor, indem sie diesen Vorschlag dem Generalsekretariat des Rates übermittelt. Auf der zweiten Stufe gibt der in Art. 255 AEUV vorgesehene Ausschuss mit Blick auf die in Art. 254 Abs. 2 AEUV aufgestellten Anforderungen eine Stellungnahme zur Eignung dieses Bewerbers für die Ausübung des Amts eines Richters des Gerichts ab. Auf der dritten Stufe, die nach der Anhörung dieses Ausschusses erfolgt, ernennen die Regierungen der Mitgliedstaaten über ihre Vertreter den betreffenden Bewerber durch einen Beschluss, der auf Vorschlag der Regierung des betreffenden Mitgliedstaats im gegenseitigen Einvernehmen gefasst wird, zum Richter des Gerichts. Somit stellt die Entscheidung der Regierung eines Mitgliedstaats, einen Bewerber für das Amt eines Richters des Gerichts vorzuschlagen, die erste Stufe des Ernennungsverfahrens nach Art. 19 Abs. 2 Unterabs. 3 EUV und Art. 254 Abs. 2 AEUV dar und fällt daher in den Anwendungsbereich dieser Bestimmungen. Unter diesen Umständen fällt die Auslegung dieser Bestimmungen offenkundig in die Zuständigkeit des Gerichtshofs zur Vorabentscheidung.

In Bezug auf den Inhalt der gestellten Vorlagefragen weist der Gerichtshof darauf hin, dass das Erfordernis der Unabhängigkeit der Gerichte einen der in Art. 2 EUV verankerten Grundwerte der Union und ihrer Mitgliedstaaten konkretisiert, die der Union als Rechtsgemeinschaft schlechthin ihr Gepräge geben und sowohl von der Union als auch von den Mitgliedstaaten zu beachten sind. Da dieses Erfordernis, das zwei Aspekte umfasst, die Unabhängigkeit im engeren Sinne und die Unparteilichkeit, dem Auftrag des Richters inhärent ist und Art. 19 EUV die Aufgabe, in der Rechtsordnung der Union die gerichtliche Kontrolle zu gewährleisten, dem Gerichtshof der Europäischen Union und den nationalen Gerichten gemeinsam überträgt, gilt es sowohl auf der Ebene der Union, insbesondere für die Richter des Gerichts, als auch auf der Ebene der Mitgliedstaaten für die nationalen Gerichte.

Im Übrigen hängt das Erfordernis eines zuvor durch Gesetz errichteten Gerichts u. a. eng mit dem Erfordernis der Unabhängigkeit in dem Sinne zusammen, dass beide auf die Wahrung der grundlegenden Prinzipien des Primats des Rechts und der Gewaltenteilung abzielen, die für den Rechtsstaat wesentlich sind und deren Wert in Art. 2 EUV bekräftigt wird. Das Erfordernis eines zuvor durch Gesetz errichteten Gerichts umfasst schon seinem Wesen nach das Verfahren zur Ernennung der Richter, wobei die Unabhängigkeit eines Gerichts u. a. an der Art und Weise der Ernennung seiner Mitglieder gemessen wird.

Insoweit müssen die materiellen Voraussetzungen und die Verfahrensmodalitäten für die Ernennung der Richter des Gerichts es ermöglichen, bei den Rechtsuchenden jeden berechtigten Zweifel daran auszuschließen, dass sie die in Art. 19 Abs. 2 Unterabs. 3 EUV und Art. 254 Abs. 2 AEUV vorgesehenen Anforderungen erfüllen, die sich sowohl auf die „Gewähr für Unabhängigkeit“ als auch auf die „Befähigung zur Ausübung hoher richterlicher Tätigkeiten“ beziehen. Zu diesem Zweck ist es u. a. erforderlich, die Integrität des gesamten Verfahrens zur Ernennung der Richter des Gerichts und damit des Ergebnisses dieses Verfahrens auf jeder Stufe, aus der es besteht, zu gewährleisten.

Was zunächst die nationale Stufe des Vorschlags eines Bewerbers für das Amt eines Richters des Gerichts betrifft, stellt der Gerichtshof zum einen fest, dass es in Ermangelung einer besonderen Vorschrift hierzu im Unionsrecht der innerstaatlichen Rechtsordnung der einzelnen Mitgliedstaaten zukommt, die Verfahrensmodalitäten für den Vorschlag eines solchen Bewerbers zu regeln, sofern diese Modalitäten bei den Rechtsuchenden keine berechtigten Zweifel daran aufkommen lassen können, dass der vorgeschlagene Bewerber die in Art. 19 Abs. 2 Unterabs. 3 EUV und Art. 254 Abs. 2

¹⁰⁸ Insbesondere gemäß Art. 19 Abs. 2 Unterabs. 3 EUV, Art. 254 Abs. 2 AEUV und Art. 255 AEUV.

AEUV vorgesehenen Anforderungen erfüllt. Insoweit ist der Umstand, dass Vertreter der Legislative oder der Exekutive am Verfahren zur Ernennung von Richtern beteiligt sind, für sich genommen nicht geeignet, bei den Rechtsuchenden solche berechtigten Zweifel aufkommen zu lassen. Allerdings können die Beteiligung unabhängiger beratender Einrichtungen und eine Begründungspflicht im nationalen Recht dadurch zu einer größeren Objektivität des Ernennungsverfahrens beitragen, dass der Entscheidungsspielraum des ernennungsbefugten Organs eingeschränkt wird.

Was zum anderen die materiellen Voraussetzungen für die Auswahl und den Vorschlag der Bewerber für das Amt eines Richters des Gerichts betrifft, müssen die Mitgliedstaaten, auch wenn sie bei der Festlegung dieser Voraussetzungen über einen weiten Gestaltungsspielraum verfügen, unabhängig von den hierfür bestimmten Verfahrensmodalitäten dafür sorgen, dass die vorgeschlagenen Bewerber die in Art. 19 Abs. 2 Unterabs. 3 EUV und Art. 254 Abs. 2 AEUV vorgesehenen Anforderungen an die Unabhängigkeit und die fachliche Eignung erfüllen.

Anschließend weist der Gerichtshof darauf hin, dass auch der in Art. 255 AEUV vorgesehene Ausschuss dafür zuständig ist, die Eignung der von den Mitgliedstaaten vorgeschlagenen Bewerber für die Ausübung des Amts eines Richters des Gerichts mit Blick auf diese Anforderungen zu überprüfen. Dieser Ausschuss muss nämlich für die Zwecke der Abgabe seiner Stellungnahme zu dieser Eignung prüfen, ob der vorgeschlagene Bewerber die Anforderungen an die Unabhängigkeit und die fachliche Eignung erfüllt, die gemäß den Verträgen erforderlich sind, um das Amt eines Richters des Gerichts auszuüben.

Zwar ist in diesem Zusammenhang die Tatsache, dass es ein offenes, transparentes und gründliches Auswahlverfahren gibt, ein maßgeblicher Gesichtspunkt im Rahmen der Prüfung, ob der vorgeschlagene Bewerber diese Anforderungen erfüllt, doch rechtfertigt das Fehlen eines solchen Verfahrens es als solches nicht, die Erfüllung dieser Anforderungen anzuzweifeln. Für die Zwecke einer solchen Prüfung kann der in Art. 255 AEUV vorgesehene Ausschuss die Regierung, von der der Vorschlag stammt, ersuchen, ihm zusätzliche Informationen oder andere Angaben zu übermitteln, die ihm für seine Beratungen erforderlich erscheinen.

Schließlich stellt der Gerichtshof fest, dass es auch Aufgabe der Regierungen der Mitgliedstaaten ist, durch ihre Vertreter die Einhaltung der in Art. 19 Abs. 2 Unterabs. 3 EUV und Art. 254 Abs. 2 AEUV festgelegten Anforderungen zu gewährleisten, wenn sie mit Blick auf die Stellungnahme des in Art. 255 AEUV vorgesehenen Ausschusses beschließen, den Bewerber, der von einer dieser Regierungen vorgeschlagen wurde, zum Richter des Gerichts zu ernennen. Sobald dieser Bewerber ernannt ist, wird er nämlich Richter der Union und vertritt nicht den Mitgliedstaat, der ihn vorgeschlagen hat.

In Anbetracht dieser Erwägungen kommt der Gerichtshof zu dem Ergebnis, dass, wenn ein Mitgliedstaat ein Verfahren zur Auswahl der Bewerber für das Amt eines Richters des Gerichts festgelegt hat, in dessen Rahmen eine mehrheitlich aus unabhängigen Sachverständigen bestehende Gruppe beauftragt wurde, diese Bewerber zu beurteilen, eine Rangliste derjenigen unter ihnen zu erstellen, die die in Art. 19 Abs. 2 Unterabs. 3 EUV und Art. 254 Abs. 2 AEUV genannten Anforderungen erfüllen, und als Empfehlung den auf dieser Liste bestplatzierten Bewerber anzugeben, die bloße Tatsache, dass die Regierung dieses Mitgliedstaats entschieden hat, einen anderen auf dieser Rangliste stehenden Bewerber als den am höchsten eingestuften vorzuschlagen, für sich genommen nicht für die Feststellung ausreicht, dass dieser Vorschlag geeignet ist, berechnete Zweifel daran aufkommen zu lassen, dass der vorgeschlagene Bewerber diese Anforderungen erfüllt. Im Übrigen kann die Tatsache, dass der in Art. 255 AEUV vorgesehene Ausschuss eine positive Stellungnahme zu dem von der nationalen Regierung vorgeschlagenen Bewerber, der auf dieser Liste an dritter Stelle stand, abgegeben hat, bestätigen, dass die Entscheidung der Regierungen der Mitgliedstaaten, diesen Bewerber zu ernennen, den vorgenannten Anforderungen entspricht.

2. Vorlage zur Vorabentscheidung

a. Qualifizierung des vorlegenden Spruchkörpers als „Gericht“

Urteil vom 9. Januar 2024 (Große Kammer), G. u. a. (Ernennung von Richtern der ordentlichen Gerichtsbarkeit in Polen) (C-181/21 und C-269/21, [EU:C:2024:1](#))

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Art. 267 AEUV – Möglichkeit für das vorlegende Gericht, das Vorabentscheidungsurteil des Gerichtshofs zu berücksichtigen – Erforderlichkeit der erbetenen Auslegung, damit das vorlegende Gericht sein Urteil erlassen kann – Richterliche Unabhängigkeit – Bedingungen der Ernennung von Richtern der ordentlichen Gerichtsbarkeit – Möglichkeit der Anfechtung eines Beschlusses, mit dem rechtskräftig über einen Antrag auf Erlass von Sicherungsmaßnahmen entschieden wurde – Möglichkeit des Ausschlusses eines Richters von einem Spruchkörper – Unzulässigkeit der Vorabentscheidungsersuchen“

Die Große Kammer des Gerichtshofs erklärt zwei Vorabentscheidungsersuchen polnischer Gerichte für unzulässig, die wissen möchten, ob die Besetzung der Spruchkörper in den Ausgangsverfahren den Anforderungen an ein unabhängiges und unparteiisches Gericht im Sinne des Unionsrechts entspricht.

In der ersten Rechtssache (C-181/21) wurde die Prüfung einer Beschwerde gegen einen Beschluss, durch den der Rechtsbehelf eines Verbrauchers gegen eine Zahlungsanordnung zurückgewiesen wurde, einem Spruchkörper mit drei Richtern des Sąd Okręgowy w Katowicach (Regionalgericht Katowice [Kattowitz], Polen) zugewiesen. Der Berichterstatter in dieser Rechtssache äußerte angesichts der Umstände der Ernennung der diesem Spruchkörper ebenfalls angehörenden Richterin A. Z. am Regionalgericht Katowice Zweifel daran, dass dieser Spruchkörper als „Gericht“ zu qualifizieren sei. Seine Bedenken betrafen insbesondere den Status und die Arbeitsweise der Krajowa Rada Sądownictwa (Landesjustizrat, Polen, im Folgenden: KRS¹⁰⁹), die an einem solchen Ernennungsverfahren beteiligt ist.

In der Rechtssache C-269/21 prüfte ein mit drei Richtern besetzter Spruchkörper des Sąd Okręgowy w Krakowie (Regionalgericht Kraków [Krakau], Polen) die Beschwerde einer Bank gegen einen Beschluss, mit dem ein Einzelrichter bei diesem Gericht einem Antrag von Verbrauchern auf Erlass von Sicherungsmaßnahmen stattgegeben hatte. Dieser mit drei Richtern besetzte Spruchkörper änderte den angefochtenen Beschluss ab, wies diesen Antrag in vollem Umfang zurück und verwies die Rechtssache an den Einzelrichter zurück. Dieser hat Zweifel an der Vereinbarkeit der Zusammensetzung des Spruchkörpers, der über die Beschwerde der Bank entschieden hat, mit dem Unionsrecht und folglich an der Gültigkeit der von diesem Spruchkörper erlassenen Entscheidung. Dem Spruchkörper mit drei Richtern gehörte nämlich die Richterin A. T. an, die 2021 im Anschluss an ein Verfahren, an dem die KRS beteiligt war, am Regionalgericht Kraków ernannt wurde.

In diesem Zusammenhang haben der Berichterstatter in der ersten Rechtssache und der Einzelrichter in der zweiten Rechtssache beschlossen, dem Gerichtshof Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen, mit denen im Wesentlichen geklärt werden soll, ob unter Berücksichtigung der besonderen Umstände, unter denen die Ernennungen der Richterinnen A. Z. und A. T. erfolgt sind, die Spruchkörper, denen diese Richterinnen angehören, den Anforderungen an ein unabhängiges, unparteiisches und zuvor durch Gesetz errichtetes Gericht im Sinne des Unionsrechts genügen und

¹⁰⁹ In ihrer Zusammensetzung nach 2018.

ob das Unionsrecht¹¹⁰ vorschreibt, solche Richter von Amts wegen von der Prüfung der in Rede stehenden Rechtssachen auszuschließen.

Würdigung durch den Gerichtshof

Der Gerichtshof weist zunächst darauf hin, dass sowohl aus dem Wortlaut als auch aus dem Aufbau von Art. 267 AEUV folgt, dass das Vorabentscheidungsverfahren insbesondere voraussetzt, dass bei den nationalen Gerichten tatsächlich ein Rechtsstreit anhängig ist, in dem sie eine Entscheidung erlassen müssen, bei der das im Vorabentscheidungsverfahren ergangene Urteil berücksichtigt werden kann¹¹¹.

Der Gerichtshof stellt sodann fest, dass zwar jedes Gericht überprüfen muss, ob es in Anbetracht seiner Zusammensetzung ein unabhängiges, unparteiisches und zuvor durch Gesetz errichtetes Gericht im Sinne u. a. von Art. 19 Abs. 1 Unterabs. 2 EUV ist, wenn insoweit ein ernsthafter Zweifel besteht, die Erforderlichkeit – im Sinne von Art. 267 AEUV – der vom Gerichtshof erbetenen Auslegung im Vorabentscheidungsverfahren jedoch gleichwohl voraussetzt, dass das nationale Gericht allein die Konsequenzen aus dieser Auslegung ziehen kann, indem es im Licht dieser Auslegung die Rechtmäßigkeit der Ernennung eines anderen Richters desselben Spruchkörpers beurteilt und diesen gegebenenfalls ausschließt.

Dies ist beim vorlegenden Richter in der Rechtssache C-181/21 nicht der Fall, da weder aus der Vorlageentscheidung noch aus den dem Gerichtshof vorliegenden Akten hervorgeht, dass er nach den Vorschriften des nationalen Rechts allein so handeln könnte. Die Auslegung der Bestimmungen des Unionsrechts, um die in der Rechtssache C-181/21 ersucht wird, entspricht daher keinem objektiven Erfordernis für eine Entscheidung, die der vorlegende Richter im Ausgangsverfahren allein erlassen könnte.

Zur Rechtssache C-269/21 stellt der Gerichtshof fest, dass das vorlegende Gericht selbst darauf hinweist, dass der Beschluss des Spruchkörpers mit drei Richtern, mit dem seine eigene Entscheidung abgeändert und der Antrag der betreffenden Verbraucher auf Erlass von Sicherungsmaßnahmen zurückgewiesen wurde, nicht mehr anfechtbar und daher nach polnischem Recht als rechtskräftig anzusehen ist. Das vorlegende Gericht beruft sich zwar auf die Rechtsunsicherheit im Zusammenhang mit diesem Beschluss wegen der Zweifel an der ordnungsmäßigen Zusammensetzung des Spruchkörpers, der ihn erlassen hat, führt aber keine Bestimmung des polnischen Verfahrensrechts an, die ihm – noch dazu in Einzelrichter-Besetzung – die Befugnis verleihen würde, zu prüfen, ob ein rechtskräftiger Beschluss, den ein mit drei Richtern besetzter Spruchkörper zu einem solchen Antrag erlassen hat, u. a. mit dem Unionsrecht im Einklang steht. Im Übrigen geht aus den dem Gerichtshof vorliegenden Akten hervor, dass der Beschluss des Spruchkörpers mit drei Richtern das vorlegende Gericht bindet und dass dieses weder befugt ist, einen Richter des Spruchkörpers, der diesen Beschluss erlassen hat, „auszuschließen“, noch, diesen Beschluss in Frage zu stellen.

Somit stellt der Gerichtshof fest, dass das vorlegende Gericht in der Rechtssache C-269/21 nach nationalem Recht nicht dafür zuständig ist, die Rechtmäßigkeit des aus drei Richtern bestehenden Spruchkörpers, der den Beschluss erlassen hat, mit dem rechtskräftig über den Antrag auf Erlass von Sicherungsmaßnahmen entschieden wurde, und insbesondere die Bedingungen der Ernennung der Richterin A. T., u. a. im Hinblick auf das Unionsrecht, zu beurteilen und diesen Beschluss gegebenenfalls in Frage zu stellen.

¹¹⁰ Vgl. Art. 2 und Art. 19 Abs. 1 EUV in Verbindung mit Art. 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union.

¹¹¹ Urteil vom 22. März 2022, Prokurator Generalny u. a. (Disziplinarkammer des Obersten Gerichts – Ernennung) (C-508/19, [EU:C:2022:201](#), Rn. 62 und die dort angeführte Rechtsprechung).

Da nämlich der Antrag der Kläger des Ausgangsverfahrens auf Erlass von Sicherungsmaßnahmen in vollem Umfang zurückgewiesen wurde, wurde die Bearbeitung dieses Antrags durch den Spruchkörper mit drei Richtern rechtskräftig abgeschlossen. Die in der Rechtssache C-269/21 vorgelegten Fragen betreffen somit ihrem Wesen nach einen rechtskräftig abgeschlossenen Abschnitt des Ausgangsverfahrens, der sich von dem Rechtsstreit in der Hauptsache unterscheidet, der allein bei dem vorlegenden Gericht anhängig bleibt. Sie entsprechen daher keinem für die Entscheidung dieses Rechtsstreits objektiv notwendigen Erfordernis, sondern zielen auf eine von den Erfordernissen dieses Rechtsstreits unabhängige allgemeine Beurteilung des Verfahrens zur Ernennung von Richtern der ordentlichen Gerichtsbarkeit in Polen durch den Gerichtshof ab.

Urteil vom 7. Mai 2024 (Große Kammer), NADA u. a. (C-115/22, [EU:C:2024:384](#))

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Zulässigkeit – Art. 267 AEUV – Begriff ‚Gericht‘ – Nationale Schiedskommission, die für die Dopingbekämpfung im Bereich des Sports zuständig ist – Kriterien – Unabhängigkeit der vorlegenden Einrichtung – Grundsatz des effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes – Unzulässigkeit des Vorabentscheidungsersuchens“

Der Gerichtshof (Große Kammer) weist das Vorabentscheidungsersuchen der Unabhängigen Schiedskommission Wien (Österreich, im Folgenden: USK) als unzulässig zurück, weil diese Einrichtung nicht das Kriterium der Unabhängigkeit erfüllt, das für eine Einstufung als „Gericht“ im Sinne von Art. 267 AEUV erforderlich ist.

Die Klägerin des Ausgangsverfahrens war von 1998 bis 2015 Wettkampfsportlerin. Im Jahr 2021 stellte die Nationale Anti-Doping Agentur Austria GmbH (NADA), eine unabhängige Agentur zur Dopingbekämpfung, bei der Österreichischen Anti-Doping Rechtskommission (im Folgenden: ÖADR) einen Antrag auf Prüfung des Falles der Klägerin, da diese gegen die Anti-Doping-Regelungen¹¹² verstoßen habe.

Mit Beschluss vom 31. Mai 2021 wurde die Klägerin von der ÖADR dieses Verstoßes für schuldig befunden. Die ÖADR erklärte alle von der Klägerin im fraglichen Zeitraum erzielten Ergebnisse für ungültig und erkannte ihr alle Start- und/oder Preisgelder ab. Weiter verhängte sie über die Klägerin für die Teilnahme an jeglicher Art von sportlichen Wettkämpfen eine Sperre für die Dauer von vier Jahren. Im Verfahren hatte die Klägerin beantragt, diesen Beschluss nicht der Allgemeinheit bekannt zu geben, insbesondere nicht durch Bekanntgabe und Veröffentlichung ihres Namens und sonstiger individueller Merkmale. Die ÖADR wies diesen Antrag ab.

Die Klägerin stellte beim USK, der in der vorliegenden Rechtssache vorlegenden Einrichtung, einen Überprüfungsantrag, mit dem sie die Abänderung des genannten Beschlusses dahin begehrte, dass die Information der Allgemeinheit über die Dopingverstöße und die verhängte Sanktion durch Veröffentlichung ihres vollen Namens auf einer frei zugänglichen Internetseite zu unterbleiben habe. Mit Beschluss vom 21. Dezember 2021 bestätigte die USK diese Sanktionen. Die Entscheidung über den Antrag auf Unterlassung der Veröffentlichung der von der Klägerin begangenen Doping-Verstöße und der sich daraus ergebenden Sanktionen hat die USK jedoch einer gesonderten Beschlussfassung vorbehalten.

¹¹² Die International Association of Athletics Federations (Internationaler Verband der Leichtathletikverbände) hat Wettkampfregeln für die Jahre 2014-2015 und Anti-Doping-Regeln im Jahr 2017 erlassen.

Da die USK an der Vereinbarkeit dieser Veröffentlichung mit der DSGVO¹¹³ zweifelt, hat sie den Gerichtshof um Vorabentscheidung ersucht.

Würdigung durch den Gerichtshof

Einleitend prüft der Gerichtshof unter Berücksichtigung der jüngsten Entwicklungen in seiner Rechtsprechung¹¹⁴, ob die vorliegende Einrichtung als „Gericht“ im Sinne von Art. 267 AEUV eingestuft werden kann.

Der Gerichtshof verweist zunächst auf seine einschlägige ständige Rechtsprechung, wonach er bei der Beurteilung der rein unionsrechtlichen Frage, ob es sich bei der jeweils vorliegenden Einrichtung um ein „Gericht“ im Sinne von Art. 267 AEUV handelt, auf eine Reihe von Merkmalen abstellt, zu denen u. a. die gesetzliche Grundlage der Einrichtung, ihr ständiger Charakter, die obligatorische Gerichtsbarkeit, das streitige Verfahren, die Anwendung von Rechtsnormen durch die Einrichtung sowie ihre Unabhängigkeit gehören. Zudem können die nationalen Gerichte den Gerichtshof nur anrufen, wenn bei ihnen ein Rechtsstreit anhängig ist und sie im Rahmen eines Verfahrens zu entscheiden haben, das auf eine Entscheidung mit Rechtsprechungscharakter abzielt. Die Vorlageberechtigung einer Einrichtung ist also sowohl anhand struktureller als auch funktioneller Kriterien zu prüfen.

Hinsichtlich dieser strukturellen Kriterien stellt der Gerichtshof fest, dass sich aus den ihm vorliegenden Akten und insbesondere aus den Bestimmungen des Bundesgesetzes über die Anti-Doping-Regelung 2021¹¹⁵ ergibt, dass die USK die Kriterien der gesetzlichen Grundlage, des ständigen Charakters, der obligatorischen Gerichtsbarkeit und des streitigen Verfahrens erfüllt. Es stellt sich jedoch die Frage, ob sie auch dem Unabhängigkeitskriterium genügt.

In Bezug auf dieses Kriterium hebt der Gerichtshof hervor, dass die Unabhängigkeit der nationalen Gerichte, die für einen wirksamen gerichtlichen Rechtsschutz unerlässlich ist, dem Auftrag des Richters inhärent ist. Sie ist daher für das reibungslose Funktionieren des Systems der justiziellen Zusammenarbeit, das durch den Mechanismus des Vorabentscheidungsersuchens gemäß Art. 267 AEUV verkörpert wird, von grundlegender Bedeutung, da nach der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofs die Vorlageberechtigung von Einrichtungen, die mit der Anwendung des Unionsrechts betraut sind, u. a. daran geknüpft ist, dass sie unabhängig sind. Dabei umfasst der Begriff der Unabhängigkeit zwei Aspekte.

Der erste, das Außenverhältnis betreffende Aspekt erfordert, dass die betreffende Einrichtung ihre Funktionen in völliger Autonomie ausübt, ohne mit irgendeiner Stelle hierarchisch verbunden oder ihr untergeordnet zu sein und ohne von irgendeiner Stelle Anordnungen oder Anweisungen zu erhalten, so dass sie vor Interventionen oder Druck von außen geschützt ist, die die Unabhängigkeit des Urteils ihrer Mitglieder gefährden und deren Entscheidungen beeinflussen könnten. Insoweit stellt die Unabsetzbarkeit der Mitglieder der betreffenden Einrichtung eine wesentliche Garantie für die richterliche Unabhängigkeit dar, da sie die mit der Aufgabe des Richtens Betrauten in ihrer Person schützen soll.

Im Einzelnen erfordert der Grundsatz der Unabsetzbarkeit, dessen entscheidende Bedeutung hervorzuheben ist, insbesondere, dass die Richter im Amt bleiben dürfen, bis sie das obligatorische

¹¹³ Insbesondere mit Art. 5 Abs. 1 Buchst. a und c, Art. 6 Abs. 3 sowie den Art. 9 und 10 der Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung) (ABl. 2016, L 119, S. 1, im Folgenden: DSGVO).

¹¹⁴ In seiner Würdigung hat der Gerichtshof insbesondere auf die Urteile vom 21. Januar 2020, Banco de Santander (C-274/14, [EU:C:2020:17](#)), und vom 3. Mai 2022, CityRail (C-453/20, [EU:C:2022:341](#)), Bezug genommen.

¹¹⁵ Anti-Doping-Bundesgesetz 2021 vom 23. Dezember 2020 (BGBl. I 152/2020, im Folgenden: ADBG).

Ruhestandsalter erreicht haben oder ihre Amtszeit, sofern diese befristet ist, abgelaufen ist. Dieser Grundsatz beansprucht zwar nicht absolute Geltung, doch dürfen Ausnahmen von ihm nur unter der Voraussetzung gemacht werden, dass dies durch legitime und zwingende Gründe gerechtfertigt ist und dabei der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz beachtet wird. So ist allgemein 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 einzuhalten sind. Die Unabsetzbarkeit der Mitglieder eines Gerichts ist somit nur dann gewährleistet, wenn die Fälle, in denen die Mitglieder der Einrichtung abberufen werden können, in besonderen Regelungen durch ausdrückliche gesetzliche Bestimmungen festgelegt sind, die Garantien bieten, die über das hinausgehen, was die allgemeinen Regeln des Verwaltungs- und des Arbeitsrechts im Fall einer missbräuchlichen Abberufung vorsehen.

Der zweite, das Innenverhältnis betreffende Aspekt der Unabhängigkeit steht mit dem Begriff der Unparteilichkeit in Zusammenhang und bezieht sich darauf, dass den Parteien des Rechtsstreits und ihren jeweiligen Interessen am Streitgegenstand mit dem gleichen Abstand begegnet wird. Dieser Aspekt verlangt, dass Sachlichkeit obwaltet und neben der strikten Anwendung der Rechtsnormen keinerlei Interesse am Ausgang des Rechtsstreits besteht. So bedeutet der Begriff der Unabhängigkeit vor allem, dass die betreffende Stelle gegenüber der Stelle, die die mit einem Rechtsbehelf angefochtene Entscheidung erlassen hat, die Eigenschaft eines Dritten hat. Diese Garantien der Unabhängigkeit und Unparteilichkeit setzen voraus, dass es Regeln insbesondere für die Zusammensetzung der Einrichtung, die Ernennung, die Amtsdauer und die Gründe für Enthaltung, Ablehnung und Abberufung ihrer Mitglieder gibt, die es ermöglichen, bei den Rechtsunterworfenen jeden berechtigten Zweifel an der Unempfänglichkeit der genannten Stelle für Einflussnahmen von außen und an ihrer Neutralität in Bezug auf die einander gegenüberstehenden Interessen auszuschließen.

Insoweit stellt der Gerichtshof in Bezug auf die USK fest, dass sich aus ihrer Verfahrensordnung nach dem ADBG ergibt, dass ihre Mitglieder in Ausübung ihrer Funktion unabhängig sind und dem Grundsatz der Unparteilichkeit unterliegen. Nach dem ADBG¹¹⁶ werden die Mitglieder der USK jedoch vom Bundesminister für Kunst, Kultur, öffentlichen Dienst und Sport für eine Funktionsperiode von vier Jahren bestellt, wobei Wiederbestellungen zulässig sind. Die Bestellung kann „aus wichtigen Gründen“ vorzeitig widerrufen werden, ohne dass dieser Begriff im nationalen Recht definiert wird. Insbesondere gibt es keine spezielle Vorschrift, die die Unabsetzbarkeit der Mitglieder der USK gewährleistet. Außerdem ist für die Entscheidung über den Widerruf der Bestellung der Mitglieder der USK allein der Bundesminister für Kunst, Kultur, öffentlichen Dienst und Sport zuständig, d. h. ein Mitglied der Exekutive, ohne dass zuvor genaue Kriterien oder Garantien festgelegt worden wären.

Der Gerichtshof leitet daraus ab, dass die einschlägigen nationalen Rechtsvorschriften nicht gewährleisten, dass die Mitglieder der USK vor unmittelbarem oder mittelbarem Druck von außen, der Zweifel an ihrer Unabhängigkeit aufkommen lassen könnte, geschützt sind, so dass diese Einrichtung dem Erfordernis der Unabhängigkeit eines Gerichts hinsichtlich des externen Aspekts nicht genügt. Daher kann die USK nicht als „Gericht“ im Sinne von Art. 267 AEUV eingestuft werden.

Der Gerichtshof stellt jedoch klar, dass dieser Umstand die USK nicht von der Verpflichtung befreit, beim Erlass ihrer Entscheidungen die Anwendung des Unionsrechts zu gewährleisten und erforderlichenfalls nationale Bestimmungen, die im Widerspruch zu unmittelbar anwendbaren Bestimmungen des Unionsrechts stehen, gegebenenfalls unangewendet zu lassen, da diese Verpflichtungen für alle zuständigen nationalen Behörden gelten und nicht nur für Gerichte.

Im Übrigen weist der Gerichtshof darauf hin, dass aus den ihm vorliegenden Informationen hervorgeht, dass die Klägerin des Ausgangsverfahrens bei der Österreichischen Datenschutzbehörde gemäß Art. 77 Abs. 1 DSGVO eine Beschwerde wegen Verletzung des Datenschutzes eingelegt hat.

¹¹⁶ § 8 Abs. 3 ADBG.

Diese Behörde hat einen ablehnenden Bescheid erlassen, der Gegenstand eines Rechtsbehelfs nach Art. 78 Abs. 1 DSGVO¹¹⁷ vor dem Bundesverwaltungsgericht (Österreich) ist. Dieser Rechtsbehelf ist bis zur Beantwortung der in der vorliegenden Rechtssache gestellten Fragen durch den Gerichtshof ausgesetzt worden.

b. Vorlagepflicht letztinstanzlich entscheidender Gerichte

Urteil vom 15. Oktober 2024 (Große Kammer), KUBERA (C-144/23, [EU:C:2024:881](#))

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Art. 267 AEUV – Tragweite der Vorlagepflicht letztinstanzlich entscheidender nationaler Gerichte – Verfahren zur Zulassung der Revision vor dem obersten Gericht eines Mitgliedstaats – Antrag der Partei, die die Zulassung der Revision beantragt, dem Gerichtshof eine Frage nach der Auslegung des Unionsrechts zur Vorabentscheidung vorzulegen – Nationale Regelung, nach der die Revision zugelassen wird, wenn sie eine Rechtsfrage aufwirft, die von Bedeutung für die Gewährleistung der Rechtssicherheit, der einheitlichen Rechtsanwendung oder der Rechtsfortbildung ist – Pflicht des obersten nationalen Gerichts, im Rahmen des Verfahrens zur Zulassung der Revision zu prüfen, ob ein Vorabentscheidungsersuchen einzureichen ist – Begründung der Entscheidung, mit der der Antrag auf Zulassung der Revision zurückgewiesen wird“

Auf ein Vorabentscheidungsersuchen des Vrhovno sodišče (Oberster Gerichtshof, Slowenien) hin entscheidet der Gerichtshof (Große Kammer), dass ein Verfahren zur Zulassung der Revision vor dem obersten nationalen Gericht dieses nicht von seiner Pflicht befreit, im Rahmen dieses Verfahrens zu prüfen, ob dem Gerichtshof eine zur Stützung des Antrags auf Zulassung der Revision aufgeworfene unionsrechtliche Frage zur Vorabentscheidung vorzulegen ist.

Die Gesellschaft KUBERA kaufte in der Türkei in Österreich hergestellte Dosen Red Bull und brachte sie zum Zweck ihrer Einfuhr per Schiff zum Hafen von Koper (Slowenien). Mit zwei Bescheiden vom 5. Oktober 2021 entschied die slowenische Finanzverwaltung, diese Dosen gemäß der Verordnung Nr. 608/2013¹¹⁸ bis zum Abschluss des Gerichtsverfahrens, das von der Gesellschaft Red Bull zum Schutz ihrer Rechte des geistigen Eigentums an diesen Dosen eingeleitet worden war, zurückzuhalten. Nach Ausschöpfung der Verwaltungsrechtsbehelfe erhob KUBERA gegen diese Bescheide beim Upravno sodišče (Verwaltungsgericht, Slowenien) Klagen, die mit zwei Urteilen abgewiesen wurden.

KUBERA stellte daraufhin beim vorlegenden Gericht zwei Anträge auf Zulassung der Revision gegen diese Urteile und machte geltend, dass der Ausgangsrechtsstreit eine Frage nach der Auslegung der Verordnung Nr. 608/2013¹¹⁹ aufwerfe, bei der es sich um eine bedeutsame Rechtsfrage handle, die die Zulassung der Revision rechtfertige. Außerdem beantragte KUBERA beim vorlegenden Gericht für den Fall, dass sich dieses der von ihr befürworteten Auslegung dieser Verordnung nicht anschließen sollte, dem Gerichtshof diese Frage zur Vorabentscheidung vorzulegen.

¹¹⁷ Vgl. insoweit Urteil vom 7. Dezember 2023, SCHUFA Holding (Restschuldbefreiung) (C-26/22 und C-64/22, [EU:C:2023:958](#), Rn. 52 und 70).

¹¹⁸ Verordnung (EU) Nr. 608/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Juni 2013 zur Durchsetzung der Rechte geistigen Eigentums durch die Zollbehörden und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1383/2003 des Rates (ABl. 2013, L 181, S. 15). Vgl. Art. 17 dieser Verordnung.

¹¹⁹ Vorliegend die Frage, ob diese Verordnung auf eine Situation anwendbar ist, in der die eingeführten Waren vom Inhaber der Rechte des geistigen Eigentums an ihnen hergestellt wurden.

Gemäß der anwendbaren nationalen Regelung wird die Revision zugelassen, wenn in der vor dem Obersten Gerichtshof anhängig gemachten Rechtssache eine Rechtsfrage aufgeworfen wird, die für die Gewährleistung der Rechtssicherheit, der einheitlichen Rechtsanwendung oder der Rechtsfortbildung von Bedeutung ist. In dieser Regelung werden konkrete Fallgestaltungen genannt, die einem solchen Fall entsprechen. Obwohl das vorlegende Gericht der Auffassung ist, dass im vorliegenden Fall die Anträge von KUBERA, ihre Revisionen zuzulassen, diese Voraussetzungen nicht erfüllen, fragt es sich gleichwohl, ob es bei der Entscheidung über diese Anträge auf Zulassung der Revision gemäß Art. 267 Abs. 3 AEUV¹²⁰ verpflichtet ist, den Antrag von KUBERA zu prüfen, dem Gerichtshof eine Frage zur Vorabentscheidung über die von dieser Gesellschaft aufgeworfene unionsrechtliche Frage vorzulegen. Außerdem möchte es wissen, ob es, falls es entscheiden sollte, dass dem Gerichtshof keine Frage zur Vorabentscheidung vorzulegen sei, nach Art. 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verpflichtet ist, seine Entscheidung, den Antrag auf Zulassung der Revision zurückzuweisen, zu begründen.

Würdigung durch den Gerichtshof

Als Erstes entscheidet der Gerichtshof, dass Art. 267 Abs. 3 AEUV ein einzelstaatliches Gericht, dessen Entscheidungen selbst nicht mehr mit Rechtsmitteln des innerstaatlichen Rechts angefochten werden können, daran hindert, im Rahmen eines Verfahrens zur Prüfung eines Antrags auf Zulassung der Revision, dessen Ausgang von der Bedeutung der von einer der Parteien des Rechtsstreits aufgeworfenen Rechtsfrage für die Rechtssicherheit, die einheitliche Rechtsanwendung oder die Rechtsfortbildung abhängt, einen solchen Antrag auf Zulassung zurückzuweisen, ohne geprüft zu haben, ob es verpflichtet war, dem Gerichtshof eine Frage nach der Auslegung oder der Gültigkeit einer zur Stützung dieses Antrags geltend gemachten Vorschrift des Unionsrechts zur Vorabentscheidung vorzulegen.

Der Gerichtshof weist zunächst darauf hin, dass die Organisation der Justiz in den Mitgliedstaaten zwar in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fällt, diese bei der Ausübung dieser Zuständigkeit jedoch die Verpflichtungen einzuhalten haben, die sich für sie aus dem Unionsrecht ergeben. Das Unionsrecht hindert die Mitgliedstaaten somit zwar grundsätzlich nicht daran, Verfahren zur Zulassung von Rechtsmitteln oder andere Auswahl- oder „Filter“-Systeme für die Anrufung der obersten nationalen Gerichte einzuführen; bei der Umsetzung solcher Verfahren oder Systeme müssen aber die sich aus dem Unionsrecht ergebenden Anforderungen, insbesondere Art. 267 AEUV, beachtet werden.

Die Pflicht der einzelstaatlichen Gerichte, deren Entscheidungen selbst nicht mehr mit Rechtsmitteln des innerstaatlichen Rechts angefochten werden können, den Gerichtshof um Vorabentscheidung zu ersuchen, fügt sich in den Rahmen der Zusammenarbeit zwischen den nationalen Gerichten und dem Gerichtshof ein und soll insbesondere verhindern, dass sich in einem Mitgliedstaat eine nationale Rechtsprechung herausbildet, die nicht mit den Vorschriften des Unionsrechts im Einklang steht. Ein solches einzelstaatliches Gericht kann nur in drei Fällen von dieser Pflicht befreit sein, und zwar, wenn es festgestellt hat, dass die gestellte Frage nicht entscheidungserheblich ist, dass die betreffende Vorschrift des Unionsrechts bereits Gegenstand einer Auslegung durch den Gerichtshof war oder dass die richtige Auslegung des Unionsrechts derart offenkundig ist, dass für einen vernünftigen Zweifel keinerlei Raum bleibt¹²¹. Wenn sich dieses Gericht in einer dieser Situationen befindet¹²², ist es also selbst dann nicht zur Anrufung des Gerichtshofs verpflichtet, wenn die Frage nach der

¹²⁰ Wird eine Frage zur Auslegung oder zur Gültigkeit des Unionsrechts in einem schwebenden Verfahren bei einem einzelstaatlichen Gericht gestellt, dessen Entscheidungen selbst nicht mehr mit Rechtsmitteln des innerstaatlichen Rechts angefochten werden können, so ist dieses Gericht nach dieser Bestimmung zur Anrufung des Gerichtshofs verpflichtet.

¹²¹ Urteile vom 6. Oktober 1982, Cilfit u. a. (283/81, [EU:C:1982:335](#), Rn. 21), sowie vom 6. Oktober 2021, Consorzio Italian Management und Catania Multiservizi (C-561/19, [EU:C:2021:799](#), Rn. 33).

¹²² Diese drei Fälle, in denen die letztinstanzlichen nationalen Gerichte nicht zur Vorlage eines Vorabentscheidungsersuchens verpflichtet sind, werden im Folgenden „Ausnahmen von der Vorlagepflicht“ genannt.

Auslegung oder der Gültigkeit einer Vorschrift des Unionsrechts von einer Partei des bei ihm anhängigen Verfahrens aufgeworfen wird.

Des Weiteren stellt der Gerichtshof fest, dass die Existenz eines Verfahrens zur Zulassung der Revision aus dem untergeordneten Gericht, dessen Entscheidung im Wege der Revision angefochten werden kann, kein einzelstaatliches Gericht macht, dessen Entscheidungen selbst nicht mehr mit Rechtsmitteln des innerstaatlichen Rechts angefochten werden können und das infolgedessen zur Vorlage nach Art. 267 Abs. 3 AEUV verpflichtet ist. Dagegen ist ein oberstes nationales Gericht wie das vorliegende Gericht hierzu verpflichtet.

Dieses Gericht führt allerdings aus, dass es nach seiner Auslegung der anwendbaren nationalen Vorschriften nicht verpflichtet sei, im Stadium der Prüfung des Antrags auf Zulassung der Revision zu prüfen, ob im Rahmen des Revisionsverfahrens dem Gerichtshof die zur Stützung dieses Antrags aufgeworfene unionsrechtliche Frage zur Vorabentscheidung vorzulegen sei. Werde die Revision nicht zugelassen, werde das Verfahren mit der ablehnenden Entscheidung endgültig abgeschlossen. In diesem Fall könnte sich die von dem untergeordneten Gericht zugrunde gelegte Auslegung des Unionsrechts in der betreffenden nationalen Rechtsordnung selbst dann durchsetzen, wenn die zur Stützung des Antrags auf Zulassung der Revision aufgeworfene Frage eine Vorlage zur Vorabentscheidung an den Gerichtshof gerechtfertigt hätte.

Der Gerichtshof stellt fest, dass eine solche nationale Regelung oder Praxis zu einer Situation führen kann, in der eine Frage zur Auslegung oder zur Gültigkeit einer Bestimmung des Unionsrechts, obwohl sie vor dem Obersten Gerichtshof aufgeworfen wird, unter Verstoß gegen die diesem nationalen Gericht gemäß Art. 267 Abs. 3 AEUV auferlegte Pflicht nicht dem Gerichtshof vorgelegt wird. Eine solche Situation ist geeignet, die Wirksamkeit des Systems der Zusammenarbeit zwischen den nationalen Gerichten und dem Gerichtshof sowie u. a. die Verwirklichung des Ziels zu gefährden, zu verhindern, dass sich in einem Mitgliedstaat eine nationale Rechtsprechung herausbildet, die nicht mit dem Unionsrecht im Einklang steht¹²³.

Der Gerichtshof fordert das vorliegende Gericht allerdings auf, die Möglichkeit zu prüfen, die anwendbare nationale Regelung im Einklang mit den Anforderungen von Art. 267 AEUV auszulegen¹²⁴. Die Regelung verbietet diesem Gericht nämlich offenbar nicht, im Rahmen des Verfahrens zur Prüfung eines Antrags auf Zulassung der Revision zu beurteilen, ob die zur Stützung dieses Antrags aufgeworfene Frage nach der Auslegung oder der Gültigkeit einer Bestimmung des Unionsrechts es erfordert, den Gerichtshof um Vorabentscheidung zu ersuchen, oder vielmehr unter eine der Ausnahmen von der Vorlagepflicht fällt. Insbesondere scheinen die Fälle, die in dieser Regelung genannt werden und die ausschließlich Situationen betreffen, die im Wesentlichen durch Divergenzen in der nationalen Rechtsprechung oder durch fehlende Rechtsprechung des obersten nationalen Gerichts gekennzeichnet sind, keinen abschließenden Charakter zu haben.

¹²³ Diese Auslegung wird nicht durch die Rechtsprechung in Frage gestellt, die sich aus den Urteilen vom 15. März 2017, Aquino (C-3/16, [EU:C:2017:209](#), Rn. 56), und vom 6. Oktober 2021, Consorzio Italian Management und Catania Multiservizi (C-561/19, [EU:C:2021:799](#), Rn. 61), ergibt, wonach ein einzelstaatliches Gericht, dessen Entscheidungen selbst nicht mehr mit Rechtsmitteln des innerstaatlichen Rechts angefochten werden können, aus Unzulässigkeitsgründen, die dem Verfahren vor diesem einzelstaatlichen Gericht eigen sind, davon absehen kann, dem Gerichtshof eine Frage zur Vorabentscheidung vorzulegen, sofern die Grundsätze der Äquivalenz und der Effektivität gewahrt bleiben. Im Unterschied zu diesen Gründen verlangt ein Kriterium für die Zulassung der Revision wie das in der anwendbaren nationalen Regelung vorgesehene vom obersten Gericht, dass es die Bedeutung der zur Stützung des Antrags auf Zulassung der Revision aufgeworfenen Rechtsfrage für die Rechtssicherheit, die einheitliche Rechtsanwendung oder die Rechtsfortbildung prüft.

¹²⁴ Der Gerichtshof verweist insoweit auf die Angaben in der Vorlageentscheidung zur Entwicklung der Rechtsprechung des Ustavno sodišče (Verfassungsgericht, Slowenien). Insbesondere ergebe sich aus einer Entscheidung dieses Gerichts vom 31. März 2022, dass der im Rahmen des Antrags auf Zulassung der Revision gestellte Antrag einer der Parteien des Rechtsstreits, dem Gerichtshof gemäß Art. 267 AEUV eine Frage zur Vorabentscheidung vorzulegen, bereits bei der Prüfung dieses Zulassungsantrags behandelt werden müsse.

Unter diesen Umständen dürfte diese Regelung dahin ausgelegt werden können, dass das Kriterium der Bedeutung der aufgeworfenen Rechtsfrage für die Rechtssicherheit, die einheitliche Rechtsanwendung oder die Rechtsfortbildung den Fall einschließt, dass die Partei des Rechtsstreits, die die Zulassung der Revision beantragt, eine Frage nach der Auslegung oder der Gültigkeit einer Bestimmung des Unionsrechts aufwirft, die unter keine der Ausnahmen von der Vorlagepflicht fällt und infolgedessen verlangt, den Gerichtshof um Vorabentscheidung zu ersuchen.

Der Gerichtshof hebt außerdem hervor, dass es einem obersten nationalen Gericht obliegt, wenn es mit einem Antrag auf Zulassung der Revision befasst ist und zur Vorlage an den Gerichtshof verpflichtet ist, darüber zu entscheiden, ob die Vorlage im Stadium der Prüfung dieses Antrags oder in einem späteren Stadium zu erfolgen hat. Wenn es sich dafür entscheidet, den Gerichtshof im Stadium der Prüfung dieses Antrags um Vorabentscheidung zu ersuchen, muss es die Behandlung dieses Antrags bis zur Vorabentscheidung aussetzen und danach diese Entscheidung bei der Prüfung der Frage, ob die Revision zuzulassen ist, umsetzen.

Als Zweites weist der Gerichtshof darauf hin, dass sich aus dem mit Art. 267 AEUV eingeführten System unter Berücksichtigung von Art. 47 Abs. 2 der Charta der Grundrechte ergibt, dass dann, wenn ein einzelstaatliches Gericht, dessen Entscheidungen selbst nicht mehr mit Rechtsmitteln des innerstaatlichen Rechts angefochten werden können, annimmt, dass es von der Vorlagepflicht befreit ist, weil bei ihm eine der drei Ausnahmen von dieser Pflicht vorliegt, die Begründung seiner Entscheidung entweder erkennen lassen muss, dass die aufgeworfene unionsrechtliche Frage für die Entscheidung des Rechtsstreits nicht erheblich ist oder dass sich die Auslegung der betreffenden Unionsrechtsvorschrift auf die Rechtsprechung des Gerichtshofs stützt oder – wenn es keine solche Rechtsprechung gibt – dass die Auslegung des Unionsrechts für das in letzter Instanz entscheidende einzelstaatliche Gericht derart offenkundig ist, dass für einen vernünftigen Zweifel keinerlei Raum bleibt. Da – unbeschadet der Anwendung eines Unzulässigkeitsgrundes rein verfahrensrechtlicher Natur – ein solches einzelstaatliches Gericht einen Antrag auf Zulassung der Revision, in dem eine Frage nach der Auslegung oder der Gültigkeit einer Bestimmung des Unionsrechts aufgeworfen wird, nicht zurückweisen darf, ohne zuvor zu prüfen, ob es verpflichtet ist, dem Gerichtshof diese Frage zur Vorabentscheidung vorzulegen, oder ob diese unter eine der drei Ausnahmen von der Vorlagepflicht fällt, schließt der Gerichtshof daraus, dass dieses einzelstaatliche Gericht, wenn es einen solchen Antrag auf Zulassung aufgrund einer dieser Ausnahmen zurückweist, die Gründe angeben muss, weshalb es nicht vorgelegt hat.

VIII. Landwirtschaft und Fischerei¹²⁵

Urteil vom 4. Oktober 2024 (Große Kammer), Herbaria Kräuterparadies II (C-240/23, [EU:C:2024:852](#))

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Landwirtschaft und Fischerei – Ökologische/biologische Erzeugnisse – Verordnung (EU) 2018/848 – Vorschriften für die ökologische/biologische Produktion – Art. 16 – Kennzeichnung – Art. 30 – Bezeichnungen mit Bezug auf die ökologische/biologische Produktion – Art. 33 – Logo der Europäischen Union für ökologische/biologische Produktion – Verwendungsbedingungen – Konformität des Erzeugnisses mit der Verordnung 2018/848 – Art. 45 und 48 – Einfuhr von Erzeugnissen aus einem Drittland zum Zweck des Inverkehrbringens in der Union als ökologische/biologische Erzeugnisse – Gleichwertigkeit der Produktionsvorschriften dieses Drittlands mit den Vorschriften der Verordnung 2018/848 – Verwendung des Drittlandslogos für ökologische/biologische Produktion“

Auf Vorlage des Bundesverwaltungsgerichts (Deutschland) präzisiert der Gerichtshof die Bedingungen für die Verwendung des Logos der Europäischen Union für ökologische/biologische Produktion bei der Einfuhr von Erzeugnissen, die neben ökologischen/biologischen Erzeugnissen Vitamine und Mineralstoffe enthalten, die nicht aus ökologischer/biologischer Landwirtschaft stammen.

Herbaria stellt ein Getränk namens „Blutquick“ her, das aus einer Mischung aus Fruchtsäften und Kräuterauszügen besteht, die aus biologischer Produktion stammen. Dem Getränk, das als Nahrungsergänzungsmittel vermarktet wird, sind nicht pflanzliche Vitamine und Eisengluconat zugesetzt. Auf der Verpackung befinden sich das Logo der Europäischen Union für ökologische/biologische Produktion, das nationale Bio-Siegel sowie ein Verweis auf die Herkunft von Zutaten aus „kontrolliert biologischem Anbau“.

Die Bayerische Landesanstalt für Landwirtschaft (Deutschland) war der Ansicht, dass dieses Getränk nicht mit Art. 27 Abs. 1 Buchst. f der Verordnung Nr. 889/2008¹²⁶ konform sei, da es Mineralstoffe und Vitamine nicht pflanzlichen Ursprungs enthalte, obwohl dies nicht gesetzlich vorgeschrieben sei¹²⁷. Sie ordnete deshalb an, dass Herbaria den nach Art. 23 der Verordnung Nr. 834/2007¹²⁸ geschützten Hinweis auf den ökologischen Landbau in der Etikettierung, Kennzeichnung, Werbung und Vermarktung von Blutquick zu entfernen habe.

¹²⁵ In diesem Abschnitt sind außerdem folgende Urteile anzuführen: Urteil vom 9. April 2024, **Kommission/Rat (Unterzeichnung internationaler Übereinkünfte)** (C-551/21, [EU:C:2024:281](#)), dargestellt in Abschnitt XIX.1 „Verhandlung und Abschluss“; Urteil vom 4. Oktober 2024 (Große Kammer), **Confédération paysanne (Melonen und Tomaten aus der Westsahara)** (C-399/22, [EU:C:2024:839](#)); Urteil vom 4. Oktober 2024 (Große Kammer), **Kommission und Rat/Front Polisario** (C-778/21 P und C-798/21 P, [EU:C:2024:833](#)); Urteil vom 4. Oktober 2024 (Große Kammer), **Kommission und Rat/Front Polisario** (C-779/21 P und C-799/21 P, [EU:C:2024:835](#)), dargestellt in Abschnitt XIX.2 „Inhalt und Tragweite“.

¹²⁶ Verordnung (EG) Nr. 889/2008 der Kommission vom 5. September 2008 mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 834/2007 des Rates über die ökologische/biologische Produktion und die Kennzeichnung von ökologischen/biologischen Erzeugnissen hinsichtlich der ökologischen/biologischen Produktion, Kennzeichnung und Kontrolle (ABl. 2008, L 250, S. 1).

¹²⁷ Der Zusatz von Vitaminen und Mineralstoffen zu verarbeiteten Erzeugnissen, die die Bezeichnung „ökologisch/biologisch“ führen, ist nach den anwendbaren Verordnungen nur zulässig, soweit ihre Verwendung gesetzlich vorgeschrieben ist.

¹²⁸ Verordnung (EG) Nr. 834/2007 des Rates vom 28. Juni 2007 über die ökologische/biologische Produktion und die Kennzeichnung von ökologischen/biologischen Erzeugnissen und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 2092/91 (ABl. 2007, L 189, S. 1).

Herbaria beschritt gegen diesen Bescheid den Rechtsweg bis zum vorlegenden Gericht. Sie stellt vor diesem Gericht nicht mehr in Abrede, dass ihr Erzeugnis nicht mit dem Unionsrecht¹²⁹ konform ist und damit das Logo der Europäischen Union für ökologische/biologische Produktion, das nationale Bio-Siegel und Bezeichnungen mit Bezug auf die ökologische/biologische Produktion dafür nicht verwendet werden dürfen. Allerdings macht sie geltend, dass in Anwendung der Verordnung 2018/848¹³⁰ ein mit Blutquick konkurrierendes und aus den Vereinigten Staaten von Amerika eingeführtes Erzeugnis nicht mit einem solchen Verbot belegt werde, obwohl es den Produktionsvorschriften des Unionsrechts nicht entspreche. Darin liege eine Ungleichbehandlung unter Verstoß gegen Art. 20 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union.

Vor diesem Hintergrund hat das vorlegende Gericht den Gerichtshof u. a. dazu befragt, ob es nach der Verordnung 2018/848 zulässig ist, dass ein Erzeugnis, das unter den in dieser Verordnung vorgesehenen Bedingungen aus einem Drittland eingeführt wird, das Logo der Europäischen Union für ökologische/biologische Produktion und Bezeichnungen mit Bezug auf die ökologische/biologische Produktion trägt, auch wenn es den Anforderungen dieser Verordnung nicht in allen Punkten entspricht.

In seinem Urteil legt der Gerichtshof (Große Kammer) die Verordnung 2018/848¹³¹ dahin aus, dass bei der Kennzeichnung eines Erzeugnisses, das aus einem Drittland eingeführt wird, dessen Produktionsvorschriften als denen gleichwertig anerkannt wurden, die in dieser Verordnung für das Inverkehrbringen eines Erzeugnisses in der Union als ökologisches/biologisches Erzeugnis vorgesehen sind, das Logo der Europäischen Union für ökologische/biologische Produktion und grundsätzlich auch Bezeichnungen mit Bezug auf die ökologische/biologische Produktion nicht verwendet werden dürfen, wenn das Erzeugnis Mineralstoffe und Vitamine nicht pflanzlichen Ursprungs enthält, die nicht gesetzlich vorgeschrieben sind, und somit nicht den Anforderungen von Art. 16 Abs. 1 dieser Verordnung entspricht. Das Logo dieses Drittlands für ökologische/biologische Produktion darf jedoch in der Union für ein solches Erzeugnis verwendet werden, auch wenn es Bezeichnungen mit Bezug auf die ökologische/biologische Produktion im Sinne der Verordnung 2018/848 enthält.

Würdigung durch den Gerichtshof

Der Gerichtshof stellt fest, dass der Wortlaut von Art. 30 Abs. 2 und von Art. 33 Abs. 1 der Verordnung 2018/848 darauf hindeutet, dass die Verwendung des Logos der Europäischen Union für ökologische/biologische Produktion und von Bezeichnungen mit Bezug auf die ökologische/biologische Produktion für ökologische/biologische Erzeugnisse unabhängig davon, ob diese in der Union hergestellt oder zum Zweck ihres Inverkehrbringens als ökologische/biologische Erzeugnisse in der Union aus einem Drittland eingeführt werden, nur zulässig ist, sofern die Erzeugnisse den Vorgaben dieser Verordnung entsprechen.

Diese am Wortlaut orientierte Auslegung wird durch den Regelungszusammenhang der genannten Bestimmungen bestätigt. Die Verordnung 2018/848 nimmt nämlich eine Unterscheidung zwischen in der Union hergestellten Erzeugnissen¹³² und solchen vor, die aus einem Drittland eingeführt werden, um in der Union als ökologische/biologische Erzeugnisse in Verkehr gebracht zu werden. Letztere

¹²⁹ Hier Art. 16 Abs. 1 in Verbindung mit Anhang II Teil IV Nr. 2.2.2 Buchst. f Ziff. i der Verordnung 2018/848 – im Kern die Nachfolgeregelung von Art. 27 Abs. 1 Buchst. f der Verordnung Nr. 889/2008.

¹³⁰ Verordnung (EU) 2018/848 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018 über die ökologische/biologische Produktion und die Kennzeichnung von ökologischen/biologischen Erzeugnissen sowie zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 834/2007 des Rates (ABl. 2018, L 150, S. 1).

¹³¹ Hier Art. 30 Abs. 2 und Art. 33 Abs. 1 der Verordnung 2018/848.

¹³² Diese müssen die detaillierten Produktionsvorschriften einhalten, die in Anhang II Teil IV der Verordnung 2018/848 und in den in ihrem Art. 16 Abs. 3 genannten Durchführungsrechtsakten enthalten sind.

müssen die in Art. 45 der Verordnung 2018/848 genannten Bedingungen erfüllen und insbesondere unter einen der drei in Art. 45 Abs. 1 Buchst. b Ziff. i bis iii dieser Verordnung vorgesehenen Fälle subsumierbar sein. Diese drei Fälle stellen auf verschiedene Konstellationen ab, nämlich die, dass die eingeführten Erzeugnisse den Kapiteln II, III und IV dieser Verordnung entsprechen (Ziff. i), die, dass für sie in ihrem Ursprungsland gleichwertige Vorschriften gelten, die als solche im Rahmen einer Handelsvereinbarung anerkannt sind (Ziff. ii), und schließlich die, dass die Gleichwertigkeit der für sie geltenden Vorschriften aufgrund einer einseitigen Maßnahme der Union anerkannt ist (Ziff. iii).

Von diesen drei Fällen verlangt jedoch nur derjenige von Ziff. i, dass das eingeführte Erzeugnis den Vorschriften der Kapitel II, III und IV der Verordnung 2018/848 entspricht. Folglich kann ein Erzeugnis, das unter den in Art. 45 Abs. 1 Buchst. b Ziff. iii der Verordnung 2018/848 genannten Fall¹³³ zu subsumieren ist, auch wenn bei ihm nicht alle Produktionsvorschriften gemäß Kapitel III dieser Verordnung eingehalten sind, in der Union als ökologisches/biologisches Erzeugnis in Verkehr gebracht werden, sofern es sich um ein Erzeugnis handelt, das aus einem Drittland stammt, dessen geltende Produktionsvorschriften von der Union als denen des besagten Kapitels III gleichwertig angesehen wurden, und das den Drittlandsvorschriften genügt. Dabei setzt der Begriff der „Gleichwertigkeit“ der Produktionsvorschriften des betreffenden Drittlands die Erfüllung derselben Ziele und Grundsätze durch Anwendung von Vorschriften voraus, die die gleiche Konformitätsgarantie bieten, wie sie nach der Unionsregelung für in der Union hergestellte Erzeugnisse gegeben sein muss¹³⁴.

Dagegen erlaubt keine Bestimmung der Verordnung 2018/848 die Verwendung des Logos der Europäischen Union für ökologische/biologische Produktion und von Bezeichnungen mit Bezug auf die ökologische/biologische Produktion für Erzeugnisse aus für die Zwecke der Gleichwertigkeit anerkannten Drittländern, da diese Erzeugnisse zwar gemäß Art. 45 Abs. 1 Buchst. b Ziff. iii dieser Verordnung in die Union eingeführt werden dürfen, aber nicht den Produktionsvorschriften der Verordnung entsprechen.

Diese Auslegung findet auch in den Zielen der Verordnung 2018/848 Bestätigung, mit der u. a. das Vertrauen der Verbraucher in als ökologische/biologische Erzeugnisse gekennzeichnete Erzeugnisse gewahrt werden soll, indem ihnen gegenüber für eine klare und eindeutige Information dahin gesorgt wird, dass das Erzeugnis, auf dem das Logo der Europäischen Union für ökologische/biologische Produktion oder Bezeichnungen mit Bezug auf die ökologische/biologische Produktion angebracht sind, voll und ganz allen Vorgaben der Verordnung 2018/848 entspricht und nicht nur Vorschriften, die dieser Verordnung gleichwertig sind.

Wäre es möglich, das Logo der Europäischen Union für ökologische/biologische Produktion oder Bezeichnungen mit Bezug auf die ökologische/biologische Produktion sowohl für in der Union oder in Drittländern im Einklang mit den Produktionsvorschriften der Verordnung 2018/848 hergestellte Erzeugnisse als auch für Erzeugnisse zu verwenden, die in Drittländern nach Standards hergestellt wurden, die diesen Produktionsvorschriften lediglich gleichwertig sind, könnte der Verbraucher nicht erkennen, ob ein eingeführtes Erzeugnis sämtlichen Produktionsvorschriften der Verordnung 2018/848 entspricht oder ob es nur Produktionsvorschriften des Drittlands, aus dem es eingeführt wird, genügt, die den Produktionsvorschriften dieser Verordnung gleichwertig sind.

Insoweit reicht die bei der Verwendung des Logos der Europäischen Union für ökologische/biologische Produktion auf einem Erzeugnis nach Art. 32 Abs. 2 der Verordnung 2018/848 hinzuzufügende Angabe des Ursprungs, die über den Ort der Erzeugung der landwirtschaftlichen Ausgangsstoffe, aus denen sich das Erzeugnis zusammensetzt, Aufschluss gibt, nicht aus, um alle Unklarheiten für den Verbraucher zu beseitigen.

¹³³ Dies ist der Fall, auf den sich das vorlegende Gericht bezieht.

¹³⁴ Art. 3 Nr. 64 der Verordnung 2018/848.

Gleichwohl müssen, um den Handel mit Drittländern zu erleichtern und die praktische Wirksamkeit von Art. 45 Abs. 1 Buchst. b Ziff. iii der Verordnung 2018/848 sicherzustellen, mit dem der Europäischen Kommission die Befugnis verliehen wird, anzuerkennen, dass Vorschriften eines Drittlands den Vorschriften der Verordnung 2018/848 gleichwertig sind, die in Anwendung dieser Bestimmung eingeführten Erzeugnisse, die als ökologische/biologische Erzeugnisse Zugang zum Unionsmarkt haben, das Logo für ökologische/biologische Produktion des Drittlands, aus dem sie stammen, verwenden dürfen, auch wenn es Begriffe enthält, die mit Bezeichnungen mit Bezug auf die ökologische/biologische Produktion im Sinne von Art. 30 Abs. 1 und Anhang IV der Verordnung 2018/848 identisch sind.

IX. Grenzkontrollen, Asyl und Einwanderung

1. Asylpolitik

a. Voraussetzungen für die Gewährung internationalen Schutzes

Urteil vom 16. Januar 2024 (Große Kammer), Intervjuirasht organ na DAB pri MS (Frauen als Opfer häuslicher Gewalt) (C-621/21, [EU:C:2024:47](#))

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts – Gemeinsame Politik im Bereich Asyl – Richtlinie 2011/95/EU – Voraussetzungen für die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft – Art. 2 Buchst. d – Verfolgungsgründe – ‚Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe‘ – Art. 10 Abs. 1 Buchst. d – Verfolgungshandlungen – Art. 9 Abs. 1 und 2 – Verknüpfung zwischen den Verfolgungsgründen und den Verfolgungshandlungen oder zwischen den Verfolgungsgründen und dem Fehlen von Schutz vor solchen Handlungen – Art. 9 Abs. 3 – Nicht staatliche Akteure – Art. 6 Buchst. c – Voraussetzungen für subsidiären Schutz – Art. 2 Buchst. f – ‚Ernsthafter Schaden‘ – Art. 15 Buchst. a und b – Prüfung von Anträgen auf internationalen Schutz im Hinblick auf die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft oder des subsidiären Schutzstatus – Art. 4 – Geschlechtsspezifische Gewalt gegen Frauen – Häusliche Gewalt – Drohung mit einem ‚Ehrenverbrechen‘“

Der mit einem Vorabentscheidungsersuchen befasste Gerichtshof (Große Kammer) erläutert den möglicherweise zur Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft führenden Verfolgungsgrund der „Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe“¹³⁵, wenn es sich bei der Person, die internationalen Schutz beantragt, um eine Frau handelt, die angibt, dass sie befürchte, im Fall einer Rückkehr in ihr Herkunftsland wegen eines angenommenen Verstoßes gegen kulturelle, religiöse oder traditionelle Normen von einem Angehörigen ihrer Familie oder Gemeinschaft getötet zu werden oder andere Gewalttaten zu erleiden.

WS ist eine türkische Staatsangehörige kurdischer Abstammung. Nachdem sie im Juni 2018 rechtmäßig nach Bulgarien eingereist war, zog sie sodann zu einer Familienangehörigen nach Deutschland, wo sie einen Antrag auf internationalen Schutz stellte. Auf Ersuchen der deutschen Behörden wurde WS von den bulgarischen Behörden aufgrund einer Entscheidung der Staatlichen Agentur für Flüchtlinge¹³⁶ (im Folgenden: DAB) vom Februar 2019 zum Zweck der Prüfung ihres Antrags auf internationalen Schutz wieder aufgenommen.

Bei Befragungen im Oktober 2019 gab WS an, im Alter von 16 Jahren zwangsverheiratet worden zu sein und häusliche Gewalt erfahren zu haben. Sie sei im September 2016 aus der ehelichen Wohnung geflohen. Im Jahr 2017 habe sie eine religiöse Ehe geschlossen und im Mai 2018 einen aus dieser Ehe hervorgegangenen Sohn geboren. Nach dem Verlassen der Türkei sei sie trotz der Einwände ihres ersten Ehemanns im September 2018 offiziell von ihm geschieden worden. Aus diesen Gründen gibt sie an, dass sie fürchte, von ihrer Familie getötet zu werden, sollte sie in die Türkei zurückkehren.

Mit Bescheid vom Mai 2020 lehnte der Leiter der DAB den Antrag von WS auf internationalen Schutz ab, da er zum einen der Ansicht war, dass die erforderlichen Voraussetzungen für die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft nicht erfüllt seien. Die von WS geltend gemachten Gründe, insbesondere häusliche Gewalt oder gegen sie ausgesprochene Todesdrohungen, seien nämlich nicht relevant, da sie keinem der Verfolgungsgründe zugeordnet werden könnten, die im Asyl- und Flüchtlingsgesetz

¹³⁵ Gemäß Art. 2 Buchst. d der Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes (ABl. 2011, L 337, S. 9).

¹³⁶ Darzhavna agentsia za bezhantsite (Staatliche Agentur für Flüchtlinge, Bulgarien).

genannt seien, mit dem die Richtlinie 2011/95 in bulgarisches Recht umgesetzt worden sei. Außerdem habe WS nicht erklärt, aufgrund ihres Geschlechts verfolgt worden zu sein.

Zum anderen wurde WS die Zuerkennung des subsidiären Schutzstatus verweigert. Es wurde die Auffassung vertreten, dass WS die hierfür erforderlichen Voraussetzungen nicht erfülle, da erstens weder die offiziellen Behörden noch bestimmte nicht staatliche Einrichtungen ihr gegenüber Maßnahmen ergriffen hätten, die der Staat nicht kontrollieren könne. Zweitens habe WS die Polizei nicht über die kriminellen Gewalttaten ihr gegenüber informiert, keine Anzeige erstattet und die Türkei rechtmäßig verlassen.

Die von WS gegen diese Entscheidung erhobene Klage wurde abgewiesen.

Im April 2021 stellte WS auf der Grundlage neuer Beweise einen Folgeantrag auf internationalen Schutz unter Berufung auf begründete Furcht vor Verfolgung aufgrund ihrer Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe, der Gruppe der Frauen, die Opfer häuslicher Gewalt geworden seien, und der Frauen, die Opfer von Ehrenverbrechen durch nicht staatliche Akteure werden könnten, vor denen der türkische Staat sie nicht schützen könne. Sie widersetzt sich ihrer Zurückweisung in die Türkei und gibt an, dass sie befürchte, Opfer eines Ehrenverbrechens oder erneut zwangsverheiratet zu werden.

Im Mai 2021 lehnte die DAB die Wiederaufnahme des Verfahrens über die Gewährung internationalen Schutzes u. a. mit der Begründung ab, dass WS keine wichtigen neuen Tatsachen in Bezug auf ihre persönliche Lage oder ihren Herkunftsstaat vorgetragen habe.

Das mit einer Klage gegen den entsprechenden Bescheid befasste vorlegende Gericht hat beschlossen, den Gerichtshof um Auslegung der Richtlinie 2011/95 zu ersuchen, und ihn aufgefordert, die materiell-rechtlichen Voraussetzungen für die Gewährung internationalen Schutzes und die Art des unter solchen Umständen zu gewährenden internationalen Schutzes zu erläutern.

Würdigung durch den Gerichtshof

Erstens prüft der Gerichtshof, ob auf der Grundlage der Richtlinie 2011/95 nach Maßgabe der im Herkunftsland herrschenden Verhältnisse die Frauen dieses Landes insgesamt als „einer bestimmten sozialen Gruppe“ zugehörig angesehen werden können, im Sinne eines „Verfolgungsgrundes“, der zur Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft führen kann, oder ob die betreffenden Frauen ein zusätzliches gemeinsames Merkmal teilen müssen, um als einer solchen Gruppe zugehörig angesehen werden zu können.

Insoweit hebt er zunächst hervor, dass das Übereinkommen von Istanbul¹³⁷ Verpflichtungen enthält, die in den Anwendungsbereich von Art. 78 Abs. 2 AEUV fallen, der den Unionsgesetzgeber ermächtigt, Maßnahmen in Bezug auf ein gemeinsames europäisches Asylsystem wie die Richtlinie 2011/95 zu erlassen. Somit gehört dieses Übereinkommen, da es einen Zusammenhang mit Asyl und dem Verbot der Zurückweisung aufweist, zu den Verträgen, unter deren Beachtung diese Richtlinie auszulegen ist¹³⁸, obwohl bestimmte Mitgliedstaaten, darunter die Republik Bulgarien, es nicht ratifiziert haben.

Sodann weist der Gerichtshof darauf hin, dass sich aus Art. 10 Abs. 1 Buchst. d der Richtlinie 2011/95 ergibt, dass eine Gruppe als „bestimmte soziale Gruppe“ gilt, wenn zwei Voraussetzungen kumulativ erfüllt sind. Erstens müssen die Mitglieder der betreffenden Gruppe mindestens eines der in dieser

¹³⁷ Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt, das am 11. Mai 2011 in Istanbul geschlossen, am 13. Juni 2017 von der Europäischen Union unterzeichnet und in deren Namen mit dem Beschluss (EU) 2023/1076 des Rates vom 1. Juni 2023 (ABl. 2023, L 143 I, S. 4) genehmigt wurde (im Folgenden: Übereinkommen von Istanbul). Dieses Übereinkommen bindet die Union seit dem 1. Oktober 2023.

¹³⁸ Gemäß Art. 78 Abs. 1 AEUV.

Bestimmung festgelegten Identifizierungsmerkmale¹³⁹ teilen. Zweitens muss diese Gruppe im Herkunftsland eine „deutlich abgegrenzte Identität“ haben.

Zur ersten Voraussetzung für die Identifizierung einer „bestimmten sozialen Gruppe“ stellt der Gerichtshof fest, dass die Tatsache, weiblichen Geschlechts zu sein, ein angeborenes Merkmal darstellt und daher ausreicht, um diese Voraussetzung zu erfüllen. Dies schließt es nicht aus, dass Frauen, die ein zusätzliches gemeinsames Merkmal teilen, wie z. B. einen gemeinsamen Hintergrund, der nicht verändert werden kann¹⁴⁰, ebenfalls zu einer solchen Gruppe im Sinne dieser Bestimmung gehören können.

Was die zweite Voraussetzung für die Identifizierung einer „bestimmten sozialen Gruppe“ angeht, stellt der Gerichtshof fest, dass Frauen, ob sie nun ein zusätzliches gemeinsames Merkmal teilen oder nicht, von der sie umgebenden Gesellschaft anders wahrgenommen werden können und in dieser Gesellschaft eine deutlich abgegrenzte Identität insbesondere aufgrund in ihrem Herkunftsland geltender sozialer, moralischer oder rechtlicher Normen zuerkannt bekommen können.

Schließlich stellt der Gerichtshof fest, dass die Zugehörigkeit zu einer „bestimmten sozialen Gruppe“ unabhängig von den Verfolgungshandlungen¹⁴¹ festgestellt werden muss, denen die Mitglieder dieser Gruppe im Herkunftsland ausgesetzt sein können. Gleichwohl kann eine Diskriminierung oder eine Verfolgung von Personen, die ein gemeinsames Merkmal teilen, einen relevanten Faktor darstellen, wenn für die Prüfung, ob die zweite Voraussetzung für die Identifizierung einer sozialen Gruppe erfüllt ist, zu beurteilen ist, ob es sich bei der in Rede stehenden Gruppe im Hinblick auf die sozialen, moralischen oder rechtlichen Normen des betreffenden Herkunftslands offensichtlich um eine gesonderte Gruppe handelt.

Folglich können zum einen Frauen insgesamt als einer „bestimmten sozialen Gruppe“ im Sinne von Art. 10 Abs. 1 Buchst. d der Richtlinie 2011/95 zugehörig angesehen werden, wenn feststeht, dass sie nach Maßgabe der in ihrem Herkunftsland herrschenden Verhältnisse aufgrund ihres Geschlechts physischer oder psychischer Gewalt, einschließlich sexueller Gewalt und häuslicher Gewalt, ausgesetzt sind. Zum anderen können enger eingegrenzte Gruppen von Frauen, die ein zusätzliches gemeinsames Merkmal¹⁴² teilen, als Teil einer sozialen Gruppe mit deutlich abgegrenzter Identität in ihrem Herkunftsland angesehen werden, wenn diese Frauen aufgrund dieses Merkmals stigmatisiert werden und der Missbilligung durch die sie umgebende Gesellschaft ausgesetzt sind, was zu ihrem sozialen Ausschluss oder zu Gewaltakten führt.

Zweitens prüft der Gerichtshof, ob die Richtlinie 2011/95, wenn eine antragstellende Person angibt, in ihrem Herkunftsland Verfolgung durch nicht staatliche Akteure zu befürchten, verlangt, dass eine Verknüpfung zwischen den Verfolgungshandlungen und mindestens einem der in Art. 10 Abs. 1 der Richtlinie 2011/95 genannten Verfolgungsgründe festgestellt wird. Er weist darauf hin, dass nach Art. 9 Abs. 3 dieser Richtlinie in Verbindung mit anderen Bestimmungen¹⁴³ die Zuerkennung der

¹³⁹ Das heißt „angeborene Merkmale“ oder „einen gemeinsamen Hintergrund, der nicht verändert werden kann“, oder „Merkmale oder eine Glaubensüberzeugung, die so bedeutsam für die Identität oder das Gewissen sind, dass der Betreffende nicht gezwungen werden sollte, auf sie zu verzichten“.

¹⁴⁰ Der Gerichtshof weist insbesondere darauf hin, dass der Umstand, dass Frauen sich einer Zwangsehe entzogen oder die eheliche Wohnung verlassen haben, insbesondere als gemeinsamer Hintergrund, der nicht verändert werden kann, im Sinne dieser Vorschrift angesehen werden kann.

¹⁴¹ Im Sinne von Art. 9 der Richtlinie 2011/95.

¹⁴² Als Beispiel für ein solches zusätzliches gemeinsames Merkmal nennt der Gerichtshof die Situation von Frauen, die eine Zwangsehe ablehnen, in einer Gesellschaft, in der eine solche Praxis als eine soziale Norm angesehen werden kann, oder die Situation von Frauen, die eine solche Norm brechen, indem sie diese Ehe beenden.

¹⁴³ Im vorliegenden Fall in Verbindung mit Art. 6 Buchst. c und Art. 7 Abs. 1 im Licht des 29. Erwägungsgrundes der Richtlinie 2011/95.

Flüchtlingseigenschaft voraussetzt, dass eine Verknüpfung zwischen zum einen den oben angeführten Verfolgungsgründen und zum anderen entweder den Verfolgungshandlungen¹⁴⁴ oder dem Fehlen von Schutz durch die „Akteure, die Schutz bieten können“¹⁴⁵, vor solchen Verfolgungshandlungen durch „nichtstaatliche Akteure“ festgestellt wird. Somit ist im Fall einer von einem nicht staatlichen Akteur begangenen Verfolgungshandlung die im oben angeführten Art. 9 Abs. 3 aufgestellte Voraussetzung¹⁴⁶ erfüllt, wenn diese Handlung auf einem der in Art. 10 Abs. 1 dieser Richtlinie genannten Verfolgungsgründe beruht, auch wenn das Fehlen von Schutz nicht auf diesen Gründen beruhen sollte. Diese Voraussetzung ist auch dann als erfüllt anzusehen, wenn das Fehlen von Schutz auf einem der in der letztgenannten Bestimmung genannten Verfolgungsgründe beruht, auch wenn die von einem nicht staatlichen Akteur begangene Verfolgungshandlung nicht auf diesen Gründen beruhen sollte. Daher ist es, wenn eine antragstellende Person angibt, in ihrem Herkunftsland Verfolgung durch nicht staatliche Akteure zu befürchten, nicht erforderlich, eine Verknüpfung zwischen einem der in Art. 10 Abs. 1 der Richtlinie 2011/95 genannten Verfolgungsgründe und Verfolgungshandlungen festzustellen, wenn eine solche Verknüpfung zwischen einem dieser Verfolgungsgründe und dem Fehlen von Schutz vor diesen Handlungen durch die Akteure, die Schutz bieten können¹⁴⁷, festgestellt werden kann.

Drittens entscheidet der Gerichtshof, dass der Begriff des ernsthaften Schadens¹⁴⁸, der zur Zuerkennung des subsidiären Schutzstatus¹⁴⁹ führen kann, die tatsächliche Drohung gegenüber der antragstellenden Person umfasst, von einem Angehörigen ihrer Familie oder ihrer Gemeinschaft wegen eines angenommenen Verstoßes gegen kulturelle, religiöse oder traditionelle Normen getötet zu werden oder andere Gewalttaten zu erleiden. Um zu dieser Schlussfolgerung zu gelangen, weist er darauf hin, dass Art. 15 Buchst. a und b der Richtlinie 2011/95¹⁵⁰ als „ernsthaften Schaden“ „die Todesstrafe oder Hinrichtung“ und „Folter oder unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Bestrafung eines Antragstellers im Herkunftsland“ einstuft. In Anbetracht des Ziels von Art. 15 Buchst. a der Richtlinie 2011/95, Personen zu schützen, deren Recht auf Leben bei einer Rückkehr in ihr Herkunftsland gefährdet wäre, kann der darin enthaltene Begriff „Hinrichtung“ nicht dahin ausgelegt werden, dass er Angriffe auf das Leben allein deshalb ausschließt, weil sie von nicht staatlichen Akteuren begangen werden. Wenn also eine Frau tatsächlich Gefahr läuft, wegen eines angenommenen Verstoßes gegen kulturelle, religiöse oder traditionelle Normen von einem Angehörigen ihrer Familie oder ihrer Gemeinschaft getötet zu werden oder andere Gewalttaten zu erleiden, ist ein solcher ernsthafter Schaden als „Hinrichtung“ im Sinne dieser Bestimmung einzustufen.

¹⁴⁴ Im Sinne von Art. 9 Abs. 1 und 2 der Richtlinie 2011/95.

¹⁴⁵ Diese „Akteure, die Schutz bieten können“, werden in Art. 7 der Richtlinie 2011/95 definiert.

¹⁴⁶ Diese Voraussetzung ist in Art. 9 Abs. 3 der Richtlinie 2011/95 vorgesehen.

¹⁴⁷ Im Sinne von Art. 7 Abs. 1 dieser Richtlinie.

¹⁴⁸ In Art. 15 Buchst. a und b der Richtlinie 2011/95 vorgesehen.

¹⁴⁹ Im Sinne von Art. 2 Buchst. g der Richtlinie 2011/95.

¹⁵⁰ In Verbindung mit dem 34. Erwägungsgrund der Richtlinie 2011/95.

**Urteil vom 11. Juni 2024 (Große Kammer), Staatssecretaris van Justitie en
Veiligheid (Frauen, die sich mit dem Wert der Geschlechtergleichheit
identifizieren) (C-646/21, [EU:C:2024:487](#))**

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts – Gemeinsame Asylpolitik – Richtlinie 2011/95/EU – Voraussetzungen für die Anerkennung als Flüchtling – Art. 2 Buchst. d und e – Verfolgungsgründe – Art. 10 Abs. 1 Buchst. d und Abs. 2 – ‚Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe‘ – Art. 4 – Individuelle Prüfung der Tatsachen und Umstände – Richtlinie 2013/32/EU – Art. 10 Abs. 3 – Anforderungen an die Prüfung von Anträgen auf internationalen Schutz – Art. 24 Abs. 2 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union – Wohl des Kindes – Bestimmung – Minderjährige Drittstaatsangehörige, die sich infolge ihres Aufenthalts in einem Mitgliedstaat mit dem Grundwert der Gleichheit von Frauen und Männern identifizieren“

Der Gerichtshof (Große Kammer), der von der Rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (Bezirksgericht Den Haag, Sitzungsort 's-Hertogenbosch, Niederlande), um Vorabentscheidung ersucht wurde, äußert sich zu der Frage, ob minderjährige Drittstaatsangehörige, die sich infolge ihres Aufenthalts in einem Mitgliedstaat mit dem Grundwert der Gleichheit von Frauen und Männern identifizieren, als einer „bestimmten sozialen Gruppe“¹⁵¹ zugehörig angesehen werden können, im Sinne eines „Verfolgungsgrundes“, der zur Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft führen kann.

K und L sind zwei in den Jahren 2003 und 2005 geborene Schwestern irakischer Staatsangehörigkeit. Sie reisten 2015 in die Niederlande ein und halten sich seitdem ununterbrochen dort auf. Ihre im November 2015 gestellten Asylanträge wurden im Februar 2017 abgelehnt. Im April 2019 stellten sie Folgeanträge¹⁵², die im Dezember 2020 als offensichtlich unbegründet abgelehnt wurden. Im Zuge der Anfechtung dieser Bescheide machen K und L vor dem vorlegenden Gericht geltend, dass sie infolge ihres langfristigen Aufenthalts in den Niederlanden „verwestlicht“ seien. Sie befürchteten, bei einer Rückkehr in den Irak verfolgt zu werden, weil sie in den Niederlanden Normen, Werte und Verhaltensweisen übernommen hätten, die sich von denen ihres Herkunftslands unterschieden und die für ihre Identität und ihr Bewusstsein so wesentlich geworden seien, dass sie nicht darauf verzichten könnten. Sie machen damit geltend, zu einer „bestimmten sozialen Gruppe“ im Sinne von Art. 10 Abs. 1 Buchst. d der Richtlinie 2011/95 zu gehören.

In diesem Zusammenhang fragt sich das vorlegende Gericht zum einen, wie die Wendung „Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe“ auszulegen ist, und zum anderen, wie das durch Art. 24 Abs. 2 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union gewährleistete Wohl des Kindes im Rahmen des Verfahrens zur Prüfung von Anträgen auf internationalen Schutz zu berücksichtigen ist.

¹⁵¹ Nach Art. 10 Abs. 1 Buchst. d der Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes (ABl. 2011, L 337, S. 9) gilt eine Gruppe, wenn es um die Prüfung der Verfolgungsgründe geht, insbesondere dann als eine bestimmte soziale Gruppe, wenn ihre Mitglieder angeborene Merkmale oder einen gemeinsamen Hintergrund, der nicht verändert werden kann, gemein haben oder Merkmale oder eine Glaubensüberzeugung teilen, die so bedeutsam für die Identität oder das Gewissen sind, dass der Betreffende nicht gezwungen werden sollte, auf sie zu verzichten, und die Gruppe in dem betreffenden Land eine deutlich abgegrenzte Identität hat, da sie von der sie umgebenden Gesellschaft als andersartig betrachtet wird.

¹⁵² Nach Art. 2 Buchst. q der Richtlinie 2013/32/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zu gemeinsamen Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes (ABl. 2013, L 180, S. 60) ist ein „Folgeantrag“ ein weiterer Antrag auf internationalen Schutz, der nach Erlass einer bestandskräftigen Entscheidung über einen früheren Antrag gestellt wird.

Würdigung durch den Gerichtshof

Als Erstes erläutert der Gerichtshof, dass eine Gruppe als eine „bestimmte soziale Gruppe“ gilt, wenn zwei Voraussetzungen kumulativ erfüllt sind. Erstens müssen die Personen, die ihr möglicherweise angehören, mindestens eines der folgenden drei Identifizierungsmerkmale teilen, nämlich „angeborene Merkmale“, „einen gemeinsamen Hintergrund, der nicht verändert werden kann“, oder „Merkmale oder eine Glaubensüberzeugung, die so bedeutsam für die Identität oder das Gewissen sind, dass der Betreffende nicht gezwungen werden sollte, auf sie zu verzichten“. Zweitens muss diese Gruppe im Herkunftsland eine „deutlich abgegrenzte Identität“ haben, „da sie von der sie umgebenden Gesellschaft als andersartig betrachtet wird“.

Was die erste dieser Voraussetzungen angeht, setzt die tatsächliche Identifizierung einer Frau mit dem Grundwert der Gleichheit von Frauen und Männern insoweit, als sie mit dem Wunsch verbunden ist, im Alltagsleben gleichberechtigt zu sein, voraus, dass die Frau ihre eigenen Lebensentscheidungen insbesondere in Bezug auf Bildungsweg und Berufswahl, Ausmaß und Art der Aktivitäten im öffentlichen Raum, die Möglichkeit, durch eine außerhäusliche Tätigkeit wirtschaftliche Unabhängigkeit zu erlangen, die Wahl, allein oder mit Familie zu leben, und die Partnerwahl, bei denen es sich um identitätsbildende Entscheidungen handelt, frei treffen kann. Unter diesen Umständen kann die tatsächliche Identifizierung einer Drittstaatsangehörigen mit diesem Grundwert als „[ein Merkmal] oder eine Glaubensüberzeugung [angesehen werden], die so bedeutsam für die Identität oder das Gewissen sind, dass [die] Betreffende nicht gezwungen werden sollte, auf sie zu verzichten“.

Was die zweite Voraussetzung anbelangt, die sich auf die „deutlich abgegrenzte Identität“ der Gruppe im Herkunftsland bezieht, können Frauen von der sie umgebenden Gesellschaft anders wahrgenommen werden und in dieser Gesellschaft eine deutlich abgegrenzte Identität insbesondere aufgrund in ihrem Herkunftsland geltender sozialer, moralischer oder rechtlicher Normen zuerkannt bekommen. Diese Voraussetzung erfüllen auch Frauen, die ein zusätzliches gemeinsames Merkmal wie die tatsächliche Identifizierung mit dem Grundwert der Gleichheit von Frauen und Männern teilen, wenn die in ihrem Herkunftsland geltenden Normen dazu führen, dass diese Frauen aufgrund dieses Merkmals von der sie umgebenden Gesellschaft als andersartig betrachtet werden.

Daraus folgt, dass Frauen, auch minderjährige, die als gemeinsames Merkmal die tatsächliche Identifizierung mit dem Grundwert der Gleichheit von Frauen und Männern teilen, zu der es im Zuge ihres Aufenthalts in einem Mitgliedstaat gekommen ist, je nach den Gegebenheiten im Herkunftsland als einer „bestimmten sozialen Gruppe“ zugehörig angesehen werden können, im Sinne eines „Verfolgungsgrundes“, der zur Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft führen kann.

Insoweit weist der Gerichtshof darauf hin, dass die tatsächliche Identifizierung einer Drittstaatsangehörigen mit diesem Grundwert, zu der es im Zuge ihres Aufenthalts in einem Mitgliedstaat gekommen ist, weder als ein Umstand, den die Drittstaatsangehörige nach Verlassen ihres Herkunftslands selbst geschaffen hat¹⁵³, noch als eine Aktivität, die ausschließlich oder hauptsächlich aufgenommen wurde, um die für die Beantragung von internationalem Schutz erforderlichen Voraussetzungen zu schaffen¹⁵⁴, qualifiziert werden kann. Eine solche Identifizierung kann, wenn sie rechtlich hinreichend nachgewiesen ist, nicht mit einem missbräuchlichen und instrumentalisierenden Vorgehen gleichgestellt werden, das mit Art. 5 Abs. 3 der Richtlinie 2011/95 bekämpft werden soll.

Als Zweites stellt der Gerichtshof fest, dass die zuständige nationale Behörde, wenn ein Antragsteller, der um internationalen Schutz nachsucht, minderjährig ist, nach einer individualisierten Prüfung

¹⁵³ Vgl. Art. 5 Abs. 3 der Richtlinie 2011/95.

¹⁵⁴ Vgl. Art. 4 Abs. 3 Buchst. d der Richtlinie 2011/95.

zwangsläufig das Wohl dieses Minderjährigen berücksichtigen muss, wenn sie die Begründetheit seines Antrags auf internationalen Schutz prüft.

In diesem Zusammenhang weist der Gerichtshof zum einen darauf hin, dass die Mitgliedstaaten gemäß Art. 51 Abs. 1 der Charta der Grundrechte deren Art. 24 Abs. 2 zu achten haben, wenn sie das Unionsrecht durchführen, also auch dann, wenn sie einen „Folgeantrag“ prüfen. Zum anderen muss, da Art. 40 Abs. 2 der Richtlinie 2013/32 im Hinblick auf die Natur der Elemente oder Erkenntnisse, mit denen dargetan werden kann, dass der Antragsteller nach Maßgabe der Richtlinie 2011/95 als Person mit Anspruch auf internationalen Schutz anzuerkennen ist, nicht zwischen einem ersten Antrag auf internationalen Schutz und einem Folgeantrag unterscheidet, die Beurteilung der Tatsachen und Umstände zur Stützung dieser Anträge in beiden Fällen gemäß Art. 4 dieser Richtlinie erfolgen.

Darüber hinaus kann ein langfristiger Aufenthalt in einem Mitgliedstaat bei der Prüfung eines auf einen Verfolgungsgrund wie die „Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe“ gestützten Antrags auf internationalen Schutz vor allem dann berücksichtigt werden, wenn er mit einem Zeitraum zusammenfällt, der für den minderjährigen Antragsteller identitätsbildend ist.

Urteil vom 4. Oktober 2024 (Große Kammer), Ministerstvo vnitra České republiky, Odbor azylové a migrační politiky (C-406/22, [EU:C:2024:841](#))

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Asylpolitik – Internationaler Schutz – Richtlinie 2013/32/EU – Gemeinsame Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes – Art. 36 und 37 – Begriff ‚sicherer Herkunftsstaat‘ – Bestimmung – Anhang I – Kriterien – Art. 46 – Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf – Gerichtliche Prüfung der Einstufung eines Drittstaats als sicherer Herkunftsstaat“

Im Rahmen eines Vorabentscheidungsersuchens äußert sich der Gerichtshof (Große Kammer) zu den Grenzen der den Mitgliedstaaten durch die Richtlinie 2013/32¹⁵⁵ eingeräumten Möglichkeit, Drittstaaten als sichere Herkunftsstaaten einzustufen, sowie zum Umfang der Überprüfung einer solchen Einstufung durch ein Gericht, das mit einem Rechtsbehelf gegen eine Entscheidung befasst wird, mit der ein von einem Staatsangehörigen eines so eingestuften Drittstaats gestellter Antrag auf internationalen Schutz abgelehnt wird.

Am 9. Februar 2022 stellte CV, ein Staatsangehöriger der Republik Moldau, einen Antrag auf internationalen Schutz in der Tschechischen Republik. Zur Begründung dieses Antrags führte er zum einen an, dass er in der Republik Moldau von Personen bedroht werde, die von den Polizeibehörden nicht hätten namhaft gemacht werden könnten, und nannte zum anderen die Invasion Russlands in die Ukraine. Mit Entscheidung vom 8. März 2022 lehnte das Ministerstvo vnitra České republiky (Innenministerium der Tschechischen Republik) diesen Antrag als offensichtlich unbegründet ab, wobei es sich insbesondere darauf stützte, dass die Tschechische Republik die Republik Moldau unter Ausnahme von Transnistrien als „sicheres Herkunftsland“ betrachte, ohne dass CV habe nachweisen können, dass dies für seinen speziellen Fall nicht gelte¹⁵⁶.

Gegen diese Entscheidung erhob CV Klage vor dem Krajský soud v Brně (Regionalgericht Brno, Tschechische Republik). Erstens hegt das vorlegende Gericht Zweifel, ob ein Drittstaat dann nicht

¹⁵⁵ Richtlinie 2013/32/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zu gemeinsamen Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes (ABl. 2013, L 180, S. 60). Nach Art. 37 Abs. 1 dieser Richtlinie können die Mitgliedstaaten zum Zweck der Prüfung von Anträgen auf internationalen Schutz Rechtsvorschriften beibehalten oder erlassen, aufgrund deren sie im Einklang mit Anhang I der Richtlinie sichere Herkunftsstaaten auf nationaler Ebene bestimmen können.

¹⁵⁶ Wenn der Antragsteller aus einem sicheren Herkunftsstaat kommt, können die Mitgliedstaaten gemäß Art. 31 Abs. 8 Buchst. b und Art. 32 Abs. 2 der Richtlinie 2013/32 festlegen, dass das Prüfungsverfahren beschleunigt und/oder an der Grenze oder in Transitzonen durchgeführt wird, sowie seinen Antrag als offensichtlich unbegründet betrachten.

mehr als sicherer Herkunftsstaat eingestuft werden könne, wenn er beschließe, sich auf das Recht auf Abweichung von den aus der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten¹⁵⁷ erwachsenen Verpflichtungen zu berufen – wie dies die Republik Moldau zunächst in Anbetracht der Energiekrise, in der sie sich befunden habe, und später angesichts der Invasion Russlands in die Ukraine getan habe. Zweitens möchte das vorlegende Gericht wissen, ob das Unionsrecht es einem Mitgliedstaat verwehre, einen Drittstaat unter Ausnahme bestimmter Teile seines Hoheitsgebiets als sicheren Herkunftsstaat einzustufen. Drittens fragt es sich nach dem Umfang der Überprüfung, die es im Hinblick auf eine solche Einstufung insbesondere angesichts der Möglichkeit vorzunehmen habe, dass Anträge auf internationalen Schutz von Staatsangehörigen aus als sichere Herkunftsstaaten bestimmten Drittstaaten im Rahmen eines beschleunigten Verfahrens bearbeitet und gegebenenfalls für offensichtlich unbegründet erklärt werden können.

Würdigung durch den Gerichtshof

Als Erstes weist der Gerichtshof darauf hin, dass ein Drittstaat nicht schon allein deswegen, weil er sich auf das in Art. 15 EMRK vorgesehene Recht auf Abweichung beruft, die Kriterien für die Bestimmung als sicherer Herkunftsstaat im Sinne von Art. 37 der Richtlinie 2013/32 nicht mehr erfüllt. Abgesehen davon, dass mit der Ausübung dieses Rechts Garantien verbunden sind, kann daraus, dass sich ein Drittstaat auf dieses Recht beruft, nämlich weder abgeleitet werden, dass dieser Drittstaat tatsächlich Maßnahmen ergriffen hat, die eine Abweichung von den in der Konvention vorgesehenen Verpflichtungen bewirken, noch gegebenenfalls abgeleitet werden, welcher Art und welchen Umfangs die ergriffenen abweichenden Maßnahmen sind.

Gleichwohl stellt der Gerichtshof fest, dass eine solche Berufung die zuständigen Behörden des Mitgliedstaats, der den betreffenden Drittstaat als sicheren Herkunftsstaat bestimmt hat, dazu veranlassen muss, zu prüfen, ob eine solche Bestimmung aufrechterhalten werden kann. Art. 37 Abs. 2 der Richtlinie 2013/32 verlangt nämlich, dass die Mitgliedstaaten regelmäßig die Lage in Drittstaaten überprüfen, die als sichere Herkunftsstaaten bestimmt wurden, da die Umstände, aufgrund deren die Sicherheit der internationalen Schutz begehrenden Antragsteller in einem bestimmten Herkunftsland vermutet werden kann, naturgemäß Schwankungen unterworfen sind. Das Erfordernis der regelmäßigen Überprüfung erstreckt sich insofern auch auf das Eintreten signifikanter Ereignisse, als diese aufgrund ihrer Bedeutung dafür von Belang sein können, ob ein als sicherer Herkunftsstaat bestimmter Drittstaat die hierfür in Anhang I der Richtlinie aufgeführten Kriterien weiterhin erfüllt und somit für ihn vermutet werden kann, dass er die Sicherheit der Antragsteller gewährleisten kann. Die Berufung auf das in Art. 15 EMRK vorgesehene Recht auf Abweichung stellt ein solches Ereignis dar, da nicht ausgeschlossen werden kann, dass abweichende Maßnahmen, die Grundrechte berühren, mit den in Anhang I der Richtlinie 2013/32 vorgesehenen Kriterien unvereinbar sein können. Wird ein solches Recht auf Abweichung geltend gemacht, so offenbart dies überdies in jedem Fall ein erhebliches Risiko dafür, dass sich in dem fraglichen Drittstaat hinsichtlich der Art und Weise, wie Vorschriften betreffend Rechte und Freiheiten angewandt werden, signifikante Änderungen ergeben.

Als Zweites führt der Gerichtshof aus, dass Art. 37 der Richtlinie 2013/32 der Bestimmung eines Drittstaats als sicherer Herkunftsstaat entgegensteht, wenn Teile seines Hoheitsgebiets die in Anhang I der Richtlinie genannten materiellen Voraussetzungen für eine solche Einstufung nicht erfüllen.

Dies wird u. a. durch die Entstehungsgeschichte dieser Bestimmung bestätigt. Denn die Möglichkeit, einen Teil eines Drittstaats zum Zweck der Prüfung von Anträgen auf internationalen Schutz als sicher

¹⁵⁷ Unterzeichnet in Rom am 4. November 1950 (im Folgenden: EMRK). Art. 15 („Abweichen im Notstandsfall“) Abs. 1 EMRK sieht vor: „Wird das Leben der Nation durch Krieg oder einen anderen öffentlichen Notstand bedroht, so kann jede Hohe Vertragspartei Maßnahmen treffen, die von den in dieser Konvention vorgesehenen Verpflichtungen abweichen, jedoch nur, soweit es die Lage unbedingt erfordert und wenn die Maßnahmen nicht im Widerspruch zu den sonstigen völkerrechtlichen Verpflichtungen der Vertragspartei stehen.“

zu bestimmen, wurde den Mitgliedstaaten durch die Richtlinie 2005/85¹⁵⁸, insbesondere durch deren Art. 30 eingeräumt. Diese Möglichkeit ist in demjenigen Artikel, der Art. 30 der Richtlinie 2005/85 ersetzt hat, nämlich in Art. 37 der Richtlinie 2013/32, nicht mehr vorgesehen. Die Absicht, sie zu beseitigen, geht schon aus dem Wortlaut des Vorschlags der Europäischen Kommission für die Richtlinie 2013/32¹⁵⁹ hervor, in dem die genannte Möglichkeit ausdrücklich gestrichen wurde. Überdies wird diese Absicht durch die ausführliche Erläuterung dieses Vorschlags¹⁶⁰ bestätigt, in der ausdrücklich auf die Absicht, die betreffende Möglichkeit zu beseitigen, sowie auf die sich daraus ergebende Folgerung hingewiesen wird, nämlich dass die materiellen Voraussetzungen für eine solche Bestimmung nunmehr für das gesamte Hoheitsgebiet des betreffenden Drittstaats erfüllt sein müssen.

Außerdem stehen die mit der Richtlinie 2013/32 verfolgten Ziele – mit ihr soll dafür Sorge getragen werden, dass Anträge auf internationalen Schutz „so rasch wie möglich, unbeschadet der Durchführung einer angemessenen und vollständigen Prüfung der Anträge“¹⁶¹, bearbeitet werden – einer solchen Folgerung nicht entgegen. Insofern der Unionsgesetzgeber bestrebt ist, mit dieser Richtlinie eine rasche und vollständige Prüfung von Anträgen auf internationalen Schutz zu gewährleisten, ist es seine Aufgabe, im Rahmen der Ausübung des Ermessens, über das er verfügt, diese beiden Ziele bei der Festlegung der Bedingungen, unter denen die Mitgliedstaaten einen Drittstaat als sicheren Herkunftsstaat bestimmen können, gegeneinander abzuwägen. Dass den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, einen Teil des Hoheitsgebiets eines Drittstaats für die Zwecke einer solchen Bestimmung auszuschließen, nicht zu Gebote steht, spiegelt diese Abwägung und die Entscheidung dieses Gesetzgebers wider, einer vollständigen Prüfung derjenigen Anträge auf internationalen Schutz den Vorzug zu geben, die von Antragstellern gestellt wurden, deren Herkunftsstaat nicht für sein gesamtes Hoheitsgebiet die in Anhang I der Richtlinie genannten materiellen Voraussetzungen erfüllt. Zwar führt die Verordnung 2024/1348¹⁶², mit der die Richtlinie 2013/32 mit Wirkung vom 12. Juni 2026 aufgehoben wird, eine solche Möglichkeit wieder ein¹⁶³, doch ist es das Vorrecht des Unionsgesetzgebers, eine solche Entscheidung im Zuge einer neuen Abwägung zu revidieren. Außerdem stützt der Umstand, dass sich die zu diesem Zweck durch die Verordnung eingeführte rechtliche Regelung von derjenigen unterscheidet, die in der Richtlinie 2005/85 vorgesehen war, die Auslegung, dass der Unionsgesetzgeber diese Option in der Richtlinie 2013/32 nicht vorgesehen hat.

Schließlich entscheidet der Gerichtshof als Drittes, dass ein Gericht, wenn es mit einem Rechtsbehelf gegen eine Entscheidung befasst ist, mit der ein Antrag auf internationalen Schutz abgelehnt wird, der im Rahmen der Sonderregelung für Anträge von Antragstellern aus als sichere Herkunftsstaaten eingestuften Drittstaaten geprüft wurde, auf der Grundlage der Akten sowie der ihm im bei ihm anhängigen Verfahren zur Kenntnis gebrachten Angaben berücksichtigen muss, dass die in Anhang I der Richtlinie 2013/32 genannten materiellen Voraussetzungen für eine solche Einstufung verkannt

¹⁵⁸ Richtlinie 2005/85/EG des Rates vom 1. Dezember 2005 über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung und Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft (ABl. 2005, L 326, S. 13). Diese Richtlinie wurde durch die Richtlinie 2013/32 aufgehoben.

¹⁵⁹ Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes (KOM[2009] 554 endgültig, S. 62).

¹⁶⁰ KOM(2009) 554 endgültig, Anhang, 14959/09 ADD 1, S. 15.

¹⁶¹ Urteil vom 25. Juli 2018, Alheto (C-585/16, [EU:C:2018:584](#), Rn. 109).

¹⁶² Verordnung (EU) 2024/1348 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Mai 2024 zur Einführung eines gemeinsamen Verfahrens für internationalen Schutz in der Union und zur Aufhebung der Richtlinie 2013/32/EU (ABl. L, 2024/1348).

¹⁶³ Art. 61 Abs. 2 der Verordnung 2024/1348 sieht vor, dass ein Drittstaat sowohl auf Unionsebene als auch auf nationaler Ebene unter Ausnahme bestimmter Teile seines Hoheitsgebiets oder eindeutig identifizierbarer Personengruppen als sicheres Herkunftsland bestimmt werden kann.

worden sind, auch wenn dies nicht ausdrücklich zur Begründung des Rechtsbehelfs geltend gemacht wird.

Art. 46 Abs. 3 der Richtlinie 2013/32 stellt nämlich klar, dass das Gericht, bei dem die Entscheidung über den Antrag auf internationalen Schutz angefochten wird, „eine umfassende *Ex-nunc*-Prüfung [vornimmt], die sich sowohl auf Tatsachen als auch auf Rechtsfragen erstreckt und bei der gegebenenfalls das Bedürfnis nach internationalem Schutz beurteilt wird“. Der Ausdruck „gegebenenfalls“ in diesem Satz hebt hervor, dass die dem Gericht obliegende umfassende *Ex-nunc*-Prüfung die verfahrensrechtlichen Aspekte eines Antrags auf internationalen Schutz betreffen kann. Die Einstufung eines Drittstaats als sicherer Herkunftsstaat gehört insofern zu solchen verfahrensrechtlichen Aspekten, als sie Auswirkungen auf das Prüfungsverfahren für diese Anträge haben kann.

Im vorliegenden Fall wurde die Ablehnung darauf gestützt, dass CV aus der Republik Moldau stamme und die Tschechische Republik diesen Drittstaat mit Ausnahme von Transnistrien als sicheren Herkunftsstaat bestimmt habe. Somit stellt die Einstufung dieses Drittstaats als sicheren Herkunftsstaat einen der Bestandteile der Akte dar, die dem vorlegenden Gericht zur Kenntnis gebracht wurden und über die es im Rahmen des Rechtsbehelfs gegen die genannte Entscheidung zu befinden hat. Daraus ist zu schließen, dass unter diesen Umständen, auch wenn sich der Kläger des Ausgangsverfahrens nicht ausdrücklich darauf berufen hat, dass gegen die in der Richtlinie 2013/32 vorgesehenen Regeln für eine solche Einstufung – in deren Folge das Verfahren zur Prüfung eines Antrags auf internationalen Schutz der Sonderregelung unterworfen wird – möglicherweise verstoßen worden sei, ein solcher etwaiger Verstoß eine Rechtsfrage darstellt, den das vorlegende Gericht im Zuge der von Art. 46 Abs. 3 der Richtlinie vorgeschriebenen umfassenden *Ex-nunc*-Prüfung zu berücksichtigen hat.

b. Prüfung von Anträgen auf internationalen Schutz im Fall eines neuen Asylantrags

Urteil vom 8. Februar 2024 (Große Kammer), Bundesrepublik Deutschland (Zulässigkeit eines Folgeantrags) (C-216/22, [EU:C:2024:122](#))

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Gemeinsame Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes – Richtlinie 2013/32/EU – Art. 33 Abs. 2 Buchst. d und Art. 40 Abs. 2 und 3 – Folgeantrag – Voraussetzungen für die Ablehnung eines solchen Antrags als unzulässig – Wendung ‚neue Umstände oder Erkenntnisse‘ – Urteil des Gerichtshofs zu einer Frage der Auslegung des Unionsrechts – Art. 46 – Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf – Zuständigkeit des nationalen Gerichts für die Entscheidung über einen solchen Antrag in der Sache im Fall der Rechtswidrigkeit der Entscheidung, einen Antrag als unzulässig abzulehnen – Verfahrensgarantien – Art. 14 Abs. 2“

Der Gerichtshof (Große Kammer) entscheidet auf ein Vorabentscheidungsersuchen des Verwaltungsgerichts Sigmaringen (Deutschland) u. a. über die Frage, ob ein Vorabentscheidungsurteil des Gerichtshofs einen neuen Umstand darstellt, der zur Folge hat, dass ein Asylfolgeantrag in der Sache geprüft werden muss und nicht als unzulässig abgelehnt werden darf.

Am 26. Juli 2017 beantragte ein syrischer Staatsangehöriger in Deutschland Asyl. Bei seiner Anhörung in der zuständigen deutschen Behörde gab er an, zwischen 2003 und 2005 seinen Militärdienst in Syrien abgeleistet zu haben und dieses Land aus Angst davor verlassen zu haben, erneut zum Militärdienst einberufen oder inhaftiert zu werden, falls er den Militärdienst nicht antreten würde.

Mit Entscheidung vom 16. August 2017 erkannte ihm die zuständige deutsche Behörde subsidiären Schutz zu, lehnte die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft aber ab. Sie stellte u. a. fest, dass nicht anzunehmen sei, dass der Antragsteller in seinem Land als fahnenflüchtig oder gegenüber dem Regime oppositionell eingestellte Person wahrgenommen werde, da er Syrien vor seiner Einberufung in die syrische Armee verlassen habe. Im Übrigen habe er nicht dargetan, dass die Einberufung Grund für seine Ausreise gewesen sei. Er habe sich nämlich nur allgemein auf die Gefährdungslage aufgrund des Krieges in Syrien berufen.

Gegen diesen Bescheid legte er keinen Rechtsbehelf ein, so dass der Bescheid bestandskräftig wurde. Am 15. Januar 2021 stellte er jedoch einen neuen Asylantrag (Asylfolgeantrag), in dem er sich auf das Urteil des Gerichtshofs vom 19. November 2020, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Militärdienst und Asyl)¹⁶⁴, berief. Er machte geltend, dass der Gerichtshof in diesem Urteil entschieden habe, dass unter bestimmten Bedingungen eine „starke Vermutung“ dafür bestehe, dass die Verweigerung des Militärdienstes mit einem der in Art. 10 der Richtlinie 2011/95¹⁶⁵ aufgezählten Verfolgungsgründe in Zusammenhang stehe.

Mit Entscheidung vom 22. März 2021 lehnte die zuständige deutsche Behörde den Asylfolgeantrag des Antragstellers mit der Begründung, das geltend gemachte Urteil führe nicht dazu, dass sie diesen Antrag in der Sache prüfen müsse, als unzulässig ab.

Das mit der Klage des Antragstellers gegen diese Entscheidung befasste Verwaltungsgericht Sigmaringen, das vorlegende Gericht, hat Zweifel, ob ein Urteil des Gerichtshofs, das sich darauf beschränkt, eine Vorschrift des Unionsrechts auszulegen, die zum Zeitpunkt des Erlasses der Entscheidung über einen Folgeantrag bereits in Kraft war, einen „neuen Umstand oder eine neue Erkenntnis“ darstellen kann, der bzw. die die Möglichkeit ausschließt, einen Asylfolgeantrag als unzulässig abzulehnen.

Würdigung durch den Gerichtshof

Der Gerichtshof weist zunächst darauf hin, dass aus dem Wortlaut und dem Zweck von Art. 33 Abs. 2 der Richtlinie 2013/32 sowie aus der Systematik dieser Richtlinie hervorgeht, dass die in dieser Bestimmung genannte Möglichkeit, einen Antrag auf internationalen Schutz als unzulässig abzulehnen, eine Ausnahme von der Pflicht darstellt, einen solchen Antrag in der Sache zu prüfen. Der Gerichtshof hat bereits festgestellt, dass sowohl aus dem abschließenden Charakter der Aufzählung in dieser Bestimmung als auch aus dem Ausnahmecharakter der in dieser Aufzählung enthaltenen Unzulässigkeitsgründe folgt, dass diese Gründe eng auszulegen sind¹⁶⁶. Dementsprechend sind umgekehrt die Fälle, in denen die Richtlinie 2013/32 verlangt, einen Folgeantrag als zulässig zu betrachten, weit auszulegen.

Des Weiteren geht aus dem Wortlaut von Art. 33 Abs. 2 Buchst. d der Richtlinie 2013/32 und insbesondere dem Gebrauch der Wendung „neue Umstände oder Erkenntnisse“ hervor, dass diese Bestimmung nicht nur auf eine Änderung der Sachlage hinsichtlich der persönlichen Situation eines Antragstellers oder der seines Herkunftslands abzielt, sondern auch auf neue rechtliche Umstände.

¹⁶⁴ Urteil vom 19. November 2020, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Militärdienst und Asyl) (C-238/19, [EU:C:2020:945](#)).

¹⁶⁵ Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes (ABl. 2011, L 337, S. 9). Art. 10 im Kapitel mit der Überschrift „Anerkennung als Flüchtling“ dieser Richtlinie enthält eine Liste von Gesichtspunkten, die die Mitgliedstaaten bei der Bewertung der Verfolgungsgründe berücksichtigen müssen.

¹⁶⁶ Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 1. August 2022, Bundesrepublik Deutschland (Außerhalb des Aufnahmestaats geborenes Kind von Flüchtlingen) (C-720/20, [EU:C:2022:603](#), Rn. 49 und 51).

Der Rechtsprechung ist u. a. zu entnehmen, dass ein Folgeantrag nicht nach Art. 33 Abs. 2 Buchst. d der Richtlinie 2013/32¹⁶⁷ für unzulässig erklärt werden darf, wenn die Asylbehörde im Sinne dieser Richtlinie¹⁶⁸ feststellt, dass die bestandskräftige Ablehnung des früheren Antrags unionsrechtswidrig ist. Eine solche Feststellung ist von der Asylbehörde zwingend zu treffen, wenn sich die Unionsrechtswidrigkeit der Ablehnung des früheren Antrags aus einem Urteil des Gerichtshofs ergibt oder von einem nationalen Gericht inzident festgestellt worden ist¹⁶⁹.

Daraus folgt, dass im besonderen Kontext der Richtlinie 2013/32 jedes Urteil des Gerichtshofs unter die Begriffe „neuer Umstand“ bzw. „neues Element“ im Sinne von Art. 33 Abs. 2 Buchst. d und Art. 40 Abs. 2 und 3 dieser Richtlinie fallen kann¹⁷⁰. Diese Feststellung gilt unabhängig davon, ob das betreffende Urteil vor oder nach dem Erlass der Entscheidung über den früheren Antrag erlassen wurde oder ob in diesem Urteil die Unvereinbarkeit einer nationalen Bestimmung, auf die diese Entscheidung gestützt war, mit dem Unionsrecht festgestellt wird oder es sich auf die Auslegung des Unionsrechts einschließlich desjenigen, das beim Erlass dieser Entscheidung bereits in Kraft war, beschränkt.

Allerdings ist es für die Zulässigkeit eines Folgeantrags gemäß Art. 40 Abs. 3 der Richtlinie 2013/32 außerdem erforderlich, dass die neuen Elemente oder Erkenntnisse „erheblich zu der Wahrscheinlichkeit beitragen, dass der Antragsteller nach Maßgabe der Richtlinie [2011/95] als Person mit Anspruch auf internationalen Schutz anzuerkennen ist“.

Daraus folgt, dass jedes Urteil des Gerichtshofs, und zwar auch ein Urteil, das sich auf die Auslegung einer Vorschrift des Unionsrechts beschränkt, die bei Erlass einer Entscheidung über einen früheren Antrag bereits in Kraft war, unabhängig von seinem Verkündungsdatum einen neuen Umstand bzw. ein neues Element im Sinne von Art. 33 Abs. 2 Buchst. d und Art. 40 Abs. 2 und 3 der Richtlinie 2013/32 darstellt, wenn es erheblich zu der Wahrscheinlichkeit beiträgt, dass der Antragsteller als Person mit Anspruch auf internationalen Schutz anzuerkennen ist.

**Urteil vom 18. Juni 2024 (Große Kammer), Bundesrepublik Deutschland
(Wirkung einer Entscheidung über die Zuerkennung der
Flüchtlingseigenschaft) (C-753/22, [EU:C:2024:524](#))**

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts – Gemeinsame Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes – Richtlinie 2013/32/EU – Art. 33 Abs. 2 Buchst. a – Unmöglichkeit für die Behörden eines Mitgliedstaats, einen Asylantrag als unzulässig abzulehnen, weil die Flüchtlingseigenschaft zuvor in einem anderen Mitgliedstaat zuerkannt wurde – Art. 4 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union – Gefahr, in diesem anderen Mitgliedstaat einer unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung ausgesetzt zu werden – Prüfung des Asylantrags durch diese Behörden trotz Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft in dem anderen Mitgliedstaat – Richtlinie 2011/95/EU – Art. 4 – Individuelle Prüfung“

¹⁶⁷ Richtlinie 2013/32/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zu gemeinsamen Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes (ABl. 2013, L 180, S. 60). Nach Art. 33 Abs. 2 Buchst. d dieser Richtlinie können die Mitgliedstaaten einen Asylfolgeantrag als unzulässig ablehnen, wenn es sich um einen Folgeantrag handelt, bei dem keine neuen Umstände oder Erkenntnisse zu der Frage, ob der Antragsteller nach Maßgabe der Richtlinie 2011/95/EU als Person mit Anspruch auf internationalen Schutz anzuerkennen ist, zutage getreten oder vom Antragsteller vorgebracht worden sind.

¹⁶⁸ Gemäß Art. 2 Buchst. f der Richtlinie 2013/32 bezeichnet der Ausdruck „Asylbehörde“ „jede gerichtsähnliche Behörde beziehungsweise jede Verwaltungsstelle eines Mitgliedstaats, die für die Prüfung von Anträgen auf internationalen Schutz zuständig und befugt ist, erstinstanzliche Entscheidungen über diese Anträge zu erlassen“.

¹⁶⁹ Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 14. Mai 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU und C-925/19 PPU, [EU:C:2020:367](#), Rn. 198 und 203).

¹⁷⁰ Art. 40 der Richtlinie 2013/32 enthält Vorschriften über die Prüfung von Folgeanträgen.

Der Gerichtshof (Große Kammer), der vom Bundesverwaltungsgericht (Deutschland) um Vorabentscheidung ersucht wurde, entscheidet über die Frage, ob die Behörden eines Mitgliedstaats einen Asylantrag trotz Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft in einem anderen Mitgliedstaat erneut prüfen müssen, wenn sie keinen Gebrauch von der durch die Richtlinie 2013/32¹⁷¹ eingeräumten Möglichkeit machen können, diesen Antrag als unzulässig abzulehnen.

QY, eine syrische Staatsangehörige, die 2018 in Griechenland als Flüchtling anerkannt worden war, stellte in Deutschland einen Antrag auf internationalen Schutz. In der Folge stellte ein deutsches Verwaltungsgericht fest, dass QY in Griechenland die ernsthafte Gefahr unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung im Sinne von Art. 4 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden: Charta) drohen würde, so dass sie nicht dorthin zurückkehren könne.

Im Oktober 2019 lehnte eine zuständige deutsche Behörde den Antrag von QY auf Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft ab, gewährte ihr aber subsidiären Schutz. QY erhob gegen den betreffenden Bescheid eine Klage, die von dem angerufenen Verwaltungsgericht mit der Begründung abgewiesen wurde, dass QY in Syrien keine Verfolgung drohe. QY legte daraufhin eine Sprungrevision bei dem vorlegenden Gericht ein, wobei sie geltend machte, dass die zuständige deutsche Behörde an die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft durch die griechischen Behörden gebunden sei.

Das vorlegende Gericht erläutert, dass der Antrag von QY auf internationalen Schutz nicht wegen der vorherigen Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft in Griechenland für unzulässig habe erklärt werden können, da QY dort die Gefahr einer unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung im Sinne von Art. 4 der Charta drohe. Vor diesem Hintergrund möchte es im Wesentlichen wissen, ob die zuständige deutsche Behörde nach dem Unionsrecht die Begründetheit dieses Antrags auf internationalen Schutz prüfen konnte, ohne daran gebunden zu sein, dass Griechenland QY diesen Schutz bereits gewährt hat.

Würdigung durch den Gerichtshof

Als Erstes weist der Gerichtshof darauf hin, dass Art. 78 Abs. 2 Buchst. a AEUV vorsieht, dass das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union Maßnahmen in Bezug auf ein gemeinsames europäisches Asylsystem erlassen, das „einen in der ganzen Union gültigen einheitlichen Asylstatus für Drittstaatsangehörige“ umfasst. Zwar bietet diese Bestimmung somit eine Rechtsgrundlage für den Erlass von Rechtsakten der Union, die einen solchen einheitlichen Status umfassen, doch ist das Tätigwerden des Unionsgesetzgebers erforderlich, um sämtliche Rechte, die mit diesem Status verbunden sind, der von einem Mitgliedstaat gewährt und von allen anderen anerkannt wird sowie in der gesamten Union wirksam sein soll, konkret auszugestalten.

Der Unionsgesetzgeber hat das mit Art. 78 Abs. 2 Buchst. a AEUV verfolgte Ziel eines einheitlichen Asylstatus aber noch nicht vollständig verwirklicht. Insbesondere hat er bislang weder den Grundsatz aufgestellt, dass die Mitgliedstaaten verpflichtet wären, die von einem anderen Mitgliedstaat erlassenen Entscheidungen über die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft automatisch anzuerkennen, noch die Einzelheiten zur Umsetzung eines solchen Grundsatzes festgelegt. Somit steht es den Mitgliedstaaten beim gegenwärtigen Stand des Unionsrechts zwar frei, die Anerkennung sämtlicher mit der Flüchtlingseigenschaft verbundenen Rechte in ihrem Hoheitsgebiet davon abhängig zu machen, dass ihre zuständigen Behörden eine neue Entscheidung über die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft erlassen, sie können aber vorsehen, dass solche Entscheidungen, die ein

¹⁷¹ Richtlinie 2013/32/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zu gemeinsamen Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes (ABl. 2013, L 180, S. 60). Gemäß Art. 33 Abs. 2 Buchst. a der Richtlinie können die Mitgliedstaaten einen Antrag auf internationalen Schutz u. a. dann als unzulässig betrachten, wenn ein anderer Mitgliedstaat internationalen Schutz gewährt hat.

anderer Mitgliedstaat nach günstigeren Bestimmungen¹⁷² erlassen hat, automatisch anerkannt werden. Es steht jedoch fest, dass Deutschland von dieser Möglichkeit keinen Gebrauch gemacht hat.

Unter diesen Umständen bestimmt der Gerichtshof als Zweites, in welchem Umfang die zuständige Behörde eines Mitgliedstaats einen Antrag auf internationalen Schutz zu prüfen hat, der von einem Antragsteller gestellt wurde, dem ein anderer Mitgliedstaat bereits die Flüchtlingseigenschaft zuerkannt hat.

In diesem Kontext stellt er fest, dass die zuständige Behörde eines Mitgliedstaats, wenn es ihr unmöglich ist, gemäß Art. 33 Abs. 2 Buchst. a der Richtlinie 2013/32 einen Antrag auf internationalen Schutz als unzulässig abzulehnen, weil der Antragsteller in einem anderen Mitgliedstaat, der ihm bereits einen solchen Schutz zuerkannt hat, der ernsthaften Gefahr einer unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung im Sinne von Art. 4 der Charta ausgesetzt wäre, im Rahmen eines neuen Verfahrens zur Gewährung internationalen Schutzes, das gemäß den Richtlinien 2011/95 und 2013/32 geführt wird, eine neue individuelle, vollständige und aktualisierte Prüfung dieses Antrags vornehmen muss. Erfüllt der Antragsteller die Voraussetzungen der Kapitel II und III der Richtlinie 2011/95 für die Anerkennung als Flüchtling, muss diese Behörde ihm die Flüchtlingseigenschaft zuerkennen, ohne hierbei über ein Ermessen zu verfügen.

Insoweit ist die Behörde zwar nicht verpflichtet, dem Antragsteller die Flüchtlingseigenschaft allein deshalb zuzuerkennen, weil dieser zuvor durch eine Entscheidung eines anderen Mitgliedstaats als Flüchtling anerkannt worden war, sie muss jedoch diese Entscheidung und die ihr zugrunde liegenden Anhaltspunkte in vollem Umfang berücksichtigen. Das Gemeinsame Europäische Asylsystem, zu dem gemeinsame Kriterien zur Bestimmung der Personen gehören, die tatsächlich Schutz benötigen, beruht nämlich auf dem Grundsatz des gegenseitigen Vertrauens¹⁷³, wonach die Behandlung der Personen, die internationalen Schutz beantragen, in jedem einzelnen Mitgliedstaat in Einklang mit den Erfordernissen des Unionsrechts einschließlich derjenigen der Charta, des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge¹⁷⁴ und der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte¹⁷⁵ stehen muss.

Des Weiteren ist angesichts des Grundsatzes der loyalen Zusammenarbeit¹⁷⁶ und um so weit wie möglich sicherzustellen, dass die von den zuständigen Behörden zweier Mitgliedstaaten getroffenen Entscheidungen darüber, ob ein und derselbe Drittstaatsangehörige oder Staatenlose internationalen Schutz benötigt, kohärent sind, festzustellen, dass die zuständige Behörde des Mitgliedstaats, die über den neuen Antrag zu entscheiden hat, unverzüglich einen Informationsaustausch mit der zuständigen Behörde des Mitgliedstaats einleiten muss, die den Antragsteller zuvor als Flüchtling anerkannt hat. Hierbei muss sie die andere Behörde über den neuen Antrag informieren, ihr ihre Stellungnahme zu dem neuen Antrag übermitteln und sie bitten, ihr innerhalb einer angemessenen Frist die ihr vorliegenden Informationen, die zur Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft geführt haben, zu übermitteln. Dieser Informationsaustausch soll die Behörde des mit dem neuen Antrag

¹⁷² Vgl. Art. 3 der Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes (ABl. 2011, L 337, S. 9) sowie Art. 5 der Richtlinie 2013/32.

¹⁷³ Vgl. zwölfter Erwägungsgrund der Richtlinie 2011/95.

¹⁷⁴ Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, unterzeichnet am 28. Juli 1951 in Genf.

¹⁷⁵ Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten, unterzeichnet am 4. November 1950 in Rom.

¹⁷⁶ Nach dem in Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 1 EUV verankerten Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit achten und unterstützen sich die Union und die Mitgliedstaaten gegenseitig bei der Erfüllung der Aufgaben, die sich aus den Verträgen ergeben. Dieser Grundsatz findet seine konkrete Ausprägung in Art. 36 der Richtlinie 2011/95 und in Art. 49 der Richtlinie 2013/32.

befassten Mitgliedstaats in die Lage versetzen, die ihr im Rahmen des Verfahrens zur Gewährung internationalen Schutzes obliegenden Überprüfungen in voller Kenntnis der Sachlage vorzunehmen.

c. Wirkung der Entscheidung über die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft im Fall eines Auslieferungsersuchens eines Drittstaats

**Urteil vom 18. Juni 2024 (Große Kammer), Generalstaatsanwaltschaft Hamm
(Ersuchen um Auslieferung eines Flüchtlings an die Türkei) (C-352/22,
[EU:C:2024:521](#))**

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts – Richtlinie 2011/95/EU – Art. 21 Abs. 1 – Richtlinie 2013/32/EU – Art. 9 Abs. 2 und 3 – Bestandskräftige Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft durch einen Mitgliedstaat – Flüchtling, der sich nach dieser Zuerkennung in einem anderen Mitgliedstaat aufhält – An den Aufenthaltsmitgliedstaat gerichtetes Auslieferungsersuchen des Herkunftsmitgliedstaats des Flüchtlings – Wirkung der Entscheidung über die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft im Rahmen des Auslieferungsverfahrens – Art. 18 und Art. 19 Abs. 2 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union – Schutz des Flüchtlings gegen die beantragte Auslieferung“

Der Gerichtshof (Große Kammer), der vom Oberlandesgericht Hamm (Deutschland) um Vorabentscheidung ersucht wurde, erläutert, welche Bedeutung der Grundsatz der Nichtzurückweisung in einem Kontext hat, in dem der Herkunftsmitgliedstaat eines Flüchtlings ein Auslieferungsersuchen an den Mitgliedstaat richtet, in dem sich der Flüchtling aufhält, und diesem die Flüchtlingseigenschaft in einem anderen Mitgliedstaat zuerkannt worden war.

Im Jahr 2010 erkannten die italienischen Behörden A., einen türkischen Staatsangehörigen kurdischer Herkunft, als Flüchtling an, da ihm wegen seiner Unterstützung der Kurdischen Arbeiterpartei (PKK) politische Verfolgung durch die türkischen Behörden drohe. Die Flüchtlingseigenschaft gilt bis 2030. Seit Juli 2019 hält sich A. in Deutschland auf.

Aufgrund eines im Juni 2020 von einem türkischen Gericht ausgestellten Haftbefehls wurde A. über die Internationale kriminalpolizeiliche Organisation (Interpol) zur Festnahme zum Zweck der Auslieferung an die Türkei zur Strafverfolgung wegen Totschlags ausgeschrieben. Nach seiner Festnahme in Deutschland am 18. November 2020 wurde A. zunächst in vorläufige Auslieferungshaft, dann bis zum 14. April 2022 in förmliche Auslieferungshaft genommen.

Mit einem Beschluss von November 2021 erklärte das Oberlandesgericht Hamm (Deutschland), das vorlegende Gericht, die Auslieferung von A. an die Türkei für zulässig, wobei es u. a. ausführte, dass es nicht an die Entscheidung der italienischen Behörden über die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft gebunden sei. Dieser Beschluss wurde auf eine von A. eingelegte Verfassungsbeschwerde hin vom Bundesverfassungsgericht (Deutschland) mit der Begründung aufgehoben, dass das Oberlandesgericht Hamm den Gerichtshof im Wege der Vorabentscheidung mit dieser Frage hätte befassen müssen.

In diesem Kontext hatte das Oberlandesgericht Hamm nach der Zurückverweisung der Rechtssache erneut über das A. betreffende Auslieferungsersuchen zu entscheiden und beschloss, dem Gerichtshof die Frage vorzulegen, ob nach dem Unionsrecht die Entscheidung eines Mitgliedstaats über die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft im Rahmen eines in einem anderen Mitgliedstaat durchgeführten Auslieferungsverfahrens verbindliche Wirkung entfaltet.

Würdigung durch den Gerichtshof

Der Gerichtshof stellt mit seinem Urteil zunächst fest, dass davon auszugehen ist, dass das in einem Mitgliedstaat durchgeführte Auslieferungsverfahren, da die Entscheidung dieses Mitgliedstaats, dem Ersuchen des Herkunftsstaats auf Auslieferung eines Drittstaatsangehörigen stattzugeben, dem in einem anderen Mitgliedstaat die Flüchtlingseigenschaft zuerkannt wurde, zur Folge hätte, dass diesem Drittstaatsangehörigen die in der Richtlinie 2011/95¹⁷⁷ vorgesehenen Rechte und Leistungen genommen würden, im Sinne von Art. 51 Abs. 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden: Charta) die Durchführung des Rechts der Union betrifft. Demnach darf die zuständige Behörde des ersuchten Mitgliedstaats die Auslieferung eines von einem anderen Mitgliedstaat als Flüchtling anerkannten Drittstaatsangehörigen an diesen Drittstaat nicht zulassen, wenn eine solche Auslieferung gegen den in Art. 21 Abs. 1 der Richtlinie 2011/95 in Verbindung mit Art. 18 und Art. 19 Abs. 2 der Charta verankerten Grundsatz der Nichtzurückweisung verstieße¹⁷⁸.

Der Gerichtshof weist insoweit zum einen darauf hin, dass Art. 18 der Charta die Auslieferung der gesuchten Person an das Drittland, aus dem sie geflohen ist und in dem ihr Verfolgung droht, verbietet, solange diese Person die Voraussetzungen für die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft erfüllt. Zum anderen muss sich der ersuchte Mitgliedstaat, wenn sich die von einem Auslieferungsersuchen betroffene Person auf ein ernsthaftes Risiko einer unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung im Fall der Auslieferung beruft, vor einer etwaigen Auslieferung vergewissern, dass diese die in Art. 19 Abs. 2 der Charta verbürgten Rechte nicht beeinträchtigen wird.

Im Zusammenhang mit der Beurteilung der Gefahr einer Verletzung von Art. 21 Abs. 1 der Richtlinie 2011/95 sowie von Art. 18 und Art. 19 Abs. 2 der Charta stellt der Umstand, dass ein anderer Mitgliedstaat der gesuchten Person die Flüchtlingseigenschaft zuerkannt hat, einen besonders gewichtigen Gesichtspunkt dar, den die zuständige Behörde des ersuchten Mitgliedstaats zu berücksichtigen hat, so dass eine die Flüchtlingseigenschaft zuerkennende Entscheidung, solange diese Eigenschaft vom zuerkennenden Mitgliedstaat nicht aberkannt wurde, nach diesen Vorschriften dazu führen muss, dass die Behörde die Auslieferung ablehnt. Das Gemeinsame Europäische Asylsystem beruht nämlich auf dem Grundsatz des gegenseitigen Vertrauens, wonach die Behandlung der Personen, die internationalen Schutz beantragen, in jedem einzelnen Mitgliedstaat in Einklang mit den Erfordernissen des Unionsrechts, der Genfer Flüchtlingskonvention¹⁷⁹ und der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten¹⁸⁰ stehen muss.

Ferner würden die Vorschriften der Richtlinien 2011/95 und 2013/32¹⁸¹ über die Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft und das in ihnen vorgesehene Verfahren umgangen, wenn der ersuchte Mitgliedstaat einen Drittstaatsangehörigen, dem ein anderer Mitgliedstaat die Flüchtlingseigenschaft zuerkannt hat, an sein Herkunftsland ausliefern könnte. Eine solche Auslieferung würde nämlich de facto bedeuten, dass die Flüchtlingseigenschaft beendet und dem Betroffenen die Möglichkeit einer tatsächlichen Inanspruchnahme des ihm durch Art. 18 der Charta gewährten Schutzes, der in Kapitel

¹⁷⁷ Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes (Neufassung) (ABl. 2011, L 337, S. 9).

¹⁷⁸ Während Art. 18 der Charta das Asylrecht betrifft, sieht Art. 19 Abs. 2 der Charta den Grundsatz der Nichtzurückweisung vor.

¹⁷⁹ Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, unterzeichnet am 28. Juli 1951 in Genf.

¹⁸⁰ Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten, unterzeichnet am 4. November 1950 in Rom.

¹⁸¹ Richtlinie 2013/32/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zu gemeinsamen Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes (ABl. 2013, L 180, S. 60).

VII der Richtlinie 2011/95 vorgesehenen Rechte und Leistungen sowie der in Art. 45 der Richtlinie 2013/32 verbürgten Verfahrensgarantien genommen wird.

Daher muss die für die Auslieferung zuständig Behörde des ersuchten Mitgliedstaats nach dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit¹⁸² unverzüglich einen Informationsaustausch mit der Behörde des anderen Mitgliedstaats, die die gesuchte Person als Flüchtling anerkannt hat, einleiten. Hierbei muss sie diese Behörde über das entsprechende Auslieferungsersuchen informieren, ihr ihre Stellungnahme zu dem Ersuchen übermitteln und sie bitten, ihr innerhalb einer angemessenen Frist sowohl die ihr vorliegenden Informationen, die zur Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft geführt haben, als auch ihre Entscheidung über die Frage, ob dieser Person die Flüchtlingseigenschaft abzuerkennen ist, zu übermitteln.

Zum einen soll der Informationsaustausch die für die Auslieferung zuständige Behörde des ersuchten Mitgliedstaats in die Lage versetzen, die ihr gemäß Art. 18 und Art. 19 Abs. 2 der Charta obliegenden Überprüfungen in voller Kenntnis der Sachlage vorzunehmen.

Zum anderen ermöglicht er der zuständigen Behörde des anderen Mitgliedstaats, die Flüchtlingseigenschaft gegebenenfalls nach Art. 14 der Richtlinie 2011/95 unter uneingeschränkter Achtung der in Art. 45 der Richtlinie 2013/32 verankerten Garantien abzuerkennen.

In Anbetracht dessen steht das Unionsrecht einer Auslieferung nur dann nicht entgegen, wenn die zuständige Behörde des Mitgliedstaats, der der gesuchten Person die Flüchtlingseigenschaft zuerkannt hat, beschließt, ihr diese Eigenschaft nach Art. 14 der Richtlinie 2011/95 abzuerkennen, und wenn die für die Auslieferung zuständige Behörde des ersuchten Mitgliedstaats zu dem Ergebnis gelangt, dass diese Person die Flüchtlingseigenschaft nicht oder nicht mehr besitzt und für sie im Fall ihrer Auslieferung an den ersuchenden Drittstaat kein ernsthaftes Risiko der Todesstrafe, der Folter oder einer anderen unmenschlichen oder erniedrigenden Strafe oder Behandlung besteht.

Folglich darf nach Art. 21 Abs. 1 der Richtlinie 2011/95 in Verbindung mit Art. 18 und Art. 19 Abs. 2 der Charta in dem Fall, dass ein von einem Mitgliedstaat als Flüchtling anerkannter Drittstaatsangehöriger in einem anderen Mitgliedstaat, in dem er sich aufhält, Gegenstand eines Auslieferungsersuchens seines Herkunftslands ist, der ersuchte Mitgliedstaat die Auslieferung nicht zulassen, wenn er nicht einen Informationsaustausch mit der Behörde, die der gesuchten Person die Flüchtlingseigenschaft zuerkannt hat, eingeleitet und diese Behörde die Flüchtlingseigenschaft nicht aberkannt hat.

¹⁸² Der Gerichtshof weist darauf hin, dass dieser in Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 1 EUV verankerte Grundsatz, der besagt, dass sich die Union und die Mitgliedstaaten gegenseitig achten und bei der Erfüllung der Aufgaben, die sich aus den Verträgen ergeben, gegenseitig unterstützen, seine konkrete Ausprägung in Art. 36 der Richtlinie 2011/95 und in Art. 49 der Richtlinie 2013/32 findet.

d. Vorübergehender Schutz im Fall eines Massenzustroms von Vertriebenen

Urteil vom 19. Dezember 2024 (Große Kammer), Kaduna (C-244/24 und C-290/24, [EU:C:2024:1038](#))

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Asylpolitik – Vorübergehender Schutz im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen – Richtlinie 2001/55/EG – Art. 4 und 7 – Invasion der Ukraine durch russische Streitkräfte – Durchführungsbeschluss (EU) 2022/382 – Art. 2 Abs. 3 – Befugnis eines Mitgliedstaats, den vorübergehenden Schutz auf Vertriebene anzuwenden, die von diesem Beschluss nicht erfasst werden – Zeitpunkt, zu dem ein Mitgliedstaat, der solchen Personen vorübergehenden Schutz gewährt hat, diesen Schutz beenden kann – Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger – Richtlinie 2008/115/EG – Art. 6 – Rückkehrentscheidung – Zeitpunkt, zu dem ein Mitgliedstaat eine Rückkehrentscheidung erlassen kann – Illegaler Aufenthalt“

Der mit zwei Vorabentscheidungsersuchen niederländischer Gerichte befasste Gerichtshof (Große Kammer) präzisiert den Zeitpunkt, zu dem ein Mitgliedstaat zum einen den fakultativen vorübergehenden Schutz, den er auf der Grundlage der Richtlinie 2001/55¹⁸³ und des Durchführungsbeschlusses 2022/382¹⁸⁴ bestimmten Gruppen von Vertriebenen über die von diesem Beschluss erfassten Gruppen hinaus gewährt hat, beenden kann und zum anderen gegenüber Personen, die nicht mehr unter diesen Schutz fallen, eine Rückkehrentscheidung im Sinne der Richtlinie 2008/115¹⁸⁵ erlassen kann.

P, AI, ZY und BG sind Drittstaatsangehörige, die über eine am 24. Februar 2022 gültige befristete Aufenthaltserlaubnis für die Ukraine verfügten. Nach der Invasion des ukrainischen Hoheitsgebiets durch die russischen Streitkräfte flohen sie in die Niederlande, wo ihnen gemäß der damals geltenden niederländischen Regelung¹⁸⁶ vorübergehender Schutz im Sinne der Richtlinie 2001/55 gewährt wurde. Nach dieser Regelung wurde sämtlichen Inhabern einer am 23. Februar 2022 gültigen – auch befristeten – ukrainischen Aufenthaltserlaubnis, die die Ukraine wahrscheinlich nach dem 26. November 2021¹⁸⁷ verlassen hatten, fakultativer vorübergehender Schutz gewährt. Zudem verpflichtete diese Regelung nicht zu einer Beurteilung der Frage, ob diese Personen sicher und dauerhaft in ihr Herkunftsland oder ihre Herkunftsregion zurückkehren konnten.

¹⁸³ Richtlinie 2001/55/EG des Rates vom 20. Juli 2001 über Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen und Maßnahmen zur Förderung einer ausgewogenen Verteilung der Belastungen, die mit der Aufnahme dieser Personen und den Folgen dieser Aufnahme verbunden sind, auf die Mitgliedstaaten (ABl. 2001, L 212, S. 12). Art. 7 Abs. 1 der Richtlinie 2001/55 ermächtigt die Mitgliedstaaten, den in dieser Richtlinie vorgesehenen vorübergehenden Schutz auf andere als die vom Rat in seinem Beschluss gemäß Art. 5 dieser Richtlinie zur Einführung dieses Schutzes bezeichneten Gruppen von Personen auszudehnen, sofern diese Personen aus den gleichen Gründen vertrieben wurden und aus demselben Herkunftsland oder derselben Herkunftsregion kommen.

¹⁸⁴ Mit dem Durchführungsbeschluss (EU) 2022/382 des Rates vom 4. März 2022 zur Feststellung des Bestehens eines Massenzustroms von Vertriebenen aus der Ukraine im Sinne des Artikels 5 der Richtlinie 2001/55/EG und zur Einführung eines vorübergehenden Schutzes (ABl. 2022, L 71, S. 1, im Folgenden: Durchführungsbeschluss) beschloss der Rat, den in der Richtlinie 2001/55 vorgesehenen Mechanismus des vorübergehenden Schutzes zu aktivieren. Gemäß Art. 2 Abs. 3 dieses Durchführungsbeschlusses können die Mitgliedstaaten diesen Beschluss auch auf andere als die in Art. 2 Abs. 1 und 2 genannten Personen, einschließlich Staatenlose und Staatsangehörige anderer Drittländer als der Ukraine anwenden, die sich rechtmäßig in der Ukraine aufhielten und nicht sicher und dauerhaft in ihr Herkunftsland oder ihre Herkunftsregion zurückkehren können.

¹⁸⁵ Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger (ABl. 2008, L 348, S. 98).

¹⁸⁶ Art. 3.9a Abs. 1 Buchst. c der Voorschrift Vreemdelingen 2000 (Ausländerrunderlass 2000) in der zwischen dem 4. März 2022 und dem 18. Juli 2022 geltenden Fassung.

¹⁸⁷ D. h. 90 Tage vor dem Beginn der Invasion der Ukraine durch die russischen Streitkräfte.

Mit Urteil vom 17. Januar 2024 entschied der Raad van State (Staatsrat, Niederlande), dass der vorübergehende Schutz von Drittstaatsangehörigen, die sich in der Situation von P, AI, ZY und BG befänden, von Rechts wegen am 4. März 2024 ende, d. h. an dem Enddatum¹⁸⁸, an dem der vorübergehende Schutz ohne einen vom Rat nach Art. 4 Abs. 2 der Richtlinie 2001/55 angenommenen Beschluss ausgelaufen wäre¹⁸⁹. Folglich forderte der Staatssekretär¹⁹⁰ mit vier Rückkehrentscheidungen im Sinne der Richtlinie 2008/115 vom 7. Februar 2024 P, AI, ZY und BG auf, das Gebiet der Union innerhalb von vier Wochen ab dem 4. März 2024 zu verlassen.

P erhob bei der Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam (Bezirksgericht Den Haag, Sitzungsort Amsterdam, Niederlande) eine Klage, mit der er die Rechtmäßigkeit der ihn betreffenden Entscheidung anfocht.

Den Klagen von AI und BG gegen die sie betreffenden Entscheidungen wurde mit Urteilen vom 19. März 2024 und vom 27. März 2024 in erster Instanz stattgegeben. Der Staatssekretär legte gegen diese Urteile Rechtsmittel beim Staatsrat ein. Da die von ZY gegen die ihn betreffende Entscheidung erhobene Klage dagegen im ersten Rechtszug mit Urteil vom 27. März 2024 als unbegründet abgewiesen wurde, legte ZY gegen dieses Urteil Berufung bei demselben Gericht ein.

Im Rahmen der vorgenannten Rechtsstreitigkeiten haben die beiden vorlegenden Gerichte den Gerichtshof um Vorabentscheidung ersucht. Zum einen haben diese Gerichte, da der Ausgang dieser Rechtsstreitigkeiten die Bestimmung des Zeitpunkts erfordert, zu dem der von den niederländischen Behörden gewährte fakultative vorübergehende Schutz im Sinne der Richtlinie 2001/55 endet, Zweifel, ob derartiger Schutz vor dem Ende des obligatorischen vorübergehenden Schutzes¹⁹¹ entzogen werden kann. Zum anderen haben sie Zweifel, ob die gegenüber den Klägern der Ausgangsverfahren ergangenen Rückkehrentscheidungen rechtmäßig sind, da diese Entscheidungen zu einem Zeitpunkt erlassen worden seien, zu dem sie sich noch rechtmäßig im Hoheitsgebiet der Niederlande aufhielten.

Würdigung durch den Gerichtshof

Als Erstes prüft der Gerichtshof, ob die Art. 4 und 7 der Richtlinie 2001/55 einen Mitgliedstaat, der anderen als den in Art. 2 Abs. 1 und 2 des Durchführungsbeschlusses genannten Personengruppen vorübergehenden Schutz gewährt hat, daran hindern, diesen Personengruppen den fakultativen vorübergehenden Schutz zu entziehen, bevor der vom Rat nach Art. 4 Abs. 2 dieser Richtlinie beschlossene obligatorische vorübergehende Schutz endet.

Zunächst führt ein Mitgliedstaat, der von der durch Art. 7 Abs. 1 der Richtlinie 2001/55 eingeräumten Befugnis Gebrauch macht, das Unionsrecht durch, so dass er Personen, die nicht aus den gleichen Gründen vertrieben wurden und aus demselben Herkunftsland oder derselben Herkunftsregion

¹⁸⁸ Gemäß Art. 4 Abs. 1 der Richtlinie 2001/55, wonach „[u]nbeschadet des Artikels 6... die Dauer des vorübergehenden Schutzes ein Jahr [beträgt]. Wird der vorübergehende Schutz nicht gemäß Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b) beendet, so verlängert er sich automatisch um jeweils sechs Monate, höchstens jedoch um ein Jahr.“

¹⁸⁹ Nach Art. 4 Abs. 2 der Richtlinie 2001/55 „[kann der Rat] [b]ei Fortbestehen von Gründen für den vorübergehenden Schutz ... mit qualifizierter Mehrheit auf Vorschlag der Kommission, die außerdem jeden Antrag eines Mitgliedstaats prüft, wonach sie dem Rat einen Vorschlag unterbreiten soll, beschließen, diesen vorübergehenden Schutz um bis zu einem Jahr zu verlängern.“

¹⁹⁰ Im vorliegenden Fall der Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Staatssekretär für Justiz und Sicherheit, Niederlande, im Folgenden: Staatssekretär).

¹⁹¹ D. h. der Schutz, der sich aus einem Beschluss des Rates nach Art. 5 der Richtlinie 2001/55 ergibt, mit dem das Bestehen eines Massenzustroms von Vertriebenen festgestellt wird. Ein solcher Beschluss führt zur Anwendung des vorübergehenden Schutzes in allen durch die Richtlinie 2001/55 gebundenen Mitgliedstaaten auf die in ihm beschriebenen spezifischen Personengruppen, und zwar ab dem im Beschluss festgelegten Zeitpunkt.

kommen wie Personen mit obligatorischem vorübergehenden Schutz, keinen fakultativen vorübergehenden Schutz gewähren kann.

In diesem Zusammenhang stellt der Gerichtshof fest, dass die genannte Bestimmung sowie Art. 2 Abs. 3 des Durchführungsbeschlusses es einem Mitgliedstaat gestatten, Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen, die über einen am 23. Februar 2022 gültigen befristeten Aufenthaltstitel für die Ukraine verfügen und dieses Land wahrscheinlich nach dem 26. November 2021 verlassen haben, fakultativen vorübergehenden Schutz zu gewähren, ohne dass geprüft zu werden braucht, ob sie sicher und dauerhaft in ihr Herkunftsland oder ihre Herkunftsregion zurückkehren können. Insoweit ist zum einen der vom Rat in diesem Durchführungsbeschluss ermittelte Grund für die Anwendung des obligatorischen vorübergehenden Schutzes die am 24. Februar 2022 begonnene Invasion der Ukraine durch die russischen Streitkräfte. Drittstaatsangehörige oder Staatenlose, die aufgrund der sehr begrenzten Dauer ihres Aufenthaltsrechts im Gebiet der Union kurz nach Beginn dieser Invasion zur Rückkehr in die Ukraine aufgefordert worden wären, können mit Personen gleichgestellt werden, die aufgrund einer solchen Invasion vertrieben wurden. Zum anderen sind Staatenlose und Drittstaatsangehörige, die sich rechtmäßig in der Ukraine aufhielten und nicht in der Lage sind, sicher und dauerhaft in ihr Herkunftsland oder ihre Herkunftsregion zurückzukehren, in Art. 2 Abs. 3 des Durchführungsbeschlusses zwar ausdrücklich als potenzielle Begünstigte des fakultativen vorübergehenden Schutzes aufgeführt, doch wird diese Gruppe nur beispielhaft erwähnt.

Sodann untersucht der Gerichtshof unter Hinweis darauf, dass der Drittstaatsangehörigen wie den im Ausgangsverfahren in Rede stehenden von den niederländischen Behörden gewährte fakultative vorübergehende Schutz bereits nicht mehr wirksam war, als der obligatorische vorübergehende Schutz auslief, ob die Art. 4 und 7 der Richtlinie 2001/55 vorschreiben, dass der fakultative vorübergehende Schutz so lange fortbesteht, wie der vom Rat gemäß Art. 5 dieser Richtlinie angewandte obligatorische vorübergehende Schutz wirksam ist, oder zumindest bis zum Ende der in Art. 4 Abs. 1 der Richtlinie genannten automatischen Verlängerung der anfänglichen Dauer des obligatorischen vorübergehenden Schutzes.

Hierzu stellt der Gerichtshof fest, dass die Mitgliedstaaten gemäß Art. 7 Abs. 1 der Richtlinie 2001/55 frei entscheiden können, den von ihnen gewährten fakultativen vorübergehenden Schutz vor Ende des auf Unionsebene festgelegten obligatorischen vorübergehenden Schutzes zu beenden¹⁹².

Insoweit belässt diese Bestimmung den Mitgliedstaaten zum einen die Freiheit, den Zeitpunkt festzulegen, ab dem sie den fakultativen vorübergehenden Schutz gewähren wollen, sofern dieser Zeitpunkt zwischen dem Zeitpunkt, zu dem der obligatorische vorübergehende Schutz in Kraft tritt, und dem Zeitpunkt liegt, zu dem er unwirksam wird. Zum anderen behalten die Mitgliedstaaten die Kontrolle über die Dauer des fakultativen vorübergehenden Schutzes, den sie gewähren wollen, sofern diese Dauer innerhalb des auf Unionsebene festgelegten Zeitrahmens für die Anwendung des vorübergehenden Schutzmechanismus liegt. Da sich ein solcher Schutz nicht aus einer unionsrechtlich vorgesehenen Verpflichtung ergibt, sondern aus der eigenständigen Entscheidung eines Mitgliedstaats, den Kreis der Schutzbegünstigten zu erweitern, muss dieser Mitgliedstaat ihn nämlich auch eigenständig entziehen können.

Ferner wird eine solche Auslegung von Art. 7 Abs. 1 der Richtlinie 2001/55 sowohl durch das mit dieser Bestimmung verfolgte Ziel untermauert, das darin besteht, die Mitgliedstaaten zu ermutigen, die Gruppen von Vertriebenen auszuweiten, denen vorübergehender Schutz gewährt werden kann, als auch durch das allgemeinere Ziel dieser Richtlinie, das darin besteht, eine Überlastung des Systems zur Gewährung internationalen Schutzes zu vermeiden. Würde es einem Mitgliedstaat verboten, den fakultativen vorübergehenden Schutz aus ihm eigenen Gründen vor Ende des auf

¹⁹² Die Mitgliedstaaten sind somit weder verpflichtet, die Dauer des fakultativen vorübergehenden Schutzes an die anfängliche Dauer des obligatorischen vorübergehenden Schutzes oder dessen automatische Verlängerung gemäß Art. 4 Abs. 1 dieser Richtlinie oder an die Dauer anzupassen, die gegebenenfalls aus seiner optionalen Verlängerung im Sinne von Art. 4 Abs. 2 der Richtlinie folgt.

Unionsebene festgelegten obligatorischen vorübergehenden Schutzes zu entziehen, hielte dies nämlich die Mitgliedstaaten von der Wahrnehmung der in Art. 7 der Richtlinie 2001/55 vorgesehenen Befugnis ab und liefe daher den Zielen sowohl dieses Artikels als auch dieser Richtlinie zuwider.

Jedoch darf eine solche Rücknahmeentscheidung weder die Ziele noch die praktische Wirksamkeit der Richtlinie 2001/55 beeinträchtigen und muss die allgemeinen Grundsätze des Unionsrechts beachten, insbesondere den Grundsatz des Vertrauensschutzes.

Was erstens den Schutz der Ziele und der praktischen Wirksamkeit der Richtlinie 2001/55 anbelangt, stellt diese u. a. sicher, dass Drittstaatsangehörige und Staatenlose, die vorübergehenden Schutz genießen, nach einer angemessenen Prüfung ihrer individuellen Lage weiterhin tatsächlich die Möglichkeit haben, internationalen Schutz zu erlangen, auch wenn ihnen kurzfristig ein geringerer Schutzzumfang garantiert wird. Daher liefe es diesem Ziel und der praktischen Wirksamkeit dieser Richtlinie zuwider, wenn die Prüfung eines Antrags auf internationalen Schutz, den die Drittstaatsangehörigen und Staatenlosen gegebenenfalls gestellt haben und über den noch nicht entschieden worden ist, nach Ablauf des fakultativen vorübergehenden Schutzes nicht zum Abschluss gebracht würde. Im Übrigen dürfen diese Personen nach Beendigung des fakultativen vorübergehenden Schutzes nicht daran gehindert werden, ihr Recht auf Stellung eines Antrags auf internationalen Schutz, das einen wesentlichen Schritt im Verfahren zur Zuerkennung dieses Schutzes ist, tatsächlich auszuüben. Somit kann der Umstand, dass eine Person, die vorübergehenden Schutz genießt, nicht auf eine Anfrage der Behörden des betreffenden Mitgliedstaats geantwortet hat, mit der festgestellt werden sollte, ob diese Person die weitere Prüfung ihres Antrags auf internationalen Schutz begehrte, nicht zur Folge haben, dass ein etwaiger späterer Antrag auf internationalen Schutz als Folgeantrag im Sinne von Art. 2 Buchst. q der Richtlinie 2013/32 eingestuft wird¹⁹³.

Was zweitens den Grundsatz des Vertrauensschutzes angeht, können Einzelpersonen nicht berechtigterweise auf die Beibehaltung einer bestehenden Situation vertrauen, die die Unionsorgane im Rahmen ihres Ermessens ändern können. Im vorliegenden Fall kann der Rat aber zum einen den obligatorischen vorübergehenden Schutz jederzeit beenden¹⁹⁴, und zum anderen dürfen die Mitgliedstaaten den fakultativen vorübergehenden Schutz, den sie gegebenenfalls nach dem Zeitpunkt eingeführt haben, zu dem der obligatorische vorübergehende Schutz ausgelaufen ist, nicht fortbestehen lassen¹⁹⁵. Folglich hätten die niederländischen Behörden Personen mit fakultativem vorübergehenden Schutz keine anderen unionsrechtskonformen bestimmten Zusicherungen hinsichtlich der Mindestdauer dieses Schutzes geben können als die Zusicherung, dass sie sich verpflichtet hätten, den fakultativen vorübergehenden Schutz nicht zu beenden, bevor der obligatorische vorübergehende Schutz unwirksam wird. Es ist nicht ersichtlich, dass sie den im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Drittstaatsangehörigen eine solche Zusicherung gegeben haben, was allerdings von den vorlegenden Gerichten zu prüfen ist.

Der Gerichtshof kommt zu dem Ergebnis, dass die Art. 4 und 7 der Richtlinie 2001/55 einen Mitgliedstaat, der anderen als den im Durchführungsbeschluss genannten Personengruppen vorübergehenden Schutz gewährt hat, nicht daran hindern, diesen Personengruppen den fakultativen vorübergehenden Schutz zu entziehen, bevor der vom Rat nach Art. 4 Abs. 2 dieser Richtlinie beschlossene obligatorische vorübergehende Schutz endet¹⁹⁶.

¹⁹³ Richtlinie 2013/32/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zu gemeinsamen Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes (ABl. 2013, L 180, S. 60).

¹⁹⁴ Vgl. Art. 6 Abs. 1 Buchst. b der Richtlinie 2001/55.

¹⁹⁵ Vgl. Art. 7 der Richtlinie 2001/55.

¹⁹⁶ Der Mitgliedstaat kann den vorübergehenden Schutz, den er den betreffenden Personengruppen gewährt hat, zu einem Zeitpunkt entziehen, der vor dem Zeitpunkt liegt, zu dem der vom Rat beschlossene vorübergehende Schutz unwirksam wird, sofern er u. a. weder die Ziele noch die praktische Wirksamkeit der Richtlinie 2001/55 beeinträchtigt und die allgemeinen Grundsätze des Unionsrechts beachtet.

Als Zweites stellt der Gerichtshof fest, dass nach Art. 6 der Richtlinie 2008/115 gegen einen Drittstaatsangehörigen, der sich aufgrund der von einem Mitgliedstaat wahrgenommenen Befugnis, ihm fakultativen vorübergehenden Schutz gemäß Art. 7 der Richtlinie 2011/55 zuzuerkennen, rechtmäßig im Hoheitsgebiet dieses Mitgliedstaats aufhält, vor Beendigung dieses Schutzes keine Rückkehrentscheidung ergehen darf, und zwar auch dann nicht, wenn der Schutz in absehbarer Zeit nicht mehr wirksam sein wird und die Wirkungen der Entscheidung bis dahin ausgesetzt sind.

Insoweit hindert die Richtlinie 2008/115 erstens einen Mitgliedstaat daran, eine Rückkehrentscheidung gegen einen Drittstaatsangehörigen zu erlassen, der sich rechtmäßig in seinem Hoheitsgebiet aufhält, und zwar unabhängig davon, dass die zuständige nationale Behörde in einer solchen Entscheidung ausdrücklich feststellt, dass diese keine Wirkung entfaltet, solange der Aufenthalt des Betroffenen weiterhin legal ist. Denn zum einen hat nach dem Erlass einer Rückkehrentscheidung unverzüglich eine Ausschreibung im Schengener Informationssystem durch den betreffenden Mitgliedstaat zu erfolgen, um „überprüfen zu können, ob der Rückkehrverpflichtung nachgekommen wurde, und um die Vollstreckung der Rückkehrentscheidungen zu unterstützen“¹⁹⁷, und zwar auch dann, wenn diese Entscheidung keine unmittelbare Wirkung entfaltet. Im letztgenannten Fall hält sich die betroffene Person zum Zeitpunkt dieser Ausschreibung aber noch rechtmäßig im Hoheitsgebiet dieses Mitgliedstaats auf und hat möglicherweise das Recht, sich in andere Mitgliedstaaten zu begeben. Zum anderen würde eine solche vorzeitige Rückkehrentscheidung getroffen, ohne eine Änderung von Umständen zu berücksichtigen, die möglicherweise zwischen dem Erlass der Entscheidung und der Beendigung des rechtmäßigen Aufenthalts der betreffenden Person eintritt und sich erheblich auf die Prüfung der Lage dieser Person auswirken würde.

Zweitens halten sich Drittstaatsangehörige, solange sie weiterhin fakultativen vorübergehenden Schutz genießen, rechtmäßig im Hoheitsgebiet des betreffenden Mitgliedstaats auf, so dass gegen sie keine Rückkehrentscheidung ergehen darf. Die Personen, die diesen Schutz genießen, müssen nämlich über sämtliche Rechte verfügen, die Personen mit obligatorischem vorübergehendem Schutz durch die Richtlinie 2001/55 zuerkannt werden¹⁹⁸. Da einer Person, die obligatorischen vorübergehenden Schutz genießt, vom betreffenden Mitgliedstaat ein Aufenthaltstitel erteilt werden muss, der ihr den Aufenthalt im Gebiet dieses Mitgliedstaats gestattet¹⁹⁹, muss ein solcher Aufenthaltstitel somit auch Personen erteilt werden, die fakultativen vorübergehenden Schutz genießen.

Drittens kann zwar die Gefahr bestehen, dass die für den Erlass von Rückkehrentscheidungen zuständigen nationalen Behörden nach Ablauf des fakultativen vorübergehenden Schutzes mit einer großen Zahl gleichzeitig zu prüfender Einzelsituationen konfrontiert werden, jedoch reicht eine solche Gefahr für sich genommen nicht aus, um eine Abweichung von dem oben in Erinnerung gerufenen Grundsatz zuzulassen. Überdies muss zwar die Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger für die Mitgliedstaaten grundsätzlich Priorität haben, gleichwohl müssen sie auch dafür Sorge tragen, dass die ihnen nach dem Unionsrecht obliegenden materiellen und verfahrensrechtlichen Anforderungen eingehalten werden, damit diese Staatsangehörigen unter vollständiger Achtung der Grundrechte auf menschenwürdige Weise zurückgeführt werden. Sind die für den Erlass von Rückkehrentscheidungen zuständigen Behörden eines Mitgliedstaats aufgrund des Ablaufs des fakultativen vorübergehenden Schutzes mit einer sehr großen Zahl gleichzeitig zu prüfender Einzelfälle konfrontiert, hindert die Richtlinie 2008/115 die betreffenden Behörden lediglich daran, den Erlass zu treffender Rückkehrentscheidungen gegen Drittstaatsangehörige und Staatenlose,

¹⁹⁷ Vgl. Art. 3 Abs. 1 der Verordnung (EU) 2018/1860 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. November 2018 über die Nutzung des Schengener Informationssystems für die Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger (ABl. 2018, L 312, S. 1).

¹⁹⁸ Vgl. Art. 7 der Richtlinie 2001/55.

¹⁹⁹ Vgl. Art. 8 in Verbindung mit Art. 2 Buchst. g der Richtlinie 2001/55.

denen ein solcher Schutz gewährt wurde, über einen unter Berücksichtigung einer solchen Situation angemessenen Zeitraum hinaus aufzuschieben.

2. Einwanderungspolitik

Urteil vom 30. Januar 2024 (Große Kammer), Landeshauptmann von Wien (Familienzusammenführung mit einem minderjährigen Flüchtling) (C-560/20, [EU:C:2024:96](#))

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts – Einwanderungspolitik – Recht auf Familienzusammenführung – Richtlinie 2003/86/EG – Art. 10 Abs. 3 Buchst. a – Familienzusammenführung eines unbegleiteten minderjährigen Flüchtlings mit seinen Verwandten in gerader aufsteigender Linie ersten Grades – Art. 2 Buchst. f – Begriff ‚unbegleiteter Minderjähriger‘ – Zum Zeitpunkt der Antragstellung minderjähriger Zusammenführender, der aber während des Familienzusammenführungsverfahrens volljährig geworden ist – Maßgeblicher Zeitpunkt für die Beurteilung der Minderjährigkeit – Frist für die Stellung eines Antrags auf Familienzusammenführung – Volljährige Schwester des Zusammenführenden, die aufgrund einer schweren Krankheit die dauerhafte Unterstützung ihrer Eltern benötigt – Praktische Wirksamkeit des Rechts eines unbegleiteten minderjährigen Flüchtlings auf Familienzusammenführung – Art. 7 Abs. 1 – Art. 12 Abs. 1 Unterabs. 1 und 3 – Möglichkeit, die Familienzusammenführung von zusätzlichen Voraussetzungen abhängig zu machen“

Der mit einem Vorabentscheidungsersuchen befasste Gerichtshof (Große Kammer) erläutert die Voraussetzungen für das Recht auf Familienzusammenführung der Eltern und der schwer kranken volljährigen Schwester eines unbegleiteten minderjährigen Flüchtlings, der während des Verfahrens auf Familienzusammenführung volljährig geworden ist, nach der Richtlinie 2003/86²⁰⁰.

RI, der im Jahr 2015 als unbegleiteter Minderjähriger nach Österreich gekommen war, wurde im Januar 2017 der Flüchtlingsstatus zuerkannt. Drei Monate und einen Tag nach Zustellung dieses Bescheids, als RI noch minderjährig war, stellten CR und GF, seine Eltern, sowie TY, seine volljährige Schwester, die an Zerebralparese leidet, erstmals bei der Botschaft der Republik Österreich in Syrien Anträge auf Einreise nach und Aufenthalt in Österreich zum Zweck der Familienzusammenführung mit RI. Diese Anträge wurden mit einem rechtskräftig gewordenen Bescheid mit der Begründung abgewiesen, dass RI während des Verfahrens auf Familienzusammenführung volljährig geworden sei.

Im Juli 2018 stellten CR, GF und TY beim Landeshauptmann von Wien (Österreich) erneut Anträge auf Einreise und Aufenthalt zum Zweck der Familienzusammenführung mit RI. Diese wurden ein weiteres Mal abgewiesen, weil sie nicht innerhalb von drei Monaten ab der Zuerkennung des Flüchtlingsstatus an RI gestellt worden seien.

Das Verwaltungsgericht Wien (Österreich), das von CR, GF und TY angerufen wurde, beschloss, den Gerichtshof zur Auslegung der Richtlinie 2003/86 zu befragen. Das vorlegende Gericht fragt sich insbesondere, ob die Stellung eines Antrags auf Familienzusammenführung mit einem unbegleiteten minderjährigen Flüchtling einer bestimmten Frist unterliegen kann, wenn der Flüchtling während des Verfahrens auf Familienzusammenführung volljährig wird. Es möchte auch wissen, inwieweit die Mitgliedstaaten verlangen können, dass der Flüchtling für sich und seine Familienangehörigen über Wohnraum, eine Krankenversicherung und ausreichende Einkünfte verfügt, wie es in der Richtlinie 2003/86²⁰¹ vorgesehen und in österreichisches Recht umgesetzt wurde. Außerdem führt dieses

²⁰⁰ Richtlinie 2003/86/EG des Rates vom 22. September 2003 betreffend das Recht auf Familienzusammenführung (ABl. 2003, L 251, S. 12).

²⁰¹ Vgl. Art. 7 Abs. 1 und Art. 12 Abs. 1 Unterabs. 3 der Richtlinie 2003/86.

Gericht aus, dass das österreichische Recht für die Schwester des Zusammenführenden kein Recht auf Familienzusammenführung vorsehe. Da TY jedoch vollständig und dauerhaft von der Unterstützung ihrer Eltern abhängig sei, könnten diese nicht zu ihrem Sohn nach Österreich ziehen, ohne TY mitzunehmen.

Würdigung durch den Gerichtshof

Was erstens das im Urteil A und S²⁰² aufgestellte Erfordernis betrifft, dass ein Antrag auf Familienzusammenführung eines unbegleiteten minderjährigen Flüchtlings mit seinen Eltern²⁰³ nach Art. 10 Abs. 3 Buchst. a der Richtlinie 2003/86 innerhalb von drei Monaten, nachdem dem Minderjährigen der Flüchtlingsstatus zuerkannt wurde, gestellt wird, führt der Gerichtshof aus, dass mit dieser Frist die Gefahr verhindert werden soll, dass das Recht auf Familienzusammenführung in dem Fall, dass der Flüchtling bereits während des Asylverfahrens und somit noch vor der Stellung des Antrags auf Familienzusammenführung volljährig geworden ist, ohne jede zeitliche Begrenzung geltend gemacht werden kann.

Eine solche Gefahr besteht jedoch nicht, wenn der Flüchtling während des Verfahrens auf Familienzusammenführung volljährig wird. Außerdem kann in Anbetracht des Ziels von Art. 10 Abs. 3 Buchst. a der Richtlinie 2003/86, das darin besteht, die Zusammenführung unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge mit ihren Eltern zu begünstigen und ihnen einen stärkeren Schutz zu gewährleisten, ein Antrag auf Familienzusammenführung nach dieser Bestimmung nicht als verspätet angesehen werden, wenn er gestellt wurde, als der betreffende Flüchtling noch minderjährig war. Somit kann eine Frist für die Stellung eines solchen Antrags nicht zu laufen beginnen, bevor der betreffende Flüchtling volljährig wird. Solange der Flüchtling minderjährig ist, können seine Eltern daher einen Antrag auf Einreise und Aufenthalt zum Zweck der Familienzusammenführung mit ihm stellen, ohne eine Frist einhalten zu müssen.

Zweitens weist der Gerichtshof darauf hin, dass TY nach den Angaben in der Vorlageentscheidung aufgrund ihrer Krankheit vollständig und dauerhaft auf die konkrete Unterstützung ihrer Eltern angewiesen ist, so dass sie sie nicht allein in Syrien lassen können. Unter diesen Umständen würde RI, wenn TY kein Recht auf Familienzusammenführung mit RI gleichzeitig mit ihren Eltern gewährt würde, de facto sein Recht auf Familienzusammenführung mit seinen Eltern genommen. Ein solches Ergebnis wäre aber mit dem unbedingten Charakter dieses Rechts unvereinbar und würde dessen praktische Wirksamkeit in Frage stellen, was sowohl dem Ziel von Art. 10 Abs. 3 Buchst. a der Richtlinie 2003/86 als auch Anforderungen, die sich aus Art. 7 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden: Charta), der das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens betrifft, und aus Art. 24 Abs. 2 und 3 der Charta²⁰⁴ über die Rechte des Kindes ergeben und deren Einhaltung diese Richtlinie sicherstellen muss, zuwiderlaufen würde.

Daraus folgt, dass die praktische Wirksamkeit des Rechts von RI auf Familienzusammenführung mit seinen Eltern und die Einhaltung der Bestimmungen der Charta es in Anbetracht der außergewöhnlichen Umstände des Ausgangsverfahrens erfordern, dass auch der volljährigen Schwester von RI, die aufgrund einer schweren Krankheit die dauerhafte Unterstützung ihrer Eltern benötigt, ein Einreise- und Aufenthaltstitel für Österreich zuerkannt wird.

Schließlich kommt der Gerichtshof im Hinblick auf die Richtlinie 2003/86 und die genannten Grundrechte zu dem Ergebnis, dass ein Mitgliedstaat von einem unbegleiteten minderjährigen Flüchtling oder seinen Eltern nicht verlangen kann, dass sie im Sinne von Art. 7 Abs. 1 dieser Richtlinie

²⁰² Urteil vom 12. April 2018, A und S (C-550/16, [EU:C:2018:248](#), Rn. 61).

²⁰³ Nach Art. 10 Abs. 3 Buchst. a der Richtlinie 2003/86 die „Verwandten in gerader aufsteigender Linie ersten Grades“.

²⁰⁴ Verpflichtung zur Berücksichtigung des Kindeswohls und Anerkennung des Erfordernisses regelmäßiger persönlicher Beziehungen eines Kindes zu beiden Elternteilen.

über Wohnraum, eine Krankenversicherung sowie feste, regelmäßige und ausreichende Einkünfte verfügen, damit er das Recht auf Familienzusammenführung mit seinen Eltern gemäß Art. 10 Abs. 3 Buchst. a der Richtlinie 2003/86 in Anspruch nehmen kann, und zwar unabhängig davon, ob der Antrag auf Familienzusammenführung innerhalb der Frist von drei Monaten nach Zuerkennung des Flüchtlingsstatus gestellt wurde²⁰⁵.

Für einen unbegleiteten minderjährigen Flüchtling ist es nämlich nahezu unmöglich, diese Voraussetzungen zu erfüllen. Ebenso ist es für die Eltern eines solchen Minderjährigen äußerst schwierig, diese Voraussetzungen zu erfüllen, bevor sie zu ihrem Kind in den betreffenden Mitgliedstaat gezogen sind. Die mögliche Familienzusammenführung unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge mit ihren Eltern von der Erfüllung dieser Voraussetzungen abhängig zu machen, würde somit in Wirklichkeit darauf hinauslaufen, diesen Minderjährigen ihr Recht auf eine solche Zusammenführung zu nehmen.

Da es für die praktische Wirksamkeit des Rechts von RI auf Familienzusammenführung mit seinen Eltern angesichts der Situation von TY erforderlich ist, auch ihr einen Einreise- und Aufenthaltstitel zu erteilen, kann der betreffende Mitgliedstaat auch nicht verlangen, dass RI oder seine Eltern die Voraussetzungen von Art. 7 Abs. 1 dieser Richtlinie in Bezug auf die schwer kranke Schwester des minderjährigen Flüchtlings erfüllen.

Urteil vom 29. Juli 2024 (Große Kammer), CU und ND (Sozialhilfe – Mittelbare Diskriminierung) (C-112/22 und C-223/22, [EU:C:2024:636](#))

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen – Richtlinie 2003/109/EG – Art. 11 Abs. 1 Buchst. d – Gleichbehandlung – Maßnahmen der sozialen Sicherheit, der Sozialhilfe und des Sozialschutzes – Voraussetzung eines Wohnsitzes während mindestens zehn Jahren, davon die letzten beiden ohne Unterbrechung – Mittelbare Diskriminierung“

Der Gerichtshof, der vom Tribunale di Napoli (Gericht Neapel, Italien) um Vorabentscheidung ersucht wurde, äußert sich zum in Art. 11 der Richtlinie 2003/109²⁰⁶ vorgesehenen Grundsatz der Gleichbehandlung von langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen und eigenen Staatsangehörigen, und insbesondere zu der Frage, ob der Zugang zu einer Leistung der sozialen Sicherheit, der Sozialhilfe oder des Sozialschutzes im Sinne von Art. 11 Abs. 1 Buchst. d von der Voraussetzung abhängig gemacht werden darf, während mindestens zehn Jahren, davon die letzten beiden Jahre ununterbrochen, im betreffenden Mitgliedstaat gewohnt zu haben.

Im Jahr 2020 stellten die in Italien langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen CU und ND Anträge auf das „Mindesteinkommen für Staatsangehörige“, eine Sozialhilfeleistung zur Sicherung eines Mindestlebensunterhalts. In der Folge wurden sie angeklagt, weil sie in ihren Anträgen wahrheitswidrig erklärt hätten, dass sie die Voraussetzungen für die Gewährung dieser Leistung erfüllten, einschließlich der Voraussetzung, seit mindestens zehn Jahren, darunter die letzten zwei Jahre ununterbrochen, in Italien gewohnt zu haben.

In diesem Zusammenhang fragte sich das Gericht Neapel, ob diese auch für italienische Staatsangehörige geltende Voraussetzung für die Gewährung mit dem Unionsrecht vereinbar sei. Seiner Auffassung nach führt dieses Erfordernis eine gegenüber der Behandlung, die Inländern

²⁰⁵ Nach Art. 12 Abs. 1 Unterabs. 3 der Richtlinie 2003/86 können die Mitgliedstaaten von dem Flüchtling die Erfüllung der in Art. 7 Abs. 1 genannten Voraussetzungen verlangen, wenn der Antrag auf Familienzusammenführung nicht innerhalb dieser Frist gestellt wurde.

²⁰⁶ Richtlinie 2003/109/EG des Rates vom 25. November 2003 betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen (ABl. 2004, L 16, S. 44).

vorbehalten sei, ungünstigere Behandlung für Drittstaatsangehörige ein, und zwar auch für solche, die eine langfristige Aufenthaltsberechtigung besäßen.

Würdigung durch den Gerichtshof

Zunächst weist der Gerichtshof darauf hin, dass es, wenn eine Bestimmung des Unionsrechts wie Art. 11 Abs. 1 Buchst. d der Richtlinie 2003/109 ausdrücklich auf die nationalen Rechtsvorschriften verweist, nicht seine Sache ist, den betreffenden Begriffen eine autonome und einheitliche unionsrechtliche Definition zu geben. Das Fehlen autonomer und einheitlicher unionsrechtlicher Definitionen der Begriffe der sozialen Sicherheit, der Sozialhilfe und des Sozialschutzes und die in dieser Bestimmung enthaltene Verweisung auf das nationale Recht hinsichtlich dieser Begriffe bedeuten jedoch nicht, dass die Mitgliedstaaten die praktische Wirksamkeit der Richtlinie 2003/109 bei der Anwendung des in dieser Bestimmung vorgesehenen Gleichbehandlungsgrundsatzes beeinträchtigen dürften. Außerdem müssen die Mitgliedstaaten bei der Festlegung der Maßnahmen der sozialen Sicherheit, der Sozialhilfe und des Sozialschutzes, die in ihrem nationalen Recht vorgesehen sind, die in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden: Charta) gewährleisteten Rechte beachten und den in ihr normierten Grundsätzen Rechnung tragen, namentlich den in Art. 34 der Charta aufgeführten.

Da sowohl Art. 34 der Charta als auch Art. 11 Abs. 1 Buchst. d der Richtlinie 2003/109 auf das einzelstaatliche Recht verweisen, ist es Sache des vorlegenden Gerichts, festzustellen, ob das in den Ausgangsverfahren in Rede stehende „Mindesteinkommen für Staatsangehörige“ eine Sozialleistung darstellt, die unter die von dieser Richtlinie erfassten Leistungen fällt.

Sodann weist der Gerichtshof darauf hin, dass in der mit der Richtlinie 2003/109 geschaffenen Regelung die Erlangung der Rechtsstellung eines langfristig Aufenthaltsberechtigten nach dieser Richtlinie einem besonderen Verfahren unterworfen ist und zudem von der Erfüllung bestimmter Voraussetzungen abhängt, darunter die Voraussetzung eines ununterbrochenen rechtmäßigen Aufenthalts von fünf Jahren im nationalen Hoheitsgebiet. Da diese Rechtsstellung eines langfristig Aufenthaltsberechtigten der höchsten Integrationsstufe für Drittstaatsangehörige entspricht, rechtfertigt sie es, ihnen die Gleichbehandlung mit den Staatsangehörigen des Aufnahmemitgliedstaats insbesondere in Bezug auf die soziale Sicherheit, die Sozialhilfe und den Sozialschutz zu gewährleisten.

Sodann stellt der Gerichtshof in Bezug auf die in den Ausgangsverfahren in Rede stehende Wohnsitzvoraussetzung fest, dass die Voraussetzung eines Wohnsitzes während zehn Jahren, davon die letzten beiden Jahre ununterbrochen, gegen Art. 11 Abs. 1 Buchst. d der Richtlinie 2003/109 verstößt.

Erstens stellt nämlich die Ungleichbehandlung von langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen und eigenen Staatsangehörigen, die sich daraus ergibt, dass eine nationale Regelung eine solche Wohnsitzvoraussetzung vorsieht, eine mittelbare Diskriminierung dar. Diese Voraussetzung betrifft hauptsächlich Ausländer, zu denen u. a. Drittstaatsangehörige gehören, beeinträchtigt aber auch die Interessen der italienischen Staatsangehörigen, die nach einem Aufenthalt in einem anderen Mitgliedstaat nach Italien zurückkehren. Allerdings kann eine Maßnahme als mittelbare Diskriminierung angesehen werden, ohne dass sie bewirken müsste, dass alle Inländer begünstigt werden oder dass unter Ausschluss der Inländer nur langfristig aufenthaltsberechtigte Drittstaatsangehörige benachteiligt werden.

Zweitens ist eine solche Diskriminierung grundsätzlich verboten, sofern sie nicht objektiv gerechtfertigt ist.

In Art. 11 Abs. 2 der Richtlinie 2003/109 sind jedoch die Fälle, in denen die Mitgliedstaaten hinsichtlich des Aufenthalts von der Gleichbehandlung von langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen und eigenen Staatsangehörigen abweichen können, abschließend aufgeführt.

In anderen Fällen als diesen stellt eine Ungleichbehandlung dieser beiden Gruppen von Staatsangehörigen somit als solche einen Verstoß gegen Art. 11 Abs. 1 Buchst. d dieser Richtlinie dar.

Insbesondere kann eine Ungleichbehandlung von langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen und Staatsangehörigen des betreffenden Mitgliedstaats nicht damit gerechtfertigt werden, dass sie sich wegen ihrer jeweiligen Bindungen zu diesem Mitgliedstaat in einer unterschiedlichen Situation befänden.

Der ununterbrochene rechtmäßige Aufenthalt von fünf Jahren, der in der Richtlinie 2003/109 für die Erlangung der Rechtsstellung eines langfristig Aufenthaltsberechtigten vorgesehen ist, belegt nämlich die „Verwurzelung der betreffenden Person im Land“. Er ist daher als ausreichend anzusehen, um nach Erlangung der Rechtsstellung eines langfristig Aufenthaltsberechtigten das Recht auf Gleichbehandlung mit den inländischen Staatsangehörigen insbesondere in Bezug auf die soziale Sicherheit, die Sozialhilfe und den Sozialschutz gemäß Art. 11 Abs. 1 Buchst. d der Richtlinie zu haben.

Daher darf ein Mitgliedstaat die Aufenthaltsdauer, die für die Inanspruchnahme des von dieser Bestimmung verbürgten Rechts durch einen langfristig Aufenthaltsberechtigten erforderlich ist, nicht einseitig verlängern.

Was schließlich die strafrechtliche Sanktion betrifft, die in der nationalen Regelung für den Fall einer falschen Erklärung in Bezug auf die Voraussetzungen für den Zugang zu der in Rede stehenden Sozialleistung vorgesehen ist, weist der Gerichtshof darauf hin, dass eine nationale Sanktionsregelung nicht mit den Bestimmungen der Richtlinie 2003/109 vereinbar ist, wenn sie auferlegt wird, um die Einhaltung einer Pflicht sicherzustellen, die ihrerseits nicht im Einklang mit diesen Bestimmungen steht.

Nach alledem hat der Gerichtshof für Recht erkannt, dass Art. 11 Abs. 1 Buchst. d der Richtlinie 2003/109, gelesen im Licht von Art. 34 der Charta, der Regelung eines Mitgliedstaats entgegensteht, die den Zugang langfristig aufenthaltsberechtigter Drittstaatsangehöriger zu einer Maßnahme der sozialen Sicherheit, der Sozialhilfe oder des Sozialschutzes von der auch für die Staatsangehörigen dieses Mitgliedstaats geltenden Voraussetzung abhängig macht, mindestens zehn Jahre, davon die letzten beiden Jahre ununterbrochen, in diesem Mitgliedstaat gewohnt zu haben, und die jede falsche Erklärung betreffend diese Wohnsitzvoraussetzung mit einer strafrechtlichen Sanktion belegt.

3. Grenzkontrollen

Urteil vom 21. März 2024 (Große Kammer), Landeshauptstadt Wiesbaden (C-61/22, [EU:C:2024:251](#))

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Verordnung (EU) 2019/1157 – Erhöhung der Sicherheit von Personalausweisen der Bürger der Europäischen Union – Gültigkeit – Rechtsgrundlage – Art. 21 Abs. 2 AEUV – Art. 77 Abs. 3 AEUV – Verordnung (EU) 2019/1157 – Art. 3 Abs. 5 – Verpflichtung der Mitgliedstaaten, in das Speichermedium von Personalausweisen zwei Fingerabdrücke in interoperablen digitalen Formaten aufzunehmen – Art. 7 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union – Achtung des Privat- und Familienlebens – Art. 8 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union – Schutz personenbezogener Daten – Verordnung (EU) 2016/679 – Art. 35 – Verpflichtung zur Durchführung einer Datenschutz-Folgenabschätzung – Aufrechterhaltung der zeitlichen Wirkungen einer für ungültig erklärten Verordnung“

Auf ein Vorabentscheidungsersuchen des Verwaltungsgerichts Wiesbaden (Deutschland) hin erklärt der Gerichtshof (Große Kammer) die Verordnung 2019/1157 zur Erhöhung der Sicherheit von

Personalausweisen von Unionsbürgern²⁰⁷, soweit sie auf einer falschen Rechtsgrundlage erlassen wurde, für ungültig. Er stellt jedoch fest, dass die in dieser Verordnung vorgesehene Verpflichtung zur Aufnahme zweier Fingerabdrücke in die Personalausweise insbesondere mit den Grundrechten auf Achtung des Privatlebens und auf Schutz personenbezogener Daten vereinbar ist. Der Gerichtshof erhält daher die Wirkungen dieser Verordnung bis zum Inkrafttreten einer neuen, auf die geeignete spezifische Rechtsgrundlage gestützten Verordnung, die sie ersetzt, aufrecht.

Im November 2021 beantragte der Kläger des Ausgangsverfahrens bei der Stadt Wiesbaden²⁰⁸ die Ausstellung eines neuen Personalausweises, ohne dass seine Fingerabdrücke in diesen Ausweis aufgenommen würden. Die Stadt Wiesbaden lehnte diesen Antrag u. a. mit der Begründung ab, dass nach der nationalen Rechtsvorschrift, die Art. 3 Abs. 5 der Verordnung 2019/1157 umsetze, seit dem 2. August 2021 die Aufnahme von zwei Fingerabdrücken in das Speichermedium von Personalausweisen verpflichtend sei.

Am 21. Dezember 2021 erhob der Kläger des Ausgangsverfahrens beim vorlegenden Gericht Klage gegen den Bescheid der Stadt Wiesbaden mit dem Ziel, diese zu verpflichten, ihm einen Personalausweis ohne Erfassung seiner Fingerabdrücke auszustellen.

Das vorlegende Gericht hat insbesondere aufgrund von Bedenken im Hinblick auf die Gültigkeit der Verordnung 2019/1157 Zweifel an der Rechtmäßigkeit der Gründe des angefochtenen Bescheids. Es hat daher das Verfahren ausgesetzt, um dem Gerichtshof die Frage vorzulegen, ob diese Verordnung ungültig ist, weil sie erstens zu Unrecht auf der Grundlage von Art. 21 Abs. 2 AEUV statt auf der Grundlage von Art. 77 Abs. 3 AEUV erlassen worden sei, zweitens die Datenschutz-Grundverordnung²⁰⁹ verletze und drittens gegen die Art. 7 und 8 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union²¹⁰ verstoße.

Würdigung durch den Gerichtshof

Zum ersten Ungültigkeitsgrund: Wahl einer falschen Rechtsgrundlage

Zu den jeweiligen Anwendungsbereichen von Art. 21 Abs. 2 AEUV und Art. 77 Abs. 3 AEUV stellt der Gerichtshof fest, dass die der Union durch die erste dieser beiden Bestimmungen verliehene Zuständigkeit zum Erlass der Bestimmungen, die erforderlich sind, um die Ausübung des Rechts der Unionsbürger zu erleichtern, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten²¹¹, vorbehaltlich der hierfür in den Verträgen vorgesehenen Befugnisse gilt. Art. 77 Abs. 3 AEUV²¹² sieht solche Befugnisse jedoch ausdrücklich für den Erlass von Bestimmungen betreffend Pässe, Personalausweise, Aufenthaltstitel oder diesen gleichgestellte Dokumente vor, die den

²⁰⁷ Verordnung (EU) 2019/1157 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2019 zur Erhöhung der Sicherheit der Personalausweise von Unionsbürgern und der Aufenthaltsdokumente, die Unionsbürgern und deren Familienangehörigen ausgestellt werden, die ihr Recht auf Freizügigkeit ausüben (ABl. 2019, L 188, S. 67).

²⁰⁸ Landeshauptstadt Wiesbaden (Deutschland).

²⁰⁹ Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung) (ABl. 2016, L 119, S. 1, im Folgenden: DSGVO).

²¹⁰ Im Folgenden: Charta. Diese Bestimmungen betreffen die Achtung des Privat- und Familienlebens bzw. den Schutz personenbezogener Daten.

²¹¹ Recht aus Art. 20 Abs. 2 Buchst. a AEUV. Im Folgenden: Recht auf Freizügigkeit und Aufenthalt.

²¹² Diese Bestimmung lautet: „Erscheint zur Erleichterung der Ausübung des in Artikel 20 Absatz 2 Buchstabe a genannten Rechts ein Tätigwerden der Union erforderlich, so kann der Rat gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren Bestimmungen betreffend Pässe, Personalausweise, Aufenthaltstitel oder diesen gleichgestellte Dokumente erlassen, sofern die Verträge hierfür anderweitig keine Befugnisse vorsehen. Der Rat beschließt einstimmig nach Anhörung des Europäischen Parlaments.“

Unionsbürgern ausgestellt werden, um ihnen die Ausübung des Rechts auf Freizügigkeit und Aufenthalt zu erleichtern.

Zwar befindet sich die zweitgenannte Bestimmung in dem Titel des AEUV, der dem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts gewidmet ist, und zwar im Kapitel „Politik im Bereich Grenzkontrollen, Asyl und Einwanderung“. Aus Art. 77 Abs. 1 AEUV geht jedoch hervor, dass die Union eine Politik entwickelt, mit der sichergestellt werden soll, dass Personen unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit beim Überschreiten der Binnengrenzen nicht kontrolliert werden, mit der die Personenkontrolle und die wirksame Überwachung des Grenzübertritts an den Außengrenzen sichergestellt werden soll und mit der schrittweise ein integriertes Grenzschutzsystem an diesen Grenzen eingeführt werden soll. Die in Art. 77 Abs. 3 AEUV genannten Bestimmungen²¹³ sind integraler Bestandteil einer solchen Unionspolitik. Den Unionsbürgern ermöglichen diese Dokumente nämlich u. a., nachzuweisen, dass sie das Recht auf Freizügigkeit und Aufenthalt genießen, und somit dieses Recht auszuüben. Daher kann Art. 77 Abs. 3 AEUV Grundlage für den Erlass von Maßnahmen betreffend diese Dokumente sein, wenn ein solches Tätigwerden erforderlich erscheint, um die Ausübung des Rechts auf Freizügigkeit und Aufenthalt zu erleichtern.

Diese Auslegung der Tragweite von Art. 77 Abs. 3 AEUV wird weder durch die historische Entwicklung, die die Verträge mit Blick auf die Zuständigkeit der Union für den Erlass von Maßnahmen betreffend u. a. Pässe und Personalausweise erfahren haben, noch durch den Umstand entkräftet, dass diese Bestimmung vorsieht, dass sie anwendbar ist, „sofern die Verträge hierfür anderweitig keine Befugnisse vorsehen“.

Insoweit stellt der Gerichtshof zum einen fest, dass mit dem Vertrag von Lissabon zwar die Bestimmung²¹⁴ gestrichen wurde, die ausdrücklich die Möglichkeit des Unionsgesetzgebers ausschloss, auf Art. 18 Abs. 2 EG (jetzt Art. 21 Abs. 2 AEUV) als Rechtsgrundlage für den Erlass von u. a. „Vorschriften betreffend Pässe [und] Personalausweise“ zurückzugreifen. Zugleich hat dieser Vertrag der Union in Art. 77 Abs. 3 AEUV jedoch ausdrücklich eine Befugnis in diesem Bereich eingeräumt und den Erlass von Maßnahmen in diesem Bereich einem besonderen Gesetzgebungsverfahren sowie insbesondere der Einstimmigkeit im Rat unterworfen.

Unter diesen Umständen kann diese Streichung nicht bedeuten, dass es nunmehr möglich wäre, Bestimmungen betreffend Pässe und Personalausweise auf der Grundlage von Art. 21 Abs. 2 AEUV zu erlassen. Vielmehr ergibt sich aus der historischen Entwicklung, dass die Verfasser der Verträge mit Art. 77 Abs. 3 AEUV der Union eine spezifischere Zuständigkeit für den Erlass solcher Bestimmungen zur Erleichterung der Ausübung des Rechts auf Freizügigkeit und Aufenthalt verleihen wollten als die in Art. 21 Abs. 2 AEUV vorgesehene allgemeinere Zuständigkeit.

Zum anderen ist der Hinweis, dass Art. 77 Abs. 3 AEUV anwendbar ist, „sofern die Verträge hierfür anderweitig keine Befugnisse vorsehen“, dahin auszulegen, dass es sich bei diesen Befugnissen um solche handelt, die nicht durch eine allgemeinere Bestimmung wie Art. 21 Abs. 2 AEUV, sondern durch eine noch spezifischere Bestimmung verliehen werden.

Der Gerichtshof leitet daraus ab, dass die Verordnung 2019/1157 nur unter der Voraussetzung auf Art. 21 Abs. 2 AEUV gestützt werden konnte, dass die hauptsächliche oder überwiegende Zielsetzung oder Komponente dieser Verordnung außerhalb des spezifischen Anwendungsbereichs von Art. 77 Abs. 3 AEUV liegt, der die Ausstellung von Pässen, Personalausweisen, Aufenthaltstiteln oder diesen gleichgestellten Dokumente zum Gegenstand hat, um die Ausübung des Rechts auf Freizügigkeit und Aufenthalt zu erleichtern.

²¹³ Das heißt die Bestimmungen betreffend Pässe, Personalausweise, Aufenthaltstitel oder diesen gleichgestellte Dokumente (im Folgenden: Bestimmungen betreffend Pässe und Personalausweise).

²¹⁴ Diese Bestimmung war zuvor in Art. 18 Abs. 3 EG enthalten.

Aus der hauptsächlichen Zielsetzung und den hauptsächlichen Komponenten der Verordnung 2019/1157 ergibt sich jedoch, dass die Verordnung in den spezifischen Anwendungsbereich von Art. 77 Abs. 3 AEUV fällt. Folglich hat der Unionsgesetzgeber, als er diese Verordnung auf der Grundlage von Art. 21 Abs. 2 AEUV und in Anwendung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens erlassen hat, eine falsche Rechtsgrundlage angewandt, was geeignet ist, zur Ungültigkeit dieser Verordnung zu führen.

Zum zweiten Ungültigkeitsgrund: Verstoß gegen Art. 35 Abs. 10 DSGVO

Unter Hinweis darauf, dass die Verordnung 2019/1157 keinen Vorgang im Zusammenhang mit personenbezogenen Daten durchführt, sondern lediglich vorsieht, dass die Mitgliedstaaten im Fall der Beantragung eines Personalausweises bestimmte Verarbeitungen vornehmen, stellt der Gerichtshof fest, dass Art. 35 Abs. 1 DSGVO²¹⁵ beim Erlass der Verordnung 2019/1157 nicht anzuwenden war. Da Art. 35 Abs. 10 DSGVO eine Ausnahme von Art. 35 Abs. 1 DSGVO einführt, konnte der Erlass der Verordnung 2019/1157 folglich nicht gegen Art. 35 Abs. 10 DSGVO verstoßen.

Zum dritten Ungültigkeitsgrund: Verstoß gegen die Art. 7 und 8 der Charta

Als Erstes weist der Gerichtshof darauf hin, dass die in Art. 3 Abs. 5 der Verordnung 2019/1157 vorgesehene Verpflichtung, zwei vollständige Fingerabdrücke in das Speichermedium der von den Mitgliedstaaten ausgestellten Personalausweise aufzunehmen, eine Einschränkung sowohl des Rechts auf Achtung des Privatlebens als auch des Rechts auf Schutz personenbezogener Daten darstellt, die in Art. 7 bzw. Art. 8 der Charta verankert sind²¹⁶. Darüber hinaus geht diese Verpflichtung mit der vorherigen Durchführung zweier aufeinanderfolgender Vorgänge der Verarbeitung personenbezogener Daten einher, nämlich der Erfassung dieser Fingerabdrücke bei der betroffenen Person sowie ihrer vorläufigen Speicherung für die Zwecke der Personalisierung von Personalausweisen, die ebenfalls Einschränkungen der in den Art. 7 und 8 der Charta verankerten Rechte darstellen.

Als Zweites prüft der Gerichtshof, ob die in Rede stehenden Einschränkungen gerechtfertigt und verhältnismäßig sind.

Hierzu stellt er fest, dass zum einen die in Rede stehenden Einschränkungen dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit genügen und nicht den Wesensgehalt der in den Art. 7 und 8 der Charta verankerten Grundrechte berühren.

Zum anderen führt der Gerichtshof in Bezug auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit erstens aus, dass mit der in Rede stehenden Maßnahme mehrere von der Union anerkannte, dem Gemeinwohl dienende Zielsetzungen, nämlich die Bekämpfung der Herstellung gefälschter Personalausweise und des Identitätsdiebstahls sowie die Interoperabilität der Überprüfungssysteme, verfolgt werden und dass sie zur Erreichung dieser Zielsetzungen geeignet ist. Die Aufnahme von Fingerabdrücken in Personalausweise erschwert nämlich die Herstellung gefälschter Personalausweise. Sie ermöglicht es auch, die Echtheit des Personalausweises und die Identität des Ausweisinhabers zuverlässig zu überprüfen und so das Betrugsrisiko zu verringern. Was das Ziel der Interoperabilität der Systeme zur Überprüfung von Personalausweisen anbelangt, so kann durch den Rückgriff auf vollständige Fingerabdrücke die Kompatibilität mit allen von den Mitgliedstaaten verwendeten automatisierten

²¹⁵ Diese Bestimmung sieht vor, dass der Verantwortliche bei einer Verarbeitung personenbezogener Daten, die voraussichtlich ein hohes Risiko für die Rechte und Freiheiten natürlicher Personen zur Folge hat, vorab eine Abschätzung der Folgen der vorgesehenen Verarbeitungsvorgänge für den Schutz personenbezogener Daten durchführt.

²¹⁶ Diese Einschränkungen der Ausübung der in den Art. 7 und 8 der Charta garantierten Grundrechte und die Verpflichtung, zwei vollständige Fingerabdrücke in das Speichermedium der Personalausweise aufzunehmen, werden im Folgenden als „die in Rede stehenden Einschränkungen“ bzw. „die in Rede stehende Maßnahme“ bezeichnet.

Systemen zur Identifizierung von Fingerabdrücken gewährleistet werden, auch wenn diese Systeme nicht notwendigerweise denselben Identifizierungsmechanismus anwenden.

Zweitens stellt der Gerichtshof fest, dass sich die in Rede stehenden Einschränkungen auf das absolut Notwendige beschränken, um die verfolgten Zielsetzungen zu erreichen.

Was den Grundsatz der Aufnahme von Fingerabdrücken in das Speichermedium von Personalausweisen betrifft, handelt es sich nämlich um ein zuverlässiges und wirksames Mittel, um die Identität einer Person mit Sicherheit festzustellen. Insbesondere wäre die Aufnahme allein eines Gesichtsbilds ein weniger wirksames Identifizierungsmittel als die zusätzlich zu diesem Bild erfolgende Aufnahme von zwei Fingerabdrücken, da verschiedene Faktoren die anatomischen Merkmale des Gesichts verändern können. Außerdem ist das Verfahren zur Erfassung dieser Fingerabdrücke einfach durchzuführen.

Was die Aufnahme zweier vollständiger Fingerabdrücke statt bestimmter charakteristischer Punkte dieser Abdrücke betrifft, bietet diese zweite Option nicht dieselben Garantien wie ein vollständiger Abdruck, und die Aufnahme eines vollständigen Abdrucks ist auch für die Interoperabilität der Systeme zur Überprüfung von Identitätsdokumenten erforderlich. Die Mitgliedstaaten verwenden nämlich unterschiedliche Technologien zur Fingerabdruck-Identifizierung. Würden nur bestimmte Merkmale eines Fingerabdrucks in das Speichermedium des Personalausweises aufgenommen, würde folglich die Verwirklichung des Ziels der Interoperabilität gefährdet.

Drittens ist der Gerichtshof der Auffassung, dass angesichts der Art der in Rede stehenden Daten, der Art und der Modalitäten der Verarbeitungsvorgänge sowie der vorgesehenen Schutzmechanismen die auf diese Weise vorgenommenen Einschränkungen der in den Art. 7 und 8 der Charta verankerten Grundrechte nicht so schwerwiegend sind, dass sie außer Verhältnis zur Bedeutung der verfolgten Zielsetzungen stünden, sondern dass die in Rede stehende Maßnahme vielmehr auf einer ausgewogenen Gewichtung zwischen den von ihr verfolgten Zielsetzungen und den betroffenen Grundrechten beruht.

X. Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen

1. Europäischer Haftbefehl²¹⁷

Urteil vom 29. Juli 2024, Breian (C-318/24 PPU, [EU:C:2024:658](#))

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen – Europäischer Haftbefehl – Rahmenbeschluss 2002/584/JI – Übergabe gesuchter Personen an die ausstellenden Justizbehörden – Beachtung der Grundrechte – Systemische oder allgemeine Mängel in Bezug auf die Unabhängigkeit der Justiz des Ausstellungsmitgliedstaats – Fehlender Nachweis der Richtervereidigung als Mangel – Verbot unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung – Haftbedingungen im Ausstellungsmitgliedstaat – Prüfung durch die vollstreckende Justizbehörde – Ablehnung der Vollstreckung des Europäischen Haftbefehls durch die vollstreckende Justizbehörde – Folgen dieser Ablehnung für die vollstreckende Justizbehörde eines anderen Mitgliedstaats“

Der Gerichtshof erläutert im Rahmen eines Eilvorabentscheidungsverfahrens auf ein Vorabentscheidungsersuchen der Curtea de Apel Braşov (Berufungsgericht Braşov [Kronstadt], Rumänien) hin seine Rechtsprechung zur Ablehnung der Vollstreckung eines Europäischen Haftbefehls (EHB) in Bezug auf die Gefahr, dass bei einer Übergabe der betroffenen Person an die rumänischen Behörden deren Grundrechte verletzt würden.

Am 17. Dezember 2020 erließ das Berufungsgericht Braşov gegen P. P. R. einen EHB zur Vollstreckung einer Freiheitsstrafe. Der im Jahr 2022 in Frankreich festgenommene P. P. R. wurde jedoch nicht an die rumänischen Behörden übergeben. Mit Urteil vom 29. November 2023 lehnte die Cour d’appel de Paris (Berufungsgericht Paris, Frankreich) die Vollstreckung des EHB ab, da die Gefahr einer Verletzung des Grundrechts auf ein faires Verfahren vor einem unabhängigen und unparteiischen, durch Gesetz errichteten Gericht bestehe²¹⁸. Nach Auffassung dieses Gerichts bestehen systemische und allgemeine Mängel in Bezug auf die Justiz in Rumänien, da der Aufbewahrungsort des Protokolls der Vereidigung der Richter ungewiss sei, was Zweifel an der ordnungsmäßigen Besetzung der Gerichte dieses Mitgliedstaats wecke. Außerdem habe im vorliegenden Fall das Protokoll über die Vereidigung eines der Richter des Spruchkörpers, der die Freiheitsstrafe verhängt habe, nicht aufgefunden werden können und habe ein anderer Richter desselben Spruchkörpers lediglich einen Amtseid bei seiner Ernennung zum Staatsanwalt geleistet. Ferner sei mit einer Entscheidung der Abteilung für Ersuchen der Commission de Contrôle des Fichiers d’Interpol (Kommission für die Kontrolle der Dateien von Interpol, CCF) die Internationale Ausschreibung zur Fahndung nach P. P. R. aus der Datenbank von Interpol mit der Begründung gelöscht worden, dass die auf ihn bezogenen Daten nicht in Übereinstimmung mit den Regeln von Interpol über die Verarbeitung personenbezogener Daten stünden. Dies habe ernsthafte Bedenken, insbesondere hinsichtlich der Achtung der Grundrechte im gegen P. P. R. in Rumänien geführten Verfahren erkennen lassen.

Am 29. April 2024 wurde P. P. R. aufgrund des gegen ihn erlassenen EHB in Malta festgenommen. Am gleichen Tag bat die maltesische vollstreckende Justizbehörde das vorlegende Gericht um weitere Informationen und teilte hierzu mit, dass sich P. P. R. auf das Urteil der Cour d’appel de Paris (Berufungsgericht Paris) vom 29. November 2023 berufen habe.

Daraufhin beschloss das maltesische Gericht am 20. Mai 2024, P. P. R. nicht den rumänischen Behörden zu übergeben, da die ihm vorliegenden Informationen über die Haftbedingungen in

²¹⁷ In diesem Abschnitt ist außerdem folgendes Urteil anzuführen: Urteil vom 29. Juli 2024 (Große Kammer), **Alchaster** (C-202/24, [EU:C:2024:649](#)), das in Abschnitt XIX.2 „Inhalt und Tragweite“ dargestellt ist.

²¹⁸ Dieses Recht ist in Art. 47 Abs. 2 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden: Charta) verankert.

Rumänien ihm keine Entscheidung ermöglichten, ob das in Art. 4 der Charta geregelte Verbot unmenschlicher oder erniedrigender Strafe oder Behandlung beachtet würde, falls P. P. R. diesen Behörden übergeben werden sollte.

Vor diesem Hintergrund hat das vorlegende Gericht beschlossen, dem Gerichtshof mehrere Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen. Im Wesentlichen betreffen diese zunächst die Auswirkungen der Entscheidung einer vollstreckenden Behörde, die Vollstreckung eines EHB abzulehnen, für andere vollstreckende Behörden und die ausstellende Behörde, außerdem die Gründe, die den Entscheidungen der französischen und der maltesischen vollstreckenden Behörde zugrunde liegen, die Vollstreckung des EHB der ausstellenden Behörde abzulehnen, und schließlich ihre Pflicht, den Gerichtshof nach einer solchen Ablehnung um Vorabentscheidung zu ersuchen, sowie ihr Recht, sich am Verfahren vor der Behörde zu beteiligen, die den EHB vollstreckt.

Würdigung durch den Gerichtshof

Was als Erstes die Auswirkungen einer Entscheidung, die Vollstreckung eines EHB abzulehnen, für andere Vollstreckungsbehörden betrifft, weist der Gerichtshof darauf hin, dass der Rahmenbeschluss über den EHB²¹⁹ für eine vollstreckende Behörde eines Mitgliedstaats keine Möglichkeit oder Pflicht vorsieht, die Vollstreckung eines EHB allein aus dem Grund abzulehnen, dass dessen Vollstreckung von der vollstreckenden Behörde eines anderen Mitgliedstaats abgelehnt wurde, ohne selbst zu prüfen, ob ein Grund vorliegt, der seine Nichtvollstreckung rechtfertigt. Demzufolge ist die vollstreckende Behörde eines Mitgliedstaats nicht verpflichtet, die Vollstreckung eines EHB abzulehnen, wenn zuvor die vollstreckende Behörde eines anderen Mitgliedstaats dessen Vollstreckung mit der Begründung abgelehnt hat, dass die Übergabe der betroffenen Person das Grundrecht auf ein faires Verfahren verletzen könnte. Gleichwohl muss diese Behörde im Rahmen ihrer eigenen Prüfung, ob ein Grund für die Ablehnung der Vollstreckung vorliegt, die Gründe berücksichtigen, auf denen die Ablehnungsentscheidung der ersten vollstreckenden Behörde beruht.

Zu den Auswirkungen dieser Entscheidung für die ausstellende Behörde stellt der Gerichtshof fest, dass der Rahmenbeschluss 2002/584 trotz der Ablehnung der Vollstreckung eines EHB die Möglichkeit nicht ausschließt, das Übergabeersuchen aufgrund dieses EHB aufrechtzuerhalten. Eine solche Ablehnung bewirkt zwar für sich genommen keine Verpflichtung der ausstellenden Behörde, den von ihr ausgestellten EHB aufzuheben, muss diese Behörde allerdings zur Wachsamkeit veranlassen. Sie darf, vor allem wenn sich die Umstände nicht ändern, einen EHB nicht aufrechterhalten, wenn eine vollstreckende Justizbehörde wegen einer echten Gefahr der Verletzung des Grundrechts auf ein faires Verfahren die Vollstreckung dieses EHB rechtmäßig abgelehnt²²⁰ hat. Besteht hingegen keine solche Gefahr, insbesondere infolge einer Änderung der Umstände, kann der bloße Umstand, dass die vollstreckende Behörde die Vollstreckung des EHB abgelehnt hat, als solcher der Aufrechterhaltung dieses EHB durch die ausstellende Justizbehörde nicht entgegenstehen. Ferner ist es Sache der ausstellenden Justizbehörde, zu prüfen, ob die Aufrechterhaltung des EHB in Anbetracht der Besonderheiten des Einzelfalls verhältnismäßig ist.

Was als Zweites die Gründe betrifft, auf denen die Entscheidungen der französischen und der maltesischen vollstreckenden Behörden beruhen, die Vollstreckung des in Rede stehenden EHB abzulehnen, weist der Gerichtshof erstens darauf hin, dass die vollstreckende Behörde für die Feststellung, ob eine echte Gefahr der Verletzung des Grundrechts auf ein faires Verfahren aufgrund systemischer oder allgemeiner Mängel des Justizsystems des Ausstellungsmitgliedstaats besteht, ihre

²¹⁹ Rahmenbeschluss 2002/584/JI des Rates vom 13. Juni 2002 über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten (ABl. 2002, L 190, S. 1) in der durch den Rahmenbeschluss 2009/299/JI des Rates vom 26. Februar 2009 (ABl. 2009, L 81, S. 24) geänderten Fassung (im Folgenden: Rahmenbeschluss 2002/584).

²²⁰ Gemäß Art. 1 Abs. 3 des Rahmenbeschlusses 2002/584, der bestimmt: „Dieser Rahmenbeschluss berührt nicht die Pflicht, die Grundrechte und die allgemeinen Rechtsgrundsätze, wie sie in Artikel 6 des Vertrags über die Europäische Union niedergelegt sind, zu achten.“

Prüfung sowohl auf objektive, zuverlässige, genaue und gebührend aktualisierte Anhaltspunkte in Bezug auf das Funktionieren dieses Systems sowie auf eine konkrete und genaue Prüfung der individuellen Situation der gesuchten Person stützen muss. Folglich kann eine Entscheidung der CCF über die Situation der Person, gegen die ein EHB ergangen ist²²¹, nicht ausreichen, um die Ablehnung der Vollstreckung dieses EHB zu rechtfertigen. Eine solche Entscheidung kann jedoch von der vollstreckenden Justizbehörde bei der Entscheidung, ob die Vollstreckung des EHB abzulehnen ist, berücksichtigt werden.

Zweitens ist der Gerichtshof der Auffassung, dass die Justizbehörde, die einen EHB vollstreckt hat, der zur Vollstreckung einer Strafe ausgestellt wurde, die Vollstreckung dieses EHB nicht mit der Begründung verweigern darf, dass das Protokoll der Vereidigung eines Richters, der diese Strafe verhängt hat, nicht auffindbar sei oder dass ein anderer Richter desselben Spruchkörpers lediglich bei seiner Ernennung zum Staatsanwalt einen Amtseid geleistet habe. Denn nicht jede Unregelmäßigkeit, die im Zuge des Verfahrens zur Ernennung eines Richters oder seines Amtsantritts auftritt, ist geeignet, Zweifel an der Unabhängigkeit und Unparteilichkeit dieses Richters und damit an der Eigenschaft eines Spruchkörpers, dem er angehört, als „unabhängiges und unparteiisches, zuvor durch Gesetz errichtetes Gericht“ im Sinne des Unionsrechts aufkommen zu lassen. Insbesondere kann es keinen systemischen oder allgemeinen Mangel in Bezug auf die Unabhängigkeit der Justiz darstellen, wenn das innerstaatliche Recht eines Mitgliedstaats vorsieht, dass ein Staatsanwalt, der bei seinem Amtsantritt einen Amtseid geleistet hat, bei seiner späteren Ernennung zum Richter nicht erneut einen Eid leisten muss. Ist ungewiss, an welchem Ort die Protokolle über die Vereidigung der Richter eines Mitgliedstaats aufbewahrt werden, oder ist es nicht möglich, diese Protokolle ausfindig zu machen, stellt dies außerdem, insbesondere wenn seit der Vereidigung des betroffenen Richters mehrere Jahre vergangen sind, für sich genommen und ohne weitere relevante Anhaltspunkte noch keinen Nachweis dar, dass die betroffenen Richter ihr Amt ausgeübt haben, ohne jemals den geforderten Eid geleistet zu haben. Ist ungewiss, ob die Richter eines Mitgliedstaats vor ihrem Amtsantritt den im innerstaatlichen Recht vorgesehenen Eid geleistet haben, begründet dies jedenfalls keinen systemischen oder allgemeinen Mangel in Bezug auf die Unabhängigkeit der Justiz dieses Mitgliedstaats, wenn das innerstaatliche Recht wirksame Rechtsbehelfe vorsieht, die es ermöglichen, eine etwaige versäumte Vereidigung der Richter, die ein bestimmtes Urteil gefällt haben, geltend zu machen und so die Aufhebung dieses Urteils zu erreichen. Das vorliegende Gericht wird zu prüfen haben, ob solche Rechtsbehelfe im rumänischen Recht existieren.

Drittens hat der Gerichtshof entschieden, dass die vollstreckende Justizbehörde die Ablehnung der Vollstreckung eines EHB bei der Prüfung der Haftbedingungen im Ausstellungsmitgliedstaat nicht auf Gesichtspunkte, die die Haftbedingungen in den Haftanstalten des Ausstellungsmitgliedstaats betreffen, stützen darf, die sie selbst ermittelt hat und zu denen sie keine zusätzlichen Informationen bei der ausstellenden Justizbehörde angefordert hat. Außerdem darf die vollstreckende Justizbehörde im Bereich der Haftbedingungen keinen höheren Standard anwenden als denjenigen, den Art. 4 der Charta garantiert. Insoweit fällt die bloße unterbliebene Erstellung eines „genauen Plans für die Vollstreckung der Strafe“ oder „genauer Kriterien für die Festlegung einer bestimmten Vollstreckungsregelung“ nicht unter den Begriff „unmenschliche oder erniedrigende Behandlung“ im Sinne von Art. 4 der Charta.

Unter der Annahme, dass ein solcher Plan oder solche Kriterien im Vollstreckungsmitgliedstaat verlangt werden, können die Mitgliedstaaten gemäß dem Grundsatz des gegenseitigen Vertrauens verpflichtet sein, die Beachtung der Grundrechte durch die anderen Mitgliedstaaten zu unterstellen, so dass sie insbesondere nicht die Möglichkeit haben, von einem anderen Mitgliedstaat ein höheres nationales Schutzniveau der Grundrechte als das durch das Unionsrecht gewährleistet zu verlangen. Demnach darf die vollstreckende Justizbehörde die Übergabe der gesuchten Person nicht allein aus

²²¹ Im vorliegenden Fall ordnete die CCF mit ihrer Entscheidung an, die Internationale Ausschreibung zur Fahndung nach P. P. R. wegen eines Verstoßes gegen die Vorschriften von Interpol über die Verarbeitung personenbezogener Daten zu löschen.

dem Grund ablehnen, dass die ausstellende Justizbehörde ihr keinen „genauen Plan für die Vollstreckung der Strafe“ oder „genaue Kriterien für die Festlegung einer bestimmten Vollstreckungsregelung“ übermittelt hat.

Als Drittes und Letztes führt der Gerichtshof zu den Pflichten und Rechten der ausstellenden Justizbehörde zum einen aus, dass diese Behörde nicht verpflichtet ist, den Gerichtshof um Vorabentscheidung zu ersuchen, bevor sie im Hinblick auf die Gründe, die die vollstreckende Justizbehörde zur Ablehnung der Vollstreckung eines EHB bewogen haben, darüber entscheidet, ob sie diesen Haftbefehl aufhebt oder ihn aufrechterhält, es sei denn, die von ihr zu treffende Entscheidung kann nicht mehr mit Rechtsmitteln des innerstaatlichen Rechts angefochten werden; in diesem Fall ist sie grundsätzlich verpflichtet, den Gerichtshof anzurufen. Diese Pflicht entfällt für sie nur dann, wenn sie festgestellt hat, dass die aufgeworfene Frage nicht entscheidungserheblich ist, dass die betreffende Vorschrift des Unionsrechts vom Gerichtshof ausgelegt worden ist oder dass die richtige Auslegung des Unionsrechts derart offenkundig ist, dass für einen vernünftigen Zweifel keinerlei Raum bleibt. Zum anderen ist der Gerichtshof der Auffassung, dass die einen EHB ausstellende Justizbehörde nicht berechtigt ist, sich als Partei am Verfahren vor der vollstreckenden Justizbehörde zur Vollstreckung dieses EHB zu beteiligen. Eine solche Beteiligung ist nämlich nicht unerlässlich, um die Beachtung der Grundsätze der gegenseitigen Anerkennung und der loyalen Zusammenarbeit sicherzustellen, auf denen die Funktionsweise des Mechanismus des EHB beruht.

2. Europäische Ermittlungsanordnung in Strafsachen

Urteil vom 30. April 2024 (Große Kammer), M. N. (EncroChat) (C-670/22, [EU:C:2024:372](#))

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen – Richtlinie 2014/41/EU – Europäische Ermittlungsanordnung in Strafsachen – Erlangung von Beweismitteln, die sich bereits im Besitz der zuständigen Behörden des Vollstreckungsstaats befinden – Voraussetzungen für den Erlass – Dienst zur Verschlüsselung von Telekommunikation – EncroChat – Erforderlichkeit einer gerichtlichen Entscheidung – Verwertung von unter Verstoß gegen das Unionsrecht erlangten Beweismitteln“

Der mit einem Vorabentscheidungsersuchen des Landgerichts Berlin (Deutschland) befasste Gerichtshof (Große Kammer) äußert sich zu den Voraussetzungen für den Erlass einer Europäischen Ermittlungsanordnung in Strafsachen durch einen Staatsanwalt, wenn die Anordnungsbehörde eines Mitgliedstaats die Übermittlung von durch die Überwachung von Telekommunikationsverkehr gesammelten Daten, die sich bereits im Besitz eines anderen Mitgliedstaats befinden, erreichen möchte. Er erläutert ferner die Rechtsfolgen, die sich aus einem Verstoß gegen die einschlägigen Rechtsvorschriften der Union für die Verwendung dieser Daten ergeben.

Im Rahmen einer von den französischen Behörden geführten Untersuchung wurde festgestellt, dass Beschuldigte bei der Begehung von Straftaten überwiegend aus dem Bereich der Betäubungsmittelkriminalität Kryptohandys mit dem „EncroChat“-Dienst nutzten. Dieser Dienst ermöglichte über einen in Frankreich stationierten Server eine verschlüsselte Kommunikation, die mit herkömmlichen Ermittlungsmethoden nicht zu überwachen war.

Im Frühjahr 2020 wurde mit Genehmigung eines französischen Gerichts eine von einer französisch-niederländischen Ermittlungsgruppe entwickelte Trojaner-Software auf den genannten Server aufgespielt und von dort aus auf den Mobiltelefonen von Nutzern in 122 Ländern, darunter etwa 4 600 Nutzer in Deutschland, installiert.

Auf einer im März 2020 von Eurojust²²² organisierten Videokonferenz informierten die Vertreter der französischen und der niederländischen Behörden die Behörden der anderen Mitgliedstaaten über die von ihnen geplante Überwachungsmaßnahme, die auch Daten von Mobiltelefonen betraf, die sich außerhalb des französischen Hoheitsgebiets befanden. Die Vertreter des Bundeskriminalamts (Deutschland) (im Folgenden: BKA) und der Generalstaatsanwaltschaft Frankfurt am Main (Deutschland) (im Folgenden: Generalstaatsanwaltschaft Frankfurt) signalisierten ihr Interesse an den Daten der deutschen Nutzer.

Zwischen Juni 2020 und Juli 2021 erließ die Generalstaatsanwaltschaft Frankfurt im Rahmen eines Ermittlungsverfahrens gegen unbekannt Europäische Ermittlungsanordnungen, mit denen sie die französischen Behörden um die Genehmigung ersuchte, die von ihnen gesammelten Daten unbeschränkt in Strafverfahren verwenden zu können. Zur Begründung wurde ausgeführt, das BKA sei über Europol informiert worden, dass in Deutschland eine Vielzahl schwerster Straftaten unter Nutzung von Mobiltelefonen mit dem „EncroChat“-Dienst begangen würden; es bestehe der Verdacht, dass bisher nicht identifizierte Personen in Deutschland unter Nutzung verschlüsselter Kommunikation derartige Straftaten planen und begingen. Ein französisches Gericht genehmigte daraufhin die Übermittlung und Verwendung der gesammelten Daten deutscher Nutzer in Gerichtsverfahren.

In der Folge gab die Generalstaatsanwaltschaft Frankfurt die u. a. gegen M. N. geführten Ermittlungsverfahren an lokale Staatsanwaltschaften ab. In einem der Strafverfahren, das vor dem vorlegenden Gericht geführt wird, stellt sich dieses die Frage nach der Rechtmäßigkeit der Europäischen Ermittlungsanordnungen im Hinblick auf die Richtlinie 2014/41²²³ und nach den Rechtsfolgen eines etwaigen Verstoßes gegen das Unionsrecht für die Verwendung der gesammelten Daten in diesem Verfahren. Es hat daher beschlossen, dem Gerichtshof Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen.

Würdigung durch den Gerichtshof

Der Gerichtshof weist erstens darauf hin, dass der Begriff „Anordnungsbehörde“ im Sinne der Richtlinie 2014/41 nicht auf Richter beschränkt ist. Nach Art. 2 Buchst. c Ziff. i dieser Richtlinie zählt nämlich der Staatsanwalt zu den Behörden, die als „Anordnungsbehörde“ zu verstehen sind, unter der einzigen Voraussetzung, dass sie in der betreffenden Sache zuständig sind. Soweit also nach dem Recht des Anordnungsstaats bei einem rein innerstaatlichen Sachverhalt ein Staatsanwalt dafür zuständig ist, Ermittlungsmaßnahmen anzuordnen, die auf die Übermittlung von Beweismitteln gerichtet sind, die sich bereits im Besitz der zuständigen nationalen Behörden befinden, fällt dieser Staatsanwalt für die Zwecke des Erlasses einer Europäischen Ermittlungsanordnung, die auf die Übermittlung von Beweismitteln gerichtet ist, die sich bereits im Besitz der zuständigen Behörden des Vollstreckungsstaats befinden, unter den Begriff „Anordnungsbehörde“.

Zweitens ergibt sich aus Art. 6 Abs. 1 der Richtlinie 2014/41, dass eine Europäische Ermittlungsanordnung, die auf die Übermittlung von Beweismitteln wie den im Ausgangsverfahren in Rede stehenden gerichtet ist, die sich bereits im Besitz der zuständigen Behörden des Vollstreckungsstaats befinden, alle Voraussetzungen erfüllen muss, die gegebenenfalls nach dem Recht des Anordnungsstaats für die Übermittlung solcher Beweismittel bei einem rein innerstaatlichen Sachverhalt vorgesehen sind.

Auch wenn er eine Umgehung der im Recht des Anordnungsstaats vorgesehenen Regeln und Garantien verhindern soll, verlangt Art. 6 Abs. 1 Buchst. b der Richtlinie 2014/41 dagegen auch in einer Situation wie der des Ausgangsverfahrens, in der die betreffenden Daten von den zuständigen

²²² Agentur der Europäischen Union für justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen.

²²³ Richtlinie 2014/41/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 3. April 2014 über die Europäische Ermittlungsanordnung in Strafsachen (ABl. 2014, L 130, S. 1).

Behörden des Vollstreckungsstaats im Hoheitsgebiet des Anordnungsstaats und im Interesse dieses Staates erhoben wurden, nicht, dass der Erlass einer Europäischen Ermittlungsanordnung, die auf die Übermittlung von Beweismitteln gerichtet ist, die sich bereits im Besitz der zuständigen Behörden des Vollstreckungsstaats befinden, denselben materiell-rechtlichen Voraussetzungen unterliegt, wie sie im Anordnungsstaat für die Erhebung dieser Beweise gelten.

Außerdem ist die Anordnungsbehörde im Hinblick auf den Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung gerichtlicher Urteile und Entscheidungen, der dem System der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen, zu dem die Richtlinie 2014/41 gehört, zugrunde liegt, nicht befugt, die Ordnungsmäßigkeit des gesonderten Verfahrens zu überprüfen, mit dem der Vollstreckungsmitgliedstaat die bereits in seinem Besitz befindlichen Beweise, um deren Übermittlung die Anordnungsbehörde ersucht, erhoben hat.

Darüber hinaus stellt der Gerichtshof klar, dass zum einen Art. 6 Abs. 1 Buchst. a der Richtlinie 2014/41 nicht verlangt, dass der Erlass einer solchen Europäischen Ermittlungsanordnung zwingend vom Vorliegen eines auf konkrete Tatsachen gestützten Verdachts einer schweren Straftat gegen jede betroffene Person zum Zeitpunkt des Erlasses dieser Europäischen Ermittlungsanordnung abhängt, wenn sich ein solches Erfordernis nicht für die Übermittlung von Beweismitteln zwischen Staatsanwaltschaften innerhalb des Anordnungsstaats aus dem Recht dieses Staates ergibt. Zum anderen steht diese Bestimmung auch nicht dem Erlass einer Europäischen Ermittlungsanordnung entgegen, wenn die Integrität der gesammelten Daten wegen der Vertraulichkeit der technischen Grundlagen der Überwachungsmaßnahme in diesem Stadium nicht überprüft werden kann, sofern das Recht auf ein faires Verfahren im späteren Strafverfahren gewährleistet ist. Die Integrität der übermittelten Beweismittel kann nämlich grundsätzlich nur zu dem Zeitpunkt beurteilt werden, zu dem die zuständigen Behörden tatsächlich über die fraglichen Beweismittel verfügen.

Drittens stellt der Gerichtshof fest, dass eine Infiltration von Endgeräten zur Abschöpfung von Verkehrs-, Standort- und Kommunikationsdaten eines internetbasierten Kommunikationsdiensts eine „Überwachung des Telekommunikationsverkehrs“ im Sinne von Art. 31 Abs. 1 der Richtlinie 2014/41 darstellt, von der die Behörde zu unterrichten ist, die von dem Mitgliedstaat, in dessen Hoheitsgebiet sich die Zielperson der Überwachung befindet, zu diesem Zweck bestimmt wurde. Sollte der überwachende Mitgliedstaat nicht in der Lage sein, die zuständige Behörde des unterrichteten Mitgliedstaats zu ermitteln, so kann diese Unterrichtung an jede Behörde des unterrichteten Mitgliedstaats gerichtet werden, die der überwachende Mitgliedstaat für geeignet hält.

Nach Art. 31 Abs. 3 der Richtlinie 2014/41 hat die zuständige Behörde des unterrichteten Mitgliedstaats in dem Fall, dass die Überwachung in einem vergleichbaren innerstaatlichen Fall nicht genehmigt würde, die Möglichkeit, darauf hinzuweisen, dass die Überwachung nicht durchgeführt werden kann oder zu beenden ist oder sogar, dass das bereits gesammelte Material nicht oder nur unter den von ihm festzulegenden Bedingungen verwendet werden darf. Art. 31 der Richtlinie 2014/41 soll somit nicht nur die Achtung der Souveränität des unterrichteten Mitgliedstaats gewährleisten, sondern auch die Rechte der von einer solchen Maßnahme der Überwachung des Telekommunikationsverkehrs betroffenen Personen schützen.

Zuletzt hebt der Gerichtshof hervor, dass es grundsätzlich allein Sache des nationalen Rechts ist, die Vorschriften für die Zulässigkeit und die Würdigung der in unionsrechtswidriger Weise erlangten Informationen und Beweise im Rahmen eines Strafverfahrens festzulegen.

Art. 14 Abs. 7 der Richtlinie 2014/41 verpflichtet die Mitgliedstaaten allerdings dazu, unbeschadet der Anwendung der nationalen Verfahrensvorschriften sicherzustellen, dass in einem Strafverfahren im Anordnungsstaat bei der Bewertung der mittels einer Europäischen Ermittlungsanordnung erlangten Beweismittel die Verteidigungsrechte gewahrt und ein faires Verfahren gewährleistet werden. Folglich muss ein Gericht, wenn es der Auffassung ist, dass ein Beteiligter nicht in der Lage ist, sachgerecht zu einem solchen Beweismittel Stellung zu nehmen, das geeignet ist, die Würdigung der Tatsachen

maßgeblich zu beeinflussen, einen Verstoß gegen das Recht auf ein faires Verfahren feststellen und dieses Beweismittel unberücksichtigt lassen.

3. Verarbeitung personenbezogener Daten durch Europol

Urteil vom 5. März 2024 (Große Kammer), Kočner/Europol (C-755/21 P, [EU:C:2024:202](#))

„Rechtsmittel – Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Strafverfolgung – Verordnung (EU) 2016/794 – Art. 49 Abs. 3 und Art. 50 – Schutz personenbezogener Daten – Widerrechtliche Datenverarbeitung – In der Slowakei gegen den Rechtsmittelführer eingeleitetes Strafverfahren – Von der Agentur der Europäischen Union für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Strafverfolgung (Europol) für Ermittlungszwecke erstellte Expertise – Extraktion von Daten aus Mobiltelefonen und einem USB-Speichermedium des Rechtsmittelführers – Weitergabe dieser Daten – Immaterieller Schaden – Schadensersatzklage – Natur der außervertraglichen Haftung“

Der mit einem von Herrn Kočner gegen das Urteil des Gerichts in der Rechtssache Kočner/Europol²²⁴ eingelegten Rechtsmittel befasste Gerichtshof (Große Kammer) gibt diesem Rechtsmittel teilweise statt und erläutert die Natur der außervertraglichen Haftung der Agentur der Europäischen Union für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Strafverfolgung (im Folgenden: Europol) nach Art. 50 der Verordnung 2016/794²²⁵, ausgelegt im Licht von deren 57. Erwägungsgrund.

Im Rahmen von Ermittlungen der slowakischen Behörden nach der Ermordung eines Journalisten und seiner Verlobten in der Slowakei im Jahr 2018 unterstützte Europol diese Behörden auf Ersuchen der Národná kriminálna agentúra (Nationale Agentur zur Bekämpfung der Kriminalität, Slowakei, im Folgenden: NAKA). Insbesondere extrahierte sie die Daten, die auf zwei Mobiltelefonen, die dem Rechtsmittelführer gehört haben sollen, gespeichert waren. Am 23. Oktober 2018 übergab sie der NAKA eine Festplatte, die die verschlüsselten Daten enthielt, sowie das Passwort, mit dem diese Daten geschützt waren. Zudem übermittelte sie der NAKA am 13. Januar 2019 einen Bericht (im Folgenden: Europol-Bericht), in dem es u. a. hieß, dass der Name des Rechtsmittelführers unmittelbar mit den sogenannten „Mafia-Listen“ in Zusammenhang stehe.

Am 1. April 2019 sollen die slowakischen Strafverfolgungsbehörden von diesen Informationen im Rahmen eines Strafverfahrens gegen den Rechtsmittelführer Gebrauch gemacht haben. In den Jahren 2019 und 2020 soll in verschiedenen Presseartikeln und auf Websites über eine sehr große Menge von u. a. aus den in Rede stehenden Mobiltelefonen stammenden Informationen über den Rechtsmittelführer berichtet worden sein. Insbesondere sollen auf einer Website und in der slowakischen Presse Transkriptionen der Kommunikation intimen Charakters, die zwischen dem Rechtsmittelführer und einer Freundin über einen verschlüsselten Messenger-Dienst erfolgt und in diesen Telefonen gespeichert gewesen sein soll, veröffentlicht worden sein.

Der Rechtsmittelführer legte zunächst Beschwerde bei Europol ein und erhob dann vor dem Gericht eine auf die Art. 268 und 340 AEUV sowie auf Art. 50 Abs. 1 der Europol-Verordnung – die eine Regelung einer Haftung für die fehlerhafte Verarbeitung personenbezogener Daten vorsieht²²⁶ –

²²⁴ Urteil vom 29. September 2021, Kočner/Europol (T-528/20, [EU:T:2021:631](#), im Folgenden; angefochtenes Urteil).

²²⁵ Verordnung (EU) 2016/794 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Mai 2016 über die Agentur der Europäischen Union für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Strafverfolgung (Europol) und zur Ersetzung und Aufhebung der Beschlüsse 2009/371/JI, 2009/934/JI, 2009/935/JI, 2009/936/JI und 2009/968/JI des Rates (ABl. 2016, L 135, S. 53, im Folgenden: Europol-Verordnung).

²²⁶ Art. 50 Abs. 1 der Europol-Verordnung.

gestützte Schadensersatzklage. Diese Klage war auf Ersatz des immateriellen Schadens gerichtet, der dem Rechtsmittelführer aufgrund des Vorgehens von Europol entstanden sein soll. Nachdem das Gericht die Klage abgewiesen hatte, hat der Rechtsmittelführer gegen das angefochtene Urteil ein Rechtsmittel eingelegt. Das Rechtsmittel richtete sich gegen die Zurückweisung zum einen des ersten Klageantrags, der auf Ersatz des immateriellen Schadens gerichtet war, der dem Rechtsmittelführer durch die Weitergabe personenbezogener Daten aus den in Rede stehenden Mobiltelefonen an die Öffentlichkeit entstanden sein soll, und zum anderen des zweiten Klageantrags, der auf Ersatz des immateriellen Schadens gerichtet war, der dem Rechtsmittelführer durch die Aufnahme seines Namens in die „Mafia-Listen“ entstanden sein soll.

Würdigung durch den Gerichtshof

Der Gerichtshof prüft in einem ersten Schritt die gegen das angefochtene Urteil vorgebrachten Rechtsmittelgründe.

Was den Schaden anbelangt, der aus der Weitergabe personenbezogener Daten aus den in Rede stehenden Mobiltelefonen an die Öffentlichkeit entstanden sein soll, erläutert er die Natur der durch Art. 50 Abs. 1 der Europol-Verordnung festgelegten Haftungsregelung.

Als Erstes stellt der Gerichtshof fest, dass sich aus der Analyse des Wortlauts dieser Bestimmung und des mit dieser Verordnung verfolgten Ziels ergibt, dass diese Verordnung, ausgelegt im Licht ihrer Präambel²²⁷, entsprechend dem Willen des Unionsgesetzgebers, die geschädigte natürliche Person zu begünstigen, eine Regelung der gesamtschuldnerischen Haftung Euopols und des betreffenden Mitgliedstaats schafft. Diese Auslegung wird durch den Zusammenhang bestätigt, in den sich diese Bestimmung einfügt. Mit Art. 50 der Europol-Verordnung soll nämlich eine besondere Regelung der außervertraglichen Haftung für widerrechtliche Datenverarbeitungsvorgänge eingeführt werden, die von der in Art. 49 dieser Verordnung vorgesehenen allgemeinen Haftungsregelung abweicht.

Der Gerichtshof schließt daraus, dass Art. 50 der Europol-Verordnung eine Regelung der gesamtschuldnerischen Haftung Euopols und des Mitgliedstaats einführt, in dem der auf einer widerrechtlichen Datenverarbeitung beruhende Schaden eingetreten ist.

Was als Zweites die Voraussetzungen für die Haftung nach Art. 50 der Europol-Verordnung anbelangt, weist der Gerichtshof darauf hin, dass diese Haftung nach der Regelung der außervertraglichen Haftung der Union in Art. 340 AEUV, auf die dieser Art. 50 verweist, vom Vorliegen einer Reihe von Voraussetzungen abhängt.

Insoweit weist der Gerichtshof darauf hin, dass im spezifischen Kontext der Europol-Verordnung aus dem Wortlaut von Art. 50 Abs. 1 dieser Verordnung hervorgeht, dass die natürliche Person, die ihr Recht auf Schadensersatz geltend machen möchte, nur nachweisen muss, dass im Rahmen einer Zusammenarbeit, an der Europol und ein Mitgliedstaat nach dieser Verordnung beteiligt waren, eine widerrechtliche Datenverarbeitung erfolgt ist.

Diese wörtliche Auslegung wird bestätigt durch das mit Art. 50 der Europol-Verordnung verfolgte Ziel, das nach der Präambel dieser Verordnung darin besteht, den Schwierigkeiten zu begegnen, denen die betroffene natürliche Person bezüglich der Feststellung ausgesetzt sein kann, ob der infolge einer unrechtmäßigen Datenverarbeitung im Rahmen einer solchen Zusammenarbeit erlittene Schaden aus einer Maßnahme Euopols oder aber des betreffenden Mitgliedstaats resultiert. Soll diesem Art. 50, ausgelegt im Licht der Präambel der Europol-Verordnung, nicht seine praktische Wirksamkeit genommen werden, kann von dieser Person aber nicht verlangt werden, dass sie nachweist, wem – Europol oder dem betreffenden Mitgliedstaat – dieser Schaden zuzurechnen ist, oder dass sie diese beiden Stellen auf vollständigen Ersatz für ihren Schaden verklagt.

²²⁷ 57. Erwägungsgrund.

Der Gerichtshof weist ferner darauf hin, dass der Unionsgesetzgeber für den Ersatz der Schäden, die durch eine widerrechtliche Datenverarbeitung im Rahmen einer unter die Europol-Verordnung fallenden Zusammenarbeit entstanden sind, einen zweistufigen Haftungsmechanismus vorgesehen hat, um gerade diesen Beweisschwierigkeiten Rechnung zu tragen. Dieser Mechanismus befreit zum einen im Stadium der ersten Stufe die betroffene natürliche Person von der Bürde, die Identität der Stelle nachzuweisen, deren Verhalten dem behaupteten Schaden zugrunde liegt, und sieht zum anderen auf einer zweiten Stufe vor, dass nach Entschädigung dieser Person über die Frage, wer „letztlich“ für den Schadensersatz „zuständig ist“, gegebenenfalls im Rahmen eines Verfahrens entschieden werden muss, an dem nur Europol und der betreffende Mitgliedstaat vor dem Verwaltungsrat von Europol beteiligt sind.

Der Gerichtshof leitet daraus ab, dass die Europol-Verordnung der betroffenen natürlichen Person nicht die Bürde auferlegt, zu ermitteln, welche der an einer Zusammenarbeit zwischen Europol und einem Mitgliedstaat beteiligten Stellen die Handlung vorgenommen hat, die eine widerrechtliche Datenverarbeitung begründet. Für die gesamtschuldnerische Haftung Europols bzw. des betreffenden Mitgliedstaats genügt es somit, dass diese Person nachweist, dass eine widerrechtliche Datenverarbeitung vorgenommen wurde, durch die ihr ein Schaden entstanden ist.

Der beklagten Stelle steht es jedoch frei, mit allen rechtlichen Mitteln nachzuweisen, dass es ausgeschlossen ist, dass der geltend gemachte Schaden mit einer angeblichen, im Rahmen einer solchen Zusammenarbeit erfolgten widerrechtlichen Datenverarbeitung in Zusammenhang steht, beispielsweise, weil dieser Schaden zeitlich vor der Verarbeitung liegt.

Der Gerichtshof schließt daraus, dass das Gericht einen Rechtsfehler begangen hat, indem es zu Unrecht angenommen hat, dass Art. 50 Abs. 1 der Europol-Verordnung, ausgelegt im Licht von deren Präambel, die betroffene natürliche Person nicht davon entbinde, nachzuweisen, welcher der beiden beteiligten Stellen die widerrechtliche Datenverarbeitung zuzurechnen ist. Folglich hebt er das angefochtene Urteil auf, soweit das Gericht den ersten Klageantrag zurückgewiesen hat.

Was den immateriellen Schaden anbelangt, auf den sich der zweite Klageantrag bezieht und der durch die Aufnahme des Namens des Rechtsmittelführers in die „Mafia-Listen“ entstanden sein soll, stellt der Gerichtshof fest, dass aus dem angefochtenen Urteil hervorgeht, dass der Europol-Bericht zeitlich nach dem vom Rechtsmittelführer im Rahmen des zweiten Klageantrags geltend gemachten schädigenden Ereignis erstellt wurde und bereits aus diesem Grund nichts damit zu tun hat. Der Rechtsmittelführer hat nicht dargetan, dass bei den Feststellungen, auf denen das angefochtene Urteil insoweit beruht, Beweismittel verfälscht wurden oder ein Rechtsfehler begangen wurde. Nach Ansicht des Gerichtshofs ist es folglich ausgeschlossen, dass der Schaden, den der Rechtsmittelführer im Rahmen seines zweiten Klagegrundes geltend macht, mit einer etwaigen widerrechtlichen Datenverarbeitung im Rahmen der Zusammenarbeit zwischen Europol und den slowakischen Behörden in Zusammenhang stehen kann.

Der Gerichtshof stellt daher fest, dass ungeachtet des Fehlers, den das Gericht begangen hat, indem es im Kontext der Europol-Verordnung eine gesamtschuldnerische Haftung von Europol bereits im Grundsatz ausgeschlossen hat, die Voraussetzung, dass der Kläger das Vorliegen einer widerrechtlichen Datenverarbeitung, durch die ihm ein Schaden entstanden ist, nachweisen muss, im vorliegenden Fall nicht erfüllt ist, so dass die Haftung von Europol jedenfalls nicht diesem zweiten Klageantrag entsprechend eintreten kann. Folglich weist er den gegen die Zurückweisung dieses Klageantrags gerichteten Rechtsmittelgrund als ins Leere gehend zurück.

In einem zweiten Schritt entscheidet der Gerichtshof in Anbetracht der teilweisen Aufhebung des angefochtenen Urteils und nach der Feststellung, dass die Sache entscheidungsreif ist, den Rechtsstreit, mit dem das Gericht befasst war, endgültig und prüft insoweit, ob die Voraussetzungen für eine außervertragliche Haftung der Union nach Art. 50 der Europol-Verordnung im vorliegenden Fall erfüllt sind.

Was die Voraussetzung eines Verstoßes gegen eine Unionsrechtsnorm anbelangt, die bezweckt, dem Einzelnen Rechte zu verleihen, stellt der Gerichtshof fest, dass die Europol-Verordnung Europol und den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten, die zur Strafverfolgung zusammenarbeiten sollen, eine Verpflichtung zum Schutz des Einzelnen vor einer rechtswidrigen Verarbeitung der ihn betreffenden personenbezogenen Daten auferlegt²²⁸.

Aus der Zusammenschau einer Reihe von Bestimmungen der Europol-Verordnung leitet der Gerichtshof ab, dass jede Weitergabe personenbezogener Daten, die Gegenstand einer Verarbeitung im Rahmen einer Zusammenarbeit zwischen Europol und den zuständigen nationalen Behörden sind, an Personen, die nicht befugt sind, davon Kenntnis zu nehmen, einen Verstoß gegen eine Unionsrechtsnorm darstellt, die bezweckt, dem Einzelnen Rechte zu verleihen. Dies ist vorliegend bei der unbefugten Weitergabe personenbezogener Daten aus Gesprächen intimen Charakters des Rechtsmittelführers der Fall.

Bezüglich des Erfordernisses eines hinreichend qualifizierten Verstoßes gegen eine Unionsrechtsnorm weist der Gerichtshof darauf hin, dass das insoweit entscheidende Kriterium in einer offenkundigen und erheblichen Verletzung der Grenzen des Ermessens besteht, das die Norm, gegen die verstoßen wurde, eröffnet. Darüber hinaus erfordert die vorzunehmende Beurteilung die Berücksichtigung des Bereichs, der Umstände und des Kontexts, in dem die betreffende Verpflichtung der betreffenden Behörde obliegt. Außerdem sind insbesondere das Maß an Klarheit und Genauigkeit der verletzten Vorschrift sowie der Umfang des Ermessensspielraums, den diese Vorschrift der betreffenden Behörde belässt, die Komplexität des zu regelnden Sachverhalts und die Schwierigkeiten bei der Anwendung oder Auslegung der Vorschriften zu berücksichtigen.

Der Gerichtshof stellt fest, dass im vorliegenden Fall ein solcher hinreichend qualifizierter Verstoß vorliegt. Zum einen lassen nämlich die Bestimmungen der Europol-Verordnung den Stellen, die an einer Zusammenarbeit zwischen Europol und einem Mitgliedstaat nach dieser Verordnung beteiligt sind, keinen Ermessensspielraum hinsichtlich der Notwendigkeit, die betroffenen Personen vor einer widerrechtlichen Verarbeitung ihrer personenbezogenen Daten zu schützen. Zum anderen fügt sich diese Verpflichtung in den sensiblen Kontext einer Zusammenarbeit zur Strafverfolgung ein, in dem solche Daten ohne jegliche Beteiligung der betroffenen Personen verarbeitet werden, meist ohne deren Wissen, und somit ohne dass sie in irgendeiner Weise eingreifen könnten, um einer etwaigen widerrechtlichen Verarbeitung ihrer Daten vorzubeugen.

Bezüglich der Voraussetzungen betreffend das tatsächliche Vorliegen des Schadens und den Kausalzusammenhang weist der Gerichtshof darauf hin, dass die außervertragliche Haftung der Union nur eintreten kann, wenn dem Kläger ein tatsächlicher und sicherer Schaden entstanden ist und der Schaden mit hinreichender Unmittelbarkeit auf den behaupteten Verstoß gegen eine Unionsrechtsnorm zurückgeht. Im vorliegenden Fall wurden durch die Weitergabe von Daten betreffend intime Gespräche zwischen dem Rechtsmittelführer und seiner Freundin an Unbefugte das Recht des Rechtsmittelführers auf Achtung seines Privat- und Familienlebens sowie seiner Kommunikation verletzt und seine Ehre und sein Ansehen beeinträchtigt, wodurch ihm ein immaterieller Schaden entstanden ist.

Unter diesen Umständen hebt der Gerichtshof das angefochtene Urteil teilweise auf und verurteilt Europol, an den Rechtsmittelführer 2 000 Euro als Ersatz des diesem entstandenen immateriellen Schadens zu zahlen.

²²⁸ Art. 2 Buchst. h, i und k in Verbindung mit Art. 28 Abs. 1 Buchst. a und f, Art. 38 Abs. 4 und Art. 50 Abs. 1 der Europol-Verordnung.

XI. Justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen

1. Verordnung Nr. 2201/2003 über die Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Ehesachen und in Verfahren betreffend die elterliche Verantwortung

Urteil vom 20. Juni 2024, Greislzel (C-35/23, [EU:C:2024:532](#))

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen – Elterliche Verantwortung – Verordnung (EG) Nr. 2201/2003 – Art. 10 und 11 – Zuständigkeit im Fall des widerrechtlichen Verbringens eines Kindes – Gewöhnlicher Aufenthalt des Kindes in einem Mitgliedstaat vor dem widerrechtlichen Verbringen – Rückgabeverfahren zwischen einem Drittstaat und einem Mitgliedstaat – Begriff ‚Antrag auf Rückgabe‘ – Haager Übereinkommen vom 25. Oktober 1980 über die zivilrechtlichen Aspekte internationaler Kindesentführung“

Auf ein Vorabentscheidungsersuchen des Oberlandesgerichts Frankfurt am Main (Deutschland) hin konkretisiert der Gerichtshof den Anwendungsbereich bestimmter Verfahrensvorschriften, die gemäß der Verordnung Nr. 2201/2003²²⁹ bei einer internationalen Kindesentführung in Verbindung mit einem Drittstaat Anwendung finden.

L wurde 2014 in der Schweiz geboren und besitzt die deutsche und die polnische Staatsangehörigkeit. Ihr Vater wohnt seit Juni 2013 berufsbedingt in der Schweiz, während ihre Mutter mit L von Januar 2015 bis April 2016 in Deutschland lebte, wo sie der Vater regelmäßig besuchte. Im April 2016 verzogen die Mutter und L nach Polen, wo sie der Vater zunächst besuchte. Ab April 2017 verweigerte die Mutter dem Vater die Ausübung seines Umgangsrechts. Sie meldete L ohne die Zustimmung des Vaters in einem Kindergarten in Polen an und teilte ihm mit, dass sie mit der Tochter in Polen bleibe.

Im Juli 2017 stellte der Vater über die Schweizer Zentrale Behörde²³⁰ nach dem Haager Übereinkommen von 1980²³¹ einen Antrag auf Rückgabe des Kindes in die Schweiz. Ein polnisches Gericht wies den Antrag mit der Begründung zurück, der Vater habe eine zeitlich unbestimmte Zustimmung zum Umzug der Mutter und von L nach Polen erteilt. Die gegen diese Entscheidung gerichtete Berufung des Vaters wurde zurückgewiesen.

Ogleich er einen in Deutschland gestellten zweiten Antrag auf Rückgabe nicht weiterverfolgt hatte, beantragte der Vater im Juli 2018 bei einem deutschen Gericht die alleinige elterliche Sorge für das Kind, das Aufenthaltsbestimmungsrecht sowie die Rückgabe des Kindes zu ihm in die Schweiz. Das angerufene Gericht wies diesen Antrag wegen fehlender internationaler Zuständigkeit zurück. Der Vater legte gegen diesen Beschluss Beschwerde zum vorlegenden Gericht ein, mit der er geltend machte, die internationale Zuständigkeit der deutschen Gerichte ergebe sich aus den Art. 10 und 11 der Verordnung Nr. 2201/2003.

Das vorlegende Gericht wirft die Frage auf, inwieweit diese Bestimmungen anwendbar sind, da der Vater über die Zentrale Behörde der Schweiz – eines durch die Verordnung Nr. 2201/2003 nicht gebundenen Drittstaats – erfolglos ein Verfahren auf Rückgabe des Kindes nach dem Haager

²²⁹ Verordnung (EG) Nr. 2201/2003 des Rates vom 27. November 2003 über die Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Ehesachen und in Verfahren betreffend die elterliche Verantwortung und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1347/2000 (ABl. 2003, L 338, S. 1).

²³⁰ Bundesamt der Justiz in Bern (Schweiz).

²³¹ Übereinkommen über die zivilrechtlichen Aspekte internationaler Kindesentführung, geschlossen am 25. Oktober 1980 in Den Haag (im Folgenden: Haager Übereinkommen von 1980).

Übereinkommen von 1980 eingeleitet hat. Es hat daher beschlossen, ein Vorabentscheidungsersuchen an den Gerichtshof zu richten.

Würdigung durch den Gerichtshof

Als Erstes macht der Gerichtshof Ausführungen zum Anwendungsbereich der besonderen Zuständigkeitsregelung im Bereich der elterlichen Verantwortung in Art. 10 der Verordnung Nr. 2201/2003. Nach diesem Artikel bleibt die internationale Zuständigkeit der Gerichte des Mitgliedstaats, in dem das Kind unmittelbar vor seinem widerrechtlichen Verbringen oder Zurückhalten seinen gewöhnlichen Aufenthalt hatte, grundsätzlich und unter bestimmten Voraussetzungen bestehen.

Zum „widerrechtliche[n] Verbringen oder Zurückhalten eines Kindes“, auf dem Art. 10 der Verordnung Nr. 2201/2003 aufbaut, weist der Gerichtshof zunächst darauf hin, dass die Definition dieses Begriffs²³² nicht von der – notwendigerweise späteren und potenziellen – Einleitung durch den Sorgeberechtigten eines auf das Haager Übereinkommen von 1980 gestützten Verfahrens auf Rückgabe des Kindes abhängt.

Weiterhin wird in Art. 10 Buchst. b Ziff. i der Verordnung Nr. 2201/2003 – wonach die Gerichte des ehemaligen gewöhnlichen Aufenthalts des Kindes grundsätzlich nicht mehr zuständig sind, wenn innerhalb eines Jahres in dem Mitgliedstaat, in den das Kind widerrechtlich verbracht wurde oder in dem es widerrechtlich zurückgehalten wird, kein Antrag auf Rückgabe gestellt wurde – weder ausgeführt, dass ein Antrag auf Rückgabe nach dem Haager Übereinkommen von 1980 gestellt werden muss, noch wird eine Stellung des Antrags über die Zentrale Behörde eines Drittstaats ausgeschlossen. Zum einen haben die Bestimmungen des Haager Übereinkommens von 1980 nämlich gemäß Art. 60 der Verordnung Nr. 2201/2003 gegenüber den Bestimmungen der Verordnung in den durch diese Verordnung geregelten Bereichen keinen Vorrang. Zum anderen besteht keine Verpflichtung, sich auf die Bestimmungen dieses Übereinkommens zu berufen, um die Rückgabe eines Kindes zu beantragen, da ein Rückführungsverfahren auf andere vertragliche, insbesondere bilaterale, Regelungen oder Bestimmungen gestützt werden kann.

Schließlich kann mangels einer Regelung in der Verordnung Nr. 2201/2003 nicht davon ausgegangen werden, dass die Anwendung von Art. 10 der Verordnung von der Anwendung von Verfahrensvorschriften wie den in Art. 11 Abs. 6 und 7 der Verordnung²³³ bezeichneten abhinge, deren wesentliches Ziel darin besteht, die Übermittlung und die Mitteilung von Informationen zu regeln²³⁴.

Als Zweites weist der Gerichtshof u. a. in Ansehung der Ziele der Verordnung Nr. 2201/2003 darauf hin, dass weder ein Antrag auf Rückgabe des Kindes in einen anderen Staat als den Mitgliedstaat, in dem das Kind unmittelbar vor seinem widerrechtlichen Verbringen oder Zurückhalten seinen gewöhnlichen Aufenthalt hatte, noch ein vor den Gerichten dieses Mitgliedstaats gestellter Antrag auf das Sorgerecht für das Kind unter den Begriff „Antrag auf Rückgabe“ im Sinne von Art. 10 Buchst. b Ziff. i der Verordnung Nr. 2201/2003 fällt.

Abschließend stellt der Gerichtshof klar, dass sich aus dem Wortlaut von Art. 11 der Verordnung Nr. 2201/2003 eindeutig ergibt, dass diese Bestimmung in Verbindung mit dem Haager

²³² Vgl. Art. 2 Nr. 11 der Verordnung Nr. 2201/2003.

²³³ Art. 11 der Verordnung vervollständigt die Durchführung eines Verfahrens zur Rückgabe eines Kindes nach dem Haager Übereinkommen von 1980.

²³⁴ Es handelt sich um Informationen über eine nach Art. 13 des Haager Übereinkommens von 1980 ergangene Entscheidung über die Verweigerung der Rückgabe eines Kindes, die an das zuständige Gericht des Mitgliedstaats zu übermitteln sind, in dem das Kind unmittelbar vor seinem widerrechtlichen Verbringen oder Zurückhalten seinen gewöhnlichen Aufenthalt hatte.

Übereinkommen von 1980 nur zwischen Mitgliedstaaten anwendbar ist. Folglich finden die in Art. 11 Abs. 6 und 7 der Verordnung vorgesehenen Informations- und Mitteilungspflichten sowie die Vollstreckbarkeit der Entscheidung nach Art. 11 Abs. 8 der Verordnung im Rahmen eines Rückgabeverfahrens, das nach diesem Übereinkommen zwischen einem Drittstaat und einem Mitgliedstaat durchgeführt wurde, in dem sich das Kind nach einem widerrechtlichen Verbringen oder Zurückhalten befindet, keine Anwendung.

2. Verordnung Nr. 44/2001 über die gerichtliche Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen

Urteil vom 4. Oktober 2024 (Große Kammer), Real Madrid Club de Fútbol (C-633/22, [EU:C:2024:843](#))

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts – Justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen – Gerichtliche Zuständigkeit und Vollstreckung von Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen – Verordnung (EG) Nr. 44/2001 – Art. 34 und 45 – Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen – Aufhebung einer Vollstreckbarerklärung von Entscheidungen – Versagensgründe – Öffentliche Ordnung (ordre public) des Vollstreckungsmitgliedstaats – Verurteilung einer Zeitung und eines ihrer Journalisten wegen Schädigung des Rufs eines Sportvereins – Schadensersatz – Art. 11 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union – Pressefreiheit“

Auf ein Vorabentscheidungsersuchen der Cour de Cassation (Kassationsgerichtshof, Frankreich) hin äußert sich der Gerichtshof (Große Kammer) zur Anwendung der Ordre-public-Klausel, um die Vollstreckung einer Entscheidung eines Gerichts eines Mitgliedstaats abzulehnen, die gegen die Pressefreiheit verstößt.

Im Dezember 2006 veröffentlichte die Zeitung *Le Monde* einen Artikel, den EE, ein bei dieser Zeitung angestellter Journalist, verfasst hatte und in dem behauptet wurde, dass Real Madrid Club de Fútbol (im Folgenden: Real Madrid) und der Fútbol Club Barcelona die Dienste einer Person in Anspruch genommen hätten, die der Drahtzieher eines Dopingnetzwerks im Bereich des Radsports gewesen sei. Diese Veröffentlichung wurde von zahlreichen, insbesondere von spanischen, Medien aufgegriffen. Ebenfalls im Dezember 2006 veröffentlichte die Zeitung *Le Monde* kommentarlos die ihr von Real Madrid übersandte schriftliche Gegendarstellung.

Im Mai 2007 reichten Real Madrid und AE, ein Mitglied von dessen medizinischem Team, bei einem spanischen Gericht erster Instanz eine auf die Verletzung ihrer Ehre gestützte Haftungsklage gegen die Société éditrice du Monde und EE ein. Dieses Gericht verurteilte die Beklagten zum einen zu einer Zahlung von 300 000 Euro an Real Madrid und von 30 000 Euro an AE als Entschädigung für den erlittenen immateriellen Schaden, zum anderen ordnete es die Veröffentlichung dieses Urteils in der Zeitung *Le Monde* und in einer spanischen Zeitung an. Dieses Urteil wurde in zweiter Instanz bestätigt, und das gegen dieses Urteil eingelegte Rechtsmittel wurde vom Tribunal Supremo (Oberster Gerichtshof, Spanien) zurückgewiesen.

2014 ordnete das spanische Gericht erster Instanz mit zwei Beschlüssen die Vollstreckung dieses Urteils des Obersten Gerichtshofs sowie außer der Zahlung der beiden Hauptforderungen die Zahlung des Betrags von 90 000 Euro an Zinsen und Kosten durch die Société éditrice du Monde und EE an Real Madrid an.

Das Urteil und die Beschlüsse wurden vom Tribunal de grande instance de Paris (Regionalgericht Paris, Frankreich) in Frankreich für vollstreckbar erklärt. Die Cour d'appel de Paris (Berufungsgericht

Paris, Frankreich) hob diese Erklärungen jedoch mit der Begründung auf, dass die Vollstreckung der Urteile in nicht hinnehmbarer Weise gegen den französischen internationalen Ordre public verstoße, als sie die Freiheit der Meinungsäußerung beeinträchtige.

Die Cour de Cassation (Kassationsgerichtshof), bei der Real Madrid und AE ein Rechtsmittel eingelegt haben, möchte wissen, unter welchen Bedingungen die Vollstreckung eines Urteils, mit dem – wie im vorliegenden Fall – eine Gesellschaft, die eine Zeitung herausgibt, und einer ihrer Journalisten zur Zahlung von Schadensersatz eines immateriellen Schadens verurteilt werden, gemäß der Brüssel-I-Verordnung²³⁵ mit der Begründung zu versagen ist, dass diese Vollstreckung eine offensichtliche Verletzung der in Art. 11 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden: Charta) verankerten Pressefreiheit darstellt.

Würdigung durch den Gerichtshof

Einleitend weist der Gerichtshof darauf hin, dass die Anwendung der Ordre-public-Klausel von Art. 34 Nr. 1 der Brüssel-I-Verordnung Ausnahmecharakter hat und nur dann in Betracht kommt, wenn die Anerkennung oder Vollstreckung der ausländischen Entscheidung insofern in nicht hinnehmbarer Weise gegen die Rechtsordnung des Vollstreckungsmitgliedstaats verstoßen würde, als sie gegen einen wesentlichen Rechtsgrundsatz des innerstaatlichen Rechts dieses Mitgliedstaats oder des Unionsrechts verstieße. Insoweit hat das nationale Gericht den Schutz der durch die nationale Rechtsordnung verliehenen Rechte und der durch die Unionsrechtsordnung verliehenen Rechte mit gleicher Effizienz zu gewährleisten.

Dies gilt insbesondere für die in der Charta verankerten Grundrechte, die ein nationales Gericht beachten muss, wenn es die Brüssel-I-Verordnung anwendet und damit das Unionsrecht umsetzt²³⁶. Angesichts der fundamentalen Bedeutung des Grundsatzes des gegenseitigen Vertrauens können die Mitgliedstaaten bei dieser Umsetzung jedoch – von Ausnahmefällen abgesehen – verpflichtet sein, die Beachtung der Grundrechte durch die übrigen Mitgliedstaaten zu unterstellen. Nur wenn die Vollstreckung einer Entscheidung im Vollstreckungsmitgliedstaat eine offensichtliche Verletzung eines in der Charta verankerten Grundrechts zur Folge hätte, muss die Vollstreckung dieser Entscheidung versagt oder gegebenenfalls die Vollstreckbarerklärung aufgehoben werden.

Insbesondere in Bezug auf die Meinungsfreiheit stellt der Gerichtshof klar, dass diese eine der wesentlichen Grundlagen einer demokratischen und pluralistischen Gesellschaft darstellt und zu den Werten gehört, auf die sich die Union gemäß Art. 2 EUV gründet. Eingriffe in das Recht auf freie Meinungsäußerung, wie diejenigen, die Journalisten, Herausgeber und Presseorgane betreffen, müssen daher auf das absolut Notwendige beschränkt werden.

Desgleichen geht aus der ständigen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte hervor, dass die EMRK²³⁷ kaum Raum für Einschränkungen der Meinungsfreiheit insbesondere im Bereich der Fragen von allgemeinem Interesse²³⁸, zu denen auch Fragen zum Berufssport gehören, lässt. In diesem Zusammenhang muss dem Interesse der demokratischen Gesellschaft an der Sicherung und Aufrechterhaltung der Pressefreiheit großes Gewicht beigemessen werden, wenn es darum geht, zu bestimmen, ob der fragliche Eingriff in einem angemessenen Verhältnis zu dem verfolgten legitimen Ziel steht. Somit muss jede Entscheidung, die Schadensersatz

²³⁵ Verordnung (EU) Nr. 44/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Dezember 2000 über die gerichtliche Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen (ABl. 2001, L 12, S. 1) (im Folgenden: Brüssel-I-Verordnung).

²³⁶ Im Sinne von Art. 51 Abs. 1 der Charta.

²³⁷ Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten, am 4. November 1950 in Rom unterzeichnet (im Folgenden: EMRK).

²³⁸ Vgl. Art. 10 Abs. 2 EMRK.

für eine Rufschädigung zuspricht, ein vernünftiges Verhältnis zwischen dem zugesprochenen Betrag und der fraglichen Schädigung wahren.

Insoweit ist zwischen der Verurteilung zugunsten einer juristischen Person und jener zugunsten einer natürlichen Person zu unterscheiden, da sich eine Rufschädigung bei einer natürlichen Person auf deren Würde auswirken kann, während der Ruf einer juristischen Person keine derartige immaterielle Dimension hat. Zur Verhältnismäßigkeit einer Sanktion ist anzumerken, dass mit jeder unangemessenen Einschränkung der Meinungsfreiheit das Risiko verbunden ist, dass die Berichterstattung über ähnliche Themen in den Medien künftig behindert oder gelähmt wird. Insbesondere ist nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte größte Vorsicht geboten, wenn die vorgenommenen Maßnahmen oder verhängten Sanktionen geeignet sind, die Presse davon abzuhalten, sich an der Erörterung von Fragen von legitimem allgemeinen Interesse zu beteiligen, und somit eine abschreckende Wirkung für die Wahrnehmung der Pressefreiheit in Bezug auf solche Fragen haben können.

Auf der Grundlage dieser Erwägungen kommt der Gerichtshof zu dem Ergebnis, dass die Vollstreckung eines Urteils versagt werden muss, mit dem eine Gesellschaft, die eine Zeitung herausgibt, und einer ihrer Journalisten zur Zahlung von Schadensersatz für den immateriellen Schaden verurteilt werden, den ein Sportverein und eines der Mitglieder seines Ärzteteams aufgrund einer Schädigung ihres Rufs erlitten haben, wenn diese Vollstreckung eine offenkundige Verletzung der in Art. 11 der Charta verankerten Rechte und Freiheiten zur Folge hätte. Ein solcher offensichtlicher Verstoß betrifft nämlich die öffentliche Ordnung (*ordre public*) des Vollstreckungsmitgliedstaats und ist daher als Vollstreckungsversagungsgrund im Sinne von Art. 34 Nr. 1 der Brüssel-I-Verordnung in Verbindung mit deren Art. 45 anzusehen²³⁹.

Das vorliegende Gericht hat unter Berücksichtigung aller Umstände des Einzelfalls, zu denen nicht nur die Mittel der verurteilten Personen, sondern auch die Schwere ihres Fehlverhaltens und das Ausmaß des Schadens gehören, wie sie in den im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Entscheidungen festgestellt worden sind, zu beurteilen, ob die Vollstreckung dieser Entscheidungen zu solch einer offensichtlichen Verletzung führen würde. Hierfür hat das Gericht zu prüfen, ob der in den genannten Entscheidungen zuerkannte Schadensersatz sich gegenüber der in Rede stehenden Rufschädigung als offensichtlich unverhältnismäßig erweist und somit die Gefahr besteht, dass er im Vollstreckungsmitgliedstaat eine abschreckende Wirkung auf die künftige Berichterstattung über ähnliche Fragen in den Medien oder noch allgemeiner auf die Wahrnehmung der in Art. 11 der Charta verankerten Pressefreiheit hat.

Bei dieser Überprüfung kann das Gericht die im Vollstreckungsmitgliedstaat für eine vergleichbare Schädigung zugesprochenen Beträge berücksichtigen. Eine mögliche Divergenz zwischen diesen Beträgen und der Höhe des in den im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Entscheidungen zugesprochenen Schadensersatzes reicht für sich genommen aber nicht aus, um automatisch und ohne weitere Nachprüfungen davon auszugehen, dass dieser Schadensersatz im Hinblick auf die fragliche Rufschädigung offensichtlich unverhältnismäßig wäre. Zudem kann diese Prüfung keine Überprüfung der von den Gerichten des Ursprungsmitgliedstaats in der Sache vorgenommenen Beurteilungen beinhalten, die nach Art. 36 und Art. 45 Abs. 2 der Brüssel-I-Verordnung ausdrücklich untersagt ist. Schließlich sollte dieses Gericht, falls es eine offensichtliche Verletzung der Pressefreiheit feststellt, die Versagung der Vollstreckung dieser Entscheidungen auf den im Vollstreckungsmitgliedstaat offensichtlich unverhältnismäßigen Teil des zuerkannten Schadensersatzes beschränken.

²³⁹ Für einen Rechtsbehelf wie den vorliegenden, der die Entscheidung über den Rechtsbehelf gegen die Vollstreckbarerklärung zum Gegenstand hat, verweist Art. 45 der Brüssel-I-Verordnung auf die Gründe für die Versagung der Anerkennung, die u. a. in Art. 34 der Verordnung aufgeführt sind.

XII. Verkehr

Urteil vom 4. Oktober 2024 (Große Kammer), Litauen u. a./Parlament und Rat (Mobilitätspaket) (C-541/20 bis C-555/20, [EU:C:2024:818](#))

„Nichtigkeitsklage – Erstes Mobilitätspaket („Mobilitätspaket“) – Verordnung (EU) 2020/1054 – Maximale tägliche und wöchentliche Lenkzeiten – Mindestfahrtunterbrechungen sowie tägliche und wöchentliche Ruhezeiten – Organisation der Arbeit der Fahrer, so dass jeder Fahrer in der Lage ist, je nach Fall alle drei oder vier Wochen zu seinem Wohnsitz oder zur Betriebsstätte des Arbeitgebers zurückzukehren, um dort seine regelmäßige wöchentliche Ruhezeit oder seine Ausgleichsruhezeit zu beginnen oder zu verbringen – Verbot der regelmäßigen wöchentlichen Ruhezeit oder der Ausgleichsruhezeit im Fahrzeug – Frist für den Einbau intelligenter Fahrtenschreiber der zweiten Generation (V2) – Zeitpunkt des Inkrafttretens – Verordnung (EU) 2020/1055 – Voraussetzungen für die Anforderung der Niederlassung – Verpflichtung betreffend die Rückkehr der Fahrzeuge in die Betriebsstätte im Niederlassungsstaat – Verpflichtung betreffend die Zahl der Fahrzeuge und der Fahrer, die normalerweise der Betriebsstätte im Niederlassungsmitgliedstaat zugeordnet sind – Kabotage – Wartezeit von vier Tagen für die Kabotage – Abweichung betreffend die Kabotage als Bestandteil des kombinierten Verkehrs – Richtlinie (EU) 2020/1057 – Spezifische Regeln für die Entsendung von Kraftfahrern im Straßenverkehrssektor – Frist für die Umsetzung – Binnenmarkt – Sonderregelung für den freien Verkehr der Verkehrsdienstleistungen – Gemeinsame Verkehrspolitik – Art. 91 und 94 AEUV – Grundfreiheiten – Grundsatz der Verhältnismäßigkeit – Folgenabschätzung – Grundsatz der Gleichbehandlung und Diskriminierungsverbot – Grundsätze der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes – Umweltschutz – Art. 11 AEUV – Anhörung des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses sowie des Europäischen Ausschusses der Regionen“

Die Große Kammer des Gerichtshofs, die mit 15 Klagen der Republik Litauen, der Republik Bulgarien, Rumäniens, der Republik Zypern, Ungarns, der Republik Malta und der Republik Polen auf Nichtigkeitsklärung bestimmter Bestimmungen dreier Gesetzgebungsakte, die Teil eines „Mobilitätspakets“ („Mobility Package“) sind, oder, manchmal hilfsweise, dieser drei Gesetzgebungsakte²⁴⁰ insgesamt befasst worden ist, weist diese Klagen ab, soweit sie nicht auf die Nichtigkeitsklärung von Art. 1 Nr. 3 der Verordnung 2020/1055 gerichtet sind, soweit damit in Art. 5 der Verordnung Nr. 1071/2009²⁴¹ ein Abs. 1 Buchst. b eingefügt wird.

Diese drei Gesetzgebungsakte wurden erlassen, um die bis dahin geltenden Rechtsvorschriften an die Entwicklungen im Straßenverkehrssektor anzupassen. Sie betreffen insbesondere erstens die maximalen täglichen und wöchentlichen Lenkzeiten, die Mindestfahrtunterbrechungen sowie die täglichen und wöchentlichen Ruhezeiten sowie die Positionsbestimmung mittels Fahrtenschreibern (Verordnung 2020/1054), zweitens gemeinsame Regeln für die Zulassung zum Beruf des Kraftverkehrsunternehmers und für den Zugang zum Markt des grenzüberschreitenden

²⁴⁰ Verordnung (EU) 2020/1054 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Juli 2020 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 561/2006 hinsichtlich der Mindestanforderungen an die maximalen täglichen und wöchentlichen Lenkzeiten, Mindestfahrtunterbrechungen sowie täglichen und wöchentlichen Ruhezeiten, und der Verordnung (EU) Nr. 165/2014 hinsichtlich der Positionsbestimmung mittels Fahrtenschreibern (ABl. 2020, L 249, S. 1).

Verordnung (EU) 2020/1055 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Juli 2020 zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 1071/2009, (EG) Nr. 1072/2009 und (EU) Nr. 1024/2012 im Hinblick auf ihre Anpassung an die Entwicklungen im Kraftverkehrssektor (ABl. 2020, L 249, S. 17).

Richtlinie (EU) 2020/1057 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Juli 2020 zur Festlegung besonderer Regeln im Zusammenhang mit der Richtlinie 96/71/EG und der Richtlinie 2014/67/EU für die Entsendung von Kraftfahrern im Straßenverkehrssektor und zur Änderung der Richtlinie 2006/22/EG bezüglich der Durchsetzungsanforderungen und der Verordnung (EU) Nr. 1024/2012 (ABl. 2020, L 249, S. 49).

²⁴¹ Verordnung (EG) Nr. 1071/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Oktober 2009 zur Festlegung gemeinsamer Regeln für die Zulassung zum Beruf des Kraftverkehrsunternehmers und zur Aufhebung der Richtlinie 96/26/EG des Rates (ABl. 2009, L 300, S. 51).

Güterkraftverkehrs (Verordnung 2020/1055) und drittens spezifische Regeln für die Entsendung von Kraftfahrern im Straßenverkehrssektor (Richtlinie 2020/1057).

Würdigung durch den Gerichtshof

Der Rechtmäßigkeitskontrolle verschiedener Bestimmungen der in Rede stehenden Gesetzgebungsakte durch den Gerichtshof liegen einige übergreifende Grundsätze und Feststellungen zugrunde.

So weist der Gerichtshof erstens darauf hin, dass der Grundsatz des freien Dienstleistungsverkehrs auf dem Gebiet des Verkehrs durch Art. 58 Abs. 1 AEUV geregelt wird, wonach die Anwendung dieses Grundsatzes durch die Verwirklichung der gemeinsamen Verkehrspolitik erreicht werden muss, die unter die vom Europäischen Parlament und vom Rat der Europäischen Union auf der Grundlage insbesondere von Art. 91 Abs. 1 AEUV erlassenen Bestimmungen fällt. Daraus folgt, dass der Unionsgesetzgeber berechtigt ist, die Bedingungen zu ändern, unter denen die Dienstleistungsfreiheit im Bereich des Straßenverkehrs ausgeübt wird, da nach Art. 58 Abs. 1 AEUV der Grad der Liberalisierung in diesem Bereich vom Unionsgesetzgeber selbst im Rahmen der Durchführung der gemeinsamen Verkehrspolitik bestimmt wird. Da diese Politik die Verfolgung der Ziele der Verträge ermöglichen soll²⁴², können die vom Unionsgesetzgeber auf dem Gebiet des freien Verkehrs der Verkehrsdienstleistungen erlassenen Maßnahmen daher nicht nur bezwecken, die Ausübung dieser Freiheit zu erleichtern, sondern gegebenenfalls auch, den Schutz anderer im AEU-Vertrag anerkannter grundlegender Interessen der Union zu gewährleisten, zu denen die Verbesserung der Beschäftigungsbedingungen²⁴³, die Gewährleistung eines angemessenen sozialen Schutzes²⁴⁴ und die Aufrechterhaltung fairer Wettbewerbsbedingungen gehören.

Zweitens führt der Gerichtshof aus, dass nach ständiger Rechtsprechung, wenn ein Gesetzgebungsakt die Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten in einem bestimmten Bereich des Handelns der Union bereits koordiniert hat, der Unionsgesetzgeber im Hinblick auf seine Aufgabe, über den Schutz der allgemeinen Interessen zu wachen und die im AEU-Vertrag anerkannten übergreifenden Ziele der Union zu berücksichtigen, zu denen die Erfordernisse im Zusammenhang mit der Förderung eines hohen Beschäftigungsniveaus, das ordnungsgemäße Funktionieren des Binnenmarkts und die Gewährleistung eines angemessenen sozialen Schutzes gehören, nicht daran gehindert sein kann, diesen Rechtsakt den veränderten Umständen oder neuen Erkenntnissen anzupassen. In einem solchen Fall kann der Unionsgesetzgeber nämlich seine Aufgabe, über den Schutz dieser allgemeinen Interessen und übergreifenden Ziele zu wachen, nur dann ordnungsgemäß wahrnehmen, wenn es ihm unter Berücksichtigung der wesentlichen Veränderungen des Binnenmarkts erlaubt ist, einen Gesetzgebungsakt anzupassen, um einen Ausgleich der betroffenen Interessen vorzunehmen.

Drittens hebt der Gerichtshof im Rahmen der Prüfung von Rechtswidrigkeitsgründen, mit denen ein Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit oder das Diskriminierungsverbot geltend gemacht wird, hervor, dass nicht ausgeschlossen werden kann, dass sich die beanstandeten Gesetzgebungsakte auf Verkehrsunternehmen – unabhängig davon, in welchem Mitgliedstaat sie niedergelassen sind – stärker auswirken können, die sich für ein bestimmtes Geschäftsmodell entschieden haben, etwa das, ihre Dienstleistungen im Wesentlichen, wenn nicht vollständig, an Empfänger zu erbringen, die in von dem betreffenden Mitgliedstaat entfernten Mitgliedstaaten ansässig sind, und deren Fahrer somit ihre Beförderungen weit entfernt von ihrem Wohnsitz oder im Rahmen von dauerhaft oder ununterbrochen in ein und demselben Aufnahmemitgliedstaat durchgeführten Kabotagebeförderungen erbringen. Aber auch wenn man davon ausgeht, dass dieses Geschäftsmodell im Wesentlichen von Verkehrsunternehmen gewählt wird, die in bestimmten

²⁴² Nach Art. 90 AEUV.

²⁴³ Angeführt in der Präambel des AEU-Vertrags und in Art. 151 Abs. 1 AEUV.

²⁴⁴ Im Sinne von Art. 9 und Art. 151 Abs. 1 AEUV.

Mitgliedstaaten niedergelassen sind, kann dann, wenn der betreffende Unionsrechtsakt Auswirkungen in allen Mitgliedstaaten hat und die Wahrung eines Gleichgewichts zwischen den verschiedenen betroffenen Interessen voraussetzt, der Versuch, ein solches Gleichgewicht herzustellen, indem die Situation aller Mitgliedstaaten berücksichtigt wird, für sich genommen nicht als Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit angesehen werden.

In Bezug auf die Verordnung 2020/1054 waren die Klagen auf die Nichtigerklärung insbesondere folgender Bestimmungen gerichtet:

- Art. 1 Nr. 6 Buchst. c dieser Verordnung, wonach die regelmäßigen wöchentlichen Ruhezeiten oder Ausgleichsruhezeiten von den Fahrern nicht in einem Fahrzeug verbracht werden dürfen, sondern auf Kosten des Arbeitgebers in einer geeigneten geschlechtergerechten Unterkunft mit angemessenen Schlafgelegenheiten und sanitären Einrichtungen zu verbringen sind;
- Art. 1 Nr. 6 Buchst. d dieser Verordnung, wonach die Verkehrsunternehmen zum einen die Arbeit der Fahrer so planen müssen, dass diese alle drei oder vier Wochen, je nachdem, ob sie zuvor zwei aufeinanderfolgende reduzierte wöchentliche Ruhezeiten eingelegt haben, zu der Betriebsstätte des Arbeitgebers oder zu ihrem Wohnsitz zurückkehren können, um dort mindestens eine regelmäßige wöchentliche Ruhezeit oder eine Ausgleichsruhezeit zu beginnen oder zu verbringen, und zum anderen dokumentieren müssen, wie sie dieser Verpflichtung nachkommen;
- Art. 2 Nr. 2 dieser Verordnung, der einen neuen Zeitplan für die Ausrüstung verschiedener Fahrzeugkategorien mit einem neuen intelligenten Fahrtenschreibertyp der zweiten Generation (V2) festlegt.

Die vom Gerichtshof zuerst geprüften und von ihm in vollem Umfang zurückgewiesenen Gründe, mit denen die Rechtswidrigkeit von Art. 1 Nr. 6 Buchst. d der Verordnung 2020/1054 geltend gemacht wurde, betrafen einen Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, den Grundsatz der Gleichbehandlung, das Diskriminierungsverbot, den Grundsatz der Rechtssicherheit, die Freizügigkeit der Unionsbürger, das Funktionieren des Binnenmarkts, die Freizügigkeit der Arbeitnehmer, die Niederlassungsfreiheit, die Vorschriften des Unionsrechts im Bereich der gemeinsamen Verkehrspolitik und die Vorschriften des Unionsrechts im Bereich des Umweltschutzes.

Ziel dieser Bestimmung ist es, die Arbeitsbedingungen und die Straßenverkehrssicherheit der Fahrer in der Union zu verbessern²⁴⁵, indem sichergestellt wird, dass sie in regelmäßigen Abständen zu ihrem Wohnsitz zurückkehren können, um ihre regelmäßige wöchentliche Ruhezeit oder Ausgleichsruhezeit zu verbringen, damit der Zeitraum der Abwesenheit der Fahrer im grenzüberschreitenden Verkehr von ihrem Wohnsitz nicht übermäßig lang ist. Diese Bestimmung zielt daher darauf ab, dem Fehlen von klaren Vorschriften über die wöchentliche Ruhezeit und die Rückkehr der Fahrer zu ihrem Wohnsitz und damit ungleichen Wettbewerbsbedingungen für die Verkehrsunternehmen abzuhelpen, die zuvor durch die unterschiedlichen nationalen Auslegungen und Praktiken begünstigt werden konnten.

An erster Stelle weist der Gerichtshof mehrere dieser Rechtswidrigkeitsgründe mit der Begründung zurück, dass sie auf zwei falschen Prämissen beruhen.

Erstens haben einige klagende Mitgliedstaaten zu Unrecht geltend gemacht, dass Art. 1 Nr. 6 Buchst. d der Verordnung 2020/1054 die Fahrer verpflichte, mit oft leeren Lastkraftwagen ausschließlich zur Betriebsstätte ihres Arbeitgebers oder zu ihrem Wohnsitz zurückzukehren.

Zunächst steht es den Fahrern, einschließlich Fahrern aus Drittstaaten, nämlich frei, ihre regelmäßige wöchentliche Ruhezeit oder Ausgleichsruhezeit an dem Ort zu verbringen, an dem sie dies wünschen

²⁴⁵ Vgl. u. a. Erwägungsgründe 1, 2, 6, 8, 14 und 36 der Verordnung 2020/1054.

– an der Betriebsstätte ihres Arbeitgebers, ihrem Wohnsitz oder jedem anderen Ort ihrer Wahl. Die angefochtene Bestimmung verpflichtet die Verkehrsunternehmen nicht dazu, die Fahrer zu zwingen, ihre regelmäßige wöchentliche Ruhezeit oder Ausgleichsruhezeit tatsächlich an ihrem eigenen Wohnsitz zu verbringen. Dagegen sind die Verkehrsunternehmen verpflichtet, die Arbeit der Fahrer so zu planen, dass diese die Möglichkeit haben, zu dem von ihnen gewählten Ort zurückzukehren, um dort die Ruhezeit zu beginnen oder zu verbringen.

Sodann wollte der Unionsgesetzgeber den Druck berücksichtigen, dem die Fahrer zuvor ausgesetzt sein konnten. Da der Arbeitnehmer als die schwächere Partei des Arbeitsverhältnisses anzusehen ist, muss nämlich verhindert werden, dass der Arbeitgeber ihm eine Beschränkung seiner Rechte auferlegen kann oder dass ein Arbeitnehmer davon abgeschreckt werden kann, seine Rechte gegenüber seinem Arbeitgeber ausdrücklich geltend zu machen. Daher kann sich ein Arbeitgeber von der Verpflichtung, die Arbeit seiner Fahrer so zu planen, dass ihre Rückkehr ermöglicht wird, nicht mit der Begründung befreien, dass diese im Voraus und allgemein auf das ihnen durch diese Bestimmung eingeräumte Recht verzichtet hätten.

Schließlich wollte der Unionsgesetzgeber den Verkehrsunternehmen in ihrer Eigenschaft als Arbeitgeber Flexibilität einräumen, um zum einen über die konkreten Modalitäten der Ausübung der entsprechenden Rechte der Fahrer nach Maßgabe jeder besonderen Situation zu entscheiden und zum anderen mit Hilfe aller hierfür relevanten Unterlagen sowohl die Einhaltung der Verpflichtung nach Art. 1 Nr. 6 Buchst. d der Verordnung 2020/1054 als auch die Art und Weise nachzuweisen, in der diese Verpflichtung gegebenenfalls in einem bestimmten Fall mit der vom Fahrer frei geäußerten Entscheidung, seine wöchentliche Ruhezeit an einem anderen Ort als seinem Wohnsitz zu nehmen, in Einklang gebracht wurde.

Zweitens haben einige klagende Mitgliedstaaten zu Unrecht geltend gemacht, dass die Verpflichtung der Verkehrsunternehmen, die Arbeit der Fahrer so zu planen, dass sie zur Betriebsstätte ihres Arbeitgebers oder zu ihrem Wohnsitz zurückkehren könnten, zu einer erheblichen Zunahme des Verkehrs führe. Diese Prämisse setzt nämlich voraus, dass vor dem Erlass dieser Maßnahme nur eine geringe Zahl von Fahrern an den einen oder den anderen dieser Orte zurückkehrte und dass diese Rückkehr zwangsläufig mit dem vom Fahrer benutzten Fahrzeug erfolgen müsste.

Zum einen kehrten indessen die meisten Fahrer bereits vor dem Erlass dieser Maßnahme in regelmäßigen Abständen von weniger als vier Wochen zu ihrem Wohnsitz zurück. Zum anderen können die Verkehrsunternehmen, um die Einhaltung der in Art. 1 Nr. 6 Buchst. d der Verordnung 2020/1054 vorgesehenen Verpflichtung zu gewährleisten, auf andere Transportmittel wie öffentliche Verkehrsmittel zurückgreifen, und es ist denkbar, dass die Rückkehr zu einem der beiden in dieser Bestimmung genannten Orte mit einer Rückkehr der Fahrzeuge des Verkehrsunternehmens zu dessen Betriebsstätte im Rahmen der üblichen Beförderungstätigkeiten gekoppelt werden kann.

An zweiter Stelle entscheidet der Gerichtshof über mehrere aufgeworfene Rechtsfragen, insbesondere die nachstehend genannten.

Was erstens das Recht des Unionsgesetzgebers zur Anpassung eines Gesetzgebungsakts betrifft, so wollte der Unionsgesetzgeber mit der Änderung der Rechtsvorschriften der Union über die Arbeitszeit der Fahrer gerade ein neues Gleichgewicht herstellen, das zum einen dem Interesse der Kraftfahrer, in den Genuss besserer Arbeitsbedingungen und einer erhöhten Straßenverkehrssicherheit zu kommen, und zum anderen dem Interesse der Arbeitgeber, ihre Beförderungstätigkeiten zu fairen Geschäftsbedingungen auszuüben, Rechnung trägt.

Im vorliegenden Fall durfte der Unionsgesetzgeber, indem er auf diese Weise die verschiedenen betroffenen Interessen gewichtet hat, im Rahmen des weiten Ermessens, über das er im Bereich der gemeinsamen Verkehrspolitik verfügt, davon ausgehen, dass der erhebliche Anstieg der Zeiträume, die die in der Union beschäftigten Fahrer von ihrem Wohnsitz abwesend waren, die Einführung einer spezifischen Maßnahme zur Verbesserung ihrer Arbeitsbedingungen erforderlich machte und dass

die negativen Auswirkungen der langen Zeiträume der Abwesenheit von ihrem Wohnsitz auf ihre Gesundheit schwerwiegender waren als die negativen Folgen für eine Reihe von Unternehmen, die mehr oder weniger dauerhafte Dienstleistungen in anderen Mitgliedstaaten als denjenigen erbringen, in denen sie niedergelassen sind. Ein solcher Ausgleich steht im Einklang mit den sozialen Zielen der Union.

Zweitens gilt die in Art. 1 Nr. 6 Buchst. d der Verordnung 2020/1054 aufgestellte Regel unterschiedslos für alle betroffenen Verkehrsunternehmen unabhängig davon, in welchem Mitgliedstaat sie niedergelassen sind, für alle Fahrer, unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit und dem Mitgliedstaat, in dem ihr Arbeitgeber niedergelassen ist, sowie für alle Mitgliedstaaten, so dass sie keine nach dem Unionsrecht verbotene unmittelbare Diskriminierung enthält. Außerdem stellt der Gerichtshof fest, dass diese Regel keine nach dem Unionsrecht verbotene mittelbare Diskriminierung darstellt, die sich daraus ergeben würde, dass sie schon ihrer Natur nach geeignet wäre, sich auf die in den Mitgliedstaaten, die „an der Peripherie der Union“ gelegen seien, niedergelassenen Verkehrsunternehmen, die bei diesen Unternehmen beschäftigten Fahrer und diese Gruppe von Mitgliedstaaten stärker auszuwirken. Eine Bestimmung des Unionsrechts kann nämlich als solche nicht allein deshalb als Verstoß gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung und das Diskriminierungsverbot angesehen werden, weil sie für bestimmte Wirtschaftsteilnehmer unterschiedliche Folgen hat, wenn diese Situation die Folge unterschiedlicher Bedingungen für den Betrieb ist, unter denen sie insbesondere aufgrund ihres geografischen Standorts stehen, und nicht die Folge einer rechtlichen Ungleichheit, die der angefochtenen Bestimmung inhärent wäre.

Die vom Gerichtshof in vollem Umfang zurückgewiesenen Gründe, mit denen die Rechtswidrigkeit von Art. 1 Nr. 6 Buchst. c der Verordnung 2020/1054 geltend gemacht wurde, betrafen einen Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, den Grundsatz der Gleichbehandlung und das Diskriminierungsverbot, die Bestimmungen des AEU-Vertrags über den freien Dienstleistungsverkehr sowie Art. 91 Abs. 2 und Art. 94 AEUV.

Ziel dieser Bestimmung ist es, die Arbeitsbedingungen und die Straßenverkehrssicherheit der Fahrer in der Union zu verbessern²⁴⁶, indem sichergestellt wird, dass ihnen eine hochwertige Unterkunft bereitgestellt wird, um ihre regelmäßige wöchentliche Ruhezeit oder ihre Ausgleichsruhezeit zu verbringen, um insbesondere die im grenzüberschreitenden Fernverkehr tätigen Fahrer, die über lange Zeiträume von ihrem Heimatort abwesend sind, zu schützen. Der Zweck dieser Bestimmung besteht darin, dem Fehlen klarer Vorschriften über die wöchentlichen Ruhezeiten und, genauer gesagt, den Ungleichbehandlungen abzuhelpen, die sich zuvor aufgrund der verschiedenen Auslegungen und Anwendungen von Art. 8 Abs. 8 der Verordnung Nr. 561/2006²⁴⁷ durch die zuständigen nationalen Behörden aus der Anwendung unterschiedlicher nationaler Sanktionsregelungen in den Mitgliedstaaten ergeben konnten. Der Unionsgesetzgeber hat nämlich die vom Gerichtshof im Urteil *Vaditans*²⁴⁸ vorgenommene Auslegung dieses Art. 8 Abs. 8 kodifiziert, um durch eine klarere Harmonisierungsvorschrift eine einheitliche Anwendung des Verbots, die regelmäßige wöchentliche Ruhezeit oder die Ausgleichsruhezeit im Fahrzeug zu verbringen, sicherzustellen.

Dieses Verbot, das ausschließlich für regelmäßige wöchentliche Ruhezeiten oder Ausgleichsruhezeiten und nicht für andere Arten von Ruhezeiten gilt, wahrt sowohl den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit als auch das Verbot der Diskriminierung, und zwar zwischen den Fahrern, zwischen den Unternehmen oder zwischen den Mitgliedstaaten. Im Übrigen verpflichtet dieses Verbot

²⁴⁶ Vgl. u. a. Erwägungsgründe 1, 2, 6, 8, 13 und 36 der Verordnung 2020/1054.

²⁴⁷ Verordnung (EG) Nr. 561/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2006 zur Harmonisierung bestimmter Sozialvorschriften im Straßenverkehr und zur Änderung der Verordnungen (EWG) Nr. 3821/85 und (EG) Nr. 2135/98 des Rates sowie zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 3820/85 des Rates (ABl. 2006, L 102, S. 1).

²⁴⁸ Urteil vom 20. Dezember 2017, *Vaditans* (C-102/16, [EU:C:2017:1012](#)).

die Fahrer weder dazu, die regelmäßigen wöchentlichen Ruhezeiten oder Ausgleichsruhezeiten systematisch außerhalb ihres Wohnsitzes zu verbringen, indem sie ihr Fahrzeug auf sicheren und gesicherten Parkflächen abstellen, noch dazu, sie in einer an einen Parkplatz angrenzenden Unterkunft zu verbringen.

Die vom Gerichtshof ebenfalls in vollem Umfang zurückgewiesenen Gründe, mit denen die Rechtswidrigkeit von Art. 2 Nr. 2 der Verordnung 2020/1054 geltend gemacht wurde, betrafen einen Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, die Grundsätze der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes sowie Art. 151 Abs. 2 AEUV.

Der Gerichtshof ist der Auffassung, dass die bloße Tatsache, dass der Einbau intelligenter Fahrtenschreiber in einem vor Inkrafttreten der Verordnung 2020/1054 geltenden Gesetzgebungsakt möglicherweise zu einem anderen Zeitpunkt als dem vorgesehen war, der schließlich mit dieser Verordnung eingeführt wurde, nicht für den Nachweis ausreichen kann, dass eine Beeinträchtigung der Rechtssicherheit oder des Vertrauensschutzes vorliegt. Dies gilt umso mehr für einen Gesetzgebungsakt, der, wie im vorliegenden Fall, die Einführung von Ausrüstung betrifft, die von der raschen Entwicklung neuer Technologien betroffen sein kann, und der daher eine ständige Anpassung an eine solche Entwicklung erfordern kann.

In Bezug auf die Verordnung 2020/1055 waren die Klagen auf die Nichtigerklärung insbesondere folgender Bestimmungen gerichtet:

- Art. 1 Nr. 3 dieser Verordnung, soweit damit in Art. 5 der Verordnung Nr. 1071/2009 ein Abs. 1 Buchst. b eingefügt wird, wonach die Fahrzeuge, die in der grenzüberschreitenden Beförderung eingesetzt werden, alle acht Wochen zu einer der Betriebsstätten im Niederlassungsmitgliedstaat des betreffenden Verkehrsunternehmens zurückkehren müssen;
- Art. 2 Nr. 4 Buchst. a der Verordnung 2020/1055, wonach Kraftverkehrsunternehmen innerhalb von vier Tagen nach dem Ende eines Kabotagezeitraums in einem Mitgliedstaat keine Kabotagebeförderungen mit demselben Fahrzeug im selben Aufnahmemitgliedstaat durchführen dürfen.

Was erstens die Gründe betrifft, mit denen die Rechtswidrigkeit von Art. 1 Nr. 3 dieser Verordnung geltend gemacht wird, soweit damit in Art. 5 der Verordnung Nr. 1071/2009 ein Abs. 1 Buchst. b eingefügt wird, erklärt der Gerichtshof diese Bestimmung wegen Verstoßes gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit für nichtig, weil der Unionsgesetzgeber nicht hinreichend dargetan hat, dass er die Verhältnismäßigkeit der in dieser Bestimmung vorgesehenen Verpflichtung betreffend die Rückkehr der Fahrzeuge geprüft hat.

Hierzu stellt der Gerichtshof fest, dass der Unionsgesetzgeber zwar nicht verpflichtet ist, unter allen Umständen über eine Folgenabschätzung zu verfügen, und dass eine Folgenabschätzung ihn nicht bindet. Er ist jedoch verpflichtet, seine Entscheidung auf objektive Kriterien zu stützen und zu untersuchen, ob die mit der gewählten Maßnahme verfolgten Ziele nachteilige – oder gar erhebliche – wirtschaftliche Folgen für bestimmte Wirtschaftsteilnehmer rechtfertigen können. Daraus folgt, dass der Unionsgesetzgeber, wenn der fragliche Rechtsakt Gegenstand eines gerichtlichen Rechtsbehelfs ist, zumindest in der Lage sein muss, die Grunddaten, die zur Begründung der angefochtenen Maßnahmen dieses Rechtsakts zu berücksichtigen waren und von denen die Ausübung seines Ermessens abhing, beizubringen und klar und eindeutig darzulegen.

Der Gerichtshof ist jedoch der Auffassung, dass die Verpflichtung betreffend die Rückkehr der Fahrzeuge nicht Gegenstand einer Folgenabschätzung war, wohingegen die Berufung auf die Daten in der Folgenabschätzung – Teil Niederlassung, soweit sie den relevanten Markt und seine spezifischen Schwierigkeiten beschreiben oder sich auf die Beurteilung der Folgen anderer Verpflichtungen als derjenigen betreffend die Rückkehr der Fahrzeuge beziehen, nicht darauf hinausläuft, die Grunddaten, auf deren Grundlage Art. 1 Nr. 3 der Verordnung 2020/1055, soweit damit in Art. 5 der

Verordnung Nr. 1071/2009 ein Abs. 1 Buchst. b eingefügt wird, erlassen wurde und von denen die tatsächliche Ausübung seines Ermessens durch den Unionsgesetzgeber abhing, beizubringen und klar und eindeutig darzulegen. Gleiches gilt für die anderen Grunddaten, auf die sich das Europäische Parlament und der Rat vor dem Gerichtshof berufen haben, da sie sich nicht auf die Verpflichtung betreffend die Rückkehr der Fahrzeuge beziehen oder äußerst knapp dargestellt wurden. Dies gilt auch für die bloße Berufung auf Informationen, die die klagenden Mitgliedstaaten vorgelegt haben sollen und zu denen der Unionsgesetzgeber Zugang haben konnte.

Was zweitens die – vom Gerichtshof in vollem Umfang zurückgewiesenen – Gründe betrifft, mit denen die Rechtswidrigkeit von Art. 2 Nr. 4 Buchst. a der Verordnung 2020/1055 geltend gemacht wurde, so wurde damit ein Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, den Grundsatz der Gleichbehandlung und das Diskriminierungsverbot, die Vorschriften des Unionsrechts im Bereich der gemeinsamen Verkehrspolitik, das Funktionieren des Binnenmarkts, die Dienstleistungsfreiheit, den freien Warenverkehr sowie die Vorschriften des Unionsrechts und die internationalen Verpflichtungen der Union im Bereich des Umweltschutzes gerügt.

Zur Rüge eines Verstoßes gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit stellt der Gerichtshof insbesondere fest, dass die in Art. 2 Nr. 4 Buchst. a der Verordnung 2020/1055 vorgesehene Wartezeit, während der die Verkehrsunternehmer nach einem in einem Aufnahmemitgliedstaat durchgeführten Kabotagezyklus keine Kabotagebeförderungen in diesem Mitgliedstaat mehr durchführen dürfen, darauf abzielt, den unerwarteten Folgen abzuweichen, die unter der Geltung der Verordnung Nr. 1072/2009²⁴⁹ durch das Auftreten von Praktiken systematischer Kabotage hervorgerufen wurden, und das vom Unionsgesetzgeber verfolgte ursprüngliche Ziel zu erreichen, indem im Einklang mit dem von ihm als Beitrag zum reibungslosen Funktionieren des Verkehrsbinnenmarkts festgelegten Niveau der Liberalisierung die zeitweilige Natur der Kabotage gewährleistet wird.

Der Gerichtshof betont im Übrigen, dass die Einhaltung der Wartezeit nach einem Kabotagezyklus in einem Aufnahmemitgliedstaat von dem betreffenden Verkehrsunternehmen nicht verlangt, dass es jede Beförderungstätigkeit einstellt. Somit wird zu Unrecht geltend gemacht, dass das Fahrzeug während dieses Zeitraums stehen bleiben müsse, ohne für andere Beförderungen als Kabotagebeförderungen im selben Aufnahmemitgliedstaat verwendet werden zu können, oder dass das Verkehrsunternehmen das – zudem leere – Fahrzeug in dieser Zeit wieder an seine Betriebsstätte zurückbringen lassen müsse.

Zur Rüge eines Verstoßes gegen die Vorschriften des Unionsrechts und die internationalen Verpflichtungen der Union im Bereich des Umweltschutzes stellt der Gerichtshof insbesondere fest, dass die in Art. 2 Nr. 4 Buchst. a der Verordnung 2020/1055 vorgesehene Wartezeit keine erheblichen negativen Auswirkungen auf die Umwelt haben wird, da zum einen keine Verpflichtung besteht, das Fahrzeug während dieser Zeit leer an die Betriebsstätte des Verkehrsunternehmens zurückbringen zu lassen, und zum anderen ein etwaiger Stillstand des Fahrzeugs während dieser Zeit keine Auswirkungen auf die Umwelt hat.

In Bezug auf die Richtlinie 2020/1057 zielten die Klagen im Wesentlichen auf die Nichtigerklärung von Bestimmungen von Art. 1 dieser Richtlinie ab, soweit damit zwischen verschiedenen Arten von Beförderungen im Straßenverkehr unterscheiden wird und bestimmte dieser Beförderungsarten von der Anwendung der in der Richtlinie 96/71²⁵⁰ vorgesehenen Vorschriften über die Entsendung von Arbeitnehmern ausgenommen werden.

²⁴⁹ Verordnung (EG) Nr. 1072/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Oktober 2009 über gemeinsame Regeln für den Zugang zum Markt des grenzüberschreitenden Güterkraftverkehrs (ABl. 2009, L 300, S. 72).

²⁵⁰ Richtlinie 96/71/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 1996 über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen (ABl. 1997, L 18, S. 1).

Die Richtlinie 2020/1057 legt im Wesentlichen besondere Regeln für die Entsendung von Kraftfahrern im Straßenverkehrssektor fest, die, um ihre Durchsetzung zu erleichtern, zwischen verschiedenen Arten von Beförderungen in Abhängigkeit vom Grad der Verbindung des Kraftfahrers und der erbrachten Dienstleistung mit dem Hoheitsgebiet des Aufnahmemitgliedstaats unterscheiden.

Art. 1 der Richtlinie 2020/1057 sieht insoweit insbesondere vor, dass ein Kraftfahrer für die Zwecke der Richtlinie 96/71 nicht als entsandt gilt, wenn er bilaterale Beförderungen durchführt, das sind Beförderungen von dem Mitgliedstaat, in dem das Verkehrsunternehmen niedergelassen ist, in das Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats oder eines Drittlands, oder umgekehrt Beförderungen von einem Mitgliedstaat oder Drittland in den Niederlassungsmitgliedstaat des Verkehrsunternehmens, oder Transitbeförderungen, das sind Beförderungen, bei denen der Kraftfahrer das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats durchfährt, ohne Fracht zu laden oder zu entladen.

Führt ein Kraftfahrer dagegen Beförderungen im Dreiländerverkehr durch, das sind Beförderungen aus einem anderen Mitgliedstaat als dem Niederlassungsmitgliedstaat des betreffenden Unternehmens oder aus einem Drittland in das Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats, der sich ebenfalls von dem Niederlassungsmitgliedstaat unterscheidet, oder in das Hoheitsgebiet eines Drittlands, oder Kabotagebeförderungen, das sind Dienstleistungen durch einen Verkehrsunternehmer in einem Mitgliedstaat, in dem er nicht niedergelassen ist, so ist dieser Fahrer für die Zwecke der Richtlinie 96/71 als entsandt anzusehen.

Bei Beförderungen im kombinierten Verkehr, das sind Güterbeförderungen zwischen Mitgliedstaaten, bei denen der Lastkraftwagen oder das andere mit dem Lastkraftwagen verbundene Mittel zur Beförderung der Güter die Zu- und Ablaufstrecke auf der Straße und den übrigen Teil der Strecke auf der Schiene oder auf einer Binnenwasserstraße oder auf See zurücklegt, gilt der Kraftfahrer nicht als entsandt, wenn er im kombinierten Verkehr die Zu- oder Ablaufstrecke auf der Straße zurücklegt, sofern die auf der Straße zurückgelegte Teilstrecke selbst aus bilateralen Beförderungen besteht.

Die vom Gerichtshof in vollem Umfang zurückgewiesenen Gründe, mit denen die Rechtswidrigkeit der Bestimmungen von Art. 1 der Richtlinie 2020/1057 geltend gemacht wurde, betrafen einen Verstoß gegen Art. 1 Abs. 3 Buchst. a der Richtlinie 96/71, den Grundsatz der Gleichbehandlung und das Diskriminierungsverbot, den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, die Vorschriften des Unionsrechts im Bereich der gemeinsamen Verkehrspolitik, den freien Warenverkehr, die Dienstleistungsfreiheit und die Vorschriften des Unionsrechts im Bereich des Umweltschutzes.

Was insbesondere den behaupteten Verstoß gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung und das Diskriminierungsverbot betrifft, stellt der Gerichtshof fest, dass der Unionsgesetzgeber mit dem Erlass sektorspezifischer Vorschriften im Bereich der Entsendung von Arbeitnehmern, die in der gesamten Union durchgeführt werden sollen, um das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts zu gewährleisten, ein Gleichgewicht zwischen zum einen der Verbesserung der Sozial- und Arbeitsbedingungen für Kraftfahrer und zum anderen der Erleichterung der Ausübung der Dienstleistungsfreiheit durch Verkehrsunternehmen auf der Grundlage eines fairen Wettbewerbs herstellen wollte²⁵¹. In diesem Kontext beeinträchtigt der Ansatz, der darin besteht, für die Zwecke der Anwendung der Entsendevorschriften zwischen verschiedenen Arten von Beförderungen zu unterscheiden, keineswegs die Gleichheit zwischen den Mitgliedstaaten, sondern soll vielmehr die Ungleichbehandlungen beseitigen, die sich zuvor aufgrund der festgestellten Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten bei Auslegung, Anwendung und Umsetzung der vor dem Inkrafttreten dieser Richtlinie geltenden Bestimmungen ergeben konnten, wobei diese Unterschiede einen hohen Verwaltungsaufwand für Kraftfahrer und Unternehmen verursachten.

In Anbetracht dieses Ansatzes verwirft der Gerichtshof bei der Beurteilung, ob eine Diskriminierung – wie sie geltend gemacht wird – zwischen den Verkehrsunternehmen und den von ihnen beschäftigten

²⁵¹ Wie aus den Erwägungsgründen 3, 7 und 9 der Richtlinie 2020/1057 hervorgeht.

Fahrern vorliegt, je nachdem, ob sie Beförderungen im Dreiländerverkehr oder bilaterale Beförderungen durchführen, die Prämisse, dass die Beurteilung der Vergleichbarkeit der jeweiligen Situation dieser Fahrer für die Bestimmung der Anwendung der Entsendevorschriften allein nach der Art ihrer Arbeit zu erfolgen habe, während für diese Beurteilung die Verbindung des betreffenden Fahrers und der erbrachten Dienstleistung zum Niederlassungsmitgliedstaat oder zum Aufnahmemitgliedstaat im Hinblick auf das mit den angefochtenen Bestimmungen von Art. 1 der Richtlinie 2020/1057 verfolgte Ziel relevant ist.

Der Gerichtshof hält auch die Prämisse für falsch, dass eine Beförderung im kombinierten Verkehr insgesamt betrachtet im Hinblick auf das Ziel, das mit den in Art. 1 der Richtlinie 2020/1057 vorgesehenen Regeln verfolgt wird, mit einer bilateralen Beförderung vergleichbar sei. Diese Richtlinie soll nämlich besondere Regeln für die Entsendung von Kraftfahrern nur im Straßenverkehrssektor festlegen. Der Unionsgesetzgeber hat somit dadurch, dass er die Beförderungen im kombinierten Verkehr, wenn derselbe Fahrer das Fahrzeug und seine Ladung begleitet, nicht den bilateralen Beförderungen gleichgestellt hat, nicht gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung und das Diskriminierungsverbot verstoßen.

XIII. Wettbewerb

1. Kartelle (Art. 101 AEUV)

Urteil vom 27. Juni 2024, Kommission/Servier u. a. (C-176/19, [EU:C:2024:549](#))

„Rechtsmittel – Wettbewerb – Pharmazeutische Erzeugnisse – Markt für Perindopril – Art. 101 AEUV – Kartelle – Aufteilung der Märkte – Potenzieller Wettbewerb – Bezweckte Einschränkung des Wettbewerbs – Strategie zur Verzögerung des Markteintritts von Perindopril-Generika – Vergleich zur gütlichen Beilegung eines Patentrechtsstreits – Patentlizenzvertrag – Vereinbarung über die Übertragung und Lizenzierung von Technologie – Art. 102 AEUV – Relevanter Markt – Missbrauch einer beherrschenden Stellung“

Urteil vom 27. Juni 2024, Kommission/KRKA (C-151/19 P, [EU:C:2024:546](#))

„Rechtsmittel – Wettbewerb – Pharmazeutische Erzeugnisse – Markt für Perindopril – Art. 101 AEUV – Kartelle – Marktaufteilung – Potenzieller Wettbewerb – Bezweckte Wettbewerbsbeschränkung – Strategie zur Verzögerung des Markteintritts von Perindopril-Generika – Vereinbarung über die gütliche Beilegung eines Patentrechtsstreits – Patentlizenzvertrag – Technologieübertragungs- und -lizenzvereinbarung“

Der Gerichtshof gibt den Rechtsmitteln statt, die von der Europäischen Kommission gegen zwei Urteile des Gerichts²⁵² eingelegt wurden, mit denen der Beschluss, mit dem die Kommission auf dem Markt für das Arzneimittel Perindopril Kartelle und den Missbrauch einer beherrschenden Stellung festgestellt und gegen die beteiligten Arzneimittelhersteller Geldbußen verhängt hatte²⁵³, teilweise für nichtig erklärt wurde. Er grenzt dabei legitime Maßnahmen der Arzneimittelhersteller, mit denen echte Patentrechtsstreitigkeiten im Arzneimittelsektor gütlich beigelegt werden, von Vereinbarungen ab, mit denen unter dem Deckmantel einer gütlichen Beilegung von Rechtsstreitigkeiten der Markt für ein Arzneimittel rechtswidrig aufgeteilt wird.

Der Servier-Konzern, dessen Muttergesellschaft, die Servier SAS, in Frankreich ansässig ist (im Folgenden einzeln oder zusammen: Servier), entwickelte Perindopril, ein Herz-Kreislauf-Medikament aus der Gruppe der Hemmer des Angiotensin-konvertierenden Enzyms (im Folgenden: ACE-Hemmer), das hauptsächlich zur Behandlung von arterieller Hypertonie und Herzinsuffizienz eingesetzt wird. Das 1981 beim Europäischen Patentamt (EPA) für das Perindopril-Molekül angemeldete Patent lief in den 2000er Jahren in verschiedenen Mitgliedstaaten der Europäischen Union ab.

Der Wirkstoff von Perindopril liegt in Form eines Salzes (Erbumin) vor. 1988 meldete Servier beim EPA mehrere Patente für Verfahren zur Herstellung des Wirkstoffs von Perindopril an, die am 16. September 2008 abliefen.

2001 meldete Servier beim EPA für Perindopril und das Verfahren zu dessen Herstellung ein neues Patent an, das 2004 erteilt wurde (im Folgenden: Patent EP1296947). In mehreren Mitgliedstaaten, die seinerzeit noch nicht dem Europäischen Patentübereinkommen beigetreten waren, wurden Servier dem Patent EP1296947 entsprechende nationale Patente erteilt.

Ab 2003 kam es zwischen Servier und Generikaherstellern, die sich anschickten, ein Perindopril-Generikum in Verkehr zu bringen, zu verschiedenen Rechtsstreitigkeiten. So legten zehn

²⁵² Urteile vom 12. Dezember 2018, Servier u. a./Kommission (T-691/14, [EU:T:2018:922](#)) und Krka/Kommission (T-684/14, [EU:T:2018:918](#)) (im Folgenden zusammen: angefochtene Urteile).

²⁵³ Beschluss C(2014) 4955 final der Kommission vom 9. Juli 2014 in einem Verfahren zur Anwendung der Artikel 101 [AEUV] und 102 [AEUV] (Sache AT.39612 – Perindopril [Servier]) (im Folgenden: streitiger Beschluss).

Generikahersteller beim EPA Einspruch gegen das Patent EP1296947 ein, das von deren Technischer Beschwerdekammer schließlich im Mai 2009 widerrufen wurde. Bei bestimmten nationalen Gerichten erhoben mehrere Generikahersteller Klagen auf Erklärung der Nichtigkeit des Patents EP1296947. Servier wiederum erhob gegen die betreffenden Generikahersteller, u. a. gegen die slowenische Gesellschaft KRKA, tovarna zdravil, d.d. (im Folgenden: Krka), Klagen wegen Patentverletzung und beantragte den Erlass einstweiliger Verfügungen.

Zur Beilegung dieser Rechtsstreitigkeiten schloss Servier von 2005 bis 2007 mit mehreren Generikaherstellern Vergleiche. Mit Krka etwa schloss Servier einen Vergleich über das Patent EP1296947 und die vergleichbaren nationalen Patente, eine Lizenzvereinbarung und eine Übertragungs- und Lizenzvereinbarung (im Folgenden: Vereinbarungen Servier/Krka). Die Vereinbarungen Servier/Krka galten für alle Staaten, die seinerzeit Mitgliedstaaten der Europäischen Union waren, außerdem für die Staaten, die die Hauptmärkte von Krka waren.

Die Kommission nahm an, dass Servier und Krka diese Vereinbarungen mit dem rechtswidrigen Ziel geschlossen hätten, das Gebiet der Länder, für die die Vereinbarungen gegolten hätten, in zwei die eigenen Hauptmärkte mit umfassende Einflussphären aufzuteilen, innerhalb deren sie hätten mit der Gewissheit tätig sein können, keinem über die dem Vergleich und der Vereinbarung Servier/Krka festgelegten Grenzen hinausgehenden Wettbewerbsdruck (Servier) bzw. nicht der Gefahr ausgesetzt zu sein, von Servier wegen Patentverletzung verklagt zu werden (Krka).

Mit Beschluss vom 9. Juli 2014²⁵⁴ stellte die Kommission fest, dass die Vereinbarungen, die Servier mit Krka und den übrigen Generikaherstellern geschlossen habe, durch Art. 101 AEUV verbotene Einschränkungen des Wettbewerbs darstellten und dass Servier dadurch, dass sie eine Ausschlussstrategie für den Markt für Perindopril und den Markt für die Technologie zur Herstellung des Wirkstoffs dieses Arzneimittels in Frankreich, in den Niederlanden, in Polen und im Vereinigten Königreich entwickelt und umgesetzt habe, gegen Art. 102 AEUV verstoßen habe.

Die Kommission verhängte gegen Servier deshalb wegen der Zuwiderhandlungen gegen Art. 101 AEUV Geldbußen in Höhe von insgesamt 289 727 200 Euro, wovon 37 661 800 Euro auf die Beteiligungen an den Vereinbarungen Servier/Krka entfallen, und wegen der Zuwiderhandlung gegen Art. 102 AEUV eine Geldbuße in Höhe von 41 270 000 Euro. Gegen Krka wurde wegen Zuwiderhandlung gegen Art. 101 AEUV eine Geldbuße in Höhe von 10 Mio. Euro verhängt. Servier und Krka erhoben beim Gericht Klage.

Das Gericht stellte fest, dass die Kommission die Vereinbarungen Servier/Krka rechtsfehlerhaft als Zuwiderhandlung gegen Art. 101 Abs. 1 AEUV eingestuft habe. Die Kommission habe weder eine bezweckte noch eine bewirkte Einschränkung des Wettbewerbs nachgewiesen. Was die Servier zur Last gelegte Zuwiderhandlung gegen Art. 102 AEUV angeht, nahm das Gericht an, dass der Kommission bei der Abgrenzung des Marktes für Perindopril Beurteilungsfehler unterlaufen seien, wegen deren die Feststellungen, die die Kommission zur beherrschenden Stellung von Servier auf dem relevanten Markt getroffen habe, rechtswidrig seien.

Entsprechend hob das Gericht den streitigen Beschluss mit zwei Urteilen, die am 12. Dezember 2018 verkündet wurden²⁵⁵, insoweit auf, als mit ihm eine Zuwiderhandlung gegen Art. 101 AEUV durch die Vereinbarungen Servier/Krka und eine Zuwiderhandlung gegen Art. 102 AEUV festgestellt wurden und gegen Servier bzw. Krka wegen dieser Zuwiderhandlungen Geldbußen verhängt wurden.

Gegen diese Urteile hat die Kommission beim Gerichtshof zwei Rechtsmittel eingelegt.

²⁵⁴ Siehe Fn. 253.

²⁵⁵ Siehe Fn. 252.

Würdigung durch den Gerichtshof

1. Zuwiderhandlung gegen Art. 101 AEUV

a) Potenzieller Wettbewerb zwischen Servier und Krka

Der Gerichtshof prüft als Erstes die Rügen, mit denen die Kommission geltend macht, dass das Gericht den Begriff des potenziellen Wettbewerbs nicht richtig ausgelegt und nicht richtig angewandt habe.

Der Gerichtshof weist eingangs darauf hin, dass bei der Prüfung von abgestimmten Verhaltensweisen in Form von Vereinbarungen über die horizontale Zusammenarbeit zwischen Unternehmen – wie den Vereinbarungen Servier/Krka – nach Art. 101 Abs. 1 AEUV in einem ersten Schritt zu prüfen ist, ob sie als Einschränkung des Wettbewerbs durch Unternehmen, die zumindest potenziell Wettbewerber sind, einzustufen sind. Wenn ja, ist in einem zweiten Schritt zu prüfen, ob sie im Hinblick auf ihre wirtschaftlichen Merkmale als bezweckte Einschränkung des Wettbewerbs einzustufen sind. Steht nicht fest, dass sie einen wettbewerbswidrigen Zweck hatten, muss geprüft werden, welche Wirkungen sie gehabt haben.

Sodann stellt der Gerichtshof fest, dass die Rügen, mit denen die Kommission geltend macht, dass das Gericht den Begriff des potenziellen Wettbewerbs nicht richtig ausgelegt und nicht richtig angewandt habe, nicht ins Leere gehen, da das Gericht mehrere Erwägungsgründe des streitigen Beschlusses, in denen es um die Frage geht, ob Krka und Servier potenzielle Wettbewerber waren, und bestimmte Rügen, die Servier insoweit erhoben hat, geprüft hat.

Zur Begründetheit stellt der Gerichtshof fest, dass das Gericht, indem es festgestellt hat, dass zum Zeitpunkt des Abschlusses des Vergleichs und der Lizenzvereinbarung Servier/Krka übereinstimmende Indizien vorgelegen hätten, aufgrund deren Servier und Krka hätten annehmen können, dass das Patent EP1296947 gültig gewesen sei, aus diesen Indizien abgeleitet hat, dass ein Wettbewerb zwischen Servier und Krka auf den nationalen Märkten in der Union nun ausgeschlossen sei und zwischen diesen Unternehmen deshalb kein potenzieller Wettbewerb mehr bestehe.

Um dies feststellen zu können, hätte das Gericht aber prüfen müssen, ob die Kommission nicht nachgewiesen hat, dass Krka zum Zeitpunkt des Abschlusses der Vereinbarungen Servier/Krka aufgrund ausreichender Vorbereitungsmaßnahmen und wegen des Fehlens unüberwindlicher Marktzutrittsschranken wirkliche und konkrete Möglichkeiten hatte, in den relevanten Markt einzutreten und mit Servier in Wettbewerb zu treten.

Das Gericht hat die insoweit erforderlichen Überprüfungen nicht vorgenommen, sondern sich auf die Feststellung beschränkt, dass Servier und Krka von der Gültigkeit des Patents EP1296947 überzeugt gewesen seien und dass sich das Verhalten von Krka, den Wettbewerbsdruck auf Servier aufrechtzuerhalten, mit dem Bestreben von Krka erklären lasse, ihre Position in den Verhandlungen zu stärken, in die sie mit Servier treten könnte, um einen Vergleich mit einer damit verknüpften Lizenzvereinbarung abzuschließen. Damit hat das Gericht die rechtliche Erheblichkeit der auf den betreffenden Märkten festgestellten Patentsituation und der Absichten der Vertragsparteien nicht richtig eingeschätzt. Außerdem hat es nicht begründet, warum es implizit festgestellt hat, dass Servier und Krka keine potenziellen Wettbewerber mehr gewesen seien, und dies trotz der im streitigen Beschluss angeführten Umstände, mit denen das Gegenteil nachgewiesen werden sollte.

Der Gerichtshof stellt weiter fest, dass das Gericht bei der Prüfung des Kontexts, in dem der Vergleich und die Lizenzvereinbarung Servier/Krka geschlossen wurden, nicht nur den eindeutigen und bestimmten Wortlaut einer Entscheidung eines Gerichts des Vereinigten Königreichs betreffend eine von Krka erhobene Widerklage auf Nichtigkeitserklärung des Patents EP1296947, sondern, was die Auswirkungen einer Entscheidung der Einspruchsabteilung des EPA angeht, mit der dieses Patent aufrechterhalten wurde, auch den Sinn und die Tragweite des streitigen Beschlusses verfälscht hat.

Der Gerichtshof gibt den Rügen, mit denen die Kommission geltend macht, dass das Gericht den Begriff des potenziellen Wettbewerbs nicht richtig ausgelegt und nicht richtig angewandt habe, deshalb statt.

b) Einstufung der Vereinbarungen Servier/Krka als bezweckte Einschränkung des Wettbewerbs

Als Zweites stellt der Gerichtshof fest, dass das Gericht rechtsfehlerhaft angenommen habe, dass keine bezweckte Einschränkung des Wettbewerbs vorliege.

In den angefochtenen Urteilen hat das Gericht angenommen, dass im Fall eines wirklichen Patentrechtsstreits ein Vergleich zur gütlichen Beilegung des Rechtsstreits mit den Wettbewerbs einschränkenden Bestimmungen, mit dem eine Lizenzvereinbarung betreffend das Patent verknüpft sei, nur dann als bezweckte Einschränkung des Wettbewerbs angesehen werden könne, wenn die Kommission dartue, dass die Lizenzvereinbarung keine zu normalen Marktbedingungen abgeschlossene Transaktion darstelle und daher eine umgekehrte Zahlung verschleierte.

Der Gerichtshof stellt fest, dass das Gericht dabei das Wesen der betreffenden Vereinbarungen außer Acht gelassen hat, die nicht lediglich in einem Vergleich über die gütliche Beilegung eines Patentrechtsstreits gegen eine umgekehrte Zahlung bestanden, sondern in einer Vereinbarung über die Aufteilung der Märkte in zwei Zonen, wobei sich die Zuwiderhandlung gegen Art. 101 AEUV auf eine dieser beiden Zonen überhaupt nicht erstreckt hat.

Aufgrund dieses Fehlers hat das Gericht die Einstufung der Servier und Krka zur Last gelegten Zuwiderhandlung als bezweckte Einschränkung des Wettbewerbs anhand der Form und der rechtlichen Merkmale der Vereinbarungen zur Durchführung dieser Verhaltensweise überprüft. Es hatte aber zu bestimmen, inwieweit die Vereinbarungen den Wettbewerb beeinträchtigten, und dabei eingehend die Merkmale, die Ziele und den wirtschaftlichen und rechtlichen Kontext der Vereinbarungen zu untersuchen.

Außerdem hat das Gericht mit der Annahme, dass Krka aufgrund des Vergleichs und der Lizenzvereinbarung Servier/Krka kein Teil des Marktes vorbehalten gewesen sei und daher nicht auf das Vorliegen einer Marktaufteilung geschlossen werden könne, auch Art. 101 Abs. 1 AEUV nicht richtig ausgelegt. Das mit dieser Vorschrift aufgestellte Verbot von Vereinbarungen, mit denen die Märkte aufgeteilt werden, gilt nämlich nicht nur für Vereinbarungen, mit denen die Märkte „undurchlässig“ aufgeteilt werden.

Ferner hat das Gericht im Rahmen seiner Ausführungen zum Fehlen einer bezweckten Einschränkung des Wettbewerbs rechtsfehlerhaft Erwägungen dazu angestellt, dass die potenziellen Wirkungen der in Rede stehenden Vereinbarungen hypothetisch gewesen seien. Bei als bezweckte Einschränkungen des Wettbewerbs eingestuften Verhaltensweisen ist nämlich nicht zu prüfen und schon gar nicht nachzuweisen, welche Wirkungen sie auf den Wettbewerb haben, und zwar auch nicht im Rahmen einer etwaigen Prüfung der Frage, ob das Verhalten den Wettbewerb hinreichend beeinträchtigt, um als bezweckte Einschränkung des Wettbewerbs eingestuft werden zu können.

Weiter hat das Gericht rechtsfehlerhaft angenommen, dass die Kommission zu Unrecht nicht nachgewiesen habe, dass Servier oder Krka die Absicht gehabt hätte, den Wettbewerb zwischen ihnen einzuschränken. Dies war für die Feststellung einer bezweckten Einschränkung des Wettbewerbs nämlich nicht erforderlich.

Mit der Feststellung, dass, was die Berücksichtigung lückenhafter und einzelner Belege bei der Feststellung des Vorliegens einer Zuwiderhandlung angehe, rechtlich danach zu unterscheiden sei, ob die Kommission über den Inhalt wettbewerbswidriger Vereinbarungen verfüge oder nicht, hat das Gericht zudem gegen den Grundsatz der freien Beweiswürdigung verstoßen. Das Gericht hat auch rechtsfehlerhaft festgestellt, dass Ableitungen aus Auszügen aus Schreiben oder anderen

Dokumenten zum Nachweis der Absichten der Parteien nicht ohne Weiteres eine Schlussfolgerung in Frage stellen könnten, die auf den Inhalt dieser Vereinbarungen selbst gestützt sei.

Schließlich weist der Gerichtshof noch darauf hin, dass es für die Frage, ob die Erteilung einer Lizenz an einem Patent als bezweckte Einschränkung des Wettbewerbs im Sinne von Art. 101 Abs. 1 AEUV einzustufen ist, völlig unerheblich ist, ob die Erteilung der Lizenz auf bestimmten räumlichen Märkten möglicherweise wettbewerbsfördernde Wirkungen hat. Indem es die positiven Wirkungen der Lizenzvereinbarung Servier/Krka auf den Hauptmärkten von Krka berücksichtigt hat, hat das Gericht also Art. 101 Abs. 1 AEUV nicht richtig ausgelegt und nicht richtig angewandt, zumal sich die Zuwiderhandlung gegen Art. 101 AEUV räumlich überhaupt nicht auf die Hauptmärkte von Krka erstreckte.

Der Gerichtshof gelangt wegen all dieser Fehler zu dem Schluss, dass die gesamten Ausführungen des Gerichts zum Fehlen einer bezweckten Einschränkung des Wettbewerbs durch die Vereinbarungen Servier/Krka rechtswidrig sind.

c) Einstufung der Vereinbarungen Servier/Krka als bewirkte Einschränkung des Wettbewerbs

Als Drittes stellt der Gerichtshof fest, dass das Gericht zu Unrecht angenommen habe, dass die Kommission im streitigen Beschluss, da sie nicht nachgewiesen habe, dass Krka, wenn die Vereinbarungen Servier/Krka nicht geschlossen worden wären, in die Hauptmärkte von Servier eingetreten wäre, nicht den Nachweis erbracht habe, dass diese Vereinbarungen eine Einschränkung des Wettbewerbs bewirkt hätten.

In diesem Zusammenhang weist der Gerichtshof darauf hin, dass bei der Feststellung wettbewerbswidriger Wirkungen einer Vereinbarung zwischen Unternehmen die durch die Vereinbarung entstandene Wettbewerbssituation mit derjenigen zu vergleichen ist, die ohne die Vereinbarung bestehen würde. Diese sogenannte „kontrafaktische“ Methode erfordert eine Berücksichtigung des jeweiligen konkreten Rahmens, in den sich die Vereinbarung einfügt. Das kontrafaktische Szenario, bei dem die Vereinbarung weggedacht wird, muss also realistisch und plausibel sein.

Vor diesem Hintergrund stellt der Gerichtshof fest, dass das Gericht im Rahmen der Anwendung von Art. 101 AEUV drei Hauptmerkmale der kontrafaktischen Methode verkannt hat.

Erstens hat das Gericht entschieden, dass die Beurteilung der wettbewerbswidrigen Wirkungen des Vergleichs Servier/Krka, da die Kommission den tatsächlichen Ablauf der nach der Vereinbarung eingetretenen Ereignisse nicht in das kontrafaktische Szenario einbezogen habe, auf einem hypothetischen Ansatz und einer unvollständigen Prüfung dieser Wirkungen beruhe. Das Gericht hat dabei nicht berücksichtigt, dass ein kontrafaktisches Szenario, das begriffsnotwendig insoweit hypothetisch ist, als es sich nicht verwirklicht hat, nicht auf Umständen beruhen kann, die nach dem Abschluss der Vereinbarung eingetreten sind.

Zweitens hat das Gericht rechtsfehlerhaft festgestellt, dass die Rechtsprechung, wonach eine Vereinbarung zwischen Unternehmen aufgrund ihrer potenziellen Wirkungen als bewirkte Einschränkung des Wettbewerbs eingestuft werden könne, wenn die Vereinbarung durchgeführt worden sei, nicht mehr anwendbar sei, weil die tatsächlichen Wirkungen der Vereinbarung auf den Wettbewerb festgestellt werden könnten. In Fällen, in denen eine Vereinbarung, indem der Eintritt eines neuen Wettbewerbers in den Markt verhindert oder verzögert wird – wie im vorliegenden Fall –, dazu führt, dass die Zahl oder das Verhalten bereits auf dem Markt vertretener Wettbewerber nicht verändert wird, sondern unverändert bestehen bleibt, würde ein bloßer Vergleich zwischen den vor und nach der Durchführung der Vereinbarung auf dem Markt festgestellten Situationen nämlich nicht genügen, um auf das Fehlen wettbewerbswidriger Wirkungen schließen zu können. Die wettbewerbswidrige Wirkung besteht nämlich darin, dass durch die Vereinbarung mit Gewissheit eine

Quelle von Wettbewerb beseitigt wird, die zum Zeitpunkt des Abschlusses der Vereinbarung potenziell bleibt.

Drittens ist die Kommission bei der Erstellung des kontrafaktischen Szenarios zur Prüfung eines Vergleichs zur gütlichen Beilegung eines Patentrechtsstreits zwischen dem Hersteller des Originalpräparats und einem Generikahersteller nach der Rechtsprechung nicht verpflichtet, verbindliche Feststellungen zu den Erfolgsaussichten des Generikaherstellers in dem Patentrechtsstreit oder der Wahrscheinlichkeit des Abschlusses einer den Wettbewerb weniger einschränkenden Vereinbarung zu treffen. Indem es angenommen hat, dass die Kommission nicht nachgewiesen habe, dass Krka ohne den Vergleich Servier/Krka wahrscheinlich in die betreffenden Märkte eingetreten wäre und dass es die Fortsetzung der Verfahren, mit denen die Gültigkeit des Patents EP1296947 angefochten worden sei, wahrscheinlich oder gar in plausibler Weise erlaubt hätte, dieses Patent schneller oder umfassender für ungültig erklären zu lassen, hat das Gericht mithin Art. 101 Abs. 1 AEUV nicht richtig ausgelegt und angewandt.

Der Gerichtshof gelangt zu dem Schluss, dass die Ausführungen, mit denen das Gericht die Einstufung der Vereinbarungen Servier/Krka als bewirkte Einschränkung des Wettbewerbs abgelehnt hat, wegen dieser Rechtsfehler insgesamt rechtswidrig sind.

2. Zuwiderhandlung gegen Art. 102 AEUV

Als Viertes stellt der Gerichtshof fest, dass das Gericht zu Unrecht angenommen hat, dass die Abgrenzung des relevanten Produktmarkts, die die Kommission bei der Prüfung der Frage, ob Servier eine beherrschende Stellung missbraucht hat, zugrunde gelegt hat, unter Fehlern leide, wegen deren diese Prüfung rechtswidrig sei. Das Gericht hatte insoweit insbesondere angenommen, dass die Kommission den relevanten Markt zu Unrecht unter Ausschluss der übrigen Arzneimittel der Klasse der ACE-Hemmer auf Perindopril begrenzt habe.

Der Gerichtshof weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass die Abgrenzung des relevanten Marktes eine Voraussetzung für die Beurteilung des möglichen Bestehens einer beherrschenden Stellung im Sinne von Art. 102 AEUV ist und der relevante Markt als Erstes in sachlicher Hinsicht und als Zweites in räumlicher Hinsicht abzugrenzen ist.

Weiter ergibt sich aus der Rechtsprechung, dass der Begriff des relevanten Marktes einen hinreichenden Grad an Austauschbarkeit zwischen den zum relevanten Markt gehörenden Erzeugnissen oder Dienstleistungen voraussetzt. Bei der Prüfung der wirtschaftlichen Substituierbarkeit von Arzneimitteln ist darauf abzustellen, ob es bei Arzneimitteln mit derselben therapeutischen Indikation bei Änderungen der Preise zu Übertragungen von Verkäufen kommt. Die Feststellung des Fehlens einer solchen Substituierbarkeit offenbart das Vorliegen eines gesonderten Marktes, und zwar unabhängig davon, was die Gründe dafür sind.

Die Kommission ist aufgrund der von Servier nicht angegriffenen Feststellung einer fehlenden relativen Elastizität der Nachfrage nach Perindopril gegenüber einem starken Rückgang der Preise der übrigen ACE-Hemmer davon ausgegangen, dass Perindopril und die übrigen ACE-Hemmer nicht austauschbar seien. Das Gericht hat deshalb rechtsfehlerhaft angenommen, dass die Kommission den relevanten Markt zu Unrecht auf Perindopril begrenzt habe.

Da das Gericht dann angenommen hat, dass die Kommission ihre Feststellung, dass Servier auf dem Markt für die Technologie für den Wirkstoff von Perindopril eine beherrschende Stellung gehabt habe, auf die fehlerhafte Abgrenzung des relevanten Marktes gestützt habe, stellt der Gerichtshof fest, dass diese Ausführungen des Gerichts auf einer unzutreffenden Annahme beruhen und daher ebenfalls rechtswidrig sind.

Der Gerichtshof hebt die angefochtenen Urteile, da den Rechtsmittelgründen der Kommission betreffend die genannten Fehler stattgegeben wird, teilweise auf.

3. Nichtigkeitsklagen von Servier und Krka

Als Fünftes ist der Gerichtshof der Auffassung, dass die Sache, was die Klagegründe angeht, mit denen sich Servier und Krka gegen die im streitigen Beschluss vorgenommene Einstufung des Vergleichs und der Lizenzvereinbarung Servier/Krka als bezweckte Einschränkung des Wettbewerbs und des Vergleichs und der Übertragungs- und Lizenzvereinbarung Servier/Krka als bewirkte Einschränkung des Wettbewerbs wenden, zur Entscheidung reif ist.

Was zum einen die Einstufung des Vergleichs und der Lizenzvereinbarung Servier/Krka als bezweckte Einschränkung des Wettbewerbs angeht, prüft der Gerichtshof in einem ersten Schritt, ob die Kommission diese Vereinbarungen zu Recht als Einschränkung des von Krka gegenüber Servier ausgeübten potenziellen Wettbewerbsdrucks eingestuft hat, und geht dabei der Frage nach, ob es für Krka zum Zeitpunkt des Abschlusses der Vereinbarung wirkliche und konkrete Möglichkeiten gab, in den Markt für Perindopril einzutreten und mit Servier in Wettbewerb zu treten.

Der Gerichtshof stellt insoweit fest, dass ein Patent für ein Verfahren zur Herstellung eines gemeinfreien Wirkstoffs für sich genommen keine unüberwindliche Schranke für den Markteintritt entsprechender Generika darstellt. Ist ein Generikahersteller tatsächlich fest entschlossen und aus eigener Kraft in der Lage, in den Markt einzutreten, und, wie seine Maßnahmen zeigen, bereit, das Patent anzufechten und sich beim Eintritt in den Markt einer Verletzungsklage des Patentinhabers auszusetzen, steht das Verfahrenspatent der Einstufung des Generikaherstellers als potenzieller Wettbewerber des Herstellers des Originalpräparats nicht entgegen.

Zu der festen Entschlossenheit von Krka, ihre Anstrengungen zum Inverkehrbringen ihres Perindoprils trotz der Niederlagen, die sie 2006 vor Gericht in Patentrechtsstreitigkeiten mit Servier hat einstecken müssen, fortzusetzen, stellt der Gerichtshof fest, dass aus den von der Kommission im streitigen Beschluss angeführten Beweisen hervorgeht, dass Krka ihre Anstrengungen, in die Hauptmärkte von Servier einzutreten, nicht eingestellt hat.

Dass Krka mit Servier mit dem Ziel verhandelt hat, den Vergleich und die Lizenzvereinbarung Servier/Krka zu schließen, heißt noch nicht, dass sie nicht mehr fest entschlossen gewesen wäre, mit Servier in Wettbewerb zu treten.

Der Gerichtshof gelangt deshalb zu dem Schluss, dass Krka zum Zeitpunkt des Abschlusses des Vergleichs und der Lizenzvereinbarung Servier/Krka ein potenzieller Wettbewerber von Servier war.

In einem zweiten Schritt prüft der Gerichtshof, ob die Kommission zu Unrecht angenommen hat, dass mit dem Vergleich und der Lizenzvereinbarung Servier/Krka eine Aufteilung der Märkte für Perindopril bezweckt worden sei.

Er stellt insoweit fest, dass der Umstand, dass Vergleiche zur gütlichen Beilegung eines Patentrechtsstreits und mit ihnen verknüpfte Lizenzvereinbarungen mit einem Ziel geschlossen werden können, das durchaus legitim sein kann, nicht bedeutet, dass deshalb, wenn sich herausstellt, dass mit ihnen eine Einschränkung des Wettbewerbs bezweckt wird, Art. 101 AEUV nicht anwendbar wäre. Im vorliegenden Fall geht außerdem aus dem Wortlaut des Vergleichs und der Lizenzvereinbarung Servier/Krka und den Umständen, unter denen diese Vereinbarungen geschlossen wurden, hervor, dass sie wirtschaftlich miteinander verknüpft waren und nicht getrennt geprüft werden können.

Das Zusammenwirken der Lizenzvereinbarung Servier/Krka, mit der Servier darauf verzichtet hat, dem Inverkehrbringen eines Generikums von Perindopril durch Krka auf deren Hauptmärkten entgegenzutreten, und des Vergleichs, nach dem Krka verpflichtet war, auf den Hauptmärkten von Servier keine Patente zu verletzen, entspricht wirtschaftlich einem *quid pro quo*, durch das Servier und Krka auf ihren Hauptmärkten jeweils eine günstigere Position beibehalten konnten. Eine solche Gesamtheit von Vereinbarungen bedingt grundsätzlich eine Aufteilung der betreffenden Märkte und

damit eine bezweckte Einschränkung des Wettbewerbs, die nicht durch etwaige positive oder wettbewerbsfördernde Wirkungen auf welchem Markt auch immer relativiert oder ausgeglichen werden kann.

Der Gerichtshof gelangt deshalb zu dem Schluss, dass die im streitigen Beschluss angeführten Beweise beweisen, dass die Verhaltensweise, mit der Servier und Krka das Ziel verfolgten, den Markt für Perindopril mit dem Vergleich und der Lizenzvereinbarung Servier/Krka untereinander aufzuteilen, vorlag, und genügen, um die Einstufung dieser Verhaltensweise als bezweckte Einschränkung des Wettbewerbs zu rechtfertigen.

Was zum anderen die Einstufung des Vergleichs Servier/Krka und der Übertragungs- und Lizenzvereinbarung Servier/Krka als bewirkte Einschränkung des Wettbewerbs angeht, weist der Gerichtshof darauf hin, dass die Kommission die durch diese Vereinbarungen entstandene Wettbewerbssituation mit der Wettbewerbssituation gemäß einem realistischen und plausiblen kontrafaktischen Szenario zu vergleichen hatte. Da die betreffende Einschränkung des Wettbewerbs im vorliegenden Fall aber dadurch erfolgte, dass eine Quelle von potenziellem Wettbewerbsdruck beseitigt wurde, den Krka auf Servier ausgeübt hat, entsprach die Prüfung des kontrafaktischen Szenarios im Wesentlichen der Prüfung der Frage, ob es einen solchen potenziellen Wettbewerb gab.

Der Gerichtshof gelangt deshalb zu dem Schluss, dass die Feststellung der Kommission, dass Krka, weil sie über tatsächliche und konkrete Möglichkeiten verfügt habe, in die Märkte in Frankreich, in den Niederlanden und im Vereinigten Königreich einzutreten, für Servier eine der unmittelbarsten Bedrohungen dargestellt habe, nicht zu beanstanden ist. Wären die Vereinbarungen Servier/Krka nicht geschlossen worden, wäre diese Möglichkeit von Krka, mit ihrem Perindopril in den Markt einzutreten, nicht ausgeschaltet worden. Folglich hat die Kommission nachgewiesen, dass die Ausschaltung dieser Quelle potenziellen Wettbewerbs durch die Durchführung der Vereinbarungen Servier/Krka eine spürbare Einschränkung des Wettbewerbs bewirkt hat. Diese Wirkung, die weder hypothetisch noch potenziell, sondern durchaus real ist, ist geeignet, die im streitigen Beschluss vorgenommene Einstufung als bewirkte Einschränkung des Wettbewerbs zu rechtfertigen.

Nachdem der Gerichtshof so über bestimmte Klagegründe von Servier und Krka befunden hat, stellt er fest, dass der Rechtsstreit nicht in vollem Umfang zur Entscheidung reif ist. Er verweist die Sache deshalb zur Entscheidung über die Einstufung der Übertragungs- und Lizenzvereinbarung Servier/Krka als bezweckte Einschränkung des Wettbewerbs und, in der Rechtssache Kommission/Servier u. a. (C-176/19 P), über die übrigen Klagegründe betreffend die Zuwiderhandlung gegen Art. 102 AEUV und die hilfsweise geltend gemachten Klagegründe, mit denen die Höhe der Geldbuße beanstandet wird, an das Gericht zurück.

Urteil vom 4. Oktober 2024, FIFA (C-650/22, [EU:C:2024:824](#))

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Binnenmarkt – Wettbewerb – Von einem internationalen Sportverband eingeführte und unter Mitwirkung seiner Mitglieder durchgeführte Regelung – Profifußball – Privatrechtliche Einrichtungen, die mit Regelungs-, Überwachungs- und Sanktionsbefugnissen ausgestattet sind – Reglement bezüglich Status und Transfers von Fußballspielern – Regeln über zwischen Vereinen und Spielern abgeschlossene Arbeitsverträge – Vorzeitige Auflösung eines Arbeitsvertrags durch den Spieler – Dem Spieler auferlegte Entschädigung – Gesamtschuldnerische Haftung des neuen Vereins – Sanktionen – Verbot, den internationalen Freigabeschein des Spielers auszustellen und ihn zu registrieren, solange ein Rechtsstreit wegen vorzeitiger Auflösung des Arbeitsvertrags anhängig ist – Verbot, andere Spieler zu registrieren – Art. 45 AEUV – Behinderung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer – Rechtfertigung – Art. 101 AEUV – Beschluss einer Unternehmensvereinigung, der die Verhinderung oder Einschränkung des Wettbewerbs bezweckt – Arbeitsmarkt – Anwerbung von Spielern durch die Vereine – Markt für Klubwettbewerbe – Teilnahme von Vereinen und Spielern an Sportwettbewerben – Bezweckte Wettbewerbsbeschränkung – Freistellung“

Im Rahmen eines Vorabentscheidungsersuchens der Cour d'appel de Mons (Appellationshof Mons, Belgien) äußert sich der Gerichtshof erneut zur Anwendung des europäischen Wirtschaftsrechts auf die von einem internationalen Sportverband eingeführten Regeln²⁵⁶. Mit dem vorliegenden Urteil legt er genauer dar, wie die Vorschriften des AEU-Vertrags über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer und das Kartellverbot²⁵⁷ auf die von einem internationalen Sportverband eingeführten Regeln über den Status und den Transfer von Spielern angewandt werden.

Die Fédération internationale de football association (FIFA) ist ein Verband schweizerischen Rechts, dessen Zweck u. a. darin besteht, Bestimmungen zur Regelung des Fußballs und damit verbundener Aspekte auf weltweiter Ebene zu erlassen. Sie besteht aus nationalen Fußballverbänden, die u. a. verpflichtet sind, ihre eigenen Mitglieder oder ihnen angeschlossene Vereinigungen zur Einhaltung aller von ihr aufgestellten Regeln zu verpflichten.

Im März 2014 erließ die FIFA das „Reglement bezüglich Status und Transfer von Spielern“ (im Folgenden: RSTS). Das RSTS sieht u. a. vor, dass jeder neue Profifußballverein, der einen Spieler verpflichtet, nachdem der Arbeitsvertrag ohne triftigen Grund gekündigt wurde, gesamtschuldnerisch für die Zahlung der Entschädigung haftet, die der Spieler möglicherweise an seinen ehemaligen Verein zu zahlen hat, wobei die Höhe dieser Entschädigung anhand verschiedener, in diesem Reglement genannter Kriterien festzusetzen ist²⁵⁸. Das RSTS bestimmt auch, dass davon ausgegangen wird, dass der neue Verein den Spieler dazu angestiftet hat, den Arbeitsvertrag mit seinem ehemaligen Verein aufzulösen, und legt dem neuen Verein in bestimmten Fällen eine sportliche Sanktion in Form eines Verbots auf, während eines bestimmten Zeitraums neue Spieler zu registrieren²⁵⁹. Schließlich legt das RSTS fest, dass der nationale Fußballverband, dem der ehemalige Verein angehört, keinen internationalen Freigabeschein (ITC) für einen Spieler ausstellen darf, wenn es zwischen dem ehemaligen Verein und diesem Spieler einen Rechtsstreit gibt, der auf einer vorzeitigen Auflösung des Arbeitsvertrags ohne gegenseitiges Einvernehmen beruht²⁶⁰.

BZ ist ein ehemaliger Berufsfußballspieler, der seinen Wohnsitz in Paris (Frankreich) hat. Im August 2013 unterzeichnete er einen vierjährigen Arbeitsvertrag mit einem russischen Profifußballverein. Im folgenden Jahr löste der Verein diesen Vertrag aus Gründen auf, die seiner Ansicht nach mit dem Fehlverhalten von BZ zusammenhingen, und reichte bei der Kammer zur Beilegung von Streitigkeiten der FIFA unter Berufung auf eine angebliche „Vertragsauflösung ohne triftigen Grund“ im Sinne des RSTS Klage ein und beantragte, BZ zur Zahlung einer Entschädigung in Höhe von 20 Mio. Euro zu verurteilen.

Im Mai 2015 gab die Kammer zur Beilegung von Streitigkeiten der FIFA dem Antrag des Vereins teilweise statt und verurteilte BZ dazu, diesem Verein eine Entschädigung in Höhe von 10,5 Mio. Euro zu zahlen. Außerdem erklärte sie, dass das RSTS, soweit es vorsehe, dass jeder neue Profifußballverein, der den Spieler verpflichte, gesamtschuldnerisch für die Zahlung einer solchen Entschädigung hafte, in Zukunft nicht auf BZ anwendbar sei. Im Mai 2016 bestätigte der Internationale Sportgerichtshof diese Entscheidung im Rechtsmittelverfahren.

²⁵⁶ Vgl. Urteile vom 21. Dezember 2023, Royal Antwerp Football Club (C-680/21, [EU:C:2023:1010](#)), vom 21. Dezember 2023, European Superleague Company (C-333/21, [EU:C:2023:1011](#)), und vom 21. Dezember 2023, International Skating Union/Kommission (C-124/21 P, [EU:C:2023:1012](#)).

²⁵⁷ Art. 45 bzw. Art. 101 AEUV.

²⁵⁸ Vgl. Art. 17 Nr. 1 und 2 RSTS.

²⁵⁹ Vgl. Art. 17 Nr. 4 RSTS.

²⁶⁰ Da der internationale Freigabeschein für die Registrierung des Spielers bei dem neuen Verein erforderlich ist, kann dieser Spieler folglich nicht an Fußballwettbewerben für diesen neuen Verein teilnehmen. Vgl. Art. 9 Abs. 1 RSTS und Art. 8.2.7 des Anhangs 3 dieses Reglements.

Im Dezember 2015 erhob BZ beim Tribunal de commerce du Hainaut, Division de Charleroi (Handelsgericht Hainaut, Abteilung Charleroi, Belgien) Klage auf Verurteilung der FIFA und der Union royale belge des sociétés de football association ASBL (URBSFA) zur Zahlung einer Entschädigung in Höhe von 6 Mio. Euro als Ersatz des Schadens, der ihm dadurch entstanden sein soll, dass er aufgrund der im RSTS aufgestellten Anforderungen im Jahr 2015 nicht vom belgischen Verein Sporting du Pays de Charleroi SA habe eingestellt werden können. Im Januar 2017 hielt dieses Gericht diese Klage dem Grunde nach für begründet und verurteilte die beiden Verbände zur Zahlung eines vorläufigen Betrags.

Das vorliegende Gericht, bei dem die FIFA Berufung eingelegt hat, möchte vom Gerichtshof wissen, ob die fraglichen Regeln in Anbetracht der Besonderheiten des Sports, die insbesondere mit dem reibungslosen Ablauf der Sportwettbewerbe zusammenhängen, als Behinderung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer und des Wettbewerbs anzusehen sind.

Würdigung durch den Gerichtshof

Vorab stellt der Gerichtshof fest, dass sich die im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Regeln unmittelbar auf die Arbeitsbedingungen der Spieler auswirken und daher auf deren wirtschaftliche Tätigkeit. Da außerdem die Zusammensetzung der Mannschaften einen der wesentlichen Parameter der Wettbewerbe darstellt, ist davon auszugehen, dass sich die betreffenden Regeln unmittelbar auf die Bedingungen für die Ausübung der wirtschaftlichen Tätigkeit in Form der Wettbewerbe und auf den Wettbewerb zwischen den sie ausübenden Profifußballklubs auswirken. Daher fallen die in Rede stehenden Regeln in den Anwendungsbereich der Art. 45 und 101 AEUV, die der Gerichtshof in Anbetracht der Unterschiede in den Regelungen, die diese beiden Bestimmungen kennzeichnen, nacheinander auslegt.

Als Erstes stellt der Gerichtshof in Bezug auf Art. 45 AEUV fest, dass eine Beeinträchtigung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer vorliegt. Hierzu führt er aus, dass die im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Regeln geeignet sind, Spieler zu benachteiligen, die ihre wirtschaftliche Tätigkeit für Rechnung eines neuen Vereins im Gebiet eines anderen Mitgliedstaats als dem aktuellen Wohnsitz- oder Arbeitsmitgliedstaat ausüben wollen, indem sie ihren Arbeitsvertrag mit ihrem ehemaligen Verein einseitig aus einem Grund auflösen, den dieser als nicht triftig ansieht oder ansehen könnte. Das Bestehen dieser Regeln und ihre Kombination setzen die Vereine, die derartige Spieler verpflichten möchten, erheblichen rechtlichen Risiken, unvorhersehbaren und potenziell sehr hohen finanziellen Risiken sowie erheblichen sportlichen Risiken aus, die zusammengenommen eindeutig von der Verpflichtung dieser Spieler abhalten können.

Im Hinblick auf das Vorliegen einer etwaigen Rechtfertigung stellt der Gerichtshof klar, dass das Ziel, den ordnungsgemäßen Ablauf von Sportwettbewerben zu gewährleisten, ein dem Gemeinwohl dienendes legitimes Ziel darstellt, das von einem Sportverband verfolgt werden kann. Diesem Ziel kommt im Übrigen im Fußball angesichts der wesentlichen Rolle, die den sportlichen Leistungen beim Ablauf der Wettbewerbe zukommt, besondere Bedeutung zu. Außerdem stellt der Gerichtshof fest, dass, da die Zusammensetzung der Mannschaften einen der wesentlichen Parameter der Wettkämpfe darstellt, die Aufrechterhaltung eines gewissen Grades an Stabilität in diesen Kadern und damit einer gewissen Kontinuität der entsprechenden Verträge somit als eines der möglichen Mittel angesehen werden kann, um zur Verfolgung dieses Ziels beizutragen.

Der Gerichtshof ist jedoch der Auffassung, dass vorbehaltlich der vom vorlegenden Gericht vorzunehmenden Prüfungen die verschiedenen im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Regeln des RSTS über das hinausgehen dürften, was zur Erreichung dieses Ziels erforderlich ist, zumal sie weitgehend in Kombination und teils über einen erheblichen Zeitraum auf Spieler Anwendung finden sollen, deren Laufbahn relativ kurz ist. Dies gilt insbesondere für die Kriterien für die Berechnung der Entschädigung, die bei einseitiger Auflösung des Arbeitsvertrags „ohne triftigen Grund“ durch den Spieler zu zahlen ist. Solche Entschädigungskriterien dürften nämlich eher dazu bestimmt sein, die finanziellen Interessen der Vereine im wirtschaftlichen Kontext der Spielertransfers zu wahren, als

dazu, den behaupteten reibungslosen Ablauf von Sportwettbewerben zu gewährleisten. Dies scheint auch bei der Regel der Fall zu sein, die grundsätzlich und ohne somit die Umstände des Einzelfalls, insbesondere ohne das tatsächliche Verhalten des neuen Vereins, der diesen Spieler verpflichtet, zu berücksichtigen, vorsieht, dass ein Verein gesamtschuldnerisch für die Zahlung der Entschädigung haftet, die der neu verpflichtete Spieler seinem ehemaligen Verein im Fall einer einseitigen Auflösung des Vertrags ohne triftigen Grund schuldet. Das Gleiche gilt für die Möglichkeit, auf der Grundlage einer Vermutung seiner Verantwortlichkeit für die erfolgte Auflösung des Vertrags quasi automatisch eine sportliche Sanktion gegen den neuen Verein zu verhängen, sowie für das allgemeine Verbot, einen ITC auszustellen, solange ein Rechtsstreit wegen dieser Auflösung anhängig ist, unabhängig davon, unter welchen Umständen diese Auflösung des Vertrags stattgefunden hat.

Folglich hat der Gerichtshof entschieden, dass Art. 45 AEUV Regeln wie den im Ausgangsverfahren in Rede stehenden entgegensteht, es sei denn, es wird nachgewiesen, dass diese Regeln in ihrer Auslegung und Anwendung im Gebiet der Union nicht über das hinausgehen, was für die Verfolgung des Ziels erforderlich ist, den ordnungsgemäßen Ablauf der Klubwettbewerbe im Fußball durch Aufrechterhaltung eines gewissen Grades an Stabilität in den Kadern der Profifußballvereine zu gewährleisten.

Als Zweites weist der Gerichtshof darauf hin, dass ein Beschluss einer Unternehmensvereinigung nur dann unter das Verbot von Art. 101 Abs. 1 AEUV fällt, wenn nachgewiesen wird, dass er eine Verhinderung, Einschränkung oder Verfälschung des Wettbewerbs bezweckt oder eine solche Wirkung hat. Zum Vorliegen eines wettbewerbswidrigen Zwecks, der ausschließlich auf bestimmte Arten der Koordination zwischen Unternehmen verweist, die den Wettbewerb hinreichend beeinträchtigen, stellt der Gerichtshof fest, dass das kollusive Verhalten der Unternehmen beispielsweise darin bestehen kann, den wesentlichen Parameter des Wettbewerbs zu beschränken oder zu kontrollieren, der in bestimmten Sektoren oder auf bestimmten Märkten in der Verpflichtung von hochqualifizierten Arbeitnehmern wie bereits ausgebildeten Spielern im Bereich des Profifußballs bestehen kann.

Im vorliegenden Fall ergibt sich aus einer Zusammenschau der fraglichen Regeln des RSTS zum einen, dass sie geeignet sind, in materieller Hinsicht, allgemein und drastisch den Wettbewerb zu beschränken, der ohne diese Regeln zwischen einem Profifußballverein mit Sitz in einem Mitgliedstaat und einem anderen Profifußballverein mit Sitz in einem anderen Mitgliedstaat hinsichtlich der Anwerbung von bereits von einem anderen Verein verpflichteten Spielern bestehen könnte. Zum anderen erstreckt sich diese Beschränkung des durch die einseitige Anwerbung bereits verpflichteter Spieler stattfindenden grenzüberschreitenden Wettbewerbs zwischen Vereinen auf das gesamte Unionsgebiet und ist dauerhaft, da sie die gesamte Laufzeit aller Arbeitsverträge abdeckt, die ein Spieler nacheinander mit einem Verein und im Fall eines ausgehandelten Transfers zu einem anderen Verein mit letzterem Verein abschließen kann.

Da der Ablauf von Klubwettbewerben im Profifußball in der Union durch das Aufeinandertreffen und schrittweise Ausscheiden der teilnehmenden Mannschaften bestimmt wird und daher im Wesentlichen auf der sportlichen Leistung beruht, kann es für einen Verband wie die FIFA zwar legitim sein, zu versuchen, die Stabilität der Zusammensetzung der Spielerkader zu gewährleisten, die als Pool für die Mannschaften dienen, die von den Vereinen innerhalb einer bestimmten Spielzeit oder eines bestimmten Jahres zusammengestellt werden. Die Besonderheit des Fußballs und die tatsächlichen Bedingungen für das Funktionieren des Marktes, die in der Organisation und Vermarktung von Klubwettbewerben im Profifußball bestehen, können jedoch nicht dazu führen, zuzulassen, dass im gesamten Unionsgebiet allgemein, drastisch und dauerhaft jegliche Möglichkeit beschränkt, ja ausgeschlossen wird, dass Vereine grenzüberschreitend miteinander in Wettbewerb treten, indem sie Spieler, die bereits bei einem Verein mit Sitz in einem anderen Mitgliedstaat unter Vertrag stehen, oder Spieler, von denen angenommen wird, dass der Arbeitsvertrag mit einem solchen Verein ohne triftigen Grund aufgelöst wurde, einseitig anwerben. Letztlich sind solche Regeln, auch wenn sie so dargestellt werden, dass sie darauf abzielten, Abwerbungspraktiken von Vereinen mit größeren finanziellen Mitteln zu verhindern, einem allgemeinen, absoluten und dauerhaften

Verbot der einseitigen Anwerbung bereits unter Vertrag stehender Spieler gleichzusetzen, das durch einen Beschluss einer Unternehmensvereinigung allen Unternehmen, d. h. den Profifußballvereinen, auferlegt wird und auf allen Arbeitnehmern, d. h. diesen Spielern, lastet. Sie stellen daher eine offensichtliche Beschränkung des Wettbewerbs dar, in den diese Vereine ohne sie treten könnten.

Somit beeinträchtigen die im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Regeln ihrem Wesen nach erheblich den Wettbewerb, in den die Profifußballvereine eintreten könnten. Unter diesen Umständen ist davon auszugehen, dass diese Regeln eine Beschränkung, ja sogar eine Verhinderung dieses Wettbewerbs im gesamten Unionsgebiet bezwecken. Daher brauchen ihre Auswirkungen nicht geprüft zu werden.

Schließlich erläutert der Gerichtshof, unter welchen Voraussetzungen einem Verhalten mit wettbewerbswidrigem Zweck eine Freistellung nach Art. 101 Abs. 3 AEUV gewährt werden kann. Das vorliegende Gericht muss bei der Feststellung, ob die Voraussetzung der Unerlässlichkeit oder Erforderlichkeit des fraglichen Verhaltens im vorliegenden Fall erfüllt ist, den Umstand berücksichtigen, dass die betreffenden Regeln des RSTS durch eine Kombination von Tatbestandsmerkmalen gekennzeichnet sind, von denen eine erhebliche Anzahl ermessensabhängig und/oder unverhältnismäßig ist. Es wird auch den Umstand berücksichtigen müssen, dass diese Regeln eine allgemeine, drastische und dauerhafte Beschränkung des grenzüberschreitenden Wettbewerbs vorsehen, in den die Profifußballvereine durch die einseitige Anwerbung von hochqualifizierten Spielern eintreten könnten. Jeder dieser beiden Umstände schließt es nämlich für sich genommen auf den ersten Blick aus, diese Regeln als für die Erzielung von Effizienzgewinnen unerlässlich oder erforderlich anzusehen, sofern diese tatsächlich vorliegen.

Folglich stellt der Gerichtshof fest, dass die genannten Regeln des RSTS nach Art. 101 AEUV einen Beschluss einer Unternehmensvereinigung darstellen, der verboten ist und nur dann unter die Freistellung fällt, wenn mit überzeugenden Argumenten und Beweisen dargetan wird, dass alle hierfür erforderlichen Voraussetzungen erfüllt sind.

2. Missbrauch einer beherrschenden Stellung (Art. 102 AEUV)²⁶¹

Urteil vom 18. April 2024 (Große Kammer), Heureka Group (Online-Preisvergleichsdienste) (C-605/21, [EU:C:2024:324](#))

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Art. 102 AEUV – Effektivitätsgrundsatz – Schadensersatzklagen nach nationalem Recht wegen Zuwiderhandlungen gegen wettbewerbsrechtliche Bestimmungen – Richtlinie 2014/104/EU – Verspätete Umsetzung der Richtlinie – Zeitliche Geltung – Art. 10 – Verjährungsfrist – Modalitäten des dies a quo – Beendigung der Zuwiderhandlung – Kenntnis der für die Erhebung der Schadensersatzklage unerlässlichen Informationen – Veröffentlichung der Zusammenfassung des Beschlusses der Europäischen Kommission, mit dem eine Zuwiderhandlung gegen die Wettbewerbsregeln festgestellt wird, im Amtsblatt der Europäischen Union – Bindungswirkung eines noch nicht bestandskräftigen Beschlusses der Kommission – Hemmung oder Unterbrechung der Verjährungsfrist während der Untersuchung der Kommission oder bis zu dem Zeitpunkt, zu dem ihr Beschluss bestandskräftig wird“

²⁶¹ In diesem Abschnitt sind außerdem folgende Urteile anzuführen: Urteil vom 27. Juni 2024, **Kommission/Servier u. a.** (C-176/19, [EU:C:2024:549](#)), und Urteil vom 27. Juni 2024, **Kommission/KRKA** (C-151/19 P, [EU:C:2024:546](#)), die in Abschnitt XIII.1 „Kartelle“ dargestellt sind.

Die mit einem Vorabentscheidungsersuchen befasste Große Kammer des Gerichtshofs äußert sich zu den Anforderungen an die nationalen Verjährungsregelungen bei Schadensersatzklagen, die vor nationalen Gerichten wegen Zuwiderhandlungen gegen das Wettbewerbsrecht der Union erhoben werden. Diese Klarstellungen erfolgen im Kontext einer Schadensersatzklage eines tschechischen Unternehmens gegen die Google LLC wegen des Missbrauchs einer beherrschenden Stellung, den Google und ihre Muttergesellschaft Alphabet Inc. in der Tschechischen Republik begangen haben sollen.

Mit Beschluss vom 27. Juni 2017²⁶² stellte die Europäische Kommission fest, dass Google seit Februar 2013 gegen Art. 102 AEUV verstoßen habe, indem sie ihre beherrschende Stellung auf 13 nationalen Märkten für allgemeine Suchdienste, u. a. auf dem Markt der Tschechischen Republik, dadurch missbraucht habe, dass sie den Datenverkehr von ihren allgemeinen Ergebnisseiten zu konkurrierenden Preisvergleichsdiensten reduziert und den Datenverkehr zu ihrem eigenen Preisvergleichsdienst erhöht habe. Eine Zusammenfassung dieses Beschlusses wurde am 12. Januar 2018 im *Amtsblatt der Europäischen Union* veröffentlicht²⁶³.

Google und Alphabet erhoben beim Gericht Klage gegen den genannten Beschluss, die im Wesentlichen abgewiesen wurde²⁶⁴. Da das gegen das Urteil des Gerichts eingelegte Rechtsmittel zum Zeitpunkt des vorliegenden Vorabentscheidungsersuchens noch beim Gerichtshof anhängig war, war der Beschluss der Kommission jedoch nicht bestandskräftig²⁶⁵.

Im Juni 2020 erhob die Heureka Group a.s. (im Folgenden: Heureka), ein auf dem Markt für Verkaufspreisvergleichsdienste tätiges tschechisches Unternehmen, beim Městský soud v Praze (Stadtgericht Prag, Tschechische Republik) Klage auf Verurteilung von Google zum Ersatz des Schadens, der durch die im Beschluss der Kommission festgestellte, in der Tschechischen Republik von Februar 2013 bis zum 27. Juni 2017 begangene Zuwiderhandlung gegen Art. 102 AEUV entstanden sein soll. Heureka führte aus, durch das wettbewerbswidrige Verhalten von Google hätten sich die Aufrufe ihres Portals Heureka.cz verringert.

Google verteidigte sich damit, dass der Ersatzanspruch von Heureka zumindest teilweise verjährt sei.

Insoweit hebt das Stadtgericht Prag hervor, dass die auf die Klage von Heureka anwendbaren nationalen Vorschriften eine dreijährige Verjährungsfrist vorsähen, die für jeden aus einer Zuwiderhandlung gegen die Wettbewerbsregeln resultierenden partiellen Schaden unabhängig und gesondert ab dem Zeitpunkt zu laufen beginne, zu dem der Geschädigte Kenntnis davon, dass er einen solchen partiellen Schaden erlitten habe, und von der Identität des Ersatzpflichtigen erlangt habe oder von seiner Kenntniserlangung ausgegangen werden könne. Für den Beginn des Fristlaufs sei hingegen weder erforderlich, dass der Geschädigte Kenntnis davon erlangt habe, dass das betreffende Verhalten eine Zuwiderhandlung gegen die Wettbewerbsregeln darstelle, noch, dass die Zuwiderhandlung beendet worden sei. Außerdem schrieben die anwendbaren nationalen Vorschriften keine Hemmung oder Unterbrechung dieser Frist während der Untersuchung einer solchen Zuwiderhandlung durch die Kommission vor. Die Frist könne auch nicht zumindest für die Dauer von einem Jahr nach dem Zeitpunkt gehemmt werden, zu dem der Beschluss, mit dem die Kommission diese Zuwiderhandlung feststelle, bestandskräftig werde.

²⁶² Beschluss C(2017) 4444 final der Kommission vom 27. Juni 2017 in einem Verfahren nach Artikel 102 [AEUV] und Artikel 54 des EWR-Abkommens (Fall AT.39740 – Google-Search [Shopping]).

²⁶³ ABl. 2018, C 9, S. 11.

²⁶⁴ Urteil vom 10. November 2021, Google und Alphabet/Kommission (Google Shopping) (T-612/17, [EU:T:2021:763](#)).

²⁶⁵ Der Gerichtshof hat dieses Rechtsmittel später mit Urteil vom 10. September 2024, **Google und Alphabet/Kommission (Google Shopping)** (C-48/22 P, [EU:C:2024:726](#)), zurückgewiesen, so dass der Beschluss der Kommission nunmehr bestandskräftig ist.

Im vorliegenden Fall würde daraus folgen, dass jede allgemeine Suche bei Google, die zu einer für den Preisvergleichsdienst von Google günstigeren Platzierung und Anzeige von Ergebnissen geführt habe, eine neue, eigenständige Verjährungsfrist in Gang gesetzt hätte.

Überdies habe die Google zur Last gelegte Zuwiderhandlung, da die Richtlinie 2014/104²⁶⁶ verspätet in tschechisches Recht umgesetzt worden sei, nach Ablauf der Frist für die Umsetzung dieser Richtlinie am 27. Dezember 2016, aber offenbar vor dem Inkrafttreten der Umsetzungsvorschriften am 1. September 2017 geendet.

Vor diesem Hintergrund hat das Stadtgericht Prag dem Gerichtshof mehrere Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt; es möchte im Wesentlichen wissen, ob Art. 10 der Richtlinie 2014/104 und/oder Art. 102 AEUV und der Effektivitätsgrundsatz einer für Schadensersatzklagen wegen fortgesetzter Zuwiderhandlungen gegen das Wettbewerbsrecht der Union geltenden nationalen Verjährungsregelung wie der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden entgegenstehen.

Würdigung durch den Gerichtshof

Zur Beantwortung der Vorlagefragen prüft der Gerichtshof zunächst die zeitliche Anwendbarkeit von Art. 10 der Richtlinie 2014/104, der die Mindestdauer der Verjährungsfrist bei Schadensersatzklagen wegen Zuwiderhandlungen gegen das Wettbewerbsrecht, den frühestmöglichen Zeitpunkt ihres Beginns sowie die Umstände festlegt, unter denen sie gehemmt oder unterbrochen werden muss.

Insoweit weist der Gerichtshof darauf hin, dass Art. 10 der Richtlinie 2014/104 eine materiellrechtliche Bestimmung ist, so dass die Mitgliedstaaten nach ihrem Art. 22 Abs. 1 zu gewährleisten haben, dass die Bestimmungen zur Umsetzung dieses Artikels nicht rückwirkend gelten. Nach Ablauf der Frist für die Umsetzung dieser Richtlinie am 27. Dezember 2016 ist das nationale Recht jedoch im Einklang mit jeder ihrer Bestimmungen auszulegen.

In diesem Kontext ist zur Klärung der zeitlichen Anwendbarkeit von Art. 10 der Richtlinie 2014/104 im vorliegenden Fall zu prüfen, ob der im Ausgangsverfahren in Rede stehende Sachverhalt vor dem 27. Dezember 2016 abgeschlossen war oder ob er danach weiterhin Wirkungen entfaltete.

Zu diesem Zweck ist zu prüfen, ob die auf den Sachverhalt des Ausgangsverfahrens anwendbare nationale Verjährungsfrist am 27. Dezember 2016 abgelaufen war. In diesem Rahmen ist jedoch zu berücksichtigen, dass bei den anwendbaren nationalen Verjährungsvorschriften auch vor Ablauf der Frist für die Umsetzung der Richtlinie 2014/104 die Grundsätze der Äquivalenz und der Effektivität beachtet werden mussten, um nicht die volle Wirksamkeit von Art. 102 AEUV zu untergraben.

Die volle Wirksamkeit von Art. 102 AEUV und insbesondere die praktische Wirksamkeit des darin ausgesprochenen Verbots verlangen, dass die nationalen Verjährungsfristen bei Schadensersatzklagen wegen Zuwiderhandlungen gegen diesen Artikel erst zu laufen beginnen, wenn die Zuwiderhandlung beendet ist und der Geschädigte von den für die Erhebung seiner Schadensersatzklage unerlässlichen Informationen Kenntnis erlangt hat oder eine solche Kenntnisnahme vernünftigerweise erwartet werden kann.

Zur ersten, die Beendigung der Zuwiderhandlung betreffenden Voraussetzung ist nämlich darauf hinzuweisen, dass Rechtsstreitigkeiten wegen Zuwiderhandlungen gegen das Wettbewerbsrecht grundsätzlich durch eine Informationsasymmetrie zum Nachteil des Geschädigten gekennzeichnet sind und dass es für ihn oft besonders schwierig ist, vor der Beendigung einer solchen Zuwiderhandlung deren Existenz und Ausmaß sowie den aus ihr resultierenden Schaden nachzuweisen, so dass das Erfordernis, dass die Verjährungsfrist nicht zu laufen beginnen darf, bevor

²⁶⁶ Richtlinie 2014/104/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. November 2014 über bestimmte Vorschriften für Schadensersatzklagen nach nationalem Recht wegen Zuwiderhandlungen gegen wettbewerbsrechtliche Bestimmungen der Mitgliedstaaten und der Europäischen Union (ABl. 2014, L 349, S. 1).

die betreffende Zuwiderhandlung beendet ist, nötig ist, damit der Geschädigte tatsächlich in der Lage ist, sein Recht auf vollständigen Ersatz geltend zu machen, das sich aus Art. 102 AEUV ergibt. Zudem wäre, da es für den Geschädigten generell schwierig ist, den Beweis für einen Verstoß gegen diesen Artikel zu erbringen, wenn es keinen Beschluss der Kommission oder einer nationalen Behörde gibt, mit dem diese Zuwiderhandlung festgestellt wird, eine Verjährungsregelung, die dazu führen könnte, dass die Verjährungsfrist lange vor dem Erlass eines solchen Beschlusses abläuft, geeignet, die Ausübung seines Rechts auf vollen Schadensersatz übermäßig zu erschweren.

Zur zweiten, die Kenntnis der für die Erhebung einer Schadensersatzklage unerlässlichen Informationen betreffenden Voraussetzung ist darauf hinzuweisen, dass zu diesen Informationen das Vorliegen einer Zuwiderhandlung gegen das Wettbewerbsrecht, das Vorliegen eines Schadens, der Kausalzusammenhang zwischen dem Schaden und der Zuwiderhandlung sowie die Identität des Rechtsverletzers gehören.

Zwar ist es Sache des vorlegenden Gerichts, den Zeitpunkt zu bestimmen, zu dem Heureka im vorliegenden Fall von diesen Informationen Kenntnis erlangt hat, doch hält der Gerichtshof die Klarstellung für sachdienlich, dass dieser Zeitpunkt der Kenntniserlangung in der Regel mit dem Zeitpunkt der Veröffentlichung der Zusammenfassung des Beschlusses der Kommission, mit dem die Zuwiderhandlung festgestellt wird, im *Amtsblatt der Europäischen Union* zusammenfällt, unabhängig davon, ob der Beschluss bestandskräftig geworden ist.

Der Gerichtshof stellt außerdem klar, dass Art. 102 AEUV und der Effektivitätsgrundsatz die Hemmung oder Unterbrechung der Verjährungsfrist während einer Untersuchung der Kommission gebieten. Dagegen verlangen dieser Artikel und dieser Grundsatz nicht, dass die Verjährungsfrist gehemmt bleibt, bis der Beschluss der Kommission bestandskräftig wird. Ein Geschädigter kann nämlich seine Schadensersatzklage auf die Feststellungen in einem nicht bestandskräftig gewordenen Beschluss der Kommission stützen, da dieser bindende Wirkung entfaltet, solange er nicht für nichtig erklärt worden ist.

In Anbetracht dessen kommt der Gerichtshof zu dem Ergebnis, dass eine nationale Verjährungsregelung wie die im Ausgangsverfahren in Rede stehende – wonach zum einen die Verjährungsfrist von drei Jahren für jeden aus einer Zuwiderhandlung gegen Art. 102 AEUV resultierenden partiellen Schaden unabhängig und gesondert ab dem Zeitpunkt zu laufen beginnt, zu dem der Geschädigte Kenntnis davon, dass er einen solchen partiellen Schaden erlitten hat, und von der Identität des Ersatzpflichtigen erlangt hat oder seine Kenntniserlangung vernünftigerweise erwartet werden kann, ohne dass die Zuwiderhandlung beendet sein und der Geschädigte Kenntnis davon erlangt haben muss, dass das betreffende Verhalten eine Zuwiderhandlung gegen die Wettbewerbsregeln darstellt, und zum anderen diese Frist während der Untersuchung einer solchen Zuwiderhandlung durch die Kommission weder gehemmt noch unterbrochen werden kann – mit Art. 102 AEUV und dem Effektivitätsgrundsatz unvereinbar ist, da sie die Geltendmachung des Rechts, den Ersatz des aufgrund der Zuwiderhandlung erlittenen Schadens zu verlangen, praktisch unmöglich macht oder übermäßig erschwert.

Folglich ist unter Außerachtlassung der mit Art. 102 AEUV und dem Effektivitätsgrundsatz unvereinbaren Elemente dieser Verjährungsregelung zu prüfen, ob, als am 27. Dezember 2016 die Frist für die Umsetzung der Richtlinie 2014/104 ablief, die Verjährungsfrist nach den bis dahin für den Sachverhalt des Ausgangsverfahrens geltenden nationalen Rechtsvorschriften verstrichen war.

Insoweit geht aus dem Beschluss der Kommission, mit dem der Missbrauch einer beherrschenden Stellung durch Google festgestellt wird, hervor, dass die Zuwiderhandlung noch nicht beendet war, als dieser Beschluss am 27. Juni 2017 erlassen wurde. Daraus folgt, dass die Verjährungsfrist zum Zeitpunkt des Ablaufs der Frist für die Umsetzung der Richtlinie 2014/104 nicht nur nicht verstrichen war, sondern noch gar nicht zu laufen begonnen hatte.

Da der im Ausgangsverfahren in Rede stehende Sachverhalt nicht vor Ablauf der Frist für die Umsetzung der Richtlinie 2014/104 abgeschlossen war, ist ihr Art. 10 im vorliegenden Fall in zeitlicher Hinsicht anwendbar. Aus dem klaren Wortlaut von Art. 10 Abs. 2 und 4 der Richtlinie 2014/104 ergibt sich aber, dass die fragliche nationale Verjährungsregelung auch mit dieser Bestimmung unvereinbar ist. Insbesondere darf nunmehr nach Art. 10 Abs. 4 der Richtlinie 2014/104 die Hemmung der Verjährungsfrist im Anschluss an eine Maßnahme, die von einer Wettbewerbsbehörde im Hinblick auf eine Untersuchung oder ihr Verfahren wegen einer Zuwiderhandlung gegen das Wettbewerbsrecht, auf die sich die Schadensersatzklage bezieht, getroffen wurde, frühestens ein Jahr, nachdem die Zuwiderhandlungsentscheidung bestandskräftig geworden oder das Verfahren auf andere Weise beendet worden ist, enden. Damit geht diese Bestimmung insoweit über die Anforderungen hinaus, die sich aus Art. 102 AEUV und dem Effektivitätsgrundsatz ergeben.

Schließlich weist der Gerichtshof darauf hin, dass eine nicht umgesetzte Richtlinie in einem Rechtsstreit zwischen Privaten zwar nicht unmittelbar geltend gemacht werden kann, das mit einem solchen Rechtsstreit befasste nationale Gericht aber gleichwohl verpflichtet ist, das innerstaatliche Recht ab dem Ablauf der Frist für ihre Umsetzung richtlinienkonform auszulegen, ohne jedoch eine Auslegung contra legem des nationalen Rechts vorzunehmen.

Urteil vom 10. September 2024 (Große Kammer), Google und Alphabet/Kommission (Google Shopping) (C-48/22 P, [EU:C:2024:726](#))

„Rechtsmittel – Wettbewerb – Missbrauch einer beherrschenden Stellung – Märkte für allgemeine Suchdienste und spezialisierte Suchdienste für Produkte im Internet – Beschluss, mit dem eine Zuwiderhandlung gegen Art. 102 AEUV und gegen Art. 54 des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) festgestellt wird – Missbrauch durch Hebelwirkung – Leistungswettbewerb oder wettbewerbswidrige Praxis – Bevorzugte Anzeige des eigenen spezialisierten Suchdiensts durch das marktbeherrschende Unternehmen – Potenzielle wettbewerbswidrige Auswirkungen – Kausalzusammenhang zwischen Missbrauch und Auswirkungen – Beweislast – Kontrafaktisches Szenario – Verdrängungsfähigkeit – Kriterium des ebenso leistungsfähigen Wettbewerbers“

Der Gerichtshof (Große Kammer) weist das Rechtsmittel der Google LLC und ihrer Muttergesellschaft Alphabet Inc. gegen das Urteil des Gerichts zurück, mit dem die Geldbuße bestätigt wurde, die ihnen von der Europäischen Kommission wegen Missbrauchs einer beherrschenden Stellung auf mehreren nationalen Märkten für Online-Suchdienste auferlegt worden war. Dabei erläutert der Gerichtshof seine Rechtsprechung zum Missbrauch einer beherrschenden Stellung durch Verweigerung des Zugangs zu einer wesentlichen Infrastruktur sowie die Kriterien, anhand deren zu beurteilen ist, ob das Verhalten eines Unternehmens in beherrschender Stellung vom Leistungswettbewerb abweicht.

Mit Beschluss vom 27. Juni 2017²⁶⁷ stellte die Kommission fest, dass Google ihre beherrschende Stellung auf 13 nationalen Märkten für allgemeine Online-Suchdienste im Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) missbraucht habe.

Das als Quelle des Missbrauchs festgestellte Verhalten bestand im Wesentlichen darin, dass Google ihren eigenen Preisvergleichsdienst auf den von ihrer Suchmaschine ausgewählten allgemeinen Ergebnisseiten an prominenter Stelle und in augenfälliger Weise in speziellen „Boxen“ anzeigte, ohne ihn ihren Anpassungsalgorithmen zu unterwerfen, während gleichzeitig die konkurrierenden Preisvergleichsdienste auf diesen Seiten nur in Form allgemeiner Suchergebnisse – und nie in angereichertem Format – erscheinen konnten, die durch diese Anpassungsalgorithmen in der Rangfolge der generischen Ergebnisse herabgestuft wurden. Damit verringerte Google den Verkehr

²⁶⁷ Beschluss C(2017) 4444 final der Kommission vom 27. Juni 2017 in einem Verfahren nach Art. 102 AEUV und Art. 54 des EWR-Abkommens (Sache AT.39740 – Google Search [Shopping]) (im Folgenden: streitiger Beschluss).

von ihren allgemeinen Ergebnisseiten zu den konkurrierenden Preisvergleichsdiensten und erhöhte den Verkehr zu ihrem eigenen Preisvergleichsdienst.

Nach Ansicht der Kommission hatten diese Praktiken potenzielle wettbewerbswidrige Auswirkungen sowohl auf die 13 nationalen Märkte für spezialisierte Preisvergleichsdienste als auch auf die 13 nationalen Märkte für allgemeine Suchdienste.

Da die Kommission somit einen Verstoß gegen das Verbot des Missbrauchs einer beherrschenden Stellung nach Art. 102 AEUV und Art. 54 des EWR-Abkommens in den 13 untersuchten Ländern feststellte, verhängte sie gegen Google eine Geldbuße in Höhe von 2 424 495 000 Euro, davon 523 518 000 Euro gesamtschuldnerisch mit Alphabet.

Das Gericht wies die Klage von Google und Alphabet gegen diesen Beschluss im Wesentlichen ab und bestätigte damit die Analyse der Kommission zum Markt für spezialisierte Preisvergleichsdienste²⁶⁸. Die von der Kommission verhängte Geldbuße erhielt es in Ausübung seiner Befugnis zu unbeschränkter Nachprüfung in voller Höhe aufrecht.

Google und Alphabet haben beim Gerichtshof ein Rechtsmittel eingelegt, mit dem sie in erster Linie die Aufhebung dieses Urteils und die Nichtigerklärung des streitigen Beschlusses beantragen.

Würdigung durch den Gerichtshof

Ihr Rechtsmittel stützten die Rechtsmittelführerinnen u. a. darauf, dass das Gericht bei der Beurteilung der Frage, ob ein Missbrauch einer beherrschenden Stellung vorliege, ein falsches rechtliches Kriterium herangezogen habe, indem es die im Urteil Bronner²⁶⁹ aufgestellten Voraussetzungen nicht auf die vorliegende Rechtssache angewandt habe.

Insoweit weist der Gerichtshof darauf hin, dass Art. 102 AEUV nicht das Vorliegen einer beherrschenden Stellung selbst beanstandet, sondern nur deren missbräuchliche Ausnutzung. Konkret sind Verhaltensweisen von Unternehmen in beherrschender Stellung verboten, die den Leistungswettbewerb beschränken und somit geeignet sind, einzelnen Unternehmen und Verbrauchern zu schaden. Dazu gehören Verhaltensweisen, die durch den Einsatz anderer Mittel als denen eines Leistungswettbewerbs die Aufrechterhaltung oder die Entwicklung des Wettbewerbs auf einem Markt behindern, auf dem der Grad des Wettbewerbs gerade wegen der Anwesenheit eines oder mehrerer Unternehmen in beherrschender Stellung bereits geschwächt ist.

In diesem Zusammenhang hat der Gerichtshof im Urteil Bronner entschieden, dass die Weigerung, Zugang zu einer Infrastruktur zu gewähren, die ein beherrschendes Unternehmen für seine eigenen Tätigkeiten entwickelt und in Besitz hat, dann einen Missbrauch einer beherrschenden Stellung darstellen kann, wenn nicht nur diese Verweigerung geeignet ist, jeglichen Wettbewerb auf dem in Rede stehenden Markt durch denjenigen, der den Zugang begehrt, auszuschalten, und nicht objektiv zu rechtfertigen ist, sondern die Infrastruktur selbst auch für die Ausübung der Tätigkeit des Wettbewerbers in dem Sinne unentbehrlich ist, dass kein tatsächlicher oder potenzieller Ersatz für sie besteht. Der Gerichtshof weist darauf hin, dass diese Voraussetzungen in Anbetracht der besonderen Umstände jener Rechtssache aufgestellt wurden, in der es um die Weigerung eines beherrschenden Unternehmens ging, einem Wettbewerber Zugang zu einer Infrastruktur zu gewähren, die es für seine eigene Tätigkeit entwickelt hatte, und um keine andere Verhaltensweise. Die Feststellung, dass ein Unternehmen in beherrschender Stellung diese dadurch missbraucht hat, dass es sich geweigert hat, mit einem Wettbewerber einen Vertrag zu schließen, bedeutet nämlich letztlich, dass das Unternehmen gezwungen wird, mit dem Wettbewerber einen Vertrag zu schließen. Eine solche

²⁶⁸ Urteil vom 10. November 2021, Google und Alphabet/Kommission (Google Shopping) (T-612/17, [EU:T:2021:763](#), im Folgenden: angefochtenes Urteil).

²⁶⁹ Urteil vom 26. November 1998, Bronner (C-7/97, [EU:C:1998:569](#)).

Verpflichtung stellt jedoch einen schweren Eingriff in die Vertragsfreiheit und das Eigentumsrecht des beherrschenden Unternehmens dar, da es einem Unternehmen, auch wenn es eine beherrschende Stellung innehat, grundsätzlich freisteht, den Abschluss eines Vertrags zu verweigern und die von ihm aufgebaute Infrastruktur für eigene Zwecke zu nutzen.

Dagegen unterscheidet sich die vorliegende Rechtssache von der Rechtssache Bronner, da Google ihren Wettbewerbern aus freien Stücken Zugang zu ihrer Infrastruktur, d. h. zu ihrem allgemeinen Suchdienst und den allgemeinen Ergebnisseiten, gewährt. Daraus folgt, dass die Feststellung, dass Google eine beherrschende Stellung durch unangemessene Bedingungen für den Zugang zu dieser Infrastruktur missbraucht hat, nicht zu Maßnahmen führen kann, die so stark in die Vertragsfreiheit und das Eigentumsrecht eingreifen wie es bei den Maßnahmen der Fall war, um die es in der Rechtssache Bronner ging.

Im Licht dieser Klarstellung stellt der Gerichtshof fest, dass die im Urteil Bronner aufgestellten Voraussetzungen nicht anwendbar sind, wenn ein Unternehmen in beherrschender Stellung wie Google Zugang zu seiner Infrastruktur gewährt, diesen Zugang aber unangemessenen Bedingungen unterwirft.

Folglich hat das Gericht zu Recht festgestellt, dass die Kommission es nicht rechtsfehlerhaft unterlassen hat, im Hinblick auf eine Einstufung nach Art. 102 AEUV zu prüfen, ob das Google vorgeworfene Verhalten die im Urteil Bronner aufgestellten Voraussetzungen erfüllt.

Sodann weist der Gerichtshof den Rechtsmittelgrund zurück, mit dem geltend gemacht wird, das Gericht habe den streitigen Beschluss rechtsfehlerhaft bestätigt, obwohl darin kein vom Leistungswettbewerb abweichendes Verhalten festgestellt worden sei.

Die Rechtsmittelführerinnen rügten u. a., das Gericht habe bestätigt, dass drei spezifische Umstände, auf die sich die Kommission im streitigen Beschluss bezogen habe, für die Beurteilung der Frage relevant seien, ob Google einen Leistungswettbewerb betrieben habe. Dabei handelte es sich erstens um die Bedeutung des von der allgemeinen Suchmaschine von Google ausgehenden Verkehrs zu den Preisvergleichsdiensten, zweitens um das Nutzerverhalten bei der Online-Suche und drittens um die Tatsache, dass der umgeleitete Verkehr von den allgemeinen Ergebnisseiten von Google einen großen Teil des Verkehrs zu den konkurrierenden Preisvergleichsdiensten ausmachte und nicht wirksam durch andere Quellen ersetzt werden konnte.

Der Gerichtshof weist zunächst die Einrede der Unzulässigkeit zurück, die darauf gestützt wurde, dass dieses Vorbringen erstmals im Rechtsmittelverfahren geltend gemacht worden sei, und stellt fest, dass das Vorbringen eine Erweiterung eines von den Rechtsmittelführerinnen im ersten Rechtszug geltend gemachten Grundes darstellt und es zudem aus dem angefochtenen Urteil selbst hervorgegangen ist.

Zur Begründetheit führt der Gerichtshof aus, dass Art. 102 AEUV nicht das Vorliegen einer beherrschenden Stellung selbst beanstandet, sondern nur deren missbräuchliche Ausnutzung. Er soll nämlich weder verhindern, dass Unternehmen eine beherrschende Stellung erlangen, noch gewährleisten, dass sich weniger effiziente Wettbewerber weiterhin auf dem Markt halten. Vielmehr kann Leistungswettbewerb definitionsgemäß dazu führen, dass diese Wettbewerber verschwinden oder bedeutungslos werden.

Für die Feststellung einer „missbräuchlichen Ausnutzung einer beherrschenden Stellung“ im Sinne von Art. 102 AEUV bedarf es in der Regel des Nachweises, dass das fragliche Verhalten durch den Einsatz anderer Mittel als denen eines Leistungswettbewerbs tatsächlich oder potenziell eine Einschränkung des Wettbewerbs auf dem oder den betroffenen Märkten bewirkt, bei denen es sich sowohl um die Märkte handeln kann, auf denen die beherrschende Stellung eingenommen wird, als auch um verbundene oder benachbarte Märkte.

Dieser Nachweis kann je nach dem konkreten Fall verschiedene Prüfungsschemata umfassen. Er muss jedoch stets unter Würdigung aller relevanten tatsächlichen Umstände geführt werden, unabhängig davon, ob sie das Verhalten selbst, den oder die relevanten Märkte oder das Funktionieren des Wettbewerbs auf dem oder den relevanten Märkten betreffen. In diesem Sinne kann sich eine „missbräuchliche Ausnutzung einer beherrschenden Stellung“ nicht nur aus einem Verhalten ergeben, das eine Verdrängungswirkung entfalten kann, sondern auch aus einem Verhalten, das entweder tatsächlich oder potenziell bewirkt oder sogar bezweckt, potenzielle Wettbewerber durch Rückgriff auf Abschottungsmaßnahmen oder andere Mittel als die eines Leistungswettbewerbs am Marktzugang zu hindern.

Daraus ergibt sich, dass zu den relevanten tatsächlichen Umständen, die bei der Prüfung der Frage, ob ein Unternehmen in beherrschender Stellung diese missbraucht, nicht nur solche gehören, die das Verhalten selbst betreffen, sondern auch solche, die den oder die relevanten Märkte oder das Funktionieren des Wettbewerbs auf dem oder den relevanten Märkten betreffen. Daher sind im Hinblick auf die Feststellung des Missbrauchs einer beherrschenden Stellung im Sinne von Art. 102 AEUV auch Umstände relevant, die den Kontext betreffen, in dem das Verhalten dieses Unternehmens an den Tag gelegt wird, wie z. B. die Merkmale des betreffenden Sektors.

Im Licht dieser Klarstellungen stellt der Gerichtshof fest, dass die drei spezifischen Umstände, die im streitigen Beschluss angeführt werden, Aspekte des Kontexts darstellten, in dem die allgemeine Suchmaschine von Google und die Preisvergleichsdienste funktionierten und das in Rede stehende Verhalten an den Tag gelegt wurde. Da diese Umstände es ermöglichten, die Praktiken von Google in den Kontext der beiden betroffenen Märkte und des Funktionierens des Wettbewerbs auf diesen Märkten zu stellen, waren sie für die Klärung der Frage relevant, ob diese Praktiken dem Leistungswettbewerb entsprachen.

Der Gerichtshof weist auch das Vorbringen der Rechtsmittelführerinnen zurück, wonach das Gericht rechtsfehlerhaft eine Diskriminierung durch Google zwischen ihrem eigenen Preisvergleichsdienst und den konkurrierenden Preisvergleichsdiensten auf ihren allgemeinen Suchseiten bejaht habe, ohne festzustellen, dass es sich um eine willkürliche Differenzierung handele.

Er führt insoweit aus, dass zwar nicht generell davon ausgegangen werden kann, dass ein beherrschendes Unternehmen, das seine Waren oder Dienstleistungen günstiger behandelt als diejenigen seiner Wettbewerber, unabhängig von den Umständen des Einzelfalls ein vom Leistungswettbewerb abweichendes Verhalten an den Tag legt. Im vorliegenden Fall hat das Gericht jedoch zu Recht festgestellt, dass das Verhalten von Google in Anbetracht der Merkmale des vorgelagerten Markts und der genannten spezifischen Umstände diskriminierend war und nicht dem Leistungswettbewerb entspricht.

Der Gerichtshof weist außerdem darauf hin, dass das Gericht weder die Beweislast umgekehrt noch die Zweckmäßigkeit einer kontrafaktischen Analyse verneint hat, als es zum einen festgestellt hat, dass die Kommission nicht verpflichtet war, eine solche Analyse zur Beurteilung des Kausalzusammenhangs zwischen den beanstandeten Praktiken und ihren tatsächlichen oder potenziellen Auswirkungen durchzuführen, und zum anderen, dass es Google freistand, eine kontrafaktische Analyse vorzulegen, um den Schlussfolgerungen der Kommission zu diesem Punkt entgegenzutreten. Damit hat das Gericht lediglich zu Recht festgestellt, dass die Kommission sich auf eine Reihe von Beweisen stützen kann und nicht verpflichtet ist, systematisch auf ein einziges Instrument zurückzugreifen, um das Bestehen eines Kausalzusammenhangs zwischen den untersuchten Praktiken und ihren wettbewerbswidrigen Auswirkungen auf den Markt nachzuweisen.

Schließlich entscheidet der Gerichtshof, dass das Gericht rechtsfehlerfrei festgestellt hat, dass die Kommission im Rahmen der Prüfung der wettbewerbswidrigen Auswirkungen der Google vorgeworfenen Praktiken nicht verpflichtet war, zu prüfen, ob diese Praktiken geeignet waren, ebenso leistungsfähige Wettbewerber wie Google zu verdrängen.

Zwar besteht das Ziel von Art. 102 AEUV nicht darin, zu gewährleisten, dass sich Wettbewerber, die weniger leistungsfähig sind als das Unternehmen in beherrschender Stellung, weiterhin auf dem Markt halten, doch folgt daraus nicht, dass jede Feststellung einer Zuwiderhandlung gegen diese Bestimmung von dem Nachweis abhinge, dass das betreffende Verhalten geeignet ist, einen ebenso leistungsfähigen Wettbewerber zu verdrängen.

Im vorliegenden Fall hat das Gericht jedoch, ohne dass diese Feststellung von den Rechtsmittelführerinnen entkräftet worden wäre, ausgeführt, dass es der Kommission in Anbetracht der spezifischen Bedingungen des in Rede stehenden Markts nicht möglich gewesen wäre, objektive und zuverlässige Ergebnisse in Bezug auf die Leistungsfähigkeit der Wettbewerber von Google zu erzielen. Daher durfte es zum einen feststellen, dass der Test des ebenso leistungsfähigen Wettbewerbers im Rahmen der Anwendung von Art. 102 AEUV nicht zwingend ist, und zum anderen, dass dieser Test unter den Umständen des vorliegenden Falls nicht relevant gewesen wäre.

Da keiner der Rechtsmittelgründe durchgreift, weist der Gerichtshof das Rechtsmittel insgesamt zurück.

3. Zusammenschlüsse

Urteil vom 3. September 2024 (Große Kammer), Illumina und Grail/Kommission (C-611/22 P und C-625/22 P, [EU:C:2024:677](#))

„Rechtsmittel – Wettbewerb – Zusammenschlüsse – Markt der Arzneimittelindustrie – Systeme zur Gensequenzierung – Erwerb der ausschließlichen Kontrolle über die Grail LLC durch die Illumina Inc. – Verordnung (EG) Nr. 139/2004 – Art. 22 – Verweisungsantrag einer nationalen Wettbewerbsbehörde, die nach nationalem Recht für die Prüfung des Zusammenschlusses nicht zuständig ist – Beschluss der Europäischen Kommission, diesen Zusammenschluss zu prüfen – Beschlüsse der Kommission, mit denen den Anträgen anderer nationaler Wettbewerbsbehörden, sich dem Verweisungsantrag anzuschließen, stattgegeben wird – Zuständigkeit der Kommission – Rechtssicherheit“

Mit der Aufhebung des Urteils Illumina/Kommission des Gerichts²⁷⁰ präzisiert der Gerichtshof (Große Kammer) den Umfang der Kontrollbefugnisse, die der Europäischen Kommission durch die Fusionskontrollverordnung²⁷¹ in Bezug auf geplante Zusammenschlüsse verliehen sind. So stellt der Gerichtshof fest, dass die Kommission nicht befugt ist, auf der Grundlage von Art. 22 dieser Verordnung die Verweisung von geplanten Zusammenschlüssen ohne europaweite Bedeutung durch nationale Wettbewerbsbehörden an sie zu fördern oder zu akzeptieren, wenn diese Behörden nicht nach ihrem eigenen nationalen Recht für die Prüfung dieser geplanten Zusammenschlüsse zuständig sind, insbesondere wenn der geplante Zusammenschluss nicht die in diesem Recht vorgesehenen Zuständigkeitsschwellen erreicht.

Am 20. September 2020 schloss die US-amerikanische Gesellschaft Illumina Inc., die sequenzierungs- und datengestützte Lösungen für die genetische und genomische Analyse liefert, einen Fusionsvertrag und -plan mit dem Ziel des Erwerbs der ausschließlichen Kontrolle über die Gesellschaft Grail LLC, die ihren Sitz ebenfalls in den Vereinigten Staaten hat. Am 21. September 2020 veröffentlichten Illumina und Grail eine Pressemitteilung, in der sie diesen Zusammenschluss bekannt gaben.

²⁷⁰ Urteil vom 13. Juli 2022, Illumina/Kommission (T-227/21, [EU:T:2022:447](#)).

²⁷¹ Verordnung (EG) Nr. 139/2004 des Rates vom 20. Januar 2004 über die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen (ABl. 2004, L 24, S. 1) (im Folgenden: Fusionskontrollverordnung).

Da die Umsätze die maßgeblichen Schwellen nicht überschritten, hatte der bekannt gegebene Zusammenschluss keine europaweite Bedeutung im Sinne von Art. 1 der Fusionskontrollverordnung und wurde bei der Kommission daher nicht angemeldet. Er wurde auch nicht in den Mitgliedstaaten der Union oder in anderen Vertragsstaaten des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum (im Folgenden: EWR-Abkommen) angemeldet, da er nicht in den Geltungsbereich ihrer nationalen Fusionskontrollregelungen fiel.

Die Kommission, die am 7. Dezember 2020 mit einer gegen den Zusammenschluss von Illumina und Grail gerichteten Beschwerde befasst worden war, kam allerdings zu dem vorläufigen Ergebnis, dass dieser Zusammenschluss die notwendigen Voraussetzungen für eine Verweisung durch eine nationale Wettbewerbsbehörde nach Art. 22 der Fusionskontrollverordnung erfülle. Daher richtete sie ein Schreiben gemäß Art. 22 Abs. 5 dieser Verordnung an die Mitgliedstaaten und die übrigen Vertragsstaaten des EWR-Abkommens, um sie zum einen hierüber zu informieren und sie zum anderen aufzufordern, einen Verweisungsantrag gemäß Art. 22 Abs. 1 dieser Verordnung zu stellen, um diesen Zusammenschluss von ihr prüfen zu lassen.

Nach dieser letztgenannten Bestimmung „kann die Kommission [auf Antrag eines oder mehrerer Mitgliedstaaten] jeden Zusammenschluss ... prüfen, der keine [europa]weite Bedeutung im Sinne von Artikel 1 hat, aber den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigt und den Wettbewerb im Hoheitsgebiet des beziehungsweise der antragstellenden Mitgliedstaaten erheblich zu beeinträchtigen droht“.

Am 9. März 2021 stellte die französische Wettbewerbsbehörde bei der Kommission einen solchen Antrag auf Verweisung gemäß dieser Bestimmung. Die isländische, die norwegische, die belgische, die niederländische und die griechische Wettbewerbsbehörde beantragten später jeweils für ihren Bereich, sich diesem anzuschließen.

Nachdem die Kommission Illumina und Grail über den Verweisungsantrag der französischen Wettbewerbsbehörde unterrichtet hatte (im Folgenden: Informationsschreiben), gab sie diesem Antrag sowie den jeweiligen Anträgen auf Anschließung statt (im Folgenden: streitige Beschlüsse).

Illumina, unterstützt durch Grail, erhob Klage auf Nichtigerklärung dieser Beschlüsse und des Informationsschreibens, die vom Gericht mit Urteil vom 13. Juli 2022²⁷² abgewiesen wurde.

Der Gerichtshof, der mit einem von Illumina sowie einem von Grail eingelegten Rechtsmittel befasst ist, hebt dieses Urteil des Gerichts auf und erklärt die streitigen Beschlüsse, indem er den Rechtsstreit selbst endgültig entscheidet, für nichtig.

Würdigung durch den Gerichtshof

In dem mit Rechtsmittel angefochtenen Urteil hat das Gericht im Wesentlichen entschieden, dass sich aus der wörtlichen, historischen, systematischen und teleologischen Auslegung von Art. 22 Abs. 1 Unterabs. 1 der Fusionskontrollverordnung ergebe, dass die Kommission, wie sie in den streitigen Beschlüssen angenommen habe, die Verweisung eines Zusammenschlusses nach diesem Artikel in einer Situation akzeptieren könne, in der der Mitgliedstaat, der diese Verweisung beantrage, nach seiner nationalen Fusionskontrollregelung nicht befugt sei, diesen Zusammenschluss zu prüfen. Dies sei typischerweise dann der Fall, wenn der geplante Zusammenschluss nicht die in den nationalen Rechtsvorschriften festgelegten Schwellenwerte erreiche, um der nationalen Behörde die Ausübung der Kontrolle über diesen Zusammenschluss zu ermöglichen.

Da Illumina und Grail diese Beurteilung gerügt haben, prüft der Gerichtshof die Richtigkeit der Auslegung, zu der das Gericht gelangt ist.

²⁷² Siehe Fn. 270.

Bei der Auslegung von Art. 22 Abs. 1 Unterabs. 1 der Fusionskontrollverordnung ist das Gericht von der Feststellung ausgegangen, dass die wörtliche Auslegung dieser Bestimmung, ohne dass sie eine abschließende Schlussfolgerung zuließe, ergebe, dass ein Mitgliedstaat das Recht habe, jeden Zusammenschluss, der die in dieser Bestimmung aufgeführten kumulativen Voraussetzungen erfülle, an die Kommission zu verweisen, und zwar unabhängig von der Existenz oder dem Geltungsbereich einer nationalen Fusionskontrollregelung. Sodann hat das Gericht eine historische, eine systematische und eine teleologische Auslegung dieser Bestimmung vorgenommen.

Hierzu stellt der Gerichtshof fest, dass dieser Ansatz des Gerichts, der darin besteht, verschiedene Auslegungsmethoden miteinander zu kombinieren, frei von Rechtsfehlern ist.

Zwar darf nach ständiger Rechtsprechung die Auslegung einer Bestimmung des Unionsrechts nicht dazu führen, dass dem klaren und genauen Wortlaut dieser Bestimmung jede praktische Wirksamkeit genommen wird, doch wird dem Unionsgericht dadurch nicht die Möglichkeit genommen, in bestimmten Fällen die Auslegungsmethoden anzuwenden, die es für geeignet hält, um die genaue Bedeutung einer Vorschrift des Unionsrechts zu klären.

Unter den Umständen des vorliegenden Falles, in dem dem Gericht zahlreiche Anhaltspunkte zur Kenntnis gebracht wurden, um die Tragweite des angeblich klaren Wortlauts von Art. 22 Abs. 1 Unterabs. 1 der Fusionskontrollverordnung zu klären, hat das Gericht zu Recht entschieden, dass es sich nicht auf eine isolierte Lektüre des knappen und zugleich allgemeinen Wortlauts dieser Bestimmung beschränken und von einer systematischen und teleologischen Auslegung absehen durfte, die durch die Entstehungsgeschichte dieser Bestimmung erhellt wird.

Zur historischen Auslegung

Zur Stützung ihrer Rügen in Bezug auf die historische Auslegung von Art. 22 Abs. 1 Unterabs. 1 der Fusionskontrollverordnung durch das Gericht hat Grail u. a. auf im Rahmen der Vorarbeiten zum Erlass der Verordnung Nr. 4064/89²⁷³, der Verordnung Nr. 1310/97²⁷⁴ und der Fusionskontrollverordnung erstellte Dokumente verwiesen, die vor dem Gericht nicht erörtert wurden.

Da die Kommission die Zulässigkeit dieser Beweise in Frage gestellt hat, stellt der Gerichtshof fest, dass der Unionsrichter, wenn, wie in den vorliegenden Rechtssachen, die Auslegung einer Bestimmung des abgeleiteten Rechts in Frage gestellt wird, die Möglichkeit haben muss, sich – sei es von Amts wegen oder aufgrund von Gesichtspunkten, die ihm wirksam zur Beurteilung vorgelegt worden sind – mit den im Rahmen der Vorarbeiten zum Erlass dieser Bestimmung erstellten Dokumenten zu befassen. Die gesetzgeberische Geschichte einer Bestimmung des Unionsrechts kann nämlich Hinweise auf die Absicht des Unionsgesetzgebers geben.

Zur Begründetheit stellt der Gerichtshof fest, dass die historische Auslegung entgegen der Auffassung des Gerichts nicht den Schluss zulässt, dass Art. 22 Abs. 1 Unterabs. 1 der Fusionskontrollverordnung der Kommission die Zuständigkeit verleiht, einen Zusammenschluss ohne europaweite Bedeutung im Sinne von Art. 1 dieser Verordnung, unabhängig von der Tragweite der Fusionskontrollregelung des Mitgliedstaats, der einen Antrag gestellt hat, zu prüfen.

²⁷³ Verordnung (EWG) Nr. 4064/89 des Rates vom 21. Dezember 1989 über die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen (ABl. 1989, L 395, S. 1).

²⁷⁴ Verordnung (EG) Nr. 1310/97 des Rates vom 30. Juni 1997 zur Änderung der Verordnung Nr. 4064/89 (ABl. 1997, L 180, S. 1).

Insoweit ist der Gerichtshof der Auffassung, dass die Argumente des Gerichts zur Entstehungsgeschichte von Art. 22 der Fusionskontrollverordnung nicht belegen, dass der Unionsgesetzgeber die Mitgliedstaaten, die über eine nationale Fusionskontrollregelung verfügen, ermächtigen wollte, Zusammenschlüsse, die nicht unter diese Regelung fallen, an die Kommission zu verweisen.

Auch die historischen Dokumente zum Erlass der Verordnung Nr. 4064/89 und der Fusionskontrollverordnung belegen nicht den Willen des Unionsgesetzgebers, auf die in Art. 22 Abs. 3 der Verordnung Nr. 4064/89 bzw. in Art. 22 der Fusionskontrollverordnung vorgesehenen Verweisungsmechanismen zurückzugreifen, um die angeblichen Mängel zu beheben, die sich aus der Strenge der in Art. 1 dieser Verordnungen vorgesehenen Schwellenwerte ergeben sollen.

Zur systematischen Auslegung

Zur systematischen Auslegung von Art. 22 der Fusionskontrollverordnung stellt der Gerichtshof fest, dass die vom Gericht geprüften Gesichtspunkte der Systematik ebenfalls nicht schlüssig sind, um zu bestimmen, ob die Kommission für den Erlass der streitigen Beschlüsse zuständig war.

Darüber hinaus stellt der Gerichtshof fest, dass das Gericht andere Gesichtspunkte der Systematik außer Acht gelassen hat, die der im angefochtenen Urteil vorgenommenen Auslegung widersprechen könnten und sich beziehen auf:

- erstens die in Art. 22 Abs. 1 Unterabs. 1 der Fusionskontrollverordnung genannten Anwendungsvoraussetzungen des Verweisungsmechanismus,
- zweitens die Unterschiede zwischen diesem Verweisungsmechanismus und einem anderen in Art. 4 Abs. 5 dieser Verordnung vorgesehenen Verweisungsmechanismus sowie
- drittens das vereinfachte Verfahren, das in dieser Verordnung zur Überprüfung der Schwellenwerte und Kriterien, die ihren Anwendungsbereich definieren, vorgesehen ist.

In Anbetracht dieser Erwägungen kommt der Gerichtshof zu dem Schluss, dass das Gericht zu Unrecht entschieden hat, dass sich aus der systematischen Auslegung von Art. 22 der Fusionskontrollverordnung ergebe, dass ein Antrag nach dieser Bestimmung unabhängig von dem Bestehen oder der Tragweite einer nationalen Ex-ante-Fusionskontrollregelung gestellt werden könne.

Zur teleologischen Auslegung

Der Gerichtshof hält außerdem die Schlussfolgerung des Gerichts für fehlerhaft, wonach die teleologische Auslegung von Art. 22 der Fusionskontrollverordnung bestätige, dass dieser Artikel ein Korrektiv darstelle, das unabhängig vom Bestehen oder der Tragweite einer nationalen Ex-ante-Fusionskontrollregelung auf eine wirksame Kontrolle aller Zusammenschlüsse mit erheblichen Auswirkungen auf die Wettbewerbsstruktur in der Union abziele.

Hierzu hebt der Gerichtshof insbesondere hervor, dass mit dem in Art. 22 dieser Verordnung vorgesehenen Verweisungsmechanismus nur zwei Hauptziele verfolgt werden. Das erste Ziel besteht darin, die Kontrolle von Zusammenschlüssen zu ermöglichen, die den Wettbewerb auf lokaler Ebene verfälschen könnten, wenn der betreffende Mitgliedstaat nicht über eine nationale Fusionskontrollregelung verfügt. Das zweite Ziel besteht darin, den Grundsatz der „einzigen Anlaufstelle“ auszuweiten, um zur Vermeidung mehrfacher Anmeldungen auf nationaler Ebene die Prüfung eines in mehreren Mitgliedstaaten angemeldeten oder anzumeldenden Zusammenschlusses durch die Kommission zu ermöglichen und somit die Rechtssicherheit für Unternehmen zu erhöhen.

Dagegen ist nicht nachgewiesen worden, dass dieser Mechanismus dazu bestimmt war, die inhärenten Kontrollmängel einer hauptsächlich auf Umsatzschwellen gestützten Regelung zu beseitigen, die definitionsgemäß nicht alle potenziell problematischen Zusammenschlüsse erfassen kann.

Die Auslegung des Gerichts, wonach Art. 22 der Fusionskontrollverordnung auf eine wirksame Kontrolle aller Zusammenschlüsse mit erheblichen Auswirkungen auf die Wettbewerbsstruktur in der Union abziele, ist im Übrigen geeignet, das Gleichgewicht zwischen den verschiedenen mit dieser Verordnung verfolgten Zielen zu stören. Insbesondere beeinträchtigt diese Auslegung die Wirksamkeit, die Vorhersehbarkeit und die Rechtssicherheit, die den Parteien eines Zusammenschlusses garantiert werden müssen.

Zudem verstößt die vom Gericht vorgenommene weite Auslegung von Art. 22 Abs. 1 Unterabs. 1 der Fusionskontrollverordnung, die potenziell zu einer Ausweitung des Anwendungsbereichs dieser Verordnung und der Kontrollbefugnis der Kommission in Bezug auf Zusammenschlüsse führt, gegen den Grundsatz des institutionellen Gleichgewichts, der für den sich aus Art. 13 Abs. 2 EUV ergebenden organisatorischen Aufbau der Union kennzeichnend ist und gebietet, dass jedes Organ seine Befugnisse unter Beachtung der Befugnisse der anderen Organe ausübt.

Insoweit hebt der Gerichtshof zum einen hervor, dass die Fusionskontrollverordnung ein vereinfachtes Verfahren zur Überprüfung der Schwellenwerte vorsieht, die ihren Anwendungsbereich definieren. Selbst wenn sich die Wirksamkeit der in dieser Verordnung vorgesehenen Umsatzschwellen für die Zuständigkeit als unzureichend erweisen sollte, um bestimmte Zusammenschlüsse, die erhebliche Auswirkungen auf den Wettbewerb haben können, zu kontrollieren, ist es daher allein Sache des Unionsgesetzgebers, diese zu überprüfen oder einen Schutzmechanismus vorzusehen, der es der Kommission ermöglicht, einen solchen Zusammenschluss zu kontrollieren.

Zum anderen steht es den Mitgliedstaaten, wenn sie eine Ausweitung des Bereichs der eine Ex-ante-Prüfung anhand der Fusionskontrollregelung erfordernden Zusammenschlüsse für erforderlich halten, frei, ihre eigenen, auf dem Umsatz beruhenden Zuständigkeitsschwellen, die in den nationalen Rechtsvorschriften vorgesehen sind, nach unten zu überprüfen.

Aufhebung des mit Rechtsmittel angefochtenen Urteils und Nichtigerklärung der streitigen Beschlüsse

Nach alledem kommt der Gerichtshof zu dem Ergebnis, dass das Gericht Art. 22 Abs. 1 Unterabs. 1 der Fusionskontrollverordnung rechtsfehlerhaft ausgelegt hat, indem es entschieden hat, dass die Mitgliedstaaten unter den dort genannten Voraussetzungen einen Antrag nach dieser Bestimmung unabhängig von der Reichweite ihrer nationalen Ex-ante-Fusionskontrollregelung stellen könnten. Das Gericht hat daher zu Unrecht entschieden, dass die Kommission mit den streitigen Beschlüssen dem von der französischen Wettbewerbsbehörde gestellten Verweisungsantrag und den Anträgen anderer nationaler Wettbewerbsbehörden auf Anschließung gemäß Art. 22 der Fusionskontrollverordnung zu Recht stattgegeben habe.

Folglich hebt der Gerichtshof das Urteil des Gerichts auf. Außerdem erklärt er, indem er den Rechtsstreit selbst endgültig entscheidet, die streitigen Beschlüsse für nichtig.

4. Staatliche Beihilfen

Urteil vom 10. September 2024 (Große Kammer), Kommission/Irland u. a. (C-465/20 P, [EU:C:2024:724](#))

„Rechtsmittel – Staatliche Beihilfen – Art. 107 Abs. 1 AEUV – Von einem Mitgliedstaat erteilte Steuervorbescheide (tax rulings) – Selektive Steuervergünstigungen – Zuweisung der durch Lizenzen des geistigen Eigentums erwirtschafteten Gewinne an die Zweigniederlassungen gebietsfremder Gesellschaften – Fremdvergleichsgrundsatz“

Der Gerichtshof (Große Kammer) hebt das Urteil Irland u. a./Kommission des Gerichts²⁷⁵, mit dem der Beschluss der Europäischen Kommission über die staatliche Beihilfe Irlands zugunsten von Apple²⁷⁶ für nichtig erklärt wurde, auf und entscheidet selbst endgültig über den Rechtsstreit, soweit noch über ihn zu entscheiden ist. Er gelangt auf der Grundlage der Erwägungen, die die Kommission im streitigen Beschluss angestellt hat, und der nicht angegriffenen Feststellungen des Gerichts zu dem Schluss, dass die Kommission zu Recht festgestellt hat, dass der zwei Gesellschaften irischen Rechts des Apple-Konzerns durch zwei von der irischen Finanzverwaltung erteilte Steuervorbescheide betreffend die Bestimmung der Steuerbemessungsgrundlage der irischen Zweigniederlassungen dieser Gesellschaften gewährte Vorteil selektiv gewesen sei. Der Gerichtshof orientiert sich dabei an der inzwischen gefestigten Rechtsprechung²⁷⁷ zur Bestimmung und Prüfung des für die Selektivität von steuerlichen Maßnahmen gemäß Art. 107 Abs. 1 AEUV maßgeblichen Bezugsrahmens. Er unterstreicht in diesem Zusammenhang noch einmal, dass die richtige Abgrenzung des Bezugsrahmens und damit die richtige Auslegung der entsprechenden Bestimmungen des nationalen Rechts eine Rechtsfrage ist, die im Rechtsmittelverfahren, soweit das Urteil des Gerichts angefochten ist, der Kontrolle durch den Gerichtshof unterliegt.

Im Apple-Konzern kontrolliert die Apple Inc. mit Sitz in Cupertino (Vereinigte Staaten) über ihre 100%ige Tochtergesellschaft Apple Operations International verschiedene Gesellschaften irischen Rechts. Apple Operations International ist alleinige Anteilseignerin der Apple Operations Europe (AOE), die wiederum alleinige Anteilseignerin der Apple Sales International (ASI) ist. ASI und AOE sind Gesellschaften irischen Rechts, jedoch nicht in Irland steueransässig. Sie haben beide eine Zweigniederlassung in Irland. Diese Zweigniederlassungen haben jedoch keine eigene Rechtspersönlichkeit.²⁷⁸

Zwischen der Apple Inc. einerseits und ASI und AOE andererseits bestand eine Vereinbarung über die Aufteilung der Kosten, die insbesondere vorsah, dass ASI und AOE für die Benutzung des geistigen Eigentums des Apple-Konzerns – u. a. zur Herstellung und Veräußerung der betreffenden Produkte in sämtlichen Gebieten außerhalb des amerikanischen Kontinents – gebührenfreie Lizenzen erteilt würden.

²⁷⁵ Urteil vom 15. Juli 2020, Irland u. a./Kommission (T-778/16 und T-892/16, [EU:T:2020:338](#)).

²⁷⁶ Beschluss (EU) 2017/1283 der Kommission vom 30. August 2016 über die staatliche Beihilfe SA.38373 (2014/C) (ex 2014/NN) (ex 2014/CP) Irlands zugunsten von Apple (ABl. 2017, L 187, S. 1, im Folgenden: streitiger Beschluss).

²⁷⁷ Vgl. insbesondere Urteil vom 5. Dezember 2023, Luxemburg u. a./Kommission (C-451/21 P und C-454/21 P, [EU:C:2023:948](#)).

²⁷⁸ Aufgabe der irischen Zweigniederlassung von ASI ist insbesondere die Ausführung der Beschaffungs-, Verkaufs- und Vertriebsaktivitäten im Zusammenhang mit der Veräußerung von Produkten der Marke Apple an verbundene Unternehmen und Drittkunden in den Regionen Europa, Naher Osten, Indien und Afrika sowie im asiatisch-pazifischen Raum. Aufgabe der irischen Zweigniederlassung von AOE ist die Fertigung und Montage einer Reihe spezialisierter Produkte – u. a. Desktop-Computer (iMac), Laptops (MacBook) und anderes Computerzubehör – in Irland, die für Europa, den Nahen Osten, Indien und Afrika bestimmt sind und an verbundene Unternehmen geliefert werden.

Nach den Bestimmungen des irischen Körperschaftsteuerrechts, die im relevanten Zeitraum galten (im Folgenden: Bezugsbestimmungen), waren bei gebietsfremden Gesellschaften die Einnahmen aus Handelsgeschäften, die direkt oder indirekt über eine in Irland tätige Zweigniederlassung erzielt wurden, zu versteuern. 1990 beantragten die Rechtsvorgängerinnen von ASI und AOE bei der irischen Finanzverwaltung, zu bestimmen, wie bei ihnen der zu versteuernde Gewinn zu ermitteln sei. Daraufhin erteilte die irische Finanzverwaltung 1991 einen ersten Steuervorbescheid, der in der Folge auf Antrag von ASI und AOE aktualisiert wurde, und 2007 einen zweiten Steuervorbescheid (im Folgenden zusammen: beanstandete Steuervorbescheide).

Nach einem förmlichen Prüfverfahren, das 2014 eröffnet wurde, erließ die Kommission den streitigen Beschluss betreffend die beanstandeten Steuervorbescheide. Sie stellte darin insbesondere fest, dass die beanstandeten Steuervorbescheide ASI und AOE einen Vorteil verschafft hätten, da sie bei diesen Gesellschaften die Bemessungsgrundlage für die Erhebung der Körperschaftsteuer in Irland verringert hätten. Um nachzuweisen, dass im vorliegenden Fall ein selektiver Vorteil vorliegt, hat die Kommission geprüft, ob aufgrund einer Abweichung vom Bezugsrahmen ein selektiver Vorteil vorliegt. Sie ist aufgrund von Haupterwägungen, Hilferwägungen und alternativen Erwägungen zu dem Schluss gelangt, dass ASI und AOE ihre Steuerschuld in Irland aufgrund der beanstandeten Steuervorbescheide während deren Geltungsdauer – d. h. von 1991 bis 2014 – hätten reduzieren können und dass darin ein Vorteil gegenüber anderen Unternehmen zu sehen sei, die sich in einer vergleichbaren Situation befunden hätten. In ihren Haupterwägungen stellt die Kommission fest, dass die Tatsache, dass die irische Finanzverwaltung in den streitigen Steuervorbescheiden die Annahme akzeptiert habe, dass die von ASI und AOE gehaltenen Lizenzen des geistigen Eigentums des Apple-Konzerns Konzerneinheiten außerhalb Irlands zuzuweisen seien, dazu geführt habe, dass der in Irland zu versteuernde Jahresgewinn von ASI und AOE von einer verlässlichen Annäherung an ein marktbasiertes Ergebnis im Einklang mit dem Fremdvergleichsgrundsatz abgewichen sei. Irland sowie ASI und AOE erhoben beim Gericht Klage auf Nichtigerklärung des streitigen Beschlusses.

Das Gericht ist zu dem Schluss gelangt, dass die Kommission rechtlich nicht hinreichend nachgewiesen habe, dass ein Vorteil im Sinne von Art. 107 Abs. 1 AEUV vorgelegen habe, und hat den streitigen Beschluss deshalb in vollem Umfang für nichtig erklärt.

In seinem Urteil hat das Gericht vorab darauf hingewiesen, dass die Kommission im Rahmen der Kontrolle staatlicher Beihilfen bei der Untersuchung, ob die beanstandeten Steuervorbescheide solche Beihilfen darstellten, insbesondere habe nachweisen müssen, dass die beanstandeten Steuervorbescheide einen selektiven Vorteil verschafft hätten.

Insoweit hat das Gericht die Haupterwägungen der Kommission betreffend das Vorliegen eines Vorteils aus zwei Gründen, die zum einen die Ausführungen der Kommission zur normalen Besteuerung gemäß dem im vorliegenden Fall einschlägigen irischen Steuerrecht und zum anderen die Ausführungen der Kommission zu den Tätigkeiten innerhalb des Apple-Konzerns betreffen, nicht gelten lassen.

Es hat auch die entsprechenden Hilferwägungen und die alternativen Erwägungen der Kommission zurückgewiesen und den streitigen Beschluss in vollem Umfang für nichtig erklärt, ohne auf die übrigen Klagegründe und Rügen einzugehen, die Irland sowie ASI und AOE erhoben hatten.

Die Kommission macht zwei Rechtsmittelgründe geltend, mit denen sie die Ausführungen des Gerichts zu ihren Haupt- bzw. Hilferwägungen angreift.

Würdigung durch den Gerichtshof

Der Gerichtshof weist zunächst darauf hin, dass die Kommission zur Einstufung einer nationalen steuerlichen Maßnahme als „selektiv“ für die Zwecke der Anwendung von Art. 107 Abs. 1 AEUV in einem ersten Schritt das Bezugssystem, d. h. die in dem betreffenden Mitgliedstaat geltende „normale“ Steuerregelung, bestimmen und in einem zweiten Schritt dartun muss, dass die in Rede

stehende steuerliche Maßnahme insoweit von diesem Bezugssystem abweicht, als sie Unterscheidungen zwischen Wirtschaftsteilnehmern einführt, die sich im Hinblick auf das mit dem Bezugssystem verfolgte Ziel in einer vergleichbaren tatsächlichen und rechtlichen Situation befinden.

Er stellt klar, dass der Bestimmung des Bezugsrahmens bei steuerlichen Maßnahmen eine besondere Bedeutung zukommt, da das Vorliegen eines wirtschaftlichen Vorteils im Sinne von Art. 107 Abs. 1 AEUV nur im Verhältnis zu einer sogenannten „normalen“ Besteuerung festgestellt werden kann.

Insoweit führt der Gerichtshof weiter aus, dass es außerhalb der Bereiche, in denen das Steuerrecht der Union harmonisiert wurde, der betreffende Mitgliedstaat ist, der in Wahrnehmung seiner eigenen Zuständigkeiten im Bereich der direkten Steuern die grundlegenden Merkmale der Steuer bestimmt, die grundsätzlich das „normale“ Bezugssystem oder die „normale“ Steuerregelung definieren. Dies gilt insbesondere für die Festlegung der steuerlichen Bemessungsgrundlage, des Steuertatbestands und etwaiger Steuerbefreiungen. Daraus folgt, dass bei der Bestimmung des Bezugssystems nur das im betreffenden Mitgliedstaat anwendbare nationale Recht zu berücksichtigen ist. Diese Schlussfolgerung lässt jedoch die Möglichkeit der Feststellung unberührt, dass der sich aus dem nationalen Recht ergebende Bezugsrahmen selbst mit dem Unionsrecht im Bereich staatlicher Beihilfen unvereinbar ist, wenn das in Rede stehende Steuersystem nach offensichtlich diskriminierenden Parametern gestaltet wurde, durch die das Unionsrecht umgangen werden sollte.

Der Gerichtshof prüft das Rechtsmittel nach Maßgabe dieser Grundsätze.

Er weist zunächst darauf hin, dass die Haupterwägungen der Kommission auf der Annahme beruhen, dass die zuständigen irischen Behörden, um die Gewinne nach dem Ansatz der gesonderten Einheit und dem Fremdvergleichsgrundsatz, wie sie in den einschlägigen Bestimmungen des nationalen Rechts²⁷⁹ verbürgt seien, richtig zuzuweisen, hätten prüfen müssen, ob die durch die Nutzung der von ASI und AOE gehaltenen Lizenzen des geistigen Eigentums des Apple-Konzerns erwirtschafteten Gewinne nicht ganz oder teilweise den irischen Zweigniederlassungen dieser Gesellschaften zuzuweisen seien. Die Nichtvornahme der nach diesen Bestimmungen vorzunehmenden Überprüfungen habe zu einer Verringerung der Steuerlast von ASI und AOE geführt und diesen Gesellschaften damit einen selektiven Vorteil verschafft. Sodann stellt der Gerichtshof fest, dass es zulässig ist, dass die Kommission die Ausführungen des Gerichts zum Bezugsrahmen gemäß dem irischen Recht beanstandet.

Denn die Frage, ob das Gericht das Bezugssystem des irischen Rechts angemessen abgegrenzt und damit die entsprechenden nationalen Bestimmungen richtig ausgelegt hat, ist eine Rechtsfrage, die Gegenstand einer Überprüfung durch den Gerichtshof im Rechtsmittelverfahren sein kann. Demnach ist das Vorbringen der Kommission, mit dem die Wahl des Bezugsrahmens oder seine Bedeutung im ersten Schritt der Prüfung des Vorliegens eines selektiven Vorteils in Frage gestellt wird, zulässig, da diese Prüfung auf einer rechtlichen Qualifizierung des nationalen Rechts auf der Grundlage einer unionsrechtlichen Vorschrift beruht. Im vorliegenden Fall gilt dies sowohl für das Vorbringen, dass das Gericht, indem es angenommen habe, dass die Kommission bei ihren Haupterwägungen „im Wege eines Ausschlussverfahrens“ vorgegangen sei, den streitigen Beschluss nicht richtig aufgefasst habe, als auch für das Vorbringen, dass das Gericht zu Unrecht auf die Tätigkeiten der Apple Inc. abgestellt habe. Der Gerichtshof prüft deshalb als Erstes das Vorbringen, dass das Gericht, indem es angenommen habe, dass die Kommission in ihren Haupterwägungen allein auf das Fehlen von Mitarbeitern und einer physischen Präsenz in den Verwaltungssitzen von ASI und AOE abgestellt und die Gewinne damit „im Wege eines Ausschlussverfahrens“ zugewiesen habe, den streitigen Beschluss nicht richtig aufgefasst habe.

Insoweit stellt der Gerichtshof zunächst fest, dass die Kommission bei ihren Haupterwägungen davon ausgegangen ist, dass bei der Anwendung der Bezugsbestimmungen, die selbst keine Methode der

²⁷⁹ Insbesondere Section 25 des Taxes Consolidation Act 1997 (Steuerkonsolidierungsgesetz von 1997, im Folgenden: TCA 97).

Gewinnzuweisung festlegten, zunächst eine Methode der Gewinnzuweisung festgelegt werden müsse und dass diese Methode zu einem Ergebnis führen müsse, das mit dem Fremdvergleichsgrundsatz in Einklang stehe.

Das Gericht hat diese Annahme aber nicht beanstandet. Es hat hierzu ausgeführt, dass sich die sogenannte „normale“ Besteuerung nach den Vorschriften des nationalen Steuerrechts bestimme und das tatsächliche Vorliegen eines Vorteils anhand dieser Vorschriften festzustellen sei. Es hat aber klargestellt, dass die Kommission, wenn die Zweigniederlassungen gebietsfremder Unternehmen bezüglich der Gewinne aus ihren Handelsgeschäften in Irland und gebietsansässige Unternehmen aufgrund dieser nationalen Vorschriften steuerlich gleichbehandelt würden, nach Art. 107 Abs. 1 AEUV überprüfen dürfe, ob die Gewinne, die solchen Zweigniederlassungen zugewiesen und von den nationalen Behörden zur Bestimmung des zu versteuernden Gewinns dieser gebietsfremden Unternehmen akzeptiert worden seien, in ihrer Höhe den Gewinnen entsprächen, die erzielt worden wären, wenn die Handelsgeschäfte unter Marktbedingungen betrieben worden wären.

Der Gerichtshof stellt deshalb fest, dass Grundlage für die Anwendung des Fremdvergleichsgrundsatzes im vorliegenden Fall die Vorschriften des irischen Körperschaftsteuerrechts, also das von der Kommission bestimmte und vom Gericht bestätigte Bezugssystem, sind. Das Gericht hat ausdrücklich anerkannt, dass die von Irland beschriebene Anwendung der Bezugsbestimmungen entgegen dem Vorbringen von Irland im Kern der funktions- und sachverhaltsbezogenen Analyse entspreche, die auf der ersten Stufe des „Authorised OECD Approach“ zur Betriebsstättengewinnermittlung (AOA) vorgenommen werde. Aufgrund dieser Feststellungen hat es u. a. festgestellt, dass die Kommission insoweit nicht fehlerhaft gehandelt habe, als sie sich im Rahmen der Überprüfung, ob bei der Anwendung der Bezugsbestimmungen durch die irische Finanzverwaltung die mit den beanstandeten Steuervorbescheiden akzeptierten Gewinne, die den Zweigniederlassungen von ASI und AOE für ihre Handelsgeschäfte in Irland zugewiesen worden seien, in ihrer Höhe den Gewinnen entsprochen hätten, die erzielt worden wären, wenn die Handelsgeschäfte unter Marktbedingungen betrieben worden wären, auf den Fremdvergleichsgrundsatz berufen und sich bei der Anwendung der Bezugsbestimmungen, indem sie die Aufteilung der Vermögenswerte, der Funktionen und der Risiken zwischen den Zweigniederlassungen und den anderen Teilen von ASI und AOE berücksichtigt habe, im Wesentlichen auf den AOA gestützt habe. Da sie im Rechtsmittelverfahren von den übrigen Parteien nicht wirksam angegriffen worden sind, sind diese Feststellungen verbindlich.

Aus den einzelnen Stufen der im streitigen Beschluss dargestellten Prüfung ergibt sich aber, dass die Kommission zunächst angenommen hat, dass zur Bestimmung des in Irland zu versteuernden Gewinns von ASI und AOE nach dem Fremdvergleichsgrundsatz gemäß den einschlägigen Bestimmungen des nationalen Rechts die Funktionen, die von den Verwaltungssitzen im Zusammenhang mit den Lizenzen des geistigen Eigentums ausgeübt worden seien, mit denjenigen zu vergleichen seien, die von den irischen Zweigniederlassungen dieser Gesellschaften insoweit ausgeübt worden seien. Sodann hat sie nach diesem Kriterium einzeln geprüft, welche Rolle die Verwaltungssitze von ASI und AOE und deren irische Zweigniederlassungen jeweils im Zusammenhang mit den Lizenzen des geistigen Eigentums gehabt haben. Sie ist zu dem Schluss gelangt, dass die Verwaltungssitze im Zusammenhang mit den Lizenzen des geistigen Eigentums keine Funktionen ausgeübt hätten und dass die irischen Zweigniederlassungen, weil sie im Zusammenhang mit der Verwaltung und Nutzung dieser Lizenzen eine Reihe von Funktionen ausgeübt und eine Reihe von Risiken übernommen hätten, eine aktive Rolle gespielt hätten. Die Feststellung, dass die Verwaltungssitze keine „aktive[n] oder kritische[n] Funktionen“ ausgeübt hätten, wird darauf gestützt, dass Apple das Gegenteil nicht bewiesen habe und die Verwaltungssitze überhaupt nicht in der Lage gewesen seien, solche Funktionen auszuüben. Die Kommission hat im Rahmen ihrer Haupterwägungen mithin nicht allein darauf abgestellt, dass die Verwaltungssitze im Zusammenhang mit den Lizenzen des geistigen Eigentums keine Funktionen ausgeübt hätten, sondern auch geprüft, welche Funktionen die Zweigniederlassungen im Zusammenhang mit diesen Lizenzen tatsächlich ausgeübt haben.

Die Kommission ist also nicht deshalb zu dem Schluss gelangt, dass die Lizenzen des geistigen Eigentums und die entsprechenden Gewinne den irischen Zweigniederlassungen zuzuweisen seien, weil sie festgestellt hat, dass die Verwaltungssitze außerhalb dieser Zweigniederlassungen weder über Mitarbeiter noch über physische Präsenz verfügt hätten, sondern nach einer Verknüpfung zweier gesonderter Feststellungen, nämlich der Feststellung, dass die Verwaltungssitze keine aktiven oder kritischen Funktionen ausgeübt und keine Risiken übernommen hätten, und der Feststellung, dass die Zweigniederlassungen vielfältige Kernfunktionen ausgeübt und vielfältige Kernrisiken übernommen hätten, und zwar gemäß dem im streitigen Beschluss genannten Kriterium.

Der Gerichtshof gelangt deshalb zu dem Schluss, dass das Gericht rechtsfehlerhaft angenommen hat, dass sich die Kommission bei ihren Haupterwägungen auf eine Prüfung „im Wege eines Ausschlussverfahrens“ beschränkt habe, und den streitigen Beschluss damit unrichtig aufgefasst hat.

Als Zweites stellt der Gerichtshof zu den mit dem Rechtsmittel angegriffenen Ausführungen des Gerichts, aufgrund deren das Gericht angenommen hat, dass die Zweigniederlassungen von ASI und AOE in Irland die Lizenzen des geistigen Eigentums des Apple-Konzerns nicht kontrolliert hätten und nicht die Gewinne erwirtschaftet hätten, die sie nach den Behauptungen der Kommission erwirtschaftet haben sollen, zunächst fest, dass die Kommission zu Recht geltend macht, dass dem Gericht ein Verfahrensfehler unterlaufen sei, weil es bei seiner Prüfung Beweise berücksichtigt habe, die im Verwaltungsverfahren nicht vorgelegt worden und damit unzulässig seien. Zu der nach irischem Recht anzuwendenden Methode der Zuweisung der zu versteuernden Gewinne stellt der Gerichtshof fest, dass nach dem Kriterium für die Ermittlung des Gewinns einer gebietsfremden Gesellschaft, das das Gericht gemäß Section 25 TCA 97 für maßgeblich erachtet hat, zu berücksichtigen ist, wie die Vermögenswerte, die Funktionen und die Risiken zwischen den irischen Zweigniederlassungen und den übrigen Teilen der betreffenden Gesellschaften aufgeteilt waren, ohne dass es darauf ankommt, welche Rolle gesonderte Einheiten wie im vorliegenden Fall die Apple Inc. gespielt haben. In den Erwägungen des angefochtenen Urteils, die von der Kommission beanstandet werden, hat das Gericht bei der Feststellung der Fehlerhaftigkeit der Ausführungen der Kommission aber explizit oder implizit auf die Funktionen abgestellt, die die Apple Inc. im Zusammenhang mit dem geistigen Eigentum des Apple-Konzerns ausgeübt hat. Der Gerichtshof gelangt daher zu dem Schluss, dass die Kommission zu Recht geltend macht, dass das Gericht bei der Annahme, dass es nicht genügend Beweise gebe, um die durch die Nutzung der Lizenzen des geistigen Eigentums erwirtschafteten Gewinne den Zweigniederlassungen von ASI und AOE zuweisen zu können, die Funktionen, die diese Zweigniederlassungen im Zusammenhang mit diesen Lizenzen ausgeübt haben, zu Unrecht mit denen verglichen hat, die die Apple Inc. im Zusammenhang mit dem geistigen Eigentum des Apple-Konzerns ausgeübt hat, und nicht mit denen, die Verwaltungssitze im Zusammenhang mit den Lizenzen des geistigen Eigentums tatsächlich ausgeübt haben.

Als Drittes untersucht der Gerichtshof die Feststellung, dass die Vereinbarungen und die Tätigkeiten von ASI und AOE außerhalb von Irland zeigten, dass diese Gesellschaften in der Lage gewesen seien, das geistige Eigentum des Apple-Konzerns außerhalb von Irland zu entwickeln und zu verwalten und außerhalb von Irland Gewinne zu erwirtschaften, und dass diese deshalb in Irland nicht steuerpflichtig gewesen seien. Er stellt hierzu fest, dass für die Beurteilung des Beweiswerts eines Schriftstücks, das sich in den Akten befindet, zwar grundsätzlich allein das Gericht zuständig ist, er eine Rüge, mit der geltend gemacht wird, dass die Beweislast nicht richtig bestimmt worden sei, aber zu prüfen hat. Mit der Annahme, dass die Kommission habe nachweisen müssen, dass es wichtige geschäftliche Entscheidungen, die in den Sitzungsprotokollen der Vorstände der betreffenden Gesellschaften nicht erwähnt werden, gegeben habe, hat das Gericht im vorliegenden Fall die Anforderungen an die Beweislast überspannt.

Der Gerichtshof hebt das angefochtene Urteil deshalb insoweit auf, als mit ihm den gegen die Haupterwägungen zum Vorliegen eines selektiven Vorteils erhobenen Rügen stattgegeben und der streitige Beschluss entsprechend für nichtig erklärt wird.

In einem zweiten Schritt prüft der Gerichtshof – da er der Auffassung ist, dass der Rechtsstreit zur Entscheidung reif ist – die von Irland und von ASI und AOE erhobenen Klagen auf Nichtigkeitserklärung des streitigen Beschlusses selbst.

Er stellt zunächst fest, dass die Klagegründe, die gegen die Erwägungen der Kommission betreffend die Bestimmung des Bezugsrahmens und die normale Besteuerung nach dem im vorliegenden Fall einschlägigen irischen Steuerrecht gerichtet sind, allesamt zurückzuweisen sind, da das Gericht die entsprechenden Rügen mit Erwägungen zurückgewiesen hat, die mit dem Rechtsmittel nicht angegriffen worden sind. Da kein Anschlussrechtsmittel eingelegt wurde, sind diese Erwägungen des Gerichts rechtskräftig.

Anders als das Gericht gelangt der Gerichtshof zu dem Schluss, dass die Kommission durchaus nachgewiesen hat, dass die durch die Nutzung der Lizenzen des geistigen Eigentums des Apple-Konzerns erwirtschafteten Gewinne des Apple-Konzerns in Anbetracht der Tätigkeiten und Funktionen, die von den irischen Zweigniederlassungen von ASI und AOE tatsächlich ausgeübt wurden, und in Anbetracht fehlender übereinstimmender Beweise für strategische Entscheidungen, die von den außerhalb Irlands liegenden Verwaltungssitzen von ASI und AOE getroffen und umgesetzt worden wären, bei der Ermittlung des in Irland zu versteuernden Jahresgewinns dieser Gesellschaften deren irischen Zweigniederlassungen hätten zugewiesen werden müssen. Die Kommission hat auch hinreichend nachgewiesen, dass die beanstandeten Steuervorbescheide dazu führen, dass ASI und AOE eine günstigere steuerliche Behandlung erfahren als gebietsansässige Gesellschaften, die in Irland besteuert werden und – obwohl sie sich hinsichtlich des mit dem Bezugssystem verfolgten Ziels der Besteuerung der in Irland erwirtschafteten Gewinne in einer vergleichbaren tatsächlichen und rechtlichen Situation befinden – nicht in den Genuss solcher Steuervorbescheide der Finanzverwaltung kommen können, nämlich insbesondere autonome, nicht integrierte Unternehmen, integrierte Konzernunternehmen, die Geschäfte mit Dritten abschließen, oder integrierte Konzernunternehmen, die Geschäfte mit verbundenen Konzerngesellschaften abschließen und dabei die Preise unter Marktbedingungen festsetzen. Die Kommission hat im streitigen Beschluss auch zu Recht angenommen, dass die durch die beanstandeten Steuervorbescheide bedingte unterschiedliche steuerliche Behandlung des Gewinns von ASI und AOE nicht durch die Natur oder den Aufbau des irischen Steuersystems gerechtfertigt sei. Das Vorbringen der Kläger zu der im streitigen Beschluss vorgenommenen Prüfung der Selektivität der beanstandeten Steuervorbescheide ist daher zurückzuweisen.

Auch die Annahme der Kommission, dass Irland auf Steuereinnahmen von ASI und AOE verzichtet habe, da mit den beanstandeten Steuervorbescheiden Methoden der Gewinnzuweisung gebilligt würden, die zu einem Ergebnis führten, das gesonderte, selbständige Unternehmen unter Marktbedingungen niemals akzeptiert hätten, ist nicht zu beanstanden. Mit den beanstandeten Steuervorbescheiden wird nämlich der gemäß den Bezugsbestimmungen zu versteuernde Gewinn von ASI und AOE verringert und damit – im Vergleich zu den übrigen Gesellschaften, die in Irland besteuert werden und deren zu versteuernder Gewinn den auf dem Markt unter Marktbedingungen festgelegten Preis widerspiegelt – die Körperschaftsteuer, die diese Gesellschaften in Irland zu entrichten haben. Solche Maßnahmen vermindern also die Belastungen, die ein Unternehmen normalerweise zu tragen hat, so dass mit ihnen ein „unter Inanspruchnahme staatlicher Mittel“ gewährter Vorteil verschafft wird.

Schließlich weist der Gerichtshof noch die Klagegründe, mit denen gerügt wird, dass die Kommission in dem Verwaltungsverfahren, das mit dem Erlass des streitigen Beschlusses geendet hat, den Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt habe, gegen den Grundsatz der Rechtssicherheit und gegen den Grundsatz des Vertrauensschutzes verstoßen habe und ihre Befugnisse überschritten und in die der Mitgliedstaaten eingegriffen habe, und zwar unter Verstoß gegen den Grundsatz der Steuerautonomien der Mitgliedstaaten, als unbegründet zurück.

Der Gerichtshof weist die Nichtigkeitsklagen daher in vollem Umfang ab.

5. Erstattung einer Geldbuße

Urteil vom 11. Juni 2024 (Große Kammer), Kommission/Deutsche Telekom (C-221/22 P, [EU:C:2024:488](#))

„Rechtsmittel – Wettbewerb – Art. 266 und 340 AEUV – Urteil, mit dem eine von der Europäischen Kommission verhängte Geldbuße herabgesetzt wird – Erstattung des rechtsgrundlos vereinnahmten Betrags durch die Kommission – Pflicht zur Zahlung von Zinsen – Einstufung – Pauschale Entschädigung für die Vorenthaltung der Nutzung des rechtsgrundlos gezahlten Betrags der Geldbuße – Anwendbarer Zinssatz“

Der Gerichtshof (Große Kammer) weist das Rechtsmittel der Europäischen Kommission gegen ein Urteil des Gerichts zurück, mit dem dieses sie dazu verurteilte, der Deutschen Telekom AG eine Entschädigung in Höhe von 1 750 522 Euro zum Ersatz des Schadens zu zahlen, der durch ihre Weigerung entstanden ist, Zinsen auf den Betrag zu zahlen, der diesem Unternehmen infolge der Herabsetzung einer von ihm vorläufig gezahlten Geldbuße zurückzuzahlen war.

Mit Beschluss vom 15. Oktober 2014²⁸⁰ verhängte die Kommission gegen die Deutsche Telekom eine Geldbuße in Höhe von 31 070 000 Euro wegen Missbrauchs einer beherrschenden Stellung auf dem slowakischen Markt für Breitbandtelekommunikationsdienste.

Die Deutsche Telekom erhob eine Nichtigkeitsklage gegen diesen Beschluss, zahlte aber am 16. Januar 2015 die Geldbuße vorläufig. Mit Urteil vom 13. Dezember 2018²⁸¹ gab das Gericht dieser Klage teilweise statt und setzte die Geldbuße um 12 039 019 Euro herab. Am 19. Februar 2019 erstattete die Kommission der Deutschen Telekom diesen Betrag.

Mit Schreiben vom 28. Juni 2019 lehnte es die Kommission hingegen ab, der Deutschen Telekom für den Zeitraum von der Zahlung der Geldbuße bis zur Rückzahlung des für rechtsgrundlos befundenen Teils der Geldbuße (im Folgenden: fraglicher Zeitraum) Zinsen zu zahlen.

Das mit einer Klage der Deutschen Telekom befasste Gericht²⁸² entschied u. a., dass diese Weigerung der Kommission, Zinsen zu zahlen, einen hinreichend qualifizierten Verstoß gegen Art. 266 Abs. 1 AEUV²⁸³ darstelle, der die außervertragliche Haftung der Europäischen Union auslösen könne. Angesichts des unmittelbaren Kausalzusammenhangs zwischen diesem Verstoß und dem Schaden, der im Verlust von Verzugszinsen auf den rechtsgrundlos vereinnahmten Betrag der Geldbuße im fraglichen Zeitraum bestehe, sprach das Gericht der Deutschen Telekom eine Entschädigung in Höhe von 1 750 522 Euro zu, berechnet auf der Grundlage einer entsprechenden Anwendung des in Art. 83 Abs. 2 Buchst. b der Delegierten Verordnung Nr. 1268/2012²⁸⁴ vorgesehenen Zinssatzes, nämlich des im Januar 2015 geltenden Refinanzierungszinssatzes der EZB zuzüglich dreieinhalb Prozentpunkten.

²⁸⁰ Beschluss C(2014) 7465 final der Kommission vom 15. Oktober 2014 in einem Verfahren nach Artikel 102 AEUV und Artikel 54 des EWR-Abkommens (Sache AT.39523 – Slovak Telekom), berichtigt durch den Beschluss C(2014) 10119 final vom 16. Dezember 2014 sowie durch den Beschluss C(2015) 2484 final vom 17. April 2015.

²⁸¹ Urteil vom 13. Dezember 2018, Deutsche Telekom/Kommission (T-827/14, [EU:T:2018:930](#)).

²⁸² Urteil vom 19. Januar 2022, Deutsche Telekom/Kommission (T-610/19, [EU:T:2022:15](#), im Folgenden: angefochtenes Urteil).

²⁸³ Nach dieser Bestimmung haben Organe, deren Handlungen durch ein Urteil eines Unionsgerichts für nichtig erklärt werden, die sich aus diesem Urteil ergebenden Maßnahmen zu ergreifen.

²⁸⁴ Delegierte Verordnung (EU) Nr. 1268/2012 der Kommission vom 29. Oktober 2012 über die Anwendungsbestimmungen für die Verordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union (ABl. 2012, L 362, S. 1).

Die Kommission hat gegen dieses Urteil beim Gerichtshof Rechtsmittel eingelegt.

Würdigung durch den Gerichtshof

Zunächst weist der Gerichtshof die von der Deutschen Telekom erhobene Unzulässigkeitseinrede zurück, das Rechtsmittel richte sich in Wirklichkeit nicht gegen das angefochtene Urteil, sondern gegen das Urteil *Printeos*²⁸⁵ des Gerichtshofs, auf das sich das Gericht in seinem Urteil gestützt habe.

Hierzu führt der Gerichtshof aus, dass es der Kommission, wie auch jeder anderen Partei eines Rechtsmittelverfahrens, unbenommen bleiben muss, Rechtsgrundsätze in Frage zu stellen, die das Gericht in dem Urteil, dessen Aufhebung beantragt wird, angewandt hat, auch wenn diese Grundsätze in Urteilen entwickelt wurden, die nicht oder nicht mehr Gegenstand eines Rechtsmittels sein können.

Im vorliegenden Fall hatte die Kommission selbst vorgetragen, dass ihr Rechtsmittel den Gerichtshof zur Überprüfung seiner Rechtsprechung aus dem Urteil *Printeos* veranlassen solle, wie sie vom Gericht im angefochtenen Urteil angewandt worden sei. Da das Vorbringen der Kommission zudem hinreichend genau die beanstandeten Teile des angefochtenen Urteils sowie die Gründe benennt, weshalb dieses ihrer Ansicht nach rechtsfehlerhaft ist, erklärt der Gerichtshof das Rechtsmittel für zulässig.

In der Sache weist der Gerichtshof als Erstes den Rechtsmittelgrund der Kommission zurück, das Gericht habe bei der Auslegung von Art. 266 AEUV einen Rechtsfehler begangen.

In diesem Zusammenhang weist der Gerichtshof darauf hin, dass nach Art. 266 Abs. 1 AEUV das Organ, dem das für nichtig erklärte Handeln zur Last fällt, die sich aus dem Urteil, mit dem dieses Handeln *ex tunc* für nichtig erklärt wird, ergebenden Maßnahmen zu ergreifen hat. Dies impliziert u. a. die Zahlung der auf der Grundlage dieses Handelns rechtsgrundlos vereinnahmten Beträge sowie die Zahlung von Zinsen. In diesem Kontext stellt die Zahlung von Zinsen eine Maßnahme zur Durchführung des Nichtigkeitsurteils dar, indem mit ihr die Vorenthaltung eines zu zahlenden Geldbetrags pauschal ausgeglichen und der Schuldner veranlasst werden soll, das Nichtigkeitsurteil so schnell wie möglich durchzuführen.

Allgemeiner gesagt müssen Geldbeträge, wenn sie unter Verstoß gegen das Unionsrecht – ob von einer nationalen Behörde oder von einem Organ, einer Einrichtung oder einer sonstigen Stelle der Union – vereinnahmt wurden, zurückerstattet werden, und zwar zuzüglich Zinsen für den gesamten Zeitraum von der Zahlung dieser Geldbeträge bis zu ihrer Rückerstattung, was Ausdruck des allgemeinen Grundsatzes der Rückforderung rechtsgrundlos entrichteter Beträge ist.

Folglich hat das Gericht keinen Rechtsfehler begangen, indem es entschieden hat, dass die Kommission mit ihrer Weigerung, der Deutschen Telekom für den fraglichen Zeitraum auf den rechtsgrundlos vereinnahmten Betrag der Geldbuße Zinsen zu zahlen, gegen Art. 266 Abs. 1 AEUV verstoßen habe.

Die Stichhaltigkeit dieses Ergebnisses wird nicht dadurch in Frage gestellt, dass das Gericht die von der Kommission im vorliegenden Fall geschuldeten Zinsen mehrmals als „Verzugszinsen“ bezeichnet hat, also einen Begriff verwendet hat, der auf den Zahlungsverzug eines Schuldners sowie auf die Absicht, diesen zu ahnden, hinweist. So kritikwürdig diese Bezeichnung in Anbetracht des Zwecks der fraglichen Zinsen auch sein mag, hat das Gericht nämlich gleichwohl im Einklang mit den oben genannten Grundsätzen die Auffassung vertreten, dass die Kommission verpflichtet gewesen sei, über die Rückzahlung des rechtsgrundlos vereinnahmten Betrags hinaus Zinsen zu zahlen, um die Deutsche Telekom für die Vorenthaltung dieses Betrags pauschal zu entschädigen.

²⁸⁵ Urteil vom 20. Januar 2021, Kommission/*Printeos* (C-301/19 P, [EU:C:2021:39](#)).

Ebenso wenig hat das Gericht einen Rechtsfehler begangen, indem es das Vorbringen der Kommission zu Art. 90 Abs. 4 Buchst. a der Delegierten Verordnung Nr. 1268/2012 zurückgewiesen hat, wonach die Kommission dem betreffenden Dritten rechtsgrundlos vereinnahmte Beträge zuzüglich der „aufgelaufenen Zinsen“ zurückerstattet. Diese etwaige Pflicht, tatsächlich aufgelaufene Zinsen zu zahlen, besteht nämlich unbeschadet der in jedem Fall der Kommission nach Art. 266 Abs. 1 AEUV obliegenden Pflicht, das betreffende Unternehmen pauschal für den Nutzungsverlust zu entschädigen, der sich aus der Überweisung des dem rechtsgrundlos gezahlten Betrag der Geldbuße entsprechenden Geldbetrags an die Kommission ergibt, und zwar auch dann, wenn mit der Investition des Betrags der von diesem Unternehmen vorläufig gezahlten Geldbuße kein Ertrag erwirtschaftet wurde.

Der Gerichtshof bestätigt ebenfalls die Beurteilung des Gerichts, dass die Pflicht der Kommission, ab dem Zeitpunkt der vorläufigen Vereinnahmung der Geldbuße Zinsen zu zahlen, nicht der Abschreckungsfunktion von Geldbußen zuwiderläuft, die mit den Anforderungen an einen wirksamen gerichtlichen Rechtsschutz in Einklang gebracht werden muss. Jedenfalls kann die Abschreckungswirkung von Geldbußen nicht im Zusammenhang mit Geldbußen geltend gemacht werden, die von einem Unionsgericht für nichtig erklärt oder herabgesetzt wurden, da sich die Kommission nicht zu Abschreckungszwecken auf eine für rechtswidrig erklärte Handlung berufen kann.

Als Zweites prüft der Gerichtshof den Rechtsmittelgrund der Kommission, wonach das Gericht dadurch einen Rechtsfehler begangen habe, dass es die Auffassung vertreten habe, die Kommission schulde der Deutschen Telekom analog zu Art. 83 Abs. 2 Buchst. b der Delegierten Verordnung Nr. 1268/2012 Zinsen in Höhe des Refinanzierungszinssatzes der EZB zuzüglich dreieinhalb Prozentpunkten.

Er weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass die Kommission nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs zur Bestimmung der Höhe der Zinsen, die einem Unternehmen, das eine von ihr verhängte Geldbuße gezahlt hat, infolge der Nichtigerklärung oder Herabsetzung dieser Geldbuße zu zahlen sind, den zur maßgeblichen Zeit geltenden Art. 83 der Delegierten Verordnung Nr. 1268/2012 anzuwenden hat, der mehrere Zinssätze für die bei Ablauf der Frist nicht beglichenen Schulden vorsah.

Der Gerichtshof stellt fest, dass der in Abs. 2 Buchst. b dieses Art. 83 vorgesehene Zinssatz, der vom Gericht im vorliegenden Fall analog angewandt wurde, zwar nicht den Satz der Zinsen festlegt, die mit einer pauschalen Entschädigung wie der hier in Rede stehenden verbunden sind, sondern den davon zu unterscheidenden Fall eines Zahlungsverzugs betrifft. Dies ist genau der Grund, weshalb das Gericht diese Vorschrift analog angewandt hat. Dadurch, dass das Gericht den Refinanzierungszinssatz der EZB zuzüglich dreieinhalb Prozentpunkten angewandt hat, der im Übrigen in Anbetracht des Zwecks der in Rede stehenden Zinsen weder unsachgemäß noch unverhältnismäßig erscheint, hat es in Ausübung der Befugnis, die ihm im Rahmen von die außervertragliche Haftung der Union betreffenden Verfahren zusteht, jedoch keinen Rechtsfehler begangen.

Der Gerichtshof weist darüber hinaus das Hilfsvorbringen der Kommission zurück, mit dem diese begehrt hat, dass der Zinssatz von 1,55 % analog angewandt wird, der in Art. 83 Abs. 4 der Delegierten Verordnung Nr. 1268/2012 für den Fall vorgesehen war, dass eine Sicherheit hinterlegt wurde.

Hierzu stellt der Gerichtshof fest, dass sich ein Unternehmen, das ungeachtet der Erhebung einer Klage gegen den Beschluss der Kommission, ihm eine Geldbuße aufzuerlegen, diese Geldbuße vorläufig gezahlt hat, nicht in derselben Situation wie ein Unternehmen befindet, das in Erwartung der Ausschöpfung des Rechtswegs eine Bankgarantie stellt. Da dieses letztgenannte Unternehmen nämlich keinen Geldbetrag überwiesen hat, der dem Betrag der verhängten Geldbuße entspricht, kann die Kommission nicht verpflichtet sein, ihm einen rechtsgrundlos vereinnahmten Betrag

zurückzuerstatten. Der einzige finanzielle Schaden, den das betroffene Unternehmen möglicherweise erlitten hat, ergibt sich aus seiner eigenen Entscheidung, eine Bankgarantie zu stellen.

Der Gerichtshof hebt schließlich noch hervor, dass, wenn die Kommission der Auffassung sein sollte, dass die gegenwärtigen Rechtsvorschriften einem Sachverhalt wie demjenigen, der der vorliegenden Rechtssache zugrunde liegt, nicht angemessen Rechnung tragen, es ihre Sache oder gegebenenfalls die des Unionsgesetzgebers wäre, diese Regelungslücke zu schließen. In Anbetracht der Tatsache, dass die Pflicht der Kommission, eine ganz oder teilweise von einem Unionsgericht für nichtig erklärte Geldbuße zuzüglich Zinsen zurückzuerstatten, aus Art. 266 Abs. 1 AEUV folgt, muss allerdings jede neue Methode oder Modalität zur Berechnung dieser Zinsen im Einklang mit den Zwecken stehen, denen solche Zinsen dienen. Folglich dürfte sich der auf diese Zinsen anwendbare Satz nicht darauf beschränken, die Geldentwertung auszugleichen, ohne die pauschale Entschädigung für die vorübergehende Vorenthaltung der Nutzung der Gelder, die dem von der Kommission rechtsgrundlos vereinnahmten Betrag entsprechen, abzudecken.

Aus diesen Gründen weist der Gerichtshof den zweiten Rechtsmittelgrund der Kommission und infolgedessen das Rechtsmittel insgesamt zurück.

XIV. Rechtsangleichung

1. Gemeinschaftsgeschmacksmuster

Urteil vom 27. Februar 2024 (Große Kammer), EUIPO/The KaiKai Company Jaeger Wichmann (C-382/21 P, [EU:C:2024:172](#))

„Rechtsmittel – Geistiges Eigentum – Gemeinschaftsgeschmacksmuster – Vertrag über die internationale Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Patentwesens (PCT) – Übereinkommen über handelsbezogene Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums – Pariser Verbandsübereinkunft zum Schutz des gewerblichen Eigentums – Art. 4 – Verordnung (EG) Nr. 6/2002 – Art. 41 – Anmeldung eines Geschmacksmusters – Prioritätsrecht – Inanspruchnahme der Priorität aufgrund einer gemäß dem PCT eingereichten internationalen Anmeldung – Frist – Auslegung im Einklang mit Art. 4 der Übereinkunft – Grenzen“

Die Große Kammer des Gerichtshofs gibt dem vom Amt der Europäischen Union für geistiges Eigentum (EUIPO) gegen das Urteil des Gerichts in der Rechtssache The KaiKai Company Jaeger Wichmann/EUIPO (Turn- oder Sportgeräte und -artikel)²⁸⁶ eingelegten Rechtsmittel statt und äußert sich dabei zur Abgrenzung zwischen der unmittelbaren Wirkung völkerrechtlicher Verträge und der Auslegung von Akten des abgeleiteten Rechts im Einklang mit diesen Verträgen sowie zu den Grenzen einer solchen Auslegung.

Am 24. Oktober 2018 beantragte die Rechtsmittelführerin, The KaiKai Company Jaeger Wichmann GbR, beim EUIPO die Eintragung von zwölf Gemeinschaftsgeschmacksmustern und beanspruchte dabei ein Prioritätsrecht, das sich auf eine am 26. Oktober 2017 gemäß dem Vertrag über die Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Patentwesens (PCT)²⁸⁷ eingereichte internationale Patentanmeldung stützte.

Das EUIPO gab dem Antrag statt, wies aber das Prioritätsrecht zurück, weil der Anmeldetag der früheren internationalen Anmeldung mehr als sechs Monate vor dem Anmeldetag der fraglichen Anmeldung liege. Nach Art. 41 Abs. 1 der Verordnung Nr. 6/2002²⁸⁸ genieße jedermann, der ein älteres Geschmacksmuster oder Gebrauchsmuster vorschriftsmäßig angemeldet habe, hinsichtlich der späteren Anmeldung eines Gemeinschaftsgeschmacksmusters ein Prioritätsrecht von sechs Monaten nach Einreichung der ersten Anmeldung. Zwar könne eine internationale Anmeldung gemäß dem PCT grundsätzlich ein Prioritätsrecht nach Art. 41 Abs. 1 begründen, da die weite Definition des Begriffs „Patent“ in Art. 2 des PCT auch Gebrauchsmuster im Sinne von Art. 41 Abs. 1 umfasse, doch unterliege die Inanspruchnahme eines solchen Prioritätsrechts ebenfalls einer Frist von sechs Monaten, die im vorliegenden Fall nicht gewahrt worden sei.

Mit Urteil vom 14. April 2021 hat das Gericht die Entscheidung des EUIPO für nichtig erklärt. Es hat ausgeführt, Art. 41 Abs. 1 der Verordnung Nr. 6/2002 enthalte eine Lücke, da er nicht regele, innerhalb welcher Frist die Priorität einer „internationalen Patentanmeldung“ im Rahmen der späteren Anmeldung eines Geschmacksmusters in Anspruch genommen werden könne. Diese Bestimmung ziele darauf ab, die Verordnung mit den Verpflichtungen aus Art. 4 der Pariser

²⁸⁶ Urteil vom 14. April 2021, The KaiKai Company Jaeger Wichmann/EUIPO (Turn- oder Sportgeräte und -artikel) (T-579/19, [EU:T:2021:186](#)).

²⁸⁷ Der PCT wurde am 19. Juni 1970 in Washington geschlossen und zuletzt am 3. Oktober 2001 geändert (*United Nations Treaty Series*, Bd. 1160, Nr. 18336, S. 231).

²⁸⁸ Verordnung (EG) Nr. 6/2002 des Rates vom 12. Dezember 2001 über das Gemeinschaftsgeschmacksmuster (ABl. 2002, L 3, S. 1).

Verbandsübereinkunft²⁸⁹ in Einklang zu bringen, so dass diese Lücke unter Rückgriff auf Art. 4 zu schließen sei. Nach Art. 4 werde die Dauer der Prioritätsfrist im Allgemeinen durch die Art des früheren Rechts bestimmt und betrage daher zwölf Monate. Das EUIPO habe somit einen Rechtsfehler begangen, als es davon ausgegangen sei, dass die für die Inanspruchnahme der fraglichen Priorität geltende Frist sechs Monate betragen habe.

Am 23. Juni 2021 hat das EUIPO ein Rechtsmittel gegen dieses Urteil eingelegt, das es auf einen einzigen Rechtsmittelgrund stützt, mit dem es einen Verstoß gegen Art. 41 Abs. 1 der Verordnung Nr. 6/2002 rügt. Es wirft dem Gericht im Wesentlichen vor, Art. 4 der Pariser Verbandsübereinkunft unmittelbar angewandt und falsch ausgelegt zu haben, statt die klare und erschöpfende Bestimmung von Art. 41 Abs. 1 anzuwenden.

Mit Schriftsatz, der am selben Tag eingegangen ist, hat das EUIPO beantragt, sein Rechtsmittel im Einklang mit Art. 58a Abs. 3 der Satzung zuzulassen. Durch Beschluss vom 10. Dezember 2021²⁹⁰ hat der Gerichtshof das Rechtsmittel zugelassen.

Würdigung durch den Gerichtshof

Erstens weist der Gerichtshof zu den Wirkungen der Pariser Verbandsübereinkunft in der Unionsrechtsordnung zunächst darauf hin, dass diese Übereinkunft zwar nicht von der Union geschlossen wurde, aber die in einigen ihrer Artikel, zu denen Art. 4 gehört, aufgestellten Regeln in das von der Union geschlossene TRIPS-Übereinkommen²⁹¹ aufgenommen wurden. Daher ist davon auszugehen, dass diese Regeln die gleichen Wirkungen haben wie das TRIPS-Übereinkommen.

Sodann führt der Gerichtshof aus, dass die Bestimmungen des TRIPS-Übereinkommens in Anbetracht ihrer Natur und ihrer Systematik keine unmittelbare Wirkung haben. Zudem gehört Art. 4 der Pariser Verbandsübereinkunft auch nicht zu den beiden Ausnahmefällen, in denen sich der Einzelne vor den Unionsgerichten unmittelbar auf Bestimmungen der WTO-Übereinkünfte berufen kann. Zum einen wird nämlich in Art. 41 der Verordnung Nr. 6/2002 nicht ausdrücklich auf Art. 4 verwiesen. Zum anderen dient Art. 41 nicht zur Umsetzung einer ganz bestimmten im Rahmen der WTO-Übereinkünfte übernommenen Verpflichtung in das Unionsrecht. In der Verordnung kommt vielmehr der Wille des Unionsgesetzgebers zum Ausdruck, für eines der von der Pariser Verbandsübereinkunft erfassten gewerblichen Schutzrechte einen spezifisch unionsrechtlichen Ansatz in Form einer speziellen Regelung für den einheitlichen und unteilbaren Schutz der Gemeinschaftsgeschmacksmuster im Unionsgebiet zu wählen, zu deren Bestandteilen das in Art. 41 vorgesehene Prioritätsrecht gehört.

Der Gerichtshof schließt daraus, dass die in Art. 4 der Pariser Verbandsübereinkunft aufgestellten Regeln keine unmittelbare Wirkung haben und somit nicht geeignet sind, Rechte für den Einzelnen zu begründen, auf die er sich nach dem Unionsrecht unmittelbar berufen kann. Infolgedessen ist das Prioritätsrecht hinsichtlich der Anmeldung eines Gemeinschaftsgeschmacksmusters in Art. 41 der Verordnung Nr. 6/2002 geregelt, ohne dass sich die Wirtschaftsteilnehmer unmittelbar auf Art. 4 berufen können.

²⁸⁹ Pariser Verbandsübereinkunft zum Schutz des gewerblichen Eigentums, unterzeichnet am 20. März 1883 in Paris, zuletzt revidiert in Stockholm am 14. Juli 1967 und geändert am 28. September 1979 (*United Nations Treaty Series*, Bd. 828, Nr. 11851, S. 305).

²⁹⁰ Beschluss vom 10. Dezember 2021, EUIPO/The KaiKai Company Jaeger Wichmann (C-382/21 P, [EU:C:2021:1050](#)).

²⁹¹ Das Übereinkommen über handelsbezogene Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums (TRIPS) in Anhang 1 C des Übereinkommens zur Errichtung der Welthandelsorganisation (WTO) wurde am 15. April 1994 in Marrakesch (Marokko) unterzeichnet und durch den Beschluss 94/800/EG des Rates vom 22. Dezember 1994 über den Abschluss der Übereinkünfte im Rahmen der multilateralen Verhandlungen der Uruguay-Runde (1986-1994) im Namen der Europäischen Gemeinschaft in Bezug auf die in ihre Zuständigkeiten fallenden Bereiche (ABl. 1994, L 336, S. 1) genehmigt.

Schließlich hebt der Gerichtshof hervor, dass das TRIPS-Übereinkommen für die Union verbindlich ist und somit Vorrang vor den Akten des abgeleiteten Unionsrechts hat, so dass Letztere so weit wie möglich im Einklang mit den Bestimmungen dieses Übereinkommens auszulegen sind. Daraus folgt, dass die Verordnung Nr. 6/2002 so weit wie möglich im Einklang mit den in der Pariser Verbandsübereinkunft aufgestellten Regeln, die wie ihr Art. 4 in das TRIPS-Übereinkommen aufgenommen wurden, auszulegen ist.

Zweitens stellt der Gerichtshof fest, dass das Gericht dadurch einen Rechtsfehler begangen hat, dass es die Grenzen einer mit der Pariser Verbandsübereinkunft konformen Auslegung von Art. 41 Abs. 1 der Verordnung Nr. 6/2002 offensichtlich überschritten und de facto Art. 4 der Übereinkunft in dessen von ihm vorgenommener Auslegung unmittelbar angewandt hat, wobei es ihn unter Missachtung des klaren Wortlauts von Art. 41 Abs. 1 und unter Verstoß gegen dessen abschließenden Charakter ausgelegt hat.

Aus dem klaren Wortlaut und dem abschließenden Charakter von Art. 41 Abs. 1 geht nämlich eindeutig hervor, dass eine internationale Anmeldung gemäß dem PCT ein Prioritätsrecht in Anwendung dieser Bestimmung nur begründen kann, sofern die fragliche internationale Anmeldung ein Gebrauchsmuster zum Gegenstand hat, und dass die Frist für die Inanspruchnahme des Prioritätsrechts auf der Grundlage einer solchen Anmeldung sechs Monate beträgt, wie in Art. 41 Abs. 1 ausdrücklich festgelegt wird.

Drittens führt der Gerichtshof aus, dass die vom Gericht vorgenommene Auslegung von Art. 4 der Pariser Verbandsübereinkunft, wonach diese Bestimmung es ermöglicht, die Priorität einer früheren „internationalen Patentanmeldung“ bei der späteren Anmeldung eines Geschmacksmusters innerhalb von zwölf Monaten in Anspruch zu nehmen, ebenfalls mit Rechtsfehlern behaftet ist.

Wie aus einer Gesamtbetrachtung der Abschnitte A, C und E von Art. 4 hervorgeht, gestattet er es nicht, eine solche Priorität in Anspruch zu nehmen, und enthält somit erst recht keine Regeln für die Frist, die dabei für den Anmelder gilt. Somit kann nur eine internationale Anmeldung eines Gebrauchsmusters gemäß dem PCT zu einem Prioritätsrecht für die Anmeldung eines Geschmacksmusters gemäß Art. 4 führen, und dafür gilt die in dessen Abschnitt E Abs. 1 vorgesehene Frist von sechs Monaten.

Nach alledem gibt der Gerichtshof dem einzigen Rechtsmittelgrund statt, hebt das Urteil des Gerichts auf und weist die Klage ab.

2. Humanarzneimittel

Urteil vom 14. März 2024, D & A Pharma/Kommission (C-291/22 P,
[EU:C:2024:228](#))

„Rechtsmittel – Humanarzneimittel – Antrag auf Genehmigung für das Inverkehrbringen – Unabhängigkeit der vom Ausschuss für Humanarzneimittel (CHMP) der Europäischen Arzneimittel-Agentur (EMA) konsultierten Sachverständigen – Art. 41 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union – Recht auf eine gute Verwaltung – Erfordernis der objektiven Unparteilichkeit – Kriterien zur Prüfung des Fehlens von Interessenkonflikten – Politik der EMA in Bezug auf konkurrierende Interessen – Tätigkeiten als leitender Forscher, Berater oder Strategieberater für die pharmazeutische Industrie – Konkurrierende Produkte – Überprüfungsverfahren – Verordnung (EG) Nr. 726/2004 – Art. 56, 62 und 63 – Leitlinien der EMA – Konsultation einer wissenschaftlichen Beratergruppe (WBG) oder einer Ad-hoc-Sachverständigengruppe“

Der Gerichtshof gibt dem von der Debrégeas et associés Pharma SAS (D & A Pharma) (im Folgenden: D & A Pharma) gegen das Urteil des Gerichts in der Rechtssache D & A Pharma/Kommission und EMA (im Folgenden: angefochtenes Urteil)²⁹² eingelegten Rechtsmittel statt. Dabei stellt er die Tragweite der Grundsätze klar, die bei dem von der Europäischen Arzneimittel-Agentur (EMA) durchgeführten Verfahren für die Beurteilung von Arzneimitteln beachtet werden müssen.

Die Rechtsmittelführerin stellte bei der EMA einen Antrag auf bedingte Zulassung des Arzneimittels Hopveus gemäß der Verordnung Nr. 507/2006²⁹³. Der Ausschuss für Humanarzneimittel (im Folgenden: CHMP) erstattete ein ablehnendes Gutachten zu diesem Antrag. Im Anschluss an einen gemäß der Verordnung Nr. 726/2004²⁹⁴ gestellten Antrag auf Überprüfung dieses Gutachtens berief der CHMP eine Ad-hoc-Sachverständigengruppe ein, an der u. a. ein Sachverständiger mitwirkte, der zugleich leitender Forscher für das Arzneimittel AD 04 war. Diese Sachverständigengruppe erstattete ebenfalls ein ablehnendes Gutachten, woraufhin die Kommission den Antrag auf bedingte Zulassung am 6. Juli 2020 ablehnte (im Folgenden: streitiger Beschluss).

Nach der Abweisung der von der Rechtsmittelführerin gegen den streitigen Beschluss erhobenen Klage hat sie das vorliegende Rechtsmittel gegen das angefochtene Urteil eingelegt.

Würdigung durch den Gerichtshof

Zum Antrag auf Aufhebung des angefochtenen Urteils

Der Gerichtshof weist darauf hin, dass die objektive Unparteilichkeit des CHMP und damit der EMA beeinträchtigt ist, wenn sich aus einer Ämterkollision ein Interessenkonflikt bei einem der Mitglieder des CHMP ergeben kann, und zwar unabhängig vom persönlichen Verhalten dieses Mitglieds. Ein solcher Verstoß kann zur Rechtswidrigkeit des am Ende des Verfahrens von der Kommission erlassenen Beschlusses führen. Die objektive Unparteilichkeit des CHMP wird auch dann beeinträchtigt, wenn ein Sachverständiger, der sich in einem Interessenkonflikt befindet, zu der Sachverständigengruppe gehört, die vom CHMP im Rahmen der Überprüfung konsultiert wird, die zum Gutachten der EMA und zum Beschluss der Kommission über den Zulassungsantrag führt.

Die Meinungsäußerung der vom CHMP einberufenen Sachverständigengruppe hat nämlich einen potenziell entscheidenden Einfluss auf das Gutachten der EMA und mittels dieses Gutachtens auf den Beschluss der Kommission. Jedes Mitglied dieser Gruppe kann die vertraulichen Erörterungen und Beratungen in der Gruppe, unter Umständen erheblich, beeinflussen.

Daher führt entgegen den Ausführungen des Gerichts ein Interessenkonflikt bei einem Mitglied der vom CHMP konsultierten Sachverständigengruppe zu einem wesentlichen Verfahrensfehler. Der Umstand, dass die Sachverständigengruppe am Ende ihrer Erörterungen und Beratungen ihre Meinung als Kollegium zum Ausdruck bringt, beseitigt diesen Mangel nicht.

Von Personen, deren Angelegenheiten von einem Organ, einer Einrichtung oder einer sonstigen Stelle der Union bearbeitet werden, kann nicht verlangt werden, dass sie konkrete Indizien für die Parteilichkeit beibringen. Die objektive Unparteilichkeit ist nämlich anhand von Kriterien zu beurteilen, die vom spezifischen Verhalten der betreffenden Sachverständigen unabhängig sind.

²⁹² Urteil vom 2. März 2022, D & A Pharma/Kommission und EMA (T-556/20, [EU:T:2022:111](#)).

²⁹³ Verordnung (EG) Nr. 507/2006 der Kommission vom 29. März 2006 über die bedingte Zulassung von Humanarzneimitteln, die unter den Geltungsbereich der Verordnung (EG) Nr. 726/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates fallen (ABl. 2006, L 92, S. 6).

²⁹⁴ Verordnung (EG) Nr. 726/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31. März 2004 zur Festlegung von Unionsverfahren für die Genehmigung und Überwachung von Human- und Tierarzneimitteln und zur Errichtung einer Europäischen Arzneimittel-Agentur (ABl. 2004, L 136, S. 1).

Zu den Kriterien, die es ermöglichen sollen, sich der Unparteilichkeit und Unabhängigkeit der Personen, die zur Erstellung der wissenschaftlichen Gutachten der EMA beitragen, zu vergewissern, führt der Gerichtshof erstens aus, dass das weite Ermessen, über das die EMA verfügt, damit sie das ihr gesetzte Ziel angesichts der von ihr vorzunehmenden komplexen technischen Beurteilungen wirksam erreichen kann, u. a. in der Festlegung dieser Kriterien zum Ausdruck kommt.

Ungeachtet dieses weiten Ermessens und der Bedeutung des verfolgten öffentlichen Interesses ist die EMA jedoch bei der Ausübung ihrer Befugnisse an die Anforderungen der Charta der Grundrechte der Europäischen Union gebunden, wonach jede Einschränkung der Ausübung der Rechte und Freiheiten den Wesensgehalt dieser Rechte und Freiheiten achten und den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wahren muss.

Daraus folgt, dass die EMA, auch wenn die Einhaltung der dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzung, die an die Notwendigkeit anknüpft, über den bestmöglichen wissenschaftlichen Rat zu verfügen, es rechtfertigen kann, das dem Grundrecht auf eine gute Verwaltung zu entnehmende Erfordernis der objektiven Unparteilichkeit zu relativieren, den Wesensgehalt dieses Grundrechts und den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beachten muss. Insbesondere darf sie nicht unter dem Deckmantel, die Zahl verfügbarer Sachverständiger maximieren zu wollen, Beschränkungen für die Ausübung ihres Mandats vorsehen, die unzureichend erscheinen, um ein unparteiisches Verfahren zu gewährleisten. Dies wäre der Fall, wenn Sachverständige, deren Tätigkeiten zeigen, dass ein aktuelles Interesse in Bezug auf ein Produkt besteht, das mit dem Produkt, für das ein Zulassungsantrag gestellt wurde, konkurriert, der Sachverständigengruppe angehören können, die vom CHMP zur Überprüfung dieses Zulassungsantrags einberufen wird.

Zweitens stellt der Gerichtshof fest, dass in der Politik der EMA in Bezug auf konkurrierende Interessen der Begriff „konkurrierendes Produkt“ definiert wird als „ein Arzneimittel, das mit demselben klinischen Ziel (eine bestimmte Krankheit zu behandeln, zu verhindern oder zu diagnostizieren) auf eine ähnliche Patientengruppe abzielt und potenziell im wirtschaftlichen Wettbewerb steht“.

Diese Definition spiegelt das Kriterium wider, anhand dessen in der Rechtsprechung des Gerichtshofs beurteilt wird, ob zwei Arzneimittel auf einem bestimmten Markt miteinander konkurrieren. Nach dieser Rechtsprechung ist das der Fall, wenn die Produkte für dieselbe therapeutische Indikation austauschbar oder substituierbar sind.

Daher ist auf der Grundlage einer Prüfung, mit der geklärt werden soll, welchen Grad der Austauschbarkeit oder Substituierbarkeit AD 04 und Hopveus, die beide zur Behandlung der Alkoholabhängigkeit entwickelt wurden, im Fall ihrer Vermarktung hätten, auf das Bestehen oder das Fehlen eines potenziellen wirtschaftlichen Wettbewerbs zwischen ihnen zu schließen.

Diese Beurteilung der Austauschbarkeit oder Substituierbarkeit darf nicht allein anhand der objektiven Eigenschaften der beiden Produkte vorgenommen werden. Die Prüfung des potenziellen wirtschaftlichen Wettbewerbs zwischen den in Rede stehenden Produkten muss nämlich auf einer Gesamtwürdigung der bei der Beurteilung, ob die Patienten und ihre verschreibenden Ärzte in dem einen Produkt eine echte Alternative zum anderen sehen können, in Betracht kommenden Gesichtspunkte beruhen.

Das Gericht hat keine solche Gesamtwürdigung vorgenommen, denn es hat die Möglichkeit eines wirtschaftlichen Wettbewerbs mit der Begründung ausgeschlossen, dass AD 04 und Hopveus unterschiedliche klinische Ziele verfolgten und auf unterschiedliche Patientengruppen abzielten, und zwar AD 04 auf diejenigen, die ihren Alkoholkonsum einschränken wollten, und Hopveus auf diejenigen, die ganz auf Alkohol verzichten wollten.

Insoweit geht der Gerichtshof davon aus, dass der bloße Intensitätsunterschied beim Umfang der therapeutischen Wirkung von zwei Produkten zur Behandlung derselben Erkrankung gerade dazu

angetan ist, einige an dieser Erkrankung leidende Patienten zu veranlassen, im Rahmen ihrer Behandlung nach Maßgabe der Entwicklung ihrer Symptome oder von Erwägungen ihrer verschreibenden Ärzte zur therapeutischen Zweckmäßigkeit und Wirksamkeit eines der Produkte durch das andere zu ersetzen.

Daraus folgt, dass das Gericht es unterlassen hat, zu prüfen, ob die genannten Produkte in Anbetracht insbesondere des Umstands, dass die Entwicklung der Behandlung desselben Patienten seinen Arzt dazu veranlassen kann, ihm während der Behandlung nach Maßgabe der Symptome und von Erwägungen zur therapeutischen Zweckmäßigkeit und Wirksamkeit alternativ beide Produkte zu verschreiben, miteinander in Wettbewerb treten konnten.

Drittens führt der Gerichtshof aus, dass die EMA ihre Politik in Bezug auf konkurrierende Interessen jedenfalls im Einklang mit der Charta der Grundrechte der Europäischen Union auszulegen und anzuwenden hat.

Im vorliegenden Fall schreibt die Politik in Bezug auf konkurrierende Interessen für Sachverständige, die ein aktuelles konkurrierendes Interesse als leitender Forscher haben, eine Maßnahme zur Risikominimierung vor, wonach sie bei Verfahren, in denen es um das „betreffende Arzneimittel“ geht, „nur an den Erörterungen“ mitwirken dürfen, nicht aber an „den abschließenden Beratungen und der Abstimmung“. Diese Maßnahme zur Risikominimierung kann nicht in dem Sinne ausgelegt oder angewandt werden, dass ein Sachverständiger, der gleichzeitig leitender Forscher für ein Produkt ist, das mit dem betreffenden Produkt konkurriert, an den Arbeiten einer Sachverständigengruppe teilnehmen kann, die vom CHMP im Verfahren zur Überprüfung eines Zulassungsantrags für das betreffende Produkt konsultiert wird, denn sonst würde der Schutz der objektiven Unparteilichkeit in unverhältnismäßiger Weise eingeschränkt.

Bei einer solchen Beteiligung wäre naturgemäß nicht gewährleistet, dass das fragliche Überprüfungsverfahren unparteiisch abläuft. Die Versagung einer Zulassung des konkurrierenden Produkts, das Gegenstand der Überprüfung ist, kann nämlich für das Unternehmen, das die von einem solchen Sachverständigen ausgeübte Tätigkeit als leitender Forscher initiiert und/oder fördert, von erheblichem wirtschaftlichem Interesse sein.

Daraus folgt, dass das angefochtene Urteil mit einem Rechtsfehler behaftet ist, da die vom Gericht vorgenommene Auslegung der Politik in Bezug auf konkurrierende Interessen mit dem Grundsatz der objektiven Unparteilichkeit unvereinbar ist.

Desgleichen können die für Sachverständige geltenden Einschränkungen – im Sinne der Politik in Bezug auf konkurrierende Interessen – entgegen den Ausführungen des Gerichts nicht dahin ausgelegt und angewandt werden, dass ein Berater oder Strategieberater für individuelle Arzneimittel eines pharmazeutischen Unternehmens der vom CHMP zur Überprüfung des Zulassungsantrags für ein Produkt, das mit einem dieser individuellen Arzneimittel konkurriert, einberufenen Ad-hoc-Sachverständigengruppe angehören kann. Eine solche Auslegung ist nämlich ebenfalls mit dem Grundsatz der objektiven Unparteilichkeit unvereinbar.

Mithin greift der Rechtsmittelgrund, mit dem ein Verstoß gegen den Grundsatz der objektiven Unparteilichkeit gerügt wird, durch und rechtfertigt die Aufhebung des angefochtenen Urteils.

Zur Klage vor dem Gericht

Der Gerichtshof weist zunächst darauf hin, dass sich aus den Leitlinien für das Überprüfungsverfahren eine Verpflichtung der EMA ergibt, dass der CHMP systematisch eine wissenschaftliche Beratergruppe (im Folgenden: WBG) konsultiert, wenn der Antragsteller rechtzeitig und mit hinreichender Begründung eine solche Konsultation verlangt. Ferner geht aus ihnen hervor, dass es sich dabei um die für den therapeutischen Bereich, zu dem das fragliche Produkt gehört,

errichtete WBG handeln muss und dass eine Ad-hoc-Sachverständigengruppe einberufen wird, wenn es für diesen Bereich keine WBG gibt.

Der CHMP muss in seiner Eigenschaft als zuständiger Ausschuss der EMA die von ihr aufgestellten Verhaltensregeln anwenden, zu denen die Leitlinien für das Überprüfungsverfahren gehören. Nach ständiger Rechtsprechung beschränken Organe, Einrichtungen oder sonstige Stellen der Union, wenn sie Verhaltensnormen erlassen und durch deren Veröffentlichung ankündigen, dass sie diese auf die von ihnen erfassten Fälle anwenden werden, nämlich die Ausübung ihres Ermessens.

Aufgrund der von der EMA sich selbst auferlegten Beschränkung ihres Ermessens, die gleichermaßen für den CHMP gilt, geht der Gerichtshof davon aus, dass der CHMP die Grenzen seines Ermessens offensichtlich überschreitet, wenn er beschließt, eine Ad-hoc-Sachverständigengruppe einzuberufen, obwohl er festgestellt hat, dass die therapeutische Indikation des fraglichen Produkts zumindest überwiegend zu einem therapeutischen Bereich gehört, für den eine WBG errichtet wurde, oder wenn er seinen Beschluss, eine Ad-hoc-Sachverständigengruppe einzuberufen, auf Elemente stützt, die bereits seine Behandlung des Überprüfungsantrags in der Sache betreffen, oder auf hypothetische Erwägungen.

Der Gerichtshof führt hierzu aus, dass die Konsultation der WBG es dem CHMP ermöglicht, eine Stellungnahme der ständigen Sachverständigen dieser WBG zu erhalten. Zudem kann diese sogenannte „Kerngruppe“ der WBG durch zusätzliche Sachverständige ergänzt werden, die auf die Behandlung der durch die Fragen, die der CHMP zu stellen beabsichtigt, aufgeworfenen spezifischen Probleme spezialisiert sind. Die Konsultation eines solchen Kreises von Sachverständigen, der zum einen eine Gruppe umfasst, die aufgrund ihres ständigen Charakters und ihrer ausgewogenen Zusammensetzung für Kontinuität und Kohärenz bei der Behandlung der Dossiers sorgt, und zum anderen zusätzliche Sachverständige, die auf die Behandlung spezifischer, im Rahmen der Überprüfung aufgeworfener Probleme spezialisiert sind, gewährleistet die Erteilung des „bestmöglichen wissenschaftlichen Rates“ und ermöglicht es damit der EMA, der ihr übertragenen Aufgabe nachzukommen.

Unter diesen Umständen ist es nicht zulässig, in einem therapeutischen Bereich, für den eine WBG errichtet wurde, eine Ad-hoc-Sachverständigengruppe einzuberufen, weil der CHMP sie für besser geeignet hält, seine Fragen zu beantworten, als die errichtete, gegebenenfalls durch zusätzliche Sachverständige verstärkte WBG.

Der Gerichtshof schließt daraus, dass die Entscheidung, anstelle der WBG Psychiatrie eine Ad-hoc-Sachverständigengruppe einzuberufen, einen Fehler darstellt, mit dem das Verfahren zur Verabschiedung des Gutachtens der EMA behaftet ist. Aufgrund dessen ist das Verfahren zum Erlass des streitigen Beschlusses selbst mit einem Formfehler behaftet.

Der Gerichtshof erklärt den streitigen Beschluss daher für nichtig.

3. Kontrolle des Erwerbs und des Besitzes von Waffen

Urteil vom 5. März 2024 (Große Kammer), *Défense Active des Amateurs d'Armes* u. a. (C-234/21, [EU:C:2024:200](#))

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Rechtsangleichung – Richtlinie 91/477/EWG – Kontrolle des Erwerbs und des Besitzes von Waffen – Verbotene oder genehmigungspflichtige Feuerwaffen – Halbautomatische Feuerwaffen – Richtlinie 91/477 in der durch die Richtlinie (EU) 2017/853 geänderten Fassung – Art. 7 Abs. 4a – Befugnis der Mitgliedstaaten, Genehmigungen zu bestätigen, zu erneuern oder zu verlängern – Vermeintliche Unmöglichkeit, diese Befugnis bezogen auf halbautomatische Feuerwaffen auszuüben, die für das Abfeuern von Platzpatronen oder in Salutwaffen oder akustische Waffen umgebaut wurden – Gültigkeit – Art. 17 Abs. 1 sowie Art. 20 und 21 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union – Grundsatz des Vertrauensschutzes“

Die Große Kammer des Gerichtshofs bestätigt auf ein Vorabentscheidungsersuchen der Cour constitutionnelle (Verfassungsgerichtshof, Belgien) die Gültigkeit von Art. 7 Abs. 4a der Richtlinie 91/477 über die Kontrolle des Erwerbs und des Besitzes von Waffen²⁹⁵ in der durch die Richtlinie 2017/853 geänderten Fassung im Hinblick auf das Eigentumsrecht²⁹⁶ sowie die Grundsätze der Gleichheit vor dem Gesetz²⁹⁷, der Nichtdiskriminierung²⁹⁸ und des Vertrauensschutzes. Entgegen der Auslegungsprämisse des vorlegenden Gerichts gestattet diese Bestimmung den Mitgliedstaaten, von der Befugnis, eine Übergangsregelung für sämtliche vor dem Inkrafttreten der Richtlinie 2017/853 am 13. Juni 2017 rechtmäßig erworbenen und eingetragenen halbautomatischen Feuerwaffen vorzusehen, Gebrauch zu machen, und zwar unabhängig davon, ob es sich um halbautomatische Feuerwaffen handelt, mit denen Kugeln verschossen werden können²⁹⁹, oder um Waffen, die für das Abfeuern von Platzpatronen, Reizstoffen, sonstigen aktiven Substanzen oder pyrotechnischen Signalpatronen oder in Salutwaffen oder akustische Waffen umgebaut wurden (im Folgenden: umgebaute halbautomatische Feuerwaffen)³⁰⁰.

Die *Défense Active des Amateurs d'Armes* ASBL, NG und WL erhoben bei der Cour constitutionnelle (Verfassungsgerichtshof) eine Nichtigkeitsklage gegen eine Bestimmung eines belgischen Gesetzes, die – anders als bei halbautomatischen Feuerwaffen, mit denen Kugeln verschossen werden können – keine übergangsweise Möglichkeit vorsieht, weiterhin umgebaute halbautomatische Feuerwaffen zu

²⁹⁵ Nach Art. 7 Abs. 4a der Richtlinie 91/477/EWG des Rates vom 18. Juni 1991 über die Kontrolle des Erwerbs und des Besitzes von Waffen (ABl. 1991, L 256, S. 51, berichtet in ABl. 1991, L 299, S. 50, und ABl. 1993, L 54, S. 22) in der durch die Richtlinie (EU) 2017/853 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Mai 2017 (ABl. 2017, L 137, S. 22) geänderten Fassung (im Folgenden: Richtlinie 91/477) können „[d]ie Mitgliedstaaten ... beschließen, Genehmigungen für halbautomatische Feuerwaffen der Kategorie A Nummer 6, 7 oder 8 für eine Feuerwaffe, die in die Kategorie B eingeteilt war und die vor dem 13. Juni 2017 rechtmäßig erworben und eingetragen wurde, unter den sonstigen in dieser Richtlinie festgelegten Bedingungen zu bestätigen, zu erneuern oder zu verlängern. Darüber hinaus können sie gestatten, dass solche Feuerwaffen von anderen Personen erworben werden, denen ein Mitgliedstaat gemäß dieser Richtlinie ... die Genehmigung dazu erteilt hat“.

²⁹⁶ Vorgesehen in Art. 17 Abs. 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden: Charta).

²⁹⁷ Vorgesehen in Art. 20 der Charta.

²⁹⁸ Vorgesehen in Art. 21 der Charta.

²⁹⁹ In den Nrn. 6 bis 8 der „Kategorie A – Verbotene Feuerwaffen“ in Anhang I Teil II A der Richtlinie 91/477 (im Folgenden: Kategorien A.6 bis A.8) aufgeführt.

³⁰⁰ In der Nr. 9 der „Kategorie A – Verbotene Feuerwaffen“ in Anhang I Teil II A der Richtlinie 91/477 (im Folgenden: Kategorie A.9) aufgeführt.

besitzen, die vor dem 13. Juni 2017 erworben wurden³⁰¹. Die Cour constitutionnelle (Verfassungsgerichtshof) hat angenommen, dass durch Art. 153 Nr. 5 des Gesetzes vom 5. Mai 2019 in Verbindung mit dessen Art. 163 zwischen Personen, die vor dem 13. Juni 2017 rechtmäßig eine halbautomatische Waffe erworben und eingetragen hätten, mit der Kugeln abgefeuert werden könnten, einerseits und Personen, die vor diesem Zeitpunkt rechtmäßig eine zur ausschließlichen Verwendung von Platzpatronen umgebaute Feuerwaffe erworben und eingetragen hätten, andererseits eine Ungleichbehandlung eingeführt werde, da lediglich die zuerst genannten Personen in den Genuss einer Übergangsregelung kämen, die es ihnen unter Bedingungen erlaube, ihre halbautomatische, nunmehr verbotene Feuerwaffe zu besitzen. Diese Ungleichbehandlung finde ihren Ursprung in Art. 7 Abs. 4a der Richtlinie 91/477, da diese Bestimmung es einem Mitgliedstaat nicht ermögliche, eine derartige Übergangsregelung auf diese zweite Gruppe halbautomatischer Waffen zu erstrecken. Das vorlegende Gericht hat daher beschlossen, den Gerichtshof zur Gültigkeit dieses Artikels zu befragen.

Würdigung durch den Gerichtshof

Der Gerichtshof prüft zunächst die der Vorlagefrage zugrunde liegende Prämisse, wonach Art. 7 Abs. 4a der Richtlinie 91/477 den Mitgliedstaaten nur für halbautomatische Feuerwaffen der Kategorien A.6 bis A.8, die Kugeln abfeuern können, gestatte, eine Übergangsregelung vorzusehen, nicht aber für umgebaute halbautomatische Feuerwaffen der Kategorie A.9.

Hierzu stellt er als Erstes unter Berücksichtigung des Wortlauts dieser Bestimmung fest, dass die den Mitgliedstaaten unter dem Vorbehalt, dass die sonstigen in der Richtlinie 91/477 festgelegten Bedingungen erfüllt sind, eingeräumte Befugnis, Genehmigungen zu bestätigen, zu erneuern oder zu verlängern, nur für halbautomatische Feuerwaffen der Kategorien A.6 bis A.8 gilt, die vor dem Inkrafttreten der Richtlinie 2017/853 in die Kategorie B „Genehmigungspflichtige Feuerwaffen“³⁰² eingruppiert waren und vor dem 13. Juni 2017 rechtmäßig erworben und eingetragen worden waren³⁰³.

Als Zweites prüft der Gerichtshof in Bezug auf den Zusammenhang, in den sich Art. 7 Abs. 4a der Richtlinie 91/477 einfügt, erstens, ob vor dem 13. Juni 2017 rechtmäßig erworbene und eingetragene umgebaute halbautomatische Feuerwaffen der Kategorie A.9 in die „Kategorie B – Genehmigungspflichtige Feuerwaffen“ eingruppiert waren. Hierzu führt er aus, dass diese Waffen trotz ihres Umbaus die in der Richtlinie 91/477³⁰⁴ vorgesehenen Kriterien für die Definition des Begriffs „Feuerwaffe“ erfüllen. Zudem besteht, wie der 20. Erwägungsgrund der Richtlinie 2017/853 ausführt³⁰⁵, ein hohes Risiko dafür, dass solche für das Abfeuern von Platzpatronen umgebauten halbautomatischen Feuerwaffen ihr früheres Gefährlichkeitslevel wiedererlangen können, indem sie erneut umgebaut werden, um Schrot, eine Kugel oder ein anderes Geschoss mittels einer Treibladung abzufeuern.

Was diese umgebauten halbautomatischen Feuerwaffen betrifft, weist der Gerichtshof damit zum einen darauf hin, dass der Unionsgesetzgeber sie nicht ausdrücklich von der Definition einer

³⁰¹ Gesetz vom 5. Mai 2019 zur Festlegung verschiedener Bestimmungen in Strafsachen und im Bereich Kulte (*Moniteur belge* vom 24. Mai 2019, S. 50023) (im Folgenden: Gesetz vom 5. Mai 2019). Mit den Art. 151 bis 163 dieses Gesetzes wurde die Richtlinie 2017/853 teilweise in belgisches Recht umgesetzt.

³⁰² Aufgeführt in Anhang I Teil II A der Richtlinie 91/477 in der vor Inkrafttreten der Richtlinie 2017/853 geltenden Fassung.

³⁰³ Aufgeführt in Anhang I Teil II A der Richtlinie 91/477 in der durch die Richtlinie 2008/51 geänderten Fassung in der „Kategorie B – Genehmigungspflichtige Feuerwaffen“ (im Folgenden: Kategorie B).

³⁰⁴ Vgl. Art. 1 Abs. 1 der Richtlinie 91/477 in ihrer Fassung vor Inkrafttreten der Richtlinie 2017/853 sowie Art. 1 Abs. 1 Nr. 1 der Richtlinie 91/477 in der durch die Richtlinie 2017/853 geänderten Fassung.

³⁰⁵ Vgl. 20. Erwägungsgrund der Richtlinie 2017/853.

Feuerwaffe ausgenommen hat. Zum anderen kann die Aussage in der Richtlinie 2017/853, wonach es unbedingt erforderlich ist, das Problem solcher umgebauten Feuerwaffen anzugehen, indem sie in den Anwendungsbereich der Richtlinie 91/477 einbezogen werden³⁰⁶, nicht dahin verstanden werden, dass diese Waffen erst seit dem Inkrafttreten der Richtlinie 2017/853 in den Anwendungsbereich der Richtlinie 91/477 fallen. Mit ihr soll vielmehr bestätigt werden, dass umgebaute halbautomatische Feuerwaffen in den Anwendungsbereich der Richtlinie 91/477 in der durch die Richtlinie 2017/853 geänderten Fassung fallen. Daher sind vor dem 13. Juni 2017 rechtmäßig erworbene und eingetragene halbautomatische Feuerwaffen der Kategorie A.9 als in die Kategorie B der vor dem Inkrafttreten der Richtlinie 2017/853 anwendbaren Richtlinie 91/477 eingruppiert anzusehen.

Zweitens prüft der Gerichtshof, ob umgebaute Feuerwaffen sowohl in die Kategorie A.9 als auch in eine der Kategorien A.6 bis A.8 fallen können. Insoweit erfasst die Kategorie A.9 ihrem Wortlaut nach „sämtliche Feuerwaffen dieser Kategorie“, die umgebaut wurden. Folglich muss eine Feuerwaffe, um in diese Kategorie zu fallen, nicht nur für das Abfeuern von Platzpatronen, Reizstoffen, sonstigen aktiven Substanzen oder pyrotechnischer Munition oder in eine Salutwaffe oder akustische Waffe umgebaut worden sein, sondern auch den in den Nrn. 2, 3, 6, 7 oder 8 der „Kategorie A – Verbotene Feuerwaffen“³⁰⁷ genannten Kriterien entsprechen. Dieser Wortlaut deutet somit darauf hin, dass der Umstand, dass ein derartiger Umbau bei einer Waffe durchgeführt wurde, durch den sie in die Kategorie A.9 fällt, nicht dazu führt, dass ihre Einstufung in die Kategorien A.2, A.3, A.6, A.7 oder A.8 entfielen. Waffen, die in die Kategorie A.9 fallen, erfüllen zum einen die Kriterien, mit denen der Begriff „Feuerwaffe“ definiert wird. Zum anderen wird in den Kategorien A.2, A.3, A.6, A.7 oder A.8 nicht danach unterschieden, ob die darin genannten Feuerwaffen umgebaut wurden oder nicht.

Als Drittes stellt der Gerichtshof zu den mit den Richtlinien 91/477 und 2017/853 verfolgten Zielen erstens fest, dass die im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens zur Richtlinie 2017/853 erfolgte Ergänzung um die Kategorie A.9 klarstellen sollte, dass umgebaute Feuerwaffen in den Anwendungsbereich der Richtlinie 91/477 fallen. Dagegen weist nichts darauf hin, dass der Unionsgesetzgeber mit dieser Ergänzung beabsichtigt hätte, umgebaute Feuerwaffen von den Kategorien A.2, A.3, A.6, A.7 oder A.8 oder dem Anwendungsbereich von Art. 7 Abs. 4a der Richtlinie 91/477 auszunehmen.

Zweitens stellt der Gerichtshof fest, dass, da die Richtlinie 2017/853 die Grundrechte beachtet und mit den Grundsätzen, die insbesondere mit der Charta anerkannt wurden, im Einklang steht³⁰⁸, über Art. 7 Abs. 4a der Richtlinie 91/477 die Wahrung erworbener Rechte und insbesondere des Eigentumsrechts³⁰⁹ gewährleistet werden soll. Insoweit gestattet dieser Artikel den Mitgliedstaaten im Wesentlichen, für halbautomatische Feuerwaffen der Kategorien A.6 bis A.8, die vor dem Inkrafttreten dieser Richtlinie in die Kategorie B eingruppiert waren und vor dem 13. Juni 2017 rechtmäßig erworben und eingetragen wurden, bereits erteilte Genehmigungen aufrechtzuerhalten. Die Richtlinie 91/477 kann folglich nicht dahin verstanden werden, dass sie eine Verpflichtung aufstellen würde, Besitzern solcher Waffen das Eigentum daran zu entziehen. In Anbetracht dieses Ziels, die Wahrung erworbener Eigentumsrechte zu gewährleisten, kann Art. 7 Abs. 4a der Richtlinie 91/477, der eine Ausnahme vom Grundsatz des Verbots des Besitzes von Feuerwaffen der Kategorien A.6 bis A.8 vorsieht, nicht in einer Weise ausgelegt werden, die bewirkte, dass derartige Waffen von seinem Anwendungsbereich ausgenommen werden, wenn sie auch die zusätzlichen, in der Kategorie A.9 genannten Kriterien erfüllen.

³⁰⁶ Vgl. 20. Erwägungsgrund der Richtlinie 2017/853.

³⁰⁷ Aufgeführt in Anhang I Teil II A der Richtlinie 91/477 (im Folgenden: Kategorien A.2, A.3, A.6, A.7 oder A.8).

³⁰⁸ Vgl. 31. Erwägungsgrund der Richtlinie 2017/853.

³⁰⁹ Vorgesehen in Art. 17 Abs. 1 der Charta.

Drittens weist der Gerichtshof darauf hin, dass die Richtlinie 91/477 das Ziel hat, das gegenseitige Vertrauen unter den Mitgliedstaaten im Bereich der Wahrung der Sicherheit von Personen zu erhöhen und die öffentliche Sicherheit der Unionsbürger zu gewährleisten. Keines dieser Ziele steht dem entgegen, dass Besitzer von Feuerwaffen, die sowohl in eine der Kategorien A.6 bis A.8 als auch in die Kategorie A.9 fallen, in den Genuss der Übergangsregelung gelangen können, die in Art. 7 Abs. 4a der Richtlinie 91/477 vorgesehen ist.

Zum einen ist eine solche Auslegung nämlich geeignet, zu dem Ziel beizutragen, das Funktionieren des Binnenmarkts zu erleichtern. Zum anderen stellen, was das Ziel der Gewährleistung der Sicherheit der Unionsbürger betrifft, zunächst einmal Feuerwaffen, die den Kriterien der Kategorie A.9 entsprechen, offensichtlich eine weniger gegenwärtige Gefahr dar als solche, die ausschließlich in die Kategorien A.6 bis A.8 fallen. Sodann ergibt sich aus dem Wortlaut von Art. 7 Abs. 4a der Richtlinie 91/477, dass die dort vorgesehene Befugnis nur für Feuerwaffen gilt, die vor dem 13. Juni 2017 rechtmäßig erworben und eingetragen wurden. Das bedeutet aber insbesondere, dass die insoweit in der Richtlinie 91/477 in ihrer vor Inkrafttreten der Richtlinie 2017/853 geltenden Fassung vorgesehenen Anforderungen, insbesondere diejenigen hinsichtlich der Sicherheit, eingehalten wurden. Schließlich impliziert dieser Wortlaut, dass zu dem Zeitpunkt, zu dem ein Mitgliedstaat beabsichtigt, in Anwendung dieser Bestimmung eine Genehmigung für eine halbautomatische Feuerwaffe der Kategorien A.6 bis A.8 zu bestätigen, zu erneuern oder zu verlängern, die übrigen in der Richtlinie 91/477 festgelegten Voraussetzungen, insbesondere hinsichtlich der Sicherheit, erfüllt sein müssen.

Der Gerichtshof zieht daraus den Schluss, dass das Ziel, die öffentliche Sicherheit der Unionsbürger zu gewährleisten, nicht durch den Umstand beeinträchtigt werden kann, dass Besitzer von Feuerwaffen, die sowohl in eine der Kategorien A.6 bis A.8 als auch in die Kategorie A.9 fallen, in den Genuss einer Aufrechterhaltung von bereits erteilten Genehmigungen für Waffen dieser Kategorien A.6 bis A.8 nach Art. 7 Abs. 4a der Richtlinie 91/477 kommen können.

Als Viertes führt der Gerichtshof aus, dass eine solche Auslegung von Art. 7 Abs. 4a, die mit dessen Wortlaut und dem Zusammenhang, in den er sich einfügt, wie auch mit der Systematik und den Zielen der Regelung, zu der er gehört, im Einklang steht, auch nicht dazu führt, dass dieser Bestimmung oder der mit der Richtlinie 2017/853 erfolgten Einfügung der Kategorie A.9 jegliche praktische Wirksamkeit genommen würde.

Diese Auslegung stellt vielmehr die praktische Wirksamkeit dieses Art. 7 Abs. 4a insoweit sicher, als mit ihm die Wahrung erworbener Rechte und insbesondere des Eigentumsrechts gewährleistet werden soll. Des Weiteren wird mit ihr das Ziel, das der Unionsgesetzgeber mit der Einfügung der Kategorie A.9 erreichen wollte, in keiner Weise beeinträchtigt. In dieser Kategorie werden zudem nicht nur Feuerwaffen zusammengefasst, die gleichzeitig in die Kategorien A.6 bis A.8 und in die Kategorie A.9 fallen, sondern auch Waffen der Kategorien A.2 und A.3, die die betreffenden Umbauten durchlaufen haben und die als solche nicht von der Befugnis umfasst waren, die den Mitgliedstaaten durch Art. 7 Abs. 4a der Richtlinie 91/477 eingeräumt wurde.

In Anbetracht dieser Auslegung von Art. 7 Abs. 4a der Richtlinie 91/477 kommt der Gerichtshof zu dem Ergebnis, dass die Prämisse, auf der die Frage der Cour constitutionnelle (Verfassungsgerichtshof) beruht, fehlgeht und dass die Prüfung dieser Frage unter diesen Umständen nichts ergeben hat, was die Gültigkeit dieser Bestimmung im Hinblick auf das Eigentumsrecht sowie die Grundsätze der Gleichheit vor dem Gesetz, der Nichtdiskriminierung und des Vertrauensschutzes berühren könnte.

XV. Wirtschafts- und Währungspolitik

Urteil vom 18. Juni 2024 (Große Kammer), Kommission/SRB (C-551/22 P, [EU:C:2024:520](#))

„Rechtsmittel – Wirtschafts- und Währungspolitik – Bankenunion – Verordnung (EU) Nr. 806/2014 – Einheitlicher Abwicklungsmechanismus – Bei Ausfall oder wahrscheinlichem Ausfall eines Unternehmens anwendbares Abwicklungsverfahren – Art. 18 Abs. 7 – Festlegung eines Abwicklungskonzepts durch den Einheitlichen Abwicklungsausschuss – Billigung dieses Konzepts durch die Europäische Kommission – Art. 86 Abs. 2 – Handlung, die Gegenstand einer Klage sein kann – Nichtigkeitsklage – Zulässigkeit“

Der mit einem von der Europäischen Kommission gegen das Urteil des Gerichts vom 1. Juni 2022 in der Rechtssache Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno und SFL/SRB³¹⁰ eingelegten Rechtsmittel befasste Gerichtshof (Große Kammer) gibt diesem Rechtsmittel statt und entscheidet endgültig in der Sache. Er weist die beim Gericht eingereichte Klage der Fundación und der Stiftung für Forschung und Lehre gegen den auf der Grundlage der Verordnung (EU) Nr. 806/2014³¹¹ erlassenen Beschluss des Einheitlichen Abwicklungsausschusses (SRB) vom 7. Juni 2017 über die Festlegung eines Abwicklungskonzepts für die Banco Popular Español SA³¹² (im Folgenden: streitiges Abwicklungskonzept) als unzulässig ab.

Am Ende seiner Prüfung stellt der Gerichtshof fest, dass das streitige Abwicklungskonzept keine anfechtbare Handlung im Sinne von Art. 263 Abs. 4 AEUV darstellt, und hebt folglich das angefochtene Urteil auf, soweit darin die Klage auf Nichtigerklärung dieses Konzepts für zulässig erklärt wurde. Der Gerichtshof stützt diese Analyse insbesondere auf die im Urteil vom 13. Juni 1958, Meroni/Hohe Behörde³¹³, aufgestellten und im Urteil vom 22. Januar 2014, Vereinigtes Königreich/Parlament und Rat³¹⁴, wieder aufgenommenen Grundsätze der Übertragung von Befugnissen auf Einrichtungen.

Würdigung durch den Gerichtshof

Der Gerichtshof erinnert daran, dass unabhängig von ihrer Form alle Bestimmungen oder Maßnahmen der Organe, Einrichtungen oder sonstigen Stellen der Union, die verbindliche Rechtswirkungen erzeugen sollen, die geeignet sind, die Interessen einer natürlichen oder juristischen Person durch eine qualifizierte Änderung ihrer Rechtsstellung zu beeinträchtigen, Gegenstand einer Nichtigkeitsklage nach Art. 263 Abs. 4 in Verbindung mit Abs. 1 AEUV sein können. Um festzustellen, ob eine Handlung solche Wirkungen erzeugt und daher Gegenstand einer solchen Klage sein kann, ist auf ihr Wesen abzustellen und sind diese Wirkungen anhand objektiver Kriterien wie z. B. des Inhalts dieser Handlung zu beurteilen, wobei gegebenenfalls der Kontext ihrer Vornahme und die Befugnisse des Organs, der Einrichtung oder der sonstigen Stelle der Union, das bzw. die die Handlung vorgenommen hat, zu berücksichtigen sind.

³¹⁰ Urteil vom 1. Juni 2022, Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno und SFL/SRB (T-481/17, [EU:T:2022:311](#), im Folgenden: angefochtenes Urteil).

³¹¹ Verordnung (EU) Nr. 806/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Juli 2014 zur Festlegung einheitlicher Vorschriften und eines einheitlichen Verfahrens für die Abwicklung von Kreditinstituten und bestimmten Wertpapierfirmen im Rahmen eines einheitlichen Abwicklungsmechanismus und eines einheitlichen Abwicklungsfonds sowie zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1093/2010 (ABl. 2014, L 225, S. 1, im Folgenden: SRM-Verordnung).

³¹² Beschluss SRB/EES/2017/08 der Präsidiumssitzung des Einheitlichen Abwicklungsausschusses (SRB) vom 7. Juni 2017 über die Festlegung eines Abwicklungskonzepts für die Banco Popular Español SA.

³¹³ Urteil vom 13. Juni 1958, Meroni/Hohe Behörde (9/56, [EU:C:1958:7](#)).

³¹⁴ Urteil vom 22. Januar 2014, Vereinigtes Königreich/Parlament und Rat (C-270/12, [EU:C:2014:18](#)).

Was als Erstes den Inhalt des streitigen Abwicklungskonzepts anbelangt, stellt der Gerichtshof fest, dass dieses Konzept bei seiner Festlegung in der Präsidiumssitzung des SRB vom 7. Juni 2017 noch nicht gebilligt worden war, da es anschließend der Kommission zur Billigung mitgeteilt wurde, von der es abhing, ob das Konzept in Kraft trat und damit verbindliche Rechtswirkungen erzeugte.

Was als Zweites den Kontext der Festlegung des streitigen Abwicklungskonzepts betrifft, weist der Gerichtshof darauf hin, dass das Konzept – wie aus seiner Präambel hervorgeht – seine Rechtsgrundlage in der SRM-Verordnung³¹⁵ findet. Die mit dieser Verordnung eingeführte Regelung beruht auf der Feststellung³¹⁶, dass die Ausübung der in der Verordnung vorgesehenen Abwicklungsbefugnisse zur Abwicklungspolitik der Union gehört, die nur die Organe der Union festlegen dürfen, und dass – insbesondere wegen der beträchtlichen Auswirkungen der Abwicklungsbeschlüsse auf die finanzielle Stabilität der Mitgliedstaaten und der Union als solche sowie auf die Haushaltshoheit der Mitgliedstaaten – bei der Festlegung jedes Abwicklungskonzepts ein Ermessensspielraum verbleibt. Aus diesen Gründen hielt es der Unionsgesetzgeber für erforderlich, eine angemessene Beteiligung des Rates und der Kommission vorzusehen, d. h. eine Beteiligung, die die notwendige operative Unabhängigkeit des SRB stärkt, ohne die Grundsätze der Übertragung von Befugnissen auf Einrichtungen anzutasten.

Zu letzterem Aspekt weist der Gerichtshof darauf hin, dass er in den Urteilen *Meroni*/Hohe Behörde und *Vereinigtes Königreich/Parlament und Rat* im Wesentlichen festgestellt hat, dass sich eine Übertragung von Befugnissen sehr verschieden auswirken kann. Handelt es sich dabei um genau umgrenzte Ausführungsbefugnisse, so unterliegt deren Ausübung einer strengen Kontrolle im Hinblick auf die Beachtung objektiver Tatbestandsmerkmale, die von der übertragenden Behörde festgesetzt werden; „handelt es sich dagegen um Befugnisse, die nach freiem Ermessen auszuüben sind und die einen weiten Ermessensspielraum voraussetzen, so ermöglichen sie, je nach der Art ihrer Ausübung, die Verwirklichung einer ausgesprochenen Wirtschaftspolitik“. Die erste Art der Delegation ist nicht geeignet, die Ausübung der übertragenen Befugnisse wesentlich zu beeinflussen, während eine Delegation der zweiten Art eine „tatsächliche Verlagerung der Verantwortung“ mit sich bringt; an die Stelle des Ermessens der übertragenden Behörde tritt dann nämlich das Ermessen derjenigen Stelle, der die Befugnisse übertragen worden sind. In der Rechtssache, in der das Urteil *Meroni*/Hohe Behörde ergangen ist, hat der Gerichtshof entschieden, dass die in Rede stehende Übertragung von Befugnissen nicht als mit dem „Vertrag“ vereinbar angesehen werden konnte, da den betreffenden Organen „eine Ermessensfreiheit eingeräumt wurde, die weitreichende Ermessensentscheidungen ermöglicht[e]“, und dabei klargestellt, dass sich die Hohe Behörde allein mit der Möglichkeit, ihre Zustimmung zu den Entscheidungen dieser Organe zu verweigern, keine ausreichenden Befugnisse vorbehalten hatte, um eine solche Verlagerung der Verantwortung zu vermeiden.

Dem Gerichtshof zufolge beruht die aus diesem Urteil hervorgehende Rechtsprechung auf der Prämisse, dass das für den organisatorischen Aufbau der Union kennzeichnende Gleichgewicht der Gewalten eine durch die Verträge gewährte grundlegende Garantie darstellt und dass die Übertragung von Befugnissen mit einem weiten Ermessensspielraum diese Garantie verletzen würde, wenn diese Befugnisse anderen Einrichtungen als solchen, die im Vertrag zur Ausübung und Kontrolle dieser Befugnisse im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten vorgesehen sind, anvertraut würden. Der in dieser Rechtsprechung angesprochene weite Ermessensspielraum bezieht sich insbesondere auf grundlegende Fragen des betreffenden politischen Bereichs, die ein weites Ermessen voraussetzen, um verschiedene bisweilen widersprüchliche Ziele miteinander in Einklang zu bringen.

Wie der Gerichtshof weiter ausführt, ergibt sich aus dieser Rechtsprechung insbesondere, dass die Anwendbarkeit der in ihr aufgestellten Grundsätze der Übertragung von Befugnissen auf

³¹⁵ Insbesondere ihrem Art. 18.

³¹⁶ Vgl. im Wesentlichen Erwägungsgründe 24 und 26 der SRM-Verordnung.

Einrichtungen nicht vom individuellen oder allgemeinen Charakter der Rechtsakte abhängt, zu deren Erlass die Einrichtungen befugt sind, sondern allein von der Frage, ob sich die Übertragung auf Befugnisse mit einem weiten Ermessensspielraum oder vielmehr auf genau umgrenzte Durchführungsbefugnisse bezieht.

Die mit der SRM-Verordnung eingeführte Regelung soll die im Urteil Meroni/Hohe Behörde aufgestellten und im Urteil Vereinigtes Königreich/Parlament und Rat wieder aufgenommenen Grundsätze konkretisieren³¹⁷.

Zwar ist der SRB nämlich für alle Beschlüsse im Zusammenhang mit einer Abwicklung u. a. von Finanzinstituten und Gruppen, die als für die Finanzstabilität in der Union bedeutend gelten, sowie anderer grenzüberschreitender Gruppen zuständig³¹⁸. Der SRB legt³¹⁹ nur dann ein Abwicklungskonzept in Bezug auf diese Unternehmen und Gruppen fest, wenn er bei Erhalt einer Mitteilung über die Bewertung der EZB in Bezug auf den Ausfall oder wahrscheinlichen Ausfall des betreffenden Unternehmens oder von sich aus zu der Einschätzung gelangt, dass die³²⁰ Voraussetzungen für eine Abwicklung – die den Ausfall oder wahrscheinlichen Ausfall des Unternehmens, das Fehlen alternativer Maßnahmen in Bezug auf die Abwicklung sowie den Umstand, dass die Abwicklungsmaßnahme im öffentlichen Interesse erforderlich ist, betreffen – erfüllt sind. In diesem Fall erlässt der SRB³²¹ ein Abwicklungskonzept, durch das das Unternehmen abgewickelt und die Anwendung der³²² Abwicklungsinstrumente auf das Unternehmen sowie die Inanspruchnahme des einheitlichen Abwicklungsfonds bestimmt wird.

Ungeachtet des weiten Ermessens, das dem SRB somit in Bezug auf die Frage eingeräumt wird, ob und mit welchen Mitteln das betreffende Unternehmen abgewickelt werden soll, wird dieses Ermessen allerdings durch objektive Kriterien und Bedingungen eingegrenzt, die den Spielraum des SRB begrenzen und sowohl die Voraussetzungen als auch die Instrumente der Abwicklung betreffen³²³. Außerdem sieht die SRM-Verordnung die Beteiligung der Kommission und des Rates an dem Verfahren vor, das zur Festlegung eines Abwicklungskonzepts führt; dieses muss von der Kommission oder gegebenenfalls vom Rat gebilligt werden, um in Kraft treten zu können.

Auf diese Weise ist der SRB verpflichtet, die Kommission über alle von ihm zur Vorbereitung einer Abwicklung getroffenen Maßnahmen zu unterrichten, und tauscht mit der Kommission und dem Rat alle Informationen aus, die für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben erforderlich sind³²⁴. Im Übrigen benennt die Kommission einen Vertreter, der als ständiger Beobachter zur Teilnahme an den Präsidiumssitzungen und Plenarsitzungen des SRB sowie an den Aussprachen berechtigt ist und Zugang zu allen Unterlagen hat³²⁵. Ferner ist der SRB angehalten, das Abwicklungskonzept unmittelbar nach seiner Festlegung der Kommission zu übermitteln, die innerhalb von 24 Stunden nach der Übermittlung dieses Konzept entweder zu billigen oder hinsichtlich der Aspekte, bei denen ein Ermessensspielraum besteht – mit Ausnahme derjenigen, die sich auf die Beachtung des

³¹⁷ Wie aus den Erwägungsgründen 24 und 26 der SRM-Verordnung hervorgeht.

³¹⁸ Nach Art. 7 Abs. 2 der SRM-Verordnung.

³¹⁹ Nach Art. 18 Abs. 1 und 6 der SRM-Verordnung.

³²⁰ In Art. 18 Abs. 1 Buchst. a bis c der Verordnung genannten.

³²¹ Auf der Grundlage von Art. 18 Abs. 6 der SRM-Verordnung.

³²² In Art. 22 Abs. 2 der SRM-Verordnung genannten.

³²³ Nach Art. 18 Abs. 1 und 4 bis 6 der SRM-Verordnung.

³²⁴ Nach Art. 30 Abs. 1 und 2 der SRM-Verordnung.

³²⁵ Nach Art. 43 Abs. 3 der Verordnung.

Kriteriums des öffentlichen Interesses und den für die Inanspruchnahme des einheitlichen Abwicklungsfonds vorgesehenen Betrag beziehen –, Einwände zu erheben hat³²⁶. Hinsichtlich der letztgenannten Ermessensaspekte kann die Kommission innerhalb von zwölf Stunden nach der Übermittlung dem Rat vorschlagen, Einwände zu erheben³²⁷. Schließlich kann das Abwicklungskonzept nur in Kraft treten, wenn weder der Rat noch die Kommission innerhalb von 24 Stunden nach seiner Übermittlung durch den Ausschuss Einwände erheben³²⁸. Wurde dieses Konzept gebilligt, muss die Kommission die ihr durch die Verträge übertragenen Verantwortlichkeiten in vollem Umfang übernehmen.

In Anbetracht all dieser Erwägungen kommt der Gerichtshof zu dem Schluss, dass die Bestimmungen von Art. 18 der SRM-Verordnung, auf deren Grundlage das streitige Abwicklungskonzept festgelegt wurde, geeignet sind, eine „Verlagerung der Verantwortung“ im Sinne der aus dem Urteil Meroni/Hohe Behörde hervorgehenden Rechtsprechung zu vermeiden. Denn diese Bestimmungen übertragen dem SRB zwar die Befugnis, zu beurteilen, ob die Voraussetzungen für die Festlegung eines Abwicklungskonzepts in dem konkreten Fall erfüllt sind, und die für die Zwecke eines solchen Konzepts erforderlichen Instrumente zu bestimmen, sie übertragen aber der Kommission oder gegebenenfalls dem Rat die Verantwortung für die abschließende Beurteilung der Ermessensaspekte des Konzepts. Letztere gehören zur Politik der Union im Bereich der Abwicklung von Kreditinstituten und setzen eine Abwägung unterschiedlicher Ziele und Interessen voraus, nämlich der Wahrung der Finanzstabilität der Union und der Integrität des Binnenmarkts, der Berücksichtigung der Haushaltshoheit der Mitgliedstaaten sowie des Schutzes der Interessen der Anteilseigner und Gläubiger.

Was als Drittes die Befugnisse des SRB betrifft, stellt der Gerichtshof fest, dass die vom Gericht vorgenommene Auslegung, wonach ein Abwicklungskonzept unabhängig vom Billigungsbeschluss der Kommission verbindliche Rechtswirkungen erzeugen könne, sowohl die dem SRB durch die SRM-Verordnung verliehenen Befugnisse als auch die aus dem Urteil Meroni/Hohe Behörde hervorgehende Rechtsprechung anerkennt.

Zwar sieht die SRM-Verordnung vor³²⁹, dass der SRB für die Ausarbeitung und Festlegung eines Abwicklungskonzepts zuständig ist, sie verleiht ihm jedoch nicht die Befugnis, einen Rechtsakt mit eigenständigen Rechtswirkungen zu erlassen. Im Rahmen des Abwicklungsverfahrens stellt die Billigung durch die Kommission ein unverzichtbares Element für das Inkrafttreten des Abwicklungskonzepts dar.

Diese Billigung ist auch für den Inhalt des in Rede stehenden Abwicklungskonzepts maßgeblich. Zum einen erlaubt zwar die SRM-Verordnung der Kommission, ein solches Konzept zu billigen, ohne Einwände gegen dessen Ermessensaspekte erhoben und ohne dem Rat die Formulierung solcher Einwände vorgeschlagen zu haben, doch erlaubt sie der Kommission und dem Rat auch, ihre eigene Beurteilung der Ermessensaspekte an die Stelle der Beurteilung des SRB zu setzen, indem sie Einwände gegen diese Aspekte erheben³³⁰. In diesem Fall ist der SRB verpflichtet, das Konzept innerhalb von acht Stunden nach Maßgabe der von der Kommission oder dem Rat angegebenen Gründe zu ändern, damit das Konzept in Kraft tritt³³¹. Zum anderen führen Einwände des Rates, die darauf gestützt werden, dass das Kriterium des öffentlichen Interesses nicht erfüllt sei, letztlich dazu,

³²⁶ Art. 18 Abs. 7 Unterabs. 1 bis 3 der SRM-Verordnung.

³²⁷ Art. 18 Abs. 7 Unterabs. 3 der SRM-Verordnung.

³²⁸ Art. 18 Abs. 7 Unterabs. 5 der SRM-Verordnung.

³²⁹ Nach den Art. 7 und 18 der SRM-Verordnung.

³³⁰ Art. 18 Abs. 7 der SRM-Verordnung.

³³¹ Art. 18 Abs. 7 Unterabs. 7 der SRM-Verordnung.

dass die Abwicklung des betreffenden Unternehmens nach der Verordnung verhindert wird, so dass dieses Unternehmen nach dem anwendbaren nationalen Recht geordnet liquidiert werden muss³³².

Im vorliegenden Fall hat die Kommission, wie sie in ihrem Beschluss zur Billigung des streitigen Abwicklungskonzepts ausdrücklich ausgeführt hat³³³, mit der Billigung des Konzepts ihre „Zustimmung“ zu dessen Inhalt sowie zu „den Argumenten ..., die der [SRB] zur Begründung der Notwendigkeit einer Abwicklung im öffentlichen Interesse ... nennt“, geäußert. Nun sind die Ermessensaspekte eines Abwicklungskonzepts, die sich sowohl auf die Festlegung der Voraussetzungen für eine Abwicklung als auch auf die Bestimmung der Abwicklungsinstrumente beziehen, untrennbar mit den eher technischen Aspekten der Abwicklung verbunden. Entgegen den Ausführungen des Gerichts kann daher nicht zwischen den Ermessensaspekten und den technischen Aspekten unterschieden werden, um die anfechtbare Handlung im Kontext eines von der Kommission als Ganzes gebilligten Abwicklungskonzepts zu bestimmen.

Erst mit dem Billigungsbeschluss der Kommission wurde somit die vom SRB im streitigen Abwicklungskonzept angenommene Abwicklungsmaßnahme endgültig festgelegt und erzeugte sie verbindliche Rechtswirkungen, so dass sich die Kommission und nicht der SRB vor den Unionsgerichten für die Abwicklungsmaßnahme zu verantworten hat.

Der Gerichtshof gelangt daher zu dem Schluss, dass aus seinem Inhalt, dem Kontext seiner Festlegung und den Befugnissen des SRB hervorgeht, dass das streitige Abwicklungskonzept keine verbindlichen Rechtswirkungen erzeugt hat, die die Interessen einer juristischen oder natürlichen Person beeinträchtigen könnten, so dass es keine Handlung darstellt, die Gegenstand einer Nichtigkeitsklage nach Art. 263 Abs. 4 AEUV sein kann.

Weiter führt der Gerichtshof aus, dass erstens, entgegen den Feststellungen des Gerichts, aus Art. 86 Abs. 1 und 2 der SRM-Verordnung nicht abgeleitet werden kann, dass das streitige Abwicklungskonzept Gegenstand einer Nichtigkeitsklage vor dem Gericht sein konnte. Schließlich stellte es nicht das Endergebnis des in Rede stehenden Abwicklungsverfahrens dar, da sich dieses erst mit der Billigung des Konzepts durch die Kommission materialisierte, und erzeugte keine eigenständigen Rechtswirkungen.

Die Bestimmungen einer Verordnung können das im AEU-Vertrag vorgesehene Rechtsbehelfssystem nämlich nicht ändern. Außerdem ergibt sich bereits aus dem Wortlaut von Art. 86 der SRM-Verordnung, dass die Klagen, auf die er sich bezieht, „[i]m Einklang mit Artikel 263 AEUV“ vor dem Gerichtshof zu erheben sind, was voraussetzt, dass sie die darin enthaltene Voraussetzung in Bezug auf die Anfechtbarkeit der beanstandeten Handlung erfüllen.

Der Gerichtshof weist darauf hin, dass er im Urteil vom 6. Mai 2021, ABLV Bank u. a./EZB³³⁴, zwar im Wesentlichen festgestellt hat, dass ein Abwicklungskonzept als Endergebnis des komplexen Abwicklungsverfahrens Gegenstand einer gerichtlichen Überprüfung vor den Unionsgerichten sein kann. Allerdings hatte er in der Rechtssache, in der dieses Urteil ergangen ist, die Rechtmäßigkeit einer Entscheidung des Gerichts zu prüfen, mit der Nichtigkeitsklagen für unzulässig erklärt worden waren, die nicht gegen ein solches Konzept, sondern gegen vorbereitende Handlungen der Europäischen Zentralbank gerichtet waren, mit denen das Vorliegen eines Ausfalls oder wahrscheinlichen Ausfalls von Unternehmen festgestellt worden war³³⁵. Die Erwägungen in diesem

³³² Art. 18 Abs. 8 der SRM-Verordnung.

³³³ Beschluss (EU) 2017/1246 der Kommission vom 7. Juni 2017 zur Billigung des Abwicklungskonzepts für Banco Popular Español SA (ABl. 2017, L 178, S. 15), vierter Erwägungsgrund, in der am 6. Dezember 2017 berichtigten Fassung (ABl. 2017, L 320, S. 31).

³³⁴ Urteil vom 6. Mai 2021, ABLV Bank u. a./EZB (C-551/19 P und C-552/19 P, [EU:C:2021:369](#), Rn. 56 und 66).

³³⁵ Im Sinne von Art. 18 Abs. 1 der SRM-Verordnung.

Urteil sind daher im Licht der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofs zu komplexen Verfahren zu lesen, wonach in einem solchen Verfahren Handlungen, die in vorbereitenden Phasen vor Erlass der endgültigen Handlung ergehen, nicht Gegenstand einer Nichtigkeitsklage sein können, wenn sie keine eigenständigen Rechtswirkungen erzeugen.

Zweitens stellt der Gerichtshof fest, dass das Gericht in dem angefochtenen Urteil zu Unrecht davon ausgegangen ist, dass es zu einer Verletzung des Rechts der Klägerinnen auf wirksamen gerichtlichen Schutz führen würde, wenn das streitige Abwicklungskonzept nicht als anfechtbar anerkannt würde.

Ein Billigungsbeschluss der Kommission wie der in der vorliegenden Rechtssache in Rede stehende weist nämlich die Merkmale einer Handlung auf, die Gegenstand einer Nichtigkeitsklage nach Art. 263 Abs. 4 AEUV sein kann. Im Rahmen einer Nichtigkeitsklage gegen einen solchen Beschluss steht es den betroffenen natürlichen oder juristischen Personen frei, sich auf die Rechtswidrigkeit des Abwicklungskonzepts zu berufen, das dieses Organ gebilligt und dem es damit verbindliche Rechtswirkungen verliehen hat; dies gewährleistet ihnen einen ausreichenden gerichtlichen Rechtsschutz. Im Übrigen weist der Gerichtshof darauf hin, dass davon ausgegangen wird, dass sich die Kommission durch eine solche Billigung die in dem Konzept enthaltenen Angaben und Gründe zu eigen macht, so dass sie sich dafür gegebenenfalls vor den Unionsgerichten verantworten muss.

XVI. Öffentliche Aufträge

Urteil vom 22. Oktober 2024 (Große Kammer), Kolin İnşaat Turizm Sanayi ve Ticaret (C-652/22, [EU:C:2024:910](#))

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Vergabe öffentlicher Aufträge in der Europäischen Union – Richtlinie 2014/25/EU – Art. 43 – Wirtschaftsteilnehmer aus Drittländern, die keine internationale Übereinkunft mit der Union geschlossen haben, die in wechselseitiger und gleicher Weise den Zugang zu den öffentlichen Aufträgen gewährleistet – Kein Recht dieser Wirtschaftsteilnehmer auf eine ‚nicht ungünstigere‘ Behandlung“ – Teilnahme eines solchen Wirtschaftsteilnehmers an einem Verfahren zur Vergabe eines öffentlichen Auftrags – Nichtanwendbarkeit der Richtlinie 2014/25 – Unzulässigkeit eines Vorabentscheidungsersuchens betreffend die Auslegung der Bestimmungen dieser Richtlinie im Rahmen eines Verfahrens über die von diesem Wirtschaftsteilnehmer erhobene Klage“

Der Gerichtshof (Große Kammer) erklärt das Vorabentscheidungsersuchen des Visoki upravni sud (Hohes Verwaltungsgericht, Kroatien) mit der Begründung für unzulässig, dass die Bestimmungen der Richtlinie 2014/25³³⁶, um deren Auslegung das vorlegende Gericht ersucht, nicht für Wirtschaftsteilnehmer aus Drittländern gelten, die mit der Europäischen Union keine internationale Übereinkunft über die Gewährleistung des gleichen und wechselseitigen Zugangs zu öffentlichen Aufträgen geschlossen haben. Außerdem stellt der Gerichtshof fest, dass die nationalen Vorschriften zur Umsetzung dieser Richtlinie von den Behörden eines Mitgliedstaats nicht für auf diese Wirtschaftsteilnehmer anwendbar erklärt werden dürfen, da andernfalls die ausschließliche Zuständigkeit der Union im Bereich der gemeinsamen Handelspolitik missachtet würde.

Im September 2020 eröffnete die HŽ infrastruktura d.o.o., eine Gesellschaft kroatischen Rechts (im Folgenden: Auftraggeber), ein Verfahren zur Vergabe eines öffentlichen Auftrags für den Bau einer Eisenbahninfrastruktur, die zwei Ortschaften in Kroatien verbindet und nach dem Kriterium des wirtschaftlich günstigsten Angebots vergeben werden sollte. Nach den Vorgaben des Auftraggebers für die Bieter mussten diese ihre technische und berufliche Leistungsfähigkeit durch Vorlage eines Dokuments nachweisen, aus dem hervorgeht, dass in den letzten zehn Jahren vor Eröffnung dieses Verfahrens von diesen Bietern Arbeiten zum Bau von Schienen- oder Straßeninfrastrukturen durchgeführt worden waren.

Der Auftraggeber beschloss im Januar 2022, den betreffenden öffentlichen Auftrag an die Bietergemeinschaft Strabag zu vergeben, die aus drei Gesellschaften österreichischen, kroatischen und tschechischen Rechts besteht. Die Kolin İnşaat Turizm Sanayi ve Ticaret AŞ (im Folgenden: Kolin), eine zu den Bietern gehörende Gesellschaft türkischen Rechts, legte gegen die Vergabeentscheidung bei der Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave (Staatliche Kommission für die Kontrolle der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Aufträge, Kroatien, im Folgenden: Kontrollkommission) Widerspruch ein. Da die Kontrollkommission der Auffassung war, dass nicht ordnungsgemäß nachgewiesen worden sei, dass die Bietergemeinschaft Strabag über die erforderliche technische und berufliche Leistungsfähigkeit verfüge, hob sie die Entscheidung über die Vergabe des betreffenden öffentlichen Auftrags auf.

Im Anschluss an diese Aufhebung forderte der Auftraggeber die Bietergemeinschaft Strabag auf, eine ergänzte Aufstellung der erbrachten Bauleistungen zusammen mit einer Bescheinigung über die ordnungsgemäße Ausführung und den Abschluss dieser Arbeiten vorzulegen. Die Bietergemeinschaft Strabag legte eine solche Aufstellung zusammen mit dieser Bestätigung vor, die eine neue Referenz zu anderen erbrachten Bauleistungen enthielt. Nach einer Überprüfung und Neubewertung der

³³⁶ Richtlinie 2014/25/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die Vergabe von Aufträgen durch Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie der Postdienste und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/17/EG (ABl. 2014, L 94, S. 243).

Angebote erließ der Auftraggeber im April 2022 eine neue Entscheidung über die Vergabe des im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Auftrags an die Bietergemeinschaft Strabag. Der Auftraggeber war nämlich der Ansicht, dass die neue Referenz allein als Nachweis dafür ausreiche, dass diese Bietergemeinschaft über die erforderliche technische und berufliche Leistungsfähigkeit verfüge.

Kolin legte gegen diese neue Vergabeentscheidung Widerspruch bei der Kontrollkommission ein und machte geltend, dass die Initiative des Auftraggebers, die Bietergemeinschaft Strabag zur Ergänzung der Aufstellung ihrer Bauleistungen aufzufordern, rechtswidrig sei. Diese wies den Widerspruch mit der Begründung zurück, dass es keine nationale Bestimmung gebe, die die Bietergemeinschaft Strabag daran hindere, die Aufstellung der Bauleistungen durch Angabe der Fertigstellung anderer als der ursprünglich darin aufgeführten Bauleistungen zu ergänzen, denn das kroatische Gesetz über das Beschaffungswesen ermögliche es dem öffentlichen Auftraggeber, einen Bieter aufzufordern, die vorgelegten Nachweise zu vervollständigen oder zu erläutern³³⁷.

Daher erhob Kolin beim kroatischen Hohen Verwaltungsgericht, dem vorlegenden Gericht, Klage auf Aufhebung des Bescheids der Kontrollkommission. Im Hinblick auf die Art. 36 und 76 der Richtlinie 2014/25 hegt das vorlegende Gericht Zweifel, ob der Auftraggeber, nachdem die Kontrollkommission seine erste Entscheidung über die Vergabe des betreffenden Auftrags für ungültig erklärt habe, befugt sei, ergänzende Unterlagen über die technische und berufliche Leistungsfähigkeit der Bietergemeinschaft zu berücksichtigen, die nicht in dem von dieser Bietergemeinschaft ursprünglich eingereichten Angebot enthalten gewesen seien und von Letzterer auf Aufforderung dieses Auftraggebers eingereicht worden seien. Das vorlegende Gericht hat daher beschlossen, dem Gerichtshof mehrere Fragen nach der Auslegung dieser Bestimmungen zur Vorabentscheidung vorzulegen.

Würdigung durch den Gerichtshof

Sofern die von dem nationalen Gericht vorgelegten Fragen die Auslegung des Unionsrechts betreffen, ist der Gerichtshof grundsätzlich gehalten, darüber zu befinden. Gleichwohl obliegt es dem Gerichtshof, die Umstände, unter denen er von dem nationalen Gericht angerufen wurde, zu untersuchen, um seine eigene Zuständigkeit oder die Zulässigkeit des ihm vorgelegten Ersuchens zu überprüfen. Der Gerichtshof kann sich insbesondere veranlasst sehen, zu prüfen, ob die Bestimmungen des Unionsrechts, auf die sich die Vorlagefragen beziehen, auf den Ausgangsrechtsstreit anwendbar sind. Ist dies nicht der Fall, sind diese Bestimmungen für die Entscheidung dieses Rechtsstreits unerheblich, und die erbetene Vorabentscheidung ist nicht erforderlich, um dem vorlegenden Gericht zu ermöglichen, sein Urteil zu erlassen, so dass diese Fragen für unzulässig zu erklären sind.

In einem ersten Schritt legt der Gerichtshof sein Augenmerk auf die Prüfung, ob eine Klage, die ein Wirtschaftsteilnehmer eines Drittlands, im vorliegenden Fall der Republik Türkei, bei einem Gericht eines Mitgliedstaats erhebt, um die in einem Mitgliedstaat getroffene Entscheidung über die Vergabe eines öffentlichen Auftrags anzufechten, anhand der vom Unionsgesetzgeber aufgestellten Vergabevorschriften geprüft werden kann, wie etwa der Art. 36 und 76 der Richtlinie 2014/25, die Gegenstand der Vorlagefragen sind.

Hierzu stellt der Gerichtshof zunächst fest, dass die Union gegenüber bestimmten Drittländern durch internationale Übereinkünfte, u. a. das Übereinkommen der Welthandelsorganisation über das öffentliche Beschaffungswesen (GPA)³³⁸, gebunden ist, die den Zugang der Wirtschaftsteilnehmer der

³³⁷ Art. 263 Abs. 2 des Zakon o javnoj nabavi (Gesetz über das öffentliche Beschaffungswesen) in der auf den Rechtsstreit des Ausgangsverfahrens anwendbaren Fassung.

³³⁸ Mit dem Beschluss 94/800/EG vom 22. Dezember 1994 über den Abschluss der Übereinkünfte im Rahmen der multilateralen Verhandlungen der Uruguay-Runde (1986-1994) im Namen der Europäischen Gemeinschaft in Bezug auf die in ihre Zuständigkeiten fallenden Bereiche (ABl. 1994, L 336, S. 1) genehmigtes Übereinkommen.

Union zu öffentlichen Aufträgen in diesen Drittländern und den Zugang der Wirtschaftsteilnehmer dieser Drittländer zu öffentlichen Aufträgen in der Union in wechselseitiger und gleicher Weise gewährleisten. Art. 43 der Richtlinie 2014/25 spiegelt diese Verpflichtungen der Union wider, indem er bestimmt, dass die Auftraggeber der Mitgliedstaaten, soweit sie durch das GPA oder andere internationale für die Union rechtsverbindliche Übereinkommen erfasst sind, auf Wirtschaftsteilnehmer aus Drittländern, die ein solches Übereinkommen unterzeichnet haben, keine ungünstigeren Bedingungen anwenden als auf Wirtschaftsteilnehmer aus der Union. Dieses Wirtschaftsteilnehmern aus diesen Drittländern zustehende Recht auf eine nicht ungünstigere Behandlung bedeutet, dass sich diese Wirtschaftsteilnehmer auf die Bestimmungen dieser Richtlinie berufen können.

Andere Drittländer, darunter die Republik Türkei, haben mit der Union bislang keine internationale Übereinkunft wie jene im Sinne von Art. 43 der Richtlinie 2014/25 geschlossen. Zu den Wirtschaftsteilnehmern aus diesen Drittländern stellt der Gerichtshof fest, dass das Unionsrecht es zwar nicht verbietet, diese Wirtschaftsteilnehmer, wenn die Union keine Ausschlussmaßnahmen erlassen hat, zur Teilnahme an einem unter die Richtlinie 2014/25 fallenden Verfahren zur Vergabe eines öffentlichen Auftrags zuzulassen, diese Wirtschaftsteilnehmer jedoch daran hindert, sich im Rahmen ihrer Teilnahme an einem solchen Verfahren auf die Richtlinie zu berufen und somit eine Gleichbehandlung ihres Angebots mit den Angeboten zu fordern, die Bieter aus den Mitgliedstaaten und Bieter aus Drittländern im Sinne von Art. 43 dieser Richtlinie abgegeben haben. Denn die Einbeziehung von Wirtschaftsteilnehmern aus Drittländern, die keine solche internationale Übereinkunft mit der Union geschlossen haben, in den Anwendungsbereich der Richtlinie 2014/25 würde bewirken, dass ihnen unter Verstoß gegen Art. 43 dieser Richtlinie, der die Inanspruchnahme dieses Rechts auf Wirtschaftsteilnehmer aus Drittländern, die mit der Union eine internationale Übereinkunft im Sinne dieses Artikels geschlossen haben, beschränkt, ein Recht auf eine nicht ungünstigere Behandlung verliehen würde.

Folglich erstreckt sich das durch Art. 45 Abs. 1 der Richtlinie 2014/25 „alle[n] interessierten Wirtschaftsteilnehmer[n]“ eingeräumte Recht, bei einem offenen Verfahren zur Vergabe eines öffentlichen Auftrags in der Union auf einen Aufruf zum Wettbewerb hin ein Angebot abzugeben, nicht auf Wirtschaftsteilnehmer aus Drittländern, die keine derartige internationale Übereinkunft mit der Union geschlossen haben. Es bedeutet auch nicht, dass diese Wirtschaftsteilnehmer, wenn sie zur Teilnahme an einem solchen Verfahren zugelassen werden, berechtigt wären, sich auf diese Richtlinie zu berufen. Daher kann sich ein türkischer Wirtschaftsteilnehmer in einer Situation wie der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden, die dadurch gekennzeichnet ist, dass der Auftraggeber die Teilnahme eines türkischen Wirtschaftsteilnehmers an einem Verfahren zur Vergabe eines öffentlichen Auftrags nach der Richtlinie 2014/25 akzeptiert hat, nicht auf die Art. 36 und 76 dieser Richtlinie berufen, um die Entscheidung über die Vergabe des betreffenden Auftrags anzufechten.

In einem zweiten Schritt prüft der Gerichtshof, ob die Vorlagefragen, die die Auslegung dieser Artikel der Richtlinie 2014/25 betreffen, dennoch im Hinblick auf den Umstand zulässig sind, dass die kroatischen Rechtsvorschriften zur Umsetzung dieser Artikel dahin ausgelegt werden, dass sie unterschiedslos für alle Bieter aus der Union und aus Drittländern gelten und daher von dem betreffenden türkischen Wirtschaftsteilnehmer geltend gemacht werden können.

Insoweit erinnert der Gerichtshof daran, dass nach der Rechtsprechung Vorabentscheidungsersuchen, die sich auf die Auslegung des Unionsrechts beziehen, in Fällen zulässig sind, die zwar außerhalb des Anwendungsbereichs des Unionsrechts liegen, auf die diese Vorschriften aber – ohne Änderung ihres Gegenstands oder ihrer Tragweite – mittels eines unmittelbaren und unbedingten Verweises durch das nationale Recht für anwendbar erklärt wurden. In diesen Fällen besteht für die Unionsrechtsordnung ein offensichtliches Interesse daran, dass die aus dem Unionsrecht übernommenen Bestimmungen unionsrechtskonform ausgelegt werden.

Diese Rechtsprechung kann jedoch keine Anwendung finden, wenn die nationalen Rechtsvorschriften zur Umsetzung einer Richtlinie von den Behörden eines Mitgliedstaats unter Verstoß gegen eine

ausschließliche Zuständigkeit der Union für anwendbar erklärt werden. Dies trifft vorliegend auf die Teilnahme an Verfahren zur Vergabe öffentlicher Aufträge durch Wirtschaftsteilnehmer aus Drittländern zu, die keine internationale Übereinkunft mit der Union über die Gewährleistung des gleichen und wechselseitigen Zugangs zu diesen Aufträgen geschlossen haben.

Die gemeinsame Handelspolitik im Sinne von Art. 207 AEUV, für die die Union nach Art. 3 Abs. 1 Buchst. e AEUV über eine ausschließliche Zuständigkeit verfügt, betrifft nämlich den Handelsverkehr mit Drittländern und umfasst jede Handlung der Union, die im Wesentlichen den Handelsverkehr fördern, erleichtern oder regeln soll und sich direkt und sofort auf ihn auswirkt. Jeder Rechtsakt mit allgemeiner Geltung, der speziell den Zweck hat, die Modalitäten festzulegen, unter denen die Wirtschaftsteilnehmer eines Drittlands an Verfahren zur Vergabe öffentlicher Aufträge in der Union teilnehmen können, kann sich auf den Handel mit Waren und Dienstleistungen zwischen diesem Drittland und der Union direkt und sofort auswirken, so dass er nach dieser Bestimmung in die ausschließliche Zuständigkeit der Union fällt³³⁹.

Der Gerichtshof fügt hinzu, dass die gemeinsame Handelspolitik zwar nicht die Aushandlung und den Abschluss von internationalen Abkommen im Bereich des Verkehrs³⁴⁰ umfasst und daher die Frage des Zugangs von Wirtschaftsteilnehmern aus Drittländern zu den in der Richtlinie 2014/25 genannten Sektoraufträgen nicht vollständig erfassen kann, doch fällt der Abschluss einer Übereinkunft über die Gewährleistung des Zugangs der Wirtschaftsteilnehmer eines Drittlands zu diesen Sektoraufträgen ebenfalls in die ausschließliche Zuständigkeit der Union, nämlich in die Zuständigkeit nach Art. 3 Abs. 2 AEUV.

Somit ist ausschließlich die Union zuständig, gesetzgeberisch tätig zu werden und mithin einen rechtsverbindlichen Rechtsakt allgemeiner Geltung zu erlassen, der den Zugang von Wirtschaftsteilnehmern eines Drittlands, das keine internationale Übereinkunft mit der Union über die Gewährleistung des gleichen und wechselseitigen Zugangs zu öffentlichen Aufträgen geschlossen hat, zu den Verfahren für die Vergabe öffentlicher Aufträge betrifft.

Daher befindet der Gerichtshof, dass die nationalen Behörden nicht dafür zuständig sind, die nationalen Bestimmungen, mit denen die in der Richtlinie 2014/25 enthaltenen Vorschriften umgesetzt werden, auf von einem Auftraggeber zur Teilnahme an einem Verfahren für die Vergabe eines öffentlichen Auftrags in dem betreffenden Mitgliedstaat möglicherweise zugelassene Wirtschaftsteilnehmer aus Drittländern für anwendbar zu erklären, da andernfalls der ausschließliche Charakter der Zuständigkeit der Union missachtet würde. Demnach stellt der Gerichtshof fest, dass die Auslegung der Art. 36 und 76 der Richtlinie 2014/25 in keiner Weise für die Entscheidung des Ausgangsrechtsstreits erheblich sein kann, und erklärt das Vorabentscheidungsersuchen für unzulässig.

³³⁹ Diese ausschließliche Zuständigkeit wird durch Art. 86 der Richtlinie 2014/25 veranschaulicht, der der Union und nicht den Mitgliedstaaten die Zuständigkeit dafür überträgt, die Teilnahme der Unternehmen aus einem Drittland an Verfahren zur Vergabe öffentlicher Aufträge der Union auszusetzen oder einzuschränken.

³⁴⁰ Wie sich aus Art. 207 Abs. 5 AEUV ergibt.

1. Schutz befristet beschäftigter Arbeitnehmer

Urteil vom 20. Februar 2024 (Große Kammer), X (Keine Angabe von Kündigungsgründen) (C-715/20, [EU:C:2024:139](#))

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Sozialpolitik – Richtlinie 1999/70/EG – EGB-UNICECEEP-Rahmenvereinbarung über befristete Arbeitsverträge – Paragraph 4 – Grundsatz der Nichtdiskriminierung – Unterschiedliche Behandlung im Fall einer Kündigung – Kündigung eines befristeten Arbeitsvertrags – Keine Pflicht zur Angabe von Kündigungsgründen – Gerichtliche Kontrolle – Art. 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union“

Der um Vorabentscheidung ersuchte Gerichtshof (Große Kammer) präzisiert die Tragweite des Grundsatzes der Nichtdiskriminierung befristet beschäftigter Arbeitnehmer im Hinblick auf die Pflicht, die Kündigung eines Arbeitsvertrags zu begründen, sowie die Pflichten der nationalen Gerichte im Fall eines Verstoßes gegen diesen Grundsatz in einem Rechtsstreit zwischen Privatpersonen.

K. L., ein Arbeitnehmer, und die X sp. z o.o., eine Gesellschaft polnischen Rechts, schlossen für den Zeitraum vom 1. November 2019 bis zum 31. Juli 2022 einen befristeten Teilzeitarbeitsvertrag. Am 15. Juli 2020 übermittelte X K. L. eine Erklärung über die ordentliche Kündigung dieses Arbeitsvertrags, ohne Kündigungsgründe anzugeben. Nach Art. 30 § 4 des polnischen Arbeitsgesetzbuchs³⁴² ist der Arbeitgeber nämlich nur im Fall einer ordentlichen Kündigung eines unbefristeten Arbeitsvertrags³⁴³ zur Angabe des Kündigungsgrundes verpflichtet.

K. L. erhob beim Sąd Rejonowy dla Krakowa-Nowej Huty w Krakowie (Rayongericht für Krakau Nowa Huta in Krakau, Polen), dem vorlegenden Gericht, Klage auf Schadensersatz wegen ungerechtfertigter Kündigung. Er machte insbesondere einen Verstoß gegen den in Paragraph 4 der Rahmenvereinbarung über befristete Arbeitsverträge³⁴⁴ vorgesehenen Grundsatz der Nichtdiskriminierung von befristet beschäftigten Arbeitnehmern geltend.

Aus der Vorlageentscheidung ergibt sich, dass das Trybunał Konstytucyjny (Verfassungsgerichtshof, Polen) zwar bereits entschieden hat, dass Art. 30 § 4 des Arbeitsgesetzbuchs mit den Verfassungsgrundsätzen des demokratischen Rechtsstaats und der Gleichheit vor dem Gesetz vereinbar ist, der Sąd Najwyższy (Oberstes Gericht, Polen) aber Zweifel an der Vereinbarkeit dieser nationalen Bestimmung mit dem Unionsrecht hat. Der Sąd Najwyższy (Oberstes Gericht) konnte die in Rede stehende Bestimmung jedoch nicht unbeachtet lassen, da der Grundsatz der Nichtdiskriminierung befristet beschäftigter Arbeitnehmer in einem Rechtsstreit zwischen Privatpersonen keine unmittelbare Wirkung hat.

Vor diesem Hintergrund möchte das vorlegende Gericht vom Gerichtshof im Wesentlichen wissen, ob Paragraph 4 der Rahmenvereinbarung einer nationalen Regelung wie der im Ausgangsverfahren in

³⁴¹ In diesem Abschnitt ist außerdem folgendes Urteil anzuführen: Urteil vom 4. Oktober 2024 (Große Kammer), **Litauen u. a./Parlament und Rat (Mobilitätspaket)** (C-541/20 bis C-555/20, [EU:C:2024:818](#)), das in Abschnitt XII „Verkehr“ dargestellt ist.

³⁴² Ustawa – Kodeks pracy (Gesetz über das Arbeitsgesetzbuch) vom 26. Juni 1974 (Dz. U. Nr. 24, Pos. 141) in der für den Ausgangsrechtsstreit maßgeblichen Fassung (Dz. U. 2020, Pos. 1320, mit Änderungen) (im Folgenden: Arbeitsgesetzbuch).

³⁴³ Oder im Fall der außerordentlichen Kündigung eines befristeten oder unbefristeten Arbeitsvertrags.

³⁴⁴ Rahmenvereinbarung über befristete Arbeitsverträge vom 18. März 1999, die im Anhang der Richtlinie 1999/70/EG des Rates vom 28. Juni 1999 zu der EGB-UNICE CEEP-Rahmenvereinbarung über befristete Arbeitsverträge (ABl. 1999, L 175, S. 43, im Folgenden: Rahmenvereinbarung) enthalten ist.

Rede stehenden entgegensteht und ob dieser Paragraph im Rahmen eines Rechtsstreits zwischen Privatpersonen herangezogen werden kann.

Würdigung durch den Gerichtshof

Nach der Klarstellung, dass der in Rede stehende rechtliche Rahmen der Auflösung eines Arbeitsvertrags unter den Begriff „Beschäftigungsbedingungen“ im Sinne von Paragraph 4 Nr. 1 der Rahmenvereinbarung über den Grundsatz der Nichtdiskriminierung fällt, prüft der Gerichtshof, ob diese Regelung eine Ungleichbehandlung begründet, die eine schlechtere Behandlung befristet beschäftigter Arbeitnehmer gegenüber Dauerbeschäftigten in einer vergleichbaren Situation darstellt, um dann gegebenenfalls zu beurteilen, ob eine solche Ungleichbehandlung durch „sachliche Gründe“ gerechtfertigt werden kann.

Was erstens die Vergleichbarkeit der betreffenden Situationen betrifft, weist der Gerichtshof darauf hin, dass es Sache des vorlegenden Gerichts ist, unter Zugrundelegung einer Gesamtheit von Faktoren wie Art der Arbeit, Ausbildungsanforderungen und Arbeitsbedingungen zu beurteilen, ob die Betroffenen die gleiche oder eine ähnliche Arbeit im Sinne der Rahmenvereinbarung³⁴⁵ verrichten.

Zweitens stellt der Gerichtshof vorbehaltlich vom vorlegenden Gericht vorgenommener Prüfungen fest, dass befristet beschäftigte Arbeitnehmer gegenüber Dauerbeschäftigten schlechter behandelt werden, da Dauerbeschäftigte nicht von der in Rede stehenden Einschränkung in Bezug auf die Information über die Kündigungsgründe betroffen sind. Selbst wenn infolge eines gerichtlichen Vorgehens eines befristet beschäftigten Arbeitnehmers gegen die Kündigung seines Arbeitsvertrags die gerichtliche Kontrolle der Stichhaltigkeit der Gründe für die Auflösung des Arbeitsvertrags sichergestellt und somit ein wirksamer gerichtlicher Rechtsschutz des Betroffenen gewährleistet wäre, wird diesem Arbeitnehmer im Vorfeld eine Information vorenthalten, die für die Entscheidung, ob gerichtlich gegen die Kündigung vorgegangen wird, ausschlaggebend sein kann.

Was drittens das Vorliegen „sachlicher Gründe“ im Sinne von Paragraph 4 Nr. 1 der Rahmenvereinbarung betrifft, beruft sich die polnische Regierung, die sich auf das oben genannte Urteil des Verfassungsgerichtshofs stützt, auf die Verfolgung einer Politik der Vollbeschäftigung, die eine große Flexibilität des Arbeitsmarkts erfordere, zu der der befristete Arbeitsvertrag beitrage.

Nach Auffassung des Gerichtshofs kommen diese Gesichtspunkte eher einem Kriterium gleich, das allgemein und abstrakt ausschließlich auf die Dauer der Beschäftigung selbst abstellt, weshalb sie es nicht ermöglichen, sicherzustellen, dass die in Rede stehende Ungleichbehandlung einem echten Bedarf entspricht. Diese Ungleichbehandlung erscheint somit im Hinblick auf das von der polnischen Regierung genannte Ziel nicht erforderlich. Die betreffende Beschäftigungsbedingung bezieht sich nämlich nicht auf die Möglichkeit eines Arbeitgebers, einen befristeten Arbeitsvertrag ordentlich zu kündigen, sondern auf die schriftliche Mitteilung der Kündigungsgründe an den Arbeitnehmer. Selbst wenn die Arbeitgeber also verpflichtet wären, die Gründe für die vorzeitige Auflösung eines befristeten Vertrags anzugeben, würden sie dadurch nicht der mit dieser Form des Arbeitsvertrags verbundenen Flexibilität beraubt.

Vor diesem Hintergrund ist es Sache des vorlegenden Gerichts, zu prüfen, ob Art. 30 § 4 des Arbeitsgesetzbuchs einer mit Paragraph 4 der Rahmenvereinbarung konformen Auslegung zugänglich ist. Anderenfalls ist dieses Gericht grundsätzlich nicht allein aufgrund des Unionsrechts verpflichtet, eine Bestimmung seines innerstaatlichen Rechts, die mit Paragraph 4 der Rahmenvereinbarung – der zwischen Privatpersonen keine unmittelbare Wirkung hat – in Widerspruch steht, unangewendet zu lassen.

³⁴⁵ Vgl. Paragraph 3 Nr. 2 und Paragraph 4 Nr. 1 der Rahmenvereinbarung.

Davon abgesehen führt ein Mitgliedstaat, wenn er eine Regelung erlässt, durch die die insbesondere in Paragraph 4 der Rahmenvereinbarung normierten Beschäftigungsbedingungen präzisiert und konkretisiert werden, Unionsrecht durch³⁴⁶ und muss somit die Achtung u. a. des Rechts auf einen wirksamen Rechtsbehelf gemäß Art. 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union gewährleisten. Diese Bestimmung hat also unmittelbare Wirkung. Der Gerichtshof stellt fest, dass die Ungleichbehandlung durch die in Rede stehende nationale Bestimmung das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf verletzt, da dem befristet beschäftigten Arbeitnehmer die dem unbefristet beschäftigten Arbeitnehmer eingeräumte Möglichkeit vorenthalten wird, vorab zu beurteilen, ob er gerichtlich gegen die Kündigung seines Arbeitsvertrags vorgehen sollte, und gegebenenfalls eine Klage zu erheben, mit der die Kündigungsgründe präzise angefochten werden.

In einem Rechtsstreit zwischen Privatpersonen ist das nationale Gericht folglich, wenn es das anwendbare nationale Recht nicht im Einklang mit Paragraph 4 der Rahmenvereinbarung auslegen kann, verpflichtet, für die volle Wirksamkeit von Art. 47 der Charta der Grundrechte zu sorgen, indem es soweit erforderlich jede entgegenstehende nationale Vorschrift unangewendet lässt.

2. Schutz von Teilzeitbeschäftigten

Urteil vom 29. Juli 2024, KfH Kuratorium für Dialyse und Nierentransplantation (C-184/22 und C-185/22, [EU:C:2024:637](#))

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Sozialpolitik – Art. 157 AEUV – Gleichbehandlung von Männern und Frauen in Arbeits- und Beschäftigungsfragen – Richtlinie 2006/54/EG – Art. 2 Abs. 1 Buchst. b und Art. 4 Abs. 1 – Verbot mittelbarer Diskriminierung aufgrund des Geschlechts – Teilzeitbeschäftigung – Richtlinie 97/81/EG – Rahmenvereinbarung über Teilzeitarbeit – Paragraph 4 – Verbot, Teilzeitbeschäftigte gegenüber vergleichbaren Vollzeitbeschäftigten schlechter zu behandeln – Zahlung von Überstundenzuschlägen für von Teilzeitbeschäftigten geleistete Überstunden nur für die Stunden, die über die regelmäßige Arbeitszeit von Vollzeitbeschäftigten hinausgehen“

Der vom Bundesarbeitsgericht (Deutschland) um Vorabentscheidung ersuchte Gerichtshof konkretisiert die Voraussetzungen, unter denen die Zahlung von Überstundenzuschlägen, die für Teilzeitbeschäftigte nur für die Arbeitsstunden vorgesehen ist, die über die regelmäßige Arbeitszeit von sich in einer vergleichbaren Lage befindenden vollzeitbeschäftigten Arbeitnehmern hinaus gearbeitet werden, eine „schlechtere“ Behandlung und eine mittelbare Diskriminierung aufgrund des Geschlechts darstellt.

IK (Rechtssache C-184/22) und CM (Rechtssache C-185/22) sind beim KfH Kuratorium für Dialyse und Nierentransplantation e. V., einem Anbieter von Heimdialyse, der im gesamten Gebiet der Bundesrepublik Deutschland tätig ist, als Pflegekräfte in Teilzeit angestellt. Sie sind gemäß ihren jeweiligen Arbeitsverträgen mit einer Arbeitszeit von 40 % bzw. 80 % der regelmäßigen wöchentlichen Arbeitszeit einer Vollzeitskraft beschäftigt, die nach dem für den betroffenen Bereich maßgeblichen Manteltarifvertrag 38,5 Stunden beträgt.

Die Klägerinnen der Ausgangsverfahren erhoben beim Arbeitsgericht (Deutschland) Klage auf Erteilung einer Zeitgutschrift, die den ihnen für die Stunden, die sie über die in ihren Arbeitsverträgen vereinbarte Arbeitszeit hinaus geleistet hätten, zustehenden Zuschlägen entspricht, sowie auf Zahlung einer Entschädigung. Sie machten geltend, aufgrund ihrer Teilzeitbeschäftigung gegenüber Vollzeitbeschäftigten schlechter behandelt worden zu sein und aufgrund ihres Geschlechts mittelbar diskriminiert worden zu sein, da der Beklagte der Ausgangsverfahren überwiegend Frauen in Teilzeit

³⁴⁶ Art. 51 Abs. 1 der Charta der Grundrechte.

beschäftigte. Nach Abweisung dieser Klagen legten IK und CM beim Landesarbeitsgericht Hessen (Deutschland) Berufung ein.

Dieses verurteilte den Arbeitgeber dazu, auf den Arbeitszeitkonten der Klägerinnen Zeitgutschriften vorzunehmen. Der Antrag auf Zahlung einer Entschädigung wurde hingegen abgewiesen.

Das vorlegende Gericht, bei dem Revision eingelegt wurde, hat beschlossen, dem Gerichtshof die Frage vorzulegen, ob IK und CM als Teilzeitbeschäftigte im Sinne von Paragraph 4 Nr.1 der Rahmenvereinbarung über Teilzeitarbeit³⁴⁷ „schlechter“ behandelt und aufgrund ihres Geschlechts im Sinne der Richtlinie 2006/54³⁴⁸ mittelbar diskriminiert würden.

Würdigung durch den Gerichtshof

Als Erstes stellt der Gerichtshof fest, dass eine nationale Regelung, nach der die Zahlung von Überstundenzuschlägen an Teilzeitbeschäftigte nur für die Arbeitsstunden vorgesehen ist, die über die regelmäßige Arbeitszeit von sich in einer vergleichbaren Lage befindenden vollzeitbeschäftigten Arbeitnehmern hinaus gearbeitet werden, eine „schlechtere“ Behandlung von Teilzeitbeschäftigten im Sinne des Paragraphen 4 Nr. 1 der Rahmenvereinbarung darstellt.

Hierzu weist er zunächst darauf hin, dass diese Bestimmung nicht restriktiv ausgelegt werden darf und dass sie der Anwendung des Grundsatzes der Nichtdiskriminierung auf Teilzeitbeschäftigte dient.

Da der Umstand, dass die von den Klägerinnen der Ausgangsverfahren erbrachten Leistungen mit jenen der Vollzeitbeschäftigten vergleichbar sind, im vorliegenden Fall nicht bestritten zu werden scheint, befasst sich der Gerichtshof sodann mit der Frage, ob teilzeitbeschäftigte Pflegekräfte und vollzeitbeschäftigte Pflegekräfte ungleich behandelt werden.

Hierzu ergibt sich aus den Vorabentscheidungsersuchen, dass eine teilzeitbeschäftigte Pflegekraft die gleiche Anzahl an Stunden arbeiten muss wie eine vollzeitbeschäftigte Pflegekraft, um Überstundenzuschläge zu erhalten, und zwar unabhängig von der individuell im Arbeitsvertrag dieser teilzeitbeschäftigten Pflegekraft vereinbarten regelmäßigen Arbeitszeit. Vollzeitbeschäftigte Pflegekräfte erhalten also ab der ersten Arbeitsstunde, die sie über ihre regelmäßige Arbeitszeit – also 38,5 Wochenarbeitsstunden – hinaus leisten, einen Überstundenzuschlag, während teilzeitbeschäftigte Pflegekräfte für Arbeitsstunden, die zwar über die in ihren Arbeitsverträgen vereinbarte regelmäßige Arbeitszeit hinausgehen, aber unter der regelmäßigen Arbeitszeit von vollzeitbeschäftigten Pflegekräften liegen, keinen Überstundenzuschlag erhalten.

Folglich werden teilzeitbeschäftigte Pflegekräfte offenbar „schlechter“ behandelt als vollzeitbeschäftigte Pflegekräfte.

Schließlich gibt der Gerichtshof dem vorlegenden Gericht alle Hinweise, die dieses benötigt, um zu beurteilen, ob diese unterschiedliche Behandlung als im Sinne von Paragraph 4 Nr.1 der Rahmenvereinbarung durch einen „sachlichen Grund“ gerechtfertigt angesehen werden kann.

Hierzu weist er darauf hin, dass der Begriff „sachlicher Grund“ verlangt, dass die festgestellte unterschiedliche Behandlung durch das Vorhandensein genau bezeichneter, konkreter Umstände gerechtfertigt ist, die die betreffende Beschäftigungsbedingung in ihrem speziellen Zusammenhang und auf der Grundlage objektiver und transparenter Kriterien kennzeichnen, um sichergehen zu

³⁴⁷ Am 6. Juni 1997 geschlossene Rahmenvereinbarung über Teilzeitarbeit (im Folgenden: Rahmenvereinbarung), die im Anhang der Richtlinie 97/81/EG des Rates vom 15. Dezember 1997 zu der von UNICE, CEEP und EGB geschlossenen Rahmenvereinbarung über Teilzeitarbeit (ABl. 1998, L 14, S. 9) enthalten ist.

³⁴⁸ Richtlinie 2006/54/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2006 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Chancengleichheit und Gleichbehandlung von Männern und Frauen in Arbeits- und Beschäftigungsfragen (ABl. 2006, L 204, S. 23).

können, dass die unterschiedliche Behandlung einem echten Bedarf entspricht und zur Erreichung des verfolgten Ziels geeignet und erforderlich ist.

Was die Frage betrifft, ob das Ziel, den Arbeitgeber davon abzuhalten, für Arbeitnehmer Überstunden anzuordnen, die über ihre individuell vereinbarte Arbeitszeit hinausgehen, einen „sachlichen Grund“ im Sinne von Paragraph 4 Nr. 1 der Rahmenvereinbarung darstellen kann, so kann das Festlegen einer für Teilzeitbeschäftigte und Vollzeitbeschäftigte einheitlich geltenden Untergrenze für die Gewährung eines Überstundenzuschlags in Bezug auf Teilzeitbeschäftigte nicht zur Erreichung dieses Ziels führen.

Was das Ziel betrifft, eine schlechtere Behandlung von Vollzeitbeschäftigten gegenüber Teilzeitbeschäftigten zu verhindern, so würden Vollzeitbeschäftigte in Bezug auf Überstunden zudem gleichbehandelt wie Teilzeitbeschäftigte, vorbehaltlich der Anwendung des *Pro-rata-temporis*-Grundsatzes. Dieses zweite Ziel ist also ebenfalls nicht geeignet, die unterschiedliche Behandlung von Teilzeitbeschäftigten und Vollzeitbeschäftigten zu rechtfertigen.

Als Zweites kommt der Gerichtshof zu dem Schluss, dass die in Rede stehende nationale Regelung auch eine mittelbare Diskriminierung aufgrund des Geschlechts im Sinne von Art. 157 AEUV sowie von Art. 2 Abs. 1 Buchst. b und Art. 4 Abs. 1 der Richtlinie 2006/54 darstellt.

Obwohl es sich im vorliegenden Fall um eine dem Anschein nach neutrale Maßnahme handelt, ergibt sich nämlich aus den Vorabentscheidungsersuchen, dass diese Maßnahme einen signifikant höheren Anteil von Personen weiblichen Geschlechts als Personen männlichen Geschlechts benachteiligt, und zwar ohne dass die Gruppe der durch diese Regelung nicht benachteiligten Arbeitnehmer – die Vollzeitbeschäftigten – gleichzeitig aus erheblich mehr Männern als Frauen bestehen muss. Es ist Sache des vorlegenden Gerichts, zu beurteilen, inwieweit die ihm vorliegenden Daten über die Situation bei den Arbeitskräften aussagekräftig sind und ob es sie berücksichtigen kann. Das nationale Gericht muss alle relevanten qualitativen Elemente prüfen, um festzustellen, ob eine solche Benachteiligung vorliegt. Es hat dabei sämtliche Arbeitnehmer zu berücksichtigen, die der nationalen Regelung unterliegen, auf der die betreffende Ungleichbehandlung beruht.

Im Übrigen kann diese mittelbare Diskriminierung ebenso wenig wie eine „schlechtere“ Behandlung von Teilzeitbeschäftigten gegenüber Vollzeitbeschäftigten und aus den gleichen Gründen nicht dadurch gerechtfertigt werden, dass auf der einen Seite das Ziel verfolgt wird, den Arbeitgeber davon abzuhalten, für Arbeitnehmer Überstunden anzuordnen, die über die individuell in ihren Arbeitsverträgen vereinbarte Arbeitszeit hinausgehen, und auf der anderen Seite das Ziel, zu verhindern, dass Vollzeitbeschäftigte gegenüber Teilzeitbeschäftigten schlechter behandelt werden.

XVIII. Umwelt

Urteil vom 25. Juni 2024 (Große Kammer), Ilva u. a. (C-626/22, [EU:C:2024:542](#))

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Umwelt – Art. 191 AEUV – Industrieemissionen – Richtlinie 2010/75/EU – Integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung – Art. 1, 3, 8, 11, 12, 14, 18, 21 und 23 – Art. 35 und 37 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union – Verfahren zur Erteilung und Überprüfung einer Betriebsgenehmigung für eine Anlage – Maßnahmen zum Schutz der Umwelt und der menschlichen Gesundheit – Recht auf eine saubere, gesunde und nachhaltige Umwelt“

Der Gerichtshof (Große Kammer), den das Tribunale di Milano (Gericht Mailand, Italien) im Wege eines Vorabentscheidungsersuchen angerufen hat, erläutert die Voraussetzungen einer Betriebsgenehmigung für eine Anlage gemäß der Richtlinie 2010/75 über Industrieemissionen³⁴⁹.

Das Stahlwerk Ilva (im Folgenden: Werk Ilva) befindet sich in der Gemeinde Tarent (Italien) und wird auf der Grundlage einer im Jahr 2011 erteilten „integrierten Umweltgenehmigung“ betrieben.

Trotz einer im Jahr 2012 erfolgten Beschlagnahme wurde gemäß einer besonderen Ausnahmeregelung die Fortsetzung der Produktionstätigkeit des Werks für 36 Monate unter der Voraussetzung der Einhaltung eines Plans mit Umwelt- und Gesundheitsmaßnahmen gestattet. Der Stichtag für die Einhaltung dieses Plans wurde über einen Gesamtzeitraum von mehreren Jahren mehrmals verschoben, obwohl die fragliche Tätigkeit schwere und erhebliche Gefahren für die Unversehrtheit der Umwelt und der Gesundheit der Bevölkerung in seiner Umgebung mit sich brachte.

Vor diesem Hintergrund erhoben etwa 300 000 Einwohner der Gemeinde Tarent und benachbarter Gemeinden beim vorlegenden Gericht eine Sammelklage, die u. a. auf die Einstellung des Betriebs des Werks Ilva oder bestimmter Teile dieses Werks wegen der durch seine Industrieemissionen verursachten Umweltverschmutzung und der daraus resultierenden Schäden für die menschliche Gesundheit abzielte.

Da die italienische Regelung die Erteilung oder Überprüfung der Genehmigung eines Industriebetriebs nicht von der vorherigen Prüfung der Auswirkungen der Anlage auf die menschliche Gesundheit abhängig macht, hat das vorlegende Gericht beschlossen, den Gerichtshof nach der Erforderlichkeit einer solchen Prüfung, dem Umfang der Prüfung durch die zuständigen Behörden und der dem Betreiber einer Anlage eingeräumten Frist für die Erfüllung der in der erteilten Genehmigung festgelegten Bedingungen zu befragen.

Würdigung durch den Gerichtshof

Was erstens die Notwendigkeit betrifft, eine Prüfung durchzuführen, die die Auswirkungen der Tätigkeit der betreffenden Anlage auf die menschliche Gesundheit umfasst, weist der Gerichtshof darauf hin, dass der Schutz der Umwelt und die Verbesserung der Umweltqualität sowie der Schutz der menschlichen Gesundheit zwei eng miteinander verbundene Komponenten der Umweltpolitik der Union sind. Mit der Festlegung von Regeln für die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung durch Industrietätigkeiten konkretisiert die Richtlinie 2010/75 die Verpflichtungen der Union im Bereich des Schutzes der Umwelt und der menschlichen Gesundheit, die sich u. a. aus Art. 191 AEUV ergeben, und trägt damit zur Wahrung des Rechts bei, in einer für die Gesundheit und das Wohlbefinden des Einzelnen angemessenen Umwelt zu leben. Der Gerichtshof verweist insoweit auf die Art. 35 und 37 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union und

³⁴⁹ Richtlinie 2010/75/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 über Industrieemissionen (integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung) (ABl. 2010, L 334, S. 17, berichtet in ABl. 2012, L 158, S. 25).

stellt den engen Zusammenhang zwischen dem Schutz der Umwelt und dem Schutz der menschlichen Gesundheit fest.

Zu den in dieser Richtlinie vorgesehenen Voraussetzungen für eine Betriebsgenehmigung gehört die Verpflichtung des Betreibers, alle geeigneten Vorsorgemaßnahmen gegen „Umweltverschmutzungen“ sowie Maßnahmen zur Überwachung der Emissionen in die Umwelt zu treffen. Der Betreiber muss ferner dafür sorgen, dass sein Betrieb keine „erheblichen Umweltverschmutzungen“ verursacht. Darüber hinaus werden, wenn die durch die Anlage verursachte „Umweltverschmutzung“ es rechtfertigt, die Genehmigungsauflagen überprüft. Der Zeitrahmen für diese Überprüfung muss dem Umfang und der Art der Anlage angepasst sein und u. a. den lokalen Besonderheiten des Ortes, an dem die Industrietätigkeit erfolgt, insbesondere der Nähe von Wohngebäuden, Rechnung tragen.

Hierzu stellt der Gerichtshof fest, dass der in der Richtlinie 2010/75 genannte Begriff „Umweltverschmutzung“ Schäden umfasst, die der Umwelt und der menschlichen Gesundheit zugefügt wurden oder zugefügt werden können. Dieser enge Zusammenhang zwischen dem Schutz der Umweltqualität und dem Schutz der menschlichen Gesundheit wird im Übrigen neben den Bestimmungen des Primärrechts der Union durch mehrere Bestimmungen der Richtlinie 2010/75 sowie durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte bestätigt. Dieser hat speziell in Bezug auf die durch das Werk Ilva verursachte Verschmutzung eine Verletzung des Rechts der Kläger auf Achtung des Privat- und Familienlebens festgestellt und sich dabei auf die umwelt- und gesundheitsschädlichen Auswirkungen der Emissionen dieses Werks gestützt³⁵⁰.

Daraus folgt, dass der Betreiber einer in den Geltungsbereich der Richtlinie 2010/75 fallenden Anlage in seinem Genehmigungsantrag angemessene Informationen über die Emissionen aus seiner Anlage erteilen und dann während ihres gesamten Betriebszeitraums durch eine fortlaufende Bewertung der Auswirkungen ihrer Tätigkeiten sowohl auf die Umwelt als auch auf die menschliche Gesundheit die Einhaltung der in der Richtlinie vorgesehenen Maßnahmen gewährleisten muss.

Desgleichen obliegt es den zuständigen nationalen Behörden, vorzusehen, dass eine solche Bewertung Bestandteil der Verfahren zur Erteilung und Überprüfung einer Betriebsgenehmigung ist und eine Vorbedingung für ihre Erteilung oder Überprüfung darstellt. Kommt eine solche Bewertung zu dem Ergebnis, dass das Risiko für die Gesundheit einer großen den Schadstoffemissionen ausgesetzten Bevölkerung nicht tolerierbar ist, muss die betreffende Genehmigung kurzfristig überprüft werden. Im vorliegenden Fall sind die Auswirkungen der Schadstoffemissionen des Werks Ilva (PM_{2,5}- und PM₁₀-Feinstaubpartikel, Kupfer, Quecksilber und Naphthalin aus diffusen Quellen) auf die Umwelt und die menschliche Gesundheit im Rahmen der fraglichen Umweltgenehmigungen aber nicht bewertet worden.

Was zweitens den Umfang der von den zuständigen Behörden vorzunehmenden Beurteilung betrifft, müssen diese neben den Schadstoffen, die aufgrund der Art und des Typs der betreffenden industriellen Tätigkeit vorhersehbar sind, alle Schadstoffe in Emissionen berücksichtigen, die nach wissenschaftlichen Erkenntnissen schädlich sind und von der betreffenden Anlage unter Berücksichtigung der Art der Schadstoffe und der Gefahr einer Verlagerung der Verschmutzung von einem Medium auf ein anderes in relevanter Menge emittiert werden können. Im Einklang mit dem Vorsorgeprinzip muss die Ermittlung der Menge an Schadstoffen, deren Emission genehmigt werden kann, an den Grad der Schädlichkeit der betreffenden Stoffe anknüpfen.

Daher ist der Betreiber einer Anlage verpflichtet, in seinem Antrag auf Erteilung einer Betriebsgenehmigung für diese Anlage Informationen über Art, Menge und potenzielle nachteilige Auswirkungen der Emissionen, die von ihr ausgehen können, zu liefern, damit die zuständigen Behörden Grenzwerte für diese Emissionen festlegen können; davon ausgenommen sind allein

³⁵⁰ EGMR, 24. Januar 2019, Cordella u. a./Italien, CE:ECHR:2019:0124JUD005441413.

Emissionen, die nach Art oder Menge keine Gefahr für die Umwelt oder die menschliche Gesundheit darstellen können.

Das Verfahren zur Überprüfung einer Genehmigung darf sich nicht darauf beschränken, Grenzwerte allein für Schadstoffe festzulegen, deren Emission vorhersehbar war und im ursprünglichen Genehmigungsverfahren berücksichtigt wurde. Insoweit sind die Erfahrungen aus dem Betrieb der betreffenden Anlage zu berücksichtigen, also die tatsächlich festgestellten Emissionen. Wenn die Einhaltung der Umweltqualitätsnormen es erfordert, der betreffenden Anlage strengere Emissionsgrenzwerte aufzuerlegen, sind unbeschadet anderer Maßnahmen, die zur Einhaltung dieser Normen ergriffen werden können, zusätzliche Auflagen in der Genehmigung vorzusehen.

Was drittens die Frist betrifft, über die der Betreiber einer Anlage verfügt, um der Betriebsgenehmigung nachzukommen, weist der Gerichtshof zunächst darauf hin, dass die zuständigen nationalen Behörden bei Anlagen wie dem Werk Ilva gemäß der Richtlinie 2010/75 bis zum 28. Februar 2016 Zeit hatten, um die Genehmigungsaufgaben an die verfügbaren neuen Techniken anzupassen. Nach dieser Richtlinie müssen die Mitgliedstaaten bei Nichteinhaltung der Genehmigungsaufgaben für eine Anlage die erforderlichen Maßnahmen treffen, um ihre Einhaltung unverzüglich sicherzustellen.

Aufgrund dieser Erwägungen gelangt der Gerichtshof zu dem Schluss, dass die Richtlinie 2010/75 einer nationalen Regelung entgegensteht, mit der die Frist, über die der Betreiber einer Anlage verfügt, um die in der Betriebsgenehmigung für diese Anlage vorgesehenen Maßnahmen zum Schutz der Umwelt und der menschlichen Gesundheit umzusetzen, wiederholt verlängert wurde, obwohl schwere und erhebliche Gefahren für die Unversehrtheit der Umwelt und der menschlichen Gesundheit dargetan wurden. Bringt die Tätigkeit solche Gefahren mit sich, ist der Betrieb der betreffenden Anlage nach dieser Richtlinie auszusetzen.

XIX. Internationale Übereinkünfte

1. Verhandlung und Abschluss

Urteil vom 9. April 2024, Kommission/Rat (Unterzeichnung internationaler Übereinkünfte) (C-551/21, [EU:C:2024:281](#))

„Nichtigkeitsklage – Beschluss (EU) 2021/1117 – Protokoll zur Durchführung des partnerschaftlichen Fischereiabkommens zwischen der Gabunischen Republik und der Europäischen Gemeinschaft (2021–2026) – Unterzeichnung im Namen der Union – Für die Benennung der zur Unterzeichnung befugten Person zuständiges Organ – Art. 13 Abs. 2 EUV – Einhaltung der Maßgaben der ihm zugewiesenen Befugnisse durch jedes Unionsorgan – Loyale Zusammenarbeit zwischen den Unionsorganen – Art. 16 Abs. 1 und 6 EUV – Befugnis des Rates der Europäischen Union zur Festlegung der Politik und zur Gestaltung des auswärtigen Handelns der Union – Art. 17 Abs. 1 EUV – Befugnis der Europäischen Kommission zur Wahrnehmung der Vertretung der Union nach außen – Art. 218 AEUV“

Befasst mit einer Klage der Europäischen Kommission auf Nichtigserklärung von Art. 2 des Beschlusses 2021/1117 über die Unterzeichnung – im Namen der Europäischen Union – und die vorläufige Anwendung des Protokolls zur Durchführung des partnerschaftlichen Fischereiabkommens zwischen der Gabunischen Republik und der Europäischen Gemeinschaft³⁵¹ sowie der Benennung der zur Unterzeichnung dieses Protokolls befugten Person durch den Rat der Europäischen Union, erklärt der Gerichtshof (Große Kammer) sowohl diese Bestimmung als auch die auf der Grundlage dieser Bestimmung vorgenommene Benennung für nichtig. Er führt aus, dass zwar Art. 218 Abs. 5 AEUV eine Zuständigkeit des Rates, die Unterzeichnung und vorläufige Anwendung einer internationalen Übereinkunft zu genehmigen, aber keine Zuständigkeit für die Benennung ihres Unterzeichners nennt, so dass nach Art. 17 Abs. 1 Satz 6 EUV³⁵² die Kommission dafür zuständig ist, die Unterzeichnung dieser Übereinkunft wahrzunehmen.

Auf Empfehlung der Kommission erließ der Rat am 22. Oktober 2015 einen Beschluss über die Ermächtigung der Kommission, im Namen der Union Verhandlungen mit der Gabunischen Republik im Hinblick auf eine Verlängerung des Protokolls zur Durchführung des partnerschaftlichen Fischereiabkommens zwischen der Europäischen Union und der Gabunischen Republik für den Zeitraum 2021–2026 zu führen. In Art. 2 des von der Kommission vorgelegten Vorschlags für einen Beschluss des Rates über die Unterzeichnung und die vorläufige Anwendung des Protokolls zur Durchführung des Abkommens hieß es, dass das Generalsekretariat des Rates „die zur Unterzeichnung des Protokolls – vorbehaltlich seines Abschlusses – erforderliche Bevollmächtigungsurkunde für die von der Kommission benannte Person“ ausstellt. Art. 2 des Beschlusses 2021/1117 bestimmt, dass „[d]er Präsident des Rates [ermächtigt wird], die Person(en) zu benennen, die befugt ist (sind), das Protokoll im Namen der Union zu unterzeichnen“. Der Rat, dessen turnusmäßigen Ratsvorsitz zu diesem Zeitpunkt die Portugiesische Republik innehatte, ernannte

³⁵¹ Beschluss (EU) 2021/1117 des Rates vom 28. Juni 2021 über die Unterzeichnung – im Namen der Europäischen Union – und die vorläufige Anwendung des Protokolls zur Durchführung des partnerschaftlichen Fischereiabkommens zwischen der Gabunischen Republik und der Europäischen Gemeinschaft (2021–2026) (ABl. 2021, L 242, S. 3).

³⁵² Art. 17 Abs. 1 EUV sieht vor: „Die Kommission fördert die allgemeinen Interessen der Union und ergreift geeignete Initiativen zu diesem Zweck. Sie sorgt für die Anwendung der Verträge sowie der von den Organen kraft der Verträge erlassenen Maßnahmen. Sie überwacht die Anwendung des Unionsrechts unter der Kontrolle des Gerichtshofs der Europäischen Union. Sie führt den Haushaltsplan aus und verwaltet die Programme. Sie übt nach Maßgabe der Verträge Koordinierungs-, Exekutiv- und Verwaltungsfunktionen aus. Außer in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und den übrigen in den Verträgen vorgesehenen Fällen nimmt sie die Vertretung der Union nach außen wahr. Sie leitet die jährliche und die mehrjährige Programmplanung der Union mit dem Ziel ein, interinstitutionelle Vereinbarungen zu erreichen.“

schließlich den Ständigen Vertreter dieses Mitgliedstaats bei der Union als die zur Unterzeichnung des Protokolls im Namen der Union befugte Person³⁵³.

Die Kommission hat beantragt, Art. 2 des Beschlusses 2021/1117 u. a. wegen Verstoßes gegen Art. 17 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 13 Abs. 1 und 2 EUV³⁵⁴ für nichtig zu erklären.

Würdigung durch den Gerichtshof

Der Gerichtshof weist erstens darauf hin, dass es nach der in Art. 17 Abs. 1 EUV sowie in Art. 218 Abs. 2 und 5 AEUV vorgesehenen Zuständigkeitsverteilung Sache des Rates ist, auf Vorschlag des Verhandlungsführers die Unterzeichnung einer internationalen Übereinkunft im Namen der Union zu genehmigen; diese Handlung gehört zur Festlegung der Politik der Union und zur Gestaltung ihres auswärtigen Handelns im Sinne von Art. 16 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 6 Unterabs. 3 EUV. Der Beschluss zur Genehmigung der Unterzeichnung einer internationalen Übereinkunft umfasst jedoch nicht die spätere Handlung, die in der Unterzeichnung dieser Übereinkunft selbst besteht. Die Unterzeichnung hat nämlich im Anschluss an die Genehmigung zu erfolgen, nachdem alle hierfür erforderlichen Schritte, insbesondere im Hinblick auf das betreffende Drittland, unternommen worden sind. Zu diesen Schritten gehört die Erteilung der Vollmacht zur Benennung der Person, die befugt ist, die Übereinkunft im Namen der Union zu unterzeichnen. Insoweit führt der Gerichtshof aus, dass diese Benennung keine Beurteilung erfordert, die zur „Festlegung der Politik“ der Union oder zu den Aufgaben der „Koordinierung“ oder der „Gestaltung des auswärtigen Handelns“ der Union im Sinne von Art. 16 Abs. 1 und 6 EUV gehört und daher nicht Teil der diesem Beschluss zugrunde liegenden politischen Beurteilung ist, an deren Abschluss der Rat den Rechtswirkungen zugestimmt hat, die die Unterzeichnung nach den einschlägigen Regeln des Völkerrechts haben wird.

Zweitens stellt der Gerichtshof zu der Frage, ob die Benennung des Unterzeichners eine Handlung ist, durch die im Sinne von Art. 17 Abs. 1 Satz 6 EUV „die Vertretung der Union nach außen [wahrgenommen wird]“, fest, dass der Rechtsbegriff der „Vertretung“ nach seiner gewöhnlichen Bedeutung ein Handeln im Namen einer Person gegenüber einem Dritten impliziert, wobei ein solches Handeln eine Willenserklärung dieser Person gegenüber dem Dritten sein kann. Die Unterzeichnung einer internationalen Übereinkunft im Namen der Union durch die dafür benannte Person bringt aber gerade die Willenserklärung der Union, wie sie vom Rat definiert wurde, gegenüber dem Drittland, mit dem diese Übereinkunft ausgehandelt wurde, zum Ausdruck. Der Wortlaut von Art. 17 Abs. 1 Satz 6 EUV, wonach die Kommission „die Vertretung der Union nach außen [wahrnimmt]“, deutet somit darauf hin, dass diese Bestimmung der Kommission die Befugnis verleiht, außerhalb der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und sofern die Verträge insoweit keine andere Zuständigkeitsverteilung vorsehen, jede Handlung vorzunehmen, durch die im Anschluss an den Beschluss des Rates über die Genehmigung der Unterzeichnung einer internationalen Übereinkunft im Namen der Union sichergestellt wird, dass die Unterzeichnung erfolgt.

Drittens stellt der Gerichtshof fest, dass diese wörtliche Auslegung von Art. 17 Abs. 1 Satz 6 EUV im Einklang mit dem Völkergewohnheitsrecht³⁵⁵ steht, wonach jede Person, die in einer von der zuständigen Behörde eines Staates oder von dem zuständigen Organ einer internationalen Organisation errichteten Urkunde für die Vornahme der Unterzeichnung benannt wird, aufgrund dieser Vollmacht als Vertreter dieses Staates oder dieser internationalen Organisation anzusehen ist.

³⁵³ Am 29. Juni 2021 unterzeichnete dieser Ständige Vertreter das Protokoll im Namen der Union. Am 30. Juni 2021 wurden die Kommission und die Mitgliedstaaten über diese Unterzeichnung und die vorläufige Anwendung des Protokolls ab dem 29. Juni 2021 unterrichtet.

³⁵⁴ Art. 13 Abs. 2 EUV sieht vor: „Jedes Organ handelt nach Maßgabe der ihm in den Verträgen zugewiesenen Befugnisse nach den Verfahren, Bedingungen und Zielen, die in den Verträgen festgelegt sind. Die Organe arbeiten loyal zusammen.“

³⁵⁵ Wie in Art. 2 Abs. 1 Buchst. c und Art. 7 Abs. 1 Buchst. a des Wiener Übereinkommens vom 23. Mai 1969 über das Recht der Verträge (*United Nations Treaty Series*, Bd. 1155, S. 331) kodifiziert.

Die Unterzeichnung einer internationalen Übereinkunft durch eine solche Person im Namen der Union gehört somit nach den Regeln des Völkergewohnheitsrechts zur „Vertretung“ der Union. Daher ist im Hinblick auf Art. 17 Abs. 1 Satz 6 EUV davon auszugehen, dass die für die Unterzeichnung einer internationalen Übereinkunft nach deren Genehmigung durch den Rat erforderlichen Schritte, darunter die Benennung des Unterzeichners, außerhalb der GASP in die Zuständigkeit der Kommission fallen, „die Vertretung der Union nach außen wahrzunehmen“, es sei denn, der EU-Vertrag oder der AEU-Vertrag überträgt einem anderen Unionsorgan die Zuständigkeit für die Organisation einer solchen Unterzeichnung.

Anders als Art. 218 Abs. 3 AEUV, der dem Rat in Bezug auf die Aushandlung internationaler Übereinkünfte die Zuständigkeit nicht nur für die Ermächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen, sondern auch für die Benennung des Verhandlungsführers oder des Leiters des Verhandlungsteams der Union verleiht, nennt Art. 218 Abs. 5 AEUV eine Zuständigkeit des Rates, die Unterzeichnung und vorläufige Anwendung der internationalen Übereinkunft zu genehmigen, aber keine Zuständigkeit für die Benennung ihres Unterzeichners, so dass die letztgenannte Bestimmung somit keine Ausnahme von Art. 17 Abs. 1 Satz 6 EUV enthält. Hat der Rat die Unterzeichnung einer internationalen Übereinkunft genehmigt, die nicht zur GASP oder zu den „übrigen in den Verträgen vorgesehenen Fällen“ gehört, ist es folglich nach Art. 17 Abs. 1 Satz 6 EUV Sache der Kommission, die Unterzeichnung dieser Übereinkunft selbst wahrzunehmen. Der Gerichtshof stellt hierzu fest, dass der Rat nach dem Inkrafttreten des EU-Vertrags und des AEU-Vertrags zwar weiterhin die Unterzeichner der internationalen Übereinkünfte benannt hat, dass aber eine, wenn auch ständige, Praxis die von den Organen zu beachtenden Regeln der Verträge nicht abzuändern vermag.

Viertens und letztens weist der Gerichtshof darauf hin, dass die Kommission nach Art. 17 Abs. 1 Satz 1 EUV ihre Zuständigkeit für die Unterzeichnung internationaler Übereinkünfte im allgemeinen Interesse der Union auszuüben hat und sie verpflichtet ist, die in Art. 13 Abs. 2 EUV verankerte Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit zu beachten.

2. Inhalt und Tragweite³⁵⁶

a. Assoziationsabkommen EG-Algerien

**Urteil vom 29. Februar 2024, Raad van bestuur van de Sociale
verzekeringsbank (Transfer von Hinterbliebenenleistungen) (C-549/22,
[EU:C:2024:184](#))**

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Assoziationsabkommen EG-Algerien – Soziale Sicherheit der algerischen Wanderarbeitnehmer und ihrer Hinterbliebenen – Transfer von Leistungen nach Algerien zu den nach den Rechtsvorschriften des Schuldnermitgliedstaats geltenden Sätzen – Hinterbliebenenleistungen – Nationale Regelung, die das Wohnstaatsprinzip anwendet – Wohnortklausel, die die Kürzung der Hinterbliebenenleistungen für die Leistungsempfänger mit Wohnort in Algerien enthält“

Der vom Centrale Raad van Beroep (Berufungsgericht in Sachen der sozialen Sicherheit und des öffentlichen Dienstes, Niederlande, im Folgenden: vorlegendes Gericht) im Wege der

³⁵⁶ In diesem Abschnitt ist außerdem folgendes Urteil anzuführen: Urteil vom 27. Februar 2024 (Große Kammer), **EUIPO/The KaiKai Company Jaeger Wichmann** (C-382/21 P, [EU:C:2024:172](#)), das in Abschnitt XIV.1 „Gemeinschaftsgeschmacksmuster“ dargestellt ist.

Vorabentscheidung angerufene Gerichtshof entscheidet, dass Art. 68 Abs. 4³⁵⁷ des Assoziationsabkommens EG-Algerien³⁵⁸ hinsichtlich des Rechts auf freien Transfer von Leistungen der sozialen Sicherheit unmittelbare Wirkung entfaltet und der Kürzung von Hinterbliebenenleistungen aufgrund des Umstands, dass die Leistungsempfänger in Algerien wohnen, nicht entgegensteht, wenn mit ihnen bezweckt wird, ein Grundeinkommen zu sichern, das in Abhängigkeit von den Lebenshaltungskosten im Schuldnermitgliedstaat berechnet wird, und wenn die vorgenommene Kürzung dieses Recht nicht aushöhlt.

X wohnt in Algerien. Als Hinterbliebene ihres Ehemannes, der in den Niederlanden beschäftigt und im Zeitpunkt seines Todes nach der Algemene nabestaandenwet (Allgemeines Hinterbliebenengesetz, im Folgenden: ANW) versichert war, hat sie seit dem 1. Januar 1999 Anspruch auf eine Hinterbliebenenleistung. Nachdem der Raad van bestuur van de Sociale verzekeringsbank (Verwaltungsrat der Sozialversicherungsanstalt, Niederlande) die Zahlung der Hinterbliebenenleistung an X, die er 2012 eingestellt hatte, 2018 rückwirkend wieder aufleben ließ, informierte er sie, dass die Hinterbliebenenleistung ab dem 1. Januar 2013 gekürzt werde, da sie ab diesem Zeitpunkt nach dem Wohnstaatsprinzip, d. h. im vorliegenden Fall nach einem Prozentsatz hätte gezahlt werden müssen, der die Höhe der Lebenshaltungskosten in Algerien im Verhältnis zu den Lebenshaltungskosten in den Niederlanden widerspiegele³⁵⁹.

Nachdem mehrere Rechtsbehelfe gegen diese Entscheidung erfolglos waren, legte X Berufung beim vorlegenden Gericht ein, das beschlossen hat, den Gerichtshof über verschiedene Fragen zur Auslegung von Art. 68 Abs. 4 des Assoziationsabkommens EG-Algerien um Vorabentscheidung zu ersuchen, um zu erfahren, ob das Abkommen einer auf das Wohnstaatsprinzip gestützten Kürzung der Hinterbliebenenleistung von X entgegenstehe.

Würdigung durch den Gerichtshof

Der Gerichtshof antwortet zunächst auf die Frage, ob Art. 68 Abs. 4 des Assoziationsabkommens EG-Algerien unter Berücksichtigung des Wortlauts sowie von Sinn und Zweck des Abkommens unmittelbar anwendbar ist.

³⁵⁷ Art. 68 des Abkommens sieht vor:

„(1) Vorbehaltlich der folgenden Absätze gilt für die algerischen Arbeitnehmer und die mit ihnen zusammenlebenden Familienangehörigen auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit eine Regelung, die keine auf der Staatsangehörigkeit beruhende Diskriminierung gegenüber den Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten, in denen sie beschäftigt sind, beinhaltet. Der Begriff der sozialen Sicherheit umfasst die Zweige der Sozialversicherung, die für Leistungen bei Krankheit und Mutterschaft, für Berufs- und Erwerbsunfähigkeitsrenten, Altersruhegeld, Hinterbliebenenrenten, Leistungen bei Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten, Sterbegeld, Arbeitslosenunterstützung und Familienbeihilfen zuständig sind.

Jedoch darf diese Bestimmung nicht dazu führen, dass die anderen Koordinierungsregeln, die die auf Artikel 42 des EG-Vertrages gestützte Gemeinschaftsregelung vorsieht, in anderer Weise angewandt werden als unter den Bedingungen des Artikels 70 dieses Abkommens.

...

(4) Die betreffenden Arbeitnehmer haben die Möglichkeit, Alters- und Hinterbliebenenrenten und Renten bei Arbeitsunfall, Berufskrankheit oder Erwerbsunfähigkeit, wenn diese durch einen Arbeitsunfall oder eine Berufskrankheit verursacht wurde, zu den nach den Rechtsvorschriften des Schuldnermitgliedstaates bzw. der Schuldnermitgliedstaaten geltenden Sätzen frei nach Algerien zu transferieren, mit Ausnahme beitragsunabhängiger Sonderleistungen. ...“

³⁵⁸ Europa-Mittelmeer-Abkommen zur Gründung einer Assoziation zwischen der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Demokratischen Volksrepublik Algerien andererseits, das im Namen der Europäischen Gemeinschaft mit dem Beschluss 2005/690/EG des Rates vom 18. Juli 2005 (ABl. 2005, L 265, S. 1, im Folgenden: Assoziationsabkommen EG-Algerien) genehmigt wurde.

³⁵⁹ Dieser Prozentsatz wird gemäß den Bestimmungen der Regeling woonlandbeginsel in de sociale zekerheid 2012 (Verordnung über das Wohnstaatsprinzip in der sozialen Sicherheit von 2012), die auf der Grundlage von Art. 17 Abs. 3 ANW in der durch die Wet woonlandbeginsel in de sociale zekerheid (Gesetz über das Wohnstaatsprinzip im Bereich der sozialen Sicherheit) geänderten Fassung erlassen wurde, festgesetzt. Für Algerien beträgt der Prozentsatz ab dem 1. Januar 2013 60 % des Höchstbetrags der Hinterbliebenenleistungen und ab dem 1. Januar 2016 40 % des Höchstbetrags.

Er stellt hierzu fest, dass diese Bestimmung klar, genau und unbedingt das Recht auf freien Transfer der von dieser Bestimmung vorgesehenen Renten nach Algerien begründet, und zwar zu den nach den Rechtsvorschriften des Schuldnermitgliedstaats geltenden Sätzen. Somit enthält die Bestimmung für die Mitgliedstaaten eine klare und präzise Ergebnispflicht, die darin besteht, dass den Betroffenen ein solcher freier Transfer ermöglicht werden muss, und die als solche bei ihrer Erfüllung oder in ihren Wirkungen nicht vom Erlass eines späteren Aktes abhängt.

Der Gerichtshof stellt zwar fest, dass das Recht auf freien Transfer nicht absolut gilt, da seine konkreten Wirkungen in jedem Einzelfall von den „zu den nach den Rechtsvorschriften des Schuldnermitgliedstaates bzw. der Schuldnermitgliedstaaten geltenden Sätzen“ abhängen, jedoch kann dies nicht dahin ausgelegt werden, dass es den Mitgliedstaaten gestattet ist, das Recht auf freien Transfer nach freiem Ermessen einzuschränken und es auszuhöhlen. Außerdem hängen die Durchführung oder die Wirkungen des in dieser Bestimmung vorgesehenen Rechts nicht vom Erlass eines anderen Aktes und insbesondere nicht vom Erlass der in Art. 70 Abs. 1 des Assoziationsabkommens EG-Algerien vorgesehenen Bestimmungen durch den Assoziationsrat ab, weshalb diese Bestimmung nicht so aufgefasst werden kann, als ob sie die unmittelbare Anwendung dieses Rechts von einer Bedingung abhängig machen würde. Daher entfaltet Art. 68 Abs. 4 des Assoziationsabkommens EG-Algerien unmittelbare Wirkung, so dass die Personen, auf die diese Bestimmung Anwendung findet, das Recht haben, sich vor den Gerichten der Mitgliedstaaten unmittelbar auf sie zu berufen, damit die mit ihr unvereinbaren nationalen Rechtsvorschriften unangewendet gelassen werden.

Der Gerichtshof antwortet sodann auf die Frage zum persönlichen Anwendungsbereich von Art. 68 Abs. 4 des Assoziationsabkommens EG-Algerien.

Unter Hinweis darauf, dass Art. 68 Abs. 4 ausdrücklich nur „[d]ie betreffenden Arbeitnehmer“ nennt, womit auf die in Abs. 1 dieses Artikels genannten „algerischen Arbeitnehmer“ Bezug genommen wird, stellt der Gerichtshof fest, dass die Hinterbliebenenrenten zu den Leistungen zählen, die frei nach Algerien transferiert werden können, und deren Leistungsempfänger per Definition nur die Hinterbliebenen dieser Arbeitnehmer sein können. Art. 68 Abs. 4 des Assoziationsabkommens EG-Algerien wäre daher seiner praktischen Wirksamkeit beraubt, wenn die Hinterbliebenen vom persönlichen Anwendungsbereich dieser Vorschrift ausgenommen wären. Außerdem widerspräche es der dem Grundsatz des freien Transfers von Leistungen nach Algerien zugrunde liegenden Logik, zu verlangen, dass der Leistungsempfänger im Schuldnermitgliedstaat, im vorliegenden Fall in den Niederlanden, wohnt. Insoweit kommt der Gerichtshof zu dem Ergebnis, dass Art. 68 Abs. 4 des Assoziationsabkommens EG-Algerien dahin auszulegen ist, dass er auf die Hinterbliebenen eines Arbeitnehmers Anwendung findet, die ihre Hinterbliebenenleistungen nach Algerien transferieren möchten, selbst aber keine Arbeitnehmer sind, und die in Algerien wohnen.

Was schließlich die Vereinbarkeit der Kürzung des Betrags einer Hinterbliebenenleistung aufgrund des Umstands, dass der Leistungsempfänger in Algerien wohnt, mit Art. 68 Abs. 4 des Assoziationsabkommens EG-Algerien betrifft, weist der Gerichtshof darauf hin, dass diese Bestimmung das Recht auf freien Transfer der in Rede stehenden Leistungen nach Algerien „zu den nach den Rechtsvorschriften des Schuldnermitgliedstaates bzw. der Schuldnermitgliedstaaten geltenden Sätzen“ vorsieht. Somit steht es im Ermessen des Schuldnermitgliedstaats, die Regeln für die Berechnung der in dieser Bestimmung genannten Leistungen aufzustellen, und daher kann dieser Mitgliedstaat Regeln wie die auf dem Wohnstaatsprinzip beruhende Regel vorsehen, um die Höhe der Leistungen anlässlich des Transfers anzupassen.

Der Gerichtshof weist jedoch darauf hin, dass solche Regeln das Recht auf freien Transfer von Leistungen nicht aushöhlen und es nicht seiner praktischen Wirksamkeit berauben dürfen, und prüft zu diesem Zweck die Kriterien, die die im Ausgangsverfahren in Rede stehende Hinterbliebenenleistung kennzeichnen. Der Gerichtshof stellt fest, dass die Höhe dieser Leistung in Abhängigkeit von den Lebenshaltungskosten in den Niederlanden festgesetzt wird und dass mit der Leistung daher sichergestellt werden soll, dass die Hinterbliebenen über ein Grundeinkommen

verfügen, das in Abhängigkeit von den Lebenshaltungskosten in diesem Mitgliedstaat berechnet wird. Daher vermag der Umstand, dass die Höhe der transferierten Leistung angepasst wird, um den Lebenshaltungskosten in Algerien Rechnung zu tragen, nach Ansicht des Gerichtshofs das Recht auf freien Transfer nicht auszuhöhlen, sofern die Bestimmung der für diese Anpassung verwendeten Sätze anhand objektiver Kriterien erfolgt, was zu prüfen Sache des vorlegenden Gerichts ist.

b. Abkommen über Handel und Zusammenarbeit zwischen der Union und Euratom und dem Vereinigten Königreich

Urteil vom 29. Juli 2024 (Große Kammer), Alchaster (C-202/24, [EU:C:2024:649](#))

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Abkommen über Handel und Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft einerseits und dem Vereinigten Königreich Großbritannien und Nordirland andererseits – Übergabe einer Person an das Vereinigte Königreich zur Strafverfolgung – Zuständigkeit der vollstreckenden Justizbehörde – Gefahr der Verletzung eines Grundrechts – Art. 49 Abs. 1 und Art. 52 Abs. 3 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union – Grundsatz der Gesetzmäßigkeit im Zusammenhang mit Straftaten und Strafen – Für den Betroffenen nachteilige Änderung der für die vorzeitige Haftentlassung unter Auflagen geltenden Regelung“

Der mit einem Vorabentscheidungsersuchen des Supreme Court (Oberstes Gericht, Irland) befasste Gerichtshof (Große Kammer) erläutert, welche Pflichten die vollstreckende Justizbehörde hat, wenn eine Person, gegen die auf der Grundlage des mit dem Vereinigten Königreich Großbritannien und Nordirland geschlossenen Abkommens über Handel und Zusammenarbeit (im Folgenden: AHZ)³⁶⁰ ein Haftbefehl ergangen ist, geltend macht, dass bei einer Übergabe an das Vereinigte Königreich die Gefahr einer Grundrechtsverletzung bestehe.

Der Bezirksrichter der Magistrates' Courts of Northern Ireland (erstinstanzliches Gericht für Strafsachen, Nordirland, Vereinigtes Königreich) erließ vier Haftbefehle gegen MA wegen terroristischer Straftaten, die im Juli 2020 begangen worden sein sollen und von denen einige mit lebenslanger Freiheitsstrafe bedroht sind.

Im Herbst 2022 ordnete der High Court (Hohes Gericht, Irland) an, MA an das Vereinigte Königreich zu übergeben. MA legte dagegen Rechtsbeschwerde beim vorlegenden Gericht ein. Er macht geltend, dass seine Übergabe an das Vereinigte Königreich mit dem insbesondere in Art. 7 EMRK³⁶¹ verankerten Grundsatz der Gesetzmäßigkeit im Zusammenhang mit Straftaten und Strafen unvereinbar sei.

Nach den Erläuterungen des vorlegenden Gerichts würde sich, wenn MA an das Vereinigte Königreich übergeben und verurteilt würde, eine etwaige vorzeitige Haftentlassung unter Auflagen nach Rechtsvorschriften des Vereinigten Königreichs richten, die nach der mutmaßlichen Begehung der fraglichen Straftaten erlassen worden seien. Bei einer Person, die wegen der Straftaten, der MA verdächtigt werde, verurteilt worden sei, bedürfe die Haftentlassung unter Auflagen nunmehr der Genehmigung durch eine spezielle Behörde und sei erst möglich, nachdem die betreffende Person zwei Drittel ihrer Strafe verbüßt habe. Dies sei unter der alten Regelung anders gewesen, weil diese

³⁶⁰ Abkommen über Handel und Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft einerseits und dem Vereinigten Königreich Großbritannien und Nordirland andererseits (ABl. 2021, L 149, S. 10).

³⁶¹ Am 4. November 1950 in Rom unterzeichnete Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (im Folgenden: EMRK).

eine automatische Entlassung unter Auflagen schon nach Verbüßung der Hälfte der Strafe vorgesehen habe.

In diesem Zusammenhang hat das vorlegende Gericht das Vorbringen von MA, wonach die Gefahr eines Verstoßes gegen Art. 7 EMRK bestehe, unter Hinweis insbesondere darauf zurückgewiesen, dass im Justizsystem des Vereinigten Königreichs Garantien in Bezug auf die Anwendung der EMRK bestünden, dass MA keine systemischen Mängel dargetan habe, die vermuten ließen, dass es im Fall seiner Übergabe zu einem wahrscheinlichen und eklatanten Verstoß gegen die durch die EMRK garantierten Rechte käme, und dass ihm die Möglichkeit offenstehe, den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte anzurufen.

Das vorlegende Gericht hält jedoch für klärungsbedürftig, ob dies entsprechend auch für die Gefahr eines Verstoßes gegen Art. 49 Abs. 1 der Charta³⁶² angenommen werden könne, wonach u. a. keine schwerere Strafe als die zur Zeit der Begehung angedrohte Strafe verhängt werden dürfe. Außerdem sei fraglich, ob der Vollstreckungsstaat für die Entscheidung über das Vorbringen einer Unvereinbarkeit von Art. 49 Abs. 1 der Charta mit Bestimmungen über Strafen, die im Ausstellungsstaat verhängt werden könnten, zuständig sei, und zwar unter Berücksichtigung dessen, dass der Ausstellungsstaat nicht zur Einhaltung der Charta verpflichtet sei und der Gerichtshof hohe Anforderungen an die Berücksichtigung der Gefahr eines Verstoßes gegen Grundrechte im Ausstellungsmitgliedstaat gestellt habe.

Würdigung durch den Gerichtshof

Als Erstes stellt der Gerichtshof, nachdem er die Anwendbarkeit des Rahmenbeschlusses 2002/584³⁶³ auf die Vollstreckung der im Ausgangsverfahren fraglichen Haftbefehle verneint hat, fest, dass sich aus dem Aufbau von Teil 3 Titel VII des AHZ, der die Zusammenarbeit in Strafsachen betrifft, und insbesondere aus dem Zweck der Art. 600 bis 604 AHZ³⁶⁴ ergibt, dass ein Mitgliedstaat die Vollstreckung eines Haftbefehls, der vom Vereinigten Königreich ausgestellt wurde, nur aus Gründen ablehnen kann, die sich aus dem AHZ ergeben.

In diesem Kontext unterliegen die Mitgliedstaaten, worauf in Art. 524 Abs. 2 AHZ hingewiesen wird, der Verpflichtung zur Einhaltung der Charta, weil die Entscheidung über eine Übergabe eine Durchführung des Rechts der Union im Sinne von Art. 51 Abs. 1 der Charta darstellt. Die vollstreckenden Justizbehörden der Mitgliedstaaten müssen daher dafür Sorge tragen, dass die Grundrechte, die u. a. Art. 49 Abs. 1 der Charta einer Person gewährt, gegen die sich ein auf der Grundlage des AHZ erlassener Haftbefehl richtet, gewahrt werden; dabei ist es unerheblich, dass die Charta für das Vereinigte Königreich nicht gilt.

Als Zweites weist der Gerichtshof darauf hin, dass das Erfordernis einer Prüfung in zwei Schritten, das sich aus der Rechtsprechung zum Rahmenbeschluss 2002/584³⁶⁵ ergibt, nicht auf das AHZ übertragen

³⁶² Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden: Charta)

³⁶³ Rahmenbeschluss 2002/584/JI des Rates vom 13. Juni 2002 über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten (ABl. 2002, L 190, S. 1).

³⁶⁴ In diesen Artikeln ist u. a. geregelt, in welchen Fällen die Vollstreckung eines auf Grundlage des AHZ erlassenen Haftbefehls abgelehnt wird und welche Garantien der Ausstellungsstaat in bestimmten Fällen zu gewähren hat.

³⁶⁵ Bei der Vollstreckung eines europäischen Haftbefehls muss die vollstreckende Justizbehörde in einem ersten Schritt ermitteln, ob es Angaben gibt, die nahelegen, dass im Ausstellungsmitgliedstaat aufgrund systemischer oder allgemeiner Mängel oder aufgrund von Mängeln, die speziell eine objektiv identifizierbare Personengruppe betreffen, eine echte Gefahr der Verletzung eines einschlägigen Grundrechts besteht. In einem zweiten Schritt muss sie konkret und genau untersuchen, inwieweit sich die Mängel, die im ersten Schritt der Prüfung festgestellt wurden, auf die Person auswirken können, gegen die ein Europäischer Haftbefehl ergangen ist, und ob es in Anbetracht ihrer persönlichen Situation ernsthafte und durch Tatsachen bestätigte Gründe für die Annahme gibt, dass diese Person im Fall ihrer Übergabe an den Ausstellungsmitgliedstaat einer echten Gefahr der Verletzung eines einschlägigen Grundrechts ausgesetzt wäre.

werden kann. Das durch diesen Rahmenbeschluss eingeführte vereinfachte und wirksame System beruht nämlich auf dem Grundsatz des gegenseitigen Vertrauens, das in besonderer Weise die Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten kennzeichnet und aus dem sich die Unterstellung ergibt, dass der Ausstellungsmitgliedstaat die Grundrechte beachtet. Zwar ist nicht auszuschließen, dass eine internationale Übereinkunft ein hohes Maß an Vertrauen zwischen den Mitgliedstaaten und bestimmten Drittstaaten wie z. B. bestimmten Mitgliedstaaten des Europäischen Wirtschaftsraums schaffen kann. Diese Erwägung lässt sich jedoch nicht auf alle Drittstaaten und insbesondere nicht auf das Vereinigte Königreich übertragen.

Zunächst schafft das AHZ keine privilegierten Beziehungen zwischen der Union und dem Vereinigten Königreich, die dieses hohe Maß an Vertrauen rechtfertigen könnten. Vor allem ist das Vereinigte Königreich nicht Teil des europäischen Raums ohne Binnengrenzen, dessen Aufbau u. a. durch den Grundsatz des gegenseitigen Vertrauens ermöglicht wird. Sodann ergibt sich zwar aus dem AHZ, dass die Zusammenarbeit zwischen dem Vereinigten Königreich und den Mitgliedstaaten auf der langjährigen Achtung des Schutzes der Grundrechte und -freiheiten des Einzelnen beruht³⁶⁶, doch wird diese Zusammenarbeit nicht so dargestellt, als beruhe sie auf dem Erhalt des gegenseitigen Vertrauens zwischen den betreffenden Staaten, das vor dem Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Union am 31. Januar 2020 bestand. Schließlich bestehen erhebliche Unterschiede zwischen den Bestimmungen des AHZ über den Übergabemechanismus und den entsprechenden Bestimmungen des Rahmenbeschlusses 2002/584.

Als Drittes erläutert der Gerichtshof vor diesem Hintergrund, welche Prüfung eine vollstreckende Justizbehörde durchführen muss, wenn die betroffene Person geltend macht, dass bei einer Übergabe an das Vereinigte Königreich die Gefahr eines Verstoßes gegen Art. 49 Abs. 1 der Charta bestehe. Die Pflicht zur Achtung der Grundrechte erfordert, dass die vollstreckende Justizbehörde nach einer angemessenen Prüfung konkret bestimmt, ob stichhaltige Gründe für die Annahme bestehen, dass diese Person einer echten Gefahr eines solchen Verstoßes ausgesetzt ist. Zu diesem Zweck muss die vollstreckende Justizbehörde alle relevanten Faktoren prüfen, um beurteilen zu können, in welcher Situation sich die gesuchte Person bei einer Übergabe an das Vereinigte Königreich voraussichtlich befinden wird. Dies setzt im Gegensatz zu der zweistufigen Prüfung voraus, dass zugleich sowohl die in diesem Land allgemein geltenden Rechtsvorschriften und Praktiken als auch die Besonderheiten der individuellen Situation der gesuchten Person berücksichtigt werden. Die vollstreckende Justizbehörde darf es nur dann ablehnen, einem auf der Grundlage des AHZ ausgestellten Haftbefehl Folge zu leisten, wenn sie sich im Hinblick auf die individuelle Situation der gesuchten Person auf objektive, zuverlässige, genaue und gebührend aktualisierte Angaben stützen kann, nach denen stichhaltige Gründe für die Annahme vorliegen, dass eine echte Gefahr eines Verstoßes gegen Art. 49 Abs. 1 der Charta besteht.

Ferner muss die vollstreckende Justizbehörde, bevor sie die Vollstreckung eines Haftbefehls verweigern kann, gemäß ihrer in Art. 3 Abs. 1 AHZ geregelten Verpflichtung zur gegenseitigen Unterstützung nach Treu und Glauben zuvor von der ausstellenden Justizbehörde Informationen zu den Rechtsvorschriften des Ausstellungsstaats sowie der Art und Weise, in der diese auf die individuelle Situation der gesuchten Person Anwendung finden können, anfordern und gegebenenfalls um zusätzliche Garantien ersuchen, um die Gefahr eines Verstoßes gegen Art. 49 Abs. 1 der Charta zu verneinen.

Schließlich führt der Gerichtshof zur Tragweite von Art. 49 Abs. 1 der Charta aus, dass eine sich auf die Vollstreckung einer Strafe beziehende Maßnahme nur dann mit dieser Bestimmung unvereinbar ist, wenn sie rückwirkend den Umfang der Strafe ändert, die zum Zeitpunkt der Begehung der in Rede stehenden Straftat verwirkt wurde, und somit eine schwerere Strafe verhängt wird, als sie zunächst verwirkt wurde. Das ist nicht der Fall, wenn diese Maßnahme lediglich die zeitliche Schwelle für die Zulässigkeit einer vorzeitigen Haftentlassung unter Auflagen anhebt. Die Situation mag sich jedoch

³⁶⁶ Art. 524 Abs. 1 AHZ.

insbesondere dann anders darstellen, wenn diese Maßnahme die Möglichkeit einer vorzeitigen Haftentlassung unter Auflagen im Wesentlichen aufhebt oder wenn sie Teil einer Reihe von Maßnahmen ist, die dazu führen, dass die ursprünglich verwirkte Strafe ihrer Art nach schwerer wird.

c. Internationale Übereinkünfte zwischen der Union und dem Königreich Marokko

Urteil vom 4. Oktober 2024 (Große Kammer), Confédération paysanne (Melonen und Tomaten aus der Westsahara) (C-399/22, [EU:C:2024:839](#))

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Gemeinsame Handelspolitik – Internationale Übereinkünfte – Europa-Mittelmeer-Abkommen zur Gründung einer Assoziation zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten einerseits und dem Königreich Marokko andererseits – Änderung der Protokolle Nr. 1 und Nr. 4 des Europa-Mittelmeer-Abkommens – Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 – Art. 9 – Art. 26 Abs. 2 – Durchführungsverordnung (EU) Nr. 543/2011 – Art. 3 Abs. 1 und 2 – Art. 5 Abs. 1 und 2 – Art. 8 – Art. 15 Abs. 1 und 4 – Anhang I – Anhang IV – Verordnung (EU) Nr. 1308/2013 – Art. 76 – Information der Verbraucher über Lebensmittel – Verpflichtende Angabe des Ursprungslands oder des Herkunftsorts eines Lebensmittels – In der Westsahara geerntetes Obst und Gemüse – An einen Mitgliedstaat gerichteter Antrag, einseitig ein Verbot der Einfuhr dieser Erzeugnisse in sein Hoheitsgebiet zu erlassen – Verpflichtende Angabe der Westsahara als Herkunftsort der in diesem Gebiet geernteten Tomaten und Melonen“

Die mit einem Vorabentscheidungsersuchen des Conseil d'État (Staatsrat, Frankreich) befasste Große Kammer des Gerichtshofs erkennt für Recht, dass Art. 207 AEUV, die Verordnung 2015/478³⁶⁷ und die Verordnung Nr. 1308/2013³⁶⁸ es einem Mitgliedstaat nicht gestatten, einseitig ein Einfuhrverbot für landwirtschaftliche Erzeugnisse zu erlassen, deren Kennzeichnung durchgängig nicht mit den Rechtsvorschriften der Europäischen Union über die Angabe des Ursprungslands oder -gebiets im Einklang steht. Ferner hebt sie hervor, dass Art. 76 der Verordnung Nr. 1308/2013 in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 der Durchführungsverordnung Nr. 543/2011³⁶⁹ dahin auszulegen ist, dass auf den Stufen der Einfuhr und des Verkaufs an den Verbraucher auf dem Etikett der im Gebiet der Westsahara geernteten Charentais-Melonen und Kirschtomaten allein die Westsahara als ihr Ursprungsland anzugeben ist.

Das Ersuchen erging im Rahmen eines Rechtsstreits zwischen der Confédération paysanne, einem französischen Landwirtschaftsverband, und dem Ministre de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire (Minister für Landwirtschaft und Nahrungsmittelsouveränität, Frankreich) sowie dem Ministre de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique (Minister für Wirtschaft, Finanzen sowie industrielle und digitale Souveränität, Frankreich) wegen der Rechtmäßigkeit einer impliziten Ablehnung des Antrags der Confédération paysanne auf Erlass eines Einfuhrverbots für Kirschtomaten und Charentais-Melonen, die im Gebiet der Westsahara geerntet wurden (im Folgenden: im Ausgangsverfahren in Rede stehende Erzeugnisse), durch diese Minister.

³⁶⁷ Verordnung (EU) 2015/478 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2015 über eine gemeinsame Einfuhrregelung (ABl. 2015, L 83, S. 16, im Folgenden: Grundverordnung über Schutzmaßnahmen).

³⁶⁸ Verordnung (EU) Nr. 1308/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über eine gemeinsame Marktorganisation für landwirtschaftliche Erzeugnisse und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 922/72, (EWG) Nr. 234/79, (EG) Nr. 1037/2001 und (EG) Nr. 1234/2007 des Rates (ABl. 2013, L 347, S. 671).

³⁶⁹ Durchführungsverordnung (EU) Nr. 543/2011 der Kommission vom 7. Juni 2011 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 1234/2007 des Rates für die Sektoren Obst und Gemüse und Verarbeitungserzeugnisse aus Obst und Gemüse (ABl. 2011, L 157, S. 1) in der durch die Durchführungsverordnung (EU) Nr. 594/2013 der Kommission vom 21. Juni 2013 (ABl. 2013, L 170, S. 43) geänderten Fassung.

Die Confédération paysanne erhob am 2. Oktober 2020 beim Conseil d'État (Staatsrat), dem vorlegenden Gericht, Klage auf Nichtigerklärung der impliziten Ablehnung ihres Antrags durch die Minister und darauf, den Ministern aufzugeben, das Einfuhrverbot zu erlassen. Sie macht geltend, das Gebiet der Westsahara gehöre nicht zum Hoheitsgebiet des Königreichs Marokko, so dass die Kennzeichnung der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Erzeugnisse als aus Marokko stammend gegen die Bestimmungen des Unionsrechts in Bezug auf die Information der Verbraucher über den Ursprung des zum Verkauf angebotenen Obsts und Gemüses verstoße.

Das vorlegende Gericht möchte insbesondere wissen, ob die einschlägige unionsrechtliche Regelung es einem Mitgliedstaat gestattet, eine nationale Maßnahme zu erlassen, mit der die Einfuhr von Erzeugnissen aus einem Drittland verboten wird, auf deren Etikett das Land oder das Gebiet, aus dem sie stammen, nicht korrekt angegeben wird, und ob diese Regelung es sowohl bei der Einfuhr der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Erzeugnisse als auch bei ihrem Verkauf an den Verbraucher erlaubt, auf dem Etikett dieser Erzeugnisse das Königreich Marokko als Ursprungsland anzugeben, oder ob nur das Gebiet der Westsahara anzugeben ist.

Würdigung durch den Gerichtshof

Erstens weist der Gerichtshof in Bezug auf die Frage, ob Art. 207 AEUV, die Grundverordnung über Schutzmaßnahmen und die Verordnung Nr. 1308/2013 dahin auszulegen sind, dass sie es einem Mitgliedstaat gestatten, einseitig ein Einfuhrverbot für landwirtschaftliche Erzeugnisse zu erlassen, deren Kennzeichnung durchgängig nicht mit den Rechtsvorschriften der Union über die Angabe des Ursprungslands oder -gebiets im Einklang steht, zunächst darauf hin, dass nach Art. 3 Abs. 1 Buchst. e AEUV die Union im Bereich der gemeinsamen Handelspolitik, die gemäß Art. 207 Abs. 1 AEUV nach einheitlichen Grundsätzen im Rahmen der Grundsätze und Ziele des auswärtigen Handelns der Union gestaltet wird, ausschließlich zuständig ist.

Sodann fügt er hinzu, dass nur die Union gesetzgeberisch tätig werden und verbindliche Rechtsakte erlassen kann, wenn ihr die Verträge für einen bestimmten Bereich eine ausschließliche Zuständigkeit übertragen³⁷⁰. Die Mitgliedstaaten dürfen in einem solchen Bereich nur dann gesetzgeberisch tätig werden und verbindliche Rechtsakte erlassen, wenn sie von der Union hierzu ermächtigt werden oder um Rechtsakte der Union durchzuführen. Ohne eine solche Ermächtigung dürfen die Mitgliedstaaten daher nicht einseitig ein Verbot der Einfuhr aus einem Drittgebiet oder Drittland für eine Kategorie von Erzeugnissen erlassen, deren Einfuhr im Übrigen durch ein von der Union geschlossenes Handelsabkommen zugelassen und geregelt wird.

Zwar heißt es in Art. 24 Abs. 2 Buchst. a der Grundverordnung über Schutzmaßnahmen, dass diese Verordnung dem Erlass oder der Anwendung einzelstaatlicher Verbote, mengenmäßiger Beschränkungen oder Überwachungsmaßnahmen, die aus bestimmten Gründen gerechtfertigt sind, nicht entgegensteht. Diese Vorschrift lässt jedoch andere einschlägige Bestimmungen des Unionsrechts unberührt. So ist nach Art. 194 der Verordnung Nr. 1308/2013 im Bereich der Einfuhr landwirtschaftlicher Erzeugnisse der Europäischen Kommission die Befugnis vorbehalten, Schutzmaßnahmen gegen Einfuhren von Erzeugnissen, die in den Anwendungsbereich der Verordnung Nr. 1308/2013 fallen, in die Union zu erlassen. Art. 24 Abs. 2 Buchst. a der Grundverordnung über Schutzmaßnahmen kann folglich nicht so verstanden werden, dass er die Mitgliedstaaten ermächtigt, einseitig Maßnahmen zum Schutz vor der Einfuhr landwirtschaftlicher Erzeugnisse zu erlassen.

Der Gerichtshof hebt insoweit hervor, dass es bei einer generellen Missachtung der unionsrechtlichen Bestimmungen über die Information der Verbraucher über den Ursprung des von den Exporteuren zum Verkauf angebotenen Obsts und Gemüses nicht Sache eines Mitgliedstaats, sondern der

³⁷⁰ Art. 2 Abs. 1 AEUV.

Kommission wäre, gegebenenfalls in dem Rahmen tätig zu werden, der durch die im Assoziierungsabkommen vorgesehenen Mechanismen der Zusammenarbeit festgelegt ist.

Zweitens prüft der Gerichtshof, ob Art. 76 der Verordnung Nr. 1308/2013 in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 der Durchführungsverordnung Nr. 543/2011 dahin auszulegen ist, dass auf den Stufen der Einfuhr und des Verkaufs an den Verbraucher auf dem Etikett der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Erzeugnisse die Westsahara als ihr Ursprungsland anzugeben ist und nicht das Königreich Marokko genannt werden darf.

Der Gerichtshof führt hierzu aus, dass es im achten Erwägungsgrund der Durchführungsverordnung Nr. 543/2011, in dessen Licht die in ihrem Art. 3 Abs. 1 aufgestellten Anforderungen zu verstehen sind, im Wesentlichen heißt, dass die von den Vermarktungsnormen vorgegebenen Angaben auf der Verpackung und/oder dem Etikett der betreffenden Erzeugnisse deutlich sichtbar sein sollten, um u. a. zu vermeiden, dass der Verbraucher irregeführt wird. Daher darf die für Erzeugnisse wie die im Ausgangsverfahren in Rede stehenden vorgeschriebene Angabe des Ursprungslands nicht irreführend sein.

In Anbetracht von Art. 60 der Verordnung Nr. 952/2013³⁷¹ gilt die Pflicht zur Angabe des Ursprungslands der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Erzeugnisse, die sich zum einen aus den allgemeinen Vermarktungsnormen in Anhang I Teil A der Durchführungsverordnung Nr. 543/2011 und den speziellen Vermarktungsnormen in Teil 10 ihres Anhangs I Teil B ergibt und zum anderen aus Art. 76 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1308/2013, nicht nur für Erzeugnisse aus „Ländern“, sondern auch für Erzeugnisse mit Ursprung in „Gebieten“, zu denen geografische Gebiete gehören können, auf die sich zwar die Hoheitsgewalt oder die internationale Verantwortung eines Staates erstreckt, die aber einen eigenen völkerrechtlichen Status haben, der sich von dem dieses Staates unterscheidet.

Die im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Erzeugnisse wurden im Gebiet der Westsahara geerntet, das ein vom Hoheitsgebiet des Königreichs Marokko gesondertes Gebiet darstellt³⁷². Überdies sieht Anhang I der Durchführungsverordnung 2020/1470³⁷³ unterschiedliche Codes und Bezeichnungen für die Westsahara und das Königreich Marokko vor.

Unter diesen Umständen kommt der Gerichtshof zu dem Ergebnis, dass das Gebiet der Westsahara als ein Zollgebiet im Sinne von Art. 60 der Verordnung Nr. 952/2013 und infolgedessen im Sinne der Verordnung Nr. 1308/2013 und der Durchführungsverordnung Nr. 543/2011 anzusehen ist. Daher darf auf den im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Erzeugnissen als Ursprungsland nur die Westsahara als solche angegeben werden, da sie in diesem Gebiet geerntet wurden. Jede andere Angabe wäre irreführend, denn sie könnte die Verbraucher in Bezug auf den tatsächlichen Ursprung der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Erzeugnisse irreführen, da sie den Eindruck erwecken könnte, dass die Erzeugnisse aus einem anderen Ort als dem Gebiet stammen, in dem sie geerntet wurden.

³⁷¹ Verordnung (EU) Nr. 952/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Oktober 2013 zur Festlegung des Zollkodex der Union (ABl. 2013, L 269, S. 1).

³⁷² Vgl. Urteile vom 21. Dezember 2016, *Rat/Front Polisario* (C-104/16 P, [EU:C:2016:973](#), Rn. 92), und vom 27. Februar 2018, *Western Sahara Campaign UK* (C-266/16, [EU:C:2018:118](#), Rn. 62).

³⁷³ Durchführungsverordnung (EU) 2020/1470 der Kommission vom 12. Oktober 2020 über das Verzeichnis der Länder und Gebiete für die europäischen Statistiken über den internationalen Warenverkehr und die geografische Aufgliederung für sonstige Unternehmensstatistiken (ABl. 2020, L 334, S. 2).

**Urteil vom 4. Oktober 2024 (Große Kammer), Kommission und Rat/Front
Polisario (C-778/21 P und C-798/21 P, [EU:C:2024:833](#))**

„Rechtsmittel – Auswärtiges Handeln – Internationale Übereinkünfte – Partnerschaftliches Abkommen zwischen der Europäischen Union und dem Königreich Marokko über nachhaltige Fischerei – Beschluss über den Abschluss dieses Abkommens und des dazugehörigen Durchführungsprotokolls – Geltend gemachte Verstöße gegen das Völkerrecht wegen der Anwendbarkeit des Abkommens auf die an die Westsahara angrenzenden Gewässer – Nichtigkeitsklage – Zulässigkeit – Parteifähigkeit – Klagebefugnis – Voraussetzung, wonach ein Kläger in bestimmten Fällen von der streitigen Maßnahme unmittelbar und individuell betroffen sein muss – Grundsatz der relativen Wirkung von Verträgen – Grundsatz der Selbstbestimmung – Hoheitsgebiete ohne Selbstregierung – Art. 73 der Charta der Vereinten Nationen – Ermessen des Rates der Europäischen Union – Völkergewohnheitsrecht – Allgemeine Grundsätze des Unionsrechts – Zustimmung des Volkes eines Hoheitsgebiets ohne Selbstregierung, das Inhaber des Rechts auf Selbstbestimmung ist, als eines an einer internationalen Übereinkunft nicht beteiligten Dritten“

**Urteil vom 4. Oktober 2024 (Große Kammer), Kommission und Rat/Front
Polisario (C-779/21 P und C-799/21 P, [EU:C:2024:835](#))**

„Rechtsmittel – Auswärtiges Handeln – Internationale Übereinkünfte – Europa-Mittelmeer-Abkommen zur Gründung einer Assoziation zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten einerseits und dem Königreich Marokko andererseits – Abkommen zur Änderung der Protokolle Nr. 1 und Nr. 4 dieses Abkommens – Abschlussakt – Geltend gemachte Verstöße gegen das Völkerrecht wegen der Anwendbarkeit des zweiten Abkommens auf das Gebiet der Westsahara – Nichtigkeitsklage – Zulässigkeit – Parteifähigkeit – Klagebefugnis – Voraussetzung, wonach ein Kläger in bestimmten Fällen von der streitigen Maßnahme unmittelbar und individuell betroffen sein muss – Grundsatz der relativen Wirkung von Verträgen – Grundsatz der Selbstbestimmung – Hoheitsgebiete ohne Selbstregierung – Art. 73 der Charta der Vereinten Nationen – Ermessen des Rates der Europäischen Union – Völkergewohnheitsrecht – Allgemeine Grundsätze des Unionsrechts – Zustimmung des Volkes eines Hoheitsgebiets ohne Selbstregierung, das Inhaber des Rechts auf Selbstbestimmung ist, als eines an einer internationalen Übereinkunft nicht beteiligten Dritten“

Die Große Kammer des Gerichtshofs weist durch zwei Urteile in den verbundenen Rechtssachen C-778/21 P und C-798/21 P sowie den verbundenen Rechtssachen C-779/21 P und C-799/21 P die Rechtsmittel der Europäischen Kommission und des Rates der Europäischen Union gegen zwei Urteile des Gerichts zurück, mit denen die Beschlüsse des Rates über die Genehmigung des Abschlusses von Abkommen zwischen der Europäischen Union und dem Königreich Marokko im Anschluss an Nichtigkeitsklagen des Front populaire pour la libération de la Saguia el-Hamra et du Rio de Oro (Front Polisario) gegen diese Beschlüsse für nichtig erklärt wurden.

Mit dem Beschluss 2019/217³⁷⁴ hatte der Rat den Abschluss eines Abkommens zwischen der Union und dem Königreich Marokko zur Änderung bestimmter Protokolle des Europa-Mittelmeer-Abkommens zur Gründung einer Assoziation zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten einerseits und dem Königreich Marokko andererseits³⁷⁵ genehmigt. Ferner hatte der

³⁷⁴ Beschluss (EU) 2019/217 des Rates vom 28. Januar 2019 über den Abschluss eines Abkommens in Form eines Briefwechsels zwischen der Europäischen Union einerseits und dem Königreich Marokko andererseits zur Änderung der Protokolle Nr. 1 und Nr. 4 des Europa-Mittelmeer-Abkommens zur Gründung einer Assoziation zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten einerseits und dem Königreich Marokko andererseits (ABl. 2019, L 34, S. 1).

³⁷⁵ Europa-Mittelmeer-Abkommen zur Gründung einer Assoziation zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten einerseits und dem Königreich Marokko andererseits, unterzeichnet in Brüssel am 26. Februar 1996 (ABl. 2000, L 70, S. 2).

Rat mit dem Beschluss 2019/441³⁷⁶ den Abschluss eines partnerschaftlichen Fischereiabkommens zwischen der Europäischen Union und dem Königreich Marokko, des dazugehörigen Durchführungsprotokolls und des Briefwechsels zu dem Abkommen genehmigt und mit der Verordnung 2019/440³⁷⁷ die Aufteilung der Fangmöglichkeiten im Rahmen dieses Abkommens und des dazugehörigen Durchführungsprotokolls. Diese beiden Beschlüsse ergingen im Anschluss an das Urteil vom 21. Dezember 2016, Rat/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973), in dem der Gerichtshof u. a. ausgeführt hatte, dass sich das Europa-Mittelmeer-Assoziierungsabkommen nur auf das Hoheitsgebiet des Königreichs Marokko erstreckt und nicht auf das Hoheitsgebiet ohne Selbstregierung der Westsahara, sowie das Urteil vom 27. Februar 2018, Western Sahara Campaign UK (C-266/16, EU:C:2018:118), in dem der Gerichtshof zu Abkommen mit dem Königreich Marokko im Bereich der Fischerei in weitem Umfang analoge Erwägungen in Bezug auf die an die Westsahara angrenzenden Gewässer angestellt hatte.

Mit dem durch den Beschluss 2019/217 genehmigten Abkommen wurden die Protokolle des Europa-Mittelmeer-Assoziierungsabkommens über die Regelung der Einfuhr von landwirtschaftlichen Erzeugnissen, Fisch und Fischereierzeugnissen mit Ursprung in Marokko in die Europäische Union und über die Bestimmung des Begriffs „Erzeugnisse mit Ursprung in“ oder „Ursprungserzeugnisse“ in der Weise geändert, dass die Zollpräferenzen für die in die Union ausgeführten Erzeugnisse mit Ursprung in Marokko auf Erzeugnisse mit Ursprung in der Westsahara, deren Ausfuhr der Kontrolle der marokkanischen Zollbehörden unterliegt, ausgedehnt wurden. Das Fischereiabkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und Marokko³⁷⁸ wurde in der Weise geändert, dass die an das Gebiet der Westsahara angrenzenden Gewässer in seinen Geltungsbereich einbezogen wurden.

Im Jahr 2019 hatte der Front Polisario gegen diese Rechtsakte in drei Rechtssachen Front Polisario/Rat (T-279/19, T-344/19 und T-356/19) Klagen auf Nichtigkeitserklärung der streitigen Beschlüsse und der streitigen Verordnung erhoben.

In der Rechtssache, in der das Urteil Front Polisario/Rat (T-279/19)³⁷⁹ ergangen ist, und in den verbundenen Rechtssachen, in denen das Urteil Front Polisario/Rat (T-344/19 und T-356/19)³⁸⁰ ergangen ist, hat das Gericht die streitigen Beschlüsse und die streitige Verordnung mit der Begründung für nichtig erklärt, dass das Erfordernis der Zustimmung des Volkes der Westsahara nicht beachtet worden sei. Der Rat habe nämlich nicht alle relevanten Gesichtspunkte betreffend die Situation der Westsahara hinreichend berücksichtigt und sei zu Unrecht der Auffassung gewesen, dass er über einen Wertungsspielraum für die Entscheidung verfüge, ob dem Erfordernis nachzukommen sei, dass das Volk dieses Gebiets als an den streitigen Abkommen nicht beteiligter Dritter nach dem Grundsatz der relativen Wirkung von Verträgen in Verbindung mit dem Grundsatz der Selbstbestimmung seine Zustimmung zu ihrer Geltung für dieses Gebiet habe zum Ausdruck bringen müssen.

Der Rat und die Kommission haben gegen diese Urteile beim Gerichtshof Rechtsmittel eingelegt.

³⁷⁶ Beschluss (EU) 2019/441 des Rates vom 4. März 2019 über den Abschluss des partnerschaftlichen Abkommens über nachhaltige Fischerei zwischen der Europäischen Union und dem Königreich Marokko, des dazugehörigen Durchführungsprotokolls und des Briefwechsels zu dem Abkommen (ABl. 2019, L 77, S. 4).

³⁷⁷ Verordnung (EU) 2019/440 des Rates vom 29. November 2018 über die Aufteilung der Fangmöglichkeiten im Rahmen des partnerschaftlichen Abkommens über nachhaltige Fischerei zwischen der Europäischen Union und dem Königreich Marokko und des dazugehörigen Durchführungsprotokolls (ABl. 2019, L 77, S. 1, im Folgenden: streitige Verordnung).

³⁷⁸ Partnerschaftliches Fischereiabkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und dem Königreich Marokko (ABl. 2006, L 141, S. 4).

³⁷⁹ Urteil vom 29. September 2021, Front Polisario/Rat (T-279/19, [EU:T:2021:639](#)).

³⁸⁰ Urteil vom 29. September 2021, Front Polisario/Rat (T-344/19 und T-356/19, [EU:T:2021:640](#)).

Würdigung durch den Gerichtshof

1. Zur Zulässigkeit der vom Front Polisario beim Gericht erhobenen Nichtigkeitsklagen

a) Zur Parteifähigkeit des Front Polisario

Der Gerichtshof weist zunächst darauf hin, dass jede natürliche oder juristische Person unter bestimmten Voraussetzungen gegen die an sie gerichteten oder sie unmittelbar und individuell betreffenden Handlungen sowie gegen Rechtsakte mit Verordnungsscharakter, die sie unmittelbar betreffen und keine Durchführungsmaßnahmen nach sich ziehen, Klage erheben kann. Der Gerichtshof hat jedoch Entitäten bereits die Parteifähigkeit vor den Unionsgerichten unabhängig davon zuerkannt, ob sie nach nationalem Recht als juristische Person gegründet wurden.

Der Front Polisario ist eine selbsternannte Befreiungsbewegung, die entstanden ist, um für die Unabhängigkeit des Hoheitsgebiets ohne Selbstregierung der Westsahara vom Königreich Marokko und die Gründung eines souveränen sahrauischen Staates zu kämpfen. Da diese Bewegung gerade bemüht ist, gestützt auf das Selbstbestimmungsrecht des Volkes der Westsahara eine staatliche Rechtsordnung für dieses Gebiet zu schaffen, kann im Rahmen der Frage, ob ihr die Parteifähigkeit vor den Unionsgerichten zuzuerkennen ist, nicht verlangt werden, dass sie nach einer bestimmten nationalen Rechtsordnung als juristische Person gegründet wurde. Überdies ist der Front Polisario einer der legitimen Ansprechpartner im Rahmen des unter der Schirmherrschaft des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen, dessen Entscheidungen alle Mitgliedstaaten und die Unionsorgane binden, stattfindenden Prozesses zur Bestimmung der Zukunft der Westsahara. Daraus folgt, dass der Front Polisario, der auch bilaterale Rechtsbeziehungen auf internationaler Ebene unterhält, über eine hinreichende rechtliche Existenz verfügt, um vor den Unionsgerichten parteifähig zu sein³⁸¹. Somit hat das Gericht keinen Rechtsfehler begangen, als es dem Front Polisario die Parteifähigkeit vor den Unionsgerichten im Sinne von Art. 263 Abs. 4 AEUV zuerkannt hat.

b) Klagebefugnis des Front Polisario

Der Gerichtshof prüft sodann die Klagebefugnis des Front Polisario. Hinsichtlich der Frage, ob der Front Polisario von den streitigen Beschlüssen und der streitigen Verordnung unmittelbar betroffen ist, weist er auf die beiden Voraussetzungen hin, die insoweit kumulativ erfüllt sein müssen: Zum einen muss sich die beanstandete Maßnahme unmittelbar auf die Rechtsstellung der betreffenden Person auswirken, und zum anderen darf sie ihren Adressaten, die mit ihrer Durchführung betraut sind, keinerlei Ermessensspielraum lassen.

Die vom Front Polisario vor dem Gericht erhobenen Nichtigkeitsklagen zielten auf den Schutz des Selbstbestimmungsrechts des Volkes der Westsahara ab³⁸², so dass im Licht der Auswirkungen der streitigen Handlungen und damit der streitigen Abkommen auf die Rechtsstellung dieses Volkes zu prüfen ist, ob der Front Polisario von den streitigen Handlungen unmittelbar betroffen ist.

Auch wenn der Front Polisario nicht offiziell als ausschließlicher Vertreter des Volkes der Westsahara anerkannt wurde, ist er nach den Resolutionen der höchsten Gremien der Vereinten Nationen ein bevorzugter Ansprechpartner für die Bestimmung des künftigen Status der Westsahara. Diese besonderen Umstände lassen den Schluss zu, dass er vor den Unionsgerichten die Rechtmäßigkeit einer Handlung der Union anfechten kann, die unmittelbare Auswirkungen auf die Rechtsstellung dieses Volkes hat. Insoweit erfüllen die streitigen Handlungen und damit auch die streitigen Abkommen aufgrund ihrer Auswirkungen auf das Selbstbestimmungsrecht des Volkes der

³⁸¹ Der Gerichtshof führt hierzu aus, dass die Frage, ob der Front Polisario ein legitimer Vertreter der Interessen des Volkes der Westsahara sein kann, seine Klagebefugnis im Rahmen einer gegen den streitigen Beschluss gerichteten Nichtigkeitsklage und nicht seine Parteifähigkeit vor den Unionsgerichten betrifft.

³⁸² Vgl. Urteil vom 21. Dezember 2016, Rat/Front Polisario (C-104/16 P, [EU:C:2016:973](#), Rn. 88, 91 und 105).

Westsahara die rechtliche Voraussetzung, dass eine natürliche oder juristische Person von dem Beschluss, der Gegenstand ihrer Klage ist, unmittelbar betroffen sein muss. Unter Berücksichtigung von Art. 73 der Charta der Vereinten Nationen und des Grundsatzes des wirksamen gerichtlichen Rechtsschutzes ist diese Voraussetzung im vorliegenden Fall anhand der Rechtsstellung des Volkes der Westsahara zu beurteilen, das im Rahmen der vorliegenden Rechtssachen vom Front Polisario vertreten wird.

Der Beschluss über den Abschluss einer internationalen Übereinkunft stellt zudem eine endgültige Handlung in der internen Rechtsordnung der Union dar, die den Willen der Union zum Ausdruck bringt, an diese Übereinkunft gebunden zu sein. Der Gerichtshof, der nicht für die Nichtigerklärung einer internationalen Übereinkunft zuständig ist, weist darauf hin, dass dieser Beschluss eine anfechtbare Handlung darstellt. Dagegen handelt es sich bei der an die andere Vertragspartei gerichteten Notifizierung der Genehmigung einer solchen Übereinkunft entgegen dem Vorbringen einiger Parteien um eine Durchführungsmaßnahme, die grundsätzlich keine anfechtbare Handlung ist.

Der Gerichtshof schließt daraus, dass der Front Polisario von den streitigen Beschlüssen unmittelbar betroffen ist, so dass das Gericht insoweit keine Rechtsfehler begangen hat.

Der Gerichtshof pflichtet ferner dem Gericht bei, dass der Front Polisario in Anbetracht der Umstände, die zu seiner unmittelbaren Betroffenheit geführt haben, als von den streitigen Beschlüssen individuell betroffen anzusehen ist. Das durch ihn vertretene Volk der Westsahara ist von den streitigen Beschlüssen individuell betroffen, da eine ausdrückliche Einbeziehung des Gebiets der Westsahara in den Geltungsbereich der fraglichen Abkommen, die die Union gemäß den streitigen Beschlüssen binden, die Rechtsstellung dieses Volkes in seiner Eigenschaft als Inhaber des Rechts auf Selbstbestimmung hinsichtlich dieses Gebiets verändert. Diese Eigenschaft hebt es nämlich aus dem Kreis aller übrigen Personen oder Entitäten, einschließlich jedes anderen Völkerrechtssubjekts, heraus.

2. Zur Zustimmung des Volkes der Westsahara zu den streitigen Abkommen und zum Umfang der gerichtlichen Kontrolle durch das Gericht

Nach den Angaben in den streitigen Beschlüssen wurden die fraglichen Abkommen von der Union genehmigt, nachdem die Kommission gemeinsam mit dem Europäischen Auswärtigen Dienst alle sinnvollen und möglichen Maßnahmen zur angemessenen Einbeziehung der betroffenen Bevölkerung getroffen hatte, um sich deren Zustimmung zu den Abkommen zu vergewissern³⁸³. Der überwiegende Teil der aktuellen Bevölkerung der Westsahara gehört jedoch nicht zu dem Volk, das Inhaber des Rechts auf Selbstbestimmung ist, und zwar dem Volk der Westsahara, das zum großen Teil vertrieben wurde. Außerdem besteht ein Unterschied zwischen der „Bevölkerung“ eines Hoheitsgebiets ohne Selbstregierung und dem „Volk“ dieses Gebiets. Der Begriff „Volk“ verweist nämlich auf eine politische Einheit, die Inhaberin des Rechts auf Selbstbestimmung ist, während mit dem Begriff „Bevölkerung“ die Bewohner eines Gebiets bezeichnet werden.

Nach dem völkerrechtlichen Grundsatz der relativen Wirkung von Verträgen dürfen sie Dritten weder schaden noch nützen. Ein Dritter kann insoweit von der Durchführung eines Abkommens betroffen sein, wenn in dessen Geltungsbereich ein Gebiet einbezogen wird, das von ihm beherrscht wird oder für das er der Inhaber des Rechts auf Selbstbestimmung ist. Daher muss das Volk der Westsahara der Durchführung eines internationalen Abkommens zwischen der Union und dem Königreich Marokko über das Gebiet der Westsahara zustimmen³⁸⁴. Da das Handeln der Union auf internationaler Ebene einen Beitrag namentlich zur strikten Einhaltung des Völkerrechts und zur Wahrung der Grundsätze

³⁸³ Zehnter Erwägungsgrund des Beschlusses 2019/217 und elfter Erwägungsgrund des Beschlusses 2019/441.

³⁸⁴ Vgl. Urteil vom 21. Dezember 2016, Rat/Front Polisario (C-104/16 P, [EU:C:2016:973](#), Rn. 106).

der Charta der Vereinten Nationen leisten soll³⁸⁵, ist die fehlende Zustimmung des Volkes der Westsahara zu den Abkommen, deren Durchführung sich auf das Gebiet der Westsahara oder die daran angrenzenden Gewässer erstreckt, geeignet, die Gültigkeit von Rechtsakten der Union zu berühren, die den Abschluss dieser Abkommen betreffen.

3. *Zum Erfordernis der Zustimmung des Volkes der Westsahara und zur Einstufung des Front Polisario als die für ihre Erteilung zuständige Entität*

Der Gerichtshof führt zunächst aus, dass das Gericht mit seiner Feststellung, dass die streitigen Abkommen dazu geführt hätten, dem Volk der Westsahara eine Verpflichtung aufzuerlegen, da den marokkanischen Behörden bestimmte Zuständigkeiten eingeräumt worden seien, die im Gebiet der Westsahara ausgeübt werden sollten³⁸⁶, einen Rechtsfehler begangen hat. Die Durchführung der streitigen Abkommen impliziert zwar, dass die von den marokkanischen Behörden im Gebiet der Westsahara vorgenommenen Handlungen rechtliche Wirkungen haben, durch die die Rechtsstellung des Volkes dieses Gebiets verändert wird, doch lässt dies nicht den Schluss zu, dass dem betreffenden Volk als Völkerrechtssubjekt durch die Abkommen rechtliche Verpflichtungen auferlegt werden. Insoweit implizieren die streitigen Abkommen nicht die Anerkennung der von Marokko beanspruchten Souveränität über die Westsahara durch die Union. Das Volk der Westsahara ist z. B. weder der Adressat von Fanggenehmigungen oder anderer von ihm anzuerkennender Verwaltungshandlungen der marokkanischen Behörden im Rahmen der Durchführung des partnerschaftlichen Abkommens zwischen der Europäischen Union und dem Königreich Marokko über nachhaltige Fischerei noch von Maßnahmen der Unionsbehörden oder der Mitgliedstaaten ihm gegenüber. Folglich hat das Gericht seine Feststellung, dass das Volk der Westsahara ausdrücklich seine Zustimmung zu den streitigen Abkommen hätte erklären müssen, auf eine fehlerhafte Prämisse gestützt.

Das Völkergewohnheitsrecht sieht jedoch keine besondere Form dafür vor, wie ein Dritter, der nicht an einer Übereinkunft beteiligt ist, die ihm ein Recht verleiht, seine Zustimmung zum Ausdruck bringt³⁸⁷, und schließt nicht aus, dass eine solche Zustimmung unter bestimmten Umständen implizit erteilt werden kann. Die Zustimmung des Volkes eines Hoheitsgebiets ohne Selbstregierung zu einer internationalen Übereinkunft, in Bezug auf die es die Eigenschaft eines Dritten hat und die für das Gebiet gelten soll, auf das sich sein Selbstbestimmungsrecht bezieht, kann daher vermutet werden, sofern zwei Voraussetzungen erfüllt sind. Zum einen darf die fragliche Übereinkunft keine Verpflichtung für dieses Volk schaffen. Zum anderen muss sie u. a. vorsehen, dass dem betreffenden Volk selbst aus der Nutzung der natürlichen Ressourcen des Gebiets ein präziser, konkreter, substantieller und überprüfbarer Vorteil erwächst, der in angemessenem Verhältnis zum Ausmaß der Nutzung steht. Die fragliche Übereinkunft muss auch einen Mechanismus für die regelmäßige Kontrolle vorsehen, der die Prüfung ermöglicht, ob der dem betreffenden Volk gewährte Vorteil tatsächlich besteht. Die Einhaltung dieser Voraussetzungen ist erforderlich, um die Vereinbarkeit einer solchen Übereinkunft mit dem aus Art. 73 der Charta der Vereinten Nationen folgenden und im Völkergewohnheitsrecht verankerten Grundsatz des Vorrangs der Interessen der Völker von Hoheitsgebieten ohne Selbstregierung sicherzustellen.

Wenn diese beiden Voraussetzungen erfüllt sind, ist davon auszugehen, dass das betreffende Volk seine Zustimmung erteilt hat. Der Umstand, dass eine Bewegung, die als legitimer Vertreter dieses Volkes auftritt, der Übereinkunft entgegentritt, kann als solcher nicht ausreichen, um das Vorliegen einer solchen Zustimmung in Frage zu stellen. Die Vermutung der Zustimmung kann gleichwohl

³⁸⁵ Art. 3 Abs. 5 und Art. 21 Abs. 1 EUV.

³⁸⁶ Urteile vom 29. September 2021, Front Polisario/Rat (T-279/19, [EU:T:2021:639](#), Rn. 322 und 323), und vom 29. September 2021, Front Polisario/Rat (T-344/19 und T-356/19, [EU:T:2021:640](#), Rn. 318).

³⁸⁷ Vgl. Urteil des Ständigen Internationalen Gerichtshofs vom 7. Juni 1932, Rechtssache „Freizonen Haute-Savoie und Pays de Gex“ (PCIJ 1932, Serie A/B, Nr. 46, S. 148).

widerlegt werden, sofern legitime Vertreter dieses Volkes nachweisen, dass die vorteilhafte Regelung, in deren Genuss es durch die fragliche Übereinkunft kommt, oder der mit ihr verbundene Mechanismus regelmäßiger Kontrolle nicht den genannten Voraussetzungen entspricht.

Im vorliegenden Fall wird die unionsrechtliche Stellung des Volkes des Gebiets der Westsahara durch die streitigen Abkommen im Hinblick auf das ihm zustehende Selbstbestimmungsrecht zwar geändert, doch erlegen sie ihm als Völkerrechtssubjekt keine rechtlichen Verpflichtungen auf. Die erste der beiden Voraussetzungen ist somit erfüllt.

Zur zweiten Voraussetzung ist festzustellen, dass die streitigen Abkommen offenkundig keinen Vorteil zugunsten des Volkes der Westsahara enthalten, der den oben genannten Merkmalen entspricht. Sollte aber künftig ein Abkommen dem Volk der Westsahara im Einklang mit den in Rede stehenden Anforderungen zugutekommen, stünde die Möglichkeit, dass es auch den Einwohnern dieses Gebiets im Allgemeinen zugutekommt, der Feststellung einer vermuteten Zustimmung dieses Volkes nicht entgegen.

4. Zur Möglichkeit, sich auf das Völkerrecht zu berufen

Der Gerichtshof weist darauf hin, dass die Union ihre Befugnisse unter Beachtung des Völkerrechts ausüben muss und dass er daher befugt ist, im Rahmen einer Nichtigkeitsklage zu beurteilen, ob eine von der Union geschlossene internationale Übereinkunft mit den Regeln des Völkerrechts vereinbar ist. Nach den Verträgen binden diese Regeln die Union, und die Kontrolle der Gültigkeit des Rechtsakts, mit dem die Union eine solche internationale Übereinkunft geschlossen hat, durch den Gerichtshof kann sich darauf erstrecken, ob der Rechtsakt in Anbetracht des Inhalts der fraglichen internationalen Übereinkunft rechtmäßig ist³⁸⁸. Somit war das Gericht zu der Annahme berechtigt, dass der Grundsatz der Selbstbestimmung und der Grundsatz der relativen Wirkung von Verträgen im Rahmen der Kontrolle der Gültigkeit der streitigen Beschlüsse herangezogen werden konnten.

Ergebnis

Da keiner der von der Kommission und vom Rat zur Stützung ihrer Rechtsmittel angeführten Gründe durchgreift, weist der Gerichtshof sie in vollem Umfang zurück.

5. Zur Aufrechterhaltung der Wirkungen der streitigen Beschlüsse im Fall der Zurückweisung der Rechtsmittel des Rates und der Kommission

In den verbundenen Rechtssachen C-778/21 P und C-798/21 P wurden im angefochtenen Urteil die Wirkungen des streitigen Beschlusses bis zur Verkündung des vorliegenden Urteils aufrechterhalten. Da das Protokoll zur Durchführung des in Rede stehenden Abkommens am 17. Juli 2023 auslief und das Fischereiabkommen selbst den Unionsschiffen keinen Zugang zu der betreffenden „Fischereizone“ gewährt, sind die hilfsweise gestellten Anträge der Kommission und des Rates auf Aufrechterhaltung der Wirkungen des streitigen Beschlusses gegenstandslos geworden.

In den verbundenen Rechtssachen C-779/21 P und C-799/21 P war das mit dem streitigen Beschluss genehmigte Abkommen am 19. Juli 2019 in Kraft getreten. Da die Nichtigserklärung dieses Beschlusses ohne eine zeitlich begrenzte Aufrechterhaltung seiner Wirkungen geeignet wäre, schwerwiegende negative Folgen für das auswärtige Handeln der Union herbeizuführen und die Rechtssicherheit der von ihr eingegangenen und für die Unionsorgane und die Mitgliedstaaten bindenden internationalen Verpflichtungen zu gefährden, beschließt der Gerichtshof, seine Wirkungen für einen Zeitraum von zwölf Monaten ab dem Tag der Verkündung des Urteils aufrechtzuerhalten.

³⁸⁸ Urteil vom 27. Februar 2018, *Western Sahara Campaign UK* (C-266/16, [EU:C:2018:118](#), Rn. 47 bis 51).

XX. Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik

1. Restriktive Maßnahmen

Urteil vom 5. September 2024, Jemerak (C-109/23, [EU:C:2024:681](#))

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik – Restriktive Maßnahmen angesichts der Handlungen Russlands, die die Lage in der Ukraine destabilisieren – Verordnung (EU) Nr. 833/2014 – Art. 5n Abs. 2 und 6 – Verbot der unmittelbaren oder mittelbaren Erbringung von Dienstleistungen im Bereich der Rechtsberatung für die Regierung Russlands oder für in Russland niedergelassene juristische Personen, Organisationen oder Einrichtungen – Ausnahme betreffend die Erbringung von Dienstleistungen, die zur Gewährleistung des Zugangs zu Gerichts-, Verwaltungs- oder Schiedsverfahren in einem Mitgliedstaat unbedingt erforderlich sind – Beurkundung und Vollzug eines Immobilienkaufvertrags durch einen Notar – Unterstützung durch einen Dolmetscher im Rahmen einer solchen Beurkundung“

Der mit einem Vorabentscheidungsersuchen des Landgerichts Berlin (Deutschland) befasste Gerichtshof äußert sich zu dem Anwendungsbereich des Verbots, in Russland niedergelassenen juristischen Personen Dienstleistungen im Bereich der Rechtsberatung zu erbringen. Dieses Verbot ist in Art. 5n Abs. 2 der Verordnung Nr. 833/2014³⁸⁹ in der durch die Verordnung 2022/1904³⁹⁰ geänderten Fassung vorgesehen, deren Gegenstand restriktive Maßnahmen sind, die der Rat der Europäischen Union angesichts der Handlungen Russlands, die die Lage in der Ukraine destabilisieren, erlassen hat.

Die deutschen Staatsangehörigen GM und ON waren im Begriff, eine in Berlin (Deutschland) belegene Wohnung zu erwerben, die der Visit-Moscow Ltd, einer in Russland niedergelassenen juristischen Person, gehört. Für die Zwecke dieses Geschäfts richteten GM, ON und Visit-Moscow an PR, einen in Deutschland tätigen Notar, das Ansuchen, einen Kaufvertrag zu beurkunden und dann dessen Vollzug zu veranlassen. Im Jahr 2022 verweigerte der Notar jedoch die Beurkundung des Kaufvertrags, weil er nicht habe ausschließen können, dass die Beurkundung gegen das Verbot in Art. 5n Abs. 2 der Verordnung Nr. 833/2014 verstoße. PR half der von GM, ON und Visit-Moscow gegen diese Weigerung eingelegten Beschwerde nicht ab und legte sie dem Landgericht Berlin vor, das dem Gerichtshof hierzu verschiedene Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt hat.

Würdigung durch den Gerichtshof

Als Erstes führt der Gerichtshof aus, dass der Begriff „Rechtsberatung“ entsprechend seinem üblichen Sinn nach dem allgemeinen Sprachgebrauch im Allgemeinen eine Stellungnahme zu einer Rechtsfrage bezeichnet. In Art. 5n Abs. 2 der Verordnung Nr. 833/2014 wird er in Verbindung mit dem Begriff „Dienstleistungen“ verwendet und verweist auf die Ausübung einer wirtschaftlichen Tätigkeit, die auf einer Beziehung zwischen einem Dienstleistungserbringer und seinem Mandanten beruht und die Erteilung von Rechtsauskünften zum Gegenstand hat, durch die ein Dienstleistungserbringer Personen, die darum ersuchen, Stellungnahmen zu Rechtsfragen erteilt.

Dieses Verständnis des Begriffs „Dienstleistungen [im Bereich der] Rechtsberatung“ wird durch den 19. Erwägungsgrund der Verordnung 2022/1904 bestätigt. Zum einen verweist dieser

³⁸⁹ Verordnung (EU) Nr. 833/2014 des Rates vom 31. Juli 2014 über restriktive Maßnahmen angesichts der Handlungen Russlands, die die Lage in der Ukraine destabilisieren (ABl. 2014, L 229, S. 1).

³⁹⁰ Verordnung (EU) 2022/1904 des Rates vom 6. Oktober 2022 zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 833/2014 über restriktive Maßnahmen angesichts der Handlungen Russlands, die die Lage in der Ukraine destabilisieren (ABl. 2022, L 259 I, S. 3).

Erwägungsgrund auf eine Beziehung zwischen einem Dienstleistungserbringer und seinem Mandanten und beschreibt die Rolle dieses Dienstleistungserbringers in dem Sinne, dass er diesem Mandanten in dessen Interesse Unterstützung und Beratung, was die rechtlichen Aspekte von Geschäften mit Dritten anbelangt, angedeihen lässt. Zum anderen führt der genannte Erwägungsgrund als weitere dazugehörige Tätigkeiten die „Ausarbeitung, Ausfertigung und Überprüfung von Rechtsdokumenten“ auf.

Somit unterscheiden sich die vom Begriff „Dienstleistungen [im Bereich der] Rechtsberatung“ im Sinne von Art. 5n Abs. 2 der Verordnung Nr. 833/2014 erfassten Tätigkeiten deutlich von denen, die Behörden ausüben können. Es ist nämlich nicht Aufgabe von Behörden, Dienstleistungen zu erbringen, die darin bestehen, Stellungnahmen zu Rechtsfragen gegenüber Personen abzugeben, um deren eigene Interessen zu fördern oder zu verteidigen.

Im vorliegenden Fall stellt der Gerichtshof fest, dass der Notar im Rahmen der Beurkundung eines Immobilienkaufvertrags nicht mit dem Ziel der Förderung der spezifischen Interessen einer der betroffenen Parteien oder beider betroffenen Parteien, sondern unter Wahrung gleicher Distanz zu diesen Parteien und ihren jeweiligen Interessen ausschließlich im Interesse des Gesetzes und der Rechtssicherheit unparteiisch zu handeln scheint. In Anbetracht der besonderen Modalitäten des Verfahrens der notariellen Beurkundung von Rechtsvorgängen und der Rechtswirkungen, die an die beurkundeten Rechtsvorgänge in der deutschen Rechtsordnung geknüpft sind, fällt daher die notarielle Beurkundung – wie die im deutschen Recht geregelte – eines Kaufvertrags über eine Immobilie, die einer in Russland niedergelassenen juristischen Person gehört, nicht unter den Begriff „Dienstleistungen [im Bereich der] Rechtsberatung“ im Sinne von Art. 5n Abs. 2 der Verordnung Nr. 833/2014 und folglich nicht in den Anwendungsbereich des in Buchst. b dieser Bestimmung vorgesehenen Verbots, einer solchen juristischen Person solche Dienstleistungen zu erbringen.

Der Gerichtshof stellt insoweit fest, dass, wenn Art. 5n Abs. 2 der Verordnung Nr. 833/2014 im gegenteiligen Sinne auszulegen wäre, dies einerseits zu Inkohärenzen bei der Anwendung dieser Verordnung und andererseits zu Inkohärenzen zwischen dieser Verordnung und der Verordnung Nr. 269/2014³⁹¹ führen würde.

Geschäfte mit in der Union belegenen Immobilien, die in Russland niedergelassenen juristischen Personen gehören, bleiben nach der Verordnung Nr. 833/2014 nämlich erlaubt. In der Praxis könnten diese Geschäfte jedoch in bestimmten Mitgliedstaaten, in denen die notarielle Beurkundung des Immobilienkaufvertrags eine wesentliche Voraussetzung für die Veräußerung eines solchen Wirtschaftsguts ist – unabhängig davon, ob diesen juristischen Personen die Verfügung über ihre Vermögenswerte gemäß der Verordnung Nr. 269/2014 untersagt ist –, behindert werden.

Eine solche sich je nach bestehendem Notariatssystem ergebende Wirkungsvielfalt des Verbots gemäß Art. 5n Abs. 2 der Verordnung Nr. 833/2014 in den einzelnen Mitgliedstaaten konnte vom Unionsgesetzgeber nicht gewollt gewesen sein.

Darüber hinaus widerspricht diese Auslegung weder dem Zweck der Verordnung Nr. 833/2014 noch dem der Verordnung Nr. 269/2014.

Zunächst ergibt sich weder aus dem Beschluss 2022/1909³⁹² noch aus der Verordnung Nr. 833/2014 oder der Verordnung 2022/1904, dass der Rat mit dem Verbot der Erbringung von Dienstleistungen

³⁹¹ Verordnung (EU) Nr. 269/2014 des Rates vom 17. März 2014 über restriktive Maßnahmen angesichts von Handlungen, die die territoriale Unversehrtheit, Souveränität und Unabhängigkeit der Ukraine untergraben oder bedrohen (ABl. 2014, L 78, S. 6).

³⁹² Beschluss (GASP) 2022/1909 des Rates vom 6. Oktober 2022 zur Änderung des Beschlusses 2014/512/GASP über restriktive Maßnahmen angesichts der Handlungen Russlands, die die Lage in der Ukraine destabilisieren (ABl. 2022, L 259 I, S. 122).

im Bereich der Rechtsberatung beabsichtigt hätte, dass in Russland niedergelassene juristische Personen in einigen Mitgliedstaaten der Möglichkeit benommen sein könnten, über ihr unbewegliches Vermögen zu verfügen.

Sodann bestand das dem in Art. 5n Abs. 2 der Verordnung Nr. 833/2014 vorgesehenen Verbot zugrunde liegende Ziel darin, russischen juristischen Personen, die im Gebiet der Union tätig sind, die Fortsetzung ihrer Geschäftstätigkeiten in diesem Gebiet zu erschweren und auf diesem Wege die russische Wirtschaft zu treffen. Die notarielle Beurkundung eines Kaufvertrags über eine Immobilie, die einer in Russland niedergelassenen juristischen Person gehört, widerspricht aber nicht diesem Ziel.

Schließlich ist nicht ersichtlich, inwiefern eine notarielle Beurkundung eines Kaufvertrags über eine Immobilie, die einer in Russland niedergelassenen juristischen Person gehört, von vornherein und generell dazu beitragen könnte, die erlassenen restriktiven Maßnahmen zu umgehen.

Als Zweites weist der Gerichtshof darauf hin, dass es Sache des vorlegenden Gerichts ist, für jede der Aufgaben, die der Notar zum Vollzug eines solchen Kaufvertrags wahrnimmt, zu beurteilen, ob sie die Erteilung einer Rechtsberatung für die Parteien durch den Notar im Sinne der zuvor vorgenommenen Auslegung des Begriffs „Dienstleistungen [im Bereich der] Rechtsberatung“ implizieren.

Was als Letztes die Frage betrifft, ob die von einem Dolmetscher bei der notariellen Beurkundung erbrachten Übersetzungsleistungen Dienstleistungen im Bereich der Rechtsberatung im Sinne von Art. 5n Abs. 2 der Verordnung Nr. 833/2014 sind, weist der Gerichtshof darauf hin, dass, da der Beruf des Dolmetschers seiner Art nach nicht juristisch ist, diese Dienstleistungen selbst dann kein Element der „Rechtsberatung“ aufweisen, wenn die betreffenden Dienstleistungen darin bestehen, einen auf einem Rechtsgebiet tätigen Juristen zu unterstützen. Darüber hinaus ist nicht ersichtlich, dass die Beurkundung eines Kaufvertrags über eine in Deutschland belegene Immobilie, die einer in Russland niedergelassenen juristischen Person gehört, durch einen deutschen Notar in den Anwendungsbereich des in Art. 5n Abs. 2 der Verordnung Nr. 833/2014 vorgesehenen Verbots der Erbringung von Dienstleistungen im Bereich der Rechtsberatung fällt. Folglich erbringt der Dolmetscher dadurch, dass er im Rahmen der notariellen Beurkundungsverhandlung eines solchen Rechtsgeschäfts Übersetzungsleistungen erbringt, um den Vertreter dieser juristischen Person, der die im Beurkundungsverfahren verwendete Sprache nicht beherrscht, zu unterstützen, einer solchen juristischen Person keine „Dienstleistungen [im Bereich der] Rechtsberatung“ im Sinne dieser Bestimmung.

Urteil vom 10. September 2024 (Große Kammer), Neves 77 Solutions (C-351/22, [EU:C:2024:723](#))

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) – Restriktive Maßnahmen angesichts der Handlungen der Russischen Föderation, die die Lage in der Ukraine destabilisieren – Beschluss 2014/512/GASP – Art. 2 Abs. 2 Buchst. a – Zuständigkeit des Gerichtshofs – Art. 24 Abs. 1 Unterabs. 2 Satz 6 EUV – Art. 275 AEUV – Art. 215 AEUV – Art. 17 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union – Eigentumsrecht – Grundsätze der Rechtssicherheit und der Gesetzmäßigkeit der Strafen – Vermittlungsdienste im Zusammenhang mit Militärgütern – Verbot der Erbringung solcher Dienstleistungen – Unterbliebene Unterrichtung der zuständigen nationalen Behörden – Ordnungswidrigkeit – Geldbuße – Automatische Einziehung der als Gegenleistung für das verbotene Geschäft erhaltenen Beträge“

Im Rahmen eines Vorabentscheidungsersuchens des Tribunalul București (Regionalgericht Bukarest, Rumänien) stellt der Gerichtshof den Umfang der Beschränkungen seiner Zuständigkeit im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) klar³⁹³. Außerdem äußert er sich zum

³⁹³ Diese Beschränkungen ergeben sich aus Art. 24 Abs. 1 EUV und Art. 275 Abs. 1 AEUV.

Anwendungsbereich des Verbots der Erbringung von Vermittlungsdiensten im Zusammenhang mit Militärgütern in Art. 2 Abs. 2 Buchst. a des Beschlusses 2014/512/GASP³⁹⁴ über restriktive Maßnahmen des Rates der Europäischen Union angesichts der Handlungen Russlands, die die Lage in der Ukraine destabilisieren.

Die Haupttätigkeit des rumänischen Unternehmens Neves 77 Solutions SRL (im Folgenden: Neves) besteht in der Vermittlung des Verkaufs von Gütern im Bereich der Luftfahrt.

Im Jahr 2019 schloss Neves mit dem ukrainischen Unternehmen SFTE Spetstechnoexport (im Folgenden: SFTE) einen Vertrag über die Übertragung der Eigentumsrechte an 32 Funkstationen, die in die Vereinigten Arabischen Emirate geliefert werden sollten. Nachdem Neves diese Funkstationen, von denen 20 in Russland hergestellt und in die Vereinigten Arabischen Emirate exportiert wurden, von einem portugiesischen Unternehmen gekauft hatte, ließ sie sie auf Anforderung von SFTE an ein indisches Unternehmen liefern.

Da die rumänische Steuerverwaltung insbesondere der Ansicht war, dass dieses Vermittlungsgeschäft gegen Art. 2 Abs. 2 Buchst. a des Beschlusses 2014/512 verstoßen habe, erließ sie 2020 einen Ordnungswidrigkeitenbescheid, mit dem gegen Neves eine Geldbuße und die Einziehung der als Gegenleistung aus diesem Geschäft erhaltenen Beträge angeordnet wurden.

Neves erhob Klage auf Aufhebung dieses Ordnungswidrigkeitenbescheids bei der Judecătoria Sectorului 1 Bucureşti (Gericht erster Instanz Stadtbezirk 1 Bukarest, Rumänien), die die Klage abwies. Neves legte gegen dieses Urteil beim Regionalgericht Bukarest, dem vorlegenden Gericht, ein Rechtsmittel ein.

Würdigung durch den Gerichtshof

Zur Zuständigkeit des Gerichtshofs für die Auslegung von Art. 2 Abs. 2 Buchst. a des Beschlusses 2014/512 stellt der Gerichtshof zunächst fest, dass mit dieser Bestimmung eine restriktive Maßnahme mit allgemeiner Geltung eingeführt wird, die als Grundlage für eine nationale Sanktionsmaßnahme dient. Zwar wird die Zuständigkeit des Gerichtshofs bei einer auf der Grundlage von Art. 215 AEUV erlassenen Verordnung, mit der im Kontext der GASP festgelegte Standpunkte der Union umgesetzt werden, in keiner Weise beschränkt, jedoch war das in Art. 2 Abs. 2 Buchst. a vorgesehene Verbot der Erbringung von Vermittlungsdiensten zu dem im Ausgangsverfahren maßgeblichen Zeitpunkt noch nicht umgesetzt worden.

Dennoch hat erstens der Gerichtshof im Rahmen der Kontrolle der Einhaltung von Art. 40 Abs. 1 EUV³⁹⁵ insbesondere darüber zu wachen, dass der Rat bei der Durchführung von Art. 215 AEUV die Zuständigkeit des Gerichtshofs für eine gemäß diesem Artikel erlassene Verordnung nicht umgehen kann. Insoweit ergibt sich aus dem klaren Wortlaut von Art. 215 Abs. 1 AEUV, dass der Rat verpflichtet ist, die erforderlichen Maßnahmen zu erlassen, um einem GASP-Beschluss zur Festlegung des Standpunkts der Union zur Aussetzung oder Einschränkung der Wirtschafts- und Finanzbeziehungen zu einem Drittland Wirkung zu verleihen. Dieses Organ befindet sich daher in der von Abs. 1 erfassten Situation einer gebundenen Entscheidung.

Zweitens muss die in den Verträgen vorgesehene Möglichkeit, den Gerichtshof um Vorabentscheidung zu einer auf der Grundlage von Art. 215 Abs. 1 AEUV erlassenen Verordnung zu ersuchen, für alle Bestimmungen bestehen, die der Rat in eine solche Verordnung hätte aufnehmen

³⁹⁴ Beschluss 2014/512/GASP des Rates vom 31. Juli 2014 über restriktive Maßnahmen angesichts der Handlungen Russlands, die die Lage in der Ukraine destabilisieren (ABl. 2014, L 229, S. 13), in der durch den Beschluss 2014/659/GASP des Rates vom 8. September 2014 (ABl. 2014, L 271, S. 54) geänderten Fassung.

³⁹⁵ Nach Art. 40 Abs. 1 EUV lässt die Durchführung der GASP die Anwendung der Verfahren und den jeweiligen Umfang der Befugnisse der Organe, die in den Verträgen für die Ausübung der in den Art. 3 bis 6 AEUV aufgeführten Zuständigkeiten der Union vorgesehen sind, unberührt.

müssen und die als Grundlage für eine nationale Sanktionsmaßnahme gegen Dritte dienen. Diese Auslegung ermöglicht es nicht nur, die einheitliche Anwendung des Unionsrechts durch die nationalen Gerichte zu gewährleisten, sondern auch die Kohärenz des unionsrechtlichen Rechtsschutzsystems. Das Vorabentscheidungsverfahren³⁹⁶, das das Schlüsselement des Gerichtssystems der Union bildet, trägt nämlich wesentlich zur Wahrung des Wertes der Rechtsstaatlichkeit bei, auf den die Union gegründet ist³⁹⁷.

Somit ist der Gerichtshof für die Auslegung einer restriktiven Maßnahme mit allgemeiner Geltung zuständig, wenn es Sache des Rates gewesen wäre, diese Maßnahme, die als Grundlage für eine nationale Sanktionsmaßnahme dient, in einer Verordnung nach Art. 215 AEUV umzusetzen. Vorliegend soll das in Rede stehende Verbot der Erbringung von Vermittlungsdiensten die Fähigkeit der Wirtschaftsteilnehmer, in den Anwendungsbereich des AEU-Vertrags fallende Geschäfte³⁹⁸ zu tätigen, einschränken. Es kann nur dann auf Unionsebene umgesetzt werden, wenn sich an das Verbot der Erlass einer solchen Verordnung anschließt, und es gehört zu den notwendigen Maßnahmen, um dem Beschluss 2014/512 auf Unionsebene Wirkung zu verleihen, die der Rat in der Verordnung Nr. 833/2014 hätte umsetzen müssen.

Daher ist der Gerichtshof für die Beantwortung der Vorlagefragen zuständig.

In Beantwortung der Vorlagefragen stellt der Gerichtshof erstens fest, dass das in Art. 2 Abs. 2 Buchst. a des Beschlusses 2014/512 aufgestellte Verbot der Erbringung von Vermittlungsdiensten auch dann Anwendung findet, wenn die Militärgüter, die Gegenstand der betreffenden Vermittlungstätigkeit sind, nie in das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats eingeführt wurden.

Zweitens hebt der Gerichtshof hervor, dass diese Bestimmung im Licht des in Art. 17 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden: Charta) verankerten Eigentumsrechts sowie der Grundsätze der Rechtssicherheit und der Gesetzmäßigkeit der Strafen einer nationalen Maßnahme nicht entgegensteht, die die automatische Einziehung des gesamten Erlöses aus einer Vermittlungstätigkeit im Sinne dieses Art. 2 Abs. 2 Buchst. a vorsieht, wenn die zuständigen nationalen Behörden einen Verstoß gegen das Verbot, diese Tätigkeit durchzuführen, und eine Verletzung der Pflicht zur Meldung dieser Tätigkeit festgestellt haben.

Zum Eigentumsrecht verweist der Gerichtshof zunächst auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (im Folgenden: EGMR), wonach Einziehungsmaßnahmen, die sich auf Erträge aus einer Straftat, einer rechtswidrigen Handlung oder aus einem Tatwerkzeug beziehen, das keinem gutgläubigen Dritten gehört, generell unter die Regelungen der Nutzung des Eigentums fallen, auch wenn sie einer Person ihrem Wesen nach ihr Eigentum entziehen³⁹⁹.

³⁹⁶ Das Vorabentscheidungsverfahren ist in Art. 19 Abs. 3 Buchst. b EUV und Art. 267 AEUV vorgesehen.

³⁹⁷ Vgl. Art. 2 EUV sowie Art. 21 EUV, auf den Art. 23 EUV über die GASP verweist.

³⁹⁸ Der Handel mit Waffen, Militärausrüstung und Diensten im Sinne von Art. 2 Abs. 2 Buchst. a des Beschlusses 2014/512 fällt nach den Art. 114 und 207 AEUV in diesen Anwendungsbereich.

³⁹⁹ Vgl. u. a. EGMR, 24. Oktober 1986, AGOSI/Vereinigtes Königreich, CE:ECHR:1986:1024JUD000911880, § 51, EGMR, 12. Mai 2015, Gogitidze u. a./Georgien, CE:ECHR:2015:0512JUD003686205, § 94, sowie EGMR, 15. Oktober 2020, Karapetyan/Georgien, CE:ECHR:2020:1015JUD006123312, § 32.

Vorliegend dürfte diese Einschränkung der Ausübung des Eigentumsrechts den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wahren und folglich im Hinblick auf die in Art. 52 Abs. 1 der Charta vorgesehenen Voraussetzungen gerechtfertigt sein; dies ist vom vorlegenden Gericht dennoch zu überprüfen. Diese Einschränkung ist nämlich gesetzlich vorgesehen⁴⁰⁰ und achtet den Wesensgehalt des Eigentumsrechts, da sie unter die Regelungen der Nutzung des Eigentums im Sinne von Art. 17 Abs. 1 Satz 3 der Charta fällt und keine Entziehung des Eigentums im Sinne von Art. 17 Abs. 1 Satz 2 der Charta darstellt. Außerdem entspricht diese Maßnahme den von der Union anerkannten dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzungen.

Zum Verhältnismäßigkeitsgrundsatz erscheint die Einziehung des gesamten Gegenwerts des Erlöses aus der verbotenen Vermittlungstätigkeit notwendig, um die Wirtschaftsteilnehmer tatsächlich und wirksam davon abzuhalten, gegen das Verbot der Erbringung von Vermittlungsdiensten im Zusammenhang mit Militärausrüstung zu verstoßen. Ebenso ist der automatische Eintritt einer Einziehungsmaßnahme erforderlich, um die volle Wirksamkeit der Sanktion zu gewährleisten. Bei der Anordnung einer Einziehungssanktion unabhängig von einer strafrechtlichen Verurteilung ist es jedoch nach der Rechtsprechung des EGMR wichtig, dass das Verfahren insgesamt dem Betroffenen die Möglichkeit gibt, sich sowohl vor den nationalen Behörden, die diese Sanktion gegen ihn verhängt haben, als auch vor den Gerichten, die mit dem Rechtsbehelf gegen die Entscheidungen dieser Behörden befasst sind, zu verteidigen, damit diese eine umfassende Prüfung der verschiedenen widerstreitenden Interessen vornehmen können⁴⁰¹.

2. Schadensersatzklagen

Urteil vom 10. September 2024 (Große Kammer), KS u. a./Rat u. a. (C-29/22 P und C-44/22 P, [EU:C:2024:725](#))

„Rechtsmittel – Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) – Gemeinsame Aktion 2008/124/GASP – Rechtsstaatlichkeitsmission der Europäischen Union im Kosovo (Eulex Kosovo) – Schadensersatzklage – Schaden, der durch verschiedene Handlungen und Unterlassungen des Rates der Europäischen Union, der Europäischen Kommission und des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD) im Rahmen der Durchführung dieser Gemeinsamen Aktion entstanden sein soll – Unzureichende Untersuchungen zur Folter, zum Verschwinden und zur Ermordung von Personen – Zuständigkeit des Gerichtshofs der Europäischen Union für die Entscheidung über diese Klage – Art. 24 Abs. 1 Unterabs. 2 letzter Satz EUV – Art. 275 AEUV“

Der Gerichtshof (Große Kammer) hebt den Beschluss KS und KD/Rat u. a. des Gerichts⁴⁰² (im Folgenden: angefochtener Beschluss) auf, soweit sich dieses für die Entscheidung über die Klage von KS und KD mit der Begründung für offensichtlich unzuständig erklärt hat, dass diese Klage sich auf politische oder strategische Entscheidungen im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) beziehe⁴⁰³, und präzisiert den Umfang der in Art. 24 Abs. 1 Unterabs. 2

⁴⁰⁰ Diese Maßnahme beruht auf der Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 202/2008 privind punerea în aplicare a sancțiunilor internaționale (Dringlichkeitsverordnung Nr. 202/2008 der Regierung zur Umsetzung internationaler Sanktionen) vom 4. Dezember 2008 (Monitorul Oficial al României, Teil I, Nr. 825 vom 8. Dezember 2008) sowie auf der in Art. 12 des Gemeinsamen Standpunkts 2008/944 genannten und in Bezug auf Rumänien durch die Erlasse Nr. 156/2018 und Nr. 901/2019 erstellten nationalen Liste der Militärtechnologie und Militärgüter.

⁴⁰¹ Vgl. in diesem Sinne EGMR, 15. Oktober 2020, Karapetyan/Georgien, CE:ECHR:2020:1015JUD006123312, § 35.

⁴⁰² Beschluss vom 10. November 2021, KS und KD/Rat u. a. (T-771/20, [EU:T:2021:798](#)).

⁴⁰³ Der genannte Beschluss wird aufgehoben, da die Klage von KS und KD u. a. auf die Verletzung mehrerer Grundrechte sowie auf einen Fehlgebrauch oder Missbrauch von Exekutivbefugnissen durch eine Einrichtung und Organe der Union gerichtet war. Im Übrigen werden die Rechtsmittel zurückgewiesen.

letzter Satz EUV⁴⁰⁴ und Art. 275 Abs. 1 AEUV⁴⁰⁵ vorgesehenen Beschränkung der Zuständigkeit der Unionsgerichte im Bereich der GASP. KS und KD sind nahe Familienangehörige von Personen, die 1999 im Kosovo während des dortigen Konflikts gefoltert wurden, verschwunden sind oder ermordet wurden. Im Jahr 2008 richtete die Europäische Union mit der Gemeinsamen Aktion 2008/124⁴⁰⁶ in diesem Drittland eine zivile Rechtsstaatlichkeitsmission mit der Bezeichnung Eulex Kosovo ein, die u. a. mit der Untersuchung solcher Verbrechen betraut wurde. Im Jahr 2009 richtete die Union auf der Grundlage dieser Gemeinsamen Aktion die Kommission für die Überwachung der Achtung der Menschenrechte (im Folgenden: Überwachungskommission) ein, die wiederum mit der Prüfung von Beschwerden wegen durch Eulex Kosovo bei der Ausübung ihres Mandats begangener Menschenrechtsverletzungen betraut wurde.

Auf Beschwerden von KS und KD hin kam die Überwachungskommission im November 2015 und Oktober 2016 zu dem Schluss, dass mehrere durch die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK)⁴⁰⁷ geschützte Grundrechte verletzt worden seien. Im März 2017 beschloss die Überwachungskommission, die betreffenden Akten zu schließen, wobei sie aber in allen Fällen feststellte, dass der Leiter von Eulex Kosovo die Empfehlungen, die sie an ihn gerichtet habe, nur teilweise umgesetzt habe.

Im Dezember 2017 wies das Gericht mit dem Beschluss KS/Rat u. a.⁴⁰⁸ die Klage von KS gegen den Rat der Europäischen Union, die Europäische Kommission und den Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD), die u. a. auf „Nichtigerklärung bzw. Änderung der Gemeinsamen Aktion 2008/124“ und auf Feststellung der außervertraglichen Haftung wegen Verletzung mehrerer Bestimmungen der EMRK gerichtet war, wegen offensichtlicher Unzuständigkeit ab.

Im November 2021 wies das Gericht mit dem angefochtenen Beschluss aus demselben Grund die Klage von KS und KD auf Ersatz des Schadens ab, der diesen durch verschiedene Handlungen und Unterlassungen des Rates, der Kommission und des EAD, insbesondere im Zusammenhang mit den während der Mission Eulex Kosovo durchgeführten Untersuchungen zur Folter, zum Verschwinden und zur Ermordung von Mitgliedern ihrer Familien, entstanden sein soll. Zwischenzeitlich hatten KS und KD im Juni 2021 einen auf Vorlage der vollständigen Fassung des Einsatzplans (OPLAN) von Eulex Kosovo seit der Einrichtung dieser Mission im Jahr 2008 gerichteten Beweisantrag eingereicht.

Das Gericht hat im angefochtenen Beschluss u. a. festgestellt, dass die Klage von KS und KD auf Handlungen oder Verhaltensweisen zurückzuführen sei, die politische oder strategische Fragen im Zusammenhang mit der Festlegung der Tätigkeiten, Prioritäten und Ressourcen von Eulex Kosovo sowie der Entscheidung über die Einrichtung einer Überwachungskommission im Rahmen dieser Mission betreffen, und dass gemäß der Gemeinsamen Aktion 2008/124 die Einrichtung und die Tätigkeiten der Mission Eulex Kosovo unter die Bestimmungen über die GASP des EU-Vertrags fielen. Des Weiteren hat das Gericht im Wesentlichen festgestellt, dass der Gerichtshof der Europäischen

⁴⁰⁴ Nach dieser Bestimmung ist „[d]er Gerichtshof der Europäischen Union ... in Bezug auf [die Bestimmungen über die GASP] nicht zuständig; hiervon ausgenommen ist die Kontrolle der Einhaltung des Artikels 40 [EUV] und die Überwachung der Rechtmäßigkeit bestimmter Beschlüsse nach Artikel 275 Absatz 2 [AEUV]“.

⁴⁰⁵ Dieser Art. 275 AEUV sieht vor: „Der Gerichtshof der Europäischen Union ist nicht zuständig für die Bestimmungen hinsichtlich der [GASP] und für die auf der Grundlage dieser Bestimmungen erlassenen Rechtsakte. Der Gerichtshof ist jedoch zuständig für die Kontrolle der Einhaltung von Artikel 40 [EUV] und für die unter den Voraussetzungen des Artikels 263 Absatz 4 [AEUV] erhobenen Klagen im Zusammenhang mit der Überwachung der Rechtmäßigkeit von Beschlüssen über restriktive Maßnahmen gegenüber natürlichen oder juristischen Personen, die der Rat auf der Grundlage von Titel V Kapitel 2 des [EU-Vertrags] erlassen hat.“

⁴⁰⁶ Gemeinsame Aktion 2008/124/GASP des Rates vom 4. Februar 2008 über die Rechtsstaatlichkeitsmission der Europäischen Union im Kosovo, EULEX KOSOVO (ABl. 2008, L 42, S. 92).

⁴⁰⁷ Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten, unterzeichnet in Rom am 4. November 1950.

⁴⁰⁸ Beschluss vom 14. Dezember 2017, KS/Rat u. a. (T-840/16, [EU:T:2017:938](#)).

Union gemäß Art. 24 Abs. 1 Unterabs. 2 letzter Satz EUV und Art. 275 Abs. 1 AEUV in Bezug auf die Bestimmungen über die GASP und die auf der Grundlage dieser Bestimmungen erlassenen Rechtsakte grundsätzlich nicht zuständig sei und dass die in der erstgenannten Bestimmung und in Art. 275 Abs. 2 AEUV vorgesehenen Ausnahmen von diesem Grundsatz im vorliegenden Fall nicht anwendbar seien, da die Klage weder restriktive Maßnahmen gegenüber natürlichen oder juristischen Personen im Sinne der letztgenannten Bestimmung noch die Einhaltung von Art. 40 EUV⁴⁰⁹ betreffe.

Auf zwei Rechtsmittel hin, eingelegt von KS und KD (Rechtssache C-29/22 P) bzw. von der Kommission (Rechtssache C-44/22 P), hebt der Gerichtshof den angefochtenen Beschluss des Gerichts teilweise auf und verweist die Sache zur Entscheidung über die Zulässigkeit und gegebenenfalls über die Begründetheit der Klage an das Gericht zurück.

Würdigung durch den Gerichtshof

Da KS und KD sowie die Kommission diese Beurteilung in Frage gestellt haben, prüft der Gerichtshof, ob die Auslegung des Gerichts zu diesen Gesichtspunkten stichhaltig ist.

Zur Auslegung von Art. 24 Abs. 1 Unterabs. 2 EUV und Art. 275 Abs. 1 AEUV

Im Hinblick auf die Auslegung der Bestimmungen der Verträge, die eine Beschränkung der Zuständigkeit der Unionsgerichte im Bereich der GASP vorsehen, stellt der Gerichtshof zunächst fest, dass die Einbeziehung dieser Politik in den verfassungsrechtlichen Rahmen der Union bedeutet, dass die Grundprinzipien der Rechtsordnung der Union auch für diese Politik gelten. Dazu gehört u. a. die Achtung der Rechtsstaatlichkeit und der Grundrechte, bei denen es sich um Werte handelt, die u. a. verlangen, dass die Behörden der Union einer gerichtlichen Kontrolle unterliegen.

Jedoch weist der Gerichtshof als Erstes darauf hin, dass gemäß Art. 24 Abs. 1 Unterabs. 2 Satz 1 EUV „[f]ür die [GASP] besondere Bestimmungen und Verfahren [gelten]“, darunter diejenigen, die die Zuständigkeit des Gerichtshofs der Europäischen Union in Bezug auf die Bestimmungen über die GASP und die auf ihrer Grundlage erlassenen Rechtsakte beschränken. Eine solche Beschränkung lässt sich aber sowohl mit Art. 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden: Charta) als auch mit den Art. 6 und 13 EMRK vereinbaren.

Insoweit hat der Gerichtshof erstens bereits entschieden, dass Art. 47 der Charta weder eine Zuständigkeit für ihn selbst begründen kann, wenn die Verträge sie ausschließen, noch das in den Verträgen vorgesehene Rechtsschutzsystem ändern kann, zu dem die Bestimmungen über die Zulässigkeit direkter Klagen gehören. Außerdem gelten die Grundsätze der begrenzten Einzelermächtigung und des institutionellen Gleichgewichts auch im Bereich der GASP. Folglich reicht die Behauptung, dass die Handlungen oder Unterlassungen, die Gegenstand der Klage eines Einzelnen sind, dessen Grundrechte verletzen, für sich allein nicht aus, damit sich der Gerichtshof der Europäischen Union für die Entscheidung über diese Klage für zuständig erklärt. Zweitens muss der Gerichtshof zwar darauf achten, dass seine Auslegung dieses Art. 47, dessen Abs. 1 und 2 Art. 6 Abs. 1 und Art. 13 EMRK entsprechen, ein Schutzniveau gewährleistet, das das in diesen Bestimmungen der EMRK in ihrer Auslegung durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte garantierte Schutzniveau nicht verletzt. Zum einen gilt das in Art. 6 Abs. 1 EMRK garantierte Recht jedoch nicht absolut und kann rechtmäßigen Beschränkungen unterworfen werden. Zum anderen kann auch der durch Art. 13 EMRK gewährte Schutz, der im innerstaatlichen Recht das Bestehen eines Rechtsbehelfs garantiert, mit dem die Rechte und Freiheiten der EMRK geltend gemacht werden können, nicht als

⁴⁰⁹ Dieser Artikel sieht vor: „Die Durchführung der [GASP] lässt die Anwendung der Verfahren und den jeweiligen Umfang der Befugnisse der Organe, die in den Verträgen für die Ausübung der in den Artikeln 3 bis 6 [AEUV] aufgeführten Zuständigkeiten der Union vorgesehen sind, unberührt. Ebenso lässt die Durchführung der Politik nach den genannten Artikeln die Anwendung der Verfahren und den jeweiligen Umfang der Befugnisse der Organe, die in den Verträgen für die Ausübung der Zuständigkeiten der Union nach diesem Kapitel vorgesehen sind, unberührt.“

absolut angesehen werden, da der Kontext, in den sich die behauptete Verletzung oder die Kategorie behaupteter Verletzungen einfügt, eine Beschränkung möglicher Rechtsbehelfe rechtfertigen kann.

Folglich hat das Gericht keinen Rechtsfehler begangen, indem es im Wesentlichen festgestellt hat, dass weder Art. 24 Abs. 1 Unterabs. 2 letzter Satz EUV und Art. 275 AEUV auf der einen Seite⁴¹⁰ noch die Geltendmachung von Grundrechtsverletzungen auf der anderen Seite es für sich genommen rechtfertigten, dass es sich für die Entscheidung über die Klage von KS und KD für zuständig erkläre. Zudem kann Art. 6 Abs. 2 EUV, der den Beitritt der Union zur EMRK vorsieht, nicht dahin ausgelegt werden, dass er eine Erweiterung der Zuständigkeiten des Gerichtshofs der Europäischen Union im Bereich der GASP bewirkt, da die für diesen Beitritt geltende Regelung vorsieht, dass die Übereinkunft über den Beitritt die Zuständigkeiten der Union und die Befugnisse ihrer Organe unberührt lässt.

Als Zweites stellt der Gerichtshof, was konkret die Anwendung von Art. 24 Abs. 1 Unterabs. 2 letzter Satz EUV und Art. 275 AEUV auf die in den Art. 268 und 340 AEUV geregelten Klagen aus außervertraglicher Haftung der Union betrifft, fest, dass weder der ausschließliche Charakter der dem Gerichtshof der Europäischen Union zuerkannten Zuständigkeit für die Entscheidung über solche Klagen noch die Eigenständigkeit dieser Kategorie von Klagen eine Ausdehnung der Grenzen der diesem Organ durch die Verträge übertragenen Zuständigkeit bewirken kann. Art. 24 Abs. 1 Unterabs. 2 letzter Satz EUV und Art. 275 AEUV, die die Zuständigkeit der Unionsgerichte im Bereich der GASP beschränken, sind in Bezug auf Klagen, die in diesen Bereich fallen, gegenüber den Art. 268 und 340 AEUV als *leges speciales* anzusehen. Daher kann nicht angenommen werden, dass sich Art. 24 Abs. 1 Unterabs. 2 letzter Satz EUV und Art. 275 AEUV nicht auf Klagen aus außervertraglicher Haftung der Union beziehen.

Als Drittes und Letztes bestätigt der Gerichtshof unter Bezugnahme auf das Urteil Carvalho u. a./Parlament und Rat⁴¹¹, in dem ein Auslegungsgrundsatz zum Ausdruck kommt, der für alle in den Verträgen vorgesehenen Rechtsbehelfe gilt, auch die vom Gericht vorgenommene Auslegung der die Zuständigkeit der Unionsgerichte betreffenden Bestimmungen der Verträge im Licht des Grundrechts auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz dahin, dass dieses Grundrecht nicht zum Wegfall der im AEU-Vertrag ausdrücklich vorgesehenen Voraussetzungen führen kann.

Zur Verbindung der fraglichen Handlungen und Unterlassungen mit politischen oder strategischen Entscheidungen, die im Rahmen der GASP getroffen werden und die Festlegung und Durchführung der GASP betreffen

Der Gerichtshof weist darauf hin, dass im Rahmen der Prüfung der Zuständigkeit des Gerichtshofs der Europäischen Union für die Entscheidung über eine Klage, die sich auf Handlungen oder Unterlassungen bezieht, die unter die GASP fallen, in einem ersten Schritt zu prüfen ist, ob die betreffende Situation unter einen der in Art. 24 Abs. 1 Unterabs. 2 letzter Satz EUV und Art. 275 Abs. 2 AEUV vorgesehenen Fälle subsumiert werden kann, in denen diese Zuständigkeit ausdrücklich anerkannt ist⁴¹². Ist dies nicht der Fall, ist in einem zweiten Schritt zu prüfen, ob diese Zuständigkeit auf den Umstand gestützt werden kann, dass die betreffenden Handlungen und Unterlassungen nicht unmittelbar mit den politischen oder strategischen Entscheidungen in Verbindung stehen, die die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union im Rahmen der GASP, insbesondere der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP), treffen⁴¹³. Somit ist der Gerichtshof der

⁴¹⁰ Ausgelegt im Licht von Art. 47 der Charta, von Art. 6 Abs. 1 und Art. 13 EMRK sowie von Art. 2, Art. 3 Abs. 5 und der Art. 6, 19, 21 und 23 EUV.

⁴¹¹ Urteil vom 25. März 2021, Carvalho u. a./Parlament und Rat (C-565/19 P, [EU:C:2021:252](#), Rn. 69 und 78).

⁴¹² Urteile vom 28. März 2017, Rosneft (C-72/15, [EU:C:2017:236](#), Rn. 60), und vom 6. Oktober 2020, Bank Refah Kargaran/Rat (C-134/19 P, [EU:C:2020:793](#), Rn. 27).

⁴¹³ Dies ergibt sich im Wesentlichen aus der auf Rn. 49 des Urteils vom 12. November 2015, Elitaliana/Eulex Kosovo (C-439/13 P, [EU:C:2015:753](#)), Rn. 55 des Urteils vom 19. Juli 2016, H/Rat u. a. (C-455/14 P, [EU:C:2016:569](#)), sowie Rn. 66 des Urteils vom 25. Juni 2020, SATCEN/KF (C-14/19 P, [EU:C:2020:492](#)), zurückgehenden Rechtsprechung des Gerichtshofs.

Europäischen Union zwar dafür zuständig, die Rechtmäßigkeit der Handlungen oder Unterlassungen, die nicht unmittelbar mit diesen politischen oder strategischen Entscheidungen in Verbindung stehen, zu beurteilen oder sie auszulegen, jedoch verfügt er über diese Zuständigkeit nicht, wenn diese Handlungen oder Unterlassungen in unmittelbarer Verbindung mit diesen politischen oder strategischen Entscheidungen stehen⁴¹⁴.

Insoweit überprüft der Gerichtshof die vom Gericht vorgenommene Würdigung⁴¹⁵, indem er eine konkrete Prüfung jeder der von der Klage von KS und KD erfassten Handlungen und Unterlassungen, die unter die GASP, insbesondere die GSVP, fallen, vornimmt⁴¹⁶.

Als Erstes geht im vorliegenden Fall aus dem angefochtenen Beschluss hervor, dass das Gericht festgestellt hat, dass diese Klage nicht den Fällen zuzuordnen sei, in denen die Bestimmungen des Vertrags ausdrücklich die Zuständigkeit des Gerichtshofs der Europäischen Union im Bereich der GASP vorsähen, was im Übrigen im Rahmen der vorliegenden Rechtsmittel nicht in Abrede gestellt wird. Als Zweites hat das Gericht im Wesentlichen festgestellt, dass die Handlungen und Unterlassungen, auf die sich diese Klage beziehe⁴¹⁷, in Anbetracht ihres politischen und strategischen Charakters sowie ihres Zusammenhangs mit der Festlegung und Durchführung der GASP unmittelbar mit dieser Politik in Verbindung standen, weshalb es sich für die Entscheidung über die Klage für unzuständig erklärte.

Insoweit stellt der Gerichtshof erstens fest, dass die Mittel, die einer GASP-Mission und insbesondere einer GSVP-Mission zur Verfügung gestellt werden, unmittelbar mit den im Rahmen der GASP getroffenen politischen oder strategischen Entscheidungen in Verbindung stehen, wie das Gericht zu Recht festgestellt hat.

Hingegen hat das Gericht einen Rechtsfehler begangen, indem es festgestellt hat, dass der behauptete Mangel an geeignetem Personal unter politische oder strategische Fragen falle, die die Festlegung und Durchführung der GASP betreffen. Die Fähigkeit der Mission Eulex Kosovo zur

⁴¹⁴ Folglich ist der Gerichtshof der Europäischen Union nicht für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit oder die Auslegung von Handlungen oder Unterlassungen zuständig, die in unmittelbarer Verbindung mit der Verfolgung, der Bestimmung und der Verwirklichung der GASP, insbesondere der GSVP, stehen, d. h. insbesondere der Feststellung der strategischen Interessen der Union sowie der Bestimmung sowohl der von der Union durchzuführenden Aktionen und einzunehmenden Standpunkte als auch der allgemeinen Leitlinien der GASP im Sinne der Art. 24 bis 26, 28, 29, 37, 38, 42 und 43 EUV.

⁴¹⁵ Diese Würdigung findet sich in den Rn. 28 und 39 des angefochtenen Beschlusses.

⁴¹⁶ Dabei berücksichtigt der Gerichtshof, dass das Ziel der Rechtssicherheit erfordert, dass die Unionsgerichte nicht gezwungen sind, in eine Sachprüfung einzutreten, um ihre Zuständigkeit festzustellen.

⁴¹⁷ Diese Handlungen und Unterlassungen sind in Rn. 20 des Urteils aufgeführt. Es handelt sich dabei im Wesentlichen um:

- das Fehlen von Bestimmungen, die Prozesskostenhilfe für dafür in Betracht kommende Beschwerdeführer in Verfahren vor der Überwachungskommission vorsähen, und der Errichtung dieser Kommission ohne Befugnis zur Durchsetzung ihrer Entscheidungen und zur Gewährung eines Rechtsbehelfs bei festgestellten Verstößen;
- das Nichtergreifen von Abhilfemaßnahmen zur vollständigen oder teilweisen Beendigung der im ersten und zweiten Gedankenstrich genannten Verstöße, obwohl die Schlussfolgerungen der Überwachungskommission der Union durch den Leiter von Eulex Kosovo zur Kenntnis gebracht worden seien;
- einen Fehlgebrauch oder Missbrauch von Exekutivbefugnissen durch den Rat und den EAD, u. a. indem sie behauptet hätten, dass Eulex Kosovo ihr Bestmögliches getan habe, um die Entführung und wahrscheinliche Ermordung des Ehemanns von KS sowie die Ermordung des Ehemanns und des Sohnes von KD zu untersuchen;
- einen Fehlgebrauch oder unterlassenen ordnungsgemäßen Gebrauch von Exekutivbefugnissen, da das Exekutivmandat von Eulex Kosovo mit dem Beschluss (GASP) 2018/856 des Rates vom 8. Juni 2018 zur Änderung der Gemeinsamen Aktion 2008/124/GASP über die Rechtsstaatlichkeitsmission der Europäischen Union im Kosovo (ABl. 2018, L 146, S. 5) beendet worden sei, obwohl die im ersten und im zweiten Gedankenstrich genannten Verstöße fortbestanden hätten;
- einen Fehlgebrauch oder Missbrauch von Exekutiv- bzw. öffentlichen Befugnissen, weil nicht dafür gesorgt worden sei, dass der Fall von KD, der sich auf ein Kriegsverbrechen beziehe und dem ersten Anschein nach begründet sei, Gegenstand einer gründlichen rechtlichen Prüfung durch Eulex Kosovo und/oder die auf Untersuchungen spezialisierte Staatsanwaltschaft sowie einer Strafverfolgung vor der Fachkammer für das Kosovo sei.

Einstellung von Personal⁴¹⁸ stellt nämlich eine Handlung der laufenden Verwaltung dar, die zur Ausübung des Mandats dieser Mission gehört. Somit stehen die von Eulex Kosovo getroffenen Entscheidungen über die Auswahl des Personals, das diese Mission einstellt, nicht in unmittelbarer Verbindung mit den politischen oder strategischen Entscheidungen, die von der Mission im Rahmen der GASP getroffen werden.

Zweitens kommt der Gerichtshof auch insoweit zu dem Ergebnis, dass das Gericht einen Rechtsfehler begangen hat, als es um das Fehlen von Bestimmungen geht, die Prozesskostenhilfe im Rahmen der Verfahren vor der Überwachungskommission vorsähen. Dieser Teil der Klage von KS und KD bezieht sich nämlich auf die Verfahrensregeln dieser Kommission, die nicht in unmittelbarer Verbindung mit den politischen oder strategischen Entscheidungen stehen, die im Rahmen der GASP getroffen werden.

Ebenso weist der Gerichtshof hinsichtlich des Umstands, dass der Überwachungskommission keine Durchsetzungsbefugnisse übertragen sind und es keine Rechtsbehelfe in Bezug auf von ihr festgestellte Verstöße gibt, unter Bezugnahme auf die Ziele, die der Einrichtung der Mission Eulex Kosovo zugrunde lagen⁴¹⁹, darauf hin, dass die Entscheidung, ob die Handlungen und Unterlassungen dieser Mission einem Überwachungsmechanismus unterworfen werden, der diesen Vorgaben entspricht, nicht in unmittelbarer Verbindung mit politischen oder strategischen Entscheidungen in Bezug auf diese Mission stehen, sondern lediglich mit einem Aspekt ihrer Verwaltung.

Drittens weist der Gerichtshof darauf hin, dass das Fehlen sowohl von Abhilfemaßnahmen, die es ermöglicht hätten, die von der Überwachungskommission festgestellten Grundrechtsverletzungen zu beenden, als auch einer gründlichen rechtlichen Prüfung des Falls von KD das Nichterlassen individueller Maßnahmen in Bezug auf die besondere Situation von KS und die besondere Situation von KD betrifft und somit nicht unmittelbar mit den im Rahmen der GASP getroffenen politischen oder strategischen Entscheidungen verbunden ist. Gleiches gilt für die Behauptung des Rates und des EAD, dass diese Mission ihr Bestmögliches getan habe, um die in Rede stehenden Verbrechen zu untersuchen. Das Gericht hat daher auch in Bezug auf diese Gesichtspunkte der Klage Rechtsfehler begangen.

Viertens hingegen steht der Beschluss, das Exekutivmandat einer GASP-Mission, insbesondere einer GSVP-Mission, zu beenden, in unmittelbarer Verbindung mit solchen im Rahmen der GASP getroffenen politischen oder strategischen Entscheidungen im Sinne von Art. 28 Abs. 1 und Art. 43 Abs. 2 EUV. Folglich hat das Gericht keinen Rechtsfehler begangen, indem es sich für die Entscheidung über die Rügen betreffend die Beendigung des Exekutivmandats von Eulex Kosovo durch den Beschluss 2018/856⁴²⁰ für unzuständig erklärt hat.

Zur Klage vor dem Gericht

Der Gerichtshof stellt fest, dass er nicht über die erforderlichen Angaben verfügt, um endgültig über die vom Rat, der Kommission und dem EAD erhobenen Einreden der Unzulässigkeit und über die Begründetheit der Klage von KS und KD zu entscheiden und verweist die Sache zur Entscheidung über die Zulässigkeit und gegebenenfalls über die Begründetheit dieser Klage sowie über den ursprünglichen Antrag auf Zugang zum OPLAN von Eulex Kosovo an das Gericht zurück.

⁴¹⁸ Diese Fähigkeit ergibt sich aus dem Wortlaut von Art. 15a der Gemeinsamen Aktion 2008/124 in der durch den Beschluss 2014/349/GASP des Rates vom 12. Juni 2014 (ABl. 2014, L 174, S. 42) geänderten Fassung.

⁴¹⁹ Vgl. Art. 1 und 2 der Gemeinsamen Aktion 2008/124.

⁴²⁰ Mit diesem Beschluss wurde die in Art. 3 Buchst. d der Gemeinsamen Aktion 2008/124 verankerte Verpflichtung dieser Mission, dafür zu sorgen, dass bestimmte Verbrechen „ordnungsgemäß untersucht, verfolgt, gerichtlich entschieden und sanktioniert werden“, aufgehoben.

Kapitel 2 – Gericht

I. Unionsverfahrensrecht

1. Nichtigkeitsklage

Beschluss vom 4. Juni 2024 (Große Kammer), Medel u. a./Rat (verbundene Rechtssachen T-530/22 bis T-533/22, [EU:T:2024:363](#))

„Nichtigkeitsklage – Verordnung (EU) 2021/241 des Europäischen Parlaments und des Rates – Durchführungsbeschluss des Rates vom 17. Juni 2022 zur Billigung der Bewertung des Aufbau- und Resilienzplans Polens – Fehlende unmittelbare Betroffenheit – Unzulässigkeit“

Als Große Kammer weist das Gericht Klagen von vier Richterverbänden⁴²¹ auf Nichtigerklärung des Durchführungsbeschlusses des Rates zur Billigung der Bewertung des Aufbau- und Resilienzplans der Republik Polen⁴²² als unzulässig ab.

Die Klägerinnen sind Vereinigungen, die Richter auf internationaler Ebene vertreten und deren Mitglieder in der Regel nationale Berufsverbände, einschließlich polnischer Richterverbände, sind.

Am 12. Februar 2021 erließen das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union die Verordnung 2021/241 zur Einrichtung der Aufbau- und Resilienzfazilität (im Folgenden: Fazilität)⁴²³. Mit dieser Fazilität können den Mitgliedstaaten Mittel in Form eines finanziellen Beitrags, der in einer nicht rückzahlbaren finanziellen Unterstützung besteht, oder in Form eines Darlehens zur Verfügung gestellt werden.

Mit dem angefochtenen Beschluss billigte der Rat die Bewertung des Aufbau- und Resilienzplans der Republik Polen und führte im Anhang die Etappenziele und Zielwerte auf, die der fragliche Mitgliedstaat zu erreichen habe, damit der ihm im angefochtenen Beschluss zur Verfügung gestellte Beitrag freigegeben werden könne. Der erste Teil dieses Anhangs enthält insbesondere die Maßnahmen, die sich auf die Justizreform in Polen beziehen und die in den Etappenzielen F1G, F2G und F3G präzisiert werden⁴²⁴. Die Klägerinnen haben gegen den angefochtenen Beschluss geltend gemacht, dass diese Etappenziele nicht mit dem Unionsrecht vereinbar seien.

⁴²¹ Die Magistrats européens pour la démocratie et les libertés (Medel) in der Rechtssache T-530/22, die International Association of Judges (IAJ) in der Rechtssache T-531/22, die Association of European Administrative Judges (AEAJ) in der Rechtssache T-532/22 und die Stichting Rechter voor Rechter in der Rechtssache T-533/22.

⁴²² Durchführungsbeschluss des Rates vom 17. Juni 2022 zur Billigung der Bewertung des Aufbau- und Resilienzplans der Republik Polen in der Fassung des Durchführungsbeschlusses des Rates vom 8. Dezember 2023 (im Folgenden: angefochtener Beschluss).

⁴²³ Verordnung (EU) 2021/241 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Februar 2021 zur Einrichtung der Aufbau- und Resilienzfazilität (ABl. 2021, L 57, S. 17).

⁴²⁴ Gemäß den angegebenen Etappenzielen, nach denen sich die Fortschritte einer Reform bemessen, wird verlangt, die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der polnischen Gerichte zu stärken (Etappenziel F1G), sicherzustellen, dass die Richter, die von Entscheidungen der Izba Dyscyplinarna (Disziplinkammer) des Sądu Najwyższego (Oberstes Gericht, Polen) (im Folgenden: Disziplinkammer) betroffen sind, Zugang zu einem Verfahren haben, das eine Überprüfung der sie betreffenden Entscheidungen der genannten Kammer ermöglicht (Etappenziel F2G), und dafür zu sorgen, dass die in Etappenziel F2G genannten Überprüfungsverfahren nach dem vorläufigen Zeitplan grundsätzlich im vierten Quartal 2023 abgeschlossen werden sollten (Etappenziel F3G).

Mit seinem Beschluss gibt das Gericht der vom Rat gemäß Art. 130 Abs. 1 der Verfahrensordnung des Gerichts erhobenen Einrede der Unzulässigkeit statt und weist demgemäß die Klagen der Klägerinnen ab.

Würdigung durch das Gericht

Vorab weist das Gericht darauf hin, dass die Zulässigkeit der Klagen, da der angefochtene Beschluss an die Republik Polen gerichtet ist, anhand der zweiten und der dritten Variante von Art. 263 Abs. 4 AEUV zu prüfen ist, die auf die Voraussetzung der unmittelbaren Betroffenheit abstellen⁴²⁵.

Das Gericht prüft zunächst die Zulässigkeit der von den Klägerinnen im eigenen Namen erhobenen Klagen.

Hierzu stellt das Gericht fest, dass den Klägerinnen keine sich auf die Fazilität beziehende Rechtsvorschrift eine solche prozessuale Befugnis verleiht. Dass sie zu Fragen der richterlichen Unabhängigkeit als regelmäßige Gesprächspartner der Unionsorgane auftreten, verleiht ihnen ebenso wenig eine Klagebefugnis.

Sodann prüft das Gericht die Zulässigkeit der von den Klägerinnen im Namen ihrer Mitglieder, deren Interessen sie vertreten, erhobenen Klagen.

Insoweit unterscheiden die Klägerinnen drei Gruppen von Richtern: die von Entscheidungen der Disziplinarkammer betroffenen polnischen Richter, die das in den Etappenzielen F2G und F3G vorgesehene Überprüfungsverfahren unmittelbar betreffe, alle polnischen Richter, die dieses Überprüfungsverfahren sowie das Etappenziel F1G unmittelbar betreffe, sowie alle anderen europäischen Richter, die ebenfalls von diesen Etappenzielen unmittelbar betroffen seien.

Was die Richter der ersten Gruppe betrifft, so prüft das Gericht als Erstes das Wesen des angefochtenen Beschlusses, das anhand des Inhalts des Beschlusses und seines Zusammenhangs beurteilt wird.

Nach den Feststellungen des Gerichts macht der angefochtene Beschluss die Zahlung eines finanziellen Beitrags von der Erfüllung von Voraussetzungen abhängig, nämlich der Durchführung der von der Kommission bewerteten und vom Rat gebilligten Aufbau- und Resilienzpläne, wozu die Verwirklichung der Etappenziele und Zielwerte gehört, die Fortschrittsmaßstäbe für die Verwirklichung einer Reform sind. Ihrem Wesen nach sind die Etappenziele F1G, F2G und F3G insofern, als ihre Verwirklichung eine Voraussetzung für die Finanzierung im Rahmen der Fazilität ist, Instrumente zum Schutz des Haushalts. Daher spiegeln sie den Zusammenhang zwischen der Achtung des Wertes der Rechtsstaatlichkeit einerseits und der im Einklang mit dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung erfolgenden effizienten Ausführung des Haushaltsplans der Union sowie dem Schutz der finanziellen Interessen der Union andererseits wider.

Bei der Festlegung dieser Etappenziele wollte der Rat jedoch nicht die Vorschriften über den Wert der Rechtsstaatlichkeit oder den wirksamen gerichtlichen Rechtsschutz, wie sie durch die Rechtsprechung des Gerichtshofs klargestellt worden sind, ersetzen. Daraus folgt, dass der Rat mit ihrer Festlegung es der Republik Polen nicht gestatten wollte, Urteilen des Gerichtshofs nicht nachzukommen, mit denen festgestellt wurde, dass dieser Staat den Wert der Rechtsstaatlichkeit oder den Grundsatz des wirksamen gerichtlichen Rechtsschutzes nicht beachtet hat.

⁴²⁵ Art. 263 Abs. 4 AEUV sieht vor, dass jede natürliche oder juristische Person unter den Bedingungen nach den Absätzen 1 und 2 gegen die an sie gerichteten oder sie unmittelbar und individuell betreffenden Handlungen sowie gegen Rechtsakte mit Verordnungscharakter, die sie unmittelbar betreffen und keine Durchführungsmaßnahmen nach sich ziehen, Klage erheben kann.

Im Licht dieser Erwägungen prüft das Gericht als Zweites, ob der angefochtene Beschluss die Richter der ersten Gruppe im Hinblick auf das Etappenziel F2G unmittelbar betrifft. Das Gericht weist darauf hin, dass es für eine unmittelbare Betroffenheit der von Entscheidungen der Disziplinarkammer betroffenen Richter erforderlich ist, dass zwischen dem angefochtenen Beschluss und seinen Auswirkungen auf diese Richter ein unmittelbarer Zusammenhang besteht.

Insoweit stellt das Etappenziel F2G lediglich eine von der Republik Polen für eine Inanspruchnahme der Finanzierung zu erfüllende Voraussetzung auf. Der angefochtene Beschluss entfaltet nicht die Wirkung, dass die von Entscheidungen der Disziplinarkammer betroffenen Richter den in diesem Beschluss vorgesehenen Bedingungen unterworfen würden, noch hat er eine spezifische Regelung gegenüber diesen Richtern unmittelbar anwendbar gemacht. Daher hat der angefochtene Beschluss mit dem F2G – im Verhältnis der Republik Polen zu von Entscheidungen der Disziplinarkammer betroffenen Richtern – keine besonderen Verpflichtungen definitiv auferlegt: Es fehlt an einem unmittelbaren Zusammenhang.

Folglich wird die Lage der von Entscheidungen der Disziplinarkammer betroffenen Richter auch nach dem Erlass des angefochtenen Beschlusses weiterhin durch die einschlägigen, auf diese Sachlage anwendbaren Bestimmungen des polnischen Rechts sowie durch die Bestimmungen des Unionsrechts und die Urteile des Gerichtshofs geregelt, ohne dass das in diesem Beschluss festgelegte Etappenziel F2G hinzuträte und eine unmittelbare Änderung der Rechtsstellung dieser Richter im von Art. 263 Abs. 4 AEUV geforderten Sinne bewirkt hätte.

In Bezug auf die Richter der zweiten Gruppe stellt das Gericht fest, dass die Klägerinnen keinen Nachweis eines hinreichend engen Zusammenhangs zwischen der Lage aller polnischen Richter und dem Etappenziel F1G liefern. Hinsichtlich der Richter der dritten Gruppe weist das Gericht ebenfalls das Vorbringen der Klägerinnen zurück, wonach die Etappenziele F1G, F2G und F3G die europäischen Richter insgesamt unmittelbar betreffen.

Da die Richter, deren Interessen die Klägerinnen verteidigen, selbst nicht klagebefugt wären, erfüllen auch die Klägerinnen nicht die Voraussetzungen für die Zulässigkeit ihrer Klagen.

Schließlich weist das Gericht das auf eine Lockerung der Zulässigkeitsvoraussetzungen gerichtete Vorbringen der Klägerinnen zurück. Eine solche Lockerung verstieße nämlich sowohl gegen Art. 263 Abs. 4 AEUV als auch gegen die Rechtsprechung des Gerichtshofs. Mit den von den Klägerinnen geltend gemachten systemischen Mängeln des polnischen Justizsystems lässt es sich jedenfalls nicht rechtfertigen, dass das Gericht von der Voraussetzung der unmittelbaren Betroffenheit abweicht, die für Klagen natürlicher oder juristischer Personen gilt.

Das Gericht betont, dass diese Feststellung die aus Art. 19 Abs. 1 Unterabs. 2 EUV und Art. 266 AEUV folgende Verpflichtung der Republik Polen unberührt lässt, die vom Gerichtshof festgestellten Verstöße in Bezug auf die Krise der Rechtsstaatlichkeit so bald wie möglich zu beheben. Ebenso hat dieser Beschluss keine Auswirkungen darauf, dass die Mitgliedstaaten und die Organe der Union gegen jedwede von den Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union erlassene Bestimmungen, die verbindliche Rechtswirkungen erzeugen, Klage erheben können, und keine Auswirkungen auf das Tätigwerden der Kommission zu dem Zweck, dazu beizutragen, dass die Beachtung der Erfordernisse sichergestellt wird, die sich aus den Vorschriften der Union auf dem Gebiet der Rechtsstaatlichkeit ergeben.

2. Klage aus außervertraglicher Haftung

Urteil vom 23. Oktober 2024, Keserő Művek/Europäische Union (T-519/23, [EU:T:2024:733](#))

„Außervertragliche Haftung – Kontrolle des Erwerbs und des Besitzes von Waffen – Durchführungsrichtlinie (EU) 2019/69 – Kausalzusammenhang – Begriff ‚Feuerwaffe‘ – Begriff ‚Schreckschuss- und Signalwaffen‘“

Das Gericht, das mit einer Klage aus außervertraglicher Haftung gemäß Art. 268 AEUV und Art. 340 Abs. 2 AEUV befasst ist, die es aufgrund fehlenden Kausalzusammenhangs abweist, äußert sich zu der bisher ungeklärten Frage, ob Waffen, die mittels Treibladung Gummigeschosse abfeuern, im Sinne des Unionsrechts zu den Feuerwaffen gehören, und ob für ihre Besitzer daher eine Genehmigungs- oder Meldepflicht besteht.

Die Klägerin, die Keserő Művek Fegyvergyár Kft., ist eine Gesellschaft mit Sitz in Ungarn, die Waffen herstellt und mit ihnen handelt. Sie gibt an, über die ausschließlichen Rechte für die Herstellung und den Vertrieb eines Waffenmodells zu verfügen, mit dem Gummigeschosse verschossen werden können (im Folgenden: Keserő-Waffe). Nach Umsetzung der Durchführungsrichtlinie 2019/69⁴²⁶ durch Ungarn erhob die Klägerin die vorliegende Klage, da ihr aufgrund dieser Richtlinie ein Schaden entstanden sei, weil sie den Verkauf der Keserő-Waffe auf Personen mit Waffenbesitzkarte habe beschränken müssen.

Würdigung durch das Gericht

Nach dem Hinweis, dass nach ständiger Rechtsprechung die außervertragliche Haftung der Union einen hinreichend qualifizierten Verstoß gegen eine Rechtsnorm, die bezweckt, dem Einzelnen Rechte zu verleihen, das tatsächliche Bestehen des Schadens sowie einen Kausalzusammenhang zwischen dem Verstoß gegen die dem betreffenden Organ obliegende Verpflichtung und dem den geschädigten Personen entstandenen Schaden voraussetzt, beginnt das Gericht mit der Prüfung des Kausalzusammenhangs.

Hierzu weist es darauf hin, dass die Durchführungsrichtlinie 2019/69 der Festlegung technischer Spezifikationen für Schreckschuss- und Signalwaffen dient⁴²⁷. Das Gericht prüft daher zunächst, ob eine Waffe mit den Eigenschaften der Keserő-Waffe als „Schreckschuss- und Signalwaffe“ im Sinne der Richtlinie 2021/555 eingestuft werden kann und ob folglich die Durchführungsrichtlinie 2019/69, auf die der Klägerin zufolge der ihr entstandene Schaden zurückzuführen ist, eine Ausnahme für Waffen hätte vorsehen müssen, die ähnliche Eigenschaften aufweisen wie die Keserő-Waffe.

Unter den Begriff „Feuerwaffe“⁴²⁸ fällt jede tragbare Waffe, die Schrot, eine Kugel oder ein anderes Geschoss mittels Treibladung durch einen Lauf verschießt. Gegenstände, die der Definition einer „Feuerwaffe“⁴²⁹ zwar entsprechen, die jedoch zu Alarm-, Signal- und Rettungszwecken, zu Schlachtzwecken oder für das Harpunieren gebaut oder für industrielle und technische Zwecke bestimmt sind, sind, sofern sie nur für diese Verwendung eingesetzt werden können, nicht in die Definition der „Feuerwaffen“ einbezogen.

⁴²⁶ Durchführungsrichtlinie (EU) 2019/69 der Kommission vom 16. Januar 2019 zur Festlegung technischer Spezifikationen für Schreckschuss- und Signalwaffen gemäß der Richtlinie 91/477/EWG des Rates über die Kontrolle des Erwerbs und des Besitzes von Waffen (ABl. 2019, L 15, S. 22).

⁴²⁷ Gemäß der Richtlinie 91/477/EWG des Rates vom 18. Juni 1991 über die Kontrolle des Erwerbs und des Besitzes von Waffen (ABl. 1991, L 256, S. 51), aufgehoben durch die Richtlinie (EU) 2021/555 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. März 2021 über die Kontrolle des Erwerbs und des Besitzes von Waffen (ABl. 2021, L 115, S. 1).

⁴²⁸ Gemäß Art. 1 Abs. 1 Nr. 1 der Richtlinie 2021/555.

⁴²⁹ Gemäß Abschnitt III Buchst. a des Anhangs I der Richtlinie 2021/555.

„Schreckschuss- und Signalwaffen“⁴³⁰ werden wiederum definiert als „Objekte mit einem Patronenlager, die dafür ausgelegt sind, nur Platzpatronen, Reizstoffe, sonstige aktive Substanzen oder pyrotechnische Signalpatronen abzufeuern, und die nicht so umgebaut werden können, dass damit Schrot, Kugeln oder Geschosse mittels einer Treibladung abgefeuert werden“.

Im vorliegenden Fall stellt das Gericht fest, dass es sich bei der Kesperŭ-Waffe um eine tragbare Waffe handelt, die mittels einer Treibladung „Kugeln“ – in diesem Fall Gummigeschosse – durch einen Lauf verschießt, und sie daher als „Feuerwaffe“ einzustufen ist. Der bloße Umstand, dass diese Waffe auf das Abfeuern von Gummigeschossen mittels Treibladung ausgelegt ist, reicht nämlich aus, um sie als „Feuerwaffe“ einzustufen.

Außerdem fällt die Kesperŭ-Waffe auch nicht in die Kategorie von Waffen gemäß Anhang I Abschnitt III Buchst. a der Richtlinie 2021/555, die nicht in die Definition der „Feuerwaffen“ einbezogen sind. Diese Waffe ist nämlich weder zu Alarm- noch zu Signalzwecken gebaut und erfüllt daher nicht die Voraussetzung, nur für diese Verwendung eingesetzt werden zu können. Selbst wenn davon ausgegangen wird, dass diese Waffe zu Alarmzwecken konzipiert wurde, ändert dies also jedenfalls nichts daran, dass damit auch Gummigeschosse abgefeuert werden können, was nicht als bloße Verwendung zu Alarmzwecken eingestuft werden kann. Schließlich handelt es sich bei dem Umstand, dass diese Waffe als nicht tödliche Waffe ausgestaltet wurde, nicht um ein maßgebliches Kriterium für die Bestimmung, ob es sich um eine „Feuerwaffe“ handelt.

Daraus folgt, dass die Kesperŭ-Waffe nicht als „Schreckschuss- und Signalwaffe“ im Sinne der Richtlinie 2021/555 eingestuft werden kann und dass sie daher nicht vom Anwendungsbereich der Durchführungsrichtlinie 2019/69 umfasst ist. Die Durchführungsrichtlinie 2019/69 konnte den von der Klägerin geltend gemachten Schaden somit nicht verursachen.

Das Gericht gelangt zu dem Ergebnis, dass die Voraussetzung des Bestehens eines Kausalzusammenhangs zwischen dem gerügten Verhalten und dem geltend gemachten Schaden nicht erfüllt ist.

⁴³⁰ Gemäß Art. 1 Abs. 1 Nr. 4 der Richtlinie 2021/555.

II. Institutionelles Recht: Tätigkeit, die mit den Aufgaben unvereinbar ist

Urteil vom 11. September 2024, CQ/Rechnungshof (T-386/19, [EU:T:2024:613](#))

„Institutionelles Recht – Mitglied des Rechnungshofs – Tätigkeit, die mit den Aufgaben eines Mitglieds des Rechnungshofs unvereinbar ist – Für ungerechtfertigt erachtete Ausgaben – Einziehungsanordnung – Entscheidung des Gerichtshofs über den Verstoß gegen die sich aus dem Amt eines Mitglieds des Rechnungshofs ergebenden Verpflichtungen – Ordnungsmäßigkeit der Untersuchung und des Abschlussberichts des OLAF – Begründungspflicht – Verjährungsfrist – Art. 98 Abs. 2 der Verordnung (EU, Euratom) 2018/1046 – Vertrauensschutz – Beurteilungsfehler – Außervertragliche Haftung – Immaterieller Schaden“

Das Gericht äußert sich in der erweiterten Kammerbesetzung von fünf Richtern zum ersten Mal zu den finanziellen Folgen von Unregelmäßigkeiten, die einer Person, die ein hohes Amt bei einem Organ der Europäischen Union innehat, im Zusammenhang mit der Erfüllung ihrer Amtspflichten zur Last gelegt werden, und zwar im Anschluss an ein Urteil des Gerichtshofs, mit dem ein Verstoß gegen diese Pflichten festgestellt wurde.

Der Kläger, CQ, absolvierte zwei Amtszeiten als Mitglied des Europäischen Rechnungshofs. In dieser Eigenschaft wurden ihm diverse Kosten erstattet, er verfügte über einen Dienstwagen, und ihm stand ein Fahrer zur Verfügung.

Während seiner Amtszeit gingen dem Rechnungshof Informationen zu, die auf mehrere dem Kläger zur Last gelegte schwerwiegende Unregelmäßigkeiten hinwiesen.

Daraufhin übermittelte der Generalsekretär des Rechnungshofs dem Europäischen Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) eine Akte über die mit möglicherweise ungerechtfertigten Ausgaben zulasten des Unionshaushalts verbundenen Aktivitäten von CQ.

Nachdem es eine Untersuchung durchgeführt hatte, übersandte das OLAF dem Rechnungshof seinen Abschlussbericht. In diesem stellte es fest, dass CQ im Rahmen von Aktivitäten ohne Zusammenhang mit seinen Aufgaben Mittel des Rechnungshofs missbräuchlich genutzt habe.

Nachdem er den Bericht des OLAF erhalten hatte, stellte der Rechnungshof gegen den Kläger eine Forderung in Höhe von 153 407,58 Euro fest, die er für Dienstreisekosten und Tagegelder, Repräsentationskosten und die Inanspruchnahme der Dienste von Fahrern rechtsgrundlos erhalten habe. Er ordnete die Einziehung dieses Betrags an (im Folgenden: angefochtener Beschluss).

Mit seiner am 24. Juni 2019 erhobenen Klage beantragt der Kläger zum einen die Nichtigkeitsklärung des angefochtenen Beschlusses und zum anderen den Ersatz des immateriellen Schadens, der ihm entstanden sein soll⁴³¹.

Unabhängig von der vorliegenden Nichtigkeitsklage hat der Rechnungshof beim Gerichtshof eine Klage auf Feststellung erhoben, dass CQ gegen Pflichten verstoßen habe, die sich aus seinem Amt beim Rechnungshof ergeben⁴³². Der Gerichtshof hat entschieden, dass der Kläger tatsächlich gegen diese Verpflichtungen verstoßen hat, und ihm zwei Drittel seiner Ruhegehaltsansprüche aberkannt.

⁴³¹ Gemäß den Art. 263 und 268 AEUV.

⁴³² Im Sinne von Art. 286 Abs. 6 AEUV.

Würdigung durch das Gericht

Was die Rechtmäßigkeit des angefochtenen Beschlusses angeht, prüft das Gericht als Erstes den Klagegrund, mit dem gerügt wird, dass der Rechnungshof aufgrund der Frist gemäß Art. 98 der Verordnung 2018/1046⁴³³ nicht mehr als fünf Jahre nach Feststellung der Forderung eine Zahlungsaufforderung an den Kläger habe richten dürfen.

Das Gericht stellt fest, dass der Beginn der Frist, d. h. der Zeitpunkt, zu dem das betreffende Organ normalerweise seine Forderung geltend machen kann, nicht zwangsläufig dem Zeitpunkt entspricht, zu dem eine Person wie der Kläger ein Organ zur Zahlung eines Geldbetrags auffordert. Er kann unter bestimmten Umständen dem Zeitpunkt entsprechen, zu dem das OLAF diesem Organ einen Bericht vorlegt.

Es stellt daher fest, dass die meisten Forderungen in Bezug auf Beträge, die CQ nach Auffassung des Rechnungshofs rechtsgrundlos erhalten habe, nicht verjährt sind, da der Rechnungshof erst nach der Untersuchung des OLAF in der Lage war, seine Forderung geltend zu machen. Nur sehr wenige Forderungen in Höhe von insgesamt 3 170,19 Euro sind verjährt, da der Rechnungshof, wenn er mit der gebotenen Sorgfalt gehandelt hätte, seine Forderung bereits bei Einreichung der betreffenden Erstattungsanträge des Klägers hätte geltend machen können.

Als Zweites prüft das Gericht den Klagegrund, mit dem im Wesentlichen eine Verletzung des Grundsatzes des Vertrauensschutzes sowie „offensichtliche Fehler“ des angefochtenen Beschlusses hinsichtlich der Feststellung der vom Kläger geschuldeten Beträge durch den Rechnungshof geltend gemacht werden.

Das Gericht weist zum Umfang seiner Kontrolle zunächst darauf hin, dass der Gerichtshof im Urteil Rechnungshof/Pinxten⁴³⁴ klargestellt hat, dass seine Würdigungen, die die dem Kläger vorgeworfenen Unregelmäßigkeiten betrafen, nicht die Feststellung der vom Kläger möglicherweise geschuldeten Beträge zum Gegenstand hatten, so dass der Beurteilung des angefochtenen Beschlusses durch das Gericht im Rahmen der Nichtigkeitsklage nicht vorgegriffen wurde.

Hierzu führt das Gericht zum einen aus, dass die nach Art. 286 Abs. 6 AEUV erhobene Klage, aufgrund deren der Gerichtshof seinen Standpunkt bezüglich des Klägers festgelegt hat, einen anderen Gegenstand hat als die vorliegende Klage. Die Erstere ist nämlich auf die Feststellung einer Verletzung der sich aus dem Amt eines Mitglieds des Rechnungshofs ergebenden Pflichten und auf die mögliche Verhängung einer Sanktion gerichtet. Gegenstand der vorliegenden, nach Art. 263 Abs. 4 AEUV erhobenen Klage ist hingegen die Rückforderung rechtsgrundlos gezahlter Beträge und die Nichtigkeitsklärung des angefochtenen Beschlusses.

Zum anderen gilt im Verfahren vor dem Gerichtshof eine andere Verteilung der Beweislast als im Verfahren vor dem Gericht. Im vorliegenden Verfahren trägt der Kläger für jeden Erstattungsantrag die Beweislast dafür, dass ihm die entsprechenden Kosten im Einklang mit den einschlägigen Vorschriften entstanden sind.

⁴³³ Im Einzelnen gemäß Art. 98 Abs. 2 Unterabs. 2 der Verordnung (EU, Euratom) 2018/1046 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juli 2018 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union, zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1296/2013, (EU) Nr. 1301/2013, (EU) Nr. 1303/2013, (EU) Nr. 1304/2013, (EU) Nr. 1309/2013, (EU) Nr. 1316/2013, (EU) Nr. 223/2014, (EU) Nr. 283/2014 und des Beschlusses Nr. 541/2014/EU sowie zur Aufhebung der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012 (ABl. 2018, L 193, S. 1): „Der Anweisungsbefugte übermittelt die Zahlungsaufforderung unmittelbar nach Feststellung der Forderung, spätestens jedoch vor Ablauf einer Frist von fünf Jahren ab dem Zeitpunkt, an dem das Unionsorgan unter normalen Umständen die Schuld hätte einfordern können. Stellt der Anweisungsbefugte fest, dass das verspätete Tätigwerden trotz aller Sorgfalt, die das Unionsorgan aufgewandt hat, dem Verhalten des Schuldners zuzurechnen ist, so gilt diese Frist nicht.“

⁴³⁴ Urteil vom 30. September 2021 (Plenum), Rechnungshof/Pinxten (C-130/19, [EU:C:2021:782](#)).

Des Weiteren führt das Gericht aus, dass der Gerichtshof im Urteil Rechnungshof/Pinxten jede der vom Rechnungshof für regelwidrig erachteten Aktivitäten des Klägers rechtlich gewürdigt hat. Der Gerichtshof hat festgestellt, dass diese jeweils ordnungsgemäß bzw. nicht offensichtlich regelwidrig oder regelwidrig bzw. offensichtlich regelwidrig waren.

Im Hinblick auf die unterschiedlichen Gegenstände der beiden Klagen, die unterschiedliche Verteilung der Beweislast und den Umstand, dass im vorliegenden Fall bestimmte Verfahrensschriftstücke erst nach der Verkündung des Urteils Rechnungshof/Pinxten eingereicht wurden, konnten die Parteien jedoch im vorliegenden Verfahren neue Erläuterungen, Argumente und Beweise vorbringen.

Deshalb prüft das Gericht sämtliche Aktivitäten des Klägers im Zusammenhang mit den genannten Erstattungsanträgen unter Berücksichtigung der von den Parteien vor ihm vorgebrachten Argumente und Erklärungen, um festzustellen, ob dieselbe Würdigung angebracht ist wie im Urteil Rechnungshof/Pinxten.

Insbesondere ist das Gericht der Auffassung, dass die Kosten im Zusammenhang mit Begegnungen mit Politikern, die einer politischen Partei auf nationaler Ebene angehörten, keinen Bezug zur Ausübung der Aufgaben des Klägers als Mitglied des Rechnungshofs aufwiesen. Es stellt insbesondere unter Bezug auf den sich aus dem Bericht des OLAF ergebenden spezifischen Kontext solcher Treffen die Regelwidrigkeit dieser Kosten fest. Infolgedessen weist es die Klage hinsichtlich dieser Kosten ab.

Dagegen erklärt das Gericht den angefochtenen Beschluss für nichtig, soweit darin die Einziehung bestimmter Forderungen auf Rückerstattung von Kosten in Höhe von 16 084,01 Euro angeordnet wird, da diese Kosten nicht regelwidrig sind.

Nach alledem und nach Zurückweisung der übrigen Klagegründe, die u. a. die Rechtswidrigkeit der vom OLAF durchgeführten Untersuchung und die Verletzung der Begründungspflicht betreffen, erklärt das Gericht den angefochtenen Beschluss insoweit für nichtig, als er sich auf einen Betrag von 19 254,2 Euro bezieht, und gibt an, welche Verzugszinsen auf diesen Betrag zu entrichten sind. Außerdem weist das Gericht den Antrag auf Ersatz des immateriellen Schadens, der dem Kläger entstanden sein soll, zurück.

III. Wettbewerb

1. Kartelle (Art. 101 AEUV)

Urteil vom 2. Oktober 2024, Crown Holdings und Crown Cork & Seal Deutschland/Kommission (T-587/22, [EU:T:2024:661](#))

„Wettbewerb – Kartelle – Markt für Metallverpackungen – Beschluss, mit dem eine Zuwiderhandlung gegen Art. 101 AEUV festgestellt wird – Zusammenarbeit zwischen der Kommission und den nationalen Wettbewerbsbehörden – Einleitung des Prüfverfahrens durch die Kommission auf Ersuchen einer nationalen Wettbewerbsbehörde – Frist für die Umverteilung – Begründungspflicht – Berechtigtes Vertrauen – Subsidiaritätsprinzip – Verteidigungsrechte – Verhältnismäßigkeit – Grundsatz der ordnungsgemäßen Verwaltung – Widerklage auf Neufestsetzung der Höhe der Geldbuße im Anschluss an ein Vergleichsverfahren“

Mit seinem Urteil weist das Gericht die von der Crown Holdings, Inc. und der Crown Cork & Seal Deutschland Holdings GmbH erhobene Nichtigkeitsklage gegen einen Beschluss der Europäischen Kommission, mit denen gegen sie eine Geldbuße wegen Verstoßes gegen Art. 101 AEUV verhängt wurde⁴³⁵, sowie die Widerklage der Kommission auf Erhöhung der verhängten Geldbuße ab. In diesem Zusammenhang erläutert das Gericht die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen der Kommission und den nationalen Wettbewerbsbehörden im Rahmen der auf Ersuchen dieser Behörden an die Kommission erfolgten Umverteilung eines Falls. Es klärt dabei, dass die Bekanntmachung über die Zusammenarbeit innerhalb des Netzes der Wettbewerbsbehörden⁴³⁶ bei den betroffenen Unternehmen kein berechtigtes Vertrauen dahin entstehen lassen kann, dass jede Umverteilung eines Falls innerhalb einer Frist von zwei Monaten erfolgen muss. Zudem äußert sich das Gericht im Rahmen seiner Befugnis zur unbeschränkten Nachprüfung zu der Widerklage der Kommission, mit der den Klägerinnen der ihnen für ihre Zusammenarbeit anlässlich des Vergleichsverfahrens gewährte Vorteil mit der Begründung entzogen werden soll, dass sie mit der vorliegenden Klage erstmals vor dem Gericht die Zuständigkeit der Kommission in Frage gestellt hätten, einen Fall anstelle einer nationalen Wettbewerbsbehörde zu behandeln.

Im Jahr 2015 leitete das Bundeskartellamt (Deutschland) eine Untersuchung gegen mehrere im Bereich von Metallverpackungen tätige Gesellschaften, darunter die Klägerinnen, ein. Im Jahr 2018 ersuchte das Bundeskartellamt, da es der Auffassung war, dass sich das mutmaßliche wettbewerbswidrige Verhalten auf andere Märkte als den der Bundesrepublik Deutschland ausdehnen könne und dass das damals geltende deutsche Recht es ihm nicht ermögliche, die zu den Klägerinnen gehörenden Unternehmen, die vor Abschluss seiner Untersuchung aufgelöst oder umstrukturiert worden seien, zu sanktionieren, um eine Umverteilung seiner Untersuchung an die Kommission, die ein Verfahren zur Anwendung von Art. 101 AEUV gegen die Klägerinnen einleitete.

Nach Abschluss dieses Verfahrens erließ die Kommission den angefochtenen Beschluss, mit dem sie feststellte, dass die Klägerinnen an einer einheitlichen und fortgesetzten Zuwiderhandlung gegen Art. 101 AEUV im Bereich Metallverpackungen in Deutschland beteiligt gewesen seien, und verhängte eine Geldbuße in Höhe von 7 670 000 Euro gegen sie. Dieser Betrag berücksichtigte eine Herabsetzung der Geldbuße um 50 %, die den Klägerinnen für ihre Zusammenarbeit aufgrund der

⁴³⁵ Beschluss C(2022) 4761 final der Kommission vom 12. Juli 2022 in einem Verfahren nach Art. 101 AEUV (Sache AT.40522 – Metallverpackungen) (im Folgenden: angefochtener Beschluss).

⁴³⁶ Bekanntmachung der Kommission über die Zusammenarbeit innerhalb des Netzes der Wettbewerbsbehörden (ABl. 2004, C 101, S. 43) (im Folgenden: Bekanntmachung über die Zusammenarbeit).

Mitteilung über die Zusammenarbeit von 2006⁴³⁷ gewährt wurde, sowie um 10 % für ihre Zusammenarbeit im Rahmen des Vergleichsverfahrens⁴³⁸.

Vor diesem Hintergrund haben die Klägerinnen Klage gegen den angefochtenen Beschluss erhoben, und zwar nicht, um dessen Inhalt anzufechten, dem sie bereits im Rahmen des Vergleichsverfahrens zugestimmt hatten, sondern aufgrund mehrerer Verfahrensfehler, die zur Umverteilung des Falls an die Kommission und schließlich zum Erlass des angefochtenen Beschlusses geführt hätten.

Würdigung durch das Gericht

Im Rahmen der Nichtigkeitsklage haben die Klägerinnen u. a. geltend gemacht, da die Umverteilung des Falls von der nationalen Wettbewerbsbehörde auf die Kommission außerhalb der in der Bekanntmachung über die Zusammenarbeit vorgesehenen anfänglichen Verteilungsfrist erfolgt sei, habe die Kommission gegen die in dieser Mitteilung genannten Grundsätze und den Vertrauensschutz der Klägerinnen verstoßen.

Insoweit weist das Gericht darauf hin, dass die Kommission, wenn sie Verhaltensnormen erlässt und durch ihre Veröffentlichung ankündigt, dass sie sie von nun an auf die von diesen erfassten Fälle anwenden werde, selbst die Ausübung ihres Ermessens beschränkt und nicht von diesen Normen abweichen darf, ohne dass dies gegebenenfalls wegen eines Verstoßes gegen allgemeine Rechtsgrundsätze, wie die der Gleichbehandlung oder des Vertrauensschutzes, geahndet würde.

Diese Rechtsprechung findet auch auf die Bekanntmachung über die Zusammenarbeit Anwendung, denn das Gericht hat im Urteil Sped-pro/Kommission⁴³⁹ entschieden, dass sich die Kommission mit dem Erlass dieser Bekanntmachung, die Orientierungshilfen enthält, anhand deren die Wettbewerbsbehörde bestimmt werden soll, die am besten in der Lage ist, eine Beschwerde zu prüfen, in der Ausübung ihres Ermessens bei der Behandlung von Beschwerden im Bereich des Wettbewerbs selbst beschränkt hat.

Daher kann das Vorbringen der Kommission, dieses Urteil sei nicht anwendbar, weil es sich auf eine aufgrund einer Beschwerde eingeleitete Sache beziehe, während die Kommission vorliegend von Amts wegen aufgrund des Ersuchens einer nationalen Wettbewerbsbehörde tätig geworden sei, keinen Erfolg haben. Denn die Bekanntmachung über die Zusammenarbeit behandelt die beiden Fallgestaltungen gemeinsam und macht – insbesondere wenn es sich um eine Umverteilung handelt – keinen Unterschied danach, ob ein Fall von Amts wegen oder infolge einer Beschwerde untersucht wird. Auch wenn der Informationsaustausch innerhalb des Netzes eine Angelegenheit zwischen im öffentlichen Interesse handelnden Wettbewerbsbehörden ist und in keiner Weise die Rechte und Pflichten der beteiligten Unternehmen ändert, hat sich die Kommission folglich dadurch, dass sie diese Bekanntmachung erlassen hat, nicht nur gegenüber den Beschwerdeführern Selbstbeschränkungen auferlegt, sondern auch gegenüber den Unternehmen, deren Tätigkeiten Gegenstand einer Untersuchung sind.

Nach dieser Klarstellung wendet sich das Gericht der Frage zu, ob die Ziff. 18 und 19 der Bekanntmachung über die Zusammenarbeit, die Fragen der Umverteilung betreffen, bei den Klägerinnen ein berechtigtes Vertrauen darauf haben entstehen lassen können, dass jegliche Umverteilung eines Falls innerhalb der anfänglichen Frist von zwei Monaten erfolgen müsse.

⁴³⁷ Mitteilung der Kommission über den Erlass und die Ermäßigung von Geldbußen in Kartellsachen (ABl. 2006, C 298, S. 17).

⁴³⁸ Mitteilung der Kommission über die Durchführung von Vergleichsverfahren bei dem Erlass von Entscheidungen nach Artikel 7 und Artikel 23 der Verordnung (EG) Nr. 1/2003 des Rates in Kartellfällen (ABl. 2008, C 167, S. 1).

⁴³⁹ Urteil vom 9. Februar 2022, Sped-Pro/Kommission (T-791/19, [EU:T:2022:67](#)).

Insoweit geht aus ständiger Rechtsprechung hervor, dass ein Verstoß der Kommission gegen den Grundsatz des Vertrauensschutzes nur dann festgestellt werden kann, wenn diese bei einem Bürger dadurch, dass sie ihm genaue Zusicherungen gegeben hat, begründete Erwartungen geweckt hat. Die Bekanntmachung über die Zusammenarbeit gibt aber keine genaue Zusicherung, der zufolge die Umverteilungsfrist nicht länger als zwei Monate sein dürfte.

Zum einen soll die in Ziff. 18 dieser Bekanntmachung vorgesehene Umverteilung von Fällen im Regelfall innerhalb eines Zeitraums von zwei Monaten erfolgen, so dass diese Frist nicht zwingend ist. Jedenfalls betrifft diese Frist die Fallgestaltungen, in denen Probleme der Umverteilung von Fällen zwischen Wettbewerbsbehörden auftreten; dies trifft vorliegend nicht zu, da die Kommission das Prüfverfahren auf Ersuchen des Bundeskartellamts einleitete.

Was zum anderen Ziff. 19 der Bekanntmachung über die Zusammenarbeit angeht, wonach die Umverteilung eines Falls nach Ablauf der Verteilungsfrist von zwei Monaten nur erfolgen soll, wenn sich der bekannte Sachverhalt im Verlauf des Verfahrens wesentlich ändert, so stellt das Gericht klar, dass der Ausdruck „der bekannte Sachverhalt“ nicht dahin ausgelegt werden kann, dass er lediglich die Tatsachen umfasst, die für die Bestimmung, ob eine Zuwiderhandlung gegen die Wettbewerbsregeln begangen worden ist, relevant sind. Denn aus dem Zusammenhang, in den sich diese Ziffer einfügt⁴⁴⁰, ergibt sich, dass die Kommission die Einleitung eines Prüfverfahrens in verschiedenen Fallkonstellationen rechtfertigen kann, die über die zur Bestimmung, ob eine Zuwiderhandlung begangen worden ist, relevanten Tatsachen hinausgehen. Daher ist dieser Ausdruck dahin auszulegen, dass er jede relevante Tatsache umfasst, die im Laufe des Verfahrens zutage tritt.

In Fortsetzung seiner Würdigung weist das Gericht auch den Klagegrund zurück, der auf einen Verstoß gegen den Subsidiaritätsgrundsatz gestützt wird. So organisiert die Verordnung Nr. 1/2003⁴⁴¹ im Einklang mit diesem Grundsatz zwar einen weiteren Zusammenschluss der nationalen Wettbewerbsbehörden, die Kommission behält aber eine führende Rolle bei der Ermittlung und Verfolgung von Zuwiderhandlungen. In dieser Weise sieht Art. 11 Abs. 6 der Verordnung Nr. 1/2003 vor, dass die Kommission vorbehaltlich einer bloßen Konsultation der betroffenen Wettbewerbsbehörde die Möglichkeit behält, ein Prüfverfahren einzuleiten, selbst wenn, wie vorliegend, eine nationale Behörde bereits in dem Fall tätig ist. Daraus folgt, dass die Kommission, die das Prüfverfahren gerade auf Ersuchen der deutschen Wettbewerbsbehörden eingeleitet hat, die in dieser Bestimmung vorgesehene Voraussetzung sehr wohl beachtet und somit nicht gegen die Befugnisse des betroffenen Mitgliedstaats verstoßen hat.

Hinsichtlich der Widerklage der Kommission weist das Gericht zunächst die von den Klägerinnen erhobene Einrede der Unzulässigkeit zurück und hebt hervor, dass seine Befugnis zu unbeschränkter Nachprüfung, um den Betrag der Geldbuße aufzuheben, herabzusetzen oder zu erhöhen, zwar meist von den Klageparteien beansprucht wird, dass jedoch nichts dem entgegensteht, dass die Kommission einen Antrag auf Erhöhung dieses Betrags stellt.

Zur Begründetheit der Widerklage stellt das Gericht erstens fest, dass die Kommission nicht den Nachweis erbringen konnte, dass die Klägerinnen im Laufe des Vergleichsverfahrens ihre Zuständigkeit anstelle der der nationalen Wettbewerbsbehörde anerkannt hätten, oder auch nur den Nachweis, dass sie vernünftigerweise davon habe ausgehen können, dass die Klägerinnen diese Zuständigkeit nicht in Abrede stellen würden.

Die Kommission hat nämlich kein Beweismittel vorgelegt, das geeignet wäre, die angebliche Anerkennung ihrer Zuständigkeit durch die Klägerinnen zu belegen. Erst in der mündlichen

⁴⁴⁰ Vgl. in diesem Sinne Ziff. 54 der Bekanntmachung über die Zusammenarbeit.

⁴⁴¹ Verordnung (EG) Nr. 1/2003 des Rates vom 16. Dezember 2002 zur Durchführung der in den Artikeln 81 und 82 des Vertrags niedergelegten Wettbewerbsregeln (ABl. 2003, L 1, S. 1).

Verhandlung hat sich die Kommission im Rahmen einer vom Gericht angeordneten prozessleitenden Maßnahme bereit erklärt, den Vergleichsvorschlag, der Ausführungen zur Anerkennung ihrer Zuständigkeit enthalten soll, vorzulegen. Die Kommission hat aber weder einen triftigen Grund für die Verspätung ihres Vorgehens angegeben noch erklärt, warum diese prozessleitende Maßnahme im vorliegenden Fall notwendig gewesen sei, und sich darauf beschränkt, in allgemeiner Weise angebliche Gründe der Vertraulichkeit oder der Sensibilität anzuführen, obwohl die Dokumente, deren Vorlage sie vorschlug, von den Klägerinnen selbst stammten.

Im Übrigen kann aus den im Vergleichsvorschlag enthaltenen Elementen, insbesondere der Anerkennung ihrer Haftbarkeit durch die Klägerinnen sowie der Angabe des Höchstbetrags der Geldbuße, die sie zu akzeptieren bereit wären, nicht abgeleitet werden, dass sie die Zuständigkeit der Kommission für die Behandlung des Falls anerkannt hatten, da die Anerkennung dieser Zuständigkeit – anders als die der vorgenannten Elemente – in der Mitteilung über Vergleichsverfahren nicht vorgesehen ist. Darüber hinaus hat der Gerichtshof bereits entschieden, dass unter Umständen, die denen der vorliegenden Rechtssache vergleichbar sind⁴⁴², die Frage der Zuständigkeit des Urhebers des Rechtsakts der Kontrolle unterliegt, die die Unionsgerichte ausüben, deren Sache es ist, zu prüfen, ob insoweit Rechtsverstöße begangen worden sind.

Zweitens kann die Erhöhung der Geldbuße weder durch einen angeblichen Verlust verfahrensrechtlicher Gewinne noch durch einen durch die Erhebung der vorliegenden Klage verursachten angeblichen zusätzlichen Verwaltungsaufwand gerechtfertigt werden. Die verfahrensrechtlichen Gewinne, von denen die Kommission aufgrund des Vergleichsverfahrens profitiert hat, bleiben ihr nämlich unabhängig von der Erhebung der vorliegenden Klage erhalten. Die Mobilisierung der Ressourcen der Kommission, um den angefochtenen Beschluss vor dem Gericht zu verteidigen, ist jedem Gerichtsverfahren inhärent und stellt diese Gewinne nicht in Frage.

Urteil vom 6. November 2024, Crédit agricole u. a./Kommission (verbundene Rechtssachen T-386/21 und T-406/21, [EU:T:2024:776](#))

„Wettbewerb – Kartelle – Sektor der auf US-Dollar lautenden supranationalen, staatlichen und halbstaatlichen Anleihen – Beschluss, mit dem eine Zuwiderhandlung gegen Art. 101 AEUV und Art. 53 des EWR-Abkommens festgestellt wird – Abstimmung der Preise und des Handels mit Anleihen – Austausch sensibler Geschäftsinformationen – Einheitliche und fortgesetzte Zuwiderhandlung – Bezweckte Wettbewerbsbeschränkung – Berechnung der Geldbuße – Grundbetrag – Hilfswert für den Umsatz – Nichtigkeitsklage – Befugnis zu unbeschränkter Nachprüfung“

Das Gericht, das als erweiterte Kammer tagt, bestätigt im Wesentlichen den Beschluss der Europäischen Kommission⁴⁴³, mit dem festgestellt wird, dass sich die Banken Crédit agricole SA und Crédit agricole Corporate and Investment Bank (im Folgenden: Crédit agricole) sowie Credit Suisse Group AG und Credit Suisse Securities (Europe) Ltd (im Folgenden: Credit Suisse) an einem Kartell im Sektor der auf US-Dollar lautenden supranationalen, staatlichen und halbstaatlichen Anleihen (im Folgenden: SSA-Anleihen) beteiligt haben. Das Gericht erhält mithin die Geldbußen aufrecht, die gegen die genannten Banken wegen einer Zuwiderhandlung gegen Art. 101 AEUV und Art. 53 des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) verhängt wurden.

Im Jahr 2015 stellte die Deutsche Bank bei der Kommission einen Antrag auf Anwendung der Kronzeugenregelung und informierte sie über das Bestehen eines Kartells auf dem Sekundärmarkt für SSA-Anleihen. SSA-Anleihen sind Schuldtitel, die es ihrem Emittenten ermöglichen, Mittel zur

⁴⁴² Beschluss vom 29. Januar 2020, Silgan Closures und Silgan Holdings/Kommission (C-418/19 P, [EU:C:2020:43](#), Rn. 63 und 64).

⁴⁴³ Beschluss C(2021) 2871 final der Kommission vom 28. April 2021 in einem Verfahren nach Art. 101 AEUV und Art. 53 EWR-Abkommen (Sache AT.40346 – SSA-Anleihen) (im Folgenden: angefochtener Beschluss).

Finanzierung bestimmter Ausgaben oder Investitionen zu beschaffen. SSA-Anleihen werden von ihrem Emittenten oder in dessen Auftrag erstmals auf dem Primärmarkt zum Verkauf angeboten. Sie werden dann ohne zentrale Börse außerbörslich (over-the-counter) zwischen Anlegern auf dem Sekundärmarkt gehandelt.

Auf diesem Sekundärmarkt versuchen die Banken, Erträge zu erzielen, indem sie sich die Differenz zwischen Geld- und Briefkurs zunutze machen.

Nachdem die Kommission eine Untersuchung eingeleitet hatte, um die von der Deutschen Bank angezeigten Praktiken zu prüfen, stellte sie fest, dass die Händler mehrerer Banken, darunter Crédit agricole und Credit Suisse, zusammengearbeitet und Informationen ausgetauscht hätten, um sich einen Wettbewerbsvorteil auf dem Sekundärmarkt für SSA-Anleihen zu verschaffen. Da die Kommission außerdem der Ansicht war, dass diese Verhaltensweisen Teil eines Gesamtplans seien, mit dem derselbe wettbewerbswidrige Zweck verfolgt worden sei, stellte sie fest, dass die betreffenden Banken eine einheitliche und fortgesetzte Zuwiderhandlung gegen Art. 101 Abs. 1 AEUV begangen hätten, indem sie Vereinbarungen geschlossen oder abgestimmte Praktiken angewandt hätten, die darauf abgezielt hätten, den Wettbewerb im Sektor der SSA-Anleihen im EWR zu beschränken oder zu verfälschen. Infolgedessen wurden Geldbußen in Höhe von 3 993 000 Euro gegen Crédit agricole und 11 859 000 Euro gegen Credit Suisse verhängt.

Die UBS Group AG als Rechtsnachfolgerin von Credit Suisse und Crédit agricole haben beim Gericht zwei Klagen auf Nichtigerklärung des Beschlusses der Kommission erhoben, soweit er sie betrifft. Crédit agricole hat zudem beantragt, die gegen sie verhängte Geldbuße im Rahmen der in Art. 261 AEUV und Art. 31 der Verordnung Nr. 1/2003 vorgesehenen Befugnis des Gerichts zu unbeschränkter Nachprüfung herabzusetzen.

Würdigung durch das Gericht

Zunächst weist das Gericht darauf hin, dass die Kommission im angefochtenen Beschluss festgestellt hat, dass Crédit agricole eine einzige einheitliche und fortgesetzte Zuwiderhandlung begangen habe. Somit weist es deren Vorbringen zurück, die Kommission habe das Vorliegen von fünf eigenständigen Zuwiderhandlungen festgestellt, die als „bezweckte Beschränkung“ einzustufen seien, da dieses Vorbringen auf einem Fehlverständnis des angefochtenen Beschlusses beruht.

Anschließend präzisiert das Gericht, dass sich die von den Klägerinnen geltend gemachten Nichtigkeitsgründe im Wesentlichen in folgende drei Kategorien von Kritikpunkten gliedern:

- erstens Fehler bei der Einstufung des fraglichen Verhaltens als „einheitliche und fortgesetzte Zuwiderhandlung“ im Sinne von Art. 101 Abs. 1 AEUV und des Umfangs ihrer Beteiligung an dieser Zuwiderhandlung,
- zweitens Einstufung dieser Zuwiderhandlung als „bezweckte Beschränkung“ und
- drittens Fehler bei der Festsetzung der Höhe ihrer jeweiligen Geldbußen.

Bevor es auf diese drei Klagegründe, die den beiden Klagen gemeinsam sind, eingeht, prüft das Gericht zunächst den Klagegrund, mit dem Crédit agricole einen Verstoß gegen die Unschuldsvermutung geltend macht.

Zur Wahrung der Unschuldsvermutung

In Bezug auf die Wahrung der Unschuldsvermutung hat Crédit agricole vorgetragen, dass die Kommission zu Unrecht angenommen habe, dass die beteiligten Händler, insbesondere ihr eigener Händler, von sämtlichen Informationen, die in den permanenten Chatrooms, in denen sie eingeloggt

gewesen seien, ausgetauscht worden seien, unabhängig davon Kenntnis gehabt hätten, ob sie sich aktiv an diesem Austausch beteiligt hätten.

Das Gericht weist diese Rüge mit dem Hinweis darauf zurück, dass die fraglichen Chatrooms dadurch gekennzeichnet sind, dass Mitteilungen in Echtzeit an alle dort eingeloggten Personen übermittelt werden. Angesichts dieser Besonderheit durfte die Kommission davon ausgehen, dass Crédit agricole von den Gesprächen in den permanenten Chatrooms Kenntnis hatte, sobald ihr Händler dort eingeloggt war, auch wenn dieser selbst nicht aktiv an diesen Gesprächen teilnahm oder ihm gleichzeitig zahlreiche andere Informationsquellen zur Verfügung standen. Etwas anderes hätte nur gelten können, wenn Crédit agricole anhand gesicherter und mit genauem Zeitstempel versehener Beweise nachgewiesen hätte, dass ihr Händler die beanstandete Mitteilung bzw. die beanstandeten Mitteilungen tatsächlich nicht zur Kenntnis genommen hatte. Ein solcher Beweis wurde jedoch von Crédit agricole nicht erbracht. Insoweit unterscheiden sich die Modalitäten der betreffenden Gespräche von denen, die dem Urteil Eturas u. a.⁴⁴⁴ zugrunde lagen.

Hingegen stellt das Gericht fest, dass die Kommission gegen die Unschuldsvermutung verstoßen hat, indem sie den Zeitpunkt, zu dem sich der Händler von Crédit agricole erstmals mit deren Anmeldedaten in den streitigen Chatroom eingeloggt hat, nämlich den 10. Januar 2013, als Beginn der Beteiligung von Crédit agricole an der Zuwiderhandlung angesehen hat.

Um auf dieses erste Einloggen als Beweis für ein wettbewerbswidriges Verhalten, das den Beginn der Beteiligung von Crédit agricole an der Zuwiderhandlung markierte, abstellen zu können, musste die Kommission nachweisen, dass der Händler von Crédit agricole am Tag des ersten Einloggens zumindest passiv bei einem wettbewerbswidrigen Gespräch anwesend war. Im vorliegenden Fall geht jedoch weder aus dem angefochtenen Beschluss noch aus den dem Gericht zur Verfügung stehenden Akten hervor, dass in dem in Rede stehenden Chatroom am 10. Januar 2013 nach dem ersten Einloggen des Händlers von Crédit agricole wettbewerbswidrige Mitteilungen ausgetauscht wurden.

Zur Beteiligung der Klägerinnen an einer einheitlichen und fortgesetzten Zuwiderhandlung

Zu den Klagegründen die sich gegen die Einstufung der fraglichen Verhaltensweisen als den Klägerinnen zurechenbare „einheitliche und fortgesetzte Zuwiderhandlung“ richten, weist das Gericht erstens darauf hin, dass nur Verhaltensweisen, die Teil eines „Gesamtplans“ sind, mit dem ein einheitliches wettbewerbswidriges Ziel verfolgt wird, als einheitliche und fortgesetzte Zuwiderhandlung eingestuft werden können.

In Bezug auf die Einheitlichkeit der Zuwiderhandlung ist das Gericht der Auffassung, dass die Kommission zu Recht festgestellt hat, dass das einheitliche wettbewerbswidrige Ziel, das die Händler der betreffenden Banken verfolgten, darin bestand, deren Erträge zu maximieren und dabei gleichzeitig ihre Verluste zu begrenzen.

Da die Kommission rechtlich hinreichend nachgewiesen hat, dass das Verhalten der Händler der betreffenden Banken zwischen Januar 2010 und Februar 2013 Teil eines Gesamtplans war, mit dem ein einheitliches wettbewerbswidriges Ziel verfolgt wurde, ist das Gericht zudem der Auffassung, dass das von der Deutschen Bank ihren Händlern im Februar 2013 erteilte Verbot, permanente multilaterale Chatrooms zu benutzen, die Händler der betreffenden Banken nicht daran hinderte, dieses Ziel zu erreichen. Hierzu weist das Gericht darauf hin, dass sich die Einheitlichkeit einer Zuwiderhandlung aus der Einheitlichkeit des von den Beteiligten des Kartells verfolgten Ziels ergibt. Es ist aber unbestritten, dass die Händler der betreffenden Banken das im Februar 2013 an die Händler der Deutschen Bank gerichtete Verbot durch ein Netz bilateraler Gespräche umgingen, die auf die gleiche Weise funktionierten wie die permanenten multilateralen Chatrooms.

⁴⁴⁴ Urteil vom 21. Januar 2016, Eturas u. a. (C-74/14, [EU:C:2016:42](#)).

Hinsichtlich der Kontinuität der Zuwiderhandlung bestätigt das Gericht, dass der Kontext der Funktionsweise des festgestellten Kartells die Schlussfolgerung der Kommission stützt, dass die betreffenden Banken von Januar 2010 und März 2015 an einer fortgesetzten Zuwiderhandlung beteiligt waren. Zwar erfolgte der Austausch zwischen den Händlern der beteiligten Banken nach Februar 2013 weniger häufig, doch setzten sie ihre wettbewerbswidrigen Gespräche wiederholt fort, indem sie ungezwungen Informationen über ihre laufenden Handelstätigkeiten austauschten.

Das Argument von Crédit agricole, sie habe sich über bestimmte Zeiträume nicht an der Zuwiderhandlung beteiligt, ist ebenfalls nicht geeignet, die Kontinuität der Zuwiderhandlung insgesamt in Frage zu stellen, da die von ihr angeführten Unterbrechungen das Verhalten der anderen Beteiligten nicht berücksichtigen.

Was die Frage betrifft, ob die einheitliche und fortgesetzte Zuwiderhandlung den Klägerinnen zurechenbar ist, weist das Gericht zweitens darauf hin, dass diese Zurechenbarkeit im Hinblick auf zwei Gesichtspunkte zu beurteilen ist, nämlich erstens den vorsätzlichen Beitrag der Klägerinnen zur Erreichung der von allen beteiligten Banken verfolgten gemeinsamen Ziele und zweitens ihre Kenntnis von dem von diesen Banken in Verfolgung dieser Ziele beabsichtigten oder an den Tag gelegten rechtswidrigen Verhalten oder die Tatsache, dass sie dieses vernünftigerweise vorhersehen konnten und bereit waren, die daraus erwachsende Gefahr auf sich zu nehmen.

Nach dieser Klarstellung weist das Gericht sämtliche Argumente zurück, die die Klägerinnen vorgebracht haben, um ihre vorsätzliche Beteiligung an dem von der Kommission festgestellten Gesamtplan sowie ihre Kenntnis von sämtlichen in Rede stehenden rechtswidrigen Verhaltensweisen oder gegebenenfalls ihre Möglichkeit, diese vorherzusehen, zu bestreiten.

In diesem Zusammenhang stellt das Gericht fest, dass die Schlussfolgerung der Kommission, wonach Crédit agricole das gesamte rechtswidrige Verhalten der anderen Banken zumindest vernünftigerweise vorhersehen konnte, u. a. dadurch untermauert wird, dass der Händler von Crédit agricole, bevor er seine Tätigkeit bei dieser Bank aufnahm, als Händler einer anderen Bank unmittelbar an den fraglichen rechtswidrigen Verhaltensweisen beteiligt war.

Insoweit können die Kenntnisse, die ein Arbeitnehmer vor seinem Eintritt in ein neues Unternehmen erworben und dem neuen Arbeitgeber tatsächlich zur Verfügung stellt, als Kenntnisse betrachtet werden, die er mit seinem neuen Arbeitgeber teilt. Außerdem kann sich die Kommission nach ständiger Rechtsprechung, um ein vollständiges Bild der Situation zu zeichnen und die Vorbereitungsphasen des Kartells aufzuzeigen, auf Kontakte aus der Zeit vor oder nach der Zuwiderhandlung stützen und so die Auslegung bestimmter Beweiselemente untermauern.

Im Licht dieser Erwägungen weist das Gericht sämtliche Rügen der Klägerinnen zurück, mit denen diese sich gegen die Einstufung der fraglichen Verhaltensweisen als „einheitliche und fortgesetzte Zuwiderhandlung“ wenden und in Abrede stellen, dass diese Zuwiderhandlung ihnen zurechenbar ist.

Zur Einstufung der fraglichen Verhaltensweisen als „bezweckte Beschränkung“

Unter Bezugnahme auf die Rechtsprechung des Gerichtshofs weist das Gericht darauf hin, dass die Kommission für die Einstufung der in Rede stehenden Verhaltensweisen als „bezweckte Beschränkung“ nicht nachzuweisen hatte, dass diese Verhaltensweisen eine äußerst hohe Schwelle einer Beeinträchtigung des Wettbewerbs überschreiten, wie Crédit agricole geltend macht, sondern nur, dass sie eine hinreichende Beeinträchtigung des Wettbewerbs erkennen lassen.

Außerdem präzisiert das Gericht, dass die Beurteilung des Maßes an Wettbewerbsschädlichkeit eines Verhaltens anhand der objektiven Merkmale dieses Verhaltens und ohne Berücksichtigung der besonderen Situation jedes einzelnen daran beteiligten Unternehmens vorzunehmen ist. Daher ist die untergeordnete Rolle eines Unternehmens in einem Kartell nicht geeignet, die gegenüber allen daran beteiligten Unternehmen vorgenommene Einstufung dieses Kartells als „bezweckte

Beschränkung“ zu beeinflussen. Aus denselben Gründen kann sich Crédit agricole, um die Einstufung der fraglichen Verhaltensweisen als „bezweckte Beschränkung“ zu beanstanden, nicht mit Erfolg darauf berufen, dass sie an bestimmten Gesprächen nicht teilgenommen habe.

Sodann weist das Gericht die Rügen der Klägerinnen zurück, mit denen Fehler der Kommission bei der Beurteilung des wirtschaftlichen Zusammenhangs der in Rede stehenden Verhaltensweisen, der Beurteilung, inwieweit sie den Wettbewerb beeinträchtigen, und der Beurteilung, ob diese Verhaltensweisen wegen ihrer wettbewerbsfördernden Wirkungen gerechtfertigt gewesen seien, geltend gemacht werden.

Was erstens die Beurteilung des wirtschaftlichen Zusammenhangs der fraglichen Verhaltensweisen betrifft, stellt das Gericht fest, dass die Kommission ihre Analyse dieses Zusammenhangs auf einem komplexen Markt wie dem hier in Rede stehenden zwar nicht auf das beschränken kann, was unbedingt notwendig ist, um auf das Bestehen einer bezweckten Wettbewerbsbeschränkung zu schließen, die Klägerinnen aber nicht den Nachweis erbracht haben, dass die von der Kommission vorgenommene Analyse des wirtschaftlichen und rechtlichen Zusammenhangs unzureichend wäre.

Was zweitens die Beurteilung der Wettbewerbsschädlichkeit der fraglichen Verhaltensweisen betrifft, bestätigt das Gericht die Schlussfolgerung der Kommission, wonach der Austausch sensibler Geschäftsinformationen zwischen den betreffenden Banken, die alle „Market-Maker“⁴⁴⁵ waren, auf dem Markt für SSA-Anleihen den Wettbewerb hinreichend beeinträchtigte, um zur Einstufung der in Rede stehenden Verhaltensweisen in ihrer Gesamtheit als „bezweckte Beschränkung“ beizutragen.

Diese Schlussfolgerung wird nicht durch das Vorbringen von Crédit agricole in Frage gestellt, der Markt für SSA-Anleihen sei ein Markt mit erheblicher Informationsasymmetrie zwischen den Market-Makern, was bedeute, dass die Zunahme dieser bereits bestehenden Asymmetrie aufgrund des in Rede stehenden Informationsaustauschs den Wettbewerb nicht hinreichend beeinträchtige. Selbst wenn man davon ausgeht, dass diese Informationsasymmetrie besteht, steht dem Vorbringen von Crédit agricole die praktische Wirksamkeit, die dem Begriff „bezweckte Beschränkung“ und in einem weiteren Sinne Art. 101 AEUV zu garantieren ist, entgegen.

Was drittens das Vorbringen der Klägerinnen betrifft, die fraglichen Verhaltensweisen seien angesichts ihrer wettbewerbsfördernden Wirkungen gerechtfertigt, weist das Gericht darauf hin, dass die von den Klägerinnen behaupteten wettbewerbsfördernden Wirkungen als solche bei der Einstufung der fraglichen Verhaltensweisen als „bezweckte Beschränkung“ nicht zu berücksichtigen sind.

Selbst wenn man unterstellt, dass die behaupteten „vorteilhaften“ Auswirkungen dieser Verhaltensweisen in der einen oder anderen Weise bei ihrer Einstufung als „bezweckte Beschränkung“ berücksichtigt werden können oder müssen, haben die Klägerinnen jedenfalls keine „vorteilhaften“ Auswirkungen nachgewiesen, die geeignet sind, die Einstufung der fraglichen Verhaltensweisen als „bezweckte Beschränkung“ in Frage zu stellen.

Soweit die Klägerinnen die fraglichen Verhaltensweisen auch als Nebenabreden zur Ausübung ihrer Funktion als Market-Maker auf dem Markt für SSA-Anleihen darstellten, stellt das Gericht fest, dass die Rechtsprechung zur Ausnahme für Nebenabreden legitimer Vereinbarungen im vorliegenden Fall jedenfalls nicht anwendbar ist, da die Klägerinnen nicht nachgewiesen haben, dass ihre Tätigkeit als Market-Maker ohne die rechtswidrigen Verhaltensweisen unmöglich gewesen wäre.

Überdies weist das Gericht das Vorbringen zurück, die Market-Maker auf dem Markt für SSA-Anleihen verfügten systematisch über weniger Informationen als Gegenparteien, die nicht ständig auf dem

⁴⁴⁵ Ein „Market-Maker“ ist eine Einrichtung oder eine Privatperson, die Finanzprodukte auf dem Markt allgemein und kontinuierlich anstatt auf der Basis einzelner Transaktionen zu von ihr festgelegten Preisen kauft oder verkauft.

Markt anwesend seien (smart money clients), und dass sie dieses Informationsdefizit deshalb ausgleichen müssten, indem sie Informationen aus einer Reihe von Quellen einholten.

Es kann nämlich nicht hingenommen werden, dass Unternehmen die Wirkungen von Sachverhalten, wie etwa mögliche Risikoasymmetrien zwischen Marktteilnehmern, die sie für allzu ungünstig halten, durch Absprachen zu neutralisieren versuchen, die diese Nachteile korrigieren sollen. Derartige Sachverhalte können einen Verstoß gegen Art. 101 AEUV nicht rechtfertigen, zumal die betreffenden Banken auf dem Markt für SSA-Anleihen nicht nur als Market-Maker tätig waren und sie diese Tätigkeit freiwillig ausübten.

Zur Festsetzung des Betrags der gegen die Klägerinnen verhängten Geldbußen

Um den Betrag der gegen die Klägerinnen verhängten Geldbußen festzusetzen, befolgte die Kommission im Wesentlichen die in den Leitlinien von 2006⁴⁴⁶ vorgesehene Methode. Zur Bestimmung der Grundbeträge beschloss sie jedoch, anstelle des in Ziff. 13 dieser Leitlinien vorgesehenen Umsatzes einen Hilfswert heranzuziehen. Als Ausgangspunkt für die Berechnung dieses Hilfswerts stellte die Kommission auf das annualisierte Nennvolumen und den annualisierten Nennwert (im Folgenden: annualisierte Nennbeträge) der SSA-Anleihen ab, die die betreffenden Banken im Zeitraum ihrer individuellen Beteiligung an der streitigen Zuwiderhandlung gehandelt hatten. Diese annualisierten Nennbeträge wurden anschließend mit einem Anpassungsfaktor multipliziert, den die Kommission unter Verwendung von 33 Kategorien repräsentativer SSA-Anleihen, die von acht Emittenten begeben worden waren, ermittelte.

In diesem Zusammenhang werfen die Klägerinnen der Kommission u. a. vor, gegen die Leitlinien von 2006 verstoßen zu haben, indem sie sich auf einen repräsentativen Satz von SSA-Anleihen und nicht auf die Daten der Transaktionen der Klägerinnen gestützt habe, um den Anpassungsfaktor zu berechnen, und öffentliche Daten, die von der Plattform Bloomberg stammten, herangezogen habe, die diesen Anpassungsfaktor in die Höhe trieben (im Folgenden: BGN-Daten).

Credit Suisse wirft der Kommission außerdem vor, den Hilfswert zu hoch angesetzt zu haben, indem sie die Geschäfte im Zusammenhang mit der Beschaffung von Liquidität (Hedging) in die ihr gegenüber zugrunde gelegten Nennbeträge einbezogen habe.

Zunächst stellt das Gericht fest, dass sich die Kommission mit dem Erlass der Leitlinien von 2006 in der Ausübung ihres weiten Ermessens in Bezug auf die Methode zur Berechnung der Geldbußen zwar selbst gebunden hat, jedoch von ihnen abweichen kann, sofern sie dies rechtlich hinreichend begründet und rechtfertigt.

Weicht die Kommission jedoch von den Leitlinien von 2006 nicht in ihrer Gesamtheit ab – wozu sie nach Ziff. 37 der Leitlinien befugt ist –, sondern, wie im vorliegenden Fall, nur von Ziff. 13, darf sie sich nicht über die Leitprinzipien und die den Leitlinien zugrunde liegende Logik hinwegsetzen. So hat sie bei der Anwendung der von ihr festgelegten Methode u. a. darauf zu achten, dass sie – unter der gründlichen rechtlichen wie tatsächlichen Kontrolle durch die Unionsgerichte – die zuverlässigsten verfügbaren Daten berücksichtigt.

Im Licht dieser Erwägungen stellt das Gericht erstens fest, dass die Kommission im angefochtenen Beschluss ihre Entscheidung, die in Ziff. 13 der Leitlinien vorgesehene Methode nicht anzuwenden und ihre Berechnung des Grundbetrags auf einen Hilfswert für den Umsatz zu stützen, der durch Multiplizieren der annualisierten Nennbeträge jeder der betreffenden Banken mit einem auf Basis einer Stichprobe von 33 Kategorien von SSA-Anleihen berechneten Anpassungsfaktor ermittelt wurde, rechtlich hinreichend begründet und gerechtfertigt hat.

⁴⁴⁶ Leitlinien für das Verfahren zur Festsetzung von Geldbußen gemäß Art. 23 Abs. 2 Buchst. a der Verordnung Nr. 1/2003 (ABl. 2006, C 210, S. 2, im Folgenden: Leitlinien von 2006).

In diesem Rahmen weist das Gericht das Vorbringen der Klägerinnen zurück, die Kommission hätte zur Berechnung des Anpassungsfaktors eine Methode heranziehen müssen, die die Transaktionen der Klägerinnen zugrunde lege.

Hierzu führt das Gericht aus, dass eine auf die Transaktionsdaten der betroffenen Banken gestützte Methode weitaus komplexere Berechnungen voraussetzen würde als die bereits komplexen Berechnungen, die im vorliegenden Fall durchgeführt wurden, obwohl die Repräsentativität der herangezogenen SSA-Anleihen gerade gewährleistet, dass die berücksichtigten Daten für die Berechnung der Geldbuße relevant bleiben und es ermöglichen, die wirtschaftliche Bedeutung der streitigen Zuwiderhandlung mit dem Grad an Genauigkeit wiederzugeben, der von der Rechtsprechung verlangt wird. Eine solche alternative Methode würde einen unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand für die Kommission bedeuten.

Zweitens weist das Gericht das Vorbringen der Klägerinnen zurück, die von der Kommission herangezogenen BGN-Daten seien für die Zwecke der Berechnung des Hilfswerts ungeeignet, da sie den Anpassungsfaktor in die Höhe trieben.

Nach dem Hinweis, dass die Kommission sicherstellen muss, dass sie die zuverlässigsten verfügbaren Daten berücksichtigt, führt das Gericht aus, dass die Kommission im angefochtenen Beschluss die Gründe angegeben hat, aus denen sie die Argumente zurückgewiesen hat, auf die sich die betroffenen Banken im Verwaltungsverfahren gestützt hatten, um die Heranziehung der BGN-Daten zu beanstanden. Daher können sich die Klägerinnen nicht auf die Behauptung beschränken, dass die von der Kommission verwendeten Daten eine oder mehrere Unzulänglichkeiten aufweisen, sondern müssen vielmehr nachweisen, dass es im Rahmen der von der Kommission rechtmäßig festgelegten Methode tatsächlich zuverlässigere als die von ihr herangezogenen Daten gibt und dass diese tatsächlich verfügbar sind.

Das Gericht stellt fest, dass die Klägerinnen es nicht vermochten, zuverlässigere Daten als die von der Kommission herangezogenen darzulegen, und weist zudem die Kritik von Credit Suisse zurück, es sei nicht bekannt, wie die BGN-Daten erstellt worden seien. Hierzu weist das Gericht darauf hin, dass es sich bei den BGN-Daten um Referenzdaten für die Händler handelt, die von einem nicht am Verfahren beteiligten Dritten auf der Grundlage der Preise mehrerer Marktteilnehmer erstellt werden. Daher kann nicht mit Erfolg geltend gemacht werden, dass solche Referenzdaten von der Kommission deshalb nicht verwendet werden könnten, weil die Art und Weise, wie sie erstellt würden, teilweise unbekannt sei, zumal Credit Suisse keine Marktplattformen genannt hat, die genauere oder relevantere Informationen als die Bloomberg-Plattform liefern.

Der Kommission kann auch nicht entgegengehalten werden, dass sie Daten verwendet hat, die die Situation von Credit Suisse nicht in allen Belangen wiedergeben, da sie gerade nicht über genaue, hinreichend repräsentative Daten verfügte und folglich eine Methode anwenden musste, die sich auf zwangsläufig weniger genaue alternative Daten stützte, um einen Hilfswert zu rekonstruieren.

Drittens weist das Gericht die Rüge von Credit Suisse zurück, die Kommission habe den Hilfswert für den Umsatz zu hoch angesetzt, indem sie Geschäfte im Zusammenhang mit der Beschaffung von Liquidität in die ihr gegenüber zugrunde gelegten Nennbeträge einbezogen habe.

Im Rahmen der Leitlinien von 2006 zielt der Begriff „Hilfswert“ ebenso wie der Begriff „Umsatz“ darauf ab, bei der Berechnung der gegen ein Unternehmen verhängten Geldbuße einen Betrag als Ausgangspunkt festzulegen, der die wirtschaftliche Bedeutung der streitigen Zuwiderhandlung und das Gewicht dieses Unternehmens darin wiedergibt. Daraus folgt, dass bei der Bestimmung des Hilfswerts alle Geschäfte zu berücksichtigen sind, die auf dem von der Zuwiderhandlung betroffenen Markt getätigt wurden, und zwar für jedes der an der streitigen Zuwiderhandlung beteiligten Unternehmen.

Die von der Kommission angewandte Methode führt zwar dazu, dass der bei einer bestimmten Transaktion zur Beschaffung von Liquidität gehandelte Nennbetrag sowohl beim Verkäufer als auch beim Käufer der betreffenden SSA-Anleihe berücksichtigt wird, wenn sich alle beide an der streitigen Zuwiderhandlung beteiligt haben, doch ergibt sich diese doppelte Berücksichtigung bereits aus den Grundsätzen, die der Festsetzung von Geldbußen nach den Leitlinien von 2006 im besonderen Kontext des vorliegenden Falls zugrunde liegen. Darüber hinaus hätte die Nichtberücksichtigung eines Teils der Geschäfte, die unbestreitbar in den Anwendungsbereich des inkriminierten Kartells fallen, bei der Berechnung des Hilfswerts zur Folge, dass die wirtschaftliche Bedeutung der streitigen Zuwiderhandlung künstlich geschmälert und damit das Ziel der Verfolgung und wirksamen Ahndung von Verstößen gegen Art. 101 AEUV beeinträchtigt würde.

Nachdem das Gericht die in Bezug auf die Klägerinnen angewandten Hilfswerte somit bestätigt hat, weist es schließlich das Vorbringen der Klägerinnen zurück, mit der der Schweremultiplikator beanstandet wird, den die Kommission gemäß den Ziff. 20 bis 23 der Leitlinien von 2006 auf diese Werte angewandt hat.

In Anbetracht der Tatsache, dass dieser Schweremultiplikator für sämtliche betroffenen Banken auf 16 % festgesetzt worden war, hat Crédit agricole u. a. geltend gemacht, dass die Kommission auf sie einen individuellen niedrigeren Multiplikator hätte anwenden müssen.

Da Crédit agricole zur Stützung dieses Arguments auf Urteile des Gerichtshofs Bezug nimmt, die vor der Veröffentlichung der Leitlinien von 2006 ergangen sind, weist das Gericht zunächst darauf hin, dass sich aus diesen Urteilen keine Verpflichtung für die Kommission ergibt, im Stadium der Bestimmung des Schweremultiplikators gemäß den Leitlinien von 2006 andere Umstände als die der streitigen Zuwiderhandlung eigene Schwere zu berücksichtigen.

Überdies darf sich die Kommission bei der Berechnung der auf der Grundlage von Art. 101 AEUV verhängten Geldbußen zwar nicht über die Einhaltung des Grundsatzes der Gleichbehandlung hinwegsetzen, doch geht sowohl aus Ziff. 22 der Leitlinien als auch aus der einschlägigen Rechtsprechung hervor, dass der Schweremultiplikator grundsätzlich der Schwere der Zuwiderhandlung und nicht der relativen Schwere der Beteiligung jedes der betreffenden Unternehmen an ihr Rechnung tragen muss. In diesem Sinne sehen die Ziff. 19 bis 22 der Leitlinien von 2006 vor, dass der Schweremultiplikator für die betreffende Zuwiderhandlung und nicht für jedes daran beteiligte Unternehmen bestimmt wird. Somit erfolgt die Würdigung individueller Umstände grundsätzlich nicht im Rahmen der Prüfung der Schwere der Zuwiderhandlung, also bei der Festsetzung des Grundbetrags der Geldbuße, sondern im Rahmen der Anpassung des Grundbetrags anhand von mildernden und erschwerenden Umständen.

Da ein Schweremultiplikator von 16 % für eine Zuwiderhandlung wie die im angefochtenen Beschluss festgestellte nach Auffassung des Gerichts nicht als unangemessen oder unverhältnismäßig angesehen werden kann, weist es die von Crédit agricole hierzu vorgebrachten Argumente zurück.

Nach alledem weist das Gericht die Klage von Credit Suisse in vollem Umfang ab. Hingegen erklärt es den angefochtenen Beschluss gegenüber Crédit agricole für nichtig, soweit zum einen festgestellt wird, dass sich Crédit agricole vom 10. Januar 2013 bis zum 24. März 2015 und nicht vom 11. Januar 2013 bis zum 24. März 2015 an der Zuwiderhandlung beteiligt habe, und zum anderen die gegen Crédit agricole verhängte Geldbuße auf 3 993 000 Euro festgesetzt wird. In Ausübung seiner Befugnis zu unbeschränkter Nachprüfung bestätigt das Gericht jedoch den Betrag der gegen Crédit agricole verhängten Geldbuße.

2. Zusammenschlüsse⁴⁴⁷

Urteil vom 13. November 2024, NetCologne/Kommission (T-58/20, [EU:T:2024:813](#))

„Wettbewerb – Zusammenschlüsse – Deutsche Märkte für Fernseh- und Telekommunikationsdienste – Beschluss, mit dem der Zusammenschluss für vereinbar mit dem Binnenmarkt und dem EWR-Abkommen erklärt wird – Verpflichtungszusagen – Beurteilung der horizontalen, vertikalen und konglomerale Auswirkungen des Zusammenschlusses auf den Wettbewerb – Wettbewerbsverhältnis zwischen den an dem Zusammenschluss beteiligten Unternehmen – Zusammenschlussbedingte Veränderung – Offensichtlicher Beurteilungsfehler“

Urteil vom 13. November 2024, Deutsche Telekom/Kommission (T-64/20, [EU:T:2024:815](#))

„Wettbewerb – Zusammenschlüsse – Deutsche Märkte für Fernseh- und Telekommunikationsdienste – Beschluss, mit dem der Zusammenschluss für vereinbar mit dem Binnenmarkt und dem EWR-Abkommen erklärt wird – Verpflichtungszusagen – Beurteilung der horizontalen, vertikalen und konglomerale Auswirkungen des Zusammenschlusses auf den Wettbewerb – Wettbewerbsverhältnis zwischen den an dem Zusammenschluss beteiligten Unternehmen – Zusammenschlussbedingte Veränderung – Offensichtlicher Beurteilungsfehler“

Urteil vom 13. November 2024, Tele Columbus/Kommission (T-69/20, [EU:T:2024:816](#))

„Wettbewerb – Zusammenschlüsse – Deutsche Märkte für Fernseh- und Telekommunikationsdienste – Beschluss, mit dem der Zusammenschluss für vereinbar mit dem Binnenmarkt und dem EWR-Abkommen erklärt wird – Verpflichtungszusagen – Beurteilung der horizontalen, vertikalen und konglomerale Auswirkungen des Zusammenschlusses auf den Wettbewerb – Wettbewerbsverhältnis zwischen den an dem Zusammenschluss beteiligten Unternehmen – Zusammenschlussbedingte Veränderung – Offensichtlicher Beurteilungsfehler“

Mit Urteilen vom selben Tag weist das Gericht drei Klagen auf Nichtigerklärung eines Beschlusses der Europäischen Kommission, mit dem ein auf den Erwerb bestimmter Vermögenswerte der Liberty Global Plc durch die Vodafone Group Plc gerichteter Zusammenschluss im Fernseh- und Telekommunikationssektor als mit dem Binnenmarkt vereinbar genehmigt wurde⁴⁴⁸, ab. Nach Auffassung des Gerichts ist es nicht zu beanstanden, dass die Kommission bei der Prüfung der Vereinbarkeit des Zusammenschlusses mit dem Binnenmarkt, die sie gemäß Art. 2 Abs. 2 der Verordnung Nr. 139/2004⁴⁴⁹ durchzuführen hatte, auf das Kriterium der erheblichen Behinderung wirksamen Wettbewerbs und nicht auf das der beherrschenden Stellung abgestellt hat.

⁴⁴⁷ Gemeinsame Zusammenfassung für die Rechtssachen NetCologne/Kommission (T-58/20), Deutsche Telekom/Kommission (T-64/20) und Tele Columbus/Kommission (T-69/20).

⁴⁴⁸ Beschluss K(2019) 5187 endg. der Kommission vom 18. Juli 2019, mit dem der auf den Erwerb bestimmter Vermögenswerte der Liberty Global Plc durch die Vodafone Group Plc gerichtete Zusammenschluss für mit dem Binnenmarkt und dem EWR-Abkommen vereinbar erklärt wurde (Sache COMP/M.8864 – Vodafone/Certain Liberty Global Assets) (im Folgenden: angefochtener Beschluss).

⁴⁴⁹ Verordnung (EG) Nr. 139/2004 des Rates vom 20. Januar 2004 über die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen („EG-Fusionskontrollverordnung“) (ABl. 2004, L 24, S. 1).

Vodafone und Liberty Group sind in mehreren Mitgliedstaaten der Union – u. a. in Deutschland – als Anbieter von Fernseh- und Telekommunikationsdiensten tätig. Liberty Group ist in Deutschland über die Unitymedia GmbH, eine Tochtergesellschaft, vertreten.

Vodafone meldete bei der Kommission 2018 gemäß der EG-Fusionskontrollverordnung ein Zusammenschlussvorhaben (Erwerb der alleinigen Kontrolle über das Telekommunikationsgeschäft von Liberty Global in mehreren Mitgliedstaaten, u. a. in Deutschland) an. Der Zusammenschluss sollte im Wege eines Veräußerungsvertrags erfolgen, mit dem Vodafone 100 % der Anteile von Unitymedia erwerben wollte (im Folgenden: Zusammenschluss).

Die Kommission hatte ernsthafte Bedenken hinsichtlich der Vereinbarkeit des Zusammenschlusses mit dem Binnenmarkt und beschloss deshalb, eine eingehende Untersuchung einzuleiten. Sie gelangte dabei zu dem Schluss, dass der Zusammenschluss, sofern Vodafone bestimmte Verpflichtungszusagen⁴⁵⁰ einhalte, mit dem Binnenmarkt und dem Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) vereinbar sei.

Im angefochtenen Beschluss hat die Kommission in einem ersten Schritt geprüft, welche horizontalen, vertikalen und konglomeraten Auswirkungen der Zusammenschluss haben würde, insbesondere in Deutschland. Sie ist zu dem Schluss gelangt, dass auf dem Endkundenmarkt für die Bereitstellung von Fernsehsignalen, auf dem Endkundenmarkt für gebündelte Dienste (Multiple Play) und auf dem Endkundenmarkt für Fernsehdienste wirksamer Wettbewerb nicht erheblich behindert werden würde, wohl aber auf dem Markt für den Festnetzinternetzugang und auf dem Markt für die Einspeisung von Fernsehsignalen.

In einem zweiten Schritt hat die Kommission geprüft, ob die Verpflichtungszusagen von Vodafone geeignet sind, den Zusammenschluss in einer mit dem Binnenmarkt zu vereinbarenden Weise zu gestalten, insbesondere im Hinblick auf die beiden Märkte, auf denen Wettbewerbsprobleme festgestellt wurden.

Bei den Klägerinnen, der Deutsche Telekom AG, der Tele Columbus AG und der NetCologne Gesellschaft für Telekommunikation mbH, handelt es sich um in Deutschland ansässige Gesellschaften, die Fernseh-, Internet- und Telefondienste anbieten. Sie haben beim Gericht jeweils Klage auf Nichtigerklärung des angefochtenen Beschlusses erhoben.

Sie machen zum einen geltend, dass der Kommission bei der Beurteilung der horizontalen Auswirkungen des Zusammenschlusses insbesondere auf dem Endkundenmarkt für die Bereitstellung von Fernsehsignalen und auf dem Markt für die Einspeisung von Fernsehsignalen und der vertikalen Auswirkungen auf dem Vorleistungsmarkt für die Bereitstellung von Fernsehsignalen ein Fehler unterlaufen sei, und zum anderen, dass die Verpflichtungszusagen, die mit dem angefochtenen Beschluss für bindend erklärt worden seien, um den Zusammenschluss in einer mit dem Binnenmarkt und dem EWR-Abkommen zu vereinbarenden Weise zu gestalten, nicht ausreichend und nicht geeignet seien.

⁴⁵⁰ Zu diesen Verpflichtungen gehören insbesondere: die WCBA-Verpflichtung („Wholesale Cable Broadband Access“), nach der einem Drittanbieter Zugang zum Kabelnetz des durch den Zusammenschluss entstehenden Unternehmens zu gewähren war, damit dieser in der Lage ist, auf der Endkundenebene Festnetzinternet und eigene OTT-Fernsehdienste („over the top“) oder OTT-Fernsehdienste von Drittanbietern anzubieten, die OTT-Verpflichtung, durch die das durch den Zusammenschluss entstehende Unternehmen daran gehindert war, die Möglichkeit von Fernsehsendern, deren Inhalte über seine Fernsehplattform übertragen werden, ihre Inhalte über einen OTT-Dienst zu übertragen, einzuschränken, und mit der diesen Fernsehsendern hierfür eine ausreichende Kapazität an direkten Verbindungen garantiert wurde, die HbbTV-Verpflichtung („Hybrid Broadcast Broadband TV“), durch die das durch den Zusammenschluss entstehende Unternehmen verpflichtet war, das HbbTV-Signal frei empfangbarer Fernsehsender weiterhin zu übertragen, und die Einspeisegebühren-Verpflichtung, durch die das durch den Zusammenschluss entstehende Unternehmen daran gehindert war, die Einspeisegebühren für frei empfangbare Fernsehsender zu erhöhen.

Würdigung durch das Gericht

Das Gericht stellt zunächst die Grundsätze der einschlägigen Rechtsprechung zu der gerichtlichen Kontrolldichte und dem von der Kommission zu erbringenden Nachweis einer erheblichen Behinderung wirksamen Wettbewerbs dar.

Es weist darauf hin, dass die EG-Fusionskontrollverordnung der Kommission bei Zusammenschlüssen vor allem bei wirtschaftlichen Beurteilungen ein gewisses Ermessen einräumt. Das Gericht darf die wirtschaftliche Beurteilung der Kommission nicht durch seine eigene Beurteilung ersetzen. Es muss aber nicht nur prüfen, ob die angeführten Beweise sachlich richtig, zuverlässig und kohärent sind, sondern auch, ob sie alle relevanten Daten darstellen, die bei der Beurteilung einer komplexen Situation heranzuziehen waren, und ob sie die aus ihnen gezogenen Schlüsse zu stützen vermögen.

Zu den Anforderungen an den von der Kommission zu erbringenden Nachweis, dass ein angemeldeter Zusammenschluss wirksamen Wettbewerb erheblich behindern würde oder nicht und deshalb für unvereinbar bzw. vereinbar mit dem Binnenmarkt zu erklären ist, stellt das Gericht fest, dass es wegen der prospektiven Natur der wirtschaftlichen Analyse, die die Kommission vorzunehmen hat, genügt, wenn sie anhand hinreichend signifikanter und überzeugender Beweismittel dartut, dass es eher wahrscheinlich als unwahrscheinlich ist, dass durch den betreffenden Zusammenschluss wirksamer Wettbewerb im Binnenmarkt oder in einem wesentlichen Teil desselben erheblich behindert werden würde oder nicht.

Nach Maßgabe dieser Grundsätze prüft das Gericht zunächst, welche Auswirkungen der Zusammenschluss auf dem deutschen Markt haben würde, um dann auf die mit dem angefochtenen Beschluss für bindend erklärten Verpflichtungszusagen einzugehen.

1. Prüfung der Auswirkungen des Zusammenschlusses

a) Nicht koordinierte horizontale Auswirkungen des Zusammenschlusses auf dem Endkundenmarkt für die Bereitstellung von Fernsehsignalen für Kunden, die in Mehrfamilienhäusern leben

Das Gericht geht zunächst auf das Vorbringen ein, dass der Kommission bei der Prüfung der horizontalen Auswirkungen auf dem Endkundenmarkt für die Bereitstellung von Fernsehsignalen für Kunden, die in Mehrfamilienhäusern leben (MFH) (im Folgenden: MFH-Markt), offensichtliche Beurteilungs- und Rechtsfehler unterlaufen sein sollen.

Zu dem Wettbewerbsdruck, den die an den Zusammenschluss beteiligten Unternehmen aufeinander ausgeübt haben, stellt das Gericht als Erstes fest, dass sich die Geschäftstätigkeiten der an den Zusammenschluss beteiligten Unternehmen nicht erheblich überschneiden. Mit ihrer Annahme, dass die an dem Zusammenschluss beteiligten Unternehmen vor dem Zusammenschluss keine Wettbewerber gewesen seien, hat die Kommission daher keinen offensichtlichen Beurteilungsfehler begangen. Daran ändern auch die Fälle nichts, in denen es ausnahmsweise zu Überschneidungen kam, die die Kommission berücksichtigt hat und bei denen nicht dargetan worden ist, dass sie nicht unerheblich gewesen wären. Demnach standen die von den an dem Zusammenschluss beteiligten Unternehmen in Verkehr gebrachten Produkte praktisch nicht miteinander in Wettbewerb.

Als Zweites stellt das Gericht fest, dass die Kommission auch mit der Annahme, dass die an dem Zusammenschluss beteiligten Unternehmen keine mittelbaren Wettbewerber gewesen seien, keinen offensichtlichen Beurteilungsfehler begangen hat. Insoweit weist es darauf hin, dass Unternehmen insbesondere dann mittelbare Wettbewerber sind, wenn auf sie vergleichbarer Wettbewerbsdruck von anderen Unternehmen ausgeübt wird, die jeweils unmittelbare Wettbewerber von ihnen sind, oder wenn andere Faktoren, z. B. die von den Kunden gestellten Anforderungen, ihre Möglichkeiten, ihre Preise und Konditionen festzulegen, in vergleichbarer Weise einschränken.

Im vorliegenden Fall stellt das Gericht zu dem Umstand, dass sich die an dem Zusammenschluss beteiligten Unternehmen gegenseitig beobachteten und die angebotenen Produkte verglichen, fest, dass diese vergleichenden Analysen nicht über bloße geschäftliche Vergleiche zur Überwachung und gegebenenfalls Nachahmung der Best Practice der Branche hinausgegangen sind. Derartige Vergleiche in Gestalt einer Analyse der Marktleistung oder der Best Practice der Branche, auch in anderen Mitgliedstaaten oder Drittstaaten, können aber nicht als mittelbarer Wettbewerbsdruck eingestuft werden. Im Übrigen geht aus dem angefochtenen Beschluss hervor, dass die Verträge mit den Eigentümern der MFH (im Folgenden: MFH-Kunden) das Ergebnis von Verhandlungen, Aufrufen zum Wettbewerb oder formalen Ausschreibungen sind. Es handelt sich also nicht um Standardverträge, die Gegenstand einer vergleichenden Analyse anhand einer bloßen Beobachtung der Practices der Branche hätten sein können.

Zu dem Wettbewerb der an dem Zusammenschluss beteiligten Unternehmen bei der Infrastruktur hat die Kommission festgestellt, dass die Tätigkeiten der am Zusammenschluss beteiligten Unternehmen zur Investition und Innovation im Netz keine unmittelbaren wettbewerblichen Auswirkungen auf die Strategie für Investitionen und Innovationen im Netz des jeweils anderen Unternehmens gehabt hätten und dass die Beobachtung der Tätigkeiten des jeweils anderen Unternehmens in diesem Zusammenhang bloße geschäftliche Vergleiche gewesen seien. Dies entspricht nicht der Ausübung von mittelbarem Wettbewerbsdruck.

Als Drittes stellt das Gericht fest, dass die Klägerinnen auch nicht nachgewiesen haben, dass die an dem Zusammenschluss beteiligten Unternehmen potenzielle Wettbewerber gewesen wären. Mit ihrem Vorbringen, die Kommission habe zu Unrecht angenommen, dass es wenig wahrscheinlich gewesen sei, dass die an dem Zusammenschluss beteiligten Unternehmen ohne den Zusammenschluss in das Kabelnetzgebiet des jeweils anderen Unternehmens vorgedrungen wären, um potenziellen Wettbewerb auszuschalten und damit wirksamen Wettbewerb erheblich zu behindern, können sie daher nicht durchdringen.

Als Viertes stellt das Gericht fest, dass sich das Vorbringen, dass die an dem Zusammenschluss beteiligten Unternehmen vor dem Zusammenschluss aufgrund einer stillschweigenden Absprache zwischen ihnen, die erkläre, warum es zwischen ihnen auf dem MFH-Markt keinen tatsächlichen oder potenziellen Wettbewerb gebe, zusammen eine beherrschende Stellung gehabt hätten, soweit mit ihm ein Kartell gerügt wird, nicht auf den Gegenstand des angefochtenen Beschlusses bezieht, sondern auf Verhaltensweisen, die möglicherweise in den Anwendungsbereich der Art. 101 und 102 AEUV fallen, und damit ins Leere geht. Jedenfalls braucht bei der Fusionskontrolle nicht ermittelt zu werden, warum die an dem Zusammenschluss beteiligten Unternehmen nicht miteinander in Wettbewerb treten, was unter Umständen auf eine Zuwiderhandlung gegen die Wettbewerbsregeln der Union zurückzuführen ist.

Soweit mit dem Vorbringen gerügt wird, dass die an dem Zusammenschluss beteiligten Unternehmen gemeinsam eine beherrschende Stellung gehabt hätten, ist festzustellen, dass diese Vorwürfe durch die internen Dokumente der an dem Zusammenschluss beteiligten Unternehmen nicht bestätigt werden und in Widerspruch zu dem – möglicherweise gegen das Wettbewerbsrecht der Union verstoßenden – Grund stehen, aus dem die an dem Zusammenschluss beteiligten Unternehmen vor dem Zusammenschluss nicht versucht haben, miteinander in Wettbewerb zu treten.

Als Fünftes stellt das Gericht zu dem Vorbringen, dass die Kommission den zusammenschlussbedingten Ressourcenzuwachs, der es den an dem Zusammenschluss beteiligten Unternehmen ermöglicht habe, den Markt insbesondere durch Dumpingpreise gegen die verbliebenen Wettbewerber abzuschotten, zu Unrecht nicht berücksichtigt habe, fest, dass ein solcher Ressourcenzuwachs, auch wenn erwiesen, als solcher nicht genügt, um den Zusammenschluss mit dem Binnenmarkt für unvereinbar zu erklären. Denn die Kommission kann einen Zusammenschluss nur dann für mit dem Binnenmarkt unvereinbar erklären, wenn sie eine erhebliche Behinderung wirksamen Wettbewerbs feststellt, die die unmittelbare und sofortige Folge des Zusammenschlusses ist. Eine erhebliche Behinderung wirksamen Wettbewerbs, die sich aus den zukünftigen

Entscheidungen des durch den Zusammenschluss entstehenden Unternehmens ergeben würde, kann nur dann als unmittelbare und sofortige Folge des Zusammenschlusses angesehen werden, wenn dieses zukünftige Verhalten durch vom Zusammenschluss verursachte veränderte Marktmerkmale und eine veränderte Marktstruktur möglich und wirtschaftlich vernünftig würde. Im vorliegenden Fall waren die an dem Zusammenschluss beteiligten Unternehmen aber unabhängig von einem etwaigen zusammenschlussbedingten Ressourcenzuwachs bereits vor dem Zusammenschluss in der Lage, sich gegenüber ihren Wettbewerbern und gegenüber ihren MFH-Kunden in erheblichem Umfang unabhängig zu verhalten.

Aus denselben Gründen weist das Gericht das Vorbringen zurück, dass der auf dem MFH-Markt von den Wettbewerbern ausgehende Wettbewerbsdruck, da das durch den Zusammenschluss entstehende Unternehmen aufgrund seiner höheren Finanzkraft in der Lage sein würde, seine Wettbewerber am Wachstum zu hindern, durch den Zusammenschluss erheblich reduziert werden würde, was zu einer erheblichen Behinderung wirksamen Wettbewerbs führen können würde. Die zusammenschlussbedingte Reduzierung des von den Wettbewerbern ausgehenden Wettbewerbsdrucks kann zwar zu einer erheblichen Behinderung wirksamen Wettbewerbs führen. Aus der Feststellung einer höheren Finanzkraft des durch den Zusammenstoß entstehenden Unternehmens kann aber nicht bereits auf eine solche erhebliche Behinderung wirksamen Wettbewerbs geschlossen werden. Bei der Prüfung der Frage, ob ein Zusammenschluss mit dem Binnenmarkt vereinbar ist, hat die Kommission nämlich eine ganze Reihe von anderen Gesichtspunkten zu berücksichtigen, z. B. die Struktur der betroffenen Märkte, den tatsächlichen oder potenziellen Wettbewerb der Unternehmen, die Marktstellung sowie die wirtschaftliche Macht und die Finanzkraft der beteiligten Unternehmen, die Wahlmöglichkeiten der Lieferanten und Abnehmer, Marktzutrittsschranken und die Entwicklung von Angebot und Nachfrage.

Zu der Rüge, dass die Kommission nicht berücksichtigt habe, dass Vodafone auf dem MFH-Markt eine beherrschende Stellung schaffen würde, durch die wirksamer Wettbewerb erheblich behindert werden würde, stellt das Gericht fest, dass die Kommission nach der EG-Fusionskontrollverordnung⁴⁵¹ bei der Fusionskontrolle zu prüfen hat, ob durch einen Zusammenschluss wirksamer Wettbewerb im Binnenmarkt oder in einem wesentlichen Teil desselben erheblich behindert werden würde. Der Umstand, dass durch einen Zusammenschluss eine beherrschende Stellung begründet oder verstärkt wird, ist an sich nicht ausreichend, um den Zusammenschluss für mit dem Binnenmarkt unvereinbar anzusehen. Bei einer solchen Untersuchung der voraussichtlichen Entwicklung wird geprüft, inwieweit ein Zusammenschluss die für den Stand des Wettbewerbs auf einem bestimmten Markt maßgebenden Faktoren verändern könnte. Folglich kann der Kommission nicht vorgeworfen werden, dass sie im vorliegenden Fall eine Untersuchung der voraussichtlichen Entwicklung durchgeführt hat, die sich u. a. auf die nicht koordinierten horizontalen Auswirkungen des Zusammenschlusses auf dem MFH-Markt bezog. Da sie in deren Rahmen zu dem Schluss gelangt ist, dass es zu keiner erheblichen Behinderung wirksamen Wettbewerbs kommen würde, da der Zusammenschluss den Wettbewerbsdruck zwischen den an ihm beteiligten Unternehmen nicht ausschalten würde und auch den von den verbleibenden Wettbewerbern ausgehenden Wettbewerbsdruck nicht verringern würde, musste die Kommission nicht prüfen, ob durch den Zusammenschluss, insbesondere weil die verbundenen Kabelnetze der am Zusammenschluss beteiligten Unternehmen nach dem Zusammenschluss das gesamte Bundesgebiet abdecken würden, eine beherrschende Stellung begründet oder verstärkt werden würde.

Außerdem kann nicht davon ausgegangen werden, dass die Reichweite des Kabelnetzes der am Zusammenschluss beteiligten Unternehmen einen für den Stand des Wettbewerbs auf dem MFH-Markt maßgebenden Faktor darstellt, dessen Änderung zu einer erheblichen Behinderung wirksamen Wettbewerbs führen würde. Somit führt die bloße geografische Ausweitung des Kabelnetzes des durch den Zusammenschluss entstehenden Unternehmens unabhängig davon, ob sie zusammenschlussbedingt ist oder nicht, nicht zwangsläufig zu einer Veränderung eines für den Stand

⁴⁵¹ Art. 2 Abs. 2 und 3 der EG-Fusionskontrollverordnung.

des Wettbewerbs auf dem MFH-Markt maßgebenden Faktors und damit einer erheblichen Behinderung wirksamen Wettbewerbs.

b) Zu den vertikalen Auswirkungen des Zusammenschlusses

Zu der Prüfung der vertikalen Auswirkungen des Zusammenschlusses, bei der die Kommission insbesondere der Frage nachgegangen ist, ob die Unternehmen, die MFH-Kunden auf Endkundenebene Dienste der Bereitstellung von Fernsehsignalen anbieten, wahrscheinlich vom Markt ausgeschlossen werden würden, stellt das Gericht fest, dass die Kommission bei der Ermittlung der Wahrscheinlichkeit einer wettbewerbswidrigen Abschottung bei den Einsatzmitteln nach den Leitlinien zu nicht horizontalen Zusammenschlüssen⁴⁵² erstens prüft, ob das durch den Zusammenschluss entstehende Unternehmen die Möglichkeit hätte, den Zugang zu den Einsatzmitteln abzuschotten, zweitens, ob es den Anreiz dazu hätte, und drittens, ob eine Abschottungsstrategie spürbare nachteilige Auswirkungen auf den nachgeordneten Wettbewerb hätte. Diese drei Voraussetzungen sind kumulativ, so dass es für den Ausschluss der Gefahr einer Abschottung bei den Einsatzmitteln ausreicht, dass eine von ihnen nicht erfüllt ist.

Bei der dritten Voraussetzung war die Kommission zu dem Schluss gelangt, dass eine Abschottungsstrategie des durch den Zusammenschluss entstehenden Unternehmens jedenfalls keine spürbaren nachteiligen Auswirkungen auf den nachgeordneten Wettbewerb haben würde, da es durch den Zusammenschluss nicht zu einer zusammenschlussbedingten Veränderung der Struktur der betreffenden Märkte kommen würde, und zwar weder auf dem vorgelagerten noch auf dem nachgelagerten Markt. Der Zusammenschluss würde nichts an der Fähigkeit und dem Anreiz der an ihm beteiligten Unternehmen ändern, den Markt gegenüber Unternehmen, die MFH-Kunden in Deutschland auf Endkundenebene die Bereitstellung von Fernsehsignalen anböten, insbesondere Tele Columbus, abzuschotten. Da die Klägerinnen nicht dargetan haben, dass diese Ausführungen der Kommission offensichtlich fehlerhaft wären, genügt es für die Verneinung einer Gefahr der wettbewerbswidrigen Abschottung der Einsatzmittel, dass die dritte Voraussetzung nicht erfüllt ist.

c) Zu den nicht koordinierten horizontalen Auswirkungen auf dem Markt für die Einspeisung von Fernsehsignalen

Das Gericht stellt fest, dass Tele Columbus mit ihrem Vorbringen, dass die Kommission bei ihrer Prüfung die nicht koordinierten horizontalen Auswirkungen auf dem Markt für die Einspeisung von Fernsehsignalen, die durch Ausschließlichkeitsvereinbarungen entstehen würden, die das durch den Zusammenschluss entstehende Unternehmen mit den Fernsehsendern schließen würde, offensichtlich fehlerhaft beurteilt habe, nicht durchdringen kann.

Erstens erläutert die Klägerin, soweit sie rügt, dass die Kommission nicht alle Überprüfungen durchgeführt habe, die sie gewünscht oder für zweckmäßig erachtet habe, z. B. bestimmte technische Features und kommerzielle Aspekte, nicht, inwieweit diese technischen Features und kommerziellen Aspekte durch den Zusammenschluss betroffen sein könnten, insbesondere nicht, warum und inwieweit das durch den Zusammenschluss entstehende Unternehmen in der Lage sein würde und insbesondere für es auch ein Anreiz bestehen würde, diese technischen Features und kommerziellen Aspekte bei seinen Verhandlungen mit den Fernsehsendern zu verschlechtern, inwieweit dadurch insbesondere im Hinblick auf die Bedeutung dieser technischen Features und kommerziellen Aspekte auf dem Markt für die Einspeisung von Fernsignalen wirksamer Wettbewerb erheblich behindert werden würde und inwieweit eine solche wahrscheinliche Verschlechterung dieser technischen Features und kommerziellen Aspekte zusammenbeschlussbedingt sein würde.

⁴⁵² Leitlinien zur Bewertung nichthorizontaler Zusammenschlüsse gemäß der Ratsverordnung über die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen (ABl. 2008, C 265, S. 6).

Zweitens hat die Klägerin bei ihrem Vorbringen, dass die Kommission nicht berücksichtigt habe, dass das durch den Zusammenschluss entstehende Unternehmen in der Lage sein und für es auch ein Anreiz bestehen würde, teilweise Exklusivität einzurichten, um die Verbreitung von Inhalten über bestimmte Wettbewerber wie sie zu untersagen, nicht dargetan, dass eine solche Strategie spürbare nachteilige Auswirkungen auf den nachgeordneten Wettbewerb haben würde. Im Übrigen war es wegen der potenziellen Rechtswidrigkeit der betreffenden wettbewerbswidrigen Verhaltensweisen unwahrscheinlich, dass das durch den Zusammenschluss entstehende Unternehmen mit einem Fernsehsender eine Vereinbarung über die vollständige oder teilweise Ausschließlichkeit schließen würde.

Drittens ist zu dem Vorbringen, dass das durch den Zusammenschluss entstehende Unternehmen die Vorteile, die es auf dem Markt für die Einspeisung von Fernsehsignalen genießen würde, nämlich, dass es Einspeisegebühren erhalten würde und Inhalte zu günstigeren Konditionen erwerben können würde als die kleineren Kabelnetzanbieter, auf dem MFH-Markt nutzen können würde, zum einen festzustellen, dass, wenn den MFH-Kunden wegen dieser Vorteile attraktivere Preise angeboten werden können würden, dies, weil sich eine solche Preissenkung wahrscheinlich in der Monatsmiete der Mieter der betreffenden Gebäude niederschlagen würde, eher vorteilhafte Auswirkungen für die Verbraucher erkennen lassen würde als eine erhebliche Behinderung wirksamen Wettbewerbs. Zum anderen hat die Klägerin nicht dargetan, dass diese Vorteile Zusammenschlussbedingt gewesen wären.

2. Zu den Verpflichtungszusagen, die mit dem angefochtenen Beschluss für bindend erklärt wurden

Wegen der erheblichen Behinderung wirksamen Wettbewerbs, die sie auf dem Endkundenmarkt für den Festnetzinternetzugang und auf dem Markt für die Einspeisung von Fernsehsignalen festgestellt hat, hat die Kommission im angefochtenen Beschluss die von Vodafone angebotenen Verpflichtungen untersucht. Sie ist zu dem Schluss gelangt, dass der Zusammenschluss, wie er durch die Verpflichtungen geändert wird, wirksamen Wettbewerb auf diesen Märkten nicht erheblich beeinträchtigen würde.

Das Gericht hält das Vorbringen, dass die Verpflichtungszusagen betreffend den Markt für die Einspeisung von Fernsehsignalen⁴⁵³ nicht ausreichend und nicht geeignet seien, und das Vorbringen, dass die von Vodafone angebotene Verpflichtung betreffend den Markt für Festnetzinternet (WCBA-Verpflichtung) nicht wirksam sei, für nicht stichhaltig. Seiner Auffassung nach sind die Ausführungen der Kommission insoweit nicht zu beanstanden.

Das Gericht weist das Vorbringen zurück, dass es sich bei diesen Verpflichtungen um Verpflichtungen gehandelt habe, die verhaltensbezogen und damit ungenügend gewesen seien, um Wettbewerbsprobleme horizontaler Art zu beheben. Die Kommission gibt in der Mitteilung über Abhilfemaßnahmen Verpflichtungen struktureller Art zwar den Vorzug, insbesondere, weil sich solche Verpflichtungen leicht umsetzen lassen. Entscheidend für das Akzeptieren einer Verpflichtungszusage ist aber in erster Linie, ob diese geeignet und ausreichend ist, um das festgestellte Wettbewerbsproblem zu beheben, und ob es sicher ist, dass sie umgesetzt werden kann.

Speziell bei den Verpflichtungszusagen betreffend den Markt für die Einspeisung von Fernsehsignalen ist das Vorbringen, dass die Terminologie, die die Kommission im angefochtenen Beschluss verwendete habe, erkennen lasse, dass sie keine Gewissheit gehabt habe, dass diese Verpflichtungszusagen ausreichend und wirksam seien, um die auf dem Markt für die Einspeisung von Fernsehsignalen festgestellte erhebliche Behinderung wirksamen Wettbewerbs zu beseitigen, nicht stichhaltig. Die Kommission muss zwar über die Gewissheit verfügen, dass die Verpflichtungszusagen umgesetzt werden können und hinreichend tragfähig und beständig sind. Sie

⁴⁵³ Zu diesen Verpflichtungen gehören: die OTT-Verpflichtung, die Einspeisegebühren-Verpflichtung und die HbbTV-Verpflichtung.

kann einen Zusammenschluss jedoch für mit dem Binnenmarkt vereinbar erklären, wenn es hinreichend wahrscheinlich ist, dass die Verpflichtungszusagen ausreichend und wirksam sind, um die festgestellte erhebliche Behinderung wirksamen Wettbewerbs zu beseitigen.

Zu der verspäteten Vorlage der Einspeisegebühren-Verpflichtung stellt das Gericht fest, dass die Kommission verspätet zugesagte Verpflichtungen berücksichtigen kann, wenn diese erstens die zuvor festgestellten Wettbewerbsprobleme eindeutig beheben, ohne dass es weiterer Ermittlungen bedarf, und zweitens genügend Zeit bleibt, um die Mitgliedstaaten zu den betreffenden Zusagen zu konsultieren. Da diese beiden kumulativen Voraussetzungen im vorliegenden Fall erfüllt sind, durfte die Kommission die Einspeisegebühren-Verpflichtung trotz der verspäteten Vorlage berücksichtigen.

Bei der WCBA-Verpflichtung weist das Gericht das Vorbringen zurück, dass die Verpflichtung nicht wirksam sei, weil sie es nicht ermöglichen würde, den Wegfall des Wettbewerbsdrucks auszugleichen, den Unitymedia vor dem Zusammenschluss über die Infrastruktur und die Innovationen ausgeübt habe.

Mit der WCBA-Verpflichtung, die den Markteintritt eines Drittanbieters (Telefónica) vorsieht, wird nämlich das Ziel verfolgt, das Wettbewerbsproblem zu beheben, das wegen des Wegfalls eines Anbieters (Vodafone) im Kabelnetzgebiet von Unitymedia bestand, und nicht das Ziel, den Wegfall des Wettbewerbsdrucks auszugleichen, den Unitymedia vor dem Zusammenschluss über die Infrastruktur und die Innovationen ausgeübt hat. Jedenfalls ist nicht dargetan, dass das durch den Zusammenschluss entstehende Unternehmen damit aufhören würde, im ehemaligen Kabelnetz von Unitymedia Investitionen zu tätigen und Neuerungen einzuführen, so dass der Zusammenschluss zu einem Wegfall des durch solche Investitionen und Neuerungen bedingten Wettbewerbsdrucks führen würde.

Das Vorbringen, dass von Telefónica auf dem Markt für Festnetzinternet kein starker Wettbewerbsdruck ausgehen können würde, gründet auf bestimmten Feststellungen, die die Kommission im angefochtenen Beschluss über die Situation von Telefónica ohne die WCBA-Verpflichtung getroffen hat. Diese Feststellungen berücksichtigen jedoch nicht alle Verpflichtungen, die Vodafone mit der WCBA-Verpflichtung eingegangen ist. Sie geben für die Frage, ob Telefónica nach der Umsetzung der WCBA-Verpflichtung in der Lage sein und für sie ein Anreiz bestehen würde, als lebensfähige und aktive Wettbewerbskraft zu agieren, daher nichts her.

Zu dem Vorbringen, dass die WCBA-Verpflichtung einen Eingriff in den Markt darstellen würde und dessen oligopolartige Struktur verstärken würde, weil Telefónica ein Vorleistungszugang zu privilegierten Konditionen gewährt werden würde, stellt das Gericht fest, dass die Kommission ausgeführt hat, dass die WCBA-Verpflichtung Telefónica stärken würde, dies aber, da Telefónica insbesondere auf dem Markt für Festnetzinternet kein starker Wettbewerber sei, nicht zu Wettbewerbsproblemen führen würde.

Das Gericht weist auch das Vorbringen zurück, dass die Kommission die WCBA-Verpflichtung nicht hinreichend geprüft habe und der angefochtene Beschluss insoweit nicht hinreichend begründet sei. Die Kommission hat nämlich durchaus geprüft, ob die WCBA-Verpflichtung die festgestellten Wettbewerbsprobleme vollständig beheben würde und ob sie nicht negative Auswirkungen haben würde, u. a. auf die Investitionen in Glasfaser oder auf dem Endkundenmarkt für gebündelte Dienste. Sie hat auch ausführlich erläutert, warum dies ihrer Auffassung nach nicht der Fall sei.

Das Gericht weist die Klage deshalb in vollem Umfang ab.

3. Staatliche Beihilfen

Urteil vom 24. Januar 2024, Deutschland/Kommission (T-409/21, [EU:T:2024:34](#))

„Staatliche Beihilfen – Beihilfen durch bestimmte Vorschriften des geänderten deutschen Kraft-Wärme-Kopplungsgesetzes – Reform der Regelung zur Förderung der Kraft-Wärme-Kopplung – Beschluss, mit dem die Beihilfen für mit dem Binnenmarkt vereinbar erklärt werden – Begriff der ‚staatlichen Beihilfe‘ – Staatliche Mittel“

Das mit einer Nichtigkeitsklage der Bundesrepublik Deutschland befasste Gericht erklärt den Beschluss der Europäischen Kommission für nichtig, mit dem verschiedene Maßnahmen dieses Mitgliedstaats zur Förderung der Energieerzeugung durch Anlagen der Kraft-Wärme-Kopplung (im Folgenden: KWK) als staatliche Beihilfen qualifiziert wurden⁴⁵⁴. Dabei präzisiert das Gericht die in Art. 107 Abs. 1 AEUV aufgestellte Voraussetzung, wonach nur staatliche Maßnahmen oder Maßnahmen unter Inanspruchnahme staatlicher Mittel als Beihilfen im Sinne dieser Bestimmung eingestuft werden können.

In den Jahren 2019 bis 2021 teilte die Bundesrepublik Deutschland der Kommission Gesetzesänderungen mit, die zum einen Maßnahmen zur finanziellen Förderung von Betreibern von KWK-Anlagen und anderen mit der Kraft-Wärme-Kopplung verbundenen Anlagen (im Folgenden zusammen: Betreiber von KWK-Anlagen) und zum anderen die mögliche Begrenzung einer Umlage für Wasserstoffhersteller in diesem Zusammenhang vorsahen.

Im angefochtenen Beschluss kam die Kommission zu dem Ergebnis, dass diese Maßnahmen staatliche Beihilfen im Sinne von Art. 107 Abs. 1 AEUV darstellten, die jedoch nach Art. 107 Abs. 3 Buchst. c AEUV mit dem Binnenmarkt vereinbar seien.

Zur Begründung der Einstufung der notifizierten Maßnahmen als staatliche Beihilfen stellte die Kommission insbesondere fest, dass sie aus staatlichen Mitteln gewährt worden seien. Mit ihrer Nichtigkeitsklage wendet sich die Bundesrepublik Deutschland gegen diese Feststellung der Kommission.

Würdigung durch das Gericht

Das Gericht weist darauf hin, dass die Einstufung einer Maßnahme als staatliche Beihilfe im Sinne von Art. 107 Abs. 1 AEUV voraussetzt, dass mehrere Voraussetzungen erfüllt sind. Unter anderem muss es sich um eine staatliche Maßnahme oder eine Maßnahme unter Inanspruchnahme staatlicher Mittel handeln.

Nach der Rechtsprechung können zum einen Gelder, die nach den nationalen Rechtsvorschriften aus einer Steuer oder anderen obligatorischen Abgaben stammen und im Einklang mit diesen Rechtsvorschriften verwaltet und verteilt werden (erstes Kriterium), und zum anderen Beträge, die stets unter staatlicher Kontrolle bleiben und somit den zuständigen nationalen Behörden zur Verfügung stehen (zweites Kriterium), als staatliche Mittel eingestuft werden. Bei diesen beiden Kriterien handelt es sich um alternative Kriterien des Begriffs „staatliche Mittel“ im Sinne von Art. 107 Abs. 1 AEUV.

Was erstens die Maßnahmen zur finanziellen Förderung von Betreibern von KWK-Anlagen betrifft, hat die Kommission im angefochtenen Beschluss den Standpunkt eingenommen, dass diese Maßnahmen

⁴⁵⁴ Beschluss C(2021) 3918 final der Kommission vom 3. Juni 2021 über die staatliche Beihilfe SA.56826 (2020/N) – Deutschland – Reform 2020 der Regelung zur Förderung der Kraft-Wärme-Kopplung und über die staatliche Beihilfe SA.53308 (2019/N) – Deutschland – Änderung der Förderregelung für bestehende KWK-Anlagen (§ 13 des Gesetzes zur Neuordnung des Kraft-Wärme-Kopplungsgesetzes vom 21. Dezember 2015 [BGBl. 2015 I S. 2498]) (im Folgenden: angefochtener Beschluss).

durch die Einnahmen aus einem vom Staat auferlegten rechtlich obligatorischen Beitrag finanziert würden, die gemäß den gesetzlichen Bestimmungen verwaltet und zugewiesen würden (erstes Kriterium).

Hierzu stellt das Gericht fest, dass sich die von der Bundesrepublik Deutschland notifizierte Maßnahmen zur Förderung von Betreibern von KWK-Anlagen durch die Existenz von „zwei Ebenen“ in der Elektrizitätsversorgungskette kennzeichnen, wobei die „erste Ebene“ das Verhältnis zwischen den Betreibern von KWK-Anlagen und den Netzbetreibern betrifft und die „zweite Ebene“ das Verhältnis zwischen den Netzbetreibern und ihren Kunden.

Auf der „ersten Ebene“ der Versorgungskette verpflichten die notifizierte Maßnahmen die Netzbetreiber, bei denen es sich um private Stellen handelt, gesetzlich dazu, den Betreibern von KWK-Anlagen eine finanzielle Förderung zu zahlen. Auf der „zweiten Ebene“ können die Netzbetreiber, ohne dazu gesetzlich verpflichtet zu sein, die finanzielle Belastung, die sich aus dieser Verpflichtung ergibt, über eine Umlage auf ihre Kunden abwälzen.

Vor diesem Hintergrund stellt das Gericht fest, dass die Kommission einen Rechtsfehler begangen hat, indem sie davon ausgegangen ist, dass die den Netzbetreibern obliegende Verpflichtung, auf der „ersten Ebene“ der Versorgungskette den Betreibern von KWK-Anlagen Zahlungen zu leisten, ausreiche, um das Vorliegen einer Steuer oder einer anderen obligatorischen Abgabe zu bejahen, die sich als Inanspruchnahme staatlicher Mittel charakterisieren ließe, ohne dass ein weiterer obligatorischer Beitrag auf einer anderen „Ebene“ der Versorgungskette festgestellt werden müsse. Denn die Umlage auf der „zweiten Ebene“ der Versorgungskette stellt keine rechtlich obligatorische Abgabe dar.

Das Vorliegen einer Steuer oder anderer nach dem Gesetz obligatorischer Abgaben stellt nämlich insofern auf die Herkunft der für die Gewährung eines Vorteils verwendeten Gelder ab, als diese Herkunft die Feststellung ermöglicht, dass staatliche Gelder zur Finanzierung dieses Vorteils verwendet wurden. Das Vorliegen einer solchen Steuer oder anderer nach dem Gesetz obligatorischer Abgaben fällt nicht mit der gesetzeskonformen Verwendung dieser Gelder zusammen. Die den Netzbetreibern auf der „ersten Ebene“ der Versorgungskette obliegende rechtliche Verpflichtung bezieht sich indessen nur auf die gesetzeskonforme Verwendung der Gelder, gibt aber keinen Aufschluss über die Herkunft der Gelder, die von den Netzbetreibern zur Erfüllung dieser Verpflichtung verwendet werden.

In diesem Zusammenhang kann die Kommission nicht geltend machen, dass sich der Staat die Mittel der Netzbetreiber zu eigen mache, da diese Betreiber nicht zwangsläufig die endgültigen Zahlungsverpflichteten in Bezug auf die finanzielle Last sind, die durch die Maßnahmen zur Förderung von Betreibern von KWK-Anlagen entstanden ist.

Außerdem lässt sich damit, dass das deutsche Gesetz die Modalitäten der Verwendung der finanziellen Förderung für Betreiber von KWK-Anlagen im Einzelnen regelt, nicht eine Übertragung staatlicher Mittel bejahen, sondern nur die Zurechenbarkeit dieser Fördermaßnahmen an den Staat.

Das Gericht kommt daher zu dem Ergebnis, dass sich die Kommission zu Unrecht auf das erste oben angeführte Kriterium des Vorliegens einer Steuer oder anderer obligatorischer Abgaben gestützt hat, um davon auszugehen, dass die Maßnahmen zur finanziellen Förderung von Betreibern von KWK-Anlagen aus staatlichen Mitteln finanziert worden seien.

Das Gericht stellt ferner fest, dass die Kommission einen Rechtsfehler begangen hat, indem sie die Anwendung der auf das Urteil vom 13. März 2001, *PreussenElektra*, zurückgehenden Rechtsprechung ausgeschlossen hat⁴⁵⁵.

⁴⁵⁵ Urteil vom 13. März 2001, *PreussenElektra* (C-379/98, [EU:C:2001:160](#)).

Im angefochtenen Beschluss hat die Kommission die Anwendung dieser Rechtsprechung mit der Begründung ausgeschlossen, dass es sich bei den Maßnahmen zur Förderung von Betreibern von KWK-Anlagen nicht um eine „bloße Preisregulierung“ handle. Entgegen der Auffassung der Kommission kommt es jedoch für den Ausschluss einer Übertragung staatlicher Mittel nach der auf das Urteil PreussenElektra zurückgehenden Rechtsprechung nicht entscheidend darauf an, ob die in Rede stehenden Maßnahmen eine Maßnahme der „bloßen Preisregulierung“ darstellen, sondern vielmehr auf den Umstand, ob die in Rede stehenden privaten Unternehmen vom Staat mit der Verwaltung staatlicher Mittel betraut wurden.

Um die Anwendung der auf das Urteil PreussenElektra zurückgehenden Rechtsprechung auszuschließen, hätte die Kommission somit feststellen müssen, dass der den Betreibern von KWK-Anlagen gewährte Vorteil von den Netzbetreibern nicht aus ihren eigenen finanziellen Mitteln gewährt wurde, sondern dass diese vom Staat mit der Verwaltung staatlicher Mittel betraut wurden, was sie nicht nachgewiesen hat.

Im Übrigen durfte sich die Kommission nicht auf die praktische Wirksamkeit von Art. 107 Abs. 1 AEUV berufen, um die Anwendung der auf das Urteil PreussenElektra zurückgehenden Rechtsprechung auf die Fälle einer „bloßen Preisregulierung“ zu beschränken, da dieser Artikel nicht auf staatliche Handlungen angewandt werden kann, die nicht in seinen Anwendungsbereich fallen, wie im vorliegenden Fall auf eine vom Staat beschlossene Maßnahme, die aber von privaten Unternehmen finanziert wird.

Zweitens war die Kommission in Bezug auf die Begrenzung der Umlage, die Wasserstoffherstellern von den Netzbetreibern auferlegt werden kann, der Ansicht, dass diese Begrenzung einen Verzicht auf staatliche Mittel darstelle, der als Übertragung staatlicher Mittel eingestuft werden könne.

Das Gericht weist jedoch darauf hin, dass es sich bei der in Rede stehenden Umlage nach dem ersten oben genannten Kriterium nicht um staatliche Mittel handelt, da diese Umlage rechtlich nicht verpflichtend ist. Daraus folgt, dass die Begrenzung dieser Umlage für die Wasserstoffhersteller auch keinen Verzicht auf staatliche Mittel darstellen kann.

Nach alledem gibt das Gericht der Nichtigkeitsklage statt, soweit die Kommission zu Unrecht festgestellt hat, dass alle von der Bundesrepublik Deutschland notifizierte Maßnahmen aus staatlichen Mitteln finanzierte staatliche Beihilfen darstellten.

Urteil vom 28. Februar 2024, Scandlines Danmark und Scandlines Deutschland/Kommission (T-390/20, [EU:T:2024:126](#))

„Staatliche Beihilfen – Öffentliche Finanzierung der festen Querung über den Fehmarnbelt für den Schienen- und Straßenverkehr – Beihilfe Dänemarks zugunsten von Femern – Beschluss, mit dem die Beihilfe für mit dem Binnenmarkt vereinbar erklärt wird – Einzelbeihilfe – Wichtiges Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse – Erforderlichkeit der Beihilfe – Verhältnismäßigkeit – Abwägung der positiven Auswirkungen der Beihilfe gegen ihre negativen Auswirkungen auf die Handelsbedingungen und auf die Aufrechterhaltung eines unverfälschten Wettbewerbs – Mitteilung über Kriterien für die Würdigung der Vereinbarkeit von staatlichen Beihilfen zur Förderung wichtiger Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse mit dem Binnenmarkt“

Das Gericht weist die Nichtigkeitsklage der Schifffahrtsunternehmen Scandlines Danmark ApS und Scandlines Deutschland GmbH gegen den Beschluss der Kommission vom 20. März 2020⁴⁵⁶ ab, mit dem diese feststellte, dass die Unterstützungsmaßnahmen, die dem öffentlichen Unternehmen Femern A/S von Dänemark für die Planung, den Bau und den Betrieb einer festen

⁴⁵⁶ Beschluss C(2020) 1683 final der Kommission vom 20. März 2020 über die staatliche Beihilfe SA.39078 – 2019/C (ex 2014/N) Dänemarks zugunsten von Femern A/S (ABl. 2020, L 339, S. 1).

Fehmarnbelt-schienen- und -straßenquerung zwischen Dänemark und Deutschland gewährt worden seien, eine mit dem Binnenmarkt vereinbare Beihilfe darstellten. In diesem Kontext erläutert das Gericht, wie die Kommission Beihilfemaßnahmen, die in mehreren Tranchen ausgezahlt werden, zu prüfen hat. Das Gericht prüft auch, wie die Kommission bestimmte Punkte ihrer Mitteilung über die Förderung wichtiger Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse⁴⁵⁷ (im Folgenden: IPCEI-Mitteilung) angewendet hat.

2008 unterzeichneten Dänemark und Deutschland einen Vertrag über ein Vorhaben für eine Feste Fehmarnbeltquerung, die zum einen aus einem Eisenbahn- und Straßentunnel unter der Ostsee zwischen Dänemark und Deutschland (im Folgenden: Feste Fehmarnbeltquerung) und zum anderen aus Straßen- und Schienenanbindungen an das dänische Hinterland besteht.

Das dänische öffentliche Unternehmen Femern wurde mit der Finanzierung, dem Bau und dem Betrieb der Festen Fehmarnbeltquerung beauftragt. Femern erhielt Kapitalzuführungen, staatlich garantierte Darlehen und Darlehen Dänemarks und wird ab der Inbetriebnahme der Festen Fehmarnbeltquerung die Gebühren für die Nutzung erhalten, um ihre Schulden zu begleichen.

Ende 2014 meldeten die dänischen Behörden bei der Kommission das Finanzierungsmodell für das Vorhaben der Festen Fehmarnbeltquerung an. Ohne das förmliche Prüfverfahren einzuleiten, beschloss die Kommission, keine Einwände gegen die angemeldeten Maßnahmen zu erheben⁴⁵⁸.

Mit Urteilen vom 13. Dezember 2018⁴⁵⁹ erklärte das Gericht diesen Beschluss teilweise für nichtig. In Bezug auf die Femern gewährten öffentlichen Finanzierungen entschied das Gericht, dass die Kommission gegen die ihr gemäß Art. 108 Abs. 3 AEUV obliegende Pflicht verstoßen hatte, wegen des Vorliegens ernsthafter Schwierigkeiten das förmliche Prüfverfahren einzuleiten.

Nachdem die Kommission infolge dieser Urteile das förmliche Prüfverfahren eingeleitet hatte, entschied sie mit ihrem Beschluss vom 20. März 2020, dass die Maßnahmen in Form von Kapitalzuführungen und einer Kombination aus staatlichen Darlehen und staatlichen Garantien zugunsten von Femern für die Planung, den Bau und den Betrieb der Festen Fehmarnbeltquerung eine auf der Grundlage von Art. 107 Abs. 3 Buchst. b AEUV⁴⁶⁰ mit dem Binnenmarkt vereinbare staatliche Beihilfe darstellten, da sie unter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes zur Förderung wichtiger Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse bestimmt gewesen seien.

Die Schifffahrtsunternehmen Scandlines Danmark und Scandlines Deutschland erhoben gegen diesen Beschluss Klage beim Gericht.

Würdigung durch das Gericht

In Anbetracht der Tatsache, dass die staatlichen Darlehen und staatlichen Garantien zugunsten von Femern in aufeinanderfolgenden Tranchen gewährt wurden, die entsprechend dem Fortschritt des Vorhabens der Festen Fehmarnbeltquerung gezahlt wurden, warfen die Klägerinnen der Kommission vor, in dem angefochtenen Beschluss fehlerhaft davon ausgegangen zu sein, dass die verschiedenen Maßnahmen zur finanziellen Unterstützung in drei Einzelbeihilfen zusammengefasst werden könnten,

⁴⁵⁷ Mitteilung der Kommission vom 20. Juni 2014 über die Kriterien für die Würdigung der Vereinbarkeit von staatlichen Beihilfen zur Förderung wichtiger Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse mit dem Binnenmarkt (ABl. 2014, C 188, S. 4).

⁴⁵⁸ Beschluss C(2015) 5023 final der Kommission vom 23. Juli 2015 über die staatliche Beihilfe SA.39078 (2014/N) (Dänemark) betreffend die Finanzierung des Projekts Feste Fehmarnbeltquerung (ABl. 2015, C 325, S. 5).

⁴⁵⁹ Urteile vom 13. Dezember 2018, Scandlines Danmark und Scandlines Deutschland/Kommission (T-630/15, [EU:T:2018:942](#)), und vom 13. Dezember 2018, Stena Line Scandinavia/Kommission (T-631/15, [EU:T:2018:944](#)).

⁴⁶⁰ Nach dieser Bestimmung können Beihilfen zur Förderung wichtiger Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse als mit dem Binnenmarkt vereinbar angesehen werden.

und zwar eine erste 2005 in Form von Kapitalzuführungen gewährte Beihilfe, eine zweite gemäß einem 2009 erlassenen Gesetz⁴⁶¹ gewährte Beihilfe in Form von Kapitalzuführungen, staatlichen Garantien und staatlichen Darlehen sowie eine dritte gemäß einem 2015 erlassenen Gesetz⁴⁶² gewährte Beihilfe in Form von staatlichen Darlehen und staatlichen Garantien.

Zu diesem Punkt stellt das Gericht fest, dass mehrere aufeinanderfolgende Maßnahmen des Staates als eine einzige Maßnahme betrachtet werden können, wenn sie in Anbetracht u. a. ihrer zeitlichen Abfolge, ihres Zwecks und der Lage des Unternehmens zum Zeitpunkt dieser Maßnahmen derart eng miteinander verknüpft sind, dass sie sich unmöglich voneinander trennen lassen. Da diese Voraussetzung bei sämtlichen Finanzierungen, die gemäß dem 2009 erlassenen Gesetz gewährt wurden, sowie bei den gemäß dem 2015 erlassenen Gesetz gewährten Finanzierungen erfüllt war, hatte die Kommission nicht dadurch einen Rechtsfehler begangen, dass sie sie als Einzelbeihilfen einstufte. Infolgedessen war die Kommission auch nicht verpflichtet, zu verlangen, dass die dänischen Behörden jedes staatliche Darlehen und jede staatliche Garantie, die Femern gemäß diesen Gesetzen gewährt wurden, getrennt bei ihr anmelden.

Da die drei Femern 2005, 2009 und 2015 gewährten Einzelbeihilfen für die Finanzierung ein und desselben Vorhabens bestimmt waren, hat die Kommission darüber hinaus nicht dadurch die Grenzen ihres Ermessens überschritten, dass sie ihre Vereinbarkeit mit dem Binnenmarkt gemeinsam geprüft hat. Die Kommission ist nämlich gerade unter Berücksichtigung sämtlicher dieser Beihilfen in der Lage, ihre Wirkung auf den Wettbewerb im Rahmen der Prüfung einer der in Art. 107 Abs. 3 AEUV vorgesehenen Ausnahmen zu prüfen, insbesondere für ein wichtiges Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse, dessen Durchführung mit der Zahlung öffentlicher Mittel über einen langen Zeitraum verbunden ist.

Das Gericht weist ferner den Nichtigkeitsgrund zurück, der auf einen Verstoß gegen Art. 107 Abs. 3 Buchst. b AEUV gestützt wird und sich daraus ergebe, dass die Kommission das in Rede stehende Vorhaben fehlerhaft als von gemeinsamem europäischem Interesse eingestuft habe und zu Unrecht die Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit der Beihilfe bejaht habe.

Erstens weist das Gericht in Bezug auf die Einstufung des Vorhabens der Festen Fehmarnbeltquerung als Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse im Sinne von Art. 107 Abs. 3 Buchst. b AEUV darauf hin, dass der Begriff „von gemeinsamem europäischem Interesse“ in dieser Bestimmung eng auszulegen ist und ein Vorhaben diese Voraussetzung nur erfüllt, wenn es Teil eines von den Regierungen verschiedener Mitgliedstaaten unterstützten zwischenstaatlichen europäischen Programms ist oder zu einem zwischen verschiedenen Mitgliedstaaten abgestimmten Vorgehen gehört, durch das eine gemeinsame Gefahr bekämpft werden soll.

Der Begriff „gemeinsames europäisches Interesse“ wurde außerdem von der Kommission in der IPCEI-Mitteilung präzisiert, in der die allgemeinen kumulativen Kriterien, die erfüllt sein müssen, damit ein Vorhaben unter diesen Begriff fällt, sowie positive Indikatoren genannt werden, die eine positivere Bewertung der Kommission für die Zwecke der Einstufung als Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse rechtfertigen und zu denen die Kofinanzierung des Vorhabens durch einen Fonds der Europäischen Union gehört.

Da das Vorhaben der Festen Fehmarnbeltquerung die in der IPCEI-Mitteilung genannten allgemeinen kumulativen Kriterien erfüllte und dieses Vorhaben außerdem eine Finanzierung von der Union erhielt, konnte die Kommission berechtigterweise auf der Grundlage nur dieser Kriterien und

⁴⁶¹ Gesetz Nr. 285 über die Planung der Festen Fehmarnbeltquerung und der Hinterlandanbindung auf dänischer Seite vom 15. April 2009.

⁴⁶² Gesetz Nr. 575 betreffend den Bau und den Betrieb der Festen Fehmarnbeltquerung und der Hinterlandanbindung auf dänischer Seite vom 4. Mai 2015.

Indikatoren zu dem Ergebnis gelangen, dass das Vorhaben der Festen Fehmarnbeltquerung von gemeinsamem europäischem Interesse war.

Zweitens stellt das Gericht in Bezug auf die Erforderlichkeit der Beihilfe klar, dass im Kontext von Art. 107 Abs. 3 Buchst. b AEUV Beihilfen zur Förderung wichtiger Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse, um mit dem Binnenmarkt vereinbar zu sein, einen Anreizeffekt auf die begünstigten Unternehmen haben müssen. Zu diesem Zweck muss nachgewiesen werden, dass die Investition, die der Verwirklichung des in Rede stehenden Vorhabens dienen soll, ohne die geplante Beihilfe nicht durchgeführt werden würde. Das Gericht weist insoweit darauf hin, dass sich die Feststellung der fehlenden Erforderlichkeit einer Beihilfe insbesondere daraus ergeben kann, dass das Beihilfevorhaben vom betroffenen Unternehmen vor Zuleitung des Beihilfeantrags an die zuständigen Behörden bereits in Angriff genommen oder sogar abgeschlossen worden ist, so dass die betreffende Beihilfe keinen Anreiz mehr bieten kann (Kriterium der vorausgehenden Einreichung des Antrags).

Zu diesem letzten Punkt bestätigt das Gericht das Vorbringen der Kommission, wonach im vorliegenden Fall das Kriterium der vorausgehenden Einreichung des Antrags deshalb erfüllt gewesen sei, weil der Beihilfeantrag immanenter Bestandteil der Gründung von Femern gewesen sei. Hierzu hebt das Gericht hervor, dass Femern als eine Zweckgesellschaft, die von der öffentlichen Hand zur Durchführung des Vorhabens der Festen Fehmarnbeltquerung gegründet wurde, bis zu deren Inbetriebnahme auf die öffentlichen Finanzierungen angewiesen ist. Da die Kommission außerdem die Vereinbarkeit sämtlicher Finanzierungen, die Femern seit ihrer Gründung gewährt wurden, mit dem Binnenmarkt gemeinsam prüfen konnte, musste das Kriterium der vorausgehenden Einreichung des Antrags nicht für jede einzelne der drei Einzelbeihilfen geprüft werden.

Die Kommission hat auch nicht dadurch einen Rechtsfehler begangen, dass sie die Auffassung vertrat, dass die gemäß der IPCEI-Mitteilung für die Zwecke der Beurteilung der Erforderlichkeit der angemeldeten Beihilfe berücksichtigte kontrafaktische Fallkonstellation im Fehlen eines alternativen Vorhabens bestanden habe. Insbesondere haben die Klägerinnen und die Streithelferinnen nicht dargetan, dass es ein alternatives Vorhaben gab, das ohne die Beihilfe in vergleichbarem Umfang und Anwendungsbereich hätte durchgeführt werden können und einen Nutzen gebracht hätte, der mit dem durch die Feste Fehmarnbeltquerung zu erwartenden vergleichbar war.

Des Weiteren weist das Gericht die Rüge zurück, die Kommission habe dadurch offensichtliche Beurteilungsfehler begangen, dass sie sich auf eine Lebensdauer von 40 Jahren gestützt habe, um sowohl den internen Zinsfuß des Vorhabens der Festen Fehmarnbeltquerung (Erforderlichkeit der Beihilfe) als auch die Finanzierungslücke (Verhältnismäßigkeit der Beihilfe) zu berechnen, wo doch das Vorhaben der Festen Fehmarnbeltquerung eine Lebensdauer von 120 Jahren habe.

Hierzu weist das Gericht zum einen darauf hin, dass sich die Kommission gemäß Nr. 30 der IPCEI-Mitteilung, wenn es kein alternatives Vorhaben gibt, versichern muss, dass die Höhe der Beihilfe nicht das Minimum übersteigt, das erforderlich ist, um eine hinreichende Rentabilität des Vorhabens zu gewährleisten, wobei alle relevanten Kosten und Gewinne für die gesamte Lebensdauer des Vorhabens berücksichtigt werden müssen. Da diese Bezugnahme auf die Lebensdauer so zu verstehen ist, dass sie sich auf die wirtschaftliche Lebensdauer des Investitionsvorhabens und nicht auf die Infrastruktur in technischer Hinsicht bezieht, hat die Kommission nicht dadurch einen Fehler begangen, dass sie sich auf das Verhalten der Investoren auf dem betreffenden Markt bezogen hat, um den internen Zinsfuß auf der Grundlage einer wirtschaftlichen Lebensdauer des Vorhabens von 40 Jahren zu berechnen.

Zum anderen richtet sich gemäß Nr. 31 der IPCEI-Mitteilung die Beihilfehöchstintensität nach der Finanzierungslücke, die der Differenz zwischen den positiven und den negativen Cashflows während der Lebensdauer der Investition entspricht. Da mit der Analyse der Finanzierungslücke ermittelt werden soll, inwieweit das Vorhaben zu Marktbedingungen finanziert werden könnte, kann der Kommission nicht vorgeworfen werden, für diese Prüfung die Dauer berücksichtigt zu haben, die ein

vernünftig handelnder Investor in diesem Vorhaben berücksichtigt hätte und die auf 40 Jahre beziffert wird.

Was drittens die Verhältnismäßigkeit der Beihilfe betrifft, stellt das Gericht zunächst fest, dass die Klägerinnen der Kommission nicht vorwerfen können, das Erfordernis einer zeitlichen Begrenzung der Beihilfen in Form von Garantien oder Darlehen, wie es in der IPCEI-Mitteilung genannt werde, verkannt zu haben, da in dem angefochtenen Beschluss zum einen klargestellt wird, dass spätestens 16 Jahre nach der Eröffnung der Festen Fehmarnbeltquerung alle mit einer staatlichen Garantie versehenen Darlehen gekündigt und alle staatlichen Darlehen zurückgezahlt sein müssten, und dass zum anderen die dänischen Behörden Femern keine solchen Darlehen und Garantien gewähren dürften, die einen maximalen Garantiebtrag von 69,3 Mrd. DKK (ungefähr 9,3 Mrd. Euro) überschritten.

Des Weiteren hat die Kommission bei der Bestimmung der Finanzierungslücke nicht die Einnahmen von Femern unterschätzt, um die Finanzierungslücke künstlich zu erhöhen. Zum einen verlangt die IPCEI-Mitteilung nicht, dass die Einnahmen sämtliche Kosten des Vorhabens abdecken. Zum anderen haben die Klägerinnen und die Streithelferinnen nicht den Beweis erbracht, dass eine andere Preisstruktur für den Straßenverkehr als die von der Kommission zugrunde gelegte aufgrund der Elastizität der Nachfrage und dem Wettbewerb auf dem Markt automatisch zu einer Erhöhung der Einnahmen führen würde.

Schließlich hat die Kommission nicht dadurch gegen die IPCEI-Mitteilung verstoßen, dass sie für die Berechnung der Finanzierungslücke die Betriebskosten der Festen Fehmarnbeltquerung in die beihilfefähigen Kosten einbezogen hat. Die Einbeziehung dieser Kosten in den negativen Cashflow des Vorhabens der Festen Fehmarnbeltquerung führt nämlich nicht zur Gewährung einer Betriebsbeihilfe, da die Einnahmen aus dem Betrieb der Festen Fehmarnbeltquerung, die auch für den positiven Cashflow berücksichtigt werden müssten, die Betriebskosten bei Weitem übersteigen. Zudem wurde kein Gesichtspunkt vorgetragen, der geeignet ist, die Erklärungen der Kommission zur Stützung der Einbeziehung dieser Kosten in die Prüfung der Finanzierungslücke in Frage zu stellen.

Angesichts all dieser Erwägungen weist das Gericht die Klage auf Nichtigerklärung des angefochtenen Beschlusses ab.

Urteil vom 28. Februar 2024, Dänemark/Kommission, (T-364/20, [EU:T:2024:125](#))

„Staatliche Beihilfen – Öffentliche Finanzierung der festen Querung über den Fehmarnbelt für den Schienen- und Straßenverkehr – Beihilfe Dänemarks zugunsten von Femern – Beschluss, mit dem die Beihilfe für mit dem Binnenmarkt vereinbar erklärt wird – Nichtigkeitsklage – Abtrennbarkeit – Zulässigkeit – Begriff ‚Unternehmen‘ – Begriff ‚wirtschaftliche Tätigkeit‘ – Tätigkeiten des Baus und des Betriebs einer festen Querung für den Schienen- und Straßenverkehr – Beeinträchtigung des Handels zwischen Mitgliedstaaten und Wettbewerbsverfälschung“

Das Gericht weist die Nichtigkeitsklage des Königreichs Dänemark gegen den Beschluss der Kommission vom 20. März 2020⁴⁶³ ab, mit dem diese feststellte, dass die Unterstützungsmaßnahmen, die dem öffentlichen Unternehmen Femern A/S von Dänemark für die Planung, den Bau und den Betrieb einer festen Fehmarnbeltschienen- und -straßenquerung zwischen Dänemark und Deutschland gewährt worden seien, eine mit dem Binnenmarkt vereinbare Beihilfe darstellten. Dabei stellt das Gericht den Begriff „wirtschaftliche Tätigkeit“, die dem Wettbewerbsrecht der Union unterliegt, klar.

⁴⁶³ Beschluss C(2020) 1683 final der Kommission vom 20. März 2020 über die staatliche Beihilfe SA.39078 – 2019/C (ex 2014/N) Dänemarks zugunsten von Femern A/S (ABl. 2020, L 339, S. 1).

2008 unterzeichneten Dänemark und Deutschland einen Vertrag über ein Vorhaben für eine Feste Fehmarnbeltquerung, die zum einen aus einem Eisenbahn- und Straßentunnel unter der Ostsee zwischen Dänemark und Deutschland (im Folgenden: Feste Fehmarnbeltquerung) und zum anderen aus Straßen- und Schienenanbindungen an das dänische Hinterland besteht.

Das dänische öffentliche Unternehmen Femern wurde mit der Finanzierung, dem Bau und dem Betrieb der Festen Fehmarnbeltquerung beauftragt. Femern erhielt Kapitalzuführungen, staatlich garantierte Darlehen und Darlehen Dänemarks und wird ab der Inbetriebnahme der Festen Fehmarnbeltquerung die Gebühren für die Nutzung erhalten, um ihre Schulden zu begleichen.

Ende 2014 meldeten die dänischen Behörden bei der Kommission das Finanzierungsmodell für das Vorhaben der Festen Fehmarnbeltquerung an. Ohne das förmliche Prüfverfahren einzuleiten, beschloss die Kommission, keine Einwände gegen die angemeldeten Maßnahmen zu erheben⁴⁶⁴.

Mit Urteilen vom 13. Dezember 2018⁴⁶⁵ erklärte das Gericht diesen Beschluss teilweise für nichtig. In Bezug auf die Femern gewährten öffentlichen Finanzierungen entschied das Gericht, dass die Kommission gegen die ihr gemäß Art. 108 Abs. 3 AEUV obliegende Pflicht verstoßen hatte, wegen des Vorliegens ernsthafter Schwierigkeiten das förmliche Prüfverfahren einzuleiten.

Nachdem die Kommission infolge dieser Urteile das förmliche Prüfverfahren eingeleitet hatte, entschied sie mit ihrem Beschluss vom 20. März 2020, dass die Maßnahmen in Form von Kapitalzuführungen und einer Kombination aus staatlichen Darlehen und staatlichen Garantien zugunsten von Femern für die Planung, den Bau und den Betrieb der Festen Fehmarnbeltquerung eine auf der Grundlage von Art. 107 Abs. 3 Buchst. b AEUV⁴⁶⁶ mit dem Binnenmarkt vereinbare staatliche Beihilfe darstellten.

Dänemark erhob gegen diesen Beschluss beim Gericht Nichtigkeitsklage, soweit mit diesem die Femern gewährten öffentlichen Finanzierungen als staatliche Beihilfe im Sinne von Art. 107 Abs. 1 AEUV eingestuft werden.

Würdigung durch das Gericht

Als Erstes weist das Gericht das Vorbringen Dänemarks zurück, die Kommission habe dadurch einen Rechtsfehler begangen, dass sie die Tätigkeiten von Femern den Wettbewerbsregeln der Union unterworfen habe, obwohl ihre Tätigkeiten mit der Ausübung hoheitlicher Befugnisse zusammenhingen.

Nach der Rechtsprechung haben Tätigkeiten, die zur Ausübung öffentlicher Gewalt gehören oder mit der Ausübung hoheitlicher Befugnisse in Zusammenhang stehen, keinen wirtschaftlichen Charakter, der die Anwendung der vom AEU-Vertrag vorgesehenen Wettbewerbsregeln rechtfertigt.

Das Gericht beginnt insoweit mit der Feststellung, dass die Kommission nicht dadurch einen Rechtsfehler begangen hat, dass sie in dem angefochtenen Beschluss die Auffassung vertreten hat, dass eine Einheit hoheitliche Befugnisse ausübt, wenn ihre Tätigkeit ihrer Art, ihrem Zweck und den für sie geltenden Regeln nach mit den wesentlichen Aufgaben des Staates zusammenhängt.

⁴⁶⁴ Beschluss C(2015) 5023 final der Kommission vom 23. Juli 2015 über die staatliche Beihilfe SA.39078 (2014/N) (Dänemark) betreffend die Finanzierung des Projekts Feste Fehmarnbeltquerung (ABl. 2015, C 325, S. 5).

⁴⁶⁵ Urteile vom 13. Dezember 2018, Scandlines Danmark und Scandlines Deutschland/Kommission (T-630/15, nicht veröffentlicht, [EU:T:2018:942](#)), und vom 13. Dezember 2018, Stena Line Scandinavia/Kommission (T-631/15, nicht veröffentlicht, [EU:T:2018:944](#)).

⁴⁶⁶ Nach dieser Bestimmung können Beihilfen zur Förderung wichtiger Vorhaben von gemeinsamem europäischen Interesse als mit dem Binnenmarkt vereinbar angesehen werden.

Nach dieser Klarstellung stellt das Gericht fest, dass die Informationen, die der Kommission von den dänischen Behörden im förmlichen Prüfverfahren vorgelegt wurden, keine Umstände darstellten, die für sich genommen oder in ihrer Gesamtheit zu der Feststellung führen könnten, dass der Bau und der Betrieb der Festen Fehmarnbeltquerung durch Femern mit der Ausübung hoheitlicher Befugnisse zusammenhängen.

Insbesondere ist die Tatsache, dass Femern unter der engen Aufsicht der öffentlichen Hand steht und bestimmten, für öffentliche Verwaltungen geltenden öffentlich-rechtlichen Verpflichtungen nachkommen muss, nicht ausreichend, um zu dem Schluss zu gelangen, dass ihre Tätigkeiten mit der Ausübung hoheitlicher Befugnisse zusammenhängen. Zwar haben die Tätigkeiten von Femern darüber hinaus den Zweck, die Durchführung eines internationalen Abkommens sicherzustellen, der Vertrag über den Fehmarnbelt enthält jedoch keine Bestimmung, die die Feststellung erlaubt, dass die Tätigkeiten des Baus und des Betriebs der Festen Fehmarnbeltquerung als solche mit der Ausübung hoheitlicher Befugnisse zusammenhängen. Des Weiteren ist die fehlende Liberalisierung eines Wirtschaftszweigs kein Indiz dafür, dass eine Tätigkeit grundsätzlich mit der Ausübung hoheitlicher Befugnisse zusammenhängt.

Ferner kann der Kommission nicht vorgeworfen werden, nicht detailliert geprüft zu haben, ob die Aufgaben, die Femern in ihrer Eigenschaft als Straßenbehörde und Betreiberin der Eisenbahninfrastruktur und in Bezug auf die Erstellung der Sicherheitspläne für die Feste Fehmarnbeltquerung übertragen wurden, mit der Ausübung hoheitlicher Befugnisse zusammenhängen, da Dänemark sich im förmlichen Prüfverfahren nicht explizit auf dieses Argument berufen hat.

Das Gericht weist als Zweites die verschiedenen Rügen zurück, mit denen geltend gemacht wird, die Kommission habe dadurch einen Beurteilungsfehler begangen, dass sie die Auffassung vertreten habe, der Betrieb der Festen Fehmarnbeltquerung stelle eine wirtschaftliche Tätigkeit dar, die dem Wettbewerbsrecht der Union unterliege.

Nach ständiger Rechtsprechung gilt für die Anwendung der Wettbewerbsvorschriften des Unionsrechts jede eine wirtschaftliche Tätigkeit ausübende Einheit als Unternehmen und ist eine wirtschaftliche Tätigkeit jede Tätigkeit, die darin besteht, Güter oder Dienstleistungen auf einem bestimmten Markt anzubieten. Um zu ermitteln, ob eine Einheit eine wirtschaftliche Tätigkeit ausübt, muss die Kommission daher nachweisen, dass die Einheit Güter oder Dienstleistungen auf einem Markt im Wettbewerb mit Wirtschaftsteilnehmern anbietet, die einen Erwerbszweck verfolgen.

Im Licht dieser Rechtsprechung weist das Gericht zunächst die Kritik Dänemarks an der Feststellung in dem angefochtenen Beschluss zurück, die Dienstleistungen, die von Femern nach der Inbetriebnahme der Festen Fehmarnbeltquerung angeboten würden, stünden in unmittelbarem Wettbewerb mit den Dienstleistungen, die von dem privaten Fährbetreiber angeboten würden, der bereits mit einem Erwerbszweck im Fehmarnbelt tätig sei. Denn selbst dann, wenn Femern und der Fährbetreiber Dienstleistungen anbieten, deren Merkmale sich in mancher Hinsicht unterscheiden, sind sie auf demselben Markt tätig, nämlich dem der Verkehrsdienstleistungen für die Überquerung des Fehmarnbelts, auf dem die Verbraucher zwischen den von dem Fährbetreiber und den von Femern im Rahmen des Betriebs der Festen Fehmarnbeltquerung angebotenen Dienstleistungen wählen können werden. Darüber hinaus hatte die Kommission auch einen Markt für Verkehrsdienstleistungen auf anderen Strecken identifiziert, die eine Alternative für die Überquerung des Fehmarnbelts darstellen.

Des Weiteren stellt das Gericht fest, dass die Kommission nicht dadurch einen Rechtsfehler begangen hat, dass sie die Auffassung vertreten hat, dass die Entgeltlichkeit der Nutzung der Festen Fehmarnbeltquerung einen Gesichtspunkt darstelle, der für die Einstufung des Betriebs dieser Querung als wirtschaftliche Tätigkeit maßgeblich sei. Wenn ein Mitgliedstaat wie im vorliegenden Fall entscheidet, den Zugang zu einer Infrastruktur von der Zahlung einer Gebühr abgängig zu machen, um zweckgebundene Einnahmen zu generieren, insbesondere zur Rückzahlung der Schulden, die zur

Finanzierung der Planung und des Baus dieser Infrastruktur eingegangen wurden, ist nämlich davon auszugehen, dass diese Infrastruktur wirtschaftlich genutzt wird.

Schließlich bestätigt das Gericht die Schlussfolgerung der Kommission, die Tätigkeit des Baus der Festen Fehmarnbeltquerung sei wirtschaftlicher Natur, da sie mit dem wirtschaftlichen Betrieb dieser Infrastruktur untrennbar verbunden sei.

Hierzu weist das Gericht darauf hin, dass die kommerzielle Nutzung und der Bau von Verkehrsinfrastruktur im Hinblick auf eine solche kommerzielle Nutzung wirtschaftliche Tätigkeiten darstellen können. In diesem Kontext wurde u. a. entschieden⁴⁶⁷, dass die Kommission zu Recht zu dem Ergebnis gelangen konnte, dass der Betrieb eines Verkehrsflughafens und die Tätigkeit des Baus einer neuen Start- und Landebahn eines Flughafens untrennbar miteinander verbunden waren, da die Flughafengebühren die Haupteinnahmequelle für die Finanzierung dieser neuen Start- und Landebahn waren und der Betrieb dieser neuen Start- und Landebahn Teil der wirtschaftlichen Tätigkeit des Flughafens war. Die in diesen Urteilen aufgestellten Grundsätze dürfen jedoch nicht nur auf den Fall der Erweiterung einer bestehenden Verkehrsinfrastruktur, die wirtschaftlich genutzt wird, beschränkt werden, sondern können auch den Bau einer neuen Infrastruktur betreffen, die in Zukunft wirtschaftlich genutzt werden soll wie die im vorliegenden Fall in Rede stehende.

Was das Vorbringen Dänemarks betrifft, wonach im Wesentlichen Femern während der Bauphase auf keinem Markt präsent sei, hebt das Gericht hervor, dass die Einnahmen aus dem Betrieb der Festen Fehmarnbeltquerung von Femern insbesondere dafür verwendet werden, um die Darlehen zurückzuzahlen, die sie für die Planung und den Bau der Festen Fehmarnbeltquerung aufgenommen hat. Wenn jedoch die Bautätigkeit als vom Betrieb trennbar und damit als nicht wirtschaftlich angesehen würde, könnten die für den Bau der Festen Fehmarnbeltquerung erhaltenen Vorzugsfinanzierungen nicht als staatliche Beihilfen eingestuft werden. Daraus folgte, dass Femern im Stadium des Betriebs der Festen Fehmarnbeltquerung die Möglichkeit hätte, eine geförderte Infrastruktur zu betreiben, was ihr einen wirtschaftlichen Vorteil verschaffen würde, den sie unter normalen Marktbedingungen nicht erhalten hätte. Daher kommt das Gericht zu dem Ergebnis, dass die praktische Wirksamkeit der Vorschriften über staatliche Beihilfen auch daran hindert, die Tätigkeiten des Baus und des Betriebs der Festen Fehmarnbeltquerung aus dem Grund zu trennen, dass die Feste Fehmarnbeltquerung erst in Betrieb genommen wird, wenn ihr Bau abgeschlossen ist.

Des Weiteren hindert die Tatsache, dass das dänische Gesetz Femern den Bau und den Betrieb der Festen Fehmarnbeltquerung exklusiv zuweist, auch nicht daran, diese Tätigkeiten als wirtschaftliche Tätigkeiten einzustufen, da der Betrieb der Festen Fehmarnbeltquerung darin bestehen wird, Verkehrsdienstleistungen auf einem liberalisierten und dem Wettbewerb offenstehenden Markt anzubieten. Im gegenteiligen Fall würde es nämlich genügen, dass ein Mitgliedstaat exklusive Rechte an eine Einheit vergibt, die Dienstleistungen auf einem liberalisierten Markt anbieten soll, um die Anwendung der Wettbewerbsregeln zu umgehen.

In Anbetracht all dieser Erwägungen weist das Gericht die Klage auf teilweise Nichtigerklärung des angefochtenen Beschlusses ab.

⁴⁶⁷ Urteile vom 19. Dezember 2012, Mitteldeutsche Flughafen und Flughafen Leipzig-Halle/Kommission (C-288/11 P, [EU:C:2012:821](#)), und vom 24. März 2011, Freistaat Sachsen und Land Sachsen-Anhalt/Kommission (T-443/08 und T-455/08, [EU:T:2011:117](#)).

**Urteil vom 10. April 2024, Danske Slagtermestre/Kommission (T-486/18 RENV,
[EU:T:2024:217](https://curia.europa.eu/juris/documents.jsf?num=T-486/18))**

„Staatliche Beihilfen – Gebührensystem für die Abwassersammlung – Beschwerde eines Wettbewerbers – Beschluss, mit dem am Ende der Vorprüfungsphase festgestellt wird, dass keine staatliche Beihilfe vorliege – Erfordernis der Unparteilichkeit – Objektive Unparteilichkeit – Begriff des Vorteils – Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden privaten Wirtschaftsteilnehmers – Ex-ante-Analyse der inkrementellen Rentabilität – Bekanntmachung der Kommission zum Begriff der staatlichen Beihilfe“

Das Gericht, das nach Zurückverweisung durch den Gerichtshof entscheidet, erklärt den Beschluss der Kommission⁴⁶⁸ für nichtig, mit dem diese feststellte, dass die dänische Regelung der Gebühren für Abwasserentsorgungsunternehmen eine staatliche Beihilfe zugunsten großer Schlachthöfe mit sich bringe. In diesem Rahmen erläutert das Gericht zum einen das Erfordernis der Unparteilichkeit der Kommission und zum anderen die Anwendung des Grundsatzes des marktwirtschaftlich handelnden privaten Wirtschaftsteilnehmers in einem Kontext wie dem vorliegenden. Zu diesem letzten Punkt weist das Gericht außerdem auf die Verpflichtung der Kommission hin, die insoweit in ihrer Bekanntmachung zum Begriff der staatlichen Beihilfe⁴⁶⁹ vorgesehenen Kriterien zu beachten.

Mit einem im Jahr 2013 verabschiedeten Gesetz⁴⁷⁰ (im Folgenden: Gesetz von 2013) ersetzte Dänemark das System der einheitlichen Abgabe pro Kubikmeter Wasser für alle an dieselbe Abwasserbehandlungsanlage angeschlossenen Verbraucher durch ein degressives Modell in Stufen, das einen Tarif nach Maßgabe der Menge des eingeleiteten Abwassers vorsieht (im Folgenden: Stufentarifizierung). Dieses neue Tarifierungsmodell sieht im Wesentlichen eine Senkung des Tarifs pro Kubikmeter ab einer bestimmten Menge eingeleiteten Abwassers vor, was eine Senkung der von den größten Verbrauchern zu zahlenden Gebühren zur Folge hat.

Danske Slagtermestre – ein Berufsverband, der geltend macht, dänische Kleinmetzgereien, Schlachtbetriebe, Großhändler und verarbeitende Unternehmen zu vertreten – reichte bei der Kommission eine Beschwerde ein mit der Begründung, dass mit dem genannten Gesetz eine staatliche Beihilfe für große Schlachthöfe in Form einer Verringerung der Gebühren für die Abwasserbehandlung gewährt worden sei.

Mit Beschluss vom 19. April 2018 stellte die Kommission fest, dass die mit dem Gesetz von 2013 eingeführte Stufentarifizierung keinen besonderen Vorteil für bestimmte Unternehmen schaffe und daher keine staatliche Beihilfe im Sinne von Art. 107 Abs. 1 AEUV darstelle. Zur Stützung dieses Ergebnisses führte die Kommission unter Bezugnahme auf ihre Bekanntmachung zum Begriff der staatlichen Beihilfe aus, dass auch ein marktwirtschaftlich handelnder privater Wirtschaftsteilnehmer das Stufenmodell angewandt hätte.

Danske Slagtermestre erhob beim Gericht Klage auf Nichtigerklärung dieses Beschlusses.

Mit Beschluss vom 1. Dezember 2020⁴⁷¹ wies das Gericht die Klage mit der Begründung als unzulässig ab, dass Danske Slagtermestre nicht klagebefugt sei. Auf ein Rechtsmittel hin entschied der

⁴⁶⁸ Beschluss C(2018) 2259 final der Kommission vom 19. April 2018 über die staatliche Beihilfe SA.37433 (2017/FC) – Dänemark (im Folgenden: angefochtener Beschluss).

⁴⁶⁹ Bekanntmachung der Kommission zum Begriff der staatlichen Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 [AEUV] (ABl. 2016, C 262, S. 1).

⁴⁷⁰ Gesetz Nr. 902/2013 zur Änderung des Gesetzes über die Regelung der Gebühren für Abwasserentsorgungsunternehmen (Gebührenstruktur für die Abwasserentsorgung mit der Möglichkeit der Erhebung besonderer Gebühren für die Behandlung besonders verschmutzter Abwässer etc.).

⁴⁷¹ Beschluss des Gerichts vom 1. Dezember 2020, Danske Slagtermestre/Kommission (T-486/18, nicht veröffentlicht, [EU:T:2020:576](https://curia.europa.eu/juris/documents.jsf?num=T-486/18)).

Gerichtshof, dass der Berufsverband klagebefugt war, hob den vorgenannten Beschluss auf und verwies die Sache zur Prüfung der Begründetheit an das Gericht zurück⁴⁷².

Würdigung durch das Gericht

Das Gericht prüft als Erstes den Nichtigkeitsgrund, mit dem geltend gemacht wird, die Kommission habe gegen das in Art. 41 Abs. 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verankerte Unparteilichkeitsgebot verstoßen. Nach Ansicht der Klägerin wurde dieses Gebot beim Erlass des angefochtenen Beschlusses verletzt, da das für den Wettbewerb zuständige Kommissionsmitglied, das den Beschluss unterzeichnet habe, als Ministerin der dänischen Regierung auch beim Erlass des Gesetzes von 2013 mitgewirkt habe.

Insoweit weist das Gericht darauf hin, dass es den Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union obliegt, dem Unparteilichkeitsgebot u. a. in seiner Ausprägung der objektiven Unparteilichkeit nachzukommen, wonach das betreffende Organ hinreichende Garantien bieten muss, um jeden berechtigten Zweifel im Hinblick auf etwaige Vorurteile auszuschließen, wobei auch ein Anschein von Bedeutung sein kann.

Nach dieser Klarstellung stellt das Gericht erstens fest, dass das für den Wettbewerb zuständige Kommissionsmitglied, das den angefochtenen Beschluss unterzeichnet hat, zum Zeitpunkt der Einbringung des Entwurfs des Gesetzes von 2013 und von dessen Erlass Ministerin für Wirtschaft und Inneres sowie stellvertretende Ministerpräsidentin des Königreichs Dänemark war. Da zweitens anzunehmen ist, dass sich die Stufentarifizierung auf die Ausgaben von Privatpersonen und Unternehmen auswirkt, kann vernünftigerweise davon ausgegangen werden, dass sie im Einvernehmen mit der Ministerin vorgeschlagen wurde. Drittens hat das betreffende Kommissionsmitglied auf nationaler Ebene öffentlich und ausdrücklich zugunsten der Stufentarifizierung Stellung genommen.

In Anbetracht dessen stellt das Gericht fest, dass das betreffende Kommissionsmitglied ein Interesse daran hatte, dass die im Gesetz von 2013 vorgesehene Abwassergebühr nicht wegen Rechtswidrigkeit im Hinblick auf die unionsrechtlichen Vorschriften über staatliche Beihilfen in Frage gestellt wird.

Sodann prüft das Gericht, ob das Verfahren zum Erlass des angefochtenen Beschlusses hinreichende Garantien bot, um auszuschließen, dass dieses Verfahren aufgrund eines solchen Interesses mit einem Verstoß gegen das Unparteilichkeitsgebot behaftet ist.

Hierzu weist das Gericht darauf hin, dass das betreffende Kommissionsmitglied trotz des kollegialen Charakters des Beschlussfassungsverfahrens innerhalb der Kommission nicht nur für die Vorbereitung des angefochtenen Beschlusses verantwortlich war, sondern darüber hinaus alleinige Unterzeichnerin dieses Beschlusses war.

Eine solche Situation ist aber geeignet, in den Augen Dritter berechtigte Zweifel hinsichtlich etwaiger Vorurteile dieses Kommissionsmitglieds aufkommen zu lassen, und zwar unabhängig von seinem persönlichen Verhalten. Somit bot das Verfahren, das zum Erlass des angefochtenen Beschlusses führte, keine hinreichenden Garantien im Hinblick auf die objektive Unparteilichkeit.

Als Zweites prüft das Gericht ergänzend den Nichtigkeitsgrund, mit dem geltend gemacht wird, die Kommission habe dadurch gegen Art. 107 Abs. 1 AEUV verstoßen, dass sie zu Unrecht festgestellt habe, dass durch die Einführung der Stufentarifizierung kein Vorteil für bestimmte Unternehmen geschaffen worden sei.

Das Gericht bestätigt, dass die Kommission das Vorliegen eines Vorteils zu Recht anhand des Kriteriums des privaten Wirtschaftsteilnehmers prüfte, und stellt danach zunächst fest, dass die

⁴⁷² Urteil vom 30. Juni 2022, *Danske Slagtermestre/Kommission* (C-99/21 P, [EU:C:2022:510](#)).

Kommission somit zu prüfen hatte, ob die Unternehmen, die von den niedrigeren Tarifen für die Abwasserbehandlung profitierten, einen vergleichbaren Vorteil von einem durchschnittlich vorsichtigen und sorgfältigen privaten Wirtschaftsteilnehmer hätten erhalten können, insbesondere unter Berücksichtigung von dessen Rentabilitätsaussichten.

Da die Kommission bei dieser Prüfung die in Rn. 228 ihrer Bekanntmachung zum Begriff der staatlichen Beihilfe vorgesehene Methode der Ex-ante-Rentabilitätsanalyse angewandt hat, weist das Gericht außerdem darauf hin, dass sich die Kommission durch die Verabschiedung dieser Bekanntmachung, was die Klarstellungen anbelangt, die sie darin zu den mit dem Begriff der staatlichen Beihilfe verbundenen Begriffen vorgenommen hat, in der Ausübung ihres Ermessens selbst beschränkt hat. Gemäß Rn. 228 dieser Bekanntmachung musste die Kommission folglich für jedes an eine Abwasserbehandlungsanlage angeschlossene Unternehmen prüfen, ob die nach der Stufentarifizierung gezahlte Gebühr die Kosten decken konnte, die sich aus der Nutzung der betreffenden Infrastruktur durch das jeweilige Unternehmen ergaben.

Da die Kommission ihre Prüfung jedoch lediglich auf Durchschnittsdaten zu den Gesamtkosten und -einnahmen von sechs der 98 Gemeinden dieses Landes stützte, hat sie Rn. 228 ihrer Bekanntmachung zum Begriff der staatlichen Beihilfe missachtet und damit die Grenzen, die sie ihrem Ermessen durch die Verabschiedung dieser Bekanntmachung gesetzt hat, überschritten.

Selbst wenn man davon ausginge, dass die Kommission die Methode der Ex-ante-Rentabilitätsanalyse hätte anwenden können, ohne jeden einzelnen Nutzer zu prüfen, hätte sie zumindest überprüfen können müssen, dass die Stufentarifizierung es wahrscheinlich ermöglichte, den Nutzern die inkrementellen Kosten zuzuweisen, d. h. die Kosten, die unmittelbar durch ihre Nutzung einer Abwasserbehandlungsanlage entstehen.

Im angefochtenen Beschluss wurden aber alle Kosten, die nicht mit der verbrauchten Wassermenge zusammenhängen, als Fixkosten angesehen und daher auf die einzelnen Nutzer aufgeteilt, auch wenn diese Kosten allein aufgrund der Anwesenheit eines bestimmten Nutzers im Netz entstanden sein sollten. Die Kommission konnte daher nicht behaupten, sie habe geprüft, ob die in Anwendung des Stufenmodells festgelegte Abwassergebühr die Deckung der mittelfristigen inkrementellen Kosten ermögliche.

Folglich hat die Kommission unter Missachtung der Grenzen, die sie ihrem Ermessen durch die Verabschiedung der Bekanntmachung zum Begriff der staatlichen Beihilfe gesetzt hat, angenommen, dass die Abwassergebühr mit dem Grundsatz des privaten Wirtschaftsteilnehmers in Einklang stehe.

Sodann weist das Gericht darauf hin, dass, wenn bei einem Tätigwerden eines öffentlichen Wirtschaftsteilnehmers selbst langfristig von jeder Aussicht auf Rentabilität abgesehen wird, nicht davon ausgegangen werden kann, dass dieses Tätigwerden mit dem Grundsatz des privaten Wirtschaftsteilnehmers in Einklang steht. Im angefochtenen Beschluss hat die Kommission jedoch festgestellt, dass die einzige Bedingung dafür, dass die mit der Stufentarifizierung eingeführten Rabatte dem Grundsatz des privaten Wirtschaftsteilnehmers entsprächen, darin bestehe, dass die Abwassergebühr die den Betreibern von Abwasserbehandlungsanlagen entstehenden Kosten decke.

Darüber hinaus hat die Kommission dadurch, dass sie nicht geprüft hat, ob die Anwendung der Stufentarifizierung es den Betreibern von Abwasserbehandlungsanlagen ermöglichte, sich eine Gewinnspanne vorzubehalten, obwohl feststand, dass diese neue Tarifizierung im Vergleich zum System der Einheitsgebühr, das sie ersetzt, insgesamt zu einer Verringerung des Betrags der Abwassergebühr führt, ein zweites Mal das Erfordernis der Rentabilität verkannt und damit gegen den Grundsatz des privaten Wirtschaftsteilnehmers verstoßen. So weist das Gericht darauf hin, dass die in Rn. 228 der Bekanntmachung zum Begriff der staatlichen Beihilfe definierte Ex-ante-Analyse der Rentabilität impliziert, dass die von der Kommission geprüfte nationale Maßnahme „inkrementell“ zur Rentabilität des Betreibers einer Infrastruktur beiträgt, so dass diese Maßnahme, um mit dem

Grundsatz des privaten Wirtschaftsteilnehmers in Einklang zu stehen, eine solche Rentabilität – wenn auch langfristig – erhöhen muss und nicht verringern darf.

Schließlich ging die Kommission im angefochtenen Beschluss zu Unrecht davon aus, dass ein privater Wirtschaftsteilnehmer den Umstand berücksichtigt hätte, dass die Beibehaltung hoher Tarife für die Wasseraufbereitung mit der Gefahr verbunden gewesen sei, dass die größten Verbraucher sich dafür entscheiden würden, sich vom zentralen Abwasseraufbereitungsnetz abzukoppeln, da die Gefahr einer solchen Abkopplung hypothetisch und unzureichend untermauert war.

Das Gericht kommt daher zu dem Ergebnis, dass die Kommission gegen Art. 107 Abs. 1 AEUV und die Bekanntmachung zum Begriff der staatlichen Beihilfe verstoßen hat, indem sie davon ausging, dass die Abwassergebühr deshalb keinen Vorteil schaffe, weil sich ein privater Wirtschaftsteilnehmer für diese Gebühr entschieden hätte.

Nach alledem erklärt das Gericht den angefochtenen Beschluss für nichtig.

**Urteil vom 2. Oktober 2024, European Food u. a./Kommission (verbundene
Rechtssachen T-624/15 RENV, T-694/15 RENV und T-704/15 RENV,
[EU:T:2024:659](#))**

„Staatliche Beihilfe – Art. 107 und 108 AEUV – Bilaterales Investitionsschutzabkommen – Schiedsklausel – Rumänien – Beitritt zur Europäischen Union – Aufhebung einer steuerlichen Anreizregelung vor dem Beitritt – Schiedsspruch, mit dem die Zahlung einer Entschädigung nach dem Beitritt zuerkannt wird – Beschluss, mit dem die Beihilfe für mit dem Binnenmarkt unvereinbar erklärt und ihre Rückforderung angeordnet wird – Art. 351 Abs. 1 AEUV – Begründungspflicht – Begriff ‚staatliche Beihilfe‘ – Vorteil – Selektivität – Zurechenbarkeit an den Staat – Vereinbarkeit mit dem Binnenmarkt – Beihilfe zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung benachteiligter Gebiete – Rückforderung – Begriff ‚wirtschaftliche Einheit‘ – Vertrauensschutz – Anspruch auf rechtliches Gehör“

Auf eine Zurückverweisung durch den Gerichtshof hin weist das Gericht die Klagen gegen den Beschluss der Kommission⁴⁷³ ab, mit dem die Zahlung einer Entschädigung an schwedische Investoren in Vollstreckung eines Schiedsspruchs als mit dem Binnenmarkt unvereinbare staatliche Beihilfe eingestuft wurde. In diesem Rahmen äußert es sich zur Tragweite von Art. 351 Abs. 1 AEUV, wonach die Rechte und Pflichten aus Übereinkünften, die ein Mitgliedstaat vor seinem Beitritt zur Union mit einem oder mehreren dritten Ländern geschlossen hat, durch die Verträge nicht berührt werden. Das Gericht prüft außerdem die Frage der Bestimmung der durch eine Beihilfemaßnahme Begünstigten im Fall einer wirtschaftlichen Einheit.

Am 29. Mai 2002 schlossen das Königreich Schweden und Rumänien ein bilaterales Investitionsschutzabkommen (im Folgenden: BIT), das Schutzmaßnahmen – auch für Investitionen vor Inkrafttreten des BIT – für den Fall vorsah, dass Investoren des einen Landes in dem anderen Land investierten. Das BIT sah außerdem vor, dass Streitigkeiten zwischen Investoren und den Unterzeichnerländern gemäß dem ICSID-Übereinkommen⁴⁷⁴ durch ein Schiedsgericht unter Federführung des Internationalen Zentrums zur Beilegung von Investitionsstreitigkeiten (International Centre for Settlement of Investment Disputes, ICSID) beigelegt werden sollten.

⁴⁷³ Beschluss (EU) 2015/1470 der Kommission vom 30. März 2015 über die von Rumänien durchgeführte staatliche Beihilfe SA.38517 (2014/C) (ex 2014/NN) – Schiedsspruch vom 11. Dezember 2013 in der Sache Micula/Rumänien (ABl. 2015, L 232, S. 43, im Folgenden: streitiger Beschluss).

⁴⁷⁴ Am 18. März 1965 geschlossenes Übereinkommen zur Beilegung von Investitionsstreitigkeiten zwischen Staaten und Angehörigen anderer Staaten.

Im Rahmen der Verhandlungen über den Beitritt Rumäniens zur Europäischen Union hob die rumänische Regierung im Jahr 2005 eine im Jahr 1998 zugunsten bestimmter Investoren in benachteiligten Gebieten geschaffene nationale steuerliche Anreizregelung (im Folgenden: steuerliche Anreizregelung) auf.

Mehrere Gesellschaften, die zur European Food and Drinks Group (EFDG) gehören, deren Mehrheitsaktionäre die schwedischen Staatsbürger Herr Ioan Micula und Herr Viorel Micula sind, hatten zuvor Investitionen in ein benachteiligtes Gebiet getätigt, das unter die steuerliche Anreizregelung fiel. Da Herr Ioan Micula und Herr Viorel Micula sowie drei dieser Gesellschaften (im Folgenden: Schiedskläger) der Auffassung waren, dass Rumänien durch die Aufhebung dieser Regelung gegen seine Verpflichtung aus dem BIT, eine faire und gerechte Behandlung ihrer Investitionen zu gewährleisten, verstoßen habe, beantragten sie die Einsetzung eines Schiedsgerichts, um Ersatz des entstandenen Schadens zu erlangen. Mit Schiedsspruch vom 11. Dezember 2013 verurteilte das Schiedsgericht Rumänien, den Schiedsklägern einen Betrag von rund 178 Mio. Euro als Schadensersatz zu zahlen.

Am 1. Oktober 2014 setzte die Kommission Rumänien von ihrem Beschluss in Kenntnis, in Bezug auf die Anfang 2014 erfolgte teilweise Vollstreckung des Schiedsspruchs durch Rumänien sowie in Bezug auf jede weitere Umsetzung oder Vollstreckung des Schiedsspruchs das förmliche Prüfverfahren nach Art. 108 Abs. 2 AEUV einzuleiten.

In dem am 30. März 2015 erlassenen streitigen Beschluss stellte die Kommission fest, dass die Zahlung der oben genannten Entschädigung zugunsten der wirtschaftlichen Einheit erfolgt sei, die aus Herrn Ioan Micula, Herrn Viorel Micula und der von diesen gehaltenen Unternehmensgruppe bestehe. Sie stufte diese Zahlung als mit dem Binnenmarkt unvereinbare staatliche Beihilfe ein, untersagte ihre Durchführung und ordnete die Rückforderung der bereits gezahlten Beträge an.

Das mit mehreren Klagen befasste Gericht hat diesen Beschluss für nichtig erklärt⁴⁷⁵ und dies im Wesentlichen damit begründet, dass die Kommission ihre Zuständigkeiten rückwirkend auf einen vor dem Beitritt Rumäniens zur Union am 1. Januar 2007 liegenden Sachverhalt angewandt habe.

Auf ein Rechtsmittel hin hat der Gerichtshof (Große Kammer) dieses Urteil aufgehoben und die Rechtssache zur Entscheidung über die vor dem Gericht geltend gemachten Klagegründe und Argumente, über die er nicht entschieden hat, an das Gericht zurückverwiesen⁴⁷⁶.

Würdigung durch das Gericht

In Bezug auf die Begründetheit der Klagen stellt das Gericht als Erstes fest, dass Art. 351 AEUV, wonach die Rechte und Pflichten aus einer Übereinkunft, die ein Mitgliedstaat vor seinem Beitritt mit dritten Ländern geschlossen hat, durch die Verträge nicht berührt werden, durch den streitigen Beschluss nicht verletzt wurde.

Art. 351 AEUV ist nämlich auf bilaterale Abkommen zwischen Mitgliedstaaten nicht anwendbar. Das Gericht weist darauf hin, dass im vorliegenden Fall das BIT seit dem Beitritt Rumäniens zur Union als ein Abkommen anzusehen ist, das zwei Mitgliedstaaten betrifft. Unter diesen Umständen kann das BIT zu dem Zeitpunkt, zu dem die Beihilfe gewährt wurde – nämlich am Tag der Verkündung des Schiedsspruchs –, nicht als eine Übereinkunft angesehen werden, die Rechte zugunsten von dritten Ländern und Pflichten für den betreffenden Mitgliedstaat im Sinne von Art. 351 AEUV begründet, die

⁴⁷⁵ Urteil vom 18. Juni 2019, *European Food u. a./Kommission* (T-624/15, T-694/15 und T-704/15, [EU:T:2019:423](#)).

⁴⁷⁶ Urteil vom 25. Januar 2022, *Kommission/European Food u. a.* (C-638/19 P, im Folgenden: Rechtsmittelurteil, [EU:C:2022:50](#)).

durch die Anwendung der Art. 107 und 108 AEUV gemäß dem streitigen Beschluss beeinträchtigt werden könnten. Der Umstand, dass sich die Aufhebung der steuerlichen Anreizregelung oder der Sachverhalt, der die Haftung Rumäniens begründet, vor dem Beitritt Rumäniens zur Union ereignet hat, stellt diese Auslegung nicht in Frage, da der in Rede stehende Entschädigungsanspruch durch den Schiedsspruch nach dem Beitritt Rumäniens zur Union gewährt wurde.

Außerdem weist das Gericht darauf hin, dass das im EU-Vertrag und im AEU-Vertrag vorgesehene System der gerichtlichen Rechtsbehelfe ab dem Beitritt Rumäniens zur Union am 1. Januar 2007 an die Stelle des im BIT vorgesehenen Schiedsverfahrens getreten ist. Das im vorliegenden Fall in Rede stehende Schiedsgericht gehört indessen nicht zum Gerichtssystem der Union, so dass der streitige Schiedsspruch, den es nach dem Beitritt Rumäniens zur Union erlassen hat, keine Wirkung entfalten und auch nicht im Hinblick auf die Zahlung der damit zugesprochenen Entschädigung vollstreckt werden kann.

Daraus folgt, dass das ICSID-Übereinkommen, das die Verpflichtung der Parteien eines Schiedsspruchs, diesen zu befolgen, sowie die Verpflichtung jedes Vertragsstaats, seine Bindungswirkung anzuerkennen, vorsieht, weder Verpflichtungen für Rumänien begründet hat, die in den Anwendungsbereich von Art. 351 AEUV fallen, noch entsprechende Rechte für dritte Länder.

Ferner kann das ICSID-Übereinkommen – da es die bilateralen Beziehungen zwischen den Vertragsparteien in einer Weise regeln soll, die einem bilateralen Abkommen entspricht – nicht dahin ausgelegt werden, dass Drittstaaten, die dieses Übereinkommen unterzeichnet haben, daraus Rechte im Sinne von Art. 351 Abs. 1 AEUV herleiten könnten, die Verpflichtungen Rumäniens entsprächen, den Schiedsspruch zu vollstrecken.

Als Zweites weist das Gericht den Klagegrund zurück, wonach die Kommission Art. 107 Abs. 1 AEUV verkannt habe, indem sie davon ausgegangen sei, dass die Voraussetzungen für das Vorliegen einer unvereinbaren staatlichen Beihilfe erfüllt seien.

Was erstens das Vorliegen eines wirtschaftlichen Vorteils anbelangt, hat die Kommission keinen Rechtsfehler begangen, indem sie festgestellt hat, dass die in Rede stehende Beihilfemaßnahme in der Zahlung der Entschädigung von rund 178 Mio. Euro und nicht in dem diese Entschädigung auferlegenden Schiedsspruch bestehe. Dieses Ergebnis wird nicht durch den Umstand in Frage gestellt, dass der Gerichtshof im Rechtsmittelurteil festgestellt hat, dass der Entschädigungsanspruch den Schiedsklägern erst durch den Schiedsspruch zuerkannt wurde. Mit dieser Feststellung hat sich der Gerichtshof nämlich nur dazu geäußert, inwieweit die Kommission in zeitlicher Hinsicht für den Erlass des angefochtenen Beschlusses gemäß Art. 108 AEUV zuständig war, und nicht zur Einstufung der Zahlung der streitigen Beträge als staatliche Beihilfe im Sinne von Art. 107 Abs. 1 AEUV.

Das Gericht stellt fest, dass der Schiedsspruch die Schiedskläger für die finanziellen Folgen der Aufhebung der steuerlichen Anreizregelung entschädigte und nicht – wie die Kläger geltend machen – für ein gegen das BIT verstoßendes Versäumnis Rumäniens, eine faire und gerechte Behandlung ihrer Investitionen sicherzustellen. Sodann weist das Gericht auch die These zurück, die Entschädigung für die mittelbaren Folgen der Aufhebung der steuerlichen Anreizregelung könne nicht als Vorteil im Sinne von Art. 107 Abs. 1 AEUV eingestuft werden.

Die von den Klägern geltend gemachte Rechtsprechung, wonach die Rückforderung einer rechtswidrigen Beihilfe zur Wiederherstellung der früheren Lage nicht die Herausgabe eines etwaigen wirtschaftlichen Gewinns umfasst, der von dem Begünstigten durch die Ausnutzung des durch diese Beihilfe verschafften Vorteils erzielt wurde, ist im vorliegenden Fall nicht anwendbar. Mit dem streitigen Beschluss wird nämlich die Rückforderung der gemäß dem Schiedsspruch gewährten

Entschädigung angeordnet und nicht die Rückforderung eines hypothetischen Vorteils, den der Begünstigte durch die Ausnutzung dieser Entschädigung erlangt haben könnte. Außerdem darf eine Schadensersatzklage nicht zu einer Umgehung der effektiven Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen führen. Daher kann Schadensersatz, der aufgrund der Aufhebung einer Beihilferegelung gezahlt wird, der Einstufung als staatliche Beihilfe nicht entgehen, wenn dieser Schadensersatz einen wirtschaftlichen Vorteil im Sinne dieser Vorschriften darstellt.

Schließlich hindert die Rechtsprechung im Urteil Asteris⁴⁷⁷, wonach sich staatliche Beihilfen in ihrer Rechtsnatur grundlegend von Schadensersatz unterscheiden, entgegen dem Vorbringen der Kläger nicht daran, die von den Klägern im vorliegenden Fall erhaltene Entschädigung als Vorteil im Sinne von Art. 107 Abs. 1 AEUV einzustufen. Da der Schiedsspruch ab dem Beitritt Rumäniens zur Union im Gerichtssystem der Union keine Wirkungen gegenüber den Klägern entfalten konnte, war die Kommission berechtigt, das Vorliegen einer staatlichen Beihilfe unabhängig von der rechtlichen Qualifizierung durch das Schiedsgericht zu prüfen. Die Kommission ist indessen – ohne von den Klägern widerlegt worden zu sein – zu dem Ergebnis gelangt, dass die in Rede stehende Maßnahme einen wirtschaftlichen Vorteil darstelle, der als Ausgleich für die Folgen der Aufhebung der steuerlichen Anreizregelung gewährt worden sei. Da mit der Zahlung der streitigen Beträge nicht ein Schaden wiedergutmachtet wurde, der sich aus einem etwaigen schuldhaften Verhalten Rumäniens ergeben hätte, konnte aus dem Urteil Asteris nicht hergeleitet werden, dass diese Maßnahme nicht als Beihilfe eingestuft werden kann.

Was zweitens die Zurechenbarkeit der in Rede stehenden Beihilfemaßnahme anbelangt, weist das Gericht das Vorbringen der Kläger zurück, die in Rede stehende Maßnahme sei Rumänien deshalb nicht zurechenbar, weil dieser Staat gegenüber den anderen Unterzeichnerstaaten des ICSID-Übereinkommens verpflichtet gewesen sei, den Schiedsspruch zu vollstrecken. Hierzu wiederholt das Gericht, dass Rumänien, da es ab seinem Beitritt zur Union dem Gerichtssystem der Union unterworfen war, verpflichtet war, den Schiedsspruch unangewendet zu lassen, und dass die Kläger seine behauptete Verpflichtung zur Vollstreckung dieses Schiedsspruchs nicht geltend machen können.

Als Drittes stellt das Gericht fest, dass die Kommission die wirtschaftliche Einheit, die aus Herrn Ioan Micula, Herrn Viorel Micula und der von diesen gehaltenen Unternehmensgruppe besteht, zu Recht als Begünstigte der Beihilfemaßnahme bestimmt hat.

Hierzu weist es zunächst darauf hin, dass rechtlich eigenständige natürliche oder juristische Personen, sofern sie eine wirtschaftliche Einheit bilden, als ein Unternehmen zu behandeln sind, insbesondere wenn es um die Bestimmung des Begünstigten einer Beihilfe geht.

In diesem Sinne ist eine Einheit, die Kontrollbeteiligungen an einer Gesellschaft hält und diese Kontrolle tatsächlich durch unmittelbare oder mittelbare Einflussnahme auf die Verwaltung der Gesellschaft ausübt, als an der wirtschaftlichen Tätigkeit des kontrollierten Unternehmens beteiligt anzusehen und daher aufgrund dieses Umstands selbst als Unternehmen im Sinne von Art. 107 Abs. 1 AEUV zu qualifizieren.

Im vorliegenden Fall stellt das Gericht fest, dass Herr Ioan Micula und Herr Viorel Micula in die wirtschaftlichen Tätigkeiten der vor dem Schiedsgericht klagenden Unternehmen eingebunden waren und unmittelbar oder mittelbar auf die Geschäftsführung dieser Unternehmen Einfluss nahmen. Der Umstand, dass das Schiedsgericht den Schiedsklägern eine kollektive Entschädigung zugesprochen hat, spricht ebenfalls dafür, dass diese Unternehmen im Verhältnis zu Herrn Ioan Micula und Herrn

⁴⁷⁷ Urteil vom 27. September 1988, Asteris u. a. (106/87 bis 120/87, [EU:C:1988:457](#)).

Viorel Micula keine funktionelle oder organisatorische Unabhängigkeit besaßen. Ferner ergibt sich aus dem Schiedsspruch, dass Herrn Ioan Micula und Herrn Viorel Micula nicht ausschließlich in ihrer Eigenschaft als Gesellschafter der betreffenden Unternehmen eine Entschädigung zugesprochen wurde.

Außerdem hat der Umstand, dass die Kommission nicht davon ausgegangen ist, dass Herr Ioan Micula und Herr Viorel Micula jeweils ebenfalls als Unternehmen anzusehen seien, keinen Einfluss auf die Bestimmung der Begünstigten der in Rede stehenden Beihilfemaßnahme. In dem streitigen Beschluss wird nämlich festgestellt, dass sie zusammen mit allen klagenden Unternehmen eine wirtschaftliche Einheit bildeten, die für die Zwecke der Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen das in Rede stehende Unternehmen darstelle.

Die Kommission hat auch keinen Rechtsfehler begangen, indem sie bestimmte Unternehmen, die nicht am Schiedsverfahren beteiligt waren und daher keine Entschädigung erhalten haben, als Begünstigte der Beihilfemaßnahme benannt hat, da diese Unternehmen von Herrn Ioan Micula und Herrn Viorel Micula kontrolliert wurden und alle von diesen Gesellschaftern kontrollierten Unternehmen eine einheitliche Gruppe bilden, die sowohl in finanzieller als auch in industrieller Hinsicht ein zusammenhängendes Ganzes darstellt.

Zudem konnten in Anbetracht der Funktionen der Impulsgebung und der finanziellen Unterstützung von Herrn Ioan Micula und Herrn Viorel Micula die an die Schiedskläger gezahlten Beträge unmittelbar oder mittelbar den Unternehmen zugutekommen, die nicht am Schiedsverfahren beteiligt waren.

Als Letztes stellt das Gericht fest, dass die Kommission keinen Rechtsfehler bei der Rückforderung der Beihilfe begangen hat.

Hierzu haben die Kläger u. a. geltend gemacht, dass die streitigen Beträge nach der Rechtsprechung⁴⁷⁸ nicht von der oben genannten wirtschaftlichen Einheit zurückgefordert werden könnten, sondern ausschließlich von den Unternehmen, die den tatsächlichen Nutzen aus diesen Beträgen gezogen hätten.

Das Gericht stellt zum einen fest, dass die von den Klägern angeführten Urteile nicht die Rückforderung einer Beihilfemaßnahme von einem zu einer wirtschaftlichen Einheit gehörenden Unternehmen wie im vorliegenden Fall betrafen. Zum anderen weist es darauf hin, dass das entscheidende Kriterium für die Anwendung des Wettbewerbsrechts der Union das Vorhandensein eines einheitlichen Verhaltens auf dem Markt ist. Durch ihre Funktionen der Impulsgebung und der finanziellen Unterstützung können Herr Ioan Micula und Herr Viorel Micula indessen sämtlichen Unternehmen der EFDG den Nutzen aus der in Rede stehenden Beihilfemaßnahme zukommen lassen. Durch die Rückerstattung dieser Beihilfemaßnahme durch die oben genannte wirtschaftliche Einheit kann somit die Lage vor der Zahlung der Beihilfe wiederhergestellt werden, indem der sich für diese Einheit hieraus ergebende Konkurrenzvorteil beseitigt wird.

Da das Gericht sämtliche Klagegründe der Kläger in der Sache zurückgewiesen hat, weist es die Klagen in vollem Umfang ab.

⁴⁷⁸ Urteile vom 11. Mai 2005, Saxonia Edelmetalle und ZEMAG/Kommission (T-111/01 und T-133/01, [EU:T:2005:166](#), Rn. 113), und vom 19. Oktober 2005, Freistaat Thüringen/Kommission (T-318/00, [EU:T:2005:363](#), Rn. 324).

IV. Geistiges Eigentum

1. Unionsmarke

Beschluss vom 8. Februar 2024, Fly Persia und Barmodeh/EUIPO – Dubai Aviation (flyPersia) (T-30/23, [EU:T:2024:86](#))

„Unionsmarke – Widerspruchsverfahren – Streithilfe – Art. 173 Abs. 1 und Art. 179 der Verfahrensordnung – Einreichung der Klagebeantwortung nach Fristablauf – Art. 142 bis 145 der Verfahrensordnung – Unanwendbarkeit – Zurückweisung“

Das in erweiterter Kammerbesetzung mit fünf Richtern entscheidende Gericht hat die Dubai Aviation Corp., Beteiligte im Verfahren vor der Beschwerdekammer des Amtes der Europäischen Union für geistiges Eigentum (EUIPO), im Verfahren vor dem Gericht nicht als Streithelferin zugelassen, nachdem sie die Frist zur Einreichung der Klagebeantwortung gemäß den Art. 173 und 179 der Verfahrensordnung des Gerichts überschritten hatte. Diese Vorschriften sehen im Bereich des geistigen Eigentums besondere Regeln für die Streithilfe eines Beteiligten im Verfahren vor der Beschwerdekammer mit Ausnahme des Klägers vor dem Gericht vor⁴⁷⁹. Dem erlassenen Beschluss zufolge finden die allgemeinen Vorschriften zur Streithilfe, nämlich die Art. 142 bis 145 der Verfahrensordnung, auf einen solchen Beteiligten keine Anwendung, wenn er die Möglichkeit verloren hat, gemäß Art. 173 der Verfahrensordnung Partei des Verfahrens vor dem Gericht zu werden.

Im vorliegenden Fall meldeten die Kläger, die Fly Persia IKE und Herr Ali Barmodeh, beim EUIPO eine Unionsmarke an. Die Dubai Aviation Corp. erhob Widerspruch gegen die Eintragung dieser Marke. Die Widerspruchsabteilung des EUIPO gab dem Widerspruch teilweise statt. Die Beschwerde gegen diese Entscheidung wurde von der Beschwerdekammer des EUIPO zurückgewiesen (im Folgenden: angefochtene Entscheidung).

Mit bei der Kanzlei des Gerichts eingegangener Klageschrift haben die Kläger Klage auf Aufhebung der angefochtenen Entscheidung erhoben. Am 13. Februar 2023 ist die Klageschrift der Dubai Aviation Corp. als vor der Beschwerdekammer Beteiligte zugestellt worden. Am 26. April 2023 hat diese Gesellschaft bei der Kanzlei des Gerichts einen Schriftsatz mit der Bezeichnung „Klagebeantwortung“ eingereicht und damit die ihr nach Art. 179 der Verfahrensordnung⁴⁸⁰ eingeräumte Frist überschritten.

Würdigung durch das Gericht

Als Erstes weist das Gericht darauf hin, dass sich der Status eines Beteiligten im Verfahren vor der Beschwerdekammer mit Ausnahme des Klägers vor dem Gericht nach Art. 173 der Verfahrensordnung richtet. Hat ein solcher Beteiligter im Verfahren vor der Beschwerdekammer innerhalb der in Art. 179 der Verfahrensordnung dafür vorgesehenen Frist keine Klagebeantwortung eingereicht, so hat er nicht die Stellung einer Partei vor dem Gericht. Folglich kann er nach Ablauf dieser Frist keine Stellungnahme in dem Verfahren vor dem Gericht einreichen.

⁴⁷⁹ Gemäß Art. 173 Abs. 1 und 2 der Verfahrensordnung kann sich „[e]in Beteiligter im Verfahren vor der Beschwerdekammer mit Ausnahme des Klägers ... als Streithelfer am Verfahren vor dem Gericht beteiligen, indem er form- und fristgerecht eine Klagebeantwortung einreicht“. „[Dieser] Beteiligte ... wird vor Ablauf der für die Einreichung der Klagebeantwortung vorgesehenen Frist mit der Einreichung eines Verfahrensschriftstücks als Streithelfer Partei des Verfahrens vor dem Gericht. Er verliert seine Stellung als Streithelfer vor dem Gericht, wenn er nicht form- und fristgerecht eine Klagebeantwortung einreicht.“ Art. 179 der Verfahrensordnung sieht vor, dass ein Beteiligter im Verfahren vor der Beschwerdekammer mit Ausnahme des Klägers innerhalb einer Frist von zwei Monaten nach Zustellung der Klageschrift seine Klagebeantwortung einreicht.

⁴⁸⁰ In Verbindung mit Art. 60 der Verfahrensordnung.

Im vorliegenden Fall hat die Dubai Aviation Corp. vor Ablauf der für die Einreichung der Klagebeantwortung vorgesehenen Frist kein Verfahrensschriftstück eingereicht und ihre Klagebeantwortung nach Ablauf dieser Frist eingereicht. Außerdem hat sie nicht geltend gemacht, dass außergewöhnliche Umstände vorlägen, die einen Zufall oder einen Fall höherer Gewalt darstellten. Daher ist die Dubai Aviation Corp. nicht gemäß Art. 173 Abs. 1 und 2 der Verfahrensordnung als Streithelferin Partei des Verfahrens vor dem Gericht geworden.

Als Zweites prüft das Gericht, ob die Dubai Aviation Corp. auf der Grundlage der Art. 142 bis 145 der Verfahrensordnung, die die allgemeinen Regeln zur Stellung der Anträge auf Zulassung zur Streithilfe vor dem Gericht und zu deren Prüfung festlegen, als Streithelferin zugelassen werden kann. In diesem Fall könnte sie sich auf eine allgemeine Frist berufen⁴⁸¹.

Das Gericht stellt fest, dass diese Vorschriften, die Teil des Dritten Titels der Verfahrensordnung sind, der die Klageverfahren betrifft, auf die Verfahren, die von deren Vierten Titel über Rechtsstreitigkeiten betreffend die Rechte des geistigen Eigentums erfasst werden, vorbehaltlich der besonderen Vorschriften dieses Vierten Titels Anwendung finden. Da der Vierte Titel in den Art. 173 und 179 der Verfahrensordnung für die Streithilfe eines Beteiligten im Verfahren vor der Beschwerdekammer mit Ausnahme des Klägers vor dem Gericht besondere Regeln vorsieht, sind auf diesen Beteiligten die Art. 142 bis 145 der Verfahrensordnung nicht anwendbar.

Das Gericht kommt daher zu dem Ergebnis, dass die Dubai Aviation Corp. nach dem Verlust der Möglichkeit, gemäß Art. 173 der Verfahrensordnung als Streithelferin Partei des Verfahrens zu werden, nicht nach den Art. 142 bis 145 der Verfahrensordnung als Streithelferin zugelassen werden kann. Somit ist es ausgeschlossen, dass sie sich auf die in Art. 143 Abs. 1 der Verfahrensordnung vorgesehene Frist berufen kann.

**Urteil vom 13. November 2024, Administration of the State Border Guard
Service of Ukraine/EUIPO (RUSSIAN WARSHIP, GO F**K YOURSELF) (T-82/24,
[EU:T:2020:821](#))**

*„Unionsmarke – Anmeldung der Unionsbildmarke RUSSIAN WARSHIP, GO F**K YOURSELF – Absolutes Eintragungshindernis – Fehlende Unterscheidungskraft – Art. 7 Abs. 1 Buchst. b der Verordnung (EU) 2017/1001 – Politische Aussage – Gleichbehandlung – Grundsatz der guten Verwaltung – Art. 71 Abs. 1 der Verordnung 2017/1001“*

Mit seinem Urteil äußert sich das Gericht zum ersten Mal zu der Frage, ob eine „politische Aussage“ als Marke eingetragen werden kann.

Ein ukrainischer Grenzschrützer, Rechtsvorgänger der Klägerin, der Administration of the State Border Guard Service of Ukraine (Staatliche Grenzschutzverwaltung der Ukraine), beantragte für verschiedene Waren und Dienstleistungen beim Amt der Europäischen Union für geistiges Eigentum die Eintragung des Bildzeichens „RUSSIAN WARSHIP, GO F**K YOURSELF“ als Unionsmarke⁴⁸². Der Prüfer wies die Anmeldung in vollem Umfang gemäß Art. 7 Abs. 1 Buchst. f der Verordnung 2017/1001⁴⁸³ zurück, wonach Marken, die gegen die öffentliche Ordnung oder gegen die guten Sitten

⁴⁸¹ Gemäß Art. 143 Abs. 1 der Verfahrensordnung müssen Anträge auf Zulassung zur Streithilfe innerhalb von sechs Wochen nach der Veröffentlichung der Mitteilung in Bezug auf den dazugehörigen verfahrenseinleitenden Schriftsatz im Amtsblatt der Europäischen Union gestellt werden.

⁴⁸² Insbesondere wurde die Marke für Waren und Dienstleistungen der Klassen 9, 14, 16, 18, 25, 28, und 41 des Abkommens von Nizza über die internationale Klassifikation von Waren und Dienstleistungen für die Eintragung von Marken vom 15. Juni 1957 in revidierter und geänderter Fassung angemeldet.

⁴⁸³ Verordnung (EU) 2017/1001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Juni 2017 über die Unionsmarke (ABl. 2017, L 154, S. 1).

verstoßen, von der Eintragung ausgeschlossen sind. Die Klägerin legte gegen die Entscheidung des Prüfers beim EUIPO Beschwerde ein. Mit der angefochtenen Entscheidung⁴⁸⁴ wies die Beschwerdekammer die Beschwerde mit der Begründung zurück, dass die angemeldete Marke keine Unterscheidungskraft für die in Rede stehenden Waren und Dienstleistungen habe und daher nach Art. 7 Abs. 1 Buchst. b der Verordnung 2017/1001 von der Eintragung ausgeschlossen sei.

Würdigung durch das Gericht

Das Gericht führt aus, dass die Klägerin vergeblich geltend macht, dass die Beschwerdekammer die angemeldete Marke rechtsfehlerhaft als „politische Aussage“ eingestuft habe.

Tatsächlich wurde der in der angemeldeten Marke aufgegriffene Satz ab seiner ersten Benutzung umfassend verwendet, um Unterstützung für die Ukraine zu gewinnen, und er wurde so sehr schnell zu einem Symbol des ukrainischen Kampfes gegen die von der Russischen Föderation ausgehende Aggression. Dieser Satz wurde also wiederholt in einem politischen Kontext verwendet, um eine Unterstützung der Ukraine zum Ausdruck zu bringen und zu fördern. Eine solche Situation entspricht genau der von der Klägerin selbst in ihrer Klageschrift gegebenen Definition des Ausdrucks „politische Aussage“, also eines Ausdrucks, der eine Idee oder ein Ziel wiederholt und in einem politischen oder sozialen Kontext verwendet wird, um die Öffentlichkeit oder eine Zielgruppe innerhalb derselben zu überzeugen.

Der in der angemeldeten Marke aufgegriffene Satz wurde in einem nicht geschäftlichen Kontext sehr intensiv verwendet und wird von den maßgeblichen Verkehrskreisen zwangsläufig sehr eng mit diesem Kontext in Verbindung gebracht werden. Sehr schnell wurde dieser Satz eines der Symbole des von der Ukraine geführten Kampfes gegen die russische Aggression, das mit einem Soldaten der ukrainischen Armee und daher mit der Ukraine in Verbindung gebracht wird. In Anbetracht der umfangreichen Berichterstattung über dieses Ereignis in den Medien wird dieser Satz mit diesem neueren geschichtlichen Zeitpunkt verbunden werden, der dem durchschnittlichen Verbraucher in der Union wohlbekannt ist.

Insoweit ist das Gericht der Auffassung, dass die Beschwerdekammer keinen Rechtsfehler begangen hat, als sie davon ausging, dass der allgemeine Grundsatz, wonach die maßgeblichen Verkehrskreise einem Zeichen, das ihnen nicht auf Anhieb eine für die betreffenden Waren oder Dienstleistungen relevante Herkunfts- oder Bestimmungsangabe vermittelt, nur wenig Aufmerksamkeit entgegenbringen werden, da sie dieses weder als Marke wahrnehmen noch sich als solche einprägen werden, auch auf Zeichen Anwendung finde, deren wesentliche Botschaft politischer Natur sei.

Im Hinblick auf die wesentliche Funktion einer Marke, nämlich die Herkunft der von der Marke erfassten Ware oder Dienstleistung zu identifizieren, kann ein Zeichen diese Funktion nicht erfüllen, wenn der durchschnittliche Verbraucher in der Marke keinen Hinweis auf die Herkunft der Ware oder der Dienstleistung wahrnimmt, sondern nur eine politische Botschaft.

In Bezug auf die Begründungspflicht weist das Gericht darauf hin, dass die zuständige Behörde sich, wenn dasselbe Eintragungshindernis einer Kategorie oder einer Gruppe von Waren oder Dienstleistungen entgegengehalten wird, auf eine pauschale Begründung für alle betroffenen Waren oder Dienstleistungen beschränken kann. Nach der Rechtsprechung gilt dies zwar nur für Waren und Dienstleistungen, die einen so direkten und konkreten Zusammenhang untereinander aufweisen, dass sie eine hinreichend homogene Kategorie oder Gruppe von Waren oder Dienstleistungen bilden. Doch muss danach für die Beurteilung, ob die Waren und Dienstleistungen untereinander einen hinreichend direkten und konkreten Zusammenhang aufweisen und hinreichend homogenen Kategorien oder Gruppen zugeordnet werden können, das Ziel dieser Beurteilung berücksichtigt

⁴⁸⁴ Entscheidung der Ersten Beschwerdekammer des Amts der Europäischen Union für geistiges Eigentum (EUIPO) vom 1. Dezember 2023 (Sache R 438/2023-1).

werden, das darin besteht, die konkrete Beantwortung der Frage, ob die angemeldete Marke unter eines der absoluten Eintragungshindernisse fällt, zu ermöglichen und zu erleichtern. Deshalb muss die Zuordnung der fraglichen Waren und Dienstleistungen zu einer oder mehreren Gruppen oder Kategorien u. a. auf der Grundlage der ihnen gemeinsamen Eigenschaften vorgenommen werden, die für die Beurteilung der Frage, ob der angemeldeten Marke für diese Waren und Dienstleistungen ein bestimmtes absolutes Eintragungshindernis entgegengehalten werden kann, von Bedeutung sind. Daraus ergibt sich, dass eine solche Beurteilung konkret für die Prüfung jeder Anmeldung und gegebenenfalls für jedes der verschiedenen möglicherweise anwendbaren absoluten Eintragungshindernisse erfolgen muss.

Im vorliegenden Fall ging die Beschwerdekammer in der angefochtenen Entscheidung davon aus, dass die angemeldete Marke von den maßgeblichen Verkehrskreisen nicht als Hinweis auf die betriebliche Herkunft wahrgenommen werde. Außerdem führte sie aus, dass der in der angemeldeten Marke aufgegriffene Satz vor allem als eine politische Botschaft interpretiert werde und diese Wahrnehmung für alle von dieser Marke beanspruchten Waren oder Dienstleistungen identisch sei. Die Beschwerdekammer nahm demnach an, dass die von der angemeldeten Marke beanspruchten Waren und Dienstleistungen im Hinblick auf das absolute Eintragungshindernis, das ihrer Auffassung nach der Eintragung der Marke entgegenstehe, eine hinreichend homogene Gruppe bildeten.

Da die Beschwerdekammer zutreffend davon ausging, dass die angemeldete Marke von den maßgeblichen Verkehrskreisen nicht als Hinweis auf eine betriebliche Herkunft wahrgenommen werde, sondern als eine die Unterstützung des Kampfes der Ukraine gegen die militärische Aggression der Russischen Föderation bewerbende politische Botschaft, konnte sie wirksam alle von der angemeldeten Marke beanspruchten Waren und Dienstleistungen in einer einzigen Gruppe zusammenfassen, obwohl sie unterschiedliche inhärente Merkmale aufwiesen.

Folglich hat die Beschwerdekammer in Anbetracht der Besonderheit der angemeldeten Marke und ihrer identischen Wahrnehmung durch die maßgeblichen Verkehrskreise in Bezug auf alle von der Anmeldung erfassten Waren und Dienstleistungen fehlerfrei angenommen, dass diese Teil einer einzigen Gruppe seien, auf die das von ihr festgestellte Eintragungshindernis unterschiedslos Anwendung finde, und gelangte zutreffend zu dem Ergebnis, dass die angemeldete Marke keine Unterscheidungskraft im Sinne von Art. 7 Abs. 1 Buchst. b der Verordnung 2017/1001 habe.

2. Geschmacksmuster

Urteil vom 23. Oktober 2024, Orgatex/EUIPO – Longton (Bodenmarkierungen) (T-25/23, [EU:T:2024:725](#))

„Gemeinschaftsgeschmacksmuster – Nichtigkeitsverfahren – Eingetragenes Gemeinschaftsgeschmacksmuster für Bodenmarkierungen – Art. 3 Buchst. a und Art. 25 Abs. 1 Buchst. a der Verordnung (EG) Nr. 6/2002 – Einheitlichkeit des Geschmacksmusters – Schlüssigkeit der Ansichten“

Das Gericht, das mit einer Aufhebungsklage befasst ist, die es abweist, äußert sich zu der neuen Frage der Kohärenz der Ansichten im Licht des Erfordernisses der Einheitlichkeit eines Geschmacksmusters. Es stellt auch klar, dass es keinen Grundsatz der Auslegung zugunsten der Eintragung eines Gemeinschaftsgeschmacksmusters in einem Nichtigkeitsverfahren gibt.

Die Orgatex GmbH & Co. KG, die Klägerin, ist Inhaberin eines Gemeinschaftsgeschmacksmusters für Bodenmarkierungen. Herr L. Longton stellte beim Amt der Europäischen Union für geistiges Eigentum

(EUIPO) einen Antrag auf Erklärung der Nichtigkeit dieses Geschmacksmusters, der von der Nichtigkeitsabteilung zurückgewiesen wurde.

Die Beschwerdekammer hob jedoch die Entscheidung der Nichtigkeitsabteilung auf und erklärte das angegriffene Geschmacksmuster für nichtig, da es unter Verstoß gegen Art. 3 Buchst. a der Verordnung Nr. 6/2002⁴⁸⁵ eingetragen worden sei, weil die vier eingereichten Ansichten nicht schlüssig seien und mindestens zwei unterschiedliche Geschmacksmuster zeigten.

Würdigung durch das Gericht

Als Erstes weist das Gericht darauf hin, dass die Prüfung eines Geschmacksmusters nach Art. 3 Buchst. a der Verordnung Nr. 6/2002 auf der Grundlage der im Register eingetragenen Wiedergabe vorzunehmen ist, die Gegenstand und Umfang des Schutzes bestimmt. Ausführungen, die im Verfahren durch den Anmelder oder den Inhaber gemacht werden, können grundsätzlich nur dann berücksichtigt werden, wenn sich diese aus der Wiedergabe des Geschmacksmusters ergeben. Somit prüft es, ob die Ansichten, die die Wiedergabe in ihrer Gesamtheit darstellen, die Erscheinungsform eines einzigen oder einheitlichen Erzeugnisses zeigen, d. h., ob die Einheitlichkeit des Geschmacksmusters besteht.

Insoweit weist das Gericht darauf hin, dass das Erfordernis der Kohärenz der Ansichten voraussetzt, dass alle Ansichten die Erscheinungsform ein und desselben Erzeugnisses zeigen, so dass sie ein und dasselbe Geschmacksmuster klar erkennen lassen. Unschlüssigkeit oder Widersprüche bei den eingereichten Ansichten können zu dem Ergebnis führen, dass die Wiedergabe unterschiedliche Erzeugnisse zeigt. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn es sich um verschiedene Ausführungsformen oder Versionen desselben Konzepts handelt oder wenn die Linien, die zur Kennzeichnung des Geschmacksmusters verwendet werden, oder die Verzichtserklärungen, die zur Abgrenzung bestimmter Merkmale verwendet werden, nicht in allen Ansichten einheitlich verwendet werden. Eine Einheitlichkeit des Geschmacksmusters kann nämlich nicht vorliegen, wenn die Ansichten unauflösbar unschlüssig sind oder zwischen ihnen unüberwindbare Widersprüche bestehen, da das Erscheinungsbild eines einzelnen Erzeugnisses nicht bestimmt werden kann und die Darstellung daher nicht eindeutig ein einzelnes Geschmacksmuster erkennen lässt. Umgekehrt kann die Einheitlichkeit des Geschmacksmusters trotz geringfügiger Unterschiede zwischen den Ansichten festgestellt werden, wenn und soweit diese Ansichten gleichwohl im Sinne eines einheitlichen Geschmacksmusters miteinander in Einklang gebracht werden können. Das Gericht stellt jedoch klar, dass die Dienststellen des EUIPO nicht verpflichtet sind, alle möglichen Kombinationen zwischen den vom Anmelder bei der Anmeldung vorgelegten Ansichten in Betracht zu ziehen, sondern nur die Kombinationen, die im Hinblick auf die allgemeine Erfahrung logisch und plausibel erscheinen.

Als Zweites stellt das Gericht fest, dass keine Bestimmung in der Verordnung Nr. 6/2002 einen Grundsatz einer Auslegung zugunsten des Anmelders oder des Inhabers eines Gemeinschaftsgeschmacksmusters gebietet, und folgert daraus, dass es einen solchen Grundsatz im Rahmen eines Nichtigkeitsverfahrens nicht gibt.

Als Drittes befindet das Gericht, dass die Annahme, dass die Ansichten 1.1 und 1.2 des angegriffenen Geschmacksmusters die Vorderseite und die Ansichten 1.3 und 1.4 die Rückseite zeigten, und zwar jeweils mit einer Ansicht von oben und einer perspektivischen Ansicht, logisch und der allgemeinen Lebenserfahrung zu entsprechen scheint. Diese Ansichten weisen jedoch unauflösbare Widersprüche auf und zeigen kein einheitliches Geschmacksmuster, so dass das angegriffene Geschmacksmuster entgegen Art. 3 Buchst. a der Verordnung Nr. 6/2002 in das Register des EUIPO eingetragen wurde.

⁴⁸⁵ Verordnung (EG) Nr. 6/2002 des Rates vom 12. Dezember 2001 über das Gemeinschaftsgeschmacksmuster (ABl. 2002, L 3, S. 1).

Als Letztes prüft das Gericht die von der Klägerin als für sie günstiger geltend gemachte Annahme, dass die Ansicht 1.1 die Vorderseite und die Ansichten 1.2, 1.3 und 1.4 die Rückseite des angegriffenen Geschmacksmusters zeige. Es stellt zum einen klar, dass die Dienststellen des EUIPO nicht verpflichtet waren, eine solche Annahme in Betracht zu ziehen. Diese erweist sich nämlich nach der Lebenserfahrung als wenig logisch oder plausibel, da es abgesehen von besonderen, nicht nachgewiesenen und im vorliegenden Fall fehlenden Umständen unlogisch und unplausibel erscheint, eine einzige Ansicht der Vorderseite und drei Ansichten der Rückseite zu zeigen. Zum anderen führt es aus, dass auch diese Annahme zu unauflösbaren Widersprüchen zwischen den Ansichten führt, und betont, dass diese Unstimmigkeiten nicht durch einen Vergleich mit angeblich vertriebenen Erzeugnissen überwunden werden können. Denn die vertriebenen Erzeugnisse, die einem Geschmacksmuster entsprechen, können zwar bei der Beurteilung des Gesamteindrucks berücksichtigt werden, doch geht es im vorliegenden Fall nicht darum, zu beurteilen, ob zwei einander gegenüberstehende Geschmacksmuster beim informierten Benutzer denselben Gesamteindruck hervorrufen, sondern darum, auf der Grundlage der im Register eingetragenen Wiedergabe zu bestimmen, ob ein Geschmacksmuster Einheitlichkeit aufweist.

In Anbetracht dieser Erwägungen kommt das Gericht zu dem Schluss, dass selbst unter der von der Klägerin geltend gemachten Annahme unauflösbare Widersprüche zwischen den Ansichten bestehen und diese damit nicht ein einheitliches Geschmacksmuster wiedergeben.

V. Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik – Restriktive Maßnahmen

1. Belarus

Urteil vom 20. März 2024, Belshyna/Rat (T-115/22, [EU:T:2024:187](#))

„Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik – Restriktive Maßnahmen angesichts der Lage in Belarus und der Beteiligung von Belarus an der Aggression Russlands gegen die Ukraine – Einfrieren von Geldern – Listen der Personen, Organisationen und Einrichtungen, deren Gelder und wirtschaftliche Ressourcen eingefroren werden – Aufnahme des Namens der Klägerin in die Listen und Belassung auf den Listen – Unterstützung des Lukaschenko-Regimes – Finanzielle Unterstützung – Staatseigenes Unternehmen – Repressionen gegen die Zivilgesellschaft – Beurteilungsfehler“

Das Gericht gibt in seinem Urteil der von der Belshyna AAT erhobenen Nichtigkeitsklage gegen die Maßnahmen statt, mit denen sie vom Rat der Europäischen Union in die Liste der Personen und Organisationen, gegen die angesichts der Lage in Belarus restriktive Maßnahmen erlassen wurden, aufgenommen und danach zum zweiten Mal dort belassen wurde. Diese Rechtssache gibt dem Gericht die Möglichkeit zu näheren Ausführungen betreffend die Zulässigkeit eines Antrags auf Anpassung der Klageschrift auf der Grundlage von Art. 86 Abs. 1 der Verfahrensordnung des Gerichts im Rahmen von Streitigkeiten über restriktive Maßnahmen.

Diesem Urteil liegen die restriktiven Maßnahmen zugrunde, die die Europäische Union seit 2004 aufgrund der Lage in Belarus in Bezug auf Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte eingeführt hat. Diese Maßnahmen sehen u. a. das Einfrieren von Geldern und wirtschaftlichen Ressourcen vor, die Personen, Organisationen oder Einrichtungen, die für schwere Menschenrechtsverletzungen oder Repressionen gegen die Zivilgesellschaft und die demokratische Opposition verantwortlich sind oder deren Aktivitäten die Demokratie oder die Rechtsstaatlichkeit in Belarus ernsthaft untergraben, oder Personen, Organisationen oder Einrichtungen, die das Lukaschenko-Regime unterstützen, gehören⁴⁸⁶. Der Rat nahm die Klägerin, ein in Belarus ansässiges Unternehmen, das Fahrzeugreifen herstellt, 2021⁴⁸⁷ in die fragliche Liste auf und beließ sie dort sowohl 2022⁴⁸⁸ als auch 2023⁴⁸⁹, weil sie eine wichtige Einnahmequelle für das Lukaschenko-Regime darstelle und nach den Präsidentschaftswahlen 2020 streikende Mitarbeiter entlassen habe. Die

⁴⁸⁶ Art. 4 Abs. 1 Buchst. a und b des Beschlusses 2012/642/GASP des Rates vom 15. Oktober 2012 über restriktive Maßnahmen gegen Belarus (ABl. 2012, L 285, S. 1) und Art. 2 Abs. 4 der Verordnung (EG) Nr. 765/2006 des Rates vom 18. Mai 2006 über restriktive Maßnahmen gegen Präsident Lukaschenko und verschiedene belarussische Amtsträger (ABl. 2006, L 134, S. 1) in der durch die Verordnung (EU) Nr. 1014/2012 des Rates vom 6. November 2012 (ABl. 2012, L 307, S. 1) geänderten Fassung.

⁴⁸⁷ Durchführungsbeschluss (GASP) 2021/2125 des Rates vom 2. Dezember 2021 zur Durchführung des Beschlusses 2012/642/GASP über restriktive Maßnahmen angesichts der Lage in Belarus (ABl. 2021, L 430 I, S. 16) und Durchführungsverordnung (EU) 2021/2124 des Rates vom 2. Dezember 2021 zur Durchführung des Artikels 8a Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 765/2006 über restriktive Maßnahmen gegen Belarus (ABl. 2021, L 430 I, S. 1) (im Folgenden: ursprüngliche Rechtsakte).

⁴⁸⁸ Beschluss (GASP) 2022/307 des Rates vom 24. Februar 2022 zur Änderung des Beschlusses 2012/642/GASP über restriktive Maßnahmen angesichts der Lage in Belarus (ABl. 2022, L 46, S. 97) und Durchführungsverordnung (EU) 2022/300 des Rates vom 24. Februar 2022 zur Durchführung des Artikels 8a der Verordnung (EG) Nr. 765/2006 über restriktive Maßnahmen angesichts der Lage in Belarus (ABl. 2022, L 46, S. 3) (im Folgenden: Rechtsakte von 2022).

⁴⁸⁹ Beschluss (GASP) 2023/421 des Rates vom 24. Februar 2023 zur Änderung des Beschlusses 2012/642/GASP über restriktive Maßnahmen angesichts der Lage in Belarus und der Beteiligung von Belarus an der Aggression Russlands gegen die Ukraine (ABl. 2023, L 61, S. 41) und Durchführungsverordnung (EU) 2023/419 des Rates vom 24. Februar 2023 zur Durchführung des Artikels 8a der Verordnung (EG) Nr. 765/2006 über restriktive Maßnahmen angesichts der Lage in Belarus und der Beteiligung von Belarus an der Aggression Russlands gegen die Ukraine (ABl. 2023, L 61, S. 20).

Klägerin beantragte zunächst die Nichtigkeitsklärung der ursprünglichen Rechtsakte und nach der Anpassung ihrer Klageschrift auch die Nichtigkeitsklärung der Fortsetzungsrechtsakte von 2023; für die Fortsetzungsrechtsakte von 2022 wurde kein entsprechender Antrag gestellt.

Würdigung durch das Gericht

Was die Prüfung der Zulässigkeit der Anpassung der Klageschrift angeht, die eine Frage des zwingenden Rechts ist, weist das Gericht darauf hin, dass der Kläger, wenn ein Rechtsakt, dessen Nichtigkeitsklärung beantragt wird, durch einen anderen Rechtsakt mit demselben Gegenstand ersetzt oder geändert wird, vor Abschluss des mündlichen Verfahrens oder vor der Entscheidung des Gerichts, ohne mündliches Verfahren zu entscheiden, die Klageschrift anpassen kann, um diesem neuen Umstand Rechnung zu tragen⁴⁹⁰.

Im vorliegenden Fall stellt es zunächst fest, dass sowohl die ursprünglichen Rechtsakte als auch die Fortsetzungsrechtsakte, soweit sie die Klägerin betreffen, die Verhängung individueller restriktiver Maßnahmen gegen die Klägerin in Form des Einfrierens aller ihrer Gelder und wirtschaftlichen Ressourcen zum Gegenstand haben⁴⁹¹.

Sodann weist es darauf hin, dass diese individuellen restriktiven Maßnahmen in Form der Aufnahme des Namens der betroffenen Personen, Organisationen oder Einrichtungen in die streitigen Listen in den Anhängen des Beschlusses 2012/642 und der Verordnung Nr. 765/2006 erfolgen.

In diesem Kontext haben die ursprünglichen Rechtsakte die Anhänge des Beschlusses 2012/642 und der Verordnung Nr. 765/2006 geändert, um u. a. den Namen der Klägerin in die streitigen Listen aufzunehmen. Zu den Fortsetzungsrechtsakten stellt das Gericht zum einen fest, dass der Beschluss 2023/421 die Anwendbarkeit des Beschlusses 2012/642, in dessen mit der Durchführungsverordnung 2021/2125 geändertem Anhang I der Name der Klägerin aufgeführt ist, bis zum 28. Februar 2024 verlängert hat. Zum anderen hat die Durchführungsverordnung Nr. 2023/419 Anhang I der Verordnung Nr. 765/2006 geändert, dabei den Namen der Klägerin jedoch mindestens implizit in diesem Anhang belassen. Somit ist davon auszugehen, dass mit den Fortsetzungsrechtsakten eine Änderung der ursprünglichen Rechtsakte im Sinne von Art. 86 Abs. 1 der Verfahrensordnung vorgenommen wurde.

Nach alledem kommt das Gericht zu dem Ergebnis, dass die Klägerin, die in ihrer Klageschrift die Nichtigkeitsklärung der ursprünglichen Rechtsakte beantragt hatte, die Klageschrift anpassen durfte, um die Nichtigkeitsklärung der Fortsetzungsrechtsakte von 2023 zu beantragen, obwohl sie nicht zuvor die Klageschrift angepasst hatte, um die Nichtigkeitsklärung der Rechtsakte von 2022 zu beantragen.

⁴⁹⁰ Art. 86 Abs. 1 der Verfahrensordnung.

⁴⁹¹ Nach Art. 4 Abs. 1 Buchst. a und b des Beschlusses 2012/642 und Art. 2 Abs. 4 und 5 der Verordnung Nr. 765/2006.

2. Ukraine

Urteil vom 11. September 2024 (Große Kammer), Timchenko und Timchenko/Rat (T-644/22, [EU:T:2024:621](#))

„Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik – Restriktive Maßnahmen angesichts von Handlungen, die die territoriale Unversehrtheit, Souveränität und Unabhängigkeit der Ukraine untergraben oder bedrohen – Einfrieren von Geldern – Liste der Personen, Organisationen und Einrichtungen, deren Gelder und wirtschaftliche Ressourcen eingefroren werden – Aufnahme der Namen der Kläger in die Liste – Meldepflicht für Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen, die im Eigentum oder Besitz der Kläger sind oder von ihnen gehalten oder kontrolliert werden – Pflicht zur Zusammenarbeit mit der zuständigen nationalen Behörde – Teilnahme an Tätigkeiten, mit denen die Umgehung restriktiver Maßnahmen bezweckt oder bewirkt wird – Art. 9 Abs. 2 und 3 der Verordnung (EU) Nr. 269/2014 – Nichtigkeitsklage – Klagebefugnis – Unmittelbare Betroffenheit – Rechtsakt mit Verordnungscharakter, der keine Durchführungsmaßnahme nach sich zieht – Rechtsschutzinteresse – Zulässigkeit – Ermessensmissbrauch – Zuständigkeit des Rates – Verhältnismäßigkeit – Rechtssicherheit“

In seinem Urteil bestätigt das Gericht (Große Kammer), dass der Rat der Europäischen Union zum einen zuständig ist, Pflichten zur Meldung von Geldern und zur Zusammenarbeit mit den zuständigen nationalen Behörden durch von restriktiven Maßnahmen betroffene Personen zu erlassen, und zum anderen dazu, die Nichteinhaltung dieser Pflichten einer Umgehung der Maßnahmen des Einfrierens von Geldern gleichzustellen.

Dieses Urteil steht im Zusammenhang mit einer Reihe von restriktiven Maßnahmen, die die Europäische Union infolge der von der Russischen Föderation seit März 2014 gegen die Ukraine begangenen Kriegshandlungen erlassen hat. Im Jahr 2022 wurden die Namen von Herrn Timchenko, einem Geschäftsmann, der die russische und die finnische Staatsangehörigkeit besitzt, und seiner Frau in die Listen der von restriktiven Maßnahmen betroffenen Personen, Einrichtungen oder Organisationen, die im Anhang des Beschlusses 2014/145⁴⁹² und im Anhang I der Verordnung Nr. 269/2014⁴⁹³ aufgeführt sind, aufgenommen.

Im vorliegenden Fall beantragen sie beim Gericht, Art. 9 Abs. 2 und 3 der Verordnung Nr. 269/2014 in der durch Art. 1 Nr. 4 der Verordnung 2022/1273⁴⁹⁴ geänderten Fassung für nichtig zu erklären. Diese Absätze sehen Pflichten der Meldung bzw. der diesbezüglichen Zusammenarbeit mit den zuständigen nationalen Behörden sowie die Gleichstellung der Nichteinhaltung dieser Pflichten mit einer Umgehung der Maßnahmen zum Einfrieren von Geldern vor.

Nach Auffassung der Kläger hat der Rat mit dem Erlass dieser Bestimmungen die ihm aus Art. 215 Abs. 2 AEUV erwachsenden Befugnisse überschritten und sich an die Stelle der Mitgliedstaaten gesetzt, um über die Art und Weise zu entscheiden, in der die restriktiven Maßnahmen umgesetzt und im Gebiet der Mitgliedstaaten geahndet würden. Sie machen auch geltend, dass diese

⁴⁹² Beschluss 2014/145/GASP des Rates vom 17. März 2014 über restriktive Maßnahmen angesichts von Handlungen, die die territoriale Unversehrtheit, Souveränität und Unabhängigkeit der Ukraine untergraben oder bedrohen (ABl. 2014, L 78, S. 16) in der durch den Beschluss (GASP) 2022/337 des Rates vom 28. Februar 2022 (ABl. 2022, L 59, S. 1) und durch den Beschluss (GASP) 2022/582 des Rates vom 8. April 2022 (ABl. 2022, L 110, S. 55) geänderten Fassung.

⁴⁹³ Verordnung (EU) Nr. 269/2014 des Rates vom 17. März 2014 über restriktive Maßnahmen angesichts von Handlungen, die die territoriale Unversehrtheit, Souveränität und Unabhängigkeit der Ukraine untergraben oder bedrohen (ABl. 2014, L 78, S. 6), in der durch die Durchführungsverordnung (EU) 2022/336 des Rates vom 28. Februar 2022 (ABl. 2022, L 58, S. 1) und die Durchführungsverordnung (EU) 2022/581 des Rates vom 8. April 2022 (ABl. 2022, L 110, S. 3) geänderten Fassung.

⁴⁹⁴ Verordnung (EU) 2022/1273 des Rates vom 21. Juli 2022 zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 269/2014 über restriktive Maßnahmen angesichts von Handlungen, die die territoriale Unversehrtheit, Souveränität und Unabhängigkeit der Ukraine untergraben oder bedrohen (ABl. 2022, L 194, S. 1).

Meldepflicht gegen den Grundsatz der Rechtssicherheit verstoße, da sie auf ungenauen Begriffen beruhe.

Das Gericht weist die Klage ab.

Würdigung durch das Gericht

Was erstens die Zuständigkeit des Rates betrifft, die streitigen Bestimmungen auf der Grundlage von Art. 215 Abs. 2 AEUV zu erlassen, verweist das Gericht zum einen darauf, dass der Rat gemäß den Art. 24 und 29 EUV in im Bereich der GASP einstimmig gefassten Beschlüssen den Gegenstand der restriktiven Maßnahmen festlegt, die die Union in diesem Bereich erlässt, und dabei über einen großen Spielraum verfügt. Art. 215 AEUV ermöglicht dem Rat, restriktive Maßnahmen durchzuführen oder umzusetzen, um deren einheitliche Anwendung in allen Mitgliedstaaten zu gewährleisten. Solche Maßnahmen sind nicht auf Unterlassungspflichten beschränkt.

Die auf der Grundlage von Art. 29 EUV erlassenen Beschlüsse legen also den Standpunkt der Union in Bezug auf die zu erlassenden restriktiven Maßnahmen fest, während die auf der Grundlage von Art. 215 AEUV erlassenen Verordnungen nach ihren Zielen und ihrem Inhalt an diese Beschlüsse anknüpfen und das Instrument darstellen, um diesen auf Unionsebene Wirkung zu verleihen.

Im vorliegenden Fall wurden die in Art. 9 Abs. 2 der Verordnung Nr. 269/2014 in der geänderten Fassung vorgesehenen Melde- und Kooperationspflichten eingeführt, um die einheitliche Anwendung dieser Verordnung im Gebiet der Union zu gewährleisten und Strategien zur Umgehung der restriktiven Maßnahmen zu vereiteln, die insbesondere durch den Rückgriff auf komplexe Rechts- und Finanzsysteme ermöglicht werden. Sie sind daher geeignet, die wirksame und einheitliche Umsetzung der im Beschluss 2014/145, an den sie anknüpfen, vorgesehenen restriktiven Maßnahmen des Einfrierens von Geldern zu gewährleisten.

Aus diesen Gründen konnte der Rat auf der Grundlage von Art. 215 Abs. 2 AEUV und ohne Verstoß gegen Art. 29 EUV derartige Verpflichtungen durch eine Unionsverordnung erlassen, und zwar unabhängig davon, dass diese Verpflichtungen in dem sich darauf beziehenden Beschluss nicht ausdrücklich vorgesehen waren.

Zum anderen stellt das Gericht fest, dass sowohl Art. 9 Abs. 3 der Verordnung Nr. 269/2014 in der geänderten Fassung als auch Art. 15 Abs. 1 der Verordnung Nr. 269/2014 in der durch die Verordnung 2022/880⁴⁹⁵ geänderten Fassung vom Rat auf der Grundlage von Art. 215 Abs. 2 AEUV erlassen werden konnten und dass dem Rat nicht vorgeworfen werden kann, sich in unzulässiger Weise an die Stelle der Mitgliedstaaten bei der Ausübung ihrer Gesetzgebungszuständigkeit gesetzt zu haben. Diese Bestimmungen können nicht so verstanden werden, dass sie einen Straftatbestand begründen und daher unter Verstoß gegen Art. 83 AEUV erlassen wurden.

Denn die Einstufung als Teilnahme an Umgehungstätigkeiten kann für sich genommen nicht als Begründung eines Straftatbestands angesehen werden. Zudem implizieren die Formulierung von Art. 15 Abs. 1 der Verordnung Nr. 269/2014 in der geänderten Fassung wie auch der letzte Satz des fünften Erwägungsgrundes der Verordnung 2022/880, dass die Bestimmung der Art der Sanktionen, die bei Verstößen gegen die Verordnung Nr. 269/2014 anwendbar sind, in die Zuständigkeit der nationalen Behörden und damit in den Bereich des nationalen Rechts fällt, und zwar auch im Fall der Anwendung der Sanktion der Einziehung der Erträge aus den Verstößen.

⁴⁹⁵ Verordnung (EU) 2022/880 des Rates vom 3. Juni 2022 zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 269/2014 über restriktive Maßnahmen angesichts von Handlungen, die die territoriale Unversehrtheit, Souveränität und Unabhängigkeit der Ukraine untergraben oder bedrohen (ABl. 2022, L 153, S. 75). Art. 15 Abs. 1 der Verordnung Nr. 269/2014 sieht nunmehr vor: „Die Mitgliedstaaten legen für Verstöße gegen diese Verordnung Sanktionen, gegebenenfalls auch strafrechtliche Sanktionen, fest und treffen alle zur Sicherstellung ihrer Anwendung erforderlichen Maßnahmen. Die vorgesehenen Sanktionen müssen wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein.“ Es heißt dort weiter: „Die Mitgliedstaaten ergreifen ferner geeignete Maßnahmen zur Einziehung der Erträge aus solchen Verstößen.“

Da die rechtliche Regelung, die auf die Melde- und Kooperationspflichten sowie die für Verstöße geltenden Sanktionen anwendbar ist, nicht in den Bereich des Strafrechts fällt, liegt kein Verstoß gegen Art. 83 AEUV vor, so dass der Rat auch nicht gegen Art. 40 EUV verstoßen hat.

Zweitens präzisiert das Gericht den Begriff „restriktive Maßnahmen“, indem es ihn von der in Art. 15 Abs. 1 der Verordnung Nr. 269/2014 vorgesehenen Strafe der Einziehung der Erträge aus Verstößen im Fall der Nichteinhaltung der Melde- und Kooperationspflichten unterscheidet. Diese Sanktion findet nur auf die „Erträge aus [Verstößen]“ Anwendung, während sich der Gegenstand der restriktiven Maßnahmen, die ihren vorsorglichen und befristeten Charakter behalten, auf Gelder und wirtschaftliche Ressourcen bezieht, wie sie in Art. 2 Abs. 1 der Verordnung Nr. 269/2014 festgelegt sind. Somit verändern die Sanktionen für die in Art. 9 Abs. 3 der Verordnung Nr. 269/2014 in der geänderten Fassung genannte Umgehung nicht die Natur der restriktiven Maßnahmen.

Was drittens die Bestimmtheit der Begriffe betrifft, die zur Begründung der in Rede stehenden Meldepflicht verwendet werden, weist das Gericht darauf hin, dass der Grundsatz der Rechtssicherheit verlangt, dass das Unionsrecht klar und präzise und seine Anwendung für alle Betroffenen vorhersehbar ist.

Im vorliegenden Fall verweisen die in Art. 9 Abs. 2 der Verordnung Nr. 269/2014 in der geänderten Fassung verwendeten Ausdrücke auf die Begriffe „Eigentum“, „Besitz“, „Halten“ oder „Kontrolle“, bei denen es sich um autonome Begriffe des Unionsrechts handelt, die im gesamten Unionsgebiet einheitlich auszulegen sind, wobei der Wortlaut und der Zusammenhang dieser Bestimmung sowie die Ziele zu berücksichtigen sind, die mit der Regelung, zu der sie gehört, verfolgt werden.

Insoweit bestand bei Erlass von Art. 9 Abs. 2 der Verordnung Nr. 269/2014 in der geänderten Fassung das Ziel des Rates darin, auf die Personen und Einrichtungen, die restriktiven Maßnahmen unterliegen, Druck auszuüben, der sich auf die russischen Behörden überträgt und u. a. darauf abzielt, die Kosten für Maßnahmen der Russischen Föderation zu erhöhen, die darauf gerichtet sind, die territoriale Integrität, die Souveränität und die Unabhängigkeit der Ukraine zu untergraben. In diesem Zusammenhang ist davon auszugehen, dass der Rat mit der Verwendung der Begriffe „Eigentum“, „Besitz“, „Halten“ oder „Kontrolle“ das Recht bezeichnet hat, über Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen im Sinne von Art. 1 Buchst. d und g der Verordnung Nr. 269/2014 zu verfügen oder sie zu verwenden.

Diese Begriffe weisen somit keine Mehrdeutigkeit auf, die eine Rechtsunsicherheit bezüglich ihrer Tragweite oder Bedeutung für die von Maßnahmen zum Einfrieren von Geldern betroffenen Personen begründen könnten. Insoweit ist die Tatsache, dass der Rat eine Konferenz abgehalten oder auf einen Praxisleitfaden für nationale Behörden zurückgegriffen hat, um die im Bereich der restriktiven Maßnahmen verwendeten Begriffe klarzustellen, für sich genommen nicht geeignet, auf das Vorliegen einer solchen Rechtsunsicherheit hinzuweisen.

**Urteil vom 11. September 2024 (Große Kammer), Fridman u. a./Rat (T-635/22,
[EU:T:2024:620](#))**

„Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik – Restriktive Maßnahmen angesichts von Handlungen, die die territoriale Unversehrtheit, Souveränität und Unabhängigkeit der Ukraine untergraben oder bedrohen – Einfrieren von Geldern – Liste der Personen, Organisationen und Einrichtungen, deren Gelder und wirtschaftliche Ressourcen eingefroren werden – Aufnahme der Namen der Kläger in die Liste – Meldepflicht für Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen, die im Eigentum oder Besitz der Kläger sind oder von ihnen gehalten oder kontrolliert werden – Pflicht zur Zusammenarbeit mit der zuständigen nationalen Behörde – Teilnahme an Tätigkeiten, mit denen die Umgehung restriktiver Maßnahmen bezweckt oder bewirkt wird – Art. 9 Abs. 2 und 3 der Verordnung (EU) Nr. 269/2014 – Nichtigkeitsklage – Klagebefugnis – Unmittelbare Betroffenheit – Rechtsakt mit Verordnungscharakter, der keine Durchführungsmaßnahme nach sich zieht – Rechtsschutzinteresse – Zulässigkeit – Zuständigkeit des Rates – Verhältnismäßigkeit“

In seinem Urteil bestätigt das Gericht (Große Kammer), dass der Rat der Europäischen Union zum einen zuständig ist, Pflichten zur Meldung von Geldern und zur Zusammenarbeit mit den zuständigen nationalen Behörden durch von restriktiven Maßnahmen betroffene Personen zu erlassen, und zum anderen dazu, die Nichteinhaltung dieser Pflichten einer Umgehung der Maßnahmen des Einfrierens von Geldern gleichzustellen.

Dieses Urteil steht im Zusammenhang einer Reihe von restriktiven Maßnahmen, die die Europäische Union infolge der von der Russischen Föderation seit März 2014 gegen die Ukraine begangenen Kriegshandlungen erlassen hat. Im Jahr 2022 wurden die Namen von Herrn Fridman und Herrn Khan, die die russische und die israelische Staatsangehörigkeit besitzen, und von Herrn Aven, der die russische und die lettische Staatsangehörigkeit besitzt, in die Listen der von restriktiven Maßnahmen betroffenen Personen, Einrichtungen oder Organisationen, die im Anhang des Beschlusses 2014/145⁴⁹⁶ und im Anhang I der Verordnung Nr. 269/2014⁴⁹⁷ aufgeführt sind, aufgenommen.

Im vorliegenden Fall beantragen diese beim Gericht, Art. 9 Abs. 2 und 3 der Verordnung Nr. 269/2014 in der durch Art. 1 Nr. 4 der Verordnung 2022/1273⁴⁹⁸ geänderten Fassung für nichtig zu erklären, die Pflichten der Meldung bzw. der diesbezüglichen Zusammenarbeit mit den zuständigen nationalen Behörden sowie die Gleichstellung der Nichteinhaltung dieser Pflichten mit einer Umgehung der Maßnahmen zum Einfrieren von Geldern vorsehen.

Nach Auffassung der Kläger kann der Rat Personen, die nach Art. 215 AEUV sanktioniert würden, keine positiven Verpflichtungen auferlegen. Zudem sei die Pflicht, die Beschaffenheit ihres Vermögens offenzulegen, eine Form der Sanktion und keine „restriktive Maßnahme“ im Sinne dieser Bestimmung. Darüber hinaus griffen diese Pflichten in die Privatsphäre ein, seien überzogen und unbestimmt, da sie auf vagen und undefinierten Begriffen beruhten. Sie hätten außerdem eine extraterritoriale Reichweite. Im Übrigen habe sich der Rat, wenngleich ihm bekannt gewesen sei, dass 25 der 27 Mitgliedstaaten die Umgehung von Sanktionen unter Strafe gestellt hätten, als Strafrechtsgesetzgeber betätigt, obwohl diese Zuständigkeit bei den Mitgliedstaaten liege.

Das Gericht weist die Klage ab.

Würdigung durch das Gericht

Zunächst prüft das Gericht die Zulässigkeit der Klage, insbesondere die Klagebefugnis der Kläger sowie ihr Interesse an der Nichtigerklärung des angefochtenen Rechtsakts.

In diesem Rahmen stellt das Gericht zum einen fest, dass die angefochtenen Bestimmungen die Kläger unmittelbar betreffen, da sie sich direkt auf ihre Rechtsstellung auswirken. Denn die Melde- und Kooperationspflichten sowie die Folgen ihrer Nichteinhaltung gelten für die Kläger in ihrer

⁴⁹⁶ Beschluss 2014/145/GASP des Rates vom 17. März 2014 über restriktive Maßnahmen angesichts von Handlungen, die die territoriale Unversehrtheit, Souveränität und Unabhängigkeit der Ukraine untergraben oder bedrohen (ABl. 2014, L 78, S. 16). Die Namen der Kläger wurden im Fall von Herrn Aven und Herrn Fridman durch den Beschluss (GASP) 2022/337 des Rates vom 28. Februar 2022 zur Änderung des Beschlusses 2014/145 (ABl. 2022, L 59, S. 1) und im Fall von Herrn Khan durch den Beschluss (GASP) 2022/429 des Rates vom 15. März 2022 zur Änderung des Beschlusses 2014/145 (ABl. 2022, L 87 I, S. 44) aufgenommen.

⁴⁹⁷ Verordnung (EU) Nr. 269/2014 des Rates vom 17. März 2014 über restriktive Maßnahmen angesichts von Handlungen, die die territoriale Unversehrtheit, Souveränität und Unabhängigkeit der Ukraine untergraben oder bedrohen (ABl. 2014, L 78, S. 6). Die Namen der Kläger wurden in Anhang I dieser Verordnung aufgenommen, und zwar im Fall von Herrn Aven und Herrn Fridman auf der Grundlage der Durchführungsverordnung (EU) 2022/336 des Rates vom 28. Februar 2022 zur Durchführung der Verordnung Nr. 269/2014 (ABl. 2022, L 58, S. 1) und im Fall von Herrn Khan auf der Grundlage der Durchführungsverordnung (EU) 2022/427 des Rates vom 15. März 2022 zur Durchführung der Verordnung Nr. 269/2014 (ABl. 2022, L 87 I, S. 1).

⁴⁹⁸ Verordnung (EU) 2022/1273 des Rates vom 21. Juli 2022 zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 269/2014 über restriktive Maßnahmen angesichts von Handlungen, die die territoriale Unversehrtheit, Souveränität und Unabhängigkeit der Ukraine untergraben oder bedrohen (ABl. 2022, L 194, S. 1).

Eigenschaft als Personen, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Bestimmungen in der Liste in Anhang I der Verordnung Nr. 269/2014 aufgeführt sind. Darüber hinaus erfordert die Anwendung dieser Bestimmungen auf die Kläger keinen Erlass von Durchführungsmaßnahmen auf Ebene der Union oder der Mitgliedstaaten und lässt den mit der Durchführung betrauten Adressaten keinerlei Ermessensspielraum, so dass sich diese Bestimmungen ganz automatisch auf die Rechtsstellung der Kläger auswirken.

Zum anderen stellt das Gericht klar, dass die Kläger unabhängig davon, ob sie oder andere Personen die betreffenden Gelder oder wirtschaftlichen Ressourcen gemeldet oder eingefroren und gegebenenfalls mit den zuständigen Behörden zusammengearbeitet haben, bzw. unabhängig davon, ob die genannten Gelder oder wirtschaftlichen Ressourcen eingefroren worden sind oder nicht, ein Interesse daran behalten, die Nichtigkeitserklärung der angefochtenen Bestimmungen zu erreichen, die ihnen Melde- und Kooperationspflichten auferlegen, deren Nichteinhaltung für sie schwerwiegende Folgen haben kann. Das Rechtsschutzinteresse wird nämlich nicht dadurch beseitigt, dass eine klagende Partei die von ihr beanstandeten Verpflichtungen erfüllt hat. Folglich ist das Rechtsschutzinteresse der Kläger weiterhin gegeben, ohne dass sie dartun müssten, dass sie gegen ihre Pflichten verstoßen haben.

Außerdem zieht die Erfüllung der Meldepflicht nicht das Erlöschen aller in den angefochtenen Bestimmungen vorgeschriebenen Pflichten nach sich. Denn sobald die Gelder oder wirtschaftlichen Ressourcen bei der zuständigen nationalen Behörde gemeldet sind, verpflichtet Art. 9 Abs. 2 der Verordnung Nr. 269/2014 die Personen, die die Meldung gemacht haben, mit dieser nationalen Behörde bei jeder Überprüfung zusammenzuarbeiten. Daraus folgt, dass die Kläger weiterhin ein bestehendes und gegenwärtiges Interesse daran haben, gegen diese Bestimmung vorzugehen.

Hinsichtlich der Begründetheit stellt das Gericht in einem ersten Schritt zur Zuständigkeit des Rates für den Erlass der streitigen Bestimmungen auf der Grundlage von Art. 215 Abs. 2 AEUV zunächst fest, dass die angefochtenen Bestimmungen eingeführt wurden, um die einheitliche Anwendung der Verordnung Nr. 269/2014 im Gebiet der Union zu gewährleisten und Strategien zur Umgehung der restriktiven Maßnahmen zu vereiteln, die insbesondere durch den Rückgriff auf komplexe Rechts- und Finanzsysteme ermöglicht werden. Sie stellen somit keine restriktiven Maßnahmen als solche dar, sondern Maßnahmen, die die wirksame und einheitliche Umsetzung im Beschluss 2014/145 vorgesehener restriktiver Maßnahmen gewährleisten. Daher wurden die angefochtenen Bestimmungen rechtmäßig auf der Grundlage von Art. 215 Abs. 2 AEUV erlassen.

Was sodann die behauptete Verletzung des Rechts auf Privatsphäre angeht, führt das Gericht erstens aus, dass die in Rede stehenden Pflichten „gesetzlich vorgesehen“ sind, da sie in der Verordnung 2022/1273 festgelegt sind, für die es eine eindeutige Rechtsgrundlage im Unionsrecht, nämlich Art. 215 AEUV, gibt, und die hinreichend vorhersehbar ist. Zweitens beeinträchtigen diese Pflichten den wesentlichen Inhalt des Rechts auf Privatsphäre nicht, da sie auf Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen beschränkt sind, die der Hoheitsgewalt eines Mitgliedstaats unterliegen, und den Klägern auferlegt sind, weil ihre Namen in Anhang I der Verordnung Nr. 269/2014 aufgeführt sind. Drittens besteht das Ziel dieser Pflichten darin, die Ermittlung von Geldern und wirtschaftlichen Ressourcen, die Eigentum oder Besitz der von restriktiven Maßnahmen betroffenen Personen und Organisationen sind oder von diesen gehalten oder kontrolliert werden, zu ermöglichen und dadurch die wirksame und einheitliche Umsetzung dieser Maßnahmen zu gewährleisten, was ein Ziel darstellt, das sich in den Rahmen des allgemeineren Ziels der restriktiven Maßnahmen einfügt. Die Bedeutsamkeit der auf diese Weise verfolgten Ziele ist geeignet, die negativen Folgen zu rechtfertigen, die sich aus dem von den Klägern geltend gemachten Eingriff in das Recht auf Privatsphäre ergeben. Was viertens die Geeignetheit und Erforderlichkeit der in Rede stehenden Pflichten anbelangt, ist festzustellen, dass neue Methoden zur Umsetzung der restriktiven Maßnahmen durch die Erforderlichkeit gerechtfertigt waren, die Wirksamkeit und die einheitliche Anwendung der Regelung über restriktive Maßnahmen mit Bezug auf die Lage in der Ukraine zu gewährleisten, insbesondere angesichts der Umgehung der restriktiven Maßnahmen durch die Errichtung immer komplexerer Systeme.

Was schließlich die Behauptung betrifft, dass die beanstandeten Pflichten gegen den Grundsatz der Rechtssicherheit verstießen, da sie auf vagen und nicht definierten Begriffen beruhten, befindet das Gericht, dass die in Art. 9 Abs. 2 der Verordnung Nr. 269/2014 enthaltene Bezugnahme auf die Begriffe Eigentum, Besitz, Halten oder Kontrolle von Geldern oder wirtschaftlichen Ressourcen hinreichend klar und verständlich erkennen lässt, was unter diesen Begriffen zu verstehen ist, so dass die betroffenen Personen in der Lage sind, der Meldepflicht nachzukommen. Im Übrigen folgt aus dieser Bestimmung, dass Vermögenswerte, die nicht der Hoheitsgewalt eines Mitgliedstaats unterliegen, nicht unter diese Verpflichtungen fallen. Was ferner Personen außerhalb der Union anbelangt, so sind nur ihre im Hoheitsgebiet der Union befindlichen Vermögenswerte betroffen, was eine ausreichende Verbindung zur Union darstellt. Somit ist das Vorbringen, das auf die extraterritoriale Reichweite der in Rede stehenden Pflichten gestützt wird, zurückzuweisen.

In einem zweiten Schritt äußert sich das Gericht zum Vorbringen der Kläger, der Rat habe sich mit dem Erlass der angefochtenen Bestimmung als Strafrechtsgesetzgeber betätigt. Insoweit führt das Gericht aus, dass, auch wenn dem Rat bewusst gewesen sein sollte, dass die Umgehung von Sanktionen in allen Mitgliedstaaten mit Ausnahme von zweien strafrechtlich geahndet wird, hieraus nicht abgeleitet werden kann, dass der Rat durch den Erlass der angefochtenen Bestimmungen die Mitgliedstaaten gezwungen hätte, die Umgehung des Einfrierens von Vermögenswerten strafrechtlich zu ahnden. Dass in den Mitgliedstaaten, die die Umgehung restriktiver Maßnahmen bereits strafrechtlich ahndeten, die bei Verstößen gegen die beiden in Rede stehenden Pflichten verhängten Sanktionen folgerichtig ebenfalls strafrechtlicher Natur waren, ergibt sich nämlich nicht aus den angefochtenen Bestimmungen, sondern beruht auf der Entscheidung der Mitgliedstaaten bezüglich der Sanktionen.

Diese Feststellung wird durch eine Lektüre von Art. 9 der Verordnung Nr. 269/2014 in Verbindung mit Art. 15 dieser Verordnung nicht berührt. Denn aus Art. 15 Abs. 1 dieser Verordnung ergibt sich, dass es die Mitgliedstaaten sind, die für Verstöße gegen die Bestimmungen dieser Verordnung Sanktionen festlegen und alle zur Sicherstellung ihrer Anwendung erforderlichen Maßnahmen treffen. Folglich verbleibt im Fall eines Verstoßes gegen die in Rede stehenden Pflichten, der als Umgehung der restriktiven Maßnahmen eingestuft wird, die Festlegung der Sanktionsregelung, einschließlich der – strafrechtlichen oder nicht strafrechtlichen – Art der Sanktionen, in der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten.

An dieser Feststellung ändert sich schließlich auch nichts durch den Erlass des Beschlusses 2022/2332 vom 28. November 2022 oder durch die Annahme des Vorschlags der Kommission vom 2. Dezember 2022 für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Definition von Straftatbeständen und Sanktionen bei Verstoß gegen restriktive Maßnahmen der Union. Das Gericht weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass sich dieser legislative Ansatz, der auf die Harmonisierung des Strafrechts der Mitgliedstaaten abzielt, gerade von dem der angefochtenen Verordnung unterscheidet, die auf Art. 215 Abs. 2 AEUV gestützt ist und nur die wirksame und einheitliche Umsetzung der Verordnung Nr. 269/2014 gewährleisten soll. Denn im Unterschied zu einer auf der Grundlage von Art. 83 Abs. 1 AEUV erlassenen Richtlinie, die Straftatbestände und strafrechtliche Sanktionen für den Fall der Umgehung restriktiver Maßnahmen festlegt und die die Mitgliedstaaten, an die sie gerichtet ist, hinsichtlich des in strafrechtlicher Hinsicht zu erreichenden Ergebnisses bindet, lässt die Sanktionsregelung in Art. 15 Abs. 1 der Verordnung Nr. 269/2014 den Mitgliedstaaten die Wahlfreiheit, ob die Sanktionen, die bei einem Verstoß gegen das Verbot der Umgehung restriktiver Maßnahmen zu verhängen sind, strafrechtlicher, verwaltungsrechtlicher oder zivilrechtlicher Natur sein sollen.

3. Russland

Urteil vom 2. Oktober 2024 (Große Kammer), Ordre néerlandais des avocats du barreau de Bruxelles u. a./Rat (T-797/22, [EU:T:2024:670](#))

„Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik – Restriktive Maßnahmen angesichts der Handlungen Russlands, die die Lage in der Ukraine destabilisieren – Verbot der Erbringung von Dienstleistungen im Bereich der Rechtsberatung für die Regierung Russlands oder für in Russland niedergelassene Organisationen – Grundlegende Aufgabe der Anwälte in einer demokratischen Gesellschaft – Recht der Anwälte, Dienstleistungen im Bereich der Rechtsberatung zu erbringen – Recht, sich von einem Anwalt beraten zu lassen – Art. 7 und 47 sowie Art. 52 Abs. 2 der Charta der Grundrechte – Anwaltliche Unabhängigkeit – Rechtsstaatlichkeit – Verhältnismäßigkeit – Rechtssicherheit“

In der Besetzung als Große Kammer bestätigt das Gericht die Rechtmäßigkeit des in Art. 5n Abs. 2 der Verordnung Nr. 833/2014⁴⁹⁹ geregelten Verbots, unmittelbar oder mittelbar Dienstleistungen im Bereich Rechtsberatung für die Regierung Russlands und für in Russland niedergelassene juristische Personen, Organisationen oder Einrichtungen zu erbringen (im Folgenden: streitiges Verbot). In der Rechtssache geht es um die Frage, ob ein Grundrecht auf Zugang zu einem Anwalt besteht, das sich auch auf Situationen erstreckt, die keinen Bezug zu einem Gerichtsverfahren aufweisen. Das Gericht präzisiert u. a. die Tragweite des in Art. 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden: Charta) garantierten Rechts auf einen wirksamen Rechtsbehelf und des in Art. 7 der Charta garantierten Rechts auf Wahrung des Berufsgeheimnisses. Das Gericht weist die Klage in der Sache ab, ohne über die Einreden der Unzulässigkeit zu entscheiden, mit den u. a. die fehlende Klagebefugnis der Kläger geltend gemacht wurde.

Dieses Urteil steht im Kontext einer Reihe restriktiver Maßnahmen, die die Europäische Union als Reaktion auf den am 24. Februar 2022 erfolgten militärischen Angriff der Russischen Föderation auf die Ukraine erlassen hat. Die Kläger, darunter der Ordre néerlandais des avocats du barreau de Bruxelles, machten im Rahmen ihrer Klage auf Nichtigerklärung der Rechtsakte, mit denen das streitige Verbot eingeführt und dann aufrechterhalten wurde⁵⁰⁰, u. a. geltend, dass dieses Verbot eine Verletzung des Rechts auf Zugang zu einer Rechtsberatung durch einen Anwalt, einen Eingriff in das anwaltliche Berufsgeheimnis und einen Eingriff in die anwaltliche Unabhängigkeit beinhalte.

Würdigung durch das Gericht

Als Erstes weist das Gericht den Klagegrund zurück, mit dem eine Verletzung des Rechts geltend gemacht wird, sich an einen Rechtsanwalt zu wenden, um Rechtsberatung zu erhalten.

Erstens ist das Gericht der Auffassung, dass die Möglichkeit, sich anwaltlich beraten, verteidigen und vertreten zu lassen, die nach Art. 47 der Charta im Rahmen des Rechts auf einen wirksamen Rechtsbehelf und auf ein faires Verfahren vorgesehen ist, nur dann anzuerkennen ist, wenn ein Bezug zu einem Gerichtsverfahren besteht. Hierzu weist es darauf hin, dass der Gerichtshof die grundlegende Aufgabe der Anwälte in einem Rechtsstaat nur insoweit anerkannt hat, als sie zum ordnungsgemäßen Funktionieren der Rechtspflege beitragen und den Schutz und die Verteidigung der Interessen des Mandanten gewährleisten. Zweitens führt das Gericht aus, dass der in Art. 7 der Charta verankerte Schutz des Berufsgeheimnisses unabhängig von einem Bezug zu einem Gerichtsverfahren anerkannt wird. Dieser Schutz soll jedoch nicht – unabhängig von einem Bezug zu

⁴⁹⁹ Verordnung (EU) Nr. 833/2014 des Rates vom 31. Juli 2014 über restriktive Maßnahmen angesichts der Handlungen Russlands, die die Lage in der Ukraine destabilisieren (ABl. 2014, L 229, S. 1), in der durch die Verordnung (EU) 2022/1904 des Rates vom 6. Oktober 2022 (ABl. 2022, L 259 I, S. 3) geänderten Fassung.

⁵⁰⁰ Verordnung (EU) 2022/2474 des Rates vom 16. Dezember 2022 zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 833/2014 (ABl. 2022, L 322I, S. 1) und Verordnung (EU) 2023/427 des Rates vom 25. Februar 2023 zur Änderung der Verordnung Nr. 833/2014 (ABl. 2023, L 59 I, S. 6).

einem Gerichtsverfahren – ein Grundrecht auf Zugang zu einem Anwalt und auf Rechtsberatung durch diesen gewährleisten, sondern hat allein den Zweck, im Hinblick auf das Recht auf Achtung des Privatlebens, die Vertraulichkeit des Schriftverkehrs zwischen dem Anwalt und seinem Mandanten zu wahren.

Folglich kann der durch die Art. 7 und 47 der Charta, einzeln oder zusammen betrachtet, gewährleistete Schutz nicht die Grundlage für ein Grundrecht jeder Person bilden, außerhalb des Kontexts eines gegenwärtigen oder zu erwartenden Rechtsstreits Zugang zu einem Anwalt und Rechtsberatung durch diesen zu erhalten. Das Grundrecht auf Zugang zu einem Anwalt und auf Rechtsberatung durch diesen ist daher nur dann anzuerkennen, wenn ein Bezug zu einem Gerichtsverfahren besteht, unabhängig davon, ob dieses bereits eingeleitet wurde oder ob ihm aufgrund von Umständen, die in der Phase, in der der Anwalt die Rechtslage des Mandanten beurteilt, greifbar sind, vorgebeugt werden oder es abgewendet werden kann.

Im vorliegenden Fall erlaubt es Art. 5n Abs. 5 und 6 der Verordnung Nr. 833/2014 einem Anwalt daher, eine vorherige Bewertung der rechtlichen Situation der in Russland niedergelassenen juristischen Personen, Organisationen und Einrichtungen vorzunehmen, die ihn konsultieren, um festzustellen, ob die Beratung, um die er gebeten wird, unbedingt erforderlich ist, um den Zugang u. a. zu einem Gerichtsverfahren zu gewährleisten, einem solchen Verfahren vorzubeugen oder es abzuwenden oder sicherzustellen, dass es, sofern es bereits eingeleitet wurde, ordnungsgemäß durchgeführt wird.

Zum einen schließt das Gericht daraus, dass das streitige Verbot nicht das durch Art. 47 der Charta geschützte Recht verletzt, sich anwaltlich beraten, verteidigen und vertreten zu lassen. Zum anderen kann es, da Art. 7 der Charta weder im Rahmen eines Gerichtsverfahrens noch in einem nicht streitigen Kontext ein Recht auf Zugang zu einem Anwalt gewährleistet, keinen Eingriff in ein sich aus diesem Artikel ergebendes Recht darstellen.

Als Zweites weist das Gericht zum anwaltlichen Berufsgeheimnis darauf hin, dass es einen Eingriff in das in Art. 7 der Charta garantierte Recht des Mandanten auf Achtung seines Privat- und Familienlebens, seiner Wohnung und Kommunikation darstellt, wenn ein Anwalt seine Identität oder den Umstand offenlegt, dass eine Konsultation, mit der er betraut war, stattgefunden hat, sofern diese Offenlegung zwingend ist und ohne die Zustimmung seines Mandanten erfolgt.

Im vorliegenden Fall stellt das Gericht fest, dass die Befreiungsbestimmungen es den zuständigen Behörden zwar in genau umschriebenen Situationen erlauben, das streitige Verbot aufzuheben, ihnen aber einen Gestaltungsspielraum hinsichtlich der Modalitäten lassen, nach denen ein Antrag auf Befreiung zu stellen, einzureichen und zu bearbeiten ist. Beispielsweise regeln diese Bestimmungen nicht, von wem der Antrag bei den zuständigen nationalen Behörden zu stellen ist. Ebenso wenig legen die streitigen Bestimmungen nahe, dass der Anwalt verpflichtet wäre, den zuständigen Behörden ohne Zustimmung seines Mandanten Informationen mitzuteilen, die unter das durch Art. 7 der Charta garantierte Berufsgeheimnis fallen. Was die für die Bearbeitung des Befreiungsantrags erforderlichen Informationen angeht, wird in den Befreiungsbestimmungen auch nicht erwähnt, über welche Informationen die zuständige Behörde verfügen muss, um ihre Prüfung durchzuführen.

Da die Mitgliedstaaten, wenn sie die Modalitäten für die Durchführung der Befreiungsverfahren festlegen, im Sinne von Art. 51 Abs. 1 der Charta das Recht der Union durchführen, haben sie jedoch dafür Sorge zu tragen, dass Art. 7 der Charta unter Einhaltung der Voraussetzungen ihres Art. 52 Abs. 1 beachtet wird. Folglich führen die Befreiungsbestimmungen für sich genommen nicht zu einem Eingriff in das in Art. 7 der Charta garantierte Recht.

Selbst unter der Annahme, dass sich aus den Befreiungsbestimmungen ein Eingriff in das in Art. 7 der Charta garantierte anwaltliche Berufsgeheimnis ergibt, sind nach Art. 52 Abs. 1 der Charta jedenfalls Einschränkungen der Ausübung dieses Rechts zulässig, sofern sie gesetzlich vorgesehen sind, den

Wesensgehalt dieses Rechts achten sowie unter Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes erforderlich sind und den von der Union anerkannten dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzungen tatsächlich entsprechen.

Im vorliegenden Fall ist das streitige Verbot gesetzlich vorgesehen und achtet den Wesensgehalt des in Art. 7 der Charta verankerten Rechts auf Achtung der Kommunikation zwischen Anwalt und Mandant. Zudem entspricht das streitige Verbot in angemessener und kohärenter Weise dem Ziel, den Druck auf die Russische Föderation weiter zu verstärken, damit diese ihren Angriffskrieg gegen die Ukraine beendet. Da die Befreiungsbestimmungen es erlauben, das streitige Verbot in genau umschriebenen Situationen aufzuheben, verfolgen sie ihrerseits diese dem Gemeinwohl dienende Zielsetzung im Einklang mit den in Art. 21 EUV genannten Zielen des auswärtigen Handelns der Union, an denen gemessen sie verhältnismäßig erscheinen. Insoweit sind die Befreiungsbestimmungen, nach denen das streitige Verbot aufgehoben werden kann, ihrerseits auf das beschränkt, was zur Erreichung der mit den angefochtenen Verordnungen verfolgten Ziele erforderlich ist.

Schließlich weist das Gericht zu der Rüge, das streitige Verbot stelle einen Eingriff in die anwaltliche Unabhängigkeit dar, darauf hin, dass das Recht des Rechtsuchenden auf in völliger Unabhängigkeit erteilte Rechtsberatung durch einen Anwalt untrennbar mit dem Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf verbunden ist. Da das streitige Verbot keinen Eingriff in das durch Art. 47 der Charta gewährleistete Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf darstellt, ist nicht erwiesen, dass es zu einem Eingriff in die anwaltliche Unabhängigkeit führen kann.

Insoweit hat der Gerichtshof trotz des Fehlens einer primärrechtlichen Norm, in der die anwaltliche Unabhängigkeit verankert und definiert wird, die Bedeutung dieser Unabhängigkeit für die Gewährleistung des Rechts des Einzelnen auf einen wirksamen Rechtsbehelf in Situationen, die einen Bezug zu einem Gerichtsverfahren aufweisen, anerkannt. Zwar ergibt sich aus den Bestimmungen der Berufsregeln der europäischen Rechtsanwälte, dass sich die Unabhängigkeit auch auf Rechtsberatungstätigkeiten erstrecken kann, die keinen Bezug zu einem Gerichtsverfahren aufweisen, doch sind die Bestimmungen der Berufsregeln für europäische Rechtsanwälte keine unionsrechtlichen Vorschriften und können keine Rechtsgrundlage für die Anerkennung der anwaltlichen Unabhängigkeit auf Unionsebene darstellen.

Selbst wenn man davon ausginge, dass die anwaltliche Unabhängigkeit – ebenso wie der Schutz des Berufsgeheimnisses nach Art. 7 der Charta – auch außerhalb eines Rechtsstreits anerkannt werden müsste und ein Eingriff in diese Unabhängigkeit festgestellt würde, bedeutet eine solche Unabhängigkeit jedoch nicht, dass der Anwaltsberuf keinen Einschränkungen unterworfen werden darf. Diese Unabhängigkeit kann nämlich Beschränkungen unterworfen werden, die durch im Allgemeininteresse liegende Ziele der Union gerechtfertigt sind, sofern diese Beschränkungen keinen im Hinblick auf den verfolgten Zweck unverhältnismäßigen und nicht tragbaren Eingriff darstellen, der die anwaltliche Unabhängigkeit in ihrem Wesensgehalt antasten würde.

Selbst wenn ein Eingriff in die anwaltliche Unabhängigkeit vorliegen sollte, wäre dieser nach Auffassung des Gerichts hier gerechtfertigt und verhältnismäßig. Zum einen verfolgt das streitige Verbot, wie es u. a. durch die Befreiungsbestimmungen abgegrenzt wird, dem Gemeinwohl dienende Zielsetzungen. Zum anderen ermöglichen es die Befreiungsbestimmungen den zuständigen Behörden zwar, das streitige Verbot für bestimmte Dienstleistungen im Bereich der Rechtsberatung aufzuheben, erlauben ihnen jedoch nicht, auf den Inhalt der Beratung, die der Anwalt gegebenenfalls für die russische Regierung oder eine in Russland niedergelassene Organisation erbringt, Einfluss zu nehmen. Gleiches gilt für das streitige Verbot selbst. Das streitige Verbot und insbesondere die Befreiungsbestimmungen stellen somit keinen unverhältnismäßigen und nicht tragbaren Eingriff dar, der die anwaltliche Unabhängigkeit in ihrem Wesensgehalt antasten würde.

VI. Digitale Dienste

Urteil vom 17. Juli 2024, Bytedance/Kommission (T-1077/23, [EU:T:2024:478](#))

„Digitale Dienste – Verordnung (EU) 2022/1925 – Benennung eines Torwächters – Onlinedienst eines sozialen Netzwerks – Art. 3 Abs. 1, 2 und 5 der Verordnung 2022/1925 – Anforderungen – Vermutungen – Widerlegung der Vermutungen – Verteidigungsrechte – Gleichbehandlung“

Das Gericht, das das Gesetz über digitale Märkte⁵⁰¹ (Digital Markets Act, im Folgenden: DMA) erstmalig auslegt, weist die Nichtigkeitsklage der Bytedance Ltd gegen den Beschluss der Europäischen Kommission⁵⁰² ab, mit dem dieses Unternehmen und die von ihm direkt oder indirekt kontrollierten Gesellschaften (im Folgenden zusammen: ByteDance) als Torwächter im Sinne dieser Verordnung benannt wurden.

Da bestimmte digitale Dienste, die als „zentrale Plattformdienste“ (Core Platform Services, im Folgenden: CPS) bezeichnet werden, häufig Merkmale aufweisen, die in Verbindung mit unfairen Praktiken von Unternehmen, die diese CPS bereitstellen, dazu führen, dass die Bestreitbarkeit der CPS beträchtlich untergraben wird und die Fairness der Geschäftsbeziehungen zwischen den Unternehmen, die diese Dienste bereitstellen, und ihren gewerblichen Nutzern und Endnutzern beeinträchtigt wird, hat der Gesetzgeber der Europäischen Union beschlossen, den DMA zu erlassen.

Ziel des DMA ist es daher, zum reibungslosen Funktionieren des Binnenmarkts beizutragen, indem Vorschriften festgelegt werden, die die Bestreitbarkeit und Fairness der Märkte im digitalen Sektor im Allgemeinen und für gewerbliche Nutzer und Endnutzer von CPS, die von als „Torwächter“ benannten Unternehmen bereitgestellt werden, im Besonderen gewährleisten. Zu diesem Zweck sieht der DMA gezielte rechtliche Verpflichtungen vor, die die als Torwächter benannten Unternehmen in Bezug auf jeden der im Benennungsbeschluss aufgeführten CPS erfüllen müssen.

Gemäß Art. 3 Abs. 1 DMA benennt die Kommission ein Unternehmen als Torwächter, wenn es die folgenden drei kumulativen Anforderungen erfüllt:

- a) Es hat erheblichen Einfluss auf den Binnenmarkt,
- b) es stellt einen CPS bereit, der gewerblichen Nutzern als wichtiges Zugangstor zu Endnutzern dient (im Folgenden: wichtiges Zugangstor), und
- c) es hat hinsichtlich seiner Tätigkeiten eine gefestigte und dauerhafte Position inne, oder es ist absehbar, dass es eine solche Position in naher Zukunft erlangen wird.

Gemäß Art. 3 Abs. 2 DMA wird davon ausgegangen, dass ein Unternehmen die genannten Anforderungen erfüllt, wenn es bestimmte quantitative Schwellenwerte erreicht, die sich u. a. auf den von dem betreffenden Unternehmen in der Union erzielten Umsatz, seinen weltweiten Marktwert, die Zahl der in der Union niedergelassenen oder ansässigen Endnutzer und gewerblichen Nutzer des betreffenden CPS sowie auf die Anzahl der Jahre, in denen der letztgenannte Schwellenwert erreicht wurde, beziehen.

Nach Art. 3 Abs. 5 Unterabs. 1 DMA kann das betreffende Unternehmen im Rahmen seiner Mitteilung nach Art. 3 Abs. 3 Unterabs. 1 DMA hinreichend substantiierte Argumente dafür vorbringen, dass es

⁵⁰¹ Verordnung (EU) 2022/1925 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. September 2022 über bestreitbare und faire Märkte im digitalen Sektor und zur Änderung der Richtlinien (EU) 2019/1937 und (EU) 2020/1828 (Gesetz über digitale Märkte) (ABl. 2022, L 265, S. 1).

⁵⁰² Beschluss C(2023) 6102 final der Kommission vom 5. September 2023 nach Artikel 3 DMA zur Benennung von ByteDance als Torwächter.

in Anbetracht der Umstände, unter denen der betreffende CPS bereitgestellt wird, die in Art. 3 Abs. 1 aufgeführten Anforderungen ausnahmsweise nicht erfüllt, obwohl es alle in Abs. 2 genannten Schwellenwerte erreicht. Bringt das Unternehmen solche hinreichend substantiierten Argumente vor, die die Vermutungen nach Art. 3 Abs. 2 DMA eindeutig entkräften, so kann die Kommission eine Marktuntersuchung nach Art. 17 Abs. 3 DMA einleiten.

Die Bytedance Ltd, die im Jahr 2012 in China entstanden ist und nach dem Recht der Kaimaninseln gegründet wurde, betreibt zusammen mit den von ihr direkt oder indirekt kontrollierten Gesellschaften u. a. die digitale Plattform TikTok. Diese digitale Plattform, die in der Union in ihrer aktuellen Version im August 2018 eingeführt wurde, ermöglicht es ihren Nutzern, Videos zu suchen, zu betrachten und zu streamen sowie mit anderen Nutzern zu interagieren, zu kommunizieren und Inhalte zu teilen.

Auf eine von der Bytedance Ltd gemäß Art. 3 Abs. 3 Unterabs. 1 DMA eingereichte Mitteilung hin stellte die Kommission erstens fest, dass TikTok ein Onlinedienst eines sozialen Netzwerks im Sinne des DMA und damit ein CPS sei. Zweitens stellte die Kommission fest, dass ByteDance in Bezug auf TikTok die in Art. 3 Abs. 2 DMA vorgesehenen Schwellenwerte erreicht habe, was die Vermutung rechtfertige, dass die nach Art. 3 Abs. 1 DMA für die Benennung eines Torwächters erforderlichen Anforderungen erfüllt seien. Drittens war die Kommission der Ansicht, dass die von der Bytedance Ltd zur Widerlegung der in Art. 3 Abs. 2 DMA vorgesehenen Vermutungen vorgetragenen Argumente nicht hinreichend substantiiert seien, um sie eindeutig zu entkräften. Die Kommission benannte ByteDance daher als Torwächter, ohne eine Marktuntersuchung einzuleiten, und stufte den Onlinedienst eines sozialen Netzwerks TikTok als wichtigen Zugangstor im Sinne des DMA ein⁵⁰³.

Die Bytedance Ltd erhob beim Gericht Klage auf Nichtigkeitsklärung dieses Beschlusses. Das Gericht hat auf Antrag der Bytedance Ltd beschlossen, über die Klage im beschleunigten Verfahren zu entscheiden.

Würdigung durch das Gericht

Die Klägerin stützt ihre Klage auf drei Klagegründe, mit denen sie erstens einen Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 und 5 DMA, zweitens eine Verletzung der Verteidigungsrechte und drittens einen Verstoß gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung rügt.

1. Zum Klagegrund eines Verstoßes gegen Art. 3 Abs. 1 und 5 DMA

Zunächst stellt das Gericht fest, dass die Klägerin die Einstufung von TikTok als Onlinedienst eines sozialen Netzwerks im Sinne des DMA nicht bestreitet. Die Klägerin bestreitet auch nicht, dass die in Art. 3 Abs. 2 Buchst. a bis c DMA vorgesehenen Schwellenwerte erreicht wurden und daher davon auszugehen war, dass ByteDance die jeweiligen Anforderungen von Art. 3 Abs. 1 DMA für die Zwecke ihrer Benennung als Torwächter erfüllte.

Dagegen ist die Klägerin der Ansicht, dass die Kommission Fehler begangen habe, als sie davon ausgegangen sei, dass die von der Klägerin gemäß Art. 3 Abs. 5 Unterabs. 1 DMA vorgetragenen Argumente nicht hinreichend substantiiert gewesen seien, um die in Art. 3 Abs. 2 DMA vorgesehenen Vermutungen in Bezug auf TikTok eindeutig zu entkräften.

a) Zum rechtlichen Standard, den die Kommission bei der Prüfung der zur Widerlegung der in Art. 3 Abs. 2 DMA vorgesehenen Vermutungen vorgebrachten Argumente angewandt hat

Das Gericht weist zunächst die Rügen zurück, wonach die Kommission bei ihrer Prüfung der Argumente und Beweise, die die Klägerin zur Widerlegung der in Art. 3 Abs. 2 DMA vorgesehenen Vermutungen vorgebracht habe, einen falschen rechtlichen Standard angewandt habe.

⁵⁰³ Beschluss vom 5. September 2023. Siehe Fn. 502.

In diesem Zusammenhang weist das Gericht zum einen darauf hin, dass Art. 3 Abs. 5 DMA es dem betroffenen Unternehmen zwar erlaubt, zur Widerlegung der in Art. 3 Abs. 2 DMA vorgesehenen Vermutungen Argumente und Beweise vorzubringen, bei denen es nicht darauf ankommt, ob sie in Zahlenwerten ausgedrückt sind, doch müssen sie sich unmittelbar auf eine oder mehrere dieser Vermutungen beziehen, die in Gestalt quantitativer Schwellenwerte aufgestellt wurden. Im vorliegenden Fall konnte die Kommission bestimmte Argumente der Klägerin zurückweisen, die u. a. allgemeine Behauptungen über die mit dem DMA verfolgten Ziele sowie den Zweck und die praktische Wirksamkeit von Art. 3 Abs. 5 DMA betrafen, da sie nicht darauf abzielten, konkret und spezifisch eine der drei in Art. 3 Abs. 2 DMA vorgesehenen Vermutungen zu widerlegen, und sich daher nicht unmittelbar auf diese bezogen.

Zum anderen stellt das Gericht fest, dass sich das Beweismaß, das erforderlich ist, um diese Vermutungen zu entkräften, unmittelbar aus Art. 3 Abs. 5 DMA ergibt, wonach das betroffene Unternehmen, das die Beweislast trägt, hinreichend substantiierte Argumente vorbringen muss, die diese Vermutungen eindeutig entkräften. Folglich müssen die von diesem Unternehmen vorgebrachten Argumente geeignet sein, mit einem hohen Grad an Plausibilität zu belegen, dass die in Art. 3 Abs. 2 DMA vorgesehenen Vermutungen entkräftet sind. Die Kommission hatte im vorliegenden Fall angegeben, das in Art. 3 Abs. 5 DMA vorgesehene Beweismaß angewandt zu haben, und nichts in ihrer Prüfung deutet darauf hin, dass das von ihr tatsächlich angewandte Beweismaß höher war als das in dieser Bestimmung festgelegte.

b) Zur Vermutung, dass ByteDance erheblichen Einfluss auf den Binnenmarkt hat

Im Hinblick auf diese Erläuterungen prüft das Gericht sodann die Rügen der Klägerin, wonach die Kommission gegen Art. 3 Abs. 1 Buchst. a und Abs. 5 DMA verstoßen habe, indem sie ihre Argumente zurückgewiesen habe, um darzutun, dass ByteDance keinen erheblichen Einfluss auf den Binnenmarkt habe. Die Klägerin machte im Wesentlichen geltend, dass der Einfluss von ByteDance auf den Binnenmarkt nicht erheblich sei, was u. a. dadurch belegt werde, dass der Umsatz von ByteDance in der Union gering sei und der globale Marktwert von ByteDance hauptsächlich auf ihre Tätigkeit in China zurückzuführen sei, so dass dieser Marktwert für ihren Einfluss auf den Binnenmarkt nicht repräsentativ sei.

In diesem Rahmen hatte die Kommission u. a. das Argument, dass die Einkünfte von ByteDance in der Union unter dem in Art. 3 Abs. 2 Buchst. a DMA vorgesehenen Schwellenwert für den Umsatz in der Union lägen, als irrelevant zurückgewiesen.

Hierzu weist das Gericht darauf hin, dass nach Art. 3 Abs. 2 Buchst. a DMA zu vermuten ist, dass ein Unternehmen im Sinne von Art. 3 Abs. 1 Buchst. a DMA erheblichen Einfluss auf den Binnenmarkt hat, wenn es den betreffenden CPS in mindestens drei Mitgliedstaaten bereitstellt und entweder sein Jahresumsatz in der Union in jedem der vergangenen drei Geschäftsjahre mindestens 7,5 Mrd. Euro betrug oder seine durchschnittliche Marktkapitalisierung oder sein entsprechender Marktwert im vergangenen Geschäftsjahr mindestens 75 Mrd. Euro betrug.

Außerdem war unstrittig, dass ByteDance den Schwellenwert für den in der Union erzielten Umsatz nicht erreichte. Dagegen stand fest, dass ByteDance die alternative Schwelle des weltweiten Marktwerts erreichte und daher davon auszugehen war, dass sie erheblichen Einfluss auf den Binnenmarkt hatte.

Zum Verhältnis zwischen den beiden genannten Schwellenwerten führt das Gericht aus, dass sie nahe beieinanderliegende, aber unterschiedliche Annahmen widerspiegeln. Während ein hoher Umsatz in der Union darauf hindeutet, dass das in Rede stehende Unternehmen bereits über die Fähigkeit verfügt, seine Nutzer im Binnenmarkt zu monetarisieren, deutet eine hohe Marktkapitalisierung oder ein hoher weltweiter Marktwert eher darauf hin, dass dieses Unternehmen über das Potenzial verfügt, seine Nutzer im Binnenmarkt in naher Zukunft zu monetarisieren. Darüber hinaus hat der

Unionsgesetzgeber den von dem betreffenden Unternehmen in der Union erzielten Umsatz speziell als Indikator für den Einfluss des Unternehmens auf den Binnenmarkt herangezogen.

Somit kann nicht ausgeschlossen werden, dass das betreffende Unternehmen anhand mehrerer hinreichend substantiierter Argumente, darunter seines geringen Umsatzes in der Union, nachweisen kann, dass es trotz seines sehr hohen weltweiten Marktwerts nur eine begrenzte Präsenz auf dem Binnenmarkt hat, so dass dieser Marktwert nicht auf ein Potenzial hindeutet, seine Nutzer in der Union in naher Zukunft zu monetarisieren, und dieses Unternehmen daher im Sinne von Art. 3 Abs. 1 Buchst. a DMA keinen erheblichen Einfluss auf den Binnenmarkt hat.

Nach alledem stellt das Gericht fest, dass die Kommission einen Fehler begangen hat, als sie das Vorbringen der Klägerin zum geringen Umsatz von ByteDance in der Union, um die Vermutung des erheblichen Einflusses von ByteDance auf den Binnenmarkt zu entkräften, als irrelevant zurückgewiesen hat.

Allerdings führt dieser Fehler nach der Rechtsprechung nur dann zur Nichtigerklärung des angefochtenen Beschlusses, wenn er unter den besonderen Umständen des vorliegenden Falles einen entscheidenden Einfluss darauf haben konnte, dass die Kommission das Vorbringen der Klägerin zur Widerlegung der in Art. 3 Abs. 2 Buchst. a DMA vorgesehenen Vermutung zurückgewiesen hat.

Dies ist jedoch nicht der Fall, da alle anderen Aspekte, die von der Kommission berücksichtigt wurden, um daraus den Schluss zu ziehen, dass ByteDance über ein erhebliches Potenzial verfügt habe, ihre Nutzer in der Union in naher Zukunft zu monetarisieren, weiterhin gültig sind. Zur Stützung dieser Schlussfolgerung wies die Kommission nämlich auch darauf hin, dass zwar der Umsatz von ByteDance in der Union unter dem in Art. 3 Abs. 2 Buchst. a DMA vorgesehenen Schwellenwert liege, aber gleichwohl kontinuierlich gestiegen sei, dass der Marktwert von ByteDance weit über dem Schwellenwert von 75 Mrd. Euro gelegen habe und dass die Zahl der Endnutzer und gewerblichen Nutzer von TikTok in der Union in den vergangenen drei Geschäftsjahren weiter gestiegen sei und die Schwellenwerte in Art. 3 Abs. 2 Buchst. b DMA bei Weitem überschritten habe.

c) Zur Vermutung, dass TikTok ein wichtiges Zugangstor ist

Das Gericht weist außerdem die Rügen der Klägerin zurück, wonach die Kommission gegen Art. 3 Abs. 1 Buchst. b und Abs. 5 DMA verstoßen habe, indem sie TikTok trotz der Gegenargumente der Klägerin in Anwendung der in Art. 3 Abs. 2 Buchst. b DMA vorgesehenen Vermutung als wichtiges Zugangstor eingestuft habe.

Nach Art. 3 Abs. 2 Buchst. b DMA wird davon ausgegangen, dass ein Unternehmen einen CPS bereitstellt, der als wichtiges Zugangstor dient, wenn es einen CPS bereitstellt, der im vergangenen Geschäftsjahr mindestens 45 Millionen in der Union niedergelassene oder aufhältige monatlich aktive Endnutzer und mindestens 10 000 in der Union niedergelassene jährlich aktive gewerbliche Nutzer hatte.

i) Zum behaupteten Fehlen eines Ökosystems und starker Netzwerkeffekte

Um die Einstufung von TikTok als wichtiges Zugangstor gemäß der in Art. 3 Abs. 2 Buchst. b DMA vorgesehenen Vermutung zu bestreiten, machte die Klägerin erstens geltend, dass ByteDance im Gegensatz zu anderen im digitalen Sektor tätigen Unternehmen nicht über ein Ökosystem verfüge und nicht von starken Netzwerkeffekten profitiere.

Zunächst erläutert das Gericht, dass ein Ökosystem digitaler Plattformen aus einem oder sogar mehreren CPS sowie aus anderen Diensten bestehen kann, die mit diesen verbunden sind, z. B. durch technologische Verbindungen oder durch die Interoperabilität, was die Marktzutrittsschranken für die Wettbewerber dieser Unternehmen verstärken und die Kosten eines Anbieterwechsels für die

Endnutzer erhöhen kann, wodurch es für bestehende oder neue Marktteilnehmer schwieriger wird, mit diesen Unternehmen in Wettbewerb zu treten oder ihnen ihre Position streitig zu machen.

Sodann stellt das Gericht fest, dass die Klägerin ihr Argument, dass ByteDance nicht über ein Ökosystem verfüge, zu dem TikTok gehöre, nicht substantiiert hat.

Schließlich würde nach Ansicht des Gerichts die Schlussfolgerung der Kommission in Bezug auf die Einstufung von TikTok als wichtiges Zugangstor jedenfalls selbst dann gültig bleiben, wenn davon auszugehen wäre, dass ByteDance nicht über ein Ökosystem verfügt, da sich aus dem angefochtenen Beschluss ergibt, dass es TikTok seit der Einführung in seiner aktuellen Version in der Union im Jahr 2018 in kurzer Zeit gelungen ist, eine sehr hohe Zahl von Endnutzern und gewerblichen Nutzern anzuziehen, die die insoweit in Art. 3 Abs. 2 Buchst. b DMA vorgesehenen Schwellenwerte bei Weitem überschreitet und die Hälfte der Größe von Facebook und derjenigen von Instagram erreicht.

Im Übrigen deutet entgegen dem Vorbringen der Klägerin nichts im DMA darauf hin, dass ein CPS nur bei Vorhandensein eines Ökosystems bedeutende Netzwerkeffekte erzeugen könnte. Die Klägerin hat auch kein eigenständiges Argument vorgebracht, das darauf hindeuten könnte, dass TikTok keine starken Netzwerkeffekte erziele.

ii) Zur Existenz von Multihoming und zum behaupteten Fehlen von Bindungseffekten

Zweitens bestätigt das Gericht die Schlussfolgerung der Kommission, dass die Endnutzer und die gewerblichen Nutzer in Bezug auf TikTok und andere Onlinedienste sozialer Netzwerke in gewissem Umfang Multihoming⁵⁰⁴ betreiben, nicht ausreiche, um die in Art. 3 Abs. 2 Buchst. b DMA vorgesehene Vermutung eindeutig zu entkräften.

Insoweit weist das Gericht darauf hin, dass das Vorhandensein oder Fehlen von Multihoming und Bindungseffekten zwar je nach Fall relevante Aspekte für die Beurteilung der Frage sein können, ob diese Vermutung eindeutig entkräftet ist, dabei aber die spezifischen und konkreten Merkmale dieses Multihoming und der Bindungseffekte, wie sie unter den Umständen zutage treten, unter denen der betreffende CPS bereitgestellt wird, berücksichtigt werden müssen.

Da die Verbreitung von Multihoming unter den Nutzern sozialer Onlinenetzwerke durch die von der Klägerin selbst vorgelegten Daten veranschaulicht wird, kommt das Gericht zu dem Ergebnis, dass in Anbetracht der Merkmale des betreffenden CPS das bloße Auftreten von Multihoming, selbst in erheblichem Umfang, für sich genommen nicht ausreicht, um die in Art. 3 Abs. 2 Buchst. b DMA vorgesehene Vermutung im vorliegenden Fall eindeutig zu entkräften.

Zudem betrafen die im Verwaltungsverfahren vorgebrachten Argumente und Beweise der Klägerin, der die Beweislast obliegt, nur das Vorhandensein von Multihoming im Allgemeinen und nicht die Intensität der Nutzung der verschiedenen Onlineplattformen sozialer Netzwerke, wobei TikTok ein höheres Aktivitätsniveau als andere soziale Netzwerke aufwies, weil die Endnutzer, insbesondere junge Menschen, mehr Zeit auf TikTok als auf anderen sozialen Netzwerken verbrachten.

Zum Vorbringen der Klägerin, dass rund 82 % bzw. 77 % der Endnutzer von TikTok auch Instagram bzw. Facebook nutzten, während nur 38 % der Endnutzer von Facebook und 48 % der Endnutzer von Instagram auch TikTok nutzten, stellt das Gericht fest, dass die Klägerin jedenfalls nicht nachgewiesen hat, dass die asymmetrische Natur des Multihoming, das von den Nutzern von TikTok einerseits und denen von Facebook und Instagram andererseits betrieben wird, nicht auf den wirtschaftlichen und historischen Kontext zurückzuführen ist, in dem die sozialen Onlinenetzwerke in der Union bereitgestellt werden, sondern auf das Fehlen von Netzwerk- und Bindungseffekten bei TikTok.

⁵⁰⁴ Im Zusammenhang mit digitalen Diensten im Allgemeinen und Onlineplattformen im Besonderen beschreibt der Begriff „Multihoming“ die Situation, in der die Nutzer mehrere konkurrierende digitale Dienste, im vorliegenden Fall Onlinedienste sozialer Netzwerke, parallel nutzen.

iii) Zur geringeren Größe von TikTok im Vergleich zu anderen Plattformen und zur großen Zahl von Wettbewerbern

Drittens ist das Gericht der Auffassung, dass die Kommission zu Recht zu dem Ergebnis gelangt ist, dass die von der Klägerin vorgebrachten Argumente, die die geringe Größe von TikTok im Vergleich zur Größe bestimmter anderer Onlinedienste sozialer Netzwerke sowie das Vorhandensein einer großen Zahl von Wettbewerbern nicht hinreichend substantiiert waren, um die in Art. 3 Abs. 2 Buchst. b DMA vorgesehene Vermutung eindeutig zu entkräften.

Zu den Aspekten, die die Kommission bei ihrer Prüfung der zur Widerlegung der in Art. 3 Abs. 2 Buchst. b DMA vorgesehenen Vermutung vorgebrachten Argumente berücksichtigen kann, gehört nach dem 23. Erwägungsgrund des DMA die „Bedeutung des Unternehmens, das [CPS] betreibt, unter Berücksichtigung des Gesamtumfangs der Tätigkeiten des jeweiligen [CPS]“. In diesem Erwägungsgrund des DMA wird jedoch nicht angegeben, anhand welcher Parameter die Bedeutung und die Größe des betreffenden CPS bemessen werden sollen.

In diesem Zusammenhang machte die Klägerin geltend, dass TikTok kein wichtiges Zugangstor im Sinne von Art. 3 Abs. 1 Buchst. b DMA darstelle, weil TikTok insbesondere in Bezug auf die Zahl der Endnutzer eine im Vergleich zu anderen etablierten Plattformen wie Facebook und Instagram geringere Größe aufweise.

Da die Klägerin jedoch zum Nachweis der angeblichen geringeren Größe von TikTok Argumente und Daten vorgebracht hat, die sie im Verwaltungsverfahren nicht vorgelegt hatte, erklärt das Gericht diese für unzulässig.

Es weist diese neuen Argumente auch als unbegründet zurück und bestätigt in diesem Rahmen u. a., dass die Größe von TikTok in Bezug auf die Zahl der Endnutzer nicht statisch betrachtet werden könne, sondern die rasche und erhebliche Steigerung der Zahl der Endnutzer in der Union berücksichtigen müsse, die innerhalb weniger Jahre etwa die Hälfte der Größe von Facebook und derjenigen von Instagram erreicht hat.

iv) Zu den Werbeeinnahmen und zur Intensität der Aktivität der auf TikTok registrierten gewerblichen Nutzer

Was hingegen das Vorbringen der Klägerin betrifft, dass die Werbeeinnahmen von ByteDance, ihr durchschnittlicher Erlös je Nutzer oder auch der Interaktionsgrad von Werbetreibenden und auf TikTok registrierten gewerblichen Nutzern gering seien und unter denen bestimmter anderer Plattformen lägen, stellt das Gericht viertens fest, dass die Kommission einen Fehler begangen hat, indem sie dieses Vorbringen als für die Widerlegung der in Art. 3 Abs. 2 Buchst. b DMA vorgesehenen Vermutung irrelevant zurückgewiesen hat.

Insoweit weist das Gericht zum einen darauf hin, dass die Kommission TikTok zwar als Onlinedienst eines sozialen Netzwerks und nicht als Onlinewerbbedienst im Sinne des DMA eingestuft hat, dass TikTok jedoch eine einheitliche Plattform darstellt, auf der Nutzer insbesondere durch das Teilen und Betrachten von Videos miteinander interagieren, während Werbetreibende für die Veröffentlichung von Anzeigen bezahlen, die in der Regel zwischen den von den Nutzern betrachteten Videos eingeblendet werden.

Zum anderen lässt sich nicht leugnen, dass die Werbeeinnahmen oder der durchschnittliche Erlös je Nutzer, die von TikTok erzielt werden, grundsätzlich als eines von mehreren Indizien für die Bedeutung in Betracht kommen, die diese Plattform für das Ziel ihrer gewerblichen Nutzer hat, die Endnutzer zu erreichen, weil Werbung eines der Mittel ist, die diese gewerblichen Nutzer üblicherweise einsetzen, um ihre Kunden zu erreichen.

Da die Kommission jedenfalls auch nachgewiesen hat, dass die Argumente und Beweise der Klägerin in Bezug auf die Onlinewerbung nicht hinreichend substantiiert waren, um die in Art. 3 Abs. 2 Buchst. b DMA vorgesehene Vermutung eindeutig zu entkräften, stellt das Gericht fest, dass der Fehler der Kommission keine Auswirkung auf die Rechtmäßigkeit des angefochtenen Beschlusses hat. Zu diesem Punkt weist das Gericht insbesondere darauf hin, dass die Kommission zu Recht festgestellt hatte, dass die von der Klägerin vorgebrachten Argumente und Beweise nicht hinreichend repräsentativ für die Gesamtheit der gewerblichen Nutzer von TikTok waren.

d) Zur Vermutung, dass ByteDance eine gefestigte und dauerhafte Position innehat

Schließlich weist das Gericht die Rügen der Klägerin zurück, wonach die Kommission gegen Art. 3 Abs. 1 Buchst. c und Abs. 5 DMA verstoßen habe, indem sie ihr Vorbringen zurückgewiesen habe, mit dem sie die Schlussfolgerung in Frage stelle, dass TikTok im Hinblick auf die in Art. 3 Abs. 2 Buchst. c DMA vorgesehene Vermutung eine gefestigte und dauerhafte Position hinsichtlich ihrer Tätigkeiten innehat. Die Klägerin machte im Wesentlichen geltend, dass sie ein neuer Marktteilnehmer sei und ihre Position erfolgreich von Wettbewerbern wie Meta und Alphabet angegriffen worden sei, die neue Dienste wie Reels und Shorts eingeführt hätten, die durch Nachahmung der Hauptmerkmale von TikTok ein schnelles Wachstum erzielt hätten.

Nach der Feststellung, dass zum einen der Begriff der „gefestigten und dauerhaften“ Position im Sinne von Art. 3 Abs. 1 Buchst. c DMA die geringe Bestreitbarkeit der Position des in Rede stehenden Unternehmens sowie die zeitliche Stabilität dieser Position erfassen soll und dass sich dieser Begriff zum anderen nicht zwangsläufig mit dem Begriff der beherrschenden Stellung im Sinne von Art. 102 AEUV überschneidet, stellt das Gericht fest, dass eine gefestigte und dauerhafte Position eines Unternehmens hinsichtlich seiner Tätigkeiten einen gewissen Grad an Bestreitbarkeit nicht ausschließt.

Zu dem Vorbringen der Klägerin, dass andere Torwächter in derselben Kategorie von CPS, nämlich Meta und Alphabet, die Position von ByteDance angegriffen hätten, stellt das Gericht außerdem fest, dass der DMA die Bestreitbarkeit der Position der Torwächter nicht nur durch andere Torwächter, sondern auch – wenn nicht gar vor allem – durch andere Betreiber, die keine Torwächter für einen bestimmten CPS sind, gewährleisten soll. Daraus folgt, dass die bloßen Bezugnahmen auf die Tätigkeiten von Meta und Alphabet nicht den Schluss zulassen, dass die Position von ByteDance nicht gefestigt und dauerhaft im Sinne des DMA ist.

Im Übrigen spricht nichts dagegen, dass ein Unternehmen wie ByteDance, das im Jahr 2018 ein neuer Marktteilnehmer im Binnenmarkt war, der den Torwächtern ihre Position streitig machen wollte, in wenigen Jahren selbst ein Torwächter werden kann.

2. Zum Klagegrund der Verletzung der Verteidigungsrechte

Die Klägerin stützt ihre Klage auch auf einen Verstoß der Kommission gegen Art. 41 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, weil diese sich im angefochtenen Beschluss auf tatsächliche und rechtliche Aspekte gestützt habe, zu denen sie im Verwaltungsverfahren keine Gelegenheit zur Stellungnahme gehabt habe.

Insoweit weist das Gericht darauf hin, dass Art. 41 der Charta der Grundrechte jeder Person die Möglichkeit garantiert, im Verwaltungsverfahren, bevor ihr gegenüber eine für ihre Interessen nachteilige Entscheidung erlassen wird, sachdienlich und wirksam ihren Standpunkt vorzutragen.

Nach diesen Erläuterungen stellt das Gericht fest, dass die Klägerin trotz des umfangreichen Austauschs, der vor dem Erlass des angefochtenen Beschlusses zwischen ihr und der Kommission stattfand, im Verwaltungsverfahren keine Gelegenheit hatte, zu bestimmten ihr von der Kommission zur Last gelegten Aspekten Stellung zu nehmen.

Nach ständiger Rechtsprechung führt eine Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör jedoch nicht automatisch zur Nichtigkeitsklärung des angefochtenen Rechtsakts. Der Kläger muss nämlich dartun, dass es nicht völlig ausgeschlossen ist, dass der Beschluss der Kommission ohne den betreffenden Verfahrensfehler anders ausgefallen wäre, weil er sich ohne diesen Verfahrensfehler besser hätte verteidigen können. Da dieser Nachweis im vorliegenden Fall nicht erbracht worden ist, weist das Gericht den Klagegrund einer Verletzung der Verteidigungsrechte der Klägerin zurück.

3. Zum Klagegrund eines Verstoßes gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung

Nach Ansicht der Klägerin hat die Kommission auch gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung verstoßen, indem sie im angefochtenen Beschluss einige ihrer Argumente zurückgewiesen habe, während sie diese Art von Argumenten in anderen Beschlüssen zugelassen habe.

Hierzu weist das Gericht darauf hin, dass die Kommission verpflichtet ist, die Umstände des Einzelfalls individuell zu prüfen, ohne dabei durch frühere Entscheidungen gebunden zu sein, die andere Wirtschaftsteilnehmer oder andere CPS betrafen, und dass der Grundsatz der Gleichbehandlung jedenfalls besagt, dass vergleichbare Sachverhalte nicht unterschiedlich und unterschiedliche Sachverhalte nicht gleichbehandelt werden dürfen, es sei denn, dass eine solche Behandlung objektiv gerechtfertigt ist.

Da die von der Klägerin in ihrer Klageschrift angeführten Erwägungsgründe von Beschlüssen der Kommission keine Onlinedienste sozialer Netzwerke, sondern andere Kategorien von CPS betreffen, und die Klägerin nicht erklärt, warum die Umstände, unter denen diese anderen Kategorien von CPS bereitgestellt werden, mit denen vergleichbar sein sollen, unter denen ein Onlinedienst eines sozialen Netzwerks wie TikTok bereitgestellt wird, weist das Gericht den Klagegrund eines Verstoßes gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung als unbegründet zurück.

Nach alledem weist das Gericht die Klage in vollem Umfang ab.

VII. Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt

Urteil vom 7. Februar 2024, Österreich/Kommission (T-501/22, [EU:T:2024:71](#))

„EGFL und ELER – Von der Finanzierung ausgeschlossene Ausgaben – Von Österreich getätigte Ausgaben – Verringerungskoeffizient – Art. 24 Abs. 6 der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 – Art. 30 Abs. 7 Buchst. b der Verordnung Nr. 1307/2013 – Art. 52 Abs. 4 Buchst. a der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 – Begründungspflicht“

Das Gericht, das mit einer Nichtigkeitsklage der Republik Österreich befasst ist, erklärt den Beschluss 2022/908⁵⁰⁵ der Europäischen Kommission teilweise für nichtig, soweit darin die von diesem Mitgliedstaat vor dem 27. November 2016 zulasten des Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) getätigten Ausgaben von der Finanzierung durch die Europäische Union ausgeschlossen werden. In diesem Zusammenhang äußert es sich erstmals zur Auslegung von Art. 24 Abs. 6 der Verordnung Nr. 1307/2013⁵⁰⁶ und zum Begriff der „spezifischen Nachteile“ im Sinne von Art. 30 Abs. 7 Buchst. b dieser Verordnung.

Im Rahmen der Basisprämienregelung beschloss die Republik Österreich, auf Parzellen, die nach österreichischem Recht als „Hutweiden“ und „Almen“ gelten, einen Verringerungskoeffizienten anzuwenden. Im Jahr 2016 leitete die Kommission eine Untersuchung gegen Österreich ein, um in Bezug auf die Jahre 2015 und 2016 zu prüfen, ob die Verwaltung und die Kontrolle der den Betriebsinhabern im Rahmen des EGFL gewährten flächenbezogenen Beihilferegulungen im Einklang mit dem Unionsrecht vorgenommen wurden. Da die Kommission am Ende dieser Untersuchung die Auffassung vertrat, dass die österreichischen Behörden Art. 24 Abs. 6 der Verordnung Nr. 1307/2013 in Bezug auf „Hutweiden“ unrichtig angewandt hätten, nahm sie gegenüber der Republik Österreich eine Finanzkorrektur⁵⁰⁷ vor. In weiterer Folge wies die Republik Österreich den betreffenden Betriebsinhabern als Abhilfemaßnahme für jeden beihilfefähigen Hektar „Hutweide“ zusätzliche Zahlungsansprüche aus der nationalen Reserve zu, die nach dieser Verordnung⁵⁰⁸ von den Mitgliedstaaten einzurichten ist, und zwar mit Wirkung ab dem Jahr 2017.

2018 leitete die Kommission eine weitere Untersuchung gegen die Republik Österreich ein. Aus ihrem zusammenfassenden Bericht ergibt sich zum einen, dass die österreichischen Behörden Art. 24 Abs. 6 der Verordnung Nr. 1307/2013 in Bezug auf „Almen“ unrichtig angewandt hätten, was insofern zu nicht gerechtfertigten Ungleichbehandlungen geführt habe, als der Verringerungskoeffizient innerhalb desselben Gebiets nicht auf alle Parzellen angewandt worden sei, die denselben klimatischen Bedingungen ausgesetzt seien. Zum anderen wird in diesem Bericht festgestellt, dass die Republik Österreich die nationale Reserve rechtswidrig zur Finanzierung der Abhilfemaßnahme in Bezug auf „Hutweiden“ verwendet habe. Mit dem angefochtenen Beschluss schloss die Kommission daher wegen der beiden der Republik Österreich angelasteten Mängel die von diesem Mitgliedstaat

⁵⁰⁵ Durchführungsbeschluss (EU) 2022/908 der Kommission vom 8. Juni 2022 über den Ausschluss bestimmter von den Mitgliedstaaten zulasten des Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) und des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) getätigter Ausgaben von der Finanzierung durch die Europäische Union (ABl. 2022, L 157, S. 15).

⁵⁰⁶ Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit Vorschriften über Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Stützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 637/2008 des Rates und der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 des Rates (ABl. 2013, L 347, S. 608).

⁵⁰⁷ Durchführungsbeschluss (EU) 2019/265 der Kommission vom 12. Februar 2019 über den Ausschluss bestimmter von den Mitgliedstaaten zulasten des Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) und des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) getätigter Ausgaben von der Finanzierung durch die Europäische Union (ABl. 2019, L 44, S. 14).

⁵⁰⁸ Art. 30 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1307/2013.

zulasten des EGFL gemeldeten Ausgaben in Höhe von 68 146 449,98 Euro von der Finanzierung durch die Union aus.

Würdigung durch das Gericht

Als Erstes weist das Gericht den Klagegrund zurück, mit dem ein Verstoß gegen Art. 52 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1306/2013⁵⁰⁹ durch Vornahme einer Finanzkorrektur geltend gemacht wird, die auf eine fehlerhafte Auslegung von Art. 24 Abs. 6 der Verordnung Nr. 1307/2013 gestützt worden sei.

In diesem Zusammenhang deutet der Umstand, dass der Verringerungskoeffizient auf „Almen“, aber nicht auf benachbarte Parzellen angewandt wurde, nicht zwangsläufig auf eine fehlerhafte Anwendung von Art. 24 Abs. 6 der Verordnung Nr. 1307/2013 hin. Diese Bestimmung enthält nämlich keine näheren Angaben zur Größe der Gebiete, für die zu beurteilen ist, ob sie das Kriterium der schwierigen klimatischen Bedingungen erfüllen. Der Ansatz der österreichischen Behörden, den Verringerungskoeffizienten nur auf als „Almen“ eingestufte Parzellen anzuwenden, ohne dass im vorliegenden Fall nachgewiesen ist, dass die zuständigen Behörden eine solche Einstufung konkret und systematisch auf der Grundlage dieser Parzellen inhärenter besonderer klimatischer Bedingungen vorgenommen haben, kann jedoch weder gewährleisten, dass dieser Koeffizient auf alle Parzellen angewandt wurde, die sich in Gebieten mit schwierigen klimatischen Bedingungen befinden, noch sicherstellen, dass er nur auf Parzellen angewandt wurde, die dieses Kriterium tatsächlich erfüllen.

Als Zweites stellt das Gericht fest, dass die Kommission zu Recht davon ausgegangen ist, dass die Zuweisung zusätzlicher Zahlungsansprüche an „Hutweiden“ bewirtschaftende Betriebsinhaber zum Ausgleich der unrichtigen Anwendung des Verringerungskoeffizienten nicht auf der Grundlage von Art. 30 Abs. 7 Buchst. b der Verordnung Nr. 1307/2013 aus der nationalen Reserve finanziert werden darf.

Dieses Ergebnis beruht auf der vom Gericht vorgenommenen Auslegung von Art. 30 Abs. 7 Buchst. b der Verordnung Nr. 1307/2013, den die Republik Österreich als Rechtsgrundlage für die Verwendung der nationalen Reserve anführt, wobei das Gericht bei der Auslegung dieser Bestimmung ihren Wortlaut, ihren Zusammenhang und die Ziele berücksichtigt, die mit der Regelung, zu der sie gehört, verfolgt werden.

Zum Wortlaut dieser Bestimmung stellt das Gericht fest, dass das Adjektiv „spezifisch“ für eine Auslegung spricht, wonach die in Rede stehenden Nachteile bestimmte Kategorien von Betriebsinhabern betreffen, die sich von den anderen durch Besonderheiten unterscheiden, die in ihrer Situation begründet liegen. Der Umstand, dass Betriebsinhaber unter den Folgen eines von einem Mitgliedstaat bei der Anwendung des Unionsrechts begangenen Fehlers leiden, genügt nicht für die Annahme, dass diese Betriebsinhaber zu einer bestimmten Kategorie gehören und dass der Nachteil, den sie aufgrund dieses Fehlers erleiden, aus diesem Grund als für sie spezifisch angesehen werden müsste. Diese Auslegung wird durch den Zusammenhang bestätigt, in den sich die in Rede stehende Vorschrift einfügt, insbesondere durch Art. 31 Abs. 2 der Verordnung Nr. 639/2014⁵¹⁰.

Hinsichtlich der mit der in Rede stehenden Regelung verfolgten Ziele soll die Einrichtung der Reserve es den Mitgliedstaaten ermöglichen, Betriebsinhaber zu unterstützen, die sich in besonderen

⁵⁰⁹ Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über die Finanzierung, die Verwaltung und das Kontrollsystem der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 352/78, (EG) Nr. 165/94, (EG) Nr. 2799/98, (EG) Nr. 814/2000, (EG) Nr. 1290/2005 und (EG) Nr. 485/2008 des Rates (ABl. 2013, L 347, S. 549).

⁵¹⁰ Delegierte Verordnung (EU) Nr. 639/2014 der Kommission vom 11. März 2014 zur Ergänzung der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates mit Vorschriften über Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Stützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Änderung des Anhangs X der genannten Verordnung (ABl. 2014, L 181, S. 1).

Situationen befinden – in erster Linie Junglandwirte und solche, die eine landwirtschaftliche Tätigkeit aufnehmen.

Im vorliegenden Fall war der Nachteil für „Hutweiden“ bewirtschaftende Betriebsinhaber nicht in ihrer Situation begründet und auch nicht auf eine ihnen eigene Eigenschaft zurückzuführen; er entstand vielmehr daraus, dass die österreichischen Behörden diese Betriebsinhaber durch eine fehlerhafte Anwendung von Art. 24 Abs. 6 der Verordnung Nr. 1307/2013 um Zahlungsansprüche brachten, die ihnen von Beginn an zugestanden hätten.

Das Vorbringen der Republik Österreich, dass sich die unrichtige Anwendung des Unionsrechts nur auf Inhaber von „Hutweiden“ ausgewirkt habe – was unter Berücksichtigung der Auswirkungen dieses Fehlers auf den Wert der Zahlungsansprüche aller österreichischen Betriebsinhaber im Übrigen bestritten werden kann –, kann folglich nicht zu der Annahme führen, dass sich die Inhaber von „Hutweiden“ in einer Situation befunden hätten, die einen spezifischen Nachteil darstellte, wodurch die Republik Österreich ihnen gemäß Art. 30 Abs. 7 Buchst. b der Verordnung Nr. 1307/2013 zusätzliche Zahlungsansprüche aus der nationalen Reserve hätte zuweisen dürfen.

Schließlich befasst sich das Gericht mit dem dritten Klagegrund, mit dem ein Verstoß gegen Art. 52 Abs. 4 Buchst. a der Verordnung Nr. 1306/2013 geltend gemacht wird.

Die Mitteilung nach Art. 34 Abs. 2 Satz 1 der Durchführungsverordnung Nr. 908/2014⁵¹¹ bildet den Bezugspunkt für die Berechnung der in Art. 52 Abs. 4 Buchst. a der Verordnung Nr. 1306/2013 vorgesehenen Frist von 24 Monaten, sofern der Gegenstand der von der Kommission durchgeführten Überprüfungen und die dabei festgestellten Mängel darin hinreichend genau angegeben werden. Die Beschränkung des Zeitraums, für den die Kommission bestimmte Ausgaben von der Finanzierung durch die Union ausschließen kann, soll die Mitgliedstaaten gegen die Rechtsunsicherheit schützen, die sich ergäbe, wenn die Kommission noch Ausgaben beanstanden könnte, die bereits mehrere Jahre vor dem Erlass eines Konformitätsbeschlusses getätigt wurden.

Da erstmals in der Mitteilung vom 27. November 2018 der von der Kommission festgestellte Mangel der unrichtigen Anwendung des Verringerungskoeffizienten auf „Almen“ hinreichend genau benannt wurde, begann im vorliegenden Fall die in Art. 52 Abs. 4 Buchst. a der Verordnung Nr. 1306/2013 genannte Frist von 24 Monaten mit dieser Mitteilung zu laufen. Folglich konnte die Kommission Ausgaben, die vor dem 27. November 2016 getätigt wurden, nicht von der Finanzierung durch die Union ausschließen.

Nach alledem gelangt das Gericht zu dem Ergebnis, dass der angefochtene Beschluss für nichtig zu erklären ist, soweit darin im Zusammenhang mit der ersten in Rede stehenden Finanzkorrektur vor dem 27. November 2016 getätigte Ausgaben von der Finanzierung durch die Union ausgeschlossen wurden.

⁵¹¹ Durchführungsverordnung (EU) Nr. 908/2014 der Kommission vom 6. August 2014 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates hinsichtlich der Zahlstellen und anderen Einrichtungen, der Mittelverwaltung, des Rechnungsabschlusses und der Bestimmungen für Kontrollen, Sicherheiten und Transparenz (ABl. 2014, L 255, S. 59).

VIII. Öffentliche Gesundheit

Urteil vom 21. Februar 2024, PAN Europe/Kommission (T-536/22, [EU:T:2024:98](#))

„Pflanzenschutzmittel – Wirkstoff Cypermethrin – Durchführungsverordnung (EU) 2021/2049 – Antrag auf interne Überprüfung – Art. 10 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 1367/2006 – Zurückweisung des Antrags – Ermittlung kritischer Problembereiche durch die EFSA – Risikobewertung und -management – Vorsorgeprinzip – Ermessen der Kommission“

Anlässlich einer Nichtigkeitsklage im Zusammenhang mit der Erneuerung der Genehmigung für den Wirkstoff Cypermethrin erläutert das Gericht die Regeln für die Zulässigkeit einer solchen Klage, wenn sie von einer Nichtregierungsorganisation auf der Grundlage der Verordnung Nr. 1367/2006⁵¹² erhoben wird, sowie den Umfang des Ermessens der Europäischen Kommission als Verantwortliche für das Risikomanagement im Hinblick auf das Vorsorgeprinzip.

Cypermethrin ist ein Insektizid, das in der Europäischen Union verwendet wird und dessen Verwendung in Pflanzenschutzmitteln im Jahr 2005 zugelassen wurde⁵¹³.

Im Rahmen des Verfahrens zur Erneuerung der Genehmigung von Cypermethrin benannte die Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA) in ihren wissenschaftlichen Schlussfolgerungen vom Juli 2018 vier kritische Problembereiche („critical areas of concern“) für diesen Wirkstoff. Anschließend veröffentlichte sie im September 2019 eine Erklärung zu Risikominderungsmaßnahmen für Cypermethrin.

Im Anschluss an diese Risikobewertung nahm die Kommission am 24. November 2021 die Durchführungsverordnung 2021/2049⁵¹⁴ an, mit der die Genehmigung für Cypermethrin mit einer Reihe spezifischer Bestimmungen erneuert wurde.

Am 20. Januar 2022 stellte die Klägerin, die Umweltorganisation Pesticide Action Network Europe (PAN Europe), bei der Kommission einen Antrag auf interne Überprüfung⁵¹⁵ der Durchführungsverordnung 2021/2049.

Mit Beschluss vom 23. Juni 2022 wies die Kommission den Antrag zurück.

Die Klägerin beantragt beim Gericht die Nichtigerklärung dieser Zurückweisung. Zur Stützung ihrer Klage macht sie einen Verstoß gegen das Vorsorgeprinzip und gegen die Verpflichtung der Union zur Gewährleistung eines hohen Schutzniveaus für die menschliche Gesundheit und für die Umwelt geltend. Sie macht u. a. geltend, die Kommission hätte die Genehmigung für Cypermethrin nicht erneuern dürfen, da die EFSA bestimmte kritische Problembereiche in Bezug auf Cypermethrin

⁵¹² Verordnung Nr. 1367/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. September 2006 über die Anwendung der Bestimmungen des Übereinkommens von Århus über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten auf Organe und Einrichtungen der Union (ABl. 2006, L 264, S. 13), insbesondere auf der Grundlage von Art. 12 dieser Verordnung.

⁵¹³ Mit der Richtlinie 2005/53/EG der Kommission vom 16. September 2005 zur Änderung der Richtlinie 91/414/EWG des Rates zwecks Aufnahme der Wirkstoffe Chlorthalonil, Chlortoluron, Cypermethrin, Daminozid und Thiophanatmethyl (ABl. 2005, L 241, S. 51) wurde Cypermethrin als Wirkstoff in Anhang I der Richtlinie 91/414/EWG des Rates vom 15. Juli 1991 über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln (ABl. 1991, L 230, S. 1) aufgenommen.

⁵¹⁴ Durchführungsverordnung (EU) 2021/2049 der Kommission vom 24. November 2021 zur Erneuerung der Genehmigung für den Wirkstoff Cypermethrin als Substitutionskandidat gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln und zur Änderung des Anhangs der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 540/2011 der Kommission (ABl. 2021, L 420, S. 6).

⁵¹⁵ Auf der Grundlage von Art. 10 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1367/2006.

ermittelt habe. In diesem Zusammenhang verfüge die Kommission über kein Ermessen mehr, und sie könne sich insoweit nicht auf ihre Rolle als Verantwortliche für das Risikomanagement berufen.

Mit seinem Urteil weist das Gericht die Klage in vollem Umfang ab.

Würdigung durch das Gericht

Das Gericht nimmt zunächst verfahrensrechtliche Klarstellungen zur Tragweite des Grundsatzes vor, wonach der Überprüfungsantrag und die Nichtigkeitsklage, die gegen die auf diesen Antrag hin ergangene Entscheidung erhoben wird, miteinander übereinstimmen müssen.

Insoweit weist es darauf hin, dass eine solche Nichtigkeitsklage nur zulässig ist, wenn sie sich gegen die Antwort auf diesen Antrag richtet und die zur Stützung der Nichtigkeitsklärung geltend gemachten Klagegründe speziell gegen diese Antwort gerichtet sind.

Eine solche Klage darf nicht auf neue Gründe oder Beweise gestützt werden, die im Überprüfungsantrag nicht enthalten sind, da sonst dem Erfordernis der Begründung eines solchen Antrags seine praktische Wirksamkeit genommen und der Gegenstand des durch diesen Antrag eingeleiteten Verfahrens verändert würde⁵¹⁶.

Gleichwohl muss zum einen ein Kläger nach der Verordnung Nr. 1367/2006 im Stadium der Klage vor dem Gericht Argumente vorbringen können, mit denen die Begründetheit der Antwort auf seinen Überprüfungsantrag aus rechtlichen Erwägungen beanstandet wird, sofern diese Argumente den Gegenstand des durch diesen Antrag eingeleiteten Verfahrens nicht verändern. Zum anderen kann ein Argument, das im Stadium des Überprüfungsantrags nicht vorgebracht wurde, nicht als neu angesehen werden, wenn es nur eine Erweiterung einer bereits im Rahmen dieses Antrags vorgetragenen Argumentation darstellt, d. h., wenn es mit den ursprünglich dargelegten Gründen oder Rügen einen so engen Zusammenhang aufweist, dass es als Bestandteil der üblichen sich in einem streitigen Verfahren entwickelnden Erörterung angesehen werden kann.

Sodann stellt das Gericht fest, dass der Kommission, damit sie die ihr durch die Verordnung Nr. 1107/2009 gesetzten Ziele wirksam verfolgen kann, ein weites Ermessen zuzuerkennen ist. Das gilt u. a. für die Entscheidungen im Bereich des Risikomanagements, die sie nach der Verordnung zu treffen hat⁵¹⁷.

Das Risikomanagement umfasst die Gesamtheit der Maßnahmen eines mit einem Risiko konfrontierten Organs, die dieses Risiko auf ein für die Gesellschaft hinnehmbar erscheinendes Niveau zurückführen sollen, wie es der Pflicht des Organs aufgrund des Vorsorgeprinzips zur Gewährleistung eines hohen Niveaus des Schutzes der öffentlichen Gesundheit, der Sicherheit und der Umwelt entspricht⁵¹⁸.

Dies impliziert vorab die Vornahme einer Risikobewertung, die zum einen darin besteht, diese Risiken auf der Grundlage der besten verfügbaren wissenschaftlichen Daten wissenschaftlich zu beurteilen, und zum anderen darin, festzustellen, ob sie das gesellschaftlich hinnehmbar erscheinende Risikoniveau überschreiten, was zu der politischen Entscheidung gehört, die in der Festlegung eines für diese Gesellschaft angemessenen Schutzniveaus besteht.

⁵¹⁶ Urteil vom 12. September 2019, *TestBioTech u. a./Kommission* (C-82/17 P, [EU:C:2019:719](#), Rn. 39).

⁵¹⁷ Urteil vom 17. Mai 2018, *Bayer CropScience u. a./Kommission* (T-429/13 und T-451/13, [EU:T:2018:280](#), Rn. 143).

⁵¹⁸ Urteile vom 12. April 2013, *Du Pont de Nemours (Frankreich) u. a./Kommission* (T-31/07, nicht veröffentlicht, [EU:T:2013:167](#), Rn. 148), vom 17. Mai 2018, *Bayer CropScience u. a./Kommission* (T-429/13 und T-451/13, [EU:T:2018:280](#), Rn. 125), und vom 17. März 2021, *FMC/Kommission* (T-719/17, [EU:T:2021:143](#), Rn. 78).

Somit muss die Kommission zwar im Rahmen des Verfahrens zur Erneuerung der Wirkstoffgenehmigungen u. a. die wissenschaftlichen Schlussfolgerungen der EFSA „berücksichtigen“⁵¹⁹, doch ist sie als Verantwortliche für das Risikomanagement nicht an die Feststellungen der EFSA gebunden. Diese Berücksichtigung kann nämlich nicht dahin ausgelegt werden, dass die Kommission verpflichtet wäre, den Schlussfolgerungen der EFSA in allen Punkten zu folgen.

Das weite Ermessen der Kommission als Verantwortliche für das Risikomanagement findet jedoch seine Grenzen darin, dass die Bestimmungen der Verordnung Nr. 1107/2009, insbesondere deren Art. 4⁵²⁰ in Verbindung mit Anhang II dieser Verordnung, sowie das Vorsorgeprinzip, das allen Bestimmungen dieser Verordnung zugrunde liegt, notwendigerweise zu beachten sind.

Daher kann die Kommission die Genehmigung eines Wirkstoffs nur erneuern, wenn hinreichend nachgewiesen wird, dass trotz der Ermittlung kritischer Problembereiche Maßnahmen zur Risikominderung den Schluss zulassen, dass die Kriterien von Art. 4 der Verordnung Nr. 1107/2009 erfüllt werden. Somit besteht die Rolle der Kommission gerade darin, die Risiken zu bestimmen, die für die Gesellschaft hinnehmbar sind, wobei eine höhere Toleranzschwelle für den Schutz der Umwelt gilt als im Hinblick auf die Gesundheit von Mensch und Tier und Managementmaßnahmen zur Verringerung bestimmter Risiken berücksichtigt werden.

Im vorliegenden Fall lässt der bloße Umstand, dass die EFSA in ihren Schlussfolgerungen zu Cypermethrin vier kritische Problembereiche ermittelt hat, nicht den Schluss zu, dass die Kommission als Verantwortliche für das Risikomanagement über keinen Ermessensspielraum mehr verfügte, sofern sie sicherstellt, dass die in Art. 4 der Verordnung Nr. 1107/2009 genannten Kriterien erfüllt sind. Mit anderen Worten ist es für die Kommission nicht ausgeschlossen, unter Beachtung des Vorsorgeprinzips zu prüfen, ob das Risiko durch die Verhängung bestimmter Maßnahmen hätte hinnehmbar werden können.

Urteil vom 15. Mai 2024, Fresenius Kabi Austria u. a./Kommission (T-416/22, [EU:T:2024:316](#))

„Humanarzneimittel – Aussetzung der nationalen Zulassungen für Humanarzneimittel mit dem Wirkstoff Hydroxyethylstärke(HES)-haltige Infusionslösungen – Nichtigkeitsklage – Unmittelbare Betroffenheit – Teilweise Unzulässigkeit – Begründungspflicht – Rechtsfehler – Offensichtlicher Beurteilungsfehler – Vorsorgeprinzip – Verhältnismäßigkeit – Art. 116 der Richtlinie 2001/83/EG“

Das Gericht, das in erweiterter Besetzung mit fünf Richtern entscheidet, weist die Klage der Fresenius Kabi Austria GmbH und weiterer juristischer Personen (im Folgenden: Klägerinnen) auf Nichtigkeitserklärung des Beschlusses der Europäischen Kommission ab, mit dem die betroffenen Mitgliedstaaten verpflichtet werden, die Genehmigungen für das Inverkehrbringen (im Folgenden: Zulassungen) von Hydroxyethylstärke(HES)-haltigen Arzneimitteln auszusetzen⁵²¹.

⁵¹⁹ Nach Art. 14 Abs. 1 Unterabs. 2 der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 844/2012 der Kommission vom 18. September 2012 zur Festlegung der notwendigen Bestimmungen für das Erneuerungsverfahren für Wirkstoffe gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln (ABl. 2012, L 252, S. 26).

⁵²⁰ Nach diesem Artikel kann ein Wirkstoff nur genehmigt werden, wenn die in seinen Abs. 2 und 3 vorgesehenen Genehmigungsvoraussetzungen unter realistischen Verwendungsbedingungen nachweislich erfüllt sind. Diese Genehmigungsvoraussetzungen gelten als erfüllt, wenn dies in Bezug auf einen oder mehrere repräsentative Verwendungszwecke mindestens eines Pflanzenschutzmittels, das diesen Wirkstoff enthält, nachgewiesen wurde.

⁵²¹ Durchführungsbeschluss C(2022) 3591 final der Kommission vom 24. Mai 2022 über die Zulassungen von Humanarzneimitteln mit dem Wirkstoff „Hydroxyethylstärke(HES)-haltige Infusionslösungen“ im Rahmen von Artikel 107p der Richtlinie 2001/83/EG des Europäischen Parlaments und des Rates nach Bewertung einer Unbedenklichkeitsstudie (im Folgenden: angefochtener Beschluss).

Die Klägerinnen gehören zum weltweit tätigen Konzern Fresenius. Dieser stellt u. a. Arzneimittel her, die HES als Wirkstoff in Infusionslösungen enthalten, und vertreibt diese. Sie werden in Form von Infusionslösungen hauptsächlich für die Behandlung einer durch akuten (plötzlichen) Blutverlust verursachten Hypovolämie (Blutvolumenmangel) eingesetzt, wenn eine Behandlung mit alternativen Infusionslösungen als unzureichend angesehen wird. Die Klägerinnen sind Inhaberinnen der Zulassungen für einen Teil dieser Arzneimittel.

Nach mehreren Bewertungen, die seit 2013 durchgeführt wurden, und aufeinanderfolgenden Versuchen zur Etablierung von Maßnahmen zur Risikominimierung (im Folgenden: Maßnahmen zur Risikominimierung), stellte die Kommission in dem angefochtenen Beschluss fest, dass das Nutzen-Risiko-Verhältnis dieser Arzneimittel insbesondere im Zusammenhang mit den Risiken aufgrund ihres Off-Label-Gebrauchs nicht als günstig angesehen werden könne. Sie ordnete daher die Aussetzung der Zulassung der betreffenden Arzneimittel an.

Die Klägerinnen haben beantragt, den angefochtenen Beschluss für nichtig zu erklären, weil die Kommission den Begriff „Nutzen-Risiko-Verhältnis“ im Sinne der Richtlinie 2001/83⁵²² falsch ausgelegt habe, da sie bei der Bewertung des Nutzen-Risiko-Verhältnisses der betreffenden Arzneimittel die Risiken berücksichtigt habe, die mit ihrem Off-Label-Gebrauch verbunden seien. Sie haben außerdem geltend gemacht, dass die eingeführten Maßnahmen zur Risikominimierung in den meisten Mitgliedstaaten eingehalten würden. Die Nichtbeachtung dieser Maßnahmen zur Risikominimierung dürfe nicht dazu führen, davon auszugehen, dass die betreffenden Maßnahmen nicht wirksam seien, um die fraglichen Risiken zu vermeiden.

Würdigung durch das Gericht

Zunächst stellt das Gericht fest, dass die in der Richtlinie 2001/83 enthaltenen Voraussetzungen für die Änderung, Aussetzung oder Rücknahme einer Zulassung, nämlich die Feststellung, dass das Arzneimittel schädlich ist, dass seine therapeutische Wirksamkeit fehlt, dass das Nutzen-Risiko-Verhältnis ungünstig ist oder dass das Arzneimittel nicht die angegebene quantitative und qualitative Zusammensetzung aufweist⁵²³, alternativ und nicht kumulativ sind. Sie müssen außerdem gemäß dem allgemeinen Grundsatz ausgelegt werden, wonach dem Schutz der öffentlichen Gesundheit gegenüber wirtschaftlichen Erwägungen zweifelsohne vorrangige Bedeutung beizumessen ist.

In diesem Rahmen äußert sich das Gericht zu der Voraussetzung betreffend das Nutzen-Risiko-Verhältnis des Arzneimittels und konkret zu dem Begriff „Nutzen-Risiko-Verhältnis“.

Es weist erstens darauf hin, dass mit Blick auf die wörtliche Auslegung die Bestimmungen der Richtlinie 2001/83, in denen die Definitionen dieses Begriffs sowie des Begriffs „[m]it der Verwendung des Arzneimittels verbundenes Risiko“⁵²⁴ enthalten sind, weder verlangen noch ausdrücklich ausschließen, dass die Risiken, die sich aus dem Off-Label-Gebrauch eines Arzneimittels ergeben, bei der Bewertung seines Nutzen-Risiko-Verhältnisses berücksichtigt werden. Vielmehr beziehen sich diese Bestimmungen auf „jedes Risiko“ im Zusammenhang mit der Qualität, Sicherheit oder Wirksamkeit des Arzneimittels für die Gesundheit der Patienten und die öffentliche Gesundheit und beschränken den Begriff „Sicherheit des Arzneimittels“ nicht auf bestimmte Verwendungen. Somit schließen diese Bestimmungen die Risiken, die sich aus einem Off-Label-Gebrauch eines Arzneimittels ergeben, nicht aus dem Begriff der Risiken im Zusammenhang mit der Sicherheit dieses Arzneimittels aus.

⁵²² Begriff in Art. 116 Abs. 1 der Richtlinie 2001/83/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. November 2001 zur Schaffung eines Gemeinschaftskodexes für Humanarzneimittel (ABl. 2001, L 311, S. 67) in der durch die Richtlinie 2010/84/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Dezember 2010 hinsichtlich der Pharmakovigilanz (ABl. 2010, L 348, S. 74) geänderten Fassung.

⁵²³ Voraussetzungen, die in Art. 116 Abs. 1 der Richtlinie 2001/83 vorgesehen sind.

⁵²⁴ Art. 1 Nr. 28a bzw. Art. 1 Nr. 28 erster Gedankenstrich der Richtlinie 2001/83.

Was zweitens die systematische Auslegung dieses Begriffs angeht, untersucht das Gericht die Bestimmungen der Richtlinie 2001/83, die bestimmte Informationspflichten festlegen, die jedem Inhaber einer Zulassung für ein Arzneimittel obliegen⁵²⁵. Es stellt fest, dass diese Bestimmungen dem Inhaber einer Zulassung ausdrücklich die Verpflichtung auferlegen, der zuständigen nationalen Behörde „Angaben über eine Anwendung des Arzneimittels, die über die Bestimmungen der [Zulassung] hinausgeht“, mitzuteilen, wobei diese Angaben „[neue] Informationen ..., die die Beurteilung des Nutzens und der Risiken des betreffenden Arzneimittels beeinflussen könnten“, sein können.

Des Weiteren führt das Gericht unter Bezugnahme auf die Bestimmungen der Richtlinie 2001/83, die das Ziel des Pharmakovigilanz-Systems und den Umfang der Informationen beschreiben, die dieses System zusammentragen soll⁵²⁶, aus, dass sich aus diesen Bestimmungen zum einen ergibt, dass der Begriff „Risiken ... für die Gesundheit der Patienten oder die öffentliche Gesundheit“ auch die Risiken umfasst, die sich aus einer „Anwendung, die über die Bestimmungen der [Zulassung] hinausgeht“, ergeben. Zum anderen können die Mitgliedstaaten alle im Rahmen des Pharmakovigilanz-Systems zusammengetragenen Informationen, einschließlich der Informationen über die Risiken im Zusammenhang mit dem Off-Label-Gebrauch eines Arzneimittels, berücksichtigen, um Möglichkeiten der Risikominimierung und -vermeidung zu prüfen und gegebenenfalls Regelungen hinsichtlich der in Rede stehenden Zulassung zu treffen. Diese Bestimmungen enthalten keinen Hinweis darauf, dass die Aussetzung oder die Rücknahme einer Zulassung grundsätzlich von den Maßnahmen ausgenommen wäre, die die Mitgliedstaaten ergreifen können, um den Risiken im Zusammenhang mit dem Off-Label-Gebrauch eines Arzneimittels zu begegnen.

Schließlich stellt das Gericht fest, dass der Gesetzgeber in den Bestimmungen der Richtlinie 2001/83, die die Entscheidung betreffen, eine Zulassung unter bestimmten Bedingungen zu erteilen⁵²⁷, ausdrücklich die Bedingungen vorgesehen hat, unter denen nicht alle Daten über die Wirksamkeit und Sicherheit eines Arzneimittels im Hinblick auf seinen „bestimmungsgemäßen“ Gebrauch vorgelegt werden müssen. Der Umstand, dass die Bestimmung dieser Richtlinie, die die Aussetzung einer Zulassung vorsieht, keine Bezugnahme auf den „bestimmungsgemäßen“ Gebrauch enthält, bestätigt die Auslegung, wonach der Begriff „mit der Verwendung des Arzneimittels verbundenes Risiko“ auch die mit seinem Off-Label-Gebrauch verbundenen Risiken umfasst.

Daher leitet das Gericht hieraus ab, dass die systematische Auslegung des Begriffs „Nutzen-Risiko-Verhältnis“ die Schlussfolgerung trägt, dass dieser Begriff die mit dem Off-Label-Gebrauch eines Arzneimittels verbundenen Risiken umfasst.

Drittens und letztens betont das Gericht hinsichtlich der teleologischen Auslegung dieses Begriffs, dass die Richtlinie 2001/83 – soweit sie die zuständigen Behörden verpflichtet, die Zulassung auszusetzen, zurückzunehmen oder zu ändern, wenn das Nutzen-Risiko-Verhältnis eines Arzneimittels als ungünstig angesehen wird – ihr wesentliches Ziel verfolgt, einen wirksamen Schutz der öffentlichen Gesundheit zu gewährleisten.

Um eine wirksame Verfolgung dieses Ziels zu gewährleisten, müssen die zuständigen Behörden daher die Informationen über alle Risiken berücksichtigen können, die ein Arzneimittel für die öffentliche Gesundheit darstellt, einschließlich derjenigen, die mit seinem Off-Label-Gebrauch verbunden sind. Der Off-Label-Gebrauch eines Arzneimittels kann nämlich ähnliche Risiken für die öffentliche Gesundheit mit sich bringen wie die, die mit der zulassungskonformen Verwendung dieses Arzneimittels verbunden sind. Die teleologische Auslegung des Begriffs „Nutzen-Risiko-Verhältnis“

⁵²⁵ Art. 23 Abs. 2 der Richtlinie 2001/83.

⁵²⁶ Art. 101 Abs. 1 der Richtlinie 2001/83.

⁵²⁷ Art. 22 Abs. 2 der Richtlinie 2001/83.

bestätigt also die Schlussfolgerung, dass dieser Begriff auch die Risiken umfasst, die mit einem Off-Label-Gebrauch eines Arzneimittels verbunden sind.

Folglich gelangt das Gericht zu dem Schluss, dass die Kommission, indem sie die Risiken, die mit dem Off-Label-Gebrauch der betreffenden Arzneimittel verbunden sind, bei der Bewertung ihres Nutzen-Risiko-Verhältnisses berücksichtigt hat, diesen Begriff nicht falsch ausgelegt hat.

Was die Einhaltung der Maßnahmen zur Risikominimierung angeht, entscheidet das Gericht, dass der Kommission mit der Schlussfolgerung, dass der Off-Label-Gebrauch der betreffenden Arzneimittel trotz der eingeführten Maßnahmen zur Risikominimierung fort dauere, kein offensichtlicher Beurteilungsfehler unterlaufen ist.

IX. Energie

Urteil vom 27. November 2024, Nord Stream 2/Parlament und Rat (T-526/19 RENV, [EU:T:2024:864](#))

„Energie – Erdgasbinnenmarkt – Richtlinie (EU) 2019/692 – Änderung der Richtlinie 2009/73/EG – Rechtssicherheit – Gleichbehandlung – Verhältnismäßigkeit – Befugnismissbrauch – Verfahrensmängel“

Das aufgrund der Zurückverweisung befasste Gericht weist die Klage der Nord Stream 2 AG gegen die Richtlinie (EU) 2019/692⁵²⁸ zur Änderung der Richtlinie 2009/73 über gemeinsame Vorschriften für den Erdgasbinnenmarkt in vollem Umfang ab. Damit weist es das zentrale Argument von Nord Stream 2 zurück, wonach die angefochtene Richtlinie unter Verstoß insbesondere gegen den Grundsatz der Rechtssicherheit, den Grundsatz der Gleichbehandlung und den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im Wesentlichen speziell gegen sie gerichtet gewesen sei.

Bei Nord Stream 2 handelt es sich um eine Gesellschaft schweizerischen Rechts, deren einzige Anteilseignerin die russische öffentliche Aktiengesellschaft Gazprom ist. Ihre Aufgabe besteht in der Planung, dem Bau und dem Betrieb der Offshore-Gasfernleitung Nord Stream 2, die der Durchleitung von Gas zwischen Ust-Luga (Russland) und Lubmin (Deutschland) dienen soll.

Am 17. April 2019 erließen das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union die angefochtene Richtlinie, die am 23. Mai 2019 in Kraft trat. Mit ihr soll sichergestellt werden, dass die nach der Richtlinie 2009/73 für Gasfernleitungen zwischen zwei oder mehr Mitgliedstaaten geltenden Vorschriften auch für Gasfernleitungen in der Europäischen Union aus Drittländern und in Drittländer, wie die Gasfernleitung Nord Stream 2, gelten.

In diesem Zusammenhang sieht Art. 49a Abs. 1 der Richtlinie 2009/73 in geänderter Fassung (im Folgenden: Art. 49a) gleichwohl vor, dass für Gasleitungen zwischen einem Mitgliedstaat und einem Drittland, die vor dem 23. Mai 2019 fertiggestellt wurden, eine Abweichung von den in dieser Richtlinie vorgesehenen Verpflichtungen gestattet werden kann (im Folgenden: streitige Abweichung). Außerdem sieht Art. 36 in seiner geänderten Fassung vor, dass neue Erdgasinfrastrukturen unter bestimmten Voraussetzungen ausgenommen werden können (im Folgenden: streitige Ausnahme). Die Gasfernleitung Nord Stream 2 kann jedoch weder die genannte Abweichung noch die genannte Ausnahme in Anspruch nehmen.

Mit Beschluss vom 20. Mai 2020⁵²⁹ wies das Gericht die Klage von Nord Stream 2 auf Nichtigerklärung der angefochtenen Richtlinie als unzulässig ab. Auf ihr Rechtsmittel hob der Gerichtshof den Beschluss des Gerichts auf⁵³⁰, erklärte die Klage für teilweise zulässig und verwies die Rechtssache zur Entscheidung über die Begründetheit an das Gericht zurück.

In Anbetracht der in der mündlichen Verhandlung präzisierten Anträge von Nord Stream 2 hat das Gericht festgestellt, dass die Klage zulässig ist, soweit sie auf die Nichtigerklärung von Art. 1 Nr. 9 der angefochtenen Richtlinie gerichtet ist, mit dem ein Art. 49a in die Richtlinie 2009/73 eingefügt worden ist.

⁵²⁸ Richtlinie (EU) 2019/692 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. April 2019 zur Änderung der Richtlinie 2009/73/EG über gemeinsame Vorschriften für den Erdgasbinnenmarkt (ABl. 2019, L 117, S. 1, im Folgenden: angefochtene Richtlinie).

⁵²⁹ Beschluss vom 20. Mai 2020, Nord Stream 2/Parlament und Rat (T-526/19, [EU:T:2020:210](#)).

⁵³⁰ Urteil vom 12. Juli 2022, Nord Stream 2/Parlament und Rat (C-348/20 P, [EU:C:2022:548](#)).

Würdigung durch das Gericht

Als Erstes stellt das Gericht fest, dass der Umstand, dass Nord Stream 2 zum Zeitpunkt des Erlasses der angefochtenen Richtlinie weder die streitige Ausnahme noch die streitige Abweichung in Anspruch nehmen konnte, kein Beleg dafür ist, dass der Unionsgesetzgeber den Grundsatz der Rechtssicherheit und – als dessen Ausfluss – den Grundsatz des Vertrauensschutzes missachtet hätte.

Insoweit weist das Gericht darauf hin, dass bei der Prüfung, ob diese Grundsätze beachtet wurden, zu berücksichtigen ist, welche Kenntnisse ein umsichtiger und besonnener Wirtschaftsteilnehmer vernünftigerweise im Hinblick auf die Entwicklung des rechtlichen Bezugsrahmens haben konnte und welche Konsequenzen er daraus für sein Verhalten ziehen musste. Dabei sind auch die Begleitumstände dieser Entwicklung und insbesondere das Verhalten der zuständigen Organe zu prüfen.

Zur Unmöglichkeit, die streitige Ausnahme in Anspruch zu nehmen, stellt das Gericht fest, dass Nord Stream 2 beschlossen hat, in einem Kontext zu investieren, der schon lange durch den festen und wiederholt geäußerten Willen insbesondere mehrerer Mitgliedstaaten, des Parlaments und der Kommission gekennzeichnet war, generell die Gasfernleitungen zwischen einem Mitgliedstaat und einem Drittland und speziell die Gasfernleitung Nord Stream 2 den Verpflichtungen aus der Richtlinie 2009/73 zu unterwerfen.

Darüber hinaus hat Nord Stream 2 ihre Investitionstätigkeit ohne Unterbrechung fortgesetzt, nachdem dieser Wille durch Vorschläge der Kommission konkretisiert wurde und obwohl sie somit eine solche Anwendung der Richtlinie 2009/73 vernünftigerweise vorhersehen konnte. Außerdem hat sie nicht nachgewiesen, dass es ihr unmöglich gewesen wäre, sich anzupassen, um bei Inkrafttreten der angefochtenen Richtlinie die streitige Ausnahme in Anspruch nehmen zu können.

Folglich verpflichtete der Umstand, dass Nord Stream 2 diese Ausnahme nicht in Anspruch nehmen konnte, den Unionsgesetzgeber nicht, den Geltungsbereich von Art. 49a an die besondere Situation der Klägerin anzupassen, damit sie in den Genuss der streitigen Abweichung kommt.

Zu dem Umstand, dass Nord Stream 2 die streitige Abweichung nicht in Anspruch nehmen konnte, da der Bau ihrer Gasfernleitung erst nach dem 23. Mai 2019 fertiggestellt wurde, stellt das Gericht zunächst fest, dass das Kriterium der Fertigstellung der Gasfernleitung vor Inkrafttreten der angefochtenen Richtlinie bereits im Richtlinienentwurf enthalten war und dass Nord Stream 2 vorhersehen konnte, dass ihre Gasfernleitung zu diesem Zeitpunkt nicht fertiggestellt sein würde.

Dieses Kriterium entspricht den Grundsätzen der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes, da es klar, bestimmt und objektiv ist und in ihm der Grundsatz zum Ausdruck kommt, dass eine neue Rechtsnorm ab dem Inkrafttreten des Rechtsakts anwendbar ist, mit dem sie eingeführt wird. Dieses objektive Kriterium belegt außerdem, dass der Gesetzgeber die besondere Situation der fertiggestellten Gasfernleitungen berücksichtigt hat.

Im Übrigen stand Nord Stream 2 zusätzliche Zeit zur Verfügung, um die geplanten Modalitäten für den Betrieb ihrer Gasfernleitung zu ändern, denn die angefochtene Richtlinie musste spätestens zehn Monate nach ihrem Erlass umgesetzt werden. Zudem hindert sie die Unmöglichkeit, die streitige Abweichung in Anspruch zu nehmen, nicht daran, ihre Gasfernleitung unter wirtschaftlichen Bedingungen zu betreiben.

Als Zweites weist das Gericht den Klagegrund von Nord Stream 2 zurück, mit dem ein Verstoß gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz geltend gemacht wird, da Art. 49a zu einer ungerechtfertigten Ungleichbehandlung vergleichbarer Sachverhalte führe.

Hierzu stellt es fest, dass sich die am 23. Mai 2019 fertiggestellten Gasfernleitungen einerseits und die zu diesem Zeitpunkt noch nicht fertiggestellten Gasfernleitungen, insbesondere die im Bau

befindlichen wie die Gasfernleitung Nord Stream 2 andererseits, nicht in einer vergleichbaren Situation befänden. Einer zu diesem Zeitpunkt in Betrieb befindlichen Gasfernleitung ging nämlich zwangsläufig eine Investition voraus, die sich nicht mehr rückgängig machen lässt, und die Gasfernleitung wird den Betrieb im Rahmen einer rechtlichen Regelung aufgenommen haben, die hierfür die Anwendung der Verpflichtungen aus der Richtlinie 2009/73 nicht vorsah.

Wer dagegen in eine bei Inkrafttreten der angefochtenen Richtlinie nicht fertiggestellte Gasfernleitung investiert hat, dürfte geringere Ausgaben getätigt haben oder über mehr Möglichkeiten verfügen, seine Investition anzupassen. Selbst wenn für die fragliche Gasfernleitung erhebliche Investitionen getätigt und Bauarbeiten durchgeführt worden sein sollten, können diese außerdem doch in Kenntnis der Sachlage und in einem Kontext beschlossen worden sein, in dem absehbar war, dass die geltende Regelung geändert würde, wie im Fall von Nord Stream 2. Wer in eine solche Gasfernleitung investiert hat, verfügt schließlich über die Zeit, um sich an die in der angefochtenen Richtlinie vorgesehenen Rechtsänderungen anzupassen, da er viele Monate vorher davon Kenntnis hatte und den Mitgliedstaaten eine Umsetzungsfrist zustand.

Die Situation der beiden genannten Kategorien von Gasfernleitungen unterscheidet sich mit Blick auf nicht nur den Gegenstand von Art. 49a, sondern auch auf die Ziele der angefochtenen Richtlinie sowie die Grundsätze und Ziele der Energiepolitik der Union.

Denn die Auswirkungen einer bereits fertiggestellten Gasfernleitung auf das Funktionieren des Binnenmarkts können nachträglich aufgrund der beim Betrieb der jeweiligen Gasfernleitung gewonnenen Erfahrungen bewertet werden. Die Anwendung der Verpflichtungen aus der Richtlinie 2009/73 auf solche Gasfernleitungen birgt außerdem die Gefahr einer Störung der Versorgungskapazitäten und -ströme, was eine rasche Prüfung ihrer Situation im Hinblick auf die in Art. 49a festgelegten Bedingungen rechtfertigt.

Bei einer zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der angefochtenen Richtlinie noch nicht fertiggestellten Gasfernleitung kommt hingegen nur eine auf die Zukunft gerichtete Bewertung ihrer Auswirkungen auf den Binnenmarkt und auf die Versorgungssicherheit in Betracht, die eingehendere und komplexere Beurteilungen erfordert. Da eine solche Gasfernleitung nicht betrieben werden kann, birgt die Anwendung der angefochtenen Richtlinie auf sie zudem keine Gefahr einer Störung der Versorgungsströme.

Nach alledem führt Art. 49a dazu, dass unterschiedliche Situationen unterschiedlich behandelt werden.

Das Gericht ergänzt, dass selbst wenn Art. 49a zu einer unterschiedlichen Behandlung vergleichbarer Situationen führen würde, diese gerechtfertigt wäre. In diesem Sinne ist erstens das in diesem Artikel vorgesehene Kriterium der Fertigstellung vor dem Inkrafttreten der angefochtenen Richtlinie objektiv und angemessen. Zweitens ist eine etwaige Ungleichbehandlung, die sich aus diesem Kriterium ergibt, geeignet, das mit diesem Artikel verfolgte Ziel zu erreichen, dem Umstand Rechnung zu tragen, dass es vor dem Tag des Inkrafttretens der angefochtenen Richtlinie keine Vorschriften für Gasfernleitungen zwischen einem Mitgliedstaat und einem Drittland gab. Es ermöglicht es tatsächlich sowohl den Eigentümern von Gasfernleitungen als auch den Mitgliedstaaten, leicht zu beurteilen, ob eine Gasfernleitung in den Geltungsbereich von Art. 49a fällt oder nicht. Drittens überschreitet die sich aus dem oben genannten Kriterium möglicherweise ergebende Ungleichbehandlung nicht das zur Erreichung des mit diesem Artikel verfolgten Ziels erforderliche Maß, da insbesondere die Bedeutung dieses Ziels die Belastungen für Kapitalgeber wie Nord Stream 2 rechtfertigt, die sich aus der Anwendung der Verpflichtungen aus der Richtlinie 2009/73 auf eine vor dem 23. Mai 2019 nicht fertiggestellte Gasfernleitung ergeben.

Als Drittes ist das Gericht der Auffassung, dass Nord Stream 2 nicht nachgewiesen hat, dass die Ausdehnung des Geltungsbereichs der Verpflichtungen aus der Richtlinie 2009/73 auf Gasfernleitungen zwischen einem Mitgliedstaat und einem Drittland gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstößt.

Das Gericht stellt zunächst fest, dass die angefochtene Richtlinie geeignet ist, die mit ihr im Wesentlichen beabsichtigte Rechtssicherheit und Kohärenz des Rechtsrahmens dadurch zu verwirklichen, dass sie den Geltungsbereich der Richtlinie 2009/73 und somit die darin vorgesehenen Verpflichtungen erweitert. Der Umstand, dass Nord Stream 2 die einzige Gasfernleitung ist, für die weder die streitige Ausnahme noch die streitige Abweichung in Anspruch genommen werden kann, ist für diese Feststellung irrelevant.

Sodann hebt das Gericht hervor, dass die Anwendung der Verpflichtungen aus der Richtlinie 2009/73 generell auf Gasfernleitungen zwischen einem Mitgliedstaat und einem Drittland und speziell auf die Gasfernleitung Nord Stream 2 ebenfalls geeignet ist, durch Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen und negativen Auswirkungen auf die Versorgungssicherheit das Ziel der Vollendung des Erdgasbinnenmarkts zu verwirklichen. Die Richtlinie 2009/73 sieht nämlich u. a. eine Pflicht zur Entflechtung („unbundling“) von Fernleitungsnetz und Fernleitungsnetzbetreiber, eine Pflicht, Dritten Zugang zum Netz zu gewähren, sowie weitere Pflichten vor, die u. a. die tarifliche und nicht tarifliche Transparenz betreffen. In Anbetracht ihres Gegenstands beeinträchtigt der Umstand, dass diese Verpflichtungen nur für einen Abschnitt der Gasfernleitungen zwischen einem Mitgliedstaat und einem Drittland gelten, nicht ihre Eignung, das genannte Ziel zu verwirklichen.

Auch der Umstand, dass die angefochtene Richtlinie nur einen Teil der Einfuhrkapazität aus Drittländern betrifft, nämlich die Kapazität der Gasfernleitung Nord Stream 2, kann nichts an dieser Eignung ändern. Das Gasfernleitungsprojekt Nord Stream 2 ist nämlich in einem besonderen Kontext entstanden, in dem viele Mitgliedstaaten wegen Streitigkeiten mit der Russischen Föderation unter Engpässen bei der Gasversorgung litten. Außerdem gilt die angefochtene Richtlinie für alle bestehenden und künftigen Onshore- und Offshore-Gasfernleitungen. Schließlich wurde sie in einem Kontext erlassen, in dem viele fertiggestellte Gasfernleitungen zwischen einem Mitgliedstaat und einem Drittland schon den Verpflichtungen aus der Richtlinie 2009/73 unterlagen, so dass sie die den Verpflichtungen aus dieser Richtlinie unterliegende Einfuhrkapazität aus Drittländern erhöht, selbst wenn die Gasfernleitung Nord Stream 2 die einzige ist, für die weder eine Ausnahme noch eine Abweichung in Betracht kommt.

Schließlich stellt das Gericht fest, dass die angefochtene Richtlinie nicht über das hinausgeht, was zur Erreichung ihrer Ziele erforderlich ist.

Nord Stream 2 hat insbesondere weder nachgewiesen, dass ihr durch die angefochtene Richtlinie Verpflichtungen auferlegt würden, die im Hinblick auf das Ziel der Vollendung des Binnenmarkts nicht erforderlich wären, noch, dass die Nachteile, die sich für sie oder für die Union und deren Mitgliedstaaten aus der Anwendung der Verpflichtungen aus der Richtlinie 2009/73 ergeben, offensichtlich außer Verhältnis zur Bedeutung der verfolgten Ziele und der von der Union aus diesen Verpflichtungen gezogenen Vorteile stünden. In diesem Sinne ist der Umstand, dass Nord Stream 2 ihre Gasfernleitung nicht wie ursprünglich geplant betreiben kann, kein Beleg dafür, dass ihr die angefochtene Richtlinie unverhältnismäßig hohe Belastungen auferlegt. Im Übrigen hat sie die finanziellen Konsequenzen einer Anwendung der Verpflichtungen aus der Richtlinie 2009/73 auf ihre Gasfernleitung, die sie weiterhin unter wirtschaftlichen Bedingungen betreiben kann, nicht aufgezeigt.

Als Viertes weist das Gericht den von Nord Stream 2 geltend gemachten Klagegrund eines Befugnismissbrauchs zurück. Es weist zunächst darauf hin, dass die Rechtsgrundlage der angefochtenen Richtlinie unbestritten Art. 194 AEUV ist. Der bloße Umstand, dass sich diese Richtlinie

negativ auf die Gasfernleitung Nord Stream 2 auswirkt, genügt nicht für den Nachweis, dass der Gesetzgeber ein anderes als die in Art. 194 Abs. 1 AEUV genannten Ziele hätte verfolgen wollen.

Außerdem hat Nord Stream 2 nicht nachgewiesen, dass die angefochtene Richtlinie erlassen worden wäre, um andere als die darin genannten Ziele zu verfolgen. Mit der Richtlinie soll sehr wohl auf umfassendere Probleme reagiert werden als auf die mit dem Gasfernleitungsprojekt von Nord Stream 2 verbundenen Probleme, nämlich insbesondere das Vorliegen von Hindernissen für die Vollendung des Erdgasbinnenmarkts.

Im Übrigen kann Nord Stream 2 auch nicht mit Erfolg behaupten, durch die angefochtene Richtlinie sollten die rechtlichen Schwierigkeiten umgangen werden, die sich daraus ergäben, dass die Kommission den Rat um ein Verhandlungsmandat für ein internationales Abkommen mit der Russischen Föderation über die Gasfernleitung Nord Stream 2 ersucht habe. Die angefochtene Richtlinie und die Aushandlung eines solchen internationalen Abkommens sind nämlich einander ergänzende und nicht substituierbare Instrumente.

Da auch der letzte Klagegrund von Nord Stream 2, mit dem eine Verletzung wesentlicher Formvorschriften gerügt wird, nicht durchgreift, weist das Gericht die Klage in vollem Umfang ab.

X. Gemeinsame Handelspolitik

Urteil vom 21. Februar 2024, Sinopec Chongqing SVW Chemical u. a./Kommission (T-762/20, [EU:T:2024:113](#))

„Dumping – Einfuhren bestimmter Polyvinylalkohole mit Ursprung in China – Endgültiger Antidumpingzoll – Durchführungsverordnung (EU) 2020/1336 – Berechnung des Normalwerts – Nennenswerte Verzerrungen im Ausfuhrland – Art. 2 Abs. 6a der Verordnung (EU) 2016/1036 – WTO-Recht – Grundsatz der unionsrechtskonformen Auslegung – Berichtigungen – Nicht erstattungsfähige Mehrwertsteuer – Ähnliche Funktionen wie die eines auf Provisionsgrundlage tätigen Vertreters – Gerechter Vergleich zwischen dem Ausfuhrpreis und dem Normalwert – Beweislast – Art. 2 Abs. 10 Buchst. b und i der Verordnung 2016/1036 – Mangelnde Bereitschaft zur Mitarbeit – Verfügbare Fakten – Art. 18 der Verordnung 2016/1036 – Doppelte Anwendung – Benachteiligende Anwendung – Unterschiedliche Produktionsverfahren – Preisunterbietung – Marktsegmente – Methode der Warenkennnummern – Art. 3 Abs. 2 und 3 der Verordnung 2016/1036 – Verteidigungsrechte – Vertrauliche Behandlung – Art. 19 und 20 der Verordnung 2016/1036“

Auf Klage von Unternehmen der chinesischen Sinopec-Gruppe erklärt das Gericht die Durchführungsverordnung 2020/1336 der Europäischen Kommission zur Einführung endgültiger Antidumpingzölle auf die Einfuhren bestimmter Polyvinylalkohole (im Folgenden: PVAL) mit Ursprung in der Volksrepublik China⁵³¹ für nichtig. Bei dieser Gelegenheit präzisiert das Gericht im Rahmen des gerechten Vergleichs zwischen dem Ausfuhrpreis und dem Normalwert den Umfang der Beweislast, die der Kommission für die Anwendung einer Berichtigung des Ausfuhrpreises nach unten obliegt, weil eine mit dem Hersteller verbundene Vertriebsgesellschaft ähnliche Funktionen wie ein auf Provisionsgrundlage tätiger Vertreter ausübt. Es äußert sich auch zu der Frage, ob die Kommission in dem Fall, dass sie ihre Feststellungen auf der Grundlage der verfügbaren Fakten nach der Feststellung der mangelnden Bereitschaft eines Unternehmens zur Mitarbeit stützt, eine Vermutung anwenden darf, wonach der Normalwert der von diesem Unternehmen verkauften Waren dem höchsten Normalwert unter den anderen ausführenden Herstellern entspricht.

Im vorliegenden Fall leitete die Kommission auf eine Beschwerde der Kuraray Europe GmbH, des größten Herstellers von PVAL in der Europäischen Union, eine Antidumpinguntersuchung ein, zu deren Abschluss sie die angefochtene Verordnung erließ.

Die Unternehmen der Sinopec-Gruppe, nämlich die Sinopec Chongqing SVW Chemical Co. Ltd (im Folgenden: Sinopec Chongqing) und die Sinopec Great Wall Energy & Chemical (Ningxia) Co. Ltd (im Folgenden: Sinopec Ningxia), chinesische Unternehmen, die PVAL herstellen, sowie die Central-China Company, Sinopec Chemical Commercial Holding Co. Ltd (im Folgenden: Sinopec Central-China), ein mit den genannten Unternehmen verbundenes chinesisches Unternehmen, das u. a. von diesen hergestellte Waren in die Europäische Union ausfuhrte und sich durch die von der Kommission eingeführten Antidumpingzölle in ihren Rechten verletzt sah, erhoben beim Gericht Klage auf Nichtigerklärung der Durchführungsverordnung 2020/1336, soweit diese sie betrifft⁵³².

⁵³¹ Durchführungsverordnung (EU) 2020/1336 der Kommission vom 25. September 2020 zur Einführung endgültiger Antidumpingzölle auf die Einfuhren bestimmter Polyvinylalkohole mit Ursprung in der Volksrepublik China (ABl. 2020, L 315, S. 1, im Folgenden: angefochtene Verordnung).

⁵³² Es ist auf zwei weitere Urteile hinzuweisen, die am selben Tag zu zwei Nichtigkeitsklagen gegen die angefochtene Verordnung ergangen sind: Urteil Inner Mongolia Shuangxin Environment-Friendly Material/Kommission (T-763/20, [EU:T:2024:114](#)) und Urteil Anhui Wanwei Updated High-Tech Material Industry und Inner Mongolia Mengwei Technology/Kommission (T-764/20, [EU:T:2024:115](#)).

Würdigung durch das Gericht

Zur Stützung ihrer Klage machen die Klägerinnen zunächst geltend, dass die Anwendung von Art. 2 Abs. 6a der Verordnung 2016/1036⁵³³ durch die Kommission zur Ermittlung des Normalwerts der von ihnen hergestellten Waren gegen die Verpflichtungen aus dem Recht der Welthandelsorganisation (WTO) verstoße. Diese Bestimmung führe eine Sonderregelung ein, die die Regeln für die Ermittlung des Normalwerts bei Ausfuhren aus Ländern festlege, für die nachgewiesen sei, dass ihr Inlandsmarkt nennenswerte Verzerrungen im Sinne dieser Vorschrift aufweise.

Hierzu führt das Gericht aus, dass die Kommission nicht verpflichtet war, diese Vorschrift im Einklang mit den WTO-Regeln auszulegen. Auch wenn nämlich die Bestimmungen des Unionsrechts nach Möglichkeit im Licht des Völkerrechts auszulegen sind, insbesondere wenn mit ihnen ein von der Union geschlossener völkerrechtlicher Vertrag durchgeführt werden soll, kann Art. 2 Abs. 6a der Grundverordnung gleichwohl nicht als eine Bestimmung zur Umsetzung spezieller Verpflichtungen der im Rahmen der WTO geschlossenen Übereinkünfte angesehen werden, da das WTO-Recht in den von dieser Vorschrift erfassten Fällen keine speziellen Regeln für die Berechnung des Normalwerts enthält.

Sodann stellt das Gericht zum Vergleich zwischen dem Ausfuhrpreis und dem Normalwert der betreffenden Waren fest, dass die Kommission zu Unrecht eine Berichtigung der Ausfuhrpreise nach unten gemäß Art. 2 Abs. 10 Buchst. i der Grundverordnung vorgenommen hat. Sie hat nämlich einen Beurteilungsfehler begangen, indem sie die Auffassung vertreten hat, dass die Klägerinnen trotz gemeinsamer Kontrolle keine gemeinsame wirtschaftliche Einheit darstellten, da Sinopec Central-China, eine mit den beiden anderen Klägerinnen verbundene Vertriebsgesellschaft, nicht als interne Vertriebsabteilung gehandelt habe, sondern vielmehr ähnliche Funktionen wie ein auf Provisionsgrundlage tätiger Vertreter ausgeübt habe.

In diesem Zusammenhang obliegt es nach ständiger Rechtsprechung den Unionsorganen, wenn sie der Auffassung sind, dass der Ausfuhrpreis nach unten zu berichtigen sei, weil eine mit dem Hersteller verbundene Vertriebsgesellschaft ähnliche Funktionen wie ein auf Provisionsgrundlage tätiger Vertreter ausübe, zumindest übereinstimmende Anhaltspunkte für das Vorliegen dieser Voraussetzung zu liefern.

Somit oblag es der Kommission, genügend übereinstimmende Anhaltspunkte dafür beizubringen, dass Sinopec Central-China trotz gemeinsamer Kontrolle ähnliche Funktionen ausübte wie ein auf Provisionsgrundlage tätiger Vertreter und nicht als interne Vertriebsabteilung handelte. Der Kommission ist es jedoch nicht gelungen, der ihr obliegenden Beweislast nachzukommen, da die beigebrachten Indizien für die von Sinopec Central-China ausgeübten Funktionen entweder irrelevant oder ohne Beweiswert waren.

Hinsichtlich der Berechnung des Normalwerts der von Sinopec Ningxia verkauften Waren stellt das Gericht außerdem fest, dass die Kommission einen Rechtsfehler begangen hat, indem sie eine Vermutung angewandt hat, wonach dieser Wert dem höchsten Normalwert unter den der anderen ausführenden Hersteller entsprach.

Da die Klägerinnen der Kommission im vorliegenden Fall nicht die erforderlichen Daten zu Sinopec Ningxia liefern konnten, berechnete die Kommission den Normalwert der von Sinopec Ningxia verkauften Waren auf der Grundlage der verfügbaren Fakten im Sinne von Art. 18 der Grundverordnung. Somit wurden die in ihrem Besitz befindlichen Daten verglichen. Zwar ist die Kommission nicht verpflichtet, zu erläutern, inwiefern die verfügbaren Fakten die bestmöglichen

⁵³³ Verordnung (EU) 2016/1036 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 8. Juni 2016 über den Schutz gegen gedumpte Einfuhren aus nicht zur Europäischen Union gehörenden Ländern (ABl. 2016, L 176, S. 21, im Folgenden: Grundverordnung).

waren, da sich eine solche Verpflichtung weder aus Art. 18 der Grundverordnung noch aus der Rechtsprechung ergibt, sie muss jedoch erläutern, inwiefern die herangezogenen Daten relevant sind.

Somit war die Kommission zwar aufgrund der Unterschiede zwischen den Produktionsverfahren von Sinopec Ningxia und Sinopec Chongqing berechtigt, die Daten zu Sinopec Chongqing als relevante Daten außer Betracht zu lassen und die Daten zu den anderen ausführenden Herstellern zu verwenden, jedoch musste sie ihre Entscheidung, für jeden von Sinopec Ningxia verkauften Warentyp den unter den anderen ausführenden Herstellern höchsten Normalwert zugrunde zu legen, rechtfertigen. Diese Entscheidung kann nämlich nicht auf eine Vermutung gestützt werden, die auf der bloßen Feststellung der mangelnden Bereitschaft der Klägerinnen zur Mitarbeit beruht, da die Kommission nicht berechtigt ist, gegen einen ausführenden Hersteller wegen seiner mangelnden Bereitschaft zur Mitarbeit eine Sanktion zu verhängen.

Im Übrigen bleibt der Rückgriff auf eine Vermutung, selbst wenn sie schwer zu widerlegen ist, hinnehmbar, sofern u. a. die Möglichkeit besteht, den Gegenbeweis zu erbringen. Im vorliegenden Fall kann die in Rede stehende Vermutung aber nur widerlegt werden, wenn die Klägerinnen der Kommission die Informationen liefern, deren fehlende Vorlage gerade der Faktor ist, der die Verwendung der verfügbaren Fakten im Sinne von Art. 18 der Grundverordnung durch die Kommission ausgelöst hat.

Schließlich stellt das Gericht fest, dass die Kommission nicht gegen die Verteidigungsrechte der Klägerinnen verstoßen hat, indem sie es abgelehnt hat, ihnen Informationen über die verkauften Mengen und die Verkaufspreise des Wirtschaftszweigs der Union sowie die Preis- und Zielpreisunterbietungsspannen offenzulegen, da diese Informationen vertraulich sind.

Diese Feststellung wird dadurch gestützt, dass die Klägerinnen, als sie die E-Mail der Kommission erhielten, in der ihr Antrag auf Zugang zu den oben genannten Informationen abgelehnt wurde, nicht den Anhörungsbeauftragten mit dieser Frage befasst haben, obwohl sie dies hätten tun können⁵³⁴. Damit haben sie dem Beschluss der Kommission zugestimmt, der das Ergebnis einer Abwägung der mit der Grundverordnung verfolgten Ziele war, nämlich den interessierten Parteien zu ermöglichen, ihren Standpunkt sachgerecht darzulegen und die Vertraulichkeit der im Laufe der Untersuchung eingeholten Informationen zu wahren⁵³⁵.

Urteil vom 21. Februar 2024, Inner Mongolia Shuangxin Environment-Friendly Material/Kommission (T-763/20, [EU:T:2024:114](#))

„Dumping – Einfuhren bestimmter Polyvinylalkohole mit Ursprung in China – Endgültiger Antidumpingzoll – Durchführungsverordnung (EU) 2020/1336 – Berechnung des Normalwerts – Nennenswerte Verzerrungen im Ausfuhrland – Art. 2 Abs. 6a der Verordnung (EU) 2016/1036 – Recht der WTO – Grundsatz der unionsrechtskonformen Auslegung – Wahl des geeigneten repräsentativen Landes – Ohne Weiteres verfügbare Daten – Mangelnde Bereitschaft zur Mitarbeit – Begriff ‚erforderliche Informationen‘ – Art. 18 der Verordnung 2016/1036 – Preisunterbietung – Marktsegmente – Methode der Warenkennnummern – Art. 3 Abs. 2 und 3 der Verordnung 2016/1036 – Verteidigungsrechte – Vertrauliche Behandlung – Art. 19 und 20 der Verordnung 2016/1036“

Das von einem chinesischen ausführenden Hersteller angerufene Gericht weist die Klage auf Nichtigkeitserklärung der Durchführungsverordnung 2020/1336 der Europäischen Kommission zur Einführung endgültiger Antidumpingzölle auf die Einfuhren bestimmter Polyvinylalkohole (im

⁵³⁴ Art. 15 des Beschlusses (EU) 2019/339 des Präsidenten der Europäischen Kommission vom 21. Februar 2019 über die Funktion und das Mandat des Anhörungsbeauftragten bei bestimmten Handelsverfahren (ABl. 2019, L 60, S. 20).

⁵³⁵ Vgl. in diesem Sinne Art. 6 Abs. 7, Art. 19 und 20 der Grundverordnung.

Folgenden: PVAL) mit Ursprung in der Volksrepublik China⁵³⁶ ab. Bei dieser Gelegenheit erläutert das Gericht den Begriff „ohne Weiteres verfügbar[e]“ Daten im Zusammenhang mit der Auswahl des geeigneten repräsentativen Landes für die Berechnung des Normalwerts der von einer Antidumpinguntersuchung betroffenen Ware bei Vorliegen nennenswerter Marktverzerrungen im Ausfuhrland. Es macht auch Ausführungen zum Begriff „erforderliche Informationen“, die die interessierten Parteien der Kommission im Rahmen der Antidumpinguntersuchung zur Verfügung stellen müssen. Im vorliegenden Fall leitete die Kommission auf eine Beschwerde der Kuraray Europe GmbH, des größten Herstellers von PVAL in der Europäischen Union, eine Antidumpinguntersuchung ein, zu deren Abschluss sie die angefochtene Verordnung erließ.

Die Inner Mongolia Shuangxin Environment-Friendly Material Co. Ltd, ein chinesisches Unternehmen, das PVAL herstellt und in die Europäische Union ausfuhrte und sich durch die von der Kommission eingeführten Antidumpingzölle in ihren Rechten verletzt sah, erhob beim Gericht Klage auf Nichtigerklärung der Durchführungsverordnung 2020/1336, soweit diese sie betrifft⁵³⁷.

Würdigung durch das Gericht

Die Klägerin stützt ihre Klage erstens darauf, dass die Kommission Art. 2 Abs. 6a Buchst. a der Grundverordnung⁵³⁸ falsch ausgelegt habe. Nach diesem Artikel wird der Normalwert der betreffenden Ware, wenn wegen nennenswerter Verzerrungen auf dem Inlandsmarkt des Ausfuhrlands festgestellt wird, dass es nicht angemessen ist, die Preise und Kosten auf diesem Markt zu verwenden, ausschließlich anhand von Herstell- und Verkaufskosten, die unverzerrte Preise oder Vergleichswerte widerspiegeln, rechnerisch ermittelt. Hierzu kann die Kommission als Quellen u. a. die entsprechenden Herstell- und Verkaufskosten in einem geeigneten repräsentativen Land mit einem dem Ausfuhrland ähnlichen wirtschaftlichen Entwicklungsstand heranziehen, vorausgesetzt, die jeweiligen Daten sind ohne Weiteres verfügbar. Stehen mehrere Länder zur Wahl, wird das Land bevorzugt, in dem ein angemessener Sozial- und Umweltschutz besteht.

In diesem Zusammenhang stellt das Gericht fest, dass die Kommission keinen Fehler begangen hat, als sie die Türkei und nicht Mexiko als repräsentatives Land für die rechnerische Ermittlung des Normalwerts der betroffenen Ware wählte. Die Kommission konnte sich nämlich nur auf die von einem Unternehmen mit Sitz in der Türkei vorgelegten Daten stützen, da die von den in Mexiko ansässigen Unternehmen vorgelegten Daten nicht als „ohne Weiteres verfügbar[e]“ Daten eingestuft werden konnten.

Was zunächst den Begriff „ohne Weiteres verfügbar[e]“ Daten betrifft, bestätigt das Gericht die von der Kommission in der angefochtenen Verordnung vorgenommene wörtliche Auslegung, wonach „öffentlich zugänglich“ bedeute, dass etwas der allgemeinen Öffentlichkeit zur Verfügung stehe, während unter „ohne Weiteres verfügbar“ zu verstehen sei, dass etwas jedem zur Verfügung stehe, sofern bestimmte Voraussetzungen wie die Zahlung einer Gebühr erfüllt seien. Die von den in Mexiko ansässigen Unternehmen vorgelegten Daten seien entweder nur in vertraulicher, nicht öffentlich zugänglicher Form übermittelt worden oder nur für einen anderen als den von der Untersuchung erfassten Zeitraum verfügbar gewesen.

⁵³⁶ Durchführungsverordnung (EU) 2020/1336 der Kommission vom 25. September 2020 zur Einführung endgültiger Antidumpingzölle auf die Einfuhren bestimmter Polyvinylalkohole mit Ursprung in der Volksrepublik China (im Folgenden: angefochtene Verordnung) (ABl. 2020, L 315, S. 1).

⁵³⁷ Es ist auf zwei weitere Urteile hinzuweisen, die am selben Tag über zwei Nichtigkeitsklagen gegen die angefochtene Verordnung ergangen sind: Das Urteil Sinopec Chongqing SVW Chemical u. a./Kommission (T-762/20, [EU:T:2024:113](#)) und das Urteil Anhui Wanwei Updated High-Tech Material Industry und Inner Mongolia Mengwei Technology/Kommission (T-764/20, [EU:T:2024:115](#)).

⁵³⁸ Verordnung (EU) 2016/1036 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 8. Juni 2016 über den Schutz gegen gedumpte Einfuhren aus nicht zur Europäischen Union gehörenden Ländern (ABl. 2016, L 176, S. 21, im Folgenden: Grundverordnung).

Gestützt auf eine systematische und teleologische Auslegung ist das Gericht der Ansicht, dass dieser Begriff im Hinblick auf die Anforderungen auszulegen ist, die sich aus den Bestimmungen der Grundverordnung über vertrauliche Informationen und die Unterrichtung der Parteien ergeben, um deren Verteidigungsrechte zu schützen. So werden mit der Grundverordnung zwei Ziele verfolgt, nämlich zum einen den interessierten Parteien die Möglichkeit zu geben, ihren Standpunkt sachgerecht darzulegen, und zum anderen die Vertraulichkeit der im Laufe der Untersuchung eingeholten Informationen zu wahren⁵³⁹. Wenn die Kommission also versucht, „ohne Weiteres verfügbar[e]“ Daten zu erhalten, ist sie angesichts dieser Ziele berechtigt, die Verwendung von Daten zu verweigern, die von der Partei, die sie vorgelegt hat, als vertraulich angesehen werden und von der sie keine nicht vertrauliche Zusammenfassung erhalten kann, auf deren Grundlage die anderen an der Untersuchung interessierten Parteien ihre Verteidigungsrechte ausüben könnten.

Sodann führt das Gericht aus, dass die Kommission, indem sie die von dem in der Türkei ansässigen Unternehmen vorgelegten Daten akzeptiert hat, ihre Sorgfaltspflicht nicht verletzt hat, indem sie den Normalwert der betroffenen Ware auf unangemessene oder unvertretbare Weise berechnet hat. Das Vorbringen der Klägerin, mit dem die Relevanz der ausgewählten Daten – in Ansehung des Untersuchungszeitraums sowie der in diesen Daten enthaltenen Informationen – bestritten wird, ist im vorliegenden Fall nämlich nicht bewiesen. Sie erbringt daher keinen hinreichenden Beweis, um die Plausibilität der Sachverhaltswürdigung in der angefochtenen Verordnung zu entkräften.

Schließlich hat die Kommission zu Recht festgestellt, dass sie die in Art. 2 Abs. 6a Buchst. a der Grundverordnung vorgesehene Bewertung des Sozial- und Umweltschutzes nicht vornehmen müsse, nachdem sie zu dem Schluss gelangt war, dass die Türkei das einzige geeignete repräsentative Land sei.

Was zweitens den Verstoß gegen Art. 18 der Grundverordnung betrifft, weist das Gericht das Vorbringen der Klägerin zurück, die Kommission habe bei der rechnerischen Ermittlung des Normalwerts zu Unrecht die verfügbaren Fakten im Sinne von Art. 18 der Grundverordnung herangezogen, obwohl die Klägerin nach besten Kräften kooperiert habe.

Der Zweck von Art. 18 der Grundverordnung besteht nämlich darin, der Kommission zu ermöglichen, die Antidumpinguntersuchung auch dann fortzusetzen, wenn die interessierten Parteien die Zusammenarbeit verweigern oder unzureichend mitarbeiten. So erlaubt es Abs. 1 dieser Bestimmung der Kommission, auf die verfügbaren Fakten zurückzugreifen, wenn die verlangten Auskünfte letztlich nicht eingeholt werden. Um als kooperierend im Sinne dieser Bestimmung angesehen zu werden, müssen die Parteien alle Informationen vorlegen, über die sie verfügen und die die Organe für erforderlich halten, um ihre Feststellungen zu treffen.

Was den Begriff „erforderliche Informationen“ betrifft, ergibt sich aus dem Wortlaut, dem Kontext und dem Zweck von Art. 18 Abs. 1 der Grundverordnung, dass sich der Begriff auf die Informationen im Besitz der interessierten Parteien bezieht, zu deren Vorlage die Unionsorgane diese Parteien auffordern, um die im Rahmen einer Antidumpinguntersuchung gebotenen Feststellungen zu treffen. Somit stellen Informationen zu Produktionsmengen und Herstellungskosten der von einer Antidumpinguntersuchung betroffenen Ware erforderliche Informationen im Sinne dieser Bestimmung dar.

Im vorliegenden Fall stellt das Gericht zunächst fest, dass die Klägerin nicht die Nachweise vorgelegt hat, die die Kommission in Bezug auf die für die selbst hergestellten Produktionsfaktoren verwendeten Inputs von ihr verlangt hatte, da diese Informationen für die Ermittlung des Normalwerts erforderlich waren. Da der Normalwert nach einer auf den Herstellungskosten beruhenden Methode rechnerisch ermittelt wurde, war es nämlich erforderlich, die Verbrauchsmengen aller für die Herstellung von PVAL verwendeten Inputs zu kennen, einschließlich

⁵³⁹ Vgl. in diesem Sinne Art. 6 Abs. 7 und Art. 19 und 20 der Grundverordnung.

der für die Produktion der selbst hergestellten Produktionsfaktoren verwendeten erforderlichen Inputs. Da die Klägerin die behauptete Unmöglichkeit, diese Informationen vorzulegen, nicht bewiesen hat, hat die Kommission nicht gegen Art. 18 Abs. 1 verstoßen, indem sie als Ersatz für diese Informationen auf die verfügbaren Fakten zurückgegriffen hat.

Was sodann den behaupteten Verstoß gegen Art. 18 Abs. 3 der Grundverordnung betrifft, weist das Gericht darauf hin, dass die Abs. 1 und 3 dieser Vorschrift unterschiedliche Situationen betreffen. Während Art. 18 Abs. 1 allgemein die Fälle beschreibt, in denen die von den Organen zu Untersuchungszwecken benötigten Informationen nicht geliefert wurden, betrifft Art. 18 Abs. 3 die Fälle, in denen die für die Untersuchung erforderlichen Informationen geliefert wurden, aber nicht relevant sind, so dass die verfügbaren Fakten nicht notwendigerweise verwendet werden müssen. Da die Klägerin jedoch die erforderlichen Informationen nicht übermittelt hat, ist Art. 18 Abs. 3 der Grundverordnung nicht anwendbar, da die Kommission nur die verfügbaren Fakten verwenden kann, um die fehlenden Informationen zu ersetzen.

Schließlich hat die Kommission auch nicht gegen die Verteidigungsrechte der Klägerin verstoßen, indem sie ihr nicht rechtzeitig den „Bericht über die Nachprüfung“ übermittelt hat, der ihr vor dem Schreiben zu übermitteln war, mit dem die Kommission ihr ihre Absicht mitteilte, die verfügbaren Fakten im Sinne von Art. 18 der Grundverordnung zu verwenden. In diesem Zusammenhang ergibt sich aus der gefestigten Rechtsprechung, dass eine Verletzung der Verteidigungsrechte nur dann zur Nichtigkeitserklärung einer am Ende des Verfahrens erlassenen Entscheidung führt, wenn das Verfahren ohne die Regelwidrigkeit zu einem anderen Ergebnis hätte führen können. Die Klägerin hat jedoch nichts vorgetragen, was belegen könnte, dass es nicht ausgeschlossen sei, dass das Verfahren zu einem anderen Ergebnis hätte führen können, wenn sie den Bericht früher erhalten hätte.

Was die weiteren Klagegründe betrifft, mit denen die von der Kommission in der angefochtenen Verordnung zugrunde gelegte Dumpingspanne beanstandet wird, ergibt deren Prüfung, dass die Dumpingspanne fehlerfrei berechnet wurde, so dass sie über der Schadensspanne liegt, die in Anwendung der Regel des niedrigeren Zolls bei der Bestimmung des Antidumpingzollsatzes herangezogen wurde. Da die besagten Klagegründe dieses Ergebnis nicht in Frage stellen können, weist das Gericht sie als ins Leere gehend zurück.

XI. Wirtschafts- und Währungspolitik

1. Einheitlicher Abwicklungsmechanismus

Urteil vom 10. Juli 2024, Frankreich/SRB (T-540/22, [EU:T:2024:459](#))

„Wirtschafts- und Währungspolitik – Bankenunion – Einheitlicher Mechanismus für die Abwicklung von Kreditinstituten und bestimmten Wertpapierfirmen (SRM) – Verordnung (EU) Nr. 806/2014 – Mindestanforderungen an Eigenmittel und berücksichtigungsfähige Verbindlichkeiten – Beschluss des Einheitlichen Abwicklungsausschusses (SRB) über die Nichtgewährung einer Ausnahmeregelung – Beschwerde vor dem Beschwerdeausschuss des SRB – Zurückweisung – Bedingung des Nichtvorliegens eines Hindernisses für die unverzügliche Übertragung von Eigenmitteln – Ermessen des SRB – Rechtssicherheit – Begründungspflicht“

Das Gericht, das mit einer von der Französischen Republik gegen einen Beschluss des Beschwerdeausschusses des Einheitlichen Abwicklungsausschusses (SRB) (im Folgenden: Beschwerdeausschuss)⁵⁴⁰ erhobenen Nichtigkeitsklage befasst ist, die es abweist, entscheidet erstmals über einen Beschluss des Beschwerdeausschusses, mit dem die Prüfung des SRB, ob eine Bankengruppe die in Art. 12h der Verordnung Nr. 806/2014⁵⁴¹ festgelegten Bedingungen für die Befreiung von den Mindestanforderungen an Eigenmittel erfüllt, überprüft wird.

Am 6. November 2020 hatte eine Bankengruppe für eines ihrer Tochterunternehmen beim SRB einen Antrag auf Gewährung einer Ausnahmeregelung in Bezug auf die Mindestanforderungen an Eigenmittel und berücksichtigungsfähige Verbindlichkeiten (im Folgenden: MREL) gestellt, die gemäß Art. 12g der Verordnung Nr. 806/2014 auf dieses Tochterunternehmen auf Einzelunternehmensbasis anwendbar waren. Der mit einer Beschwerde der Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (französische Finanzmarktaufsichtsbehörde, im Folgenden: Beschwerdeführerin vor dem Beschwerdeausschuss) gegen den Beschluss des SRB über die Ablehnung dieses Antrags⁵⁴² befasste Beschwerdeausschuss wies diese Beschwerde mit dem angefochtenen Beschluss zurück.

Würdigung durch das Gericht

Was als Erstes die Tragweite von Art. 12h Abs. 1 der Verordnung Nr. 806/2014 (im Folgenden: betreffende Bestimmung) betrifft, stellt das Gericht zunächst nach einer wörtlichen Auslegung fest, dass Art. 12h Abs. 1 Buchst. c dieser Verordnung weder die Möglichkeit vorsieht, eine spezielle Garantie zu fordern, damit die Bedingung des Nichtvorliegens bzw. der Nicht-Absehbarkeit eines wesentlichen Hindernisses für die unverzügliche Übertragung von Eigenmitteln oder die Rückzahlung von Verbindlichkeiten erfüllt ist, noch eine Formulierung enthält, nach der dem SRB untersagt wäre, in diesem Zusammenhang eine spezielle Garantie zu fordern.

Sodann ergibt sich aus der Sicht einer systematischen Auslegung, dass die Anforderung von besicherten Garantien zwischen dem Mutterunternehmen und seinen Tochterunternehmen in

⁵⁴⁰ Beschluss Nr. 3/2021 des Berufungsausschusses des Einheitlichen Abwicklungsausschusses (SRB) vom 8. Juni 2022, mit dem die Beschwerde gegen den Beschluss SRB/EES/2021/44 vom 4. November 2021 über die Festlegung der Mindestanforderungen an Eigenmittel und berücksichtigungsfähige Verbindlichkeiten zurückgewiesen wurde (im Folgenden: angefochtener Beschluss).

⁵⁴¹ Verordnung (EU) Nr. 806/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Juli 2014 zur Festlegung einheitlicher Vorschriften und eines einheitlichen Verfahrens für die Abwicklung von Kreditinstituten und bestimmten Wertpapierfirmen im Rahmen eines einheitlichen Abwicklungsmechanismus und eines einheitlichen Abwicklungsfonds sowie zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1093/2010 (ABl. 2014, L 225, S. 1) in der durch die Verordnung (EU) 2019/877 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 2019 (ABl. 2019, L 150, S. 226) geänderten Fassung.

⁵⁴² Beschluss SRB/EES/2021/44 des Einheitlichen Abwicklungsausschusses vom 4. November 2021.

Art. 12g der Verordnung Nr. 806/2014 nur als Mittel zur Einhaltung der internen MREL vorgesehen ist und dass die Bedingung der Stellung einer Garantie in Art. 12h dieser Verordnung im Zusammenhang mit der Gewährung einer Ausnahme nicht enthalten ist, anders als der Gesetzgeber dies in der Richtlinie 2014/59⁵⁴³ vorgesehen hat. Somit darf die Möglichkeit der Gewährung einer Ausnahme nach der betreffenden Bestimmung in keiner Weise von der Anforderung einer mit einer Sicherheit unterlegten Garantie abhängig gemacht werden, die der in Art. 12g Abs. 3 dieser Verordnung vorgesehenen Garantie vergleichbar wäre. Ein gegenteiliger Ansatz würde dazu führen, dass die betreffende Bestimmung ihre praktische Wirksamkeit verlöre, und würde somit eine klare Verletzung dieser Bestimmung darstellen.

Hingegen lässt sich aus der systematischen Auslegung der betreffenden Bestimmung nach Ansicht des Gerichts nicht ableiten, dass die Nicht-Erwähnung einer Garantie in der Bestimmung über die Prüfung eines Antrags auf Gewährung einer Ausnahme von den internen MREL⁵⁴⁴ den SRB *ipso iure* daran hindert, im Rahmen dieser Prüfung eine solche Anforderung zu stellen. Somit muss der SRB zwar einen Antrag auf Gewährung einer Ausnahme ablehnen, wenn eine der in der betreffenden Bestimmung genannten kumulativen Bedingungen nicht erfüllt ist, er verfügt im Gegensatz dazu jedoch über ein gewisses Ermessen bei der Beurteilung, unter welchen Umständen die dritte dieser Bedingungen, nämlich das Nichtvorliegen eines Hindernisses für die unverzügliche Übertragung von Eigenmitteln, erfüllt ist. Es ist somit nicht ausgeschlossen, dass der SRB angesichts dieses Ermessens berechtigt ist, eine andere als die in Art. 12g Abs. 3 der Verordnung Nr. 806/2014 vorgesehene Garantie zu fordern, um das Vorliegen eines Hindernisses für die unverzügliche Übertragung von Eigenmitteln auszuschließen.

Das Gericht unterstreicht, dass nach einer teleologischen Auslegung der betreffenden Bestimmung das gemeinsame Hauptziel der Verordnung Nr. 806/2014 und der Richtlinie 2014/59, das der Gesetzgeber verfolgt, indem er allen Instituten einer Bankengruppe die MREL auferlegt, die Gewährleistung einer wirksamen Abwicklung mit möglichst geringen negativen Auswirkungen auf die Realwirtschaft, das Finanzsystem und die öffentlichen Finanzen ist. Wenn der SRB einen Antrag auf Gewährung einer Ausnahme von den internen MREL prüft, ist es daher seine Aufgabe, zu beurteilen, ob es andere Ausgestaltungen gibt, die als funktionaler Ersatz für die internen MREL dienen können. Im Rahmen seines Ermessens kann er durchaus zu dem Schluss kommen, dass je nach den Umständen des jeweiligen Antrags auf Gewährung einer Ausnahme eine Garantie erforderlich ist, um die Bedingung zu erfüllen, dass kein Hindernis für die unverzügliche Übertragung von Eigenmitteln vorliegen darf. Es ist ihm jedoch nicht gestattet, eine Garantie zu fordern, deren Merkmale denen der in Art. 12g Abs. 3 der Verordnung Nr. 806/2014 vorgesehenen Garantie vergleichbar sind.

Insoweit stellt das Gericht fest, dass sich aus dem angefochtenen Beschluss nicht ergibt, dass der SRB von der betreffenden Bankengruppe eine Garantie gefordert hätte, die derjenigen nach Art. 12g Abs. 3 der Verordnung Nr. 806/2014 entspricht oder ihr vergleichbare Merkmale aufweist, und erst recht nicht, dass der Beschwerdeausschuss ein solches Vorgehen des SRB gebilligt hätte.

Was als Zweites die Beschränkung der Prüfung des Beschwerdeausschusses auf die bei ihm vorgebrachten Beschwerdegründe betrifft, weist das Gericht zunächst darauf hin, dass nach der Verordnung Nr. 806/2014⁵⁴⁵ jede natürliche oder juristische Person Beschwerde gegen einen Beschluss des SRB beim Beschwerdeausschuss einlegen kann, dass die Beschwerde eine Begründung

⁵⁴³ Richtlinie 2014/59/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 zur Festlegung eines Rahmens für die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen und zur Änderung der Richtlinie 82/891/EWG des Rates, der Richtlinien 2001/24/EG, 2002/47/EG, 2004/25/EG, 2005/56/EG, 2007/36/EG, 2011/35/EU, 2012/30/EU und 2013/36/EU sowie der Verordnungen (EU) Nr. 1093/2010 und (EU) Nr. 648/2012 (ABl. 2014, L 173, S. 190) des Europäischen Parlaments und des Rates in der durch die Richtlinie (EU) 2019/879 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 2019 (ABl. 2019, L 150, S. 296) geänderten Fassung.

⁵⁴⁴ Das heißt in Art. 12h Abs. 1 der Verordnung Nr. 806/2014.

⁵⁴⁵ Vgl. Art. 85 Abs. 3 und 4 dieser Verordnung.

enthält und dass der Beschwerdeausschuss über die Beschwerde zu entscheiden hat. Folglich prüft der Beschwerdeausschuss die vorgebrachten Beschwerdegründe. Außerdem führt das Gericht aus, dass sich die Argumente, die die Beschwerdeführerin vor dem Beschwerdeausschuss zur Stützung ihres ersten Beschwerdegrundes vorgebracht hat, nicht auf die inhaltlichen Beurteilungen des SRB zu den Garantien aus den Jahren 2014 und 2015 bezogen, auf die sich die betreffende Bankengruppe berief, um nachzuweisen, dass die Bedingung des Nichtvorliegens eines Hindernisses für die unverzügliche Übertragung von Eigenmitteln erfüllt sei. Die fraglichen Argumente betrafen nämlich den angeblich vom SRB begangenen Rechtsfehler, der darin bestanden habe, dass er seine Zuständigkeit überschritten habe, indem er eine nicht in Art. 12h der Verordnung Nr. 806/2014 vorgesehene Bedingung mechanisch und automatisch angewandt habe.

Daher ist das Gericht der Auffassung, dass der Beschwerdeausschuss prüfen musste, dass es sich bei der vom SRB vorgenommenen Beurteilung um keine verschleierte *In-abstracto*-Prüfung der Garantien aus den Jahren 2014 und 2015 handelte, sondern um eine glaubhafte Prüfung *in concreto* der Situation der betreffenden Bankengruppe und der zur Unterstützung ihres Antrags auf Gewährung einer Ausnahme eingereichten Garantien und dass die Grenzen des Ermessens des SRB somit eingehalten wurden. Das Gericht weist folglich die Rüge zurück, dass die von der Beschwerdeführerin vor dem Beschwerdeausschuss vorgebrachten Beschwerdegründe und Argumente, mit denen sie einen Rechtsfehler des SRB rügt, weil er die betreffende Bestimmung fehlerhaft angewandt und die Grenzen seiner Zuständigkeit überschritten habe, den Beschwerdeausschuss zwingend dazu hätten veranlassen müssen, zu prüfen, ob der SRB angesichts aller maßgeblichen Umstände des Einzelfalls berechtigt war, eine spezielle Garantie zu fordern.

Schließlich bemerkt das Gericht zum Verstoß gegen den Grundsatz der Rechtssicherheit, dass zum einen nicht verlangt werden kann, dass Art. 12h Abs. 1 Buchst. c der Verordnung Nr. 806/2014 die verschiedenen konkreten Fälle nennt, in denen die darin genannte Bedingung erfüllt ist, da der Gesetzgeber nicht jeden dieser Fälle im Voraus bestimmen kann. Es ist nämlich nicht möglich, die Beispiele für Hindernisse für die unverzügliche Übertragung von Eigenmitteln aufzuzählen, ebenso wenig wie vom Gesetzgeber verlangt werden kann, eine positive Aufzählung der Maßnahmen bereitzustellen, die sicherstellen würden, dass die Bedingung des Nichtvorliegens dieser Hindernisse erfüllt wird. Zum anderen steht der Grundsatz der Rechtssicherheit nicht in Widerspruch dazu, dass die betreffenden Behörden bei der Anwendung der Kriterien, die durch die Vorschriften festgelegt wurden, über ein Ermessen verfügen. Im vorliegenden Fall impliziert auch die Tatsache, dass der SRB bei der Beurteilung, ob ein Hindernis für die unverzügliche Übertragung von Eigenmitteln vorliegt, oder hinsichtlich der angemessenen Art und Weise, wie diese Bedingung zu erfüllen ist, über ein Ermessen verfügt, nicht, dass gegen den Grundsatz der Rechtssicherheit verstoßen wurde.

2. Aufsicht über Kreditinstitute⁵⁴⁶

Urteil vom 28. Februar 2024, Sber/EZB (verbundene Rechtssachen T-647/21 und T-99/22, [EU:T:2024:127](#))

„Wirtschafts- und Währungspolitik – Aufsicht über Kreditinstitute – Art. 9 Abs. 1 Unterabs. 2 der Verordnung (EU) Nr. 1024/2013 – Erhebung von Abschöpfungszinsen durch die EZB nach österreichischem Recht im Fall eines Verstoßes gegen Art. 395 der Verordnung (EU) Nr. 575/2013 und nach einem Beschluss, mit dem eine Verwaltungsgeldbuße nach Art. 18 der Verordnung Nr. 1024/2013 verhängt wurde – Verhältnismäßigkeit“

Urteil vom 28. Februar 2024, BAWAG PSK/EZB (T-667/21, [EU:T:2024:131](#))

„Wirtschafts- und Währungspolitik – Aufsicht über Kreditinstitute – Art. 9 Abs. 1 Unterabs. 2 der Verordnung (EU) Nr. 1024/2013 – Unmittelbare Ausübung der Befugnis einer zuständigen Behörde durch die EZB nach dem einschlägigen Unionsrecht – Auferlegung von Abschöpfungszinsen durch österreichisches Recht bei einem Verstoß gegen Art. 395 der Verordnung (EU) Nr. 575/2013 – Zuständigkeit der EZB – Art. 65 Abs. 1 und Art. 70 der Richtlinie 2013/36/EU – Verhältnismäßigkeit“

Das Gericht gibt mit zwei am selben Tag verkündeten Urteilen Nichtigkeitsklagen gegen Beschlüsse der Europäischen Zentralbank (EZB) statt, mit denen auf der Grundlage der SSM-Verordnung⁵⁴⁷ und in Anwendung des nationalen Rechts Abschöpfungszinsen erhoben wurden, und erläutert dabei die Umstände, unter denen es eine unionsrechtskonforme Auslegung des eine Richtlinie umsetzenden nationalen Rechts vornehmen kann, die von der Auslegung der nationalen Gerichte abweicht.

Außerdem äußert es sich im Urteil Sber/EZB (verbundene Rechtssachen T-647/21 und T-99/22) zu der bislang nicht entschiedenen Frage der Anwendung des Grundsatzes *ne bis in idem*, wenn die EZB Verwaltungsgeldbußen nach der SSM-Verordnung verhängt, während es im Urteil BAWAG PSK/EZB (T-667/21) seine Rechtsprechung zum Umfang der Zuständigkeit der EZB nach dieser Verordnung weiterentwickelt.

Die Rechtssachen betreffen zwei österreichische Kreditinstitute, die der direkten Aufsicht der EZB unterliegen.

So verhängte die EZB in den verbundenen Rechtssachen T-647/21 und T-99/22 gegen die Klägerin, die Sber Vermögensverwaltungs AG, eine Verwaltungsgeldbuße nach der SSM-Verordnung wegen Überschreitung der in der Verordnung Nr. 575/2013⁵⁴⁸ festgelegten Obergrenzen für Großkredite sowohl auf Einzelbasis als auch auf konsolidierter Basis. In der Folge beschloss die EZB auf der Grundlage der SSM-Verordnung⁵⁴⁹ und gemäß § 97 Abs. 1 Z 2 BWG⁵⁵⁰, der Klägerin Abschöpfungszinsen auf die von diesen Überschreitungen betroffenen Beträge aufzuerlegen.

⁵⁴⁶ Gemeinsame Zusammenfassung für die verbundenen Rechtssachen Sber/EZB (T-647/21 und T-99/22) und die Rechtssache BAWAG PSK/EZB (T-667/21).

⁵⁴⁷ Verordnung (EU) Nr. 1024/2013 des Rates vom 15. Oktober 2013 zur Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute auf die Europäische Zentralbank (ABl. 2013, L 287, S. 63) (im Folgenden: SSM-Verordnung).

⁵⁴⁸ Art. 395 Abs. 1 der Verordnung (EU) Nr. 575/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 über Aufsichtsanforderungen an Kreditinstitute und Wertpapierfirmen und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 648/2012 (ABl. 2013, L 176, S. 1, berichtigt in ABl. 2013, L 208, S. 68, und ABl. 2013, L 321, S. 6).

⁵⁴⁹ Art. 4 Abs. 1 Buchst. d und Abs. 3 sowie Art. 9 Abs. 1 Unterabs. 2 der SSM-Verordnung.

⁵⁵⁰ Bundesgesetz über das Bankwesen (Bankwesengesetz) vom 30. Juli 1993 (BGBl. 532/1993) in der durch das Gesetz vom 28. Mai 2021 (BGBl. I 98/2021) geänderten Fassung (im Folgenden: BWG).

Nachdem der administrative Überprüfungsausschuss der EZB in einer Stellungnahme Mängel des ursprünglichen Beschlusses der EZB festgestellt hatte, ersetzte die EZB diesen Beschluss am 21. Dezember 2021 durch einen neuen Beschluss⁵⁵¹, wobei der Betrag an Abschöpfungszinsen beibehalten wurde. Sie führte aus, dass es sich bei der Erhebung von Abschöpfungszinsen nach dem BWG wegen eines Verstoßes gegen die Pflichten eines Instituts nach der Verordnung Nr. 575/2013 um eine gebundene Entscheidung der zuständigen Behörde handele, so dass ihr kein Ermessen zustehe.

Mit zwei getrennten Klagen hat die Klägerin beim Gericht beantragt, sowohl den ursprünglichen Beschluss der EZB als auch den Beschluss der EZB vom 21. Dezember 2021 für nichtig zu erklären.

In der Rechtssache T-667/21 erwarb die Klägerin, die BAWAG PSK Bank für Arbeit und Wirtschaft und Österreichische Postsparkasse AG, indirekt ein Portfolio von Wohnimmobiliendarlehen in Frankreich. Dieses Portfolio wurde auf einen gemeinsamen Fonds ohne Rechtspersönlichkeit übertragen, von dem sie sämtliche Anteile erwarb und damit zur wirtschaftlichen Eigentümerin wurde.

Nach einer Prüfung in den Räumlichkeiten der Klägerin stellte die EZB fest, dass die Klägerin nicht im Besitz von Daten gewesen sei, die die Ermittlung aller Schuldner der zugrunde liegenden Darlehen ermöglicht hätten, und dass sie in Bezug auf das Portfolio die in der Verordnung Nr. 575/2013 vorgesehene Obergrenze für Großkredite nicht beachtet habe. Daher erlegte die EZB ihr mit Beschluss vom 2. August 2021⁵⁵² auf der Grundlage derselben Rechtsvorschriften, wie in der obigen Beschreibung der verbundenen Rechtssachen genannt, Abschöpfungszinsen auf. Die Klägerin forcht diesen Beschluss vor dem Gericht an.

Mit seinen Urteilen Sber/EZB (verbundene Rechtssachen T-647/21 und T-99/22) und BAWAG PSK/EZB (T-667/21) erklärt das Gericht den Beschluss der EZB vom 21. Dezember 2021, der ihren ursprünglichen Beschluss und den Beschluss vom 2. August 2021 ersetzte, mit der Begründung für nichtig, dass die EZB bei der Erhebung von Abschöpfungszinsen die Umstände des vorliegenden Falles nicht geprüft hat.

Würdigung durch das Gericht

Zur Anwendung des Grundsatzes ne bis in idem

Das Gericht ist der Ansicht, dass die Erhebung von Abschöpfungszinsen durch die EZB nach § 97 Abs. 1 Z 2 BWG für ein Verhalten, das bereits Gegenstand einer Verwaltungsgeldbuße nach der SSM-Verordnung war, nicht gegen den Grundsatz *ne bis in idem* verstößt.

Insoweit weist es darauf hin, dass sich die Anwendung von Art. 50 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden: Charta), der eine Kumulierung von Verfolgungsmaßnahmen und Sanktionen strafrechtlicher Natur gegenüber derselben Person wegen derselben Tat verbietet, nicht auf Verfolgungsmaßnahmen und Sanktionen beschränkt, die im nationalen Recht als „strafrechtlich“ eingestuft werden. Sie erstreckt sich nämlich auf Verfolgungsmaßnahmen und Sanktionen, die aufgrund der Art der Zuwiderhandlung und des Schweregrads der dem Betroffenen drohenden Sanktion strafrechtlicher Natur sind.

Das Gericht stellt fest, dass die nach Art. 18 Abs. 1 der SSM-Verordnung verhängten Verwaltungsgeldbußen in den Anwendungsbereich von Art. 50 der Charta fallen. Es weist darauf hin, dass diese Sanktionen eindeutig den Geldbußen nachempfunden sind, die die Europäische Kommission im Bereich des Wettbewerbsrechts⁵⁵³ verhängen kann, und von ähnlicher Art und

⁵⁵¹ Beschluss ECB-SSM-2021-ATSBE-12.

⁵⁵² Beschluss ECB/SSM/2021-ATBAW-7-ESA-2018-0000126.

⁵⁵³ Nach Art. 23 Abs. 2 der Verordnung (EG) Nr. 1/2003 des Rates vom 16. Dezember 2002 zur Durchführung der in den Artikeln [101 und 102 AEUV] niedergelegten Wettbewerbsregeln (ABl. 2003, L 1, S. 1).

Schärfe sind. Nach ständiger Rechtsprechung ist der Grundsatz *ne bis in idem* in wettbewerbsrechtlichen Verfahren, die auf die Verhängung von Geldbußen gerichtet sind, zu beachten. Diese Einstufung ist daher auf die genannten Sanktionen entsprechend anzuwenden.

Nach Feststellung des Gerichts ergibt sich hingegen aus der Rechtsprechung der österreichischen Gerichte, dass Abschöpfungszinsen als aufsichtsrechtliche Maßnahmen ohne Strafcharakter eingestuft werden. Da weder die Art der Zuwiderhandlung noch der Schweregrad der Sanktion sie in den strafrechtlichen Bereich bringen, fällt ihre Anwendung nach dem BWG nicht in den Anwendungsbereich von Art. 50 der Charta. Diese Schlussfolgerung wird im Übrigen durch das Urteil VTB Bank (Austria)⁵⁵⁴ bestätigt, in dem der Gerichtshof in Bezug auf Abschöpfungszinsen der Einstufung als „Verwaltungsmaßnahme“ gegenüber der als „Verwaltungssanktion“ den Vorzug gegeben hat.

Zur Zuständigkeit der EZB für die Erhebung von Abschöpfungszinsen

Das Gericht stellt fest, dass die EZB für die Erhebung von Abschöpfungszinsen nach § 97 BWG auf der Grundlage der SSM-Verordnung zuständig war.

Zunächst weist es darauf hin, dass die EZB zur Wahrnehmung ihrer Aufsichtsaufgaben über drei Arten von Aufsichts- und Ermittlungsbefugnissen verfügt, nämlich über die in der SSM-Verordnung genannten Befugnisse, die Befugnisse der zuständigen Behörden nach dem einschlägigen Unionsrecht und die Befugnis, die nationalen Behörden anzuweisen, von ihren Befugnissen gemäß und im Einklang mit ihrem jeweiligen nationalen Recht Gebrauch zu machen.

Bei der Prüfung der Frage, ob die EZB im vorliegenden Fall über die Befugnisse verfügt hat, die zur zweiten Art gehören, d. h. über die Befugnisse der zuständigen Behörden nach dem einschlägigen Unionsrecht, stellt das Gericht fest, dass der Ausdruck „nach dem Unionsrecht“ dahin ausgelegt worden ist, dass er sämtliche Befugnisse umfasst, die sich aus dem durch eine Richtlinie geschaffenen rechtlichen Rahmen ergeben, unabhängig davon, ob sie sich aus einer Verpflichtung oder einer Befugnis des Mitgliedstaats zur Rechtsetzung ergeben, im Gegensatz zur Anerkennung der nach nationalem Recht bestehenden Befugnis der Mitgliedstaaten durch diese Richtlinie, außerhalb der mit dieser Richtlinie festgelegten Regelung strengere Bestimmungen vorzusehen⁵⁵⁵.

Im Urteil VTB Bank (Austria)⁵⁵⁶ wurde in Bezug auf eine frühere Fassung von § 97 BWG festgestellt, dass die Erhebung von Abschöpfungszinsen einer Verwaltungsmaßnahme gleichkommt, die in den Anwendungsbereich von Art. 65 Abs. 1 der Richtlinie 2013/36⁵⁵⁷ fällt, die im vorliegenden Fall Teil des einschlägigen rechtlichen Rahmens ist. Der Umstand, dass sie nicht in der Aufzählung der Verwaltungssanktionen und anderen Verwaltungsmaßnahmen in dieser Richtlinie aufgeführt sind, spielt keine Rolle, da diese Liste nicht abschließend ist und die Richtlinie vorsieht, dass die Mitgliedstaaten sämtliche Maßnahmen ergreifen, die sie zur Durchführung der Richtlinie und der Verordnung Nr. 575/2013 für erforderlich halten. Das Gericht stellt klar, dass der Gerichtshof in diesem Urteil ausgeführt hat, dass aufsichtsrechtliche Mindestvorschriften des Unionsrechts größtmögliche Harmonisierung gewährleisten sollten und dass die Mitgliedstaaten bei Überschreitung der in der Verordnung Nr. 575/2013 vorgesehenen Obergrenzen gegen die Kreditinstitute keine Maßnahme nach ihrem nationalen Recht, sondern eine Verwaltungssanktion

⁵⁵⁴ Urteil vom 7. August 2018, VTB Bank (Austria) (C-52/17, [EU:C:2018:648](#), Rn. 40 bis 42).

⁵⁵⁵ Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 10. März 2016, Safe Interenvíos (C-235/14, [EU:C:2016:154](#), Rn. 79 und die dort angeführte Rechtsprechung).

⁵⁵⁶ Urteil vom 7. August 2018 (Rn. 31 bis 44).

⁵⁵⁷ Richtlinie 2013/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 über den Zugang zur Tätigkeit von Kreditinstituten und die Beaufsichtigung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen, zur Änderung der Richtlinie 2002/87/EG und zur Aufhebung der Richtlinien 2006/48/EG und 2006/49/EG (ABl. 2013, L 176, S. 338).

oder andere Verwaltungsmaßnahme im Sinne von Art. 65 Abs. 1 der Richtlinie 2013/36 zu verhängen haben.

Somit schließt der Umstand, dass die Erhebung von Abschöpfungszinsen nicht in der Aufzählung in der Richtlinie 2013/36 enthalten ist, nicht aus, dass eine solche Erhebung unter die durch diese Richtlinie eingeführte rechtliche Regelung fällt. Folglich kommt das Gericht zu dem Ergebnis, dass sie einer Befugnis gleichkommt, über die die zuständige nationale Behörde „nach dem einschlägigen Unionsrecht“ im Sinne von Art. 9 Abs. 1 Unterabs. 2 Satz 2 der SSM-Verordnung verfügt und mit der somit die EZB ausgestattet ist.

Zur Auslegung des nationalen Rechts

Das Gericht stellt fest, dass sich die EZB auf eine rechtsfehlerhafte Prämisse gestützt hat, die zu einer fehlerhaften Prüfung der Verhältnismäßigkeit der Anwendung von § 97 Abs. 1 Z 2 BWG geführt hat, als sie sich auf die Auslegung der österreichischen Gerichte, dass die Erhebung von Abschöpfungszinsen bei Überschreitung der Obergrenzen für Großkredite automatisch erfolge, gestützt und die Umstände des vorliegenden Falles nicht geprüft hat.

In diesem Zusammenhang weist das Gericht darauf hin, dass bei einer ihm obliegenden Prüfung, ob die EZB das innerstaatliche Recht, mit dem eine Richtlinie umgesetzt wird, richtig angewandt hat, die Auslegung der nationalen Gerichte genügt, um die Bedeutung dieses innerstaatlichen Rechts festzustellen, wenn sich daraus die Vereinbarkeit mit der Richtlinie ergibt, deren Umsetzung es sicherstellt. Wenn hingegen die Auslegung der nationalen Gerichte es nicht ermöglicht, die Vereinbarkeit des innerstaatlichen Rechts mit einer Richtlinie sicherzustellen, bedeutet die Wahrung des Grundsatzes des Vorrangs des Unionsrechts, dass das Gericht, soweit erforderlich, wie ein nationales Gericht das nationale Recht so weit wie möglich anhand des Wortlauts und des Zwecks der umgesetzten Richtlinie auslegt, um das in ihr festgelegte Ziel zu erreichen. Somit umfasst das Erfordernis einer unionsrechtskonformen Auslegung die Verpflichtung, eine gefestigte Rechtsprechung gegebenenfalls abzuändern, wenn sie auf einer Auslegung des nationalen Rechts beruht, die mit den Zielen einer Richtlinie nicht vereinbar ist.

Wenn das Gericht eine nationale Regelung im Übrigen nicht den Anforderungen des Unionsrechts entsprechend auslegen kann, ist es des Weiteren wie ein nationales Gericht, das die Bestimmungen des Unionsrechts anzuwenden hat, verpflichtet, für die volle Wirksamkeit dieser Bestimmungen Sorge zu tragen, indem es erforderlichenfalls jede – auch spätere – Bestimmung des nationalen Rechts, die einer Bestimmung des Unionsrechts, die unmittelbare Wirkung hat, entgegensteht, aus eigener Entscheidungsbefugnis unangewendet lässt.

Im vorliegenden Fall ist das Gericht auf der Grundlage einer Auslegung nach dem Wortlaut, dem Zusammenhang und dem Zweck von Art. 70 der Richtlinie 2013/36⁵⁵⁸ der Auffassung, dass dieser dahin zu verstehen ist, dass es Sache der zuständigen nationalen Behörde und damit der EZB ist, die Art der Verwaltungsmaßnahme unter Berücksichtigung aller Umstände zu bestimmen, was zwangsläufig bedeutet, dass ihnen in Bezug auf die Erhebung von Abschöpfungszinsen nach § 97 Abs. 1 Z 2 BWG Ermessen zusteht, und eine gebundene Entscheidung ausschließt.

⁵⁵⁸ In Verbindung mit Art. 4 Abs. 1, Art. 65 Abs. 1 und dem 37. Erwägungsgrund der Richtlinie 2013/36.

„Wirtschafts- und Währungspolitik – Aufsicht über Kreditinstitute – Einspruch der EZB gegen den Erwerb qualifizierter Beteiligungen an einem Kreditinstitut – Nichtigkeitsklage – Rechtsschutzinteresse – Unmittelbare Betroffenheit – Teilweise Unzulässigkeit – Leumund und fachliche Eignung des interessierten Erwerbers – Finanzielle Solidität – Einhaltung der Aufsichtsanforderungen – Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung – Verhältnismäßigkeit“

Das Gericht, das mit einer Nichtigkeitsklage gegen einen Beschluss der Europäischen Zentralbank (EZB) befasst ist, mit dem die EZB Einspruch gegen den Erwerb einer qualifizierten Beteiligung an einem Kreditinstitut erhoben hat, weist diese Klage ab und entscheidet über die noch ungeklärte Frage der Befugnis einer Gesellschaft, die eine solche Beteiligung verkauft, zur Erhebung einer Nichtigkeitsklage gegen den Beschluss, mit dem dem interessierten Erwerber der Erwerb dieser Beteiligung verweigert wird. Außerdem entscheidet es über die Frage, ob die EZB im Rahmen der Beurteilung des Leumunds des interessierten Erwerbers seine fachliche Eignung beurteilen kann.

Die HKB Bank GmbH (im Folgenden: Zielbank) wurde als ein „weniger bedeutendes“⁵⁵⁹ Kreditinstitut eingestuft, das unmittelbar unter der Aufsicht der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (Deutschland) stand. Am 9. April 2020 und am 9. Juli 2020 zeigten PH, PI und PJ (im Folgenden: interessierte Erwerber) der BaFin ihre Absicht an, eine qualifizierte Beteiligung von mehr als 50% des Kapitals und der Stimmrechte an der Zielbank (im Folgenden: beabsichtigter Erwerb) durch den Erwerb aller von Socrates Capital an der Zielbank gehaltenen Anteile zu erwerben. Mit dem angefochtenen Beschluss, der den interessierten Erwerbern am 22. März 2022 zugestellt wurde, erhob die EZB Einspruch gegen den beabsichtigten Erwerb, da die interessierten Erwerber die Kriterien nicht erfüllten, die hinsichtlich Leumund, finanzielle Solidität, Einhaltung der Aufsichtsanforderungen sowie auf dem Gebiet der Bekämpfung des Risikos der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung bestünden.

Würdigung durch das Gericht

Zur Zulässigkeit der von Socrates Capital und den interessierten Erwerbern beim Gericht erhobenen Klage weist das Gericht darauf hin, dass angesichts dessen, dass es sich um eine einzige Klage handelt und PH, PI und PJ klageberechtigt sind, nicht geprüft zu werden braucht, ob Socrates Capital klageberechtigt ist. Das Gericht hält es jedoch im Interesse einer geordneten Rechtspflege und wegen der besonderen Bedeutung der Zulässigkeitsfrage, die die von der EZB erhobene Einrede der Unzulässigkeit aufgeworfen hat, für angebracht, darüber zu entscheiden.

Hierzu stellt das Gericht fest, nachdem es auf die Regeln hingewiesen hat, nach denen einer natürlichen oder juristischen Person die Befugnis zuerkannt wird, gegen eine nicht an sie gerichtete Handlung Klage zu erheben, dass der angefochtene Beschluss Socrates Capital im vorliegenden Fall nicht zugestellt wurde. Es gab im Übrigen keine Bestimmung, die eine solche Zustellung an diese Klägerin als Veräußerin der in Rede stehenden qualifizierten Beteiligung verlangte. Da der angefochtene Beschluss kein Rechtsakt mit Ordnungscharakter ist, prüft das Gericht, ob die Klage, soweit sie von Socrates Capital erhoben wird, die Voraussetzung der unmittelbaren Betroffenheit erfüllt.

Hierzu stellt das Gericht zunächst fest, dass mit der Regelung zur Kontrolle qualifizierter Beteiligungen vor deren Erwerb beurteilt werden soll, ob die interessierten Erwerber, die als Eigner Zugang zum Bankensektor erhalten möchten, dafür geeignet sind. Daher ist davon auszugehen, dass der Einspruch gegen den Erwerb einer qualifizierten Beteiligung an einem Kreditinstitut die Rechtsstellung der Gesellschaft, die eine solche Beteiligung veräußert, nicht verändert. Denn zwar

⁵⁵⁹ Im Sinne von Art. 6 Abs. 4 der Verordnung (EU) Nr. 1024/2013 des Rates vom 15. Oktober 2013 zur Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute auf die Europäische Zentralbank (ABl. 2013, L 287, S. 63).

stellt ein solcher Einspruch in Frage, ob es für die interessierten Erwerber möglich ist, mit dem Veräußerer einer qualifizierten Beteiligung einen Vertrag zu schließen, doch stellt ein solcher Einspruch nicht das Recht des Veräußerers zur Veräußerung in Frage, für die er etwa mit einem anderen interessierten Erwerber einen Vertrag schließen kann. Dieser Einspruch läuft nur darauf hinaus, interessierten Erwerbern Zugang zum Bankensektor als Eigner zu versagen.

In der Folge stellt das Gericht fest, dass diese Schlussfolgerung durch den rechtlichen Kontext bestätigt wird, in den sich der angefochtene Beschluss einfügt. Die Richtlinie 2013/36⁵⁶⁰ erwähnt weder die Veröffentlichung der Anzeige über den Erwerb einer qualifizierten Beteiligung an einem Kreditinstitut noch die Möglichkeit der Beteiligung Dritter am Verwaltungsverfahren oder die systematische Veröffentlichung des Beschlusses der zuständigen Behörde. Für den Fall der Nichtbefolgung des Einspruchs gegen den Erwerb einer qualifizierten Beteiligung sieht sie lediglich Sanktionen in Bezug auf die Ausübung der Stimmrechte vor, die der von den interessierten Erwerbern erworbenen Beteiligung entsprechen. Demnach beurteilt der angefochtene Beschluss im vorliegenden Fall die Erwerber nach deren Eignung und nicht die Rechtmäßigkeit des Veräußerungsvertrags.

Außerdem stellt das Gericht fest, dass die Klausel des Veräußerungsvertrags, wonach dieser Vertrag ohne Zustimmung der EZB nicht in Kraft treten wird, von den Vertragsparteien aus freien Stücken aufgenommen wurde. Zwar kann eine von den Vertragsparteien aufgenommene Klausel eine Regelung widerspiegeln. Im vorliegenden Fall spiegelt diese Klausel jedoch eine Regelung wider, die individuell den interessierten Erwerber einem behördlichen Zustimmungserfordernis unterwirft, womit beurteilt werden soll, ob er sich als Eigner für den Zugang zum Bankensektor eignet. Die EZB äußert sich bei der Beurteilung der Anzeige dieses Erwerbs nicht zur Konformität eines eventuell zwischen den interessierten Erwerbern und dem Veräußerer einer Beteiligung an einem Kreditinstitut geschlossenen Vertrags.

Schließlich stellt der angefochtene Beschluss zwar einen Eingriff in das Eigentumsrecht und die unternehmerische Freiheit der interessierten Erwerber dar, kann aber nicht als Eingriff in die entsprechenden Rechte von Socrates Capital angesehen werden. Der angefochtene Beschluss beeinträchtigt nämlich nicht unmittelbar das Recht von Socrates Capital, ihre Beteiligung an der Zielbank zu veräußern.

Das Gericht kommt daher zu dem Ergebnis, dass der angefochtene Beschluss nicht einem allgemeinen Verbot für Socrates Capital gleichkommt, ihre Anteile an der Zielbank zu verkaufen, und dass Socrates Capital daher vom angefochtenen Beschluss nicht unmittelbar betroffen ist. Folglich weist es die Klage, soweit sie Socrates Capital betrifft, als unzulässig ab.

Zur Möglichkeit für die EZB, im Rahmen der Beurteilung der Zuverlässigkeit der interessierten Erwerber deren fachliche Eignung zu beurteilen, stellt das Gericht fest, dass Art. 23 Abs. 1 der Richtlinie 2013/36 zwar in Buchst. a nur den Leumund des interessierten Erwerbers⁵⁶¹ erwähnt, während Art. 23 Abs. 1 Buchst. b den Leumund, die Kenntnisse⁵⁶², die Fähigkeiten und die Erfahrung⁵⁶³ aller Mitglieder des Leitungsorgans erwähnt, das die Geschäfte des Kreditinstituts infolge des beabsichtigten Erwerbs führen wird.

⁵⁶⁰ Richtlinie 2013/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 über den Zugang zur Tätigkeit von Kreditinstituten und die Beaufsichtigung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen, zur Änderung der Richtlinie 2002/87/EG und zur Aufhebung der Richtlinien 2006/48/EG und 2006/49/EG (ABl. 2013, L 176, S. 338).

⁵⁶¹ Art. 23 Abs. 1 Buchst. a der Richtlinie 2013/36.

⁵⁶² Art. 23 Abs. 1 Buchst. a der Richtlinie 2013/36.

⁵⁶³ Art. 91 Abs. 1 der Richtlinie 2013/36.

Es weist jedoch darauf hin, dass der Begriff „Leumund“ nach üblichem Verständnis „Achtbarkeit“ oder „offenkundige Ehrsamkeit“ bedeutet. Ein solches Begriffsverständnis, das insbesondere auf der öffentlichen Meinung fußt, schließt nicht aus, dass der Leumund einer Person von ihrer fachlichen Eignung abhängt. Außerdem bedingt das Kriterium der „Zuverlässigkeit des interessierten Erwerbers“ nach dem achten Erwägungsgrund der Richtlinie 2007/44⁵⁶⁴, deren Bestimmungen in die Richtlinie 2013/36 übernommen wurden, die Prüfung, ob Zweifel hinsichtlich der Integrität und fachlichen Eignung des interessierten Erwerbers bestehen und ob diese Zweifel begründet sind.

Das Gericht ist ferner der Ansicht, dass die Berücksichtigung der fachlichen Eignung des interessierten Erwerbers im Rahmen der Prüfung seines Leumunds mit der Beurteilung der „Eignung“ des interessierten Erwerbers sowie mit dem Ziel der Kontrolle des Erwerbs qualifizierter Beteiligungen, das eine solide und umsichtige Führung des Kreditinstituts gewährleisten soll, im Einklang steht. Da der Inhaber einer qualifizierten Beteiligung in der Lage ist, Einfluss auf das betreffende Kreditinstitut auszuüben, trägt seine fachliche Eignung zu einer solchen soliden und umsichtigen Führung des Kreditinstituts bei. Die gemeinsamen Leitlinien⁵⁶⁵ bestätigen diese Auslegung, da sie darauf hinweisen, dass sich die Zuverlässigkeit des interessierten Erwerbers auf seine Integrität und fachliche Eignung erstrecken muss. Im Übrigen lässt sich durch den Wortlaut des deutschen Rechts in diesem Bereich eine solche Auslegung nicht ausschließen, da es in der Begründung des deutschen Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie 2007/44 heißt, dass mit dem Merkmal der Zuverlässigkeit geprüft werden solle, ob Zweifel hinsichtlich der Integrität „und fachlichen Eignung“ bestünden und ob diese Zweifel begründet seien.

Das Gericht kommt deshalb zu dem Schluss, dass das in der Richtlinie 2013/36 genannte Leumundskriterium dahin auszulegen ist, dass es auch die Beurteilung der fachlichen Eignung des interessierten Erwerbers umfasst.

⁵⁶⁴ Richtlinie 2007/44/EG des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 92/49/EWG des Rates sowie der Richtlinien 2002/83/EG, 2004/39/EG, 2005/68/EG und 2006/48/EG in Bezug auf Verfahrensregeln und Bewertungskriterien für die aufsichtsrechtliche Beurteilung des Erwerbs und der Erhöhung von Beteiligungen im Finanzsektor (ABl. 2007, L 247, S. 1).

⁵⁶⁵ Gemeinsame Leitlinien für die aufsichtsrechtliche Beurteilung des Erwerbs und der Erhöhung qualifizierter Beteiligungen an Unternehmen des Finanzsektors, angenommen von der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde (EBA), der Europäischen Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung (EIOPA) und der Europäischen Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde (ESMA), veröffentlicht am 20. Dezember 2016.

XII. Öffentliche Aufträge der Unionsorgane

Urteil vom 21. Februar 2024, Inivos und Inivos/Kommission (T-38/21, [EU:T:2024:100](#))

„Öffentliche Aufträge – Verhandlungsverfahren ohne vorherige Veröffentlichung einer Auftragsbekanntmachung – Lieferung von Desinfektionsrobotern an europäische Krankenhäuser – Dringliche, zwingende Gründe – Covid-19 – Fehlende Teilnahme der Klägerinnen am Vergabeverfahren – Nichtigkeitsklage – Keine individuelle Betroffenheit – Vertragliche Natur des Rechtsstreits – Unzulässigkeit – Haftung“

Das Gericht, das durch einen erweiterten Spruchkörper mit fünf Richtern entscheidet, weist die Klage der Klägerinnen, der Inivos Ltd und der Inivos BV, u. a. auf Nichtigerklärung von drei Entscheidungen der Europäischen Kommission über die Vergabe eines öffentlichen Auftrags der Union zur Beschaffung von Desinfektionsrobotern als unzulässig ab. In seinem Urteil erläutert das Gericht die Zulässigkeitsvoraussetzungen der Klage eines Wirtschaftsteilnehmers, der nicht zur Teilnahme an einem Verhandlungsverfahren ohne vorherige Veröffentlichung einer Auftragsbekanntmachung aufgefordert wurde, auf Nichtigerklärung der im Rahmen dieses Verfahrens getroffenen Vergabeentscheidung.

Die Kommission hat unter Berufung auf die Dringlichkeit, die sich aus der Covid-19-Krise ergab, einen Rückgriff auf das Verhandlungsverfahren ohne vorherige Veröffentlichung einer Auftragsbekanntmachung beschlossen, um 200 autonome UV-Desinfektionsroboter für den Einsatz in europäischen Krankenhäusern zu beschaffen⁵⁶⁶. Mittels einer vorherigen Marktkonsultation konnten sechs Anbieter – zu denen die Klägerinnen nicht gehörten – ermittelt werden, die die vorab festgelegten Kriterien erfüllten und von der Kommission im Rahmen eines Verhandlungsverfahrens ohne vorherige Auftragsbekanntmachung zur Abgabe eines Angebots aufgefordert wurden. Die Kommission erließ die Entscheidung, den Auftrag an zwei von ihnen zu vergeben, mit denen demnach die Rahmenverträge über Desinfektionsroboter geschlossen wurden.

Im Anschluss an die Vergabebekanntmachung vom 9. Dezember 2020, wonach die streitigen Rahmenverträge am 19. November 2020 geschlossen wurden, erhoben die Klägerinnen Klage auf Nichtigerklärung der Entscheidung, auf das Verhandlungsverfahren ohne vorherige Auftragsbekanntmachung zurückzugreifen, der Entscheidung über die Vergabe des betreffenden Auftrags (im Folgenden: angefochtene Vergabeentscheidung) und der Entscheidung, die Rahmenverträge mit den beiden ausgewählten Wirtschaftsteilnehmern zu schließen, sowie eine Schadensersatzklage.

Würdigung durch das Gericht

Im Rahmen der Beurteilung der Zulässigkeit des Antrags auf Nichtigerklärung der angefochtenen Vergabeentscheidung äußert sich das Gericht insbesondere zur Frage der Klagebefugnis der Klägerinnen⁵⁶⁷.

In einem ersten Schritt prüft das Gericht, ob die Klägerinnen von der angefochtenen Vergabeentscheidung unmittelbar betroffen sind. Es stellt erstens fest, dass den Klägerinnen durch

⁵⁶⁶ In Anwendung der Verordnung (EU, Euratom) 2018/1046 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juli 2018 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union, zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1296/2013, (EU) Nr. 1301/2013, (EU) Nr. 1303/2013, (EU) Nr. 1304/2013, (EU) Nr. 1309/2013, (EU) Nr. 1316/2013, (EU) Nr. 223/2014, (EU) Nr. 283/2014 und des Beschlusses Nr. 541/2014/EU sowie zur Aufhebung der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012 (ABl. 2018, L 193, S. 1).

⁵⁶⁷ Nach Art. 263 Abs. 4 AEUV kann jede natürliche oder juristische Person u. a. gegen die an sie gerichteten oder sie unmittelbar und individuell betreffenden Handlungen Klage erheben.

diese Entscheidung endgültig die Möglichkeit genommen wurde, an dem Verhandlungsverfahren ohne vorherige Veröffentlichung einer Auftragsbekanntmachung teilzunehmen, und sie dadurch von diesem Verfahren ausgeschlossen wurden. Die Entscheidung hat sich somit unmittelbar auf ihre Rechtsstellung ausgewirkt. Unter Hinweis darauf, dass die Klägerinnen nachweisen müssen, dass sie Wirtschaftsteilnehmer sind, die auf dem betreffenden Markt tätig sind, ist das Gericht der Auffassung, dass sie hinreichend nachgewiesen haben, dass sie auf dem Markt für autonome UV-Desinfektionsroboter tätig sind.

Zweitens wurden in der angefochtenen Vergabeentscheidung zwei Wirtschaftsteilnehmer mit sofortiger und bindender Wirkung endgültig als Zuschlagsempfänger für den in Rede stehenden Auftrag bestimmt. Da diese Entscheidung ihre Rechtswirkungen entfaltet, ohne dass es einer ergänzenden Maßnahme bedarf, lässt sie den Adressaten, die mit ihrer Durchführung betraut sind, keinerlei Ermessensspielraum. Daraus schließt das Gericht, dass die angefochtene Vergabeentscheidung die Klägerinnen unmittelbar betroffen hat.

In einem zweiten Schritt prüft das Gericht, ob die Klägerinnen von der angefochtenen Vergabeentscheidung individuell betroffen sind. Unter den besonderen Umständen eines Verhandlungsverfahrens ohne vorherige Veröffentlichung einer Auftragsbekanntmachung ist ein Wirtschaftsteilnehmer, der nicht zur Teilnahme an dem betreffenden Verfahren aufgefordert wurde, obwohl er die Kriterien erfüllen konnte, die der öffentliche Auftraggeber bei der Auswahl der Unternehmen angewandt hat, an die eine Aufforderung zur Angebotsabgabe gerichtet wurde, als zu einem beschränkten Kreis von Wettbewerbern gehörend anzusehen, die ein Angebot hätten abgeben können, wenn sie zur Teilnahme am Verfahren aufgefordert worden wären.

Insoweit hat die Kommission erläutert, die Kriterien in dem in Rede stehenden Verfahren seien die CE-Kennzeichnung, eine Produktionskapazität von mindestens 20 Einheiten pro Monat und Erfahrung mit dem Einsatz von Robotern in Krankenhäusern in mindestens zehn Fällen gewesen. Diese Kriterien wurden den Klägerinnen im Rahmen des gerichtlichen Verfahrens zur Kenntnis gebracht.

Erstens ist das Gericht hinsichtlich des Kriteriums der CE-Kennzeichnung der Auffassung, dass die Klägerinnen nachgewiesen haben, dass ihr Roboter dieses Kriterium erfüllt.

Was zweitens das Kriterium der Produktionskapazität betrifft, haben die Klägerinnen in der mündlichen Verhandlung zwar erklärt, dass sie dieses Kriterium erfüllten und sogar in der Lage seien, ihre Produktionskapazität zu erhöhen, doch haben sie keinen Nachweis dafür erbracht, dass ihre Produktionskapazität monatlich 20 Roboter erreichen könnte.

Drittens stellt das Gericht zum Kriterium ihrer Erfahrung mit dem Einsatz von Robotern in Krankenhäusern fest, dass sich anhand der von den Klägerinnen vorgelegten Nachweise nicht die genaue Zahl der eingesetzten Roboter ermitteln lasse.

Das Gericht schließt daraus, dass die Klägerinnen nicht nachgewiesen haben, dass sie in der Lage waren, die Kriterien zu erfüllen, die die Kommission für die Auswahl der Wirtschaftsteilnehmer herangezogen hat, denen Aufforderungen zur Angebotsabgabe im Rahmen des Verhandlungsverfahrens ohne vorherige Veröffentlichung einer Auftragsbekanntmachung übersandt wurden. Folglich haben sie nicht den Nachweis erbracht, dass sie zu einem begrenzten Kreis von Wirtschaftsteilnehmern gehörten, die zur Angebotsabgabe aufgefordert werden und ein Angebot abgeben konnten. Sie sind daher von der angefochtenen Vergabeentscheidung nicht individuell betroffen.

Demzufolge stellt das Gericht fest, dass der Klageantrag, der auf die Nichtigerklärung der angefochtenen Vergabeentscheidung gerichtet ist, unzulässig ist. Nachdem es die gegen die beiden anderen angefochtenen Entscheidungen gerichteten Anträge als unzulässig zurückgewiesen hat, weist es die Nichtigkeitsklage insgesamt ab. Außerdem weist das Gericht auch die Schadensersatzklage der Klägerinnen ab.

**Urteil vom 2. Oktober 2024, VC/EU-OSHA (Auf eine ausgesetzte nationale
Verwaltungsentscheidung gestützter Ausschluss von öffentlichen Aufträgen)
(T-126/23, [EU:T:2024:666](#))**

„Öffentliche Aufträge – Haushaltsordnung – Zweijähriger Ausschluss von Verfahren zur Vergabe öffentlicher Aufträge und zur Gewährung von Finanzhilfen, die aus dem Gesamthaushalt der Union und dem EEF finanziert werden – Veröffentlichung des Ausschlusses – Registrierung in der Datenbank des Früherkennungs- und Ausschlusssystems – Schwere Verfehlung im Rahmen der beruflichen Tätigkeit – Entscheidung einer nationalen Wettbewerbsbehörde – Aussetzung durch das nationale Gericht – Begründungspflicht – Anspruch auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz – Abhilfemaßnahmen – Befugnis zu unbeschränkter Nachprüfung – Offensichtlicher Beurteilungsfehler – Beurteilungsfehler – Verhältnismäßigkeit“

Das in erweiterter Kammerbesetzung entscheidende Gericht weist die Nichtigkeitsklage der Klägerin, VC, gegen die Entscheidung ab, mit der die Klägerin wegen schwerer Verfehlung im Rahmen der beruflichen Tätigkeit für zwei Jahre von der Teilnahme an den Verfahren zur Vergabe öffentlicher Aufträge der Union ausgeschlossen wurde⁵⁶⁸. Mit seinem Urteil äußert sich das Gericht zum einen erstmals zu den Auswirkungen einer nationalen Gerichtsentscheidung, durch die die Verwaltungsentscheidung, die dem Ausschluss zugrunde lag, ausgesetzt wird. Zum anderen konkretisiert es erstmals die Grenzen seiner Befugnis zu unbeschränkter Nachprüfung bei der Beurteilung, ob die von einem Bieter getroffenen Abhilfemaßnahmen ausreichend sind und ob es erforderlich ist, eine Ausschlussanktion durch eine finanzielle Sanktion zu ersetzen.

Die Klägerin hatte ein Angebot für ein Los der von der Europäischen Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz (EU-OSHA) veröffentlichten Ausschreibung für die Erbringung von Dienstleistungen der Informations- und Kommunikationstechnologie eingereicht. Nachdem die EU-OSHA Kenntnis von einer Entscheidung der Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (Nationale Kommission für Märkte und Wettbewerb, Spanien) (im Folgenden: CNMC) erlangt hatte, mit der die Beteiligung der Klägerin an einer Zuwiderhandlung gegen das Wettbewerbsrecht festgestellt worden war (im Folgenden: Entscheidung der CNMC), ersuchte sie ein gemäß der Haushaltsordnung einberufenes Gremium⁵⁶⁹ um eine Empfehlung bezüglich des Ausschlusses der Klägerin oder einer finanziellen Sanktion gegen diese.

In der Folge setzte die Audiencia Nacional (Nationaler Gerichtshof, Spanien) die Vollziehung der Entscheidung der CNMC aus (im Folgenden: nationale Aussetzungsentscheidung). Gleichwohl empfahl das genannte Gremium, nachdem es eine vorläufige rechtliche Bewertung des Verhaltens der Klägerin vorgenommen hatte⁵⁷⁰, der EU-OSHA den Ausschluss der Klägerin, da es der Ansicht war, dass deren Verhalten als „schwere Verfehlung im Rahmen der beruflichen Tätigkeit“ anzusehen sei. Die EU-OSHA folgte dieser Empfehlung und erließ die angefochtene Entscheidung.

Würdigung durch das Gericht

Als Erstes erörtert das Gericht die Tragweite der Auswirkungen der nationalen Aussetzungsentscheidung.

⁵⁶⁸ Entscheidung der Europäischen Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz vom 13. Januar 2023 (im Folgenden: angefochtene Entscheidung).

⁵⁶⁹ Art. 143 der Verordnung (EU, Euratom) 2018/1046 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juli 2018 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union, zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1296/2013, (EU) Nr. 1301/2013, (EU) Nr. 1303/2013, (EU) Nr. 1304/2013, (EU) Nr. 1309/2013, (EU) Nr. 1316/2013, (EU) Nr. 223/2014, (EU) Nr. 283/2014 und des Beschlusses Nr. 541/2014/EU sowie zur Aufhebung der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012 (ABl. 2018, L 193, S. 1, im Folgenden: Haushaltsordnung).

⁵⁷⁰ Siehe Art. 136 Abs. 2 der Haushaltsordnung.

Erstens weist das Gericht darauf hin, dass sich aus der Haushaltsordnung⁵⁷¹ ergibt, dass eine Stelle auf der Grundlage einer vorläufigen rechtlichen Bewertung ihres Verhaltens durch die zuständige Unionsbehörde in Bezug auf insbesondere durch Entscheidungen einer nationalen Wettbewerbsbehörde festgestellte Sachverhalte oder Erkenntnisse von der Teilnahme an Verfahren zur Vergabe öffentlicher Aufträge ausgeschlossen werden kann, wenn weder eine rechtskräftige Gerichts- noch eine bestandskräftige Verwaltungsentscheidung vorliegt. Daraus folgt, dass das Fehlen einer rechtskräftigen Gerichtsentscheidung oder einer bestandskräftigen Verwaltungsentscheidung, mit der das betreffende pflichtwidrige Verhalten festgestellt wird, die zuständige Unionsbehörde nicht daran hindert, eine Ausschlussmaßnahme zu erlassen.

Das Gericht leitet daraus den Willen des Unionsgesetzgebers ab, der zuständigen Unionsbehörde die Möglichkeit zu geben, ihre eigene Beurteilung der Handlungen des betreffenden Wirtschaftsteilnehmers vorzunehmen, ohne abzuwarten, bis ein Gericht sein Urteil gefällt hat.

Somit oblag es im vorliegenden Fall der EU-OSHA, in Ermangelung einer rechts- oder bestandskräftigen Entscheidung ihre eigene Beurteilung des Verhaltens der Klägerin auf der Grundlage der Entscheidung der CNMC, aber auch anderer in diesem Zusammenhang erheblicher Gesichtspunkte, insbesondere der Aussetzung dieser Entscheidung, vorzunehmen.

Im vorliegenden Fall stellt das Gericht fest, dass die EU-OSHA die Aussetzung der Entscheidung der CNMC tatsächlich berücksichtigt hat und zu Recht der Ansicht war, dass die Aussetzung der Entscheidung der CNMC einer Berücksichtigung der Feststellungen dieser Entscheidung zum Nachweis einer schweren Verfehlung der Klägerin im Rahmen ihrer beruflichen Tätigkeit und zum Erlass einer Ausschlussmaßnahme nicht entgegenstehe.

Zum einen beruht der der Klägerin vorgeworfene Sachverhalt nämlich nicht auf bloßen Annahmen oder Vermutungen, sondern wurde auf der Grundlage von Umständen festgestellt, die sich aus einer von der CNMC durchgeführten Ermittlung ergaben.

Sodann geht aus der nationalen Aussetzungsentscheidung keine Stellungnahme zur Begründetheit der Entscheidung der CNMC hervor. Das Gericht weist darauf hin, dass das nationale Gericht die Feststellungen und Erwägungen der CNMC zum Verstoß der Klägerin gegen das Wettbewerbsrecht somit in keiner Weise in Frage stellt oder auch nur in Zweifel zieht. Das nationale Gericht stützt seine Aussetzungsentscheidung auf Erwägungen, die sich ausschließlich auf die Folgen der verhängten Geldbuße und des Kontrahierungsverbots für die Fortführung der Tätigkeit der Klägerin beziehen. Jedenfalls reicht der Umstand, dass das nationale Gericht, wie die Klägerin geltend macht, mit dem Erlass einer einstweiligen Anordnung implizit, aber zwangsläufig die Plausibilität ihres Vorbringens anerkannt hat, nicht aus, um die ausdrücklichen Feststellungen und Erwägungen in der Entscheidung der CNMC in Frage zu stellen.

Schließlich ist es unerheblich, dass mit der nationalen Aussetzungsentscheidung neben der Zahlung der mit der Entscheidung der CNMC verhängten Geldbuße auch das mit dieser Entscheidung der Klägerin auferlegte Verbot der Kontrahierung mit der spanischen Verwaltung ausgesetzt wird. Die Gründe für die Aussetzung der Entscheidung der CNMC stellen nämlich die Tatsachen, auf die die angefochtene Entscheidung gestützt wurde, um den Ausschluss der Klägerin anzuordnen, nicht in Frage. Außerdem enthält die nationale Aussetzungsentscheidung keine Informationen über das Ergreifen von Abhilfemaßnahmen durch die Klägerin oder über die Gründe für das Nichtergreifen solcher Maßnahmen.

⁵⁷¹ Art. 106 der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2012 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union und zur Aufhebung der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 des Rates (ABl. 2012, L 298, S. 1) in der durch die Verordnung (EU, Euratom) 2015/1929 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Oktober 2015 (ABl. 2015, L 286, S. 1) geänderten Fassung (im Folgenden: frühere Haushaltsordnung) und Art. 136 der Haushaltsordnung.

Zweitens weist das Gericht in Bezug auf den behaupteten Verstoß gegen den Grundsatz des effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes durch den Erlass der Ausschlussentscheidung auf die Rechtsprechung des Gerichts hin, wonach eine Regelung, nach der die Einlegung eines verwaltungsrechtlichen oder gerichtlichen Rechtsbehelfs keinerlei Auswirkung auf die Möglichkeit hätte, an einem Verfahren der Vergabe eines öffentlichen Auftrags teilzunehmen, möglicherweise die Grundrechte der Betroffenen verletzen würde. Wie oben ausgeführt, kann jedoch nicht davon ausgegangen werden, dass die nationale Aussetzungsentscheidung im vorliegenden Fall außer Acht gelassen und der Anspruch der Klägerin auf gerichtlichen Rechtsschutz verletzt worden wäre.

Außerdem verstößt die Ausübung der Befugnis, eine Person oder Stelle, im vorliegenden Fall die Klägerin, auf der Grundlage einer vorläufigen rechtlichen Bewertung ihres Verhaltens von den Verfahren zur Vergabe öffentlicher Aufträge der Union auszuschließen, nicht gegen Art. 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union. Die Existenz eines Rechtsbehelfs gegen die angefochtene Entscheidung vor dem Unionsrichter ermöglicht es nämlich gerade, den Anspruch der Klägerin auf gerichtlichen Rechtsschutz zu gewährleisten.

Nach Auffassung des Gerichts ist daher der nationalen Aussetzungsentscheidung nicht die gleiche Wirkung beizumessen wie bestandskräftigen Entscheidungen oder rechtskräftigen Urteilen. Könnte die Ausschlussbefugnis der Unionsbehörden allein dadurch blockiert werden, dass ein Rechtsbehelf mit aufschiebender Wirkung gegen die nationale Entscheidung, die als Grundlage für den Ausschluss dienen kann, eingelegt wird oder diese Entscheidung ausgesetzt wird, so wäre dieser Befugnis die praktische Wirksamkeit genommen.

Schließlich sieht die Haushaltsordnung für den Fall, dass auf die nationale Aussetzungsentscheidung eine rechtskräftige Gerichtsentscheidung folgt, mit der die Entscheidung der CNMC aufgehoben wird, vor⁵⁷², dass der Anweisungsbefugte den Ausschluss unverzüglich aufhebt, damit der nationalen Gerichtsentscheidung volle Wirksamkeit verleiht und dabei den gerichtlichen Rechtsschutz des Klägers gewährleistet, der dann mit der nationalen Gerichtsentscheidung verbunden ist, die in diesem Fall für die Unionsbehörde bindend ist.

Als Zweites erläutert das Gericht die Art seiner Zuständigkeit und die Dichte seiner Kontrolle der von der Klägerin getroffenen Abhilfemaßnahmen.

Erstens ist das Gericht, nachdem es darauf hingewiesen hat, dass es die unbeschränkte Befugnis zur Überprüfung einer Ausschlussentscheidung hat⁵⁷³, der Auffassung, dass der Umfang dieser Befugnis strikt auf die Festsetzung der Sanktion beschränkt ist, unter Ausschluss jeder Änderung der Tatbestandsmerkmale des Verhaltens, das diese Sanktion rechtfertigt.

Im vorliegenden Fall ist das Gericht der Auffassung, dass die Prüfung der Abhilfemaßnahmen Teil der Beurteilung des Verhaltens ist, das eine Sanktion rechtfertigt. Die Beurteilung, die in Bezug auf die Abhilfemaßnahmen vorzunehmen ist, entspricht nämlich der Prüfung, ob die schwere Verfehlung im Rahmen der beruflichen Tätigkeit, die im vorliegenden Fall aus der von einer nationalen Behörde festgestellten Zuwiderhandlung abgeleitet wird, fortbesteht und ob sie sich wiederholen kann. Insoweit ist es unerheblich, dass die Abhilfemaßnahmen in der Regel ergriffen werden, nachdem die von der nationalen Behörde festgestellte Zuwiderhandlung stattgefunden hat. Das Gericht schließt daraus, dass es seine Befugnis zu unbeschränkter Nachprüfung bei der Prüfung des Klagegrundes, der die von der Klägerin getroffenen Abhilfemaßnahmen betrifft, nicht ausüben kann. Es darf daher die Beurteilung der Abhilfemaßnahmen durch die EU-OSHA nicht durch seine eigene Beurteilung ersetzen, sondern muss sich darauf beschränken, die Rechtmäßigkeit der Beurteilung der EU-OSHA zu überprüfen.

⁵⁷² Art. 136 Abs. 2 Unterabs. 3 der Haushaltsordnung.

⁵⁷³ Art. 143 Abs. 9 der Haushaltsordnung.

Zweitens stellt das Gericht bezüglich der Prüfung durch den Unionsrichter, ob ein offensichtlicher Beurteilungsfehler vorliegt, zum einen klar, dass ein offensichtlicher Fehler eines Organs bei der Beurteilung eines komplexen Sachverhalts nur festgestellt werden kann, wenn die vom Kläger vorgebrachten Beweismittel ausreichen, um die Sachverhaltswürdigung in dem Rechtsakt als nicht plausibel erscheinen zu lassen. Vorbehaltlich dieser Plausibilitätsprüfung darf das Gericht die Beurteilung eines komplexen Sachverhalts durch den Urheber der Entscheidung nicht durch seine eigene Beurteilung ersetzen. Da nämlich die Organe bei der Beurteilung, ob ein Verhalten als schwere Verfehlung im Rahmen der beruflichen Tätigkeit eingestuft werden kann, über einen Beurteilungsspielraum verfügen und die Beurteilung der Abhilfemaßnahmen integraler Bestandteil der Beurteilung eines solchen Verhaltens ist, ist ihnen auch bei der Beurteilung der Abhilfemaßnahmen ein Beurteilungsspielraum zuzugestehen.

Zum anderen klärt das Gericht, welche Gesichtspunkte bei seiner Kontrolle der Beurteilung der Rechtmäßigkeit der von der EU-OSHA vorgenommenen Beurteilung der von der Klägerin ergriffenen Abhilfemaßnahmen berücksichtigt werden können. Indem die Haushaltsordnung vorsieht, dass eine Person oder Stelle nicht ausgeschlossen wird, wenn sie Abhilfemaßnahmen in einem Ausmaß getroffen hat, das ausreicht, ihre Zuverlässigkeit unter Beweis zu stellen⁵⁷⁴, erlegt sie der betreffenden Person oder Stelle die Beweislast dafür auf, dass die getroffenen Abhilfemaßnahmen geeignet sind, den Ausschluss der betreffenden Person oder Stelle zu verhindern. Das Gericht leitet daraus ab, dass, soll der durch diese Bestimmungen auferlegten Beweislast nicht die Wirksamkeit genommen werden, nicht zugelassen werden kann, dass der betreffende Wirtschaftsteilnehmer vor dem Gericht Beweise vorlegt, die im Lauf des Ausschlussverfahrens nicht übermittelt wurden. Erst recht kann das Gericht im Rahmen des vorliegenden Verfahrens nicht über Abhilfemaßnahmen entscheiden, die der EU-OSHA nicht mitgeteilt wurden.

Außerdem würde es die geordnete Rechtspflege und das institutionelle Gleichgewicht beeinträchtigen, wenn das Gericht über neue Abhilfemaßnahmen oder neue Beweise entscheiden würde, die gegebenenfalls gleichzeitig dem Anweisungsbefugten mitgeteilt werden und die diesen dazu veranlassen könnten, die angefochtene Entscheidung im Lauf des Verfahrens zu revidieren. Daher hat das Gericht entschieden, dass nur die der EU-OSHA vor Erlass der angefochtenen Entscheidung übermittelten Beweise berücksichtigt werden können.

Als Drittes stellt das Gericht im Rahmen der Prüfung der Verhältnismäßigkeit der Ausschlussanktion fest, dass die von der Klägerin ergriffenen Abhilfemaßnahmen von der EU-OSHA als mildernde Umstände zur Begrenzung der Ausschlussdauer berücksichtigt wurden. Im vorliegenden Fall geht es also darum, die von der Klägerin ergriffenen Abhilfemaßnahmen insoweit zu prüfen, als sie nicht zur Bestimmung des pflichtwidrigen Verhaltens, sondern zur Bestimmung der gegen sie verhängten Sanktion beitragen, was mithin die Ausübung der Befugnis zu unbeschränkter Nachprüfung durch das Gericht rechtfertigt.

Um diese Befugnis auszuüben, ist das Gericht daher befugt, erstmals im Rahmen des vorliegenden Verfahrens übermittelte Beweise zu berücksichtigen, die der EU-OSHA zuvor nicht übermittelt worden waren, allerdings vorbehaltlich der Einhaltung der in der Verfahrensordnung des Gerichts festgelegten Zulässigkeitsvorschriften.

Als Letztes äußert sich das Gericht zur angeblich fehlenden Beurteilung der Verhängung einer finanziellen Sanktion als Alternative zum Ausschluss.

⁵⁷⁴ Art. 106 Abs. 7 Buchst. c der früheren Haushaltsordnung und Art. 136 Abs. 6 Buchst. a der Haushaltsordnung.

Zum einen leitet das Gericht aus den Bestimmungen der Haushaltsordnung⁵⁷⁵ ab, dass die EU-OSHA im vorliegenden Fall nicht verpflichtet war, die Möglichkeit zu prüfen, die Ausschlussanktion durch eine finanzielle Sanktion zu ersetzen.

Zum anderen weist das Gericht den Antrag, diese Ersetzung im Rahmen seiner Befugnis zu unbeschränkter Nachprüfung selbst vorzunehmen, als unbegründet zurück. Die Klägerin erläutert nämlich nicht, aus welchen Gründen die Ausschlussanktion im vorliegenden Fall durch eine finanzielle Sanktion ersetzt werden sollte. Außerdem ergibt sich nach Ansicht des Gerichts aus der Prüfung des Vorbringens der Klägerin jedenfalls, dass die im vorliegenden Fall verhängte Ausschlussanktion angemessen ist und daher nicht durch eine finanzielle Sanktion ersetzt werden muss.

⁵⁷⁵ Art. 106 Abs. 13 Buchst. a der früheren Haushaltsordnung.

XIII. Schiedsklausel

Urteil vom 11. Dezember 2024, UIV Servizi/REA (T-440/22, [EU:T:2024:898](#))

„Schiedsklausel – Finanzhilfvereinbarung betreffend das Projekt TTD.EU („European Quality Wines: Taste the Difference“) – Im Binnenmarkt und in Drittländern durchgeführte Informations- und Absatzförderungsmaßnahmen für Agrarerzeugnisse – Aussetzung der Finanzhilfvereinbarung – Betrugsverdacht im Rahmen strafrechtlicher Ermittlungen, die eine andere Finanzhilfvereinbarung betreffen – Vertragliche Haftung“

Das Gericht, das aufgrund einer Schiedsklausel nach Art. 272 AEUV angerufen wurde, entscheidet über die neue Frage der Gültigkeit der Entscheidung der Europäischen Exekutivagentur für die Forschung (REA), die TTD.EU-Finanzhilfvereinbarung⁵⁷⁶ auszusetzen (im Folgenden: angefochtene Entscheidung). Mit seinem Urteil erklärt das Gericht die angefochtene Entscheidung für ungültig, stellt fest, dass sich der Antrag, der darauf gerichtet ist, der REA aufzugeben, die Aussetzung der TTD.EU-Finanzhilfvereinbarung aufzuheben, erledigt hat, und weist den ebenfalls bei ihm gestellten Schadensersatzantrag zurück.

Im Dezember 2019 schlossen die Klägerin, der italienische Verband Vini Servizi Soc. coop. arl (UIV Servizi), sowie die Exekutivagentur für Verbraucher, Gesundheit, Landwirtschaft und Lebensmittel (Chafea) infolge einer Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen für Finanzhilfen für Informations- und Absatzförderungsmaßnahmen für Agrarerzeugnisse im Binnenmarkt und in Drittländern die TTD.EU-Finanzhilfvereinbarung. Ab April 2021 wurde die REA mit der Durchführung der Maßnahmen, für die die Chafea zuständig war, beauftragt.

Im Mai 2021 wurde in Italien auf nationaler Ebene gegen den Geschäftsleiter und den Finanzleiter der Klägerin ein Strafverfahren wegen Betrugsverdachts im Rahmen einer von der Klägerin koordinierten Finanzhilfvereinbarung, die nicht die TTD.EU-Finanzhilfvereinbarung war, eingeleitet (im Folgenden: italienische strafrechtliche Ermittlungen). Im Juli 2021 teilte die Klägerin der REA mit, dass die Guardia di Finanza di Milano (Finanzpolizei Mailand, Italien) im Rahmen dieser strafrechtlichen Ermittlungen eine Prüfung bei ihr durchgeführt habe. Anschließend fand im August 2021 zwischen der Klägerin und der bei der REA für die TTD.EU-Finanzhilfvereinbarung zuständigen Verantwortlichen eine Besprechung statt. In dieser Besprechung habe die bei der REA zuständige Verantwortliche festgestellt, dass die normale Durchführung der TTD.EU-Finanzhilfvereinbarung fortgesetzt werden könne, ohne dass eine Maßnahme betreffend diese Durchführung ergriffen werden müsse, da die italienischen strafrechtlichen Ermittlungen eine andere Finanzhilfvereinbarung betroffen hätten.

Im Januar 2022 teilte das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) der REA mit, dass es im Dezember 2021 eine Untersuchung zu Betrugsvorwürfen und anderen Unregelmäßigkeiten eingeleitet habe, die bei der Durchführung der von der Klägerin geschlossenen Finanzhilfvereinbarungen, darunter die TTD.EU-Finanzhilfvereinbarung, möglicherweise begangen worden seien.

Einen Monat später teilte die REA der Klägerin mit einem Vorabinformationsschreiben ihre Absicht mit, die TTD.EU-Finanzhilfvereinbarung auszusetzen. Die REA bestätigte, nachdem sie die Stellungnahme der Klägerin zurückgewiesen hatte, im Mai 2022 ihre Absicht, zum Schutz der finanziellen Interessen der Union die TTD.EU-Finanzhilfvereinbarung unter Anwendung ihres Art. 33.2.1 Buchst. a auszusetzen. Nach diesem Artikel kann die REA die Durchführung der Maßnahme der Finanzhilfvereinbarung aussetzen, wenn „ein Begünstigter (oder eine natürliche Person, die

⁵⁷⁶ Finanzhilfvereinbarung Nr. 874904 über die Durchführung eines Projekts mit der Bezeichnung „European Quality Wines: Taste the Difference – TTD.EU“ zur Förderung der italienischen und spanischen Weine auf den Märkten Chinas und der Vereinigten Staaten (im Folgenden: TTD.EU-Finanzhilfvereinbarung).

befugt ist, ihn zu vertreten oder in seinem Namen zu entscheiden) Folgendes begangen hat oder ein entsprechender Verdacht besteht: ... wesentliche Fehler, Unregelmäßigkeiten oder Betrug, oder ... eine schwere Pflichtverletzung im Rahmen dieser Vereinbarung“. Unter diesen Umständen hat die Klägerin beim Gericht beantragt, die Ungültigkeit der angefochtenen Entscheidung festzustellen, der REA aufzugeben, die Aussetzung der TTD.EU-Finanzhilfvereinbarung aufzuheben und die REA zu verurteilen, der Klägerin eine Entschädigung für den materiellen und immateriellen Schaden zu zahlen, der ihr entstanden sein soll.

Nach Erhebung dieser Klage wurde die Untersuchung des OLAF im Dezember 2022 abgeschlossen. Das OLAF richtete daraufhin auf der Grundlage der Ergebnisse dieser Untersuchung finanzielle Empfehlungen an die REA, deren Umsetzung in Bezug auf die TTD.EU-Finanzhilfvereinbarung zum Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung nicht zu Durchführungsmaßnahmen geführt hat.

Anschließend hat die REA den Antrag gestellt, die Hauptsache für erledigt zu erklären, und in diesem Antrag das Gericht darüber informiert, dass die Aussetzung dieser Finanzhilfvereinbarung aufgehoben worden sei. Nach der Wiedereröffnung des mündlichen Verfahrens hat die Klägerin zu diesem Antrag, die Hauptsache für erledigt zu erklären, eine Stellungnahme eingereicht, mit der sie diesem Antrag entgegengetreten ist.

Würdigung durch das Gericht

Als Erstes führt das Gericht zu einer der maßgeblichen Bestimmungen sowohl des Unionsrechts als auch des belgischen Zivilrechts an, die den Vertrag regeln, in dem vorliegend die Schiedsklausel enthalten ist, und weist zum anderen den Antrag der REA, die Hauptsache für erledigt zu erklären, zurück, da die Klägerin mit ihrer Klage erreichen möchte, dass das Gericht den Rechtsstreit zwischen ihr und der REA über die Anwendung der TTD.EU-Finanzhilfvereinbarung entscheidet und die Ungültigkeit der Entscheidung über die Aussetzung der Vereinbarung feststellt. Sodann prüft das Gericht die Gültigkeit der angefochtenen Entscheidung. Zu diesem Zweck legt es Art. 33.2.1 der TTD.EU-Finanzhilfvereinbarung aus.

Zunächst stellt das Gericht unter Bezugnahme auf den Wortlaut von Art. 33.2.1 Buchst. a Ziff. i fest, dass es sich bei dem Geschäftsleiter und dem Finanzleiter der Klägerin, gegen die wegen Verdachts auf Betrug im Zusammenhang mit der Durchführung einer anderen Finanzhilfvereinbarung strafrechtliche Ermittlungen geführt wurden, um natürliche Personen handelt, die befugt sind, die Klägerin zu vertreten oder in ihrem Namen zu entscheiden. Vorliegend unterschrieb der Finanzleiter im Namen der Klägerin sowohl die TTD.EU-Finanzhilfvereinbarung als auch die Finanzhilfvereinbarung, um die es in den italienischen strafrechtlichen Ermittlungen ging, und der Geschäftsleiter unterschrieb im Namen der Klägerin das Schreiben über die Vergabe des Auftrags für die Durchführung der mit der TTD.EU-Finanzhilfvereinbarung verbundenen Maßnahmen. Folglich könnte, wie das Gericht ausführt, ein Betrugsverdacht in Bezug auf den Geschäftsleiter und den Finanzleiter der Klägerin grundsätzlich die Aussetzung der Finanzhilfvereinbarung rechtfertigen, da diese Personen befugt sind, die Klägerin zu vertreten oder in ihrem Namen zu entscheiden.

Sodann ermittelt das Gericht, ob die REA diese natürlichen Personen als „eines Betrugs verdächtige Personen“ im Sinne von Art. 33.2.1 Buchst. a Ziff. i einstufen und so die Aussetzung der Vereinbarung rechtfertigen konnte. Dieser Artikel bezieht sich allgemein auf den Verdacht, dass „wesentliche Fehler, Unregelmäßigkeiten oder Betrug“ begangen wurden, ohne den Ursprung oder die Quelle eines solchen Verdachts näher zu bestimmen. Somit kann das Vorliegen strafrechtlicher Ermittlungen wegen Betrugsverdachts, wie im vorliegenden Fall, grundsätzlich einen „Betrugsverdacht“ im Sinne von Art. 33.2.1 Buchst. a Ziff. i der TTD.EU-Finanzhilfvereinbarung begründen.

Schließlich beschäftigt sich das Gericht mit der Frage, ob die REA durch den Erlass der angefochtenen Entscheidung die TTD.EU-Finanzhilfvereinbarung gemäß deren Art. 33.2.1 Buchst. a Ziff. i aussetzen konnte, obwohl sich der Betrugsverdacht gegen den Geschäftsleiter und den Finanzleiter der Klägerin aus italienischen strafrechtlichen Ermittlungen ergab, die eine andere Finanzhilfvereinbarung

betrafen. Hierbei nimmt das Gericht eine detaillierte Auslegung von Art. 33.2.1 Buchst. a und b im Hinblick u. a. auf die Bestimmungen des belgischen Zivilgesetzbuchs vor.

Zum einen enthält, was Art. 33.2.1 Buchst. a angeht, Buchst. a Ziff. i keine Bezugnahme auf die TTD.EU-Finanzhilfvereinbarung, so dass ein Betrugsverdacht betreffend die Durchführung einer anderen Finanzhilfvereinbarung die Aussetzung der TTD.EU-Finanzhilfvereinbarung rechtfertigen könnte. Buchst. a Ziff. ii enthält jedoch eine solche Bezugnahme. Zum anderen kann die REA gemäß Art. 33.2.1 Buchst. b die Durchführung der Finanzhilfvereinbarung aussetzen, wenn „ein Begünstigter (oder eine natürliche Person, die befugt ist, ihn zu vertreten oder in seinem Namen zu entscheiden) – im Rahmen anderer Finanzhilfen der [Union] oder von Euratom, die ihm unter ähnlichen Bedingungen gewährt wurden – ... Fehler, Unregelmäßigkeiten [oder] Betrug ... begangen hat“. So liefe eine Lesart von Art. 33.2.1 Buchst. a Ziff. i, wonach ein Betrugsverdacht, der eine andere Vereinbarung betrifft, die Aussetzung der TTD.EU-Finanzhilfvereinbarung rechtfertigen könnte, darauf hinaus, Art. 33.2.1 Buchst. b die praktische Wirksamkeit zu nehmen.

Infolgedessen stellt das Gericht fest, dass die REA gegen Art. 33.2.1 Buchst. a Ziff. i der TTD.EU-Finanzhilfvereinbarung verstoßen hat, indem sie die Entscheidung getroffen hat, die TTD.EU-Finanzhilfvereinbarung deshalb auszusetzen, weil der Geschäftsleiter und der Finanzleiter der Klägerin im Rahmen einer anderen Finanzhilfvereinbarung des Betrugs verdächtigt wurden; folglich ist diese Entscheidung ungültig.

Als Zweites hat das Gericht festgestellt, dass der Antrag, der REA aufzugeben, die Aussetzung der TTD.EU-Finanzhilfvereinbarung aufzuheben, erledigt ist, da diese Aussetzung zwischenzeitlich aufgehoben wurde.

Was als Drittes den Schadensersatzantrag betrifft, weist das Gericht darauf hin, dass über diesen Antrag trotz dessen zu entscheiden ist, dass die Aussetzung der TTD.EU-Finanzhilfvereinbarung aufgehoben wurde. Sodann stellt es fest, dass nach dem belgischen Zivilgesetzbuch drei kumulative Voraussetzungen erfüllt sein müssen, damit ein Schaden vertraglichen Ursprungs ersetzt wird, nämlich die Nichterfüllung des Vertrags, ein Schaden und ein Kausalzusammenhang zwischen der Nichterfüllung und dem Schaden.

Zwar stellt das Gericht fest, dass die REA mit der angefochtenen Entscheidung die TTD.EU-Finanzhilfvereinbarung unter Verstoß gegen deren Art. 33.2.1 Buchst. a Ziff. i ausgesetzt hat. Das Gericht ist jedoch der Ansicht, dass es zwar nachvollziehbar ist, dass die Klägerin infolge der Aussetzung der TTD.EU-Finanzhilfvereinbarung wahrscheinlich dazu veranlasst wurde, bestimmte Veranstaltungen, die mit Blick auf die Durchführung der TTD.EU-Finanzhilfvereinbarung geplant waren, auszusetzen oder abzusagen, doch weist die Klägerin nicht nach, dass sich die von ihr geltend gemachten materiellen Schäden vorliegend tatsächlich konkretisiert haben. Die Klägerin beweist auch nicht den immateriellen Schaden in Form einer Beeinträchtigung des Rufs und des Ansehens, der ihr entstanden sein soll.

XIV. Unionshaushalt

Urteil vom 4. September 2024, IMG/Kommission (T-509/21, [EU:T:2024:590](#))

„Haushaltsrecht der Union – Vollzug des Unionshaushalts im Wege der indirekten Mittelverwaltung durch eine internationale Organisation – Beschluss, mit dem einer juristischen Person die Anerkennung des Status einer internationalen Organisation verweigert wird – Nichtigkeitsklage – Ordnungsgemäßheit der den Anwälten der Klägerin erteilten Prozessvollmacht – Zulässigkeit – Zur Durchführung eines Urteils des Gerichtshofs ergangener Beschluss – Art. 266 AEUV – Rechtskraft – Grundsatz der guten Verwaltung – Rechtssicherheit – Verordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012 – Art. 58 – Delegierte Verordnung (EU) Nr. 1268/2012 – Art. 43 – Verordnung (EU, Euratom) 2018/1046 – Art. 156 – Begriffe ‚Internationale Organisation‘ und ‚Internationales Abkommen‘ – Rechtsfehler – Offensichtlicher Beurteilungsfehler – Außervertragliche Haftung“

In erweiterter Kammerbesetzung weist das Gericht die Klage der International Management Group (IMG) ab. Diese Klage war zum einen auf die Nichtigkeitsklärung des Beschlusses vom 8. Juni 2021 gerichtet, mit dem sich die Europäische Kommission geweigert hatte, der Klägerin rückwirkend zum 16. Dezember 2014 den in der Finanzregelung der Europäischen Union vorgesehenen Status einer internationalen Organisation für die Ausführung von Unionsmitteln im Wege der indirekten Mittelverwaltung⁵⁷⁷ zuzuerkennen (im Folgenden: angefochtener Beschluss). Zum anderen richtete sich die Klage auf den Ersatz des von der Klägerin behaupteten materiellen und immateriellen Schadens. Die Prüfung der Rechtmäßigkeit des angefochtenen Beschlusses gibt dem Gericht Gelegenheit, zum einen in diesem Bereich den angemessenen Grad der Kontrolle durch die Unionsgerichte sowie zum anderen die Begriffe „internationales Abkommen“ und „internationale Organisation“ zu präzisieren, wie sie in völkerrechtlichen Instrumenten und in der Rechtsprechung – insbesondere in der Rechtsprechung der internationalen Gerichte – definiert werden.

Die klagende IMG wurde am 25. November 1994 gegründet⁵⁷⁸, um es den am Wiederaufbau von Bosnien und Herzegowina beteiligten Staaten und internationalen Organisationen zu ermöglichen, zu diesem Zweck über eine spezielle Einrichtung zu verfügen.

Am 7. November 2013 erließ die Kommission den Durchführungsbeschluss über das Jahresaktionsprogramm 2013 für Myanmar/Burma zulasten des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Union⁵⁷⁹ auf der Grundlage der Verordnung Nr. 966/2012⁵⁸⁰. Dieser Beschluss sah u. a. ein Programm zur Entwicklung des Handels vor, dessen Kosten von der Union finanziert werden sollten und dessen Durchführung in gemeinsamer Verwaltung mit der Klägerin sichergestellt werden sollte.

Am 17. Februar 2014 setzte das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) die Kommission davon in Kenntnis, dass es zum Status der Klägerin eine Untersuchung eröffnet habe. Am 15. Dezember 2014 erhielt die Kommission den vom OLAF nach Abschluss seiner Untersuchung erstellten Bericht (im Folgenden: OLAF-Bericht) nebst einer Reihe von Empfehlungen. In diesem

⁵⁷⁷ Verordnung (EU, Euratom) 2018/1046 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juli 2018 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union, zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1296/2013, (EU) Nr. 1301/2013, (EU) Nr. 1303/2013, (EU) Nr. 1304/2013, (EU) Nr. 1309/2013, (EU) Nr. 1316/2013, (EU) Nr. 223/2014, (EU) Nr. 283/2014 und des Beschlusses Nr. 541/2014/EU sowie zur Aufhebung der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012 (ABl. 2018, L 193, S. 1).

⁵⁷⁸ Die Gründung erfolgte durch das Dokument vom 25. November 1994 zur Errichtung der International Management Group – Infrastructure for Bosnia and Herzegovina (IMG-IBH) (im Folgenden: Resolution vom 25. November 1994).

⁵⁷⁹ Durchführungsbeschluss C(2013) 7682 final.

⁵⁸⁰ Art. 84 der Verordnung Nr. 966/2012.

Bericht stellte das OLAF im Wesentlichen fest, dass die Klägerin keine internationale Organisation im Sinne der Verordnung Nr. 1605/2002⁵⁸¹ und der auf die vorgenannte Verordnung folgende Verordnung Nr. 966/2012 darstelle.

Am 16. Dezember 2014 beschloss die Kommission, die Durchführung des im vorgenannten Durchführungsbeschluss vorgesehenen Programms zur Entwicklung des Handels im Wege der indirekten Mittelverwaltung einer anderen Organisation als der Klägerin zu übertragen (im Folgenden: Beschluss vom 16. Dezember 2014).

Am 8. Mai 2015 richtete die Kommission schließlich ein Schreiben an die Klägerin, um diese über die Konsequenzen zu informieren, die sie aus dem OLAF-Bericht zu ziehen beabsichtige. In diesem Schreiben teilte sie mit, sie habe insbesondere beschlossen, dass ihre Dienststellen erst dann mit der Klägerin neue Übertragungsvereinbarungen nach dem in der Verordnung Nr. 966/2012 vorgesehenen Modus der indirekten Mittelverwaltung abschließen würden, wenn hinsichtlich ihres Status als internationale Organisation absolute Gewissheit bestehe (im Folgenden: Beschluss vom 8. Mai 2015).

Vor dem Gericht erhob die Klägerin zwei Klagen und begehrte zum einen die Nichtigerklärung des Beschlusses vom 16. Dezember 2014 und zum anderen die Nichtigerklärung des Beschlusses vom 8. Mai 2015 sowie den Ersatz des durch diesen Beschluss verursachten Schadens. Nachdem diese beiden Klagen mit den Urteilen vom 2. Februar 2017, International Management Group/Kommission⁵⁸², und vom 2. Februar 2017, IMG/Kommission⁵⁸³, abgewiesen worden waren, legte die Klägerin ein Rechtsmittel beim Gerichtshof ein. Mit Urteil vom 31. Januar 2019, International Management Group/Kommission⁵⁸⁴, hob der Gerichtshof diese beiden Urteile des Gerichts auf, erklärte die Beschlüsse vom 16. Dezember 2014 und 8. Mai 2015 für nichtig und verwies die Rechtssache T-381/15 zur Entscheidung über den Antrag der Klägerin auf Ersatz der Schäden, die durch die Entscheidung vom 8. Mai 2015 entstanden sein sollen, an das Gericht zurück.

Mit Urteil vom 9. September 2020, IMG/Kommission⁵⁸⁵, wies das Gericht den Antrag der Klägerin auf Ersatz der Schäden zurück, die ihr durch den Beschluss vom 8. Mai 2015 entstanden sein sollen. Die Klägerin legte beim Gerichtshof ein Rechtsmittel ein.

Am 8. Juni 2021 erließ die Kommission nach einem Schriftwechsel mit der Klägerin, die ihre Stellungnahme abgab, schließlich den angefochtenen Beschluss.

Mit Urteil vom 22. September 2022, IMG/Kommission⁵⁸⁶, hob der Gerichtshof das Urteil des Gerichts vom 9. September 2020 teilweise auf und verwies die Rechtssache T-381/15 RENV zur Entscheidung über den Antrag der Klägerin auf Ersatz des materiellen Schadens, der durch die Entscheidung vom 8. Mai 2015 entstanden sein soll, an das Gericht zurück.

⁵⁸¹ Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 des Rates vom 25. Juni 2002 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften (ABl. 2002, L 248, S. 1).

⁵⁸² Urteil vom 2. Februar 2017, International Management Group/Kommission (T-29/15, [EU:T:2017:56](#)).

⁵⁸³ Urteil vom 2. Februar 2017, IMG/Kommission (T-381/15, [EU:T:2017:57](#)).

⁵⁸⁴ Urteil vom 31. Januar 2019, International Management Group/Kommission (C-183/17 P und C-184/17 P, [EU:C:2019:78](#)).

⁵⁸⁵ Urteil vom 9. September 2020, IMG/Kommission (T-381/15 RENV, [EU:T:2020:406](#)).

⁵⁸⁶ Urteil vom 22. September 2022, IMG/Kommission (C-619/20 P und C-620/20 P, [EU:C:2022:722](#)).

Würdigung durch das Gericht

Als Erstes weist das Gericht die auf die Nichtigkeitserklärung des angefochtenen Beschlusses gerichteten Anträge der Klägerin zurück.

Das Gericht stellt zunächst fest, dass im angefochtenen Beschluss die rechtlichen und tatsächlichen Erwägungen, auf denen er beruht, hinreichend dargelegt wurden. Anhand dieser Erwägungen konnte die Klägerin deren Rechtmäßigkeit beurteilen und das Gericht seine Kontrollaufgabe wahrnehmen.

Sodann weist das Gericht den ersten Klagegrund zurück, mit dem die Klägerin mehrere Rechtsfehler rügt, insbesondere einen Verstoß gegen Art. 266 AEUV, die Rechtskraft, das Verbot der Rückwirkung von Rechtsakten der Union und den Gleichheitsgrundsatz. Das Gericht weist ebenso den dritten Klagegrund zurück, mit dem ein Verstoß gegen den Grundsatz der Rechtssicherheit gerügt wird, und den zweiten Klagegrund, mit dem ein Verstoß gegen die Sorgfaltspflicht und den Grundsatz der Unparteilichkeit gerügt wird.

Schließlich weist das Gericht den vierten Klagegrund zurück, mit dem offensichtliche Beurteilungsfehler und Rechtsfehler gerügt werden, derentwegen die Klägerin der Kommission vorwarf, sich geweigert zu haben, die Gründungsakte der Klägerin ungeachtet der späteren Übung ihrer Mitglieder als internationales Abkommen zur Gründung einer internationalen Organisation einzustufen und ihr den Status einer internationalen Organisation zuzuerkennen.

Zum Umfang der Kontrolle durch die Unionsgerichte

Im Rahmen der Prüfung des vierten Klagegrundes erläutert das Gericht, bis zu welchem Grad die Unionsgerichte bei der Prüfung einer Entscheidung wie dem angefochtenen Beschluss ihre Rechtmäßigkeitskontrolle wahrnehmen. Das Gericht weist insoweit darauf hin, dass die Kommission bei der Ausübung ihrer Zuständigkeit für die Ausführung des Haushalts der Union über ein weites Ermessen verfügt, und zwar insbesondere dann, wenn sie beschließt, den Haushalt nach dem Modus der indirekten Mittelverwaltung auszuführen, und wenn sie unter Rückgriff auf diese Art der Verwaltung Aufgaben des Haushaltsvollzugs internationalen Organisationen überträgt. Übt die Kommission die oben genannten Befugnisse aus, unterliegen mithin die beschwerenden Beschlüsse, die sie in diesem Rahmen erlässt, seitens des Gerichts einer auf einen offensichtlichen Beurteilungsfehler beschränkten Kontrolle; davon unberührt bleibt die Prüfung der übrigen Rechtswidrigkeitsgründe, die gemäß Art. 263 Abs. 2 AEUV im Rahmen einer Nichtigkeitsklage geltend gemacht werden können.

Lehnt die Kommission jedoch wie im vorliegenden Fall die Übertragung von Haushaltsvollzugsaufgaben nach der Methode der indirekten Mittelverwaltung mit der Begründung ab, dass diese Organisation nicht den Status einer internationalen Organisation habe, ist die Frage, ob ein solcher Beschluss rechtmäßig ist, vom Gericht sowohl auf Rechtsfehler als auch auf offensichtliche Beurteilungsfehler hin zu prüfen.

In einem solchen Fall unterliegt nämlich die Anwendung allgemeiner Normen durch die Kommission, anhand deren internationale Organisationen definiert und ermittelt werden können, einer Kontrolle auf Rechtsfehler. Demgegenüber sind die Auslegung der eigenen Regeln derjenigen Organisation, die für sich in Anspruch nimmt, im Hinblick auf die Ausführung des Haushaltsplans der Union nach der Art der indirekten Mittelverwaltung eine internationale Organisation zu sein, sowie die Auslegung der Stellungnahmen ihrer Mitglieder, die eine gewisse Komplexität aufweisen können, nur einer auf offensichtliche Beurteilungsfehler beschränkten Kontrolle zugänglich.

Zu den Begriffen „internationale Organisation“ und „internationales Abkommen“, die in der Finanzregelung der Union für die Ausführung ihres Haushalts nach der Art der indirekten Mittelverwaltung vorgesehen sind

Zunächst weist das Gericht darauf hin, dass der Begriff „internationale Organisation“, wie er in den aufeinanderfolgenden Bestimmungen der Finanzregelung der Union definiert wird⁵⁸⁷, internationale öffentliche Einrichtungen umfasst, die durch internationale Abkommen geschaffen wurden. Das Unionsrecht ist nämlich im Licht der einschlägigen Regeln des Völkerrechts auszulegen, das Teil der Unionsrechtsordnung ist und die Organe der Union bindet.

Soweit jedoch die Begriffe „internationale Organisation“ und „internationales Abkommen“ in der Finanzregelung der Union speziell zum Zweck des Haushaltsvollzugs verwendet werden, sind sie zum Schutz der finanziellen Interessen der Union eng auszulegen.

Daher hat das Gericht in einem Rechtsstreit wie dem vorliegenden die Begriffe des Völkerrechts, auf die sich die Finanzregelung der Union bezieht, anzuwenden, indem es auf die Instrumente dieses Rechts, die diese Begriffe definieren, in ihrer Auslegung durch die Rechtsprechung zurückgreift. In der vorliegenden Rechtssache legt das Gericht die in der Finanzregelung der Union für die Ausführung ihres Haushalts in indirekter Mittelverwaltung vorgesehenen Begriffe „internationale Organisation“ und „internationales Abkommen“ insbesondere im Licht der hergebrachten Grundsätze des Völkerrechts aus, die namentlich im Wiener Übereinkommen⁵⁸⁸ und im Artikelentwurf über die Verantwortlichkeit internationaler Organisationen⁵⁸⁹ enthalten sind.

Insoweit geht aus Art. 2 Abs. 1 Buchst. i des Wiener Übereinkommens hervor, dass unter dem Begriff „internationale Organisation“ eine zwischenstaatliche Organisation zu verstehen ist. Darüber hinaus stellt Art. 2 Buchst. a des Artikelentwurfs klar, dass dieser Ausdruck jede Organisation bezeichnet, die durch einen Vertrag oder ein anderes völkerrechtliches Instrument gegründet wurde und eine eigene internationale Rechtspersönlichkeit besitzt, und dass eine internationale Organisation auch andere Rechtsträger als Staaten zu ihren Mitgliedern zählen kann.

Was erstens die Voraussetzung der Gründung der Organisation durch einen Vertrag oder ein anderes völkerrechtliches Instrument betrifft, so ergibt sich aus Art. 2 Abs. 1 Buchst. a des Wiener Übereinkommens, dass „Vertrag“ eine in Schriftform geschlossene und vom Völkerrecht bestimmte internationale Übereinkunft zwischen Staaten bedeutet, gleichviel ob sie in einer oder in mehreren zusammengehörigen Urkunden enthalten ist und welche besondere Bezeichnung sie hat. Diese Urkunde bzw. Urkunden können somit Ausdruck der Willensübereinstimmung von zwei oder mehreren Völkerrechtssubjekten sein, die sie formalisieren. Außerdem ergibt sich aus der Rechtsprechung der internationalen Gerichte, dass ein von Staaten unterzeichnetes Dokument unabhängig von seiner politischen Bedeutung kein internationales Abkommen darstellen kann, wenn

⁵⁸⁷ Der Begriff „internationale Organisation“ im Sinne der Art. 53 und 53d der Verordnung Nr. 1605/2002, von Art. 58 der Verordnung Nr. 966/2012 und von Art. 62 der Verordnung 2018/1046 wurde in Art. 43 Abs. 2 der Verordnung Nr. 2342/2002, sodann in Art. 43 Abs. 1 der Delegierten Verordnung Nr. 1268/2012, durch die die Verordnung Nr. 2342/2002 aufgehoben und ersetzt worden ist, und schließlich in Art. 156 der Verordnung 2018/1046 fast gleichlautend definiert. Nach diesen drei Vorschriften umfasst er internationale öffentliche Einrichtungen, die durch zwischenstaatliche Abkommen geschaffen werden.

⁵⁸⁸ Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge vom 23. Mai 1969 (Sammlung der Verträge der Vereinten Nationen, Bd. 1155, S. 331, im Folgenden: Wiener Übereinkommen).

⁵⁸⁹ Artikelentwurf über die Verantwortlichkeit internationaler Organisationen, der von der Völkerrechtskommission der Vereinten Nationen auf ihrer 63. Sitzung (2011) angenommen und der Generalversammlung als Bestandteil des Arbeitsberichts der Völkerrechtskommission über diese Sitzung übermittelt worden ist (A/66/10) (Jahrbuch der Völkerrechtskommission, 2011, Bd. II, Teil 2, im Folgenden: Artikelentwurf).

es keine Bestimmungen enthält, die Rechte oder Pflichten begründen, denen diese Staaten zugestimmt hätten⁵⁹⁰.

Was zweitens die Bedingung betrifft, eine eigene internationale Rechtspersönlichkeit zu besitzen, so folgt zunächst aus der Rechtsprechung der internationalen Gerichte, dass die Anerkennung einer internationalen Organisation zunächst davon abhängt, dass die betreffende Organisation als juristische Person Rechtspersönlichkeit besitzt. Denn eine von Staaten oder gegebenenfalls von einer oder mehreren internationalen Organisationen gegründete Einrichtung hat mangels einer ihr eigenen Rechtspersönlichkeit nicht das Wesen einer internationalen Organisation, sondern das einer Einrichtung, die entweder von den Staaten, die sie gegründet haben⁵⁹¹, oder von einer internationalen Organisation abhängig ist, der diese Einrichtung zugeordnet ist⁵⁹².

Sodann geht ebenfalls aus der Rechtsprechung der internationalen Gerichte hervor, dass internationale Organisationen grundsätzlich die Vorrechte und Immunitäten genießen, die für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben erforderlich sind⁵⁹³: Im Unterschied zur Staatenimmunität, die sich auf den Grundsatz *par in parem non habet imperium* stützt, werden die Immunitäten internationaler Organisationen nämlich grundsätzlich durch die Gründungsverträge dieser Organisationen verliehen und haben einen funktionalen Charakter, da durch sie eine Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit und der Unabhängigkeit der betreffenden Organisationen verhindert werden soll.

Schließlich ergibt sich aus der Rechtsprechung, dass die Gründungsakte internationaler Organisationen insofern Verträge besonderer Art sind, als sie darauf abzielen, neue Rechtssubjekte zu schaffen, die mit einer gewissen Autonomie ausgestattet sind und denen die Vertragsparteien die Aufgabe übertragen, gemeinsame Ziele zu erreichen. Daher unterliegen internationale Organisationen dem Grundsatz der Spezialität, d. h., sie werden von den Gründungsstaaten mit begrenzten Einzelermächtigungen ausgestattet, die durch die gemeinsamen Interessen eingegrenzt sind, deren Förderung die Staaten ihnen zur Aufgabe machen und die in der Regel in ihrem Gründungsakt ausdrücklich formuliert sind⁵⁹⁴.

Somit kann eine internationale Organisation nicht auf einen reinen fakultativen Mechanismus reduziert werden, der den Vertragsparteien zur Verfügung steht und den jede von ihnen nach Belieben nutzen könnte. Denn indem ihre Gründer eine internationale Organisation schaffen und sie mit allen für ihr Funktionieren erforderlichen Mitteln ausstatten, bekunden sie ihren Willen, der Ausübung der dieser Organisation übertragenen Aufgaben beste Gewähr für Stabilität, Kontinuität und Wirksamkeit zu bieten, so dass sie diesem Rahmen nicht einseitig und zu einem ihnen geeignet

⁵⁹⁰ Vgl. Urteil des Internationalen Gerichtshofs, Verpflichtung zur Aushandlung eines Zugangs zum Pazifischen Ozean (Bolivien/Chile), vom 1. Oktober 2018, ICJ Reports 2018, S. 507, Rn. 105 und 106 und die dort angeführte Rechtsprechung.

⁵⁹¹ Vgl. in diesem Sinne Urteil des Internationalen Gerichtshofs, Bestimmte Phosphatlandflächen in Nauru (Nauru/Australien), vom 26. Juni 1992, Vorabewendungen, ICJ Reports 1992, S. 240, Rn. 47.

⁵⁹² Vgl. in diesem Sinne Rechtsgutachten des Internationalen Gerichtshofs, Urteil Nr. 2867 des Verwaltungsgerichts der Internationalen Arbeitsorganisation auf Antrag gegen den Internationalen Fonds für landwirtschaftliche Entwicklung, vom 1. Februar 2012, ICJ Reports 2012, S. 10, Rn. 57 und 61.

⁵⁹³ Vgl. in diesem Sinne Urteil des Ständigen Schiedsgerichtshofs, Dr. Reineccius u. a./Bank for International Settlements, vom 22. November 2002, Rechtssache Nr. 2000-04, Rn. 108, Rechtsgutachten des Internationalen Gerichtshofs, Urteil Nr. 2867 des Verwaltungsgerichts der Internationalen Arbeitsorganisation auf Antrag gegen den Internationalen Fonds für landwirtschaftliche Entwicklung, vom 1. Februar 2012, ICJ Reports 2012, S. 10, Rn. 58, und Urteil des Internationalen Gerichtshofs, Zellstofffabriken am Río Uruguay (Argentinien/Uruguay), vom 20. April 2010, ICJ Reports 2010, S. 14, Rn. 88.

⁵⁹⁴ Vgl. in diesem Sinne Rechtsgutachten des Internationalen Gerichtshofs, Rechtmäßigkeit des Einsatzes von Kernwaffen durch einen Staat in einem bewaffneten Konflikt, vom 8. Juli 1996, ICJ Reports 1996, S. 66, Rn. 19 und 25, sowie Urteile des Internationalen Gerichtshofs, Land- und Seegrenze zwischen Kamerun und Nigeria, vom 11. Juni 1998, Vorabewendungen, ICJ Reports 1998, S. 275, Rn. 64 bis 67, und Zellstoffwerke am Río Uruguay (Argentinien/Uruguay), vom 20. April 2010, ICJ Reports 2010, S. 14, Rn. 89.

erscheinenden Zeitpunkt den Rücken kehren oder ihn durch andere Kommunikationskanäle ersetzen können⁵⁹⁵.

Zur gerichtlichen Einstufung des Gründungsakts von IMG als „internationales Abkommen“

Das Gericht prüft Inhalt und Tragweite der Resolution vom 25. November 1994, um festzustellen, ob dieses Dokument für seine Unterzeichner rechtsverbindliche Verpflichtungen enthält.

Insoweit weist das Gericht darauf hin, dass aus dem Wortlaut der Resolution vom 25. November 1994 hervorgeht, dass ihre Unterzeichner insbesondere durch die Bestätigung des Geschäftsführers der Klägerin und die Entscheidung, einen Lenkungsausschuss bei ihr einzurichten, organisatorische Regelungen für die Klägerin genehmigt haben. Insbesondere verpflichtete zwar die genannte Resolution ihre Verfasser nicht dazu, Mitglieder der Klägerin zu werden; indessen sah Nr. 5 der Resolution gleichwohl für die Unterzeichnerstaaten die Verpflichtung vor, zu entscheiden, ob sie die Klägerin in den umfassenden Rahmen für den Wiederaufbau von Bosnien-Herzegowina integrieren oder die Aktivitäten der Klägerin schrittweise beenden wollten. Mithin enthielt die Resolution vom 25. November 1994 durchaus zumindest eine rechtsverbindliche Verpflichtung für ihre Unterzeichner, so dass sie nicht als eine Erklärung mit ausschließlich politischer Reichweite angesehen werden kann.

Das Gericht stellt daher fest, dass der Kommission im angefochtenen Beschluss ein Rechtsfehler unterlaufen ist, indem sie die Auffassung vertreten hat, dass die Resolution vom 25. November 1994 eine nicht rechtsverbindliche politische Erklärung darstelle.

Das Gericht ist ferner der Auffassung, dass der Kommission im angefochtenen Beschluss ein weiterer Rechtsfehler unterlaufen ist, indem sie es wegen fehlender Vollmachten der Teilnehmer der Sitzung vom 25. November 1994 abgelehnt hat, diese Resolution als internationales Abkommen einzustufen, da die Unterzeichnung der genannten Resolution nachträglich von mindestens zwei Staaten bestätigt worden ist.

Insoweit weist das Gericht darauf hin, dass ein Dokument, wenn es von Personen unterzeichnet wird, die nicht über die erforderliche Befugnis verfügen, ihre Staaten gemäß Art. 7 Abs. 1 des Wiener Übereinkommens zu verpflichten, nicht als rechtsverbindliches internationales Abkommen angesehen werden kann, es sei denn, diese Personen sind gemäß Abs. 2 dieses Artikels befugt, die genannten Staaten zu verpflichten, ohne eine Vollmacht vorlegen zu müssen⁵⁹⁶.

Im vorliegenden Fall hat das Gericht jedoch festgestellt, dass bestimmte Unterzeichnerstaaten der Resolution vom 25. November 1994 durch ihre Beteiligung an der Annahme der ursprünglichen bzw. späteren Satzung der Klägerin oder dadurch, dass sie in deren Lenkungsausschuss oder Ständigem Ausschuss vertreten waren, in einer Art und Weise gehandelt haben, als betrachteten sie die Unterzeichnung dieses Dokuments durch ihre Vertreter als gültig, und dass sie damit im Sinne von Art. 8 des Wiener Übereinkommens nachträglich die Unterzeichnung dieser Resolution, die die Gründung der Klägerin bezweckte, bestätigt haben.

Diese Rechtsfehler haben allerdings nach Auffassung des Gerichts in diesem Stadium der Prüfung keine Auswirkungen auf die Rechtmäßigkeit des angefochtenen Beschlusses, da sie die in der Finanzregelung der Union vorgesehene Voraussetzung unberührt lassen, nach der die Klägerin, um den Unionshaushalt nach dem für internationale Organisationen vorgesehenen Modus der indirekten Mittelverwaltung ausführen zu können, durch ein internationales Abkommen gegründet worden sein muss, das die Errichtung der Klägerin in Form einer internationalen Organisation bezweckte. Daher

⁵⁹⁵ Vgl. in diesem Sinne Urteil des Internationalen Gerichtshofs, Zellstoffwerke am Río Uruguay (Argentinien/Uruguay), vom 20. April 2010, ICJ Reports 2010, S. 14, Rn. 90 und 91.

⁵⁹⁶ Vgl. in diesem Sinne Urteil des Internationalen Seegerichtshofs, Bestimmung der Seegrenze im Golf von Bengalen (Bangladesch/Myanmar), vom 14. März 2012, ISGH Slg. 2012, S. 4, Rn. 96 und 98.

können die festgestellten Rechtsfehler für sich genommen nicht zur Nichtigkeitserklärung des angefochtenen Beschlusses führen.

Zur gerichtlichen Auslegung der Absicht der Unterzeichner des Gründungsakts von IMG und der späteren Übung der Unterzeichnerstaaten und der Mitgliedstaaten dieser Einrichtung

Im vorliegenden Fall ist das Gericht der Ansicht, dass der Kommission im angefochtenen Beschluss kein Rechtsfehler unterlaufen ist, als sie die Auffassung vertreten hat, dass die Resolution vom 25. November 1994 weder bezweckt noch bewirkt habe, der Klägerin den Status einer internationalen Organisation zu verleihen.

Hierbei weist das Gericht darauf hin, dass ein Vertrag nach Art. 31 des Wiener Übereinkommens, der Ausdruck des Völkergewohnheitsrechts ist, nach Treu und Glauben in Übereinstimmung mit der gewöhnlichen, seinen Bestimmungen in ihrem Zusammenhang zukommenden Bedeutung und im Licht seines Ziels und Zwecks auszulegen ist.

Das Gericht vertritt sodann die Auffassung, dass der Kommission kein Rechtsfehler unterlaufen ist, als sie im angefochtenen Beschluss die Auffassung vertreten hat, dass die spätere Übung nach der Annahme der Resolution vom 25. November 1994 und der anschließenden Annahme der ursprünglichen Satzung sowie der Satzung von 2012 keine ausreichend umfassende und eindeutige Anerkennung der Eigenschaft der Klägerin als internationale Organisation sowohl durch die Unterzeichner dieser Resolution als auch durch die Mitglieder der Klägerin belege.

Insoweit stützt sich das Gericht auf die Rechtsprechung, der zufolge Instrumente keine spätere Übereinkunft oder Übung darstellen, die die Übereinstimmung der Vertragsparteien über die Auslegung eines Vertrags im Sinne von Art. 31 Abs. 3 Buchst. a und b des Wiener Übereinkommens belegen, wenn diese Instrumente ohne die Unterstützung seitens aller Vertragsstaaten dieses Vertrags angenommen worden sind⁵⁹⁷.

Als Zweites weist das Gericht den Antrag der Klägerin auf Ersatz des ihr angeblich entstandenen materiellen und immateriellen Schadens zurück und weist u. a. darauf hin, dass der Antrag auf Nichtigkeitserklärung des angefochtenen Beschlusses zurückgewiesen worden ist, weswegen die erste Voraussetzung für die außervertragliche Haftung der Union, nämlich das Vorliegen eines Verstoßes gegen eine Rechtsnorm, die bezweckt, dem Einzelnen Rechte zu verleihen, nicht erfüllt ist.

⁵⁹⁷ Vgl. in diesem Sinne Urteil des Internationalen Gerichtshofs, Walfang in der Antarktis (Australien/Japan; Streithelfer Neuseeland), vom 31. März 2014, ICJ Reports 2014, S. 226, Rn. 83.

XV. Zugang zu Dokumenten der Organe

1. Ausnahme zum Schutz von Gerichtsverfahren

Urteil vom 10. Juli 2024, Ungarn/Kommission (T-104/22, [EU:T:2022:391](#))

„Zugang zu Dokumenten – Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 – Dokumente im Zusammenhang mit dem an die Kommission gerichteten Schriftverkehr der ungarischen Behörden betreffend den Entwurf eines von der Union im Rahmen der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds kofinanzierten Aufrufs zur Einreichung von Vorschlägen – Aus einem Mitgliedstaat stammende Dokumente – Widerspruch des Mitgliedstaats – Ausnahme zum Schutz des Entscheidungsprozesses – Begriff ‚Dokument, das sich auf eine Angelegenheit bezieht, in der das Organ noch keinen Beschluss gefasst hat‘ – Begründungspflicht – Loyale Zusammenarbeit“

Das Gericht weist die Nichtigkeitsklage Ungarns gegen den Beschluss der Europäischen Kommission ab, mit dem einem antragstellenden Dritten der Zugang zu dem von den ungarischen Behörden an dieses Organ gerichteten Schriftverkehr im Zusammenhang mit einem Entwurf eines von den Fonds der Europäischen Union finanzierten Aufrufs zur Einreichung von Vorschlägen gewährt wurde (im Folgenden: angefochtener Beschluss), und es präzisiert die Tragweite der in der Verordnung Nr. 1049/2001⁵⁹⁸ vorgesehenen Ausnahme betreffend den Schutz des Entscheidungsprozesses namentlich im Hinblick auf die genaue Definition des Begriffs „Entscheidungsprozess des Organs“. Außerdem gibt dieser relativ seltene Rechtsstreit, in dem ein Mitgliedstaat seinen Widerspruch gegen die Verbreitung von Dokumenten, die von seinen eigenen Behörden stammen, durch ein Unionsorgan zum Ausdruck bringt, dem Gericht die Gelegenheit, sich zu der neuen Frage zu äußern, ob diese Ausnahme von einem Mitgliedstaat geltend gemacht werden kann, um der Verbreitung von Dokumenten zu widersprechen, die einen von einer nationalen Behörde, die europäische Struktur- und Investitionsfonds (im Folgenden: ESI-Fonds) verwaltet, im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung des Unionshaushalts erstellten Aufruf zur Einreichung von Vorschlägen betreffen.

Im Jahr 2021 wurde ein Antrag auf Zugang an die Kommission gerichtet, der den offiziellen Schriftverkehr zwischen ihr und den ungarischen Behörden in Bezug auf einen Aufruf zur Einreichung von Vorschlägen betraf, der unter ein aus den ESI-Fonds⁵⁹⁹ nach der Verordnung Nr. 1303/2013⁶⁰⁰ finanziertes operationelles Programm fiel. Bei ihrer Konsultation gemäß der Verordnung Nr. 1049/2001⁶⁰¹ widersprachen die ungarischen Behörden der Verbreitung der von ihnen stammenden Dokumente auf der Grundlage der Ausnahme des Schutzes des Entscheidungsprozesses. Sie wiesen darauf hin, dass, da der Entscheidungsprozess in Bezug auf den Aufruf zur Einreichung von Vorschlägen noch im Gange sei, die Verbreitung dieser Dokumente die Grundsätze der Gleichbehandlung, der Nichtdiskriminierung und der Transparenz ernstlich beeinträchtigen könne.

⁵⁹⁸ Art. 4 Abs. 3 der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission (ABl. 2001, L 145, S. 43).

⁵⁹⁹ Aufruf zur Einreichung von Vorschlägen „EFOP 2.2.5“ mit dem Titel „Verbesserung des Übergangs von der Pflege im Heim zu gemeindenahen Diensten – Ersetzung der institutionellen Unterbringung bis 2023“.

⁶⁰⁰ Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates (ABl. 2013, L 347, S 320, berichtigt in ABl. 2016, L 200, S. 140).

⁶⁰¹ Art. 4 Abs. 4 und 5 der Verordnung Nr. 1049/2001.

Zunächst gewährte die Kommission dem antragstellenden Dritten Zugang zu sechs der elf Dokumente, die als vom Antrag auf Offenlegung erfasst identifiziert wurden, verweigerte ihm jedoch den Zugang zu den von den ungarischen Behörden stammenden Dokumenten. Nach einem Zweitantrag und einer erneuten Konsultation der ungarischen Behörden gewährte die Kommission jedoch trotz des geäußerten Widerspruchs dieser Behörden den Zugang zu den von den ungarischen Behörden stammenden Dokumenten, einschließlich der nunmehr identifizierten Dokumente.

Würdigung durch das Gericht

Im Rahmen seiner Entscheidung über den Klagegrund, mit dem Ungarn rügt, die Kommission habe im vorliegenden Fall die Ausnahme in Bezug auf den Schutz des Entscheidungsprozesses nicht angewandt, stellt das Gericht erstens fest, dass zum Zeitpunkt des Erlasses des angefochtenen Beschlusses kein Entscheidungsprozess der Kommission im Gange gewesen sei.

Insoweit stellt es fest, dass die ESI-Fonds zwar unter die geteilte Mittelverwaltung fallen, die Bestimmungen der Verordnung Nr. 1303/2013⁶⁰² über die Kriterien, die im Hinblick auf die Auswahl der aus diesen Fonds finanzierten Vorhaben einzuhalten sind, jedoch zeigen, dass für die Aufrufe zur Einreichung von Vorschlägen die Mitgliedstaaten ausschließlich zuständig sind. Somit überträgt die Verordnung Nr. 1303/2013 der Kommission im Prozess des Abschlusses eines unter diese Verordnung fallenden Aufrufs zur Einreichung von Vorschlägen keine besondere Zuständigkeit.

Nach einer wörtlichen, systematischen und teleologischen Auslegung von Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 1 der Verordnung Nr. 1049/2001 weist das Gericht ferner darauf hin, dass die Anwendung der in dieser Bestimmung vorgesehenen Ausnahme von der Feststellung eines Prozesses abhängt, nach dessen Abschluss ein Unionsorgan kraft des Unionsrechts befugt ist, einen bestimmten Beschluss zu fassen. Mit der bloßen Beteiligung der Kommission an einem Verfahren, das den Haushaltsvorschriften der geteilten Mittelverwaltung unterliegt, kann jedoch nicht begründet werden, dass dieses Verfahren zum Entscheidungsprozess dieses Organs gehört. Denn die die geteilte Mittelverwaltung kennzeichnende Übertragung von der Kommission auf die nationalen Verwaltungsbehörden bleibt ohne Einfluss auf die jeweiligen Zuständigkeiten der Kommission und der Mitgliedstaaten, die in den Bestimmungen der Verordnung Nr. 1303/2013 klar definiert sind, so dass die Entscheidungsprozesse der Kommission und der Mitgliedstaaten nicht verwechselt werden können.

Das Gericht gelangt daher zu dem Ergebnis, dass die Kommission keinen Beschluss zu fassen hatte. Somit kann bei den bei ihr eingegangenen Dokumenten nicht davon ausgegangen werden, dass sie sich auf einen laufenden Entscheidungsprozess eines Unionsorgans beziehen. Folglich können sie nicht als „auf eine Angelegenheit [bezogen], in der [ein Unionsorgan] noch keinen Beschluss gefasst hat“⁶⁰³, angesehen werden.

Zweitens weist das Gericht das Vorbringen Ungarns zurück, dass die Ausnahme nach Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 1 der Verordnung Nr. 1049/2001 auf den Entscheidungsprozess der nationalen Verwaltungsbehörden anwendbar sei.

In diesem Zusammenhang weist es darauf hin, dass diese Bestimmung nicht darauf abzielt, die Entscheidungsprozesse der Mitgliedstaaten oder anderer juristischer Personen als der Organe der Union zu schützen, da der Wortlaut dieser Bestimmung nur Dokumente erfasst, die sich auf „eine Angelegenheit [beziehen], in der das Organ noch keinen Beschluss gefasst hat“. Diese Ausnahme dahin auszulegen, dass sie auch den Entscheidungsprozess der nationalen Verwaltungsbehörden schützt, liefe somit darauf hinaus, die vom Unionsgesetzgeber abgeschaffte Urheberregel für jedes Dokument, das die Beschlussfassung eines Mitgliedstaats berührt, in missbräuchlicher Weise wieder einzuführen. Eine solche Auslegung wäre aber weder mit dem Zweck noch mit dem Ziel von

⁶⁰² Art. 110 Abs. 2 Buchst. a und Art. 125 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1303/2013.

⁶⁰³ Im Sinne von Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 1 der Verordnung Nr. 1049/2001.

Art. 15 AEUV und der Verordnung Nr. 1049/2001 vereinbar, der Öffentlichkeit in allen Tätigkeitsbereichen der Union ein möglichst weitreichendes Recht auf Zugang zu den Dokumenten der Organe zu gewähren. Außerdem würde jede über den Wortlaut hinausgehende Auslegung zu einer extensiven Auslegung dieser Bestimmung führen, die es nicht erlaubte, die Tragweite des betreffenden Ablehnungsgrundes zu begrenzen.

2. Ausnahme zum Schutz der Privatsphäre und der Integrität des Einzelnen

Urteil vom 8. Mai 2024, Izuzquiza u. a./Parlament (T-375/22, [EU:T:2024:296](#))

„Zugang zu Dokumenten – Schutz personenbezogener Daten – Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 – Dokumente über die an ein Mitglied des Parlaments gezahlten Vergütungen und erstatteten Kosten sowie über die Gehälter und Vergütungen seiner parlamentarischen Assistenten – Verweigerung des Zugangs – Ausnahme zum Schutz der Privatsphäre und der Integrität des Einzelnen – Art. 4 Abs. 1 Buchst. b und Abs. 6 der Verordnung Nr. 1049/2001 – Schutz der berechtigten Interessen der betroffenen Person – Erforderlichkeit der Übermittlung personenbezogener Daten für einen bestimmten, im öffentlichen Interesse liegenden Zweck – Art. 9 Abs. 1 der Verordnung (EU) 2018/1725“

Das von drei natürlichen Personen mit einer Nichtigkeitsklage befasste Gericht erklärt in erweiterter Kammerbesetzung den Beschluss des Europäischen Parlaments vom 8. April 2022⁶⁰⁴ für nichtig, mit dem das Parlament den Klägern den Zugang zu Dokumenten verweigert hat, die sich auf die Beträge beziehen, die das Parlament an Herrn Ioannis Lagos, ein Mitglied des Parlaments, im Rahmen des Mandats dieses Abgeordneten sowie an dessen parlamentarische Assistenten gezahlt hat. Dabei präzisiert das Gericht die in der Verordnung Nr. 1049/2001⁶⁰⁵ vorgesehene Ausnahmeregelung betreffend den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten, die auf dem Schutz der Privatsphäre und der Integrität des Einzelnen beruht. Das Gericht stellt fest, dass das Parlament Zugang zu denjenigen Dokumenten hätte gewähren müssen, die Herrn Lagos und seine parlamentarischen Assistenten betreffende personenbezogene Daten enthalten und die sich, genauer gesagt, auf die Reisekostenerstattungen und auf die Tagegelder, die das Parlament an Herrn Ioannis Lagos gezahlt hatte, sowie auf die Reisekostenerstattungen seiner Assistenten bezogen.

Herr Lagos wurde in Griechenland gewählt und trat am 2. Juli 2019 sein Amt als Abgeordneter im Parlament an. Am 7. Oktober 2020 wurde er von den griechischen Gerichten wegen Mitgliedschaft in und Anführen einer kriminellen Vereinigung sowie wegen zweier weniger schwerwiegender Straftaten zu einer Freiheitsstrafe von 13 Jahren und acht Monaten sowie zur Zahlung einer Geldstrafe verurteilt. Am 27. April 2021 wurde seine parlamentarische Immunität aufgehoben. Herr Lagos wurde daraufhin von den belgischen Behörden festgenommen und an die griechischen Behörden überstellt. Er verbüßt derzeit seine Freiheitsstrafe in Griechenland.

Nach seiner strafrechtlichen Verurteilung, der Aufhebung seiner Immunität und seiner Inhaftierung trat Herr Lagos nicht von seinem Mandat als europäischer Abgeordneter zurück. Die Verurteilung von

⁶⁰⁴ Beschluss des Europäischen Parlaments mit dem Aktenzeichen A(2021) 10718C vom 8. April 2022 (im Folgenden: angefochtener Beschluss).

⁶⁰⁵ Und insbesondere Art. 4 Abs. 1 Buchst. b der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission (ABl. 2001, L 145, S. 43). Nach dieser Bestimmung verweigern die Organe den Zugang zu einem Dokument, durch dessen Verbreitung der Schutz der Privatsphäre und der Integrität des Einzelnen, insbesondere gemäß den Rechtsvorschriften der Gemeinschaft über den Schutz personenbezogener Daten, beeinträchtigt würde.

Herrn Lagos veranlasste die griechischen Behörden zudem zu keiner den Entzug seines Mandats betreffenden Mitteilung an das Parlament.

Am 7. Dezember 2021 stellten die Kläger auf der Grundlage der Verordnung Nr. 1049/2001 beim Parlament einen Antrag auf Zugang zu Herrn Lagos betreffende Dokumente sowie zu allen Dokumenten, die die diesem gewährten Vergütungen und die Ausgaben für die Gehälter seiner akkreditierten und örtlichen parlamentarischen Assistenten betrafen. Mit Beschluss vom 4. Februar 2022 verweigerte das Parlament den Klägern den Zugang zu diesen Dokumenten. Auf den Zweitantrag der Kläger hin erließ das Parlament den angefochtenen Beschluss: Mit diesem Beschluss bestätigte es seine ursprüngliche Weigerung, den Klägern Zugang zu den von ihnen begehrten Dokumenten zu gewähren, und berief sich dabei auf die in der Verordnung Nr. 1049/2001 vorgesehene Ausnahme vom Recht auf Zugang zu Dokumenten, die den Schutz personenbezogener Daten bezweckt, sowie auf die Verpflichtung der Kläger, nachzuweisen, dass die Übermittlung der personenbezogenen Daten für einen bestimmten, im öffentlichen Interesse liegenden Zweck im Sinne der Verordnung 2018/1725⁶⁰⁶ erforderlich sei.

Würdigung durch das Gericht

Eingangs weist das Gericht darauf hin, dass Art. 9 Abs. 1 Buchst. b der Verordnung 2018/1725 die Übermittlung personenbezogener Daten von der Erfüllung mehrerer kumulativer Voraussetzungen abhängig macht. So muss derjenige, der den Zugang beantragt, nachweisen, dass die Übermittlung personenbezogener Daten für einen bestimmten, im öffentlichen Interesse liegenden Zweck erforderlich ist, und sodann nachweisen, dass diese Übermittlung unter allen denkbaren Maßnahmen diejenige ist, die sich am besten dazu eignet, das verfolgte Ziel zu erreichen, und dass sie in einem angemessenen Verhältnis zu diesem Ziel steht. Wenn dieser Nachweis erbracht ist, ist es Sache des betreffenden Organs, zu prüfen, ob kein Grund für die Annahme besteht, dass durch die in Rede stehende Übermittlung möglicherweise die berechtigten Interessen der betroffenen Person beeinträchtigt werden, und in einem solchen Fall im Hinblick auf die Beurteilung der Verhältnismäßigkeit der beantragten Übermittlung personenbezogener Daten die unterschiedlichen widerstreitenden Interessen nachweislich gegeneinander abzuwägen.

Mithin prüft das Gericht als Erstes im Zusammenhang mit der Ausnahme vom Recht auf Zugang zu Dokumenten, die den Schutz personenbezogener Daten bezweckt⁶⁰⁷, ob die Kläger ihrer Verpflichtung nachgekommen sind, nachzuweisen, dass die Übermittlung der personenbezogenen Daten für einen bestimmten, im öffentlichen Interesse liegenden Zweck erforderlich ist⁶⁰⁸.

Er untersucht erstens, ob der von den Klägern geltend gemachte Zweck der Übermittlung der fraglichen personenbezogenen Daten einen bestimmten, im öffentlichen Interesse liegenden Zweck darstellt.

Hierzu stellt das Gericht klar, dass die Grundlage für diese Übermittlung auch ein allgemeiner Zweck bilden kann, wie etwa das Recht der Öffentlichkeit auf Information über das Verhalten der Mitglieder

⁶⁰⁶ Nach Art. 9 Abs. 1 Buchst. b der Verordnung (EU) 2018/1725 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2018 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 und des Beschlusses Nr. 1247/2002/EG (ABl. 2018, L 295, S. 39) werden personenbezogene Daten an in der Union niedergelassene Empfänger, die nicht Organe oder Einrichtungen der Union sind, nur übermittelt, wenn der Empfänger nachweist, dass die Übermittlung der Daten für einen bestimmten, im öffentlichen Interesse liegenden Zweck erforderlich ist, und der Verantwortliche in Fällen, in denen Gründe für die Annahme vorliegen, dass die berechtigten Interessen der betroffenen Person beeinträchtigt werden könnten, nachweist, dass die Übermittlung der personenbezogenen Daten für diesen Zweck verhältnismäßig ist, nachdem er die unterschiedlichen widerstreitenden Interessen nachweislich gegeneinander abgewogen hat.

⁶⁰⁷ Wie in Art. 4 Abs. 1 Buchst. b der Verordnung Nr. 1049/2001 vorgesehen.

⁶⁰⁸ Art. 9 Abs. 1 Buchst. b der Verordnung 2018/1725.

des Parlaments bei der Ausübung ihres Mandats. Im vorliegenden Fall bestand der von den Klägern geltend gemachte Zweck darin, Kenntnis von den konkreten Beträgen der Herrn Lagos im relevanten Zeitraum vom Parlament gewährten Gelder und von der Art ihrer Verwendung in Ausübung seines Abgeordnetenmandats zu erlangen, um eine öffentliche Kontrolle im Hinblick auf den Zugang des Herrn Lagos zu öffentlichen Mitteln zu erleichtern. Entgegen dem Vorbringen des Parlaments handelt es sich hierbei nicht um einen allgemeinen, sondern um einen spezifisch auf die besonderen Umstände dieses Falles bezogenen Zweck, wobei diese Umstände ihrer Art nach gänzlich außergewöhnlich sind: Denn sie betreffen ein Mitglied des Parlaments, das – nachdem es u. a. zu einer Freiheitsstrafe von 13 Jahren und acht Monaten verurteilt und in Haft genommen worden ist, weil ihm insbesondere schwere Verbrechen angelastet werden, wie etwa einer kriminellen Vereinigung angehört und diese geleitet zu haben – weiterhin Abgeordneter des Parlaments geblieben ist und weiterhin die für die Ausübung dieses Mandats vorgesehenen Vergütungen bezogen hat. In Anbetracht dieser Umstände hat das Parlament sich somit zu Unrecht geweigert, den von den Klägern angeführten Zweck als bestimmten, im öffentlichen Interesse liegenden Zweck anzuerkennen.

Zweitens prüft das Gericht, ob die Kläger nachgewiesen haben, dass die Übermittlung personenbezogener Daten erforderlich war, und insbesondere ob diese Übermittlung die Maßnahme war, die sich am besten dazu eignete, den von den Klägern verfolgten bestimmten, im öffentlichen Interesse liegenden Zweck zu erreichen, und ob diese Maßnahme zu diesem Zweck in einem angemessenen Verhältnis stand.

Zum einen stellt das Gericht hinsichtlich der allgemeinen Kostenvergütung⁶⁰⁹ und des monatlichen Gehalts⁶¹⁰ von Herrn Lagos fest, dass die Informationen über diese Ansprüche für die Öffentlichkeit frei und kostenlos auf der Website des Parlaments zugänglich sind. Da somit die Offenlegung der betreffenden personenbezogenen Daten nicht die geeignetste Maßnahme zur Erreichung des von den Klägern verfolgten Zwecks war, ist es den Klägern nicht gelungen, die Erforderlichkeit einer solchen Übermittlung nachzuweisen. In Bezug auf die Erstattung von Reisekosten und die Zahlung von Tagegeldern für Abgeordnete stellt sich die Sachlage nach Auffassung des Gerichts insofern anders dar, als die hierzu öffentlich zugänglichen Informationen weder die Höhe der Beträge erkennen lassen, die Herrn Lagos in Ausübung seines Mandats als Abgeordneter im relevanten Zeitraum vom Parlament gezahlt wurden, noch erkennen lassen, zu welchem Zweck, mit welchem Reiseziel oder auf welcher Strecke Herr Lagos die Reise unternommen hat. Soweit die Übermittlung dieser Daten es der Öffentlichkeit ermöglichen würde, Zugang zu den genannten Informationen zu erlangen, ist die Offenlegung dieser Daten eine zur Erreichung des von den Klägern verfolgten Zwecks besser geeignete Maßnahme als der Zugang zu Informationen, die bereits öffentlich zugänglich sind. Das Gericht gelangt daher zu der Schlussfolgerung, dass die Übermittlung der Herrn Lagos betreffenden Daten eine Maßnahme ist, die zur Erreichung des bestimmten, im öffentlichen Interesse liegenden Zwecks erforderlich ist, den die Kläger angeführt haben, um die Übermittlung der fraglichen personenbezogenen Daten zu rechtfertigen. Das Gericht gelangt somit zu dem Ergebnis, dass das Parlament zu Unrecht angenommen hat, dass die Kläger nicht der Pflicht genügt hätten, nachzuweisen, dass diese Übermittlung für einen solchen Zweck erforderlich sei.

Zum anderen unterstreicht das Gericht in Bezug auf die Gehälter der akkreditierten und örtlichen Assistenten von Herrn Lagos, dass diese Gehälter ihnen unabhängig von den konkreten Tätigkeiten im Rahmen der parlamentarischen Assistenz von Herrn Lagos gezahlt werden. Daher ist es den

⁶⁰⁹ Aus den Art. 25 und 26 des Beschlusses 2009/C 159/01 des Präsidiums des Europäischen Parlaments vom 19. Mai und 9. Juli 2008 mit Durchführungsbestimmungen zum Abgeordnetenstatut des Europäischen Parlaments (ABl. 2009, C 159, S. 1) ergibt sich, dass die Mitglieder des Parlaments auf einen einmaligen, zu Beginn ihres Mandats gestellten Antrag hin monatlich eine pauschale allgemeine Kostenvergütung erhalten.

⁶¹⁰ Nach Art. 10 des Beschlusses 2005/684/EG, Euratom des Europäischen Parlaments vom 28. September 2005 zur Annahme des Abgeordnetenstatuts des Europäischen Parlaments (ABl. 2005, L 262, S. 1, im Folgenden: Abgeordnetenstatut) wird das monatliche Gehalt der Abgeordneten automatisch ausbezahlt.

Klägern insofern, als ihnen die Übermittlung von Dokumenten, die sich auf die Zahlung dieser Gehälter beziehen, keine Informationen über einen etwaigen direkten oder indirekten Beitrag zur Finanzierung oder Fortführung einer von Herrn Lagos verübten kriminellen oder illegalen Tätigkeit liefern könnte, nicht gelungen, die Erforderlichkeit einer solchen Übermittlung nachzuweisen. Indessen sind die Kosten für die Reisen der parlamentarischen Assistenten von Herrn Lagos eng mit seinen Tätigkeiten verbunden und können Hinweise auf eine etwaige, wenn auch nur indirekte, Verbindung zu illegalen Tätigkeiten von Herrn Lagos geben. Das Gericht gelangt daher zu der Schlussfolgerung, dass die Übermittlung der in den Dokumenten, die sich auf die Erstattung dieser Kosten beziehen, enthaltenen personenbezogenen Daten eine Maßnahme ist, die zur Erreichung des von den Klägern angeführten Zwecks erforderlich ist. Das Gericht gelangt somit zu dem Ergebnis, dass das Parlament zu Unrecht angenommen hat, dass die Kläger nicht der Pflicht genügt hätten, nachzuweisen, dass die Übermittlung der personenbezogenen Daten für einen bestimmten, im öffentlichen Interesse liegenden Zweck erforderlich ist.

Als Zweites entscheidet das Gericht über die etwaige Beeinträchtigung der berechtigten Interessen von Herrn Lagos und seiner Assistenten durch die Übermittlung der fraglichen personenbezogenen Daten. Hierbei wiegt das Gericht im Rahmen der Prüfung der Verhältnismäßigkeit dieser Übermittlung die unterschiedlichen widerstreitenden Interessen gegeneinander ab⁶¹¹. Was zum einen das Interesse am Schutz der freien Ausübung des Mandats eines Abgeordneten betrifft, so ist – hinsichtlich des Antrags auf Zugang zu Informationen betreffend die von Herrn Lagos erhaltenen Reisekostenerstattungen und Tagegelder – die Tatsache, dass die Öffentlichkeit von solchen Reisen Kenntnis erlangt, nicht geeignet, die freie Ausübung des Mandats von Herrn Lagos in irgendeiner Weise einzuschränken. Daher ist nicht nachgewiesen worden, in welcher Weise die Offenlegung von Informationen über die durchgeführten Reisen die freie Ausübung des Mandats als Europaabgeordneter beeinträchtigen könnte. Was zum anderen das Interesse an der Gewährleistung der Sicherheit, von Herrn Lagos betrifft, so kann, was Dokumente anbelangt, die sich auf in der Vergangenheit erhaltene Tagegelder und Reisekostenerstattungen beziehen, die Sicherheit des Abgeordneten grundsätzlich nicht mehr als durch die Übermittlung der fraglichen personenbezogenen Daten gefährdet angesehen werden, da es sich um Reisen handelt, die zum Zeitpunkt der Stellung des Antrags durch die Kläger bereits stattgefunden hatten. Zwar könnte die öffentliche Bekanntgabe der Orte, an die Herr Lagos wiederholt reist, namentlich zu einem Privatwohnsitz in Griechenland, seine Sicherheit beeinträchtigen. Indessen betont das Gericht, dass es dem Parlament im Rahmen der Abwägung der widerstreitenden Interessen obliegt, den Schutz der personenbezogenen Daten, wie etwa der persönlichen Adresse von Herrn Lagos, zu gewährleisten, der für die Sicherheit von Herrn Lagos unerlässlich ist. Was ferner die Sicherheit von Herrn Lagos bei künftigen Reisen in Ausübung seines Abgeordnetenmandats betrifft, so stellt sich diese Frage insofern nicht, als sich Herr Lagos zum Zeitpunkt des Erlasses des angefochtenen Beschlusses in Haft befand und mithin nicht reisen konnte. In diesem Zusammenhang vertritt das Gericht die Auffassung, dass die Kläger, da die fraglichen Reisen in einem Zeitraum stattgefunden haben, als Herr Lagos bereits wegen schwerer Verbrechen verurteilt worden war, berechtigterweise Informationen über den Zweck und die Ziele dieser Reisen verlangen konnten. Da die Risiken einer möglichen Beeinträchtigung der freien Ausübung des Abgeordnetenmandats von Herrn Lagos und seiner Sicherheit nicht hinreichend groß waren, um die Verweigerung der Offenlegung der fraglichen personenbezogenen Daten zu rechtfertigen, hat das Parlament zu Unrecht angenommen, dass die Übermittlung personenbezogener Daten die berechtigten Interessen von Herrn Lagos und seiner Assistenten beeinträchtigen würde und dass eine solche Übermittlung nach Abwägung der unterschiedlichen widerstreitenden Interessen nicht verhältnismäßig wäre.

Nach alledem hat das Gericht den angefochtenen Beschluss für nichtig erklärt, soweit das Parlament den Zugang zu denjenigen Dokumenten, die personenbezogene Daten enthalten, die Herrn Lagos betreffen und sich auf die ihm vom Parlament erstatteten Reisekosten und die ihm vom Parlament gezahlten Tagegelder beziehen, sowie den Zugang zu denjenigen Dokumenten verweigert hat, die

⁶¹¹ Wie in Art. 9 Abs. 1 Buchst. b der Verordnung 2018/1725 vorgesehen.

personenbezogene Daten enthalten, die die parlamentarischen Assistenten von Herrn Lagos betreffen und sich auf die diesen erstatteten Reisekosten beziehen.

XVI. Öffentlicher Dienst

1. Disziplinarverfahren

Urteil vom 29. Mai 2024, Canel Ferreira/Rat (T-766/22, [EU:T:2024:336](#))

„Öffentlicher Dienst – Beamte – Disziplinarverfahren – Disziplinarstrafe – Verweis – Handlungen, die dem Ansehen des öffentlichen Dienstes abträglich sind – Art. 12 und 21 des Statuts – Zuständigkeit des Urhebers des Rechtsakts – Begründungspflicht – Grundsatz der ordnungsgemäßen Verwaltung – Unparteilichkeit – Art. 41 der Charta der Grundrechte“

Das Gericht, das mit einer Klage einer Beamtin des Rates der Europäischen Union befasst ist, hebt als erweiterte Kammer die Entscheidung dieses Organs auf, mit der gegen die Klägerin die Disziplinarstrafe des Verweises verhängt worden war.

Aus diesem Anlass äußert sich das Gericht zum einen zu der neuen Frage, ob die Entscheidung, mit der eine Disziplinarstrafe verhängt wird, und die Entscheidung über die Zurückweisung der Beschwerde gegen diese Strafe von derselben Person getroffen werden können. Zum anderen zielt das Urteil darauf ab, die Divergenz zu beenden, die in der Rechtsprechung hinsichtlich der Reihenfolge besteht, in der das Gericht Klagegründe behandelt, die sich eigenständig gegen die Entscheidung über die Beschwerde richten.

Im vorliegenden Fall stellte die Anstellungsbehörde im Anschluss an eine die Klägerin betreffende Verwaltungsuntersuchung fest, dass die Klägerin beleidigende und aggressive Äußerungen gegenüber ihrer Vorgesetzten gemacht habe, indem sie ihr Mobbing vorgeworfen habe, und verhängte gegen sie die fragliche Disziplinarstrafe. Die Klägerin legte gegen diese Entscheidung Beschwerde ein, die jedoch von der Anstellungsbehörde zurückgewiesen wurde. Daraufhin erhob die Klägerin beim Gericht Klage u. a. auf Aufhebung der Entscheidung, mit der ihr ein Verweis erteilt wurde, und der Entscheidung über die Zurückweisung der Beschwerde.

Würdigung durch das Gericht

Vorab weist das Gericht darauf hin, dass der Kläger in der Lage sein muss, die Rechtmäßigkeit der Entscheidung über die Zurückweisung seiner Beschwerde durch die Unionsgerichte überprüfen zu lassen, wenn er einen Klagegrund geltend macht, der sich speziell auf das Beschwerdeverfahren bezieht. Wäre der Kläger in einem solchen Fall nur berechtigt, die ursprüngliche Entscheidung anzufechten, wäre nämlich jede Möglichkeit von Beanstandungen ausgeschlossen, die das Vorverfahren betreffen, und er verlöre dadurch den Anspruch auf ein Verfahren, das eine gütliche Beilegung des zwischen dem Bediensteten und der Verwaltung entstandenen Streits ermöglichen und fördern soll und die Behörde, zu der der Bedienstete gehört, dazu zwingen soll, ihre Entscheidung im Licht der möglichen Einwände des Bediensteten vorschriftsgemäß zu überprüfen. Unter diesen Umständen ist das Gericht der Ansicht, dass zunächst der Klagegrund zu prüfen ist, der die Rechtswidrigkeit des Erlasses der Entscheidung über die Zurückweisung der Beschwerde betrifft, bevor über die Klagegründe entschieden wird, die sich gegen die Entscheidung richten, die Gegenstand der Beschwerde ist. Hebt das Gericht die Entscheidung über die Zurückweisung der Beschwerde auf, obliegt es nämlich der Verwaltung, die Beschwerde erneut zu prüfen und dabei auf den ordnungsgemäßen Ablauf des Vorverfahrens zu achten. In einem solchen Fall müsste der gegen die ursprüngliche Entscheidung gerichtete Antrag als unzulässig, weil verfrüht, abgewiesen werden, da diese Entscheidung nur dann der gerichtlichen Kontrolle unterworfen werden kann, wenn sie zuvor im Rahmen eines ordnungsgemäßen Vorverfahrens überprüft worden ist.

Hinsichtlich der Person, die für den Erlass der Entscheidung über die Zurückweisung der Beschwerde zuständig ist, stellt das Gericht zum einen fest, dass Art. 90 Abs. 2 des Statuts der Beamten der

Europäischen Union (im Folgenden: Statut) keineswegs vorschreibt, dass eine andere Behörde als die Anstellungsbehörde, die die beschwerende Maßnahme erlassen hat, über die gegen diese Maßnahme eingelegte Beschwerde zu entscheiden hat. Vielmehr stellt das Gericht klar, dass daraus hervorgeht, dass der Unionsgesetzgeber eine Situation im Blick hatte, in der dieselbe Behörde eine den Beamten beschwerende Verfügung trifft und anschließend über die hiergegen eingelegte Beschwerde entscheidet.

Was zum anderen die Natur des Beschwerdeverfahrens betrifft, so stellt dieses kein Rechtsmittelverfahren dar, sondern soll die dem Beamten vorgesetzte Stelle dazu zwingen, ihre Entscheidung im Licht etwaiger Einwände des Betroffenen zu überprüfen.

So stellt das Gericht zur Natur des Beschwerdeverfahrens klar, dass kein Verstoß gegen Art. 41 Abs. 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union angenommen werden kann, der das Recht einer Person darauf gewährleistet, dass ihre Angelegenheiten von den Unionsorganen unparteiisch behandelt werden, nur weil die Entscheidung über die Zurückweisung der Beschwerde gemäß den internen Organisationsvorschriften des Rates von derselben Person getroffen wurde, die die Verfügung erlassen hat, welche Gegenstand dieser Beschwerde war.

Zum Umfang der Pflicht zur Begründung der beschwerenden Verfügung führt das Gericht aus, dass diese zum einen bezweckt, dem Betroffenen hinreichende Anhaltspunkte für die Beurteilung zu liefern, ob die ihn beschwerende Handlung begründet und ob eine Klage vor den Unionsgerichten sinnvoll ist, und zum anderen, den Unionsgerichten die Ausübung ihrer Kontrolle über die Rechtmäßigkeit der Handlung zu ermöglichen. Ob eine Begründung ausreichend ist, ist nicht nur im Hinblick auf ihren Wortlaut, sondern auch im Hinblick auf den tatsächlichen und rechtlichen Kontext zu beurteilen, in den sich der Erlass der angefochtenen Handlung einfügt.

Hierzu stellt das Gericht fest, dass sich die Darstellung der von der Anstellungsbehörde der Klägerin zur Last gelegten Tatsachen darauf beschränkt, in Teilen einen Punkt der Ergebnisse des Untersuchungsberichts zu übernehmen, der lediglich eine kurze Zusammenfassung der in den vorangehenden Abschnitten dieses Berichts enthaltenen Erwägungen der Untersuchungsbeauftragten darstellt. Ohne ihren Kontext wiedergegeben, ist diese Passage nicht geeignet, die der Klägerin zur Last gelegten Tatsachen genau aufzuzeigen.

Die Anstellungsbehörde hat der Klägerin auch keine Erläuterungen zu den Tatsachen gegeben, die ihr in der Entscheidung über die Zurückweisung der Beschwerde zur Last gelegt wurden, trotz des Vorbringens der Klägerin zu einem Verstoß gegen die Begründungspflicht, ein Vorbringen, das sie zur Untermauerung ihrer Beschwerde vorgetragen hatte. Auch diese Entscheidung beschränkt sich darauf, in Teilen denselben Punkt der Ergebnisse des Untersuchungsberichts zu wiederholen.

Ungeachtet der verschiedenen Bemerkungen über die unangemessene Kommunikation der Klägerin während ihrer gesamten Zusammenarbeit mit ihrer Vorgesetzten hat das Gericht jedoch klargestellt, dass aus dem Untersuchungsbericht nicht klar und objektiv hervorgeht, auf welche Elemente die Ergebnisse der Untersuchungsbeauftragten im Hinblick auf die Verletzung des Statuts gestützt wurden. Auch wenn die angefochtene Entscheidung nicht in einem der Klägerin völlig unbekannten Kontext ergangen ist, macht die Klägerin daher zu Recht geltend, dass die angefochtene Entscheidung, wenn sie zusammen mit dem Untersuchungsbericht gelesen werde, keine ausreichende Begründung enthalte. Das Fehlen von genaueren Angaben zu den der Klägerin vorgeworfenen Tatsachen hindert das Gericht daran, die Begründetheit der angefochtenen Entscheidung zu prüfen, was ihre Aufhebung rechtfertigt.

2. Zulagen

Urteil vom 5. Juni 2024, VA/Kommission (T-123/23, [EU:T:2024:359](#))

„Öffentlicher Dienst – Beamte – Dienstbezüge – Familienzulagen – Zulage für unterhaltsberechtigter Kinder – Erziehungszulage – Entscheidungen über den Wegfall bestimmter Zulagen – Voraussetzungen für die Gewährung – Begriff ‚Abschluss der Ausbildung‘ – Gleichbehandlung – Grundsatz der ordnungsgemäßen Verwaltung – Rückforderung ohne rechtlichen Grund gezahlter Beträge – Art. 85 Abs. 1 des Statuts – Haftung“

Das mit einer Klage eines Beamten des Rates der Europäischen Union befasste Gericht hebt die Entscheidungen der Kommission insoweit teilweise auf, als mit ihnen der Anspruch dieses Beamten auf die Zulage für unterhaltsberechtigter Kinder, die Erziehungszulage und den im Zusammenhang mit der Zulage für unterhaltsberechtigter Kinder gewährten Steuerfreibetrag für den Zeitraum zwischen der letzten Hochschulprüfung seines Kindes und der Bekanntgabe der Abschlussergebnisse durch die Bildungseinrichtung abgelehnt wird. In diesem Rahmen äußert sich das Gericht zu der neuen Frage, ab welchem Zeitpunkt ein Beamter keinen Anspruch mehr auf diese Zulagen hat, da sein Kind keine Schul- oder Berufsausbildung im Sinne von Art. 2 Abs. 3 des Anhangs VII des Statuts der Beamten der Europäischen Union (im Folgenden: Statut) mehr erhält und nicht mehr regelmäßig und vollzeitlich eine Lehranstalt bzw. Bildungseinrichtung im Sinne von Art. 3 Abs. 1 dieses Anhangs besucht.

Im vorliegenden Fall absolvierte die Tochter des Klägers ein Hochschulstudium an einer belgischen Universität. Am 18. Juni 2021 legte sie die letzte Prüfung ihres Studiengangs ab, am 2. Juli 2021 erfuhr sie, dass sie ihre Prüfungen bestanden hatte, und am 27. August 2021 erhielt sie eine Bescheinigung über den erfolgreichen Abschluss. Das Studienjahr endete am 13. September 2021.

Bis zum Monat September 2021 erhielt der Kläger für seine Tochter die Zulage für unterhaltsberechtigter Kinder und die Erziehungszulage, die in den Art. 2 und 3 des Anhangs VII des Statuts vorgesehen sind, sowie den im Zusammenhang mit der Zulage für unterhaltsberechtigter Kinder gewährten Steuerfreibetrag. Da seine Tochter ihre Prüfungen im Juni 2021 im ersten Prüfungstermin bestanden hatte, entschied die Kommission jedoch, dass die in Rede stehenden finanziellen Ansprüche des Klägers ab Juli 2021 weggefallen seien, und forderte daher die diesen finanziellen Ansprüchen entsprechenden Beträge für die Monate Juli, August und September 2021 zurück.

Würdigung durch das Gericht

Zunächst weist das Gericht darauf hin, dass die Erziehungszulage nach den Art. 2 und 3 des Anhangs VII des Statuts nur gewährt werden kann, wenn zuvor die Voraussetzungen für die Gewährung der Zulage für unterhaltsberechtigter Kinder erfüllt sind. Daraus folgt, dass die Voraussetzung des regelmäßigen und vollzeitlichen Besuchs einer Bildungseinrichtung in einem zweiten Schritt zu beurteilen ist, nachdem festgestellt worden ist, dass das Kind, für das die Erziehungszulage beantragt wird, von dem Beamten Unterhalt erhält.

In dem Fall, dass ein Kind ein Hochschulstudium absolviert, hängt der Anspruch auf die Zulage für unterhaltsberechtigter Kinder von der Erfüllung dreier Voraussetzungen ab, nämlich dem tatsächlichen Unterhalt des Kindes durch den Beamten, dem Umstand, dass dieses zwischen 18 und 26 Jahren alt ist, und dem Umstand, dass es eine Schul- oder Berufsausbildung erhält.

In diesem Zusammenhang weist das Gericht darauf hin, dass eine Ausbildung aus mehreren Abschnitten besteht, wie der Teilnahme an dem im Lehrplan vorgesehenen Unterricht und den darauf bezogenen Prüfungen, der Bewertung dieser Prüfungen und – nach der letzten Prüfung – der Bekanntgabe der Endergebnisse, die den erfolgreichen Abschluss der betreffenden Ausbildung bescheinigen, durch die Bildungseinrichtung. Diese Abschnitte sind untrennbar miteinander

verbunden, da durch die Teilnahme an den Prüfungen bewertet wird, ob ein Studierender die im Rahmen des Unterrichts vermittelten Fähigkeiten und Kenntnisse erworben hat.

Da ein Studierender erst nach Abschluss aller Prüfungen und nach Bekanntgabe der Ergebnisse dieser Prüfungen durch die Bildungseinrichtung vom erfolgreichen Abschluss seiner Ausbildung Kenntnis erlangen kann, ist davon auszugehen, dass sich der Studierende ab dem Zeitpunkt der Bekanntgabe der Endergebnisse nicht mehr im Sinne von Art. 2 Abs. 3 Buchst. b des Anhangs VII des Statuts in Ausbildung befindet.

Somit bleibt ein Kind zwischen 18 und 26 Jahren, das sich in einer Schul- oder Berufsausbildung befindet, nicht bis zu dem Zeitpunkt, an dem dieses Kind seine letzte Prüfung ablegt, sondern bis zu dem Zeitpunkt, an dem die Endergebnisse von der Bildungseinrichtung bekannt gegeben werden, gegenüber dem Beamten unterhaltsberechtigt.

In diesem Zusammenhang obliegt es daher dem Beamten, die Verwaltung über den Abschluss der Ausbildung seines Kindes zu informieren, indem er ihr unverzüglich den Zeitpunkt mitteilt, zu dem die Ergebnisse der Abschlussprüfung von der Bildungseinrichtung bekannt gegeben wurden, damit sie die Zahlung dieser Zulage sofort einstellen kann.

Was die in Art. 3 Abs. 1 des Anhangs VII des Statuts für die Gewährung der Erziehungszulage vorgesehene Voraussetzung des Schulbesuchs betrifft, überträgt das Gericht seine Erwägungen zur Zulage für unterhaltsberechtigte Kinder auf die Prüfung dieser Voraussetzung.

Folglich ist davon auszugehen, dass das Kind des Beamten ab dem Zeitpunkt, zu dem die endgültigen Ergebnisse von der Bildungseinrichtung bekannt gegeben wurden, nicht mehr im Sinne von Art. 3 Abs. 1 des Anhangs VII des Statuts regelmäßig und vollzeitlich eine Bildungseinrichtung besucht.

Urteil vom 26. Juni 2024, Paraskevaidis/Rat und Kommission (T-698/21, [EU:T:2024:425](#))

„Öffentlicher Dienst – Beamte – Dienstbezüge – Familienzulagen – Erziehungszulage – Verweigerung der Gewährung – Art. 3 Abs. 1 des Anhangs VII des Statuts – Berufsausbildung – Hochschulbildung – Übertragung von Befugnissen – Rücknahme der übertragenen Befugnisse – Zuständige Anstellungsbehörde“

Das mit einer Klage eines Beamten des Rates der Europäischen Union befasste Gericht (erweiterte Kammer) hebt die Entscheidung des Rates auf, soweit mit ihr dem Kläger die Gewährung der Erziehungszulage mit der Begründung verweigert wurde, dass von seiner Tochter absolvierte Ausbildungsprogramme nicht als Hochschulbildung im Sinne von Art. 3 Abs. 1 des Anhangs VII des Statuts der Beamten der Europäischen Union (im Folgenden: Statut) angesehen werden. Im Rahmen dieser Klage hat das Gericht zu entscheiden, welche Behörde zuständig ist und welche Maßnahme beschwerend ist, wenn ein Organ während des Vorverfahrens und für einen Einzelfall Befugnisse zurücknimmt, die es einem anderen Organ übertragen hatte. Es äußert sich auch zu der Frage, ob Art. 3 Abs. 1 des Anhangs VII des Statuts dahin auszulegen ist, dass er die Gewährung der Erziehungszulage erlaubt, wenn die absolvierte Ausbildung beruflicher Art ist.

Mit Beschluss vom 13. Mai 2019⁶¹² beauftragte der Rat das Amt für die Feststellung und Abwicklung individueller Ansprüche (PMO) der Kommission mit der Ausübung der Befugnisse zur Gewährung und Verwaltung der Erziehungszulagen. Nach Art. 1 Abs. 2 dieses Beschlusses verzichtet das PMO zugunsten des Rates auf die Ausübung der ihm übertragenen Befugnisse, wenn die Anstellungsbehörde des Rates dies im Einzelfall wünscht.

⁶¹² Beschluss (EU) 2019/792 des Rates vom 13. Mai 2019 zur Beauftragung der Europäischen Kommission – des Amts für die Feststellung und Abwicklung individueller Ansprüche (PMO) – mit der Ausübung bestimmter der Anstellungsbehörde und der zum Abschluss der Dienstverträge ermächtigten Stelle übertragenen Befugnisse (ABl. 2019, L 129, S. 3).

Im vorliegenden Fall absolvierte die Tochter des Klägers zwischen November 2019 und August 2020 ein Ausbildungsprogramm in pädagogischer Psychologie. Während dieser Ausbildung wurde dem Kläger gemäß Art. 3 des Anhangs VII des Statuts eine Erziehungszulage gezahlt. Im Februar 2021 stellte das PMO dem Kläger eine Entscheidung zu, mit der ihm der Anspruch auf die Erziehungszulage mit der Begründung verweigert wurde, dass das in Rede stehende Ausbildungsprogramm kein höheres Niveau habe. Folglich seien die ihm als Erziehungszulage gezahlten Beträge zurückzufordern.

Auf einen Antrag des Klägers auf erneute Prüfung wiederholte das PMO seine Entscheidung. Der Kläger legte beim Rat Beschwerde gegen die Entscheidungen des PMO ein. Außerdem legte er eine gleichlautende Beschwerde bei der Kommission ein. Der Rat teilte dem Kläger die Rücknahme der übertragenen Befugnisse mit und wies die Beschwerde zurück.

Würdigung durch das Gericht

Zunächst stellt das Gericht fest, dass der Rat mit der Entscheidung über die Beschwerde eine erneute Prüfung der Situation des Klägers vorgenommen und die in den Entscheidungen des PMO enthaltenen Gründe vollständig geändert hat. Diese Entscheidung hat somit einen eigenständigen Inhalt und einen anderen Umfang als die Entscheidungen des PMO und kann nicht als bloße Bestätigung dieser Entscheidungen angesehen werden. Folglich ist die Entscheidung über die Beschwerde an die Stelle der Entscheidungen des PMO getreten und stellt im vorliegenden Fall die beschwerende Maßnahme dar.

In Bezug auf die Zuständigkeit des Rates, eine Rücknahme der übertragenen Befugnisse für einen Einzelfall vorzunehmen, weist das Gericht zum einen darauf hin, dass der Gesetzgeber im Statut die Möglichkeit einer solchen Rücknahme nicht ausdrücklich ausgeschlossen hat. Zum anderen verlangt der Grundsatz der Rechtssicherheit, der dem förmlichen Charakter der Befugnisübertragung zugrunde liegt, dass die übertragende Behörde zuvor einen ausdrücklichen Rechtsakt erlässt, mit dem sie die übertragene Befugnis wieder zurückerlangt. Ebenso wie eine Befugnisübertragung den Erlass eines ausdrücklichen Rechtsakts erfordert, durch den die fragliche Befugnis übertragen wird, muss also auch die Rücknahme der übertragenen Befugnisse durch Erlass eines ausdrücklichen Rechtsakts erfolgen. Im Übrigen verlangt der Grundsatz der guten Verwaltung insbesondere, dass die Aufteilung der Befugnisse im Bereich der Personalverwaltung klar definiert und ordnungsgemäß bekannt gemacht worden ist.

Im vorliegenden Fall genügte die Rücknahme der übertragenen Befugnisse den sich aus dem Grundsatz der Rechtssicherheit ergebenden Anforderungen. Denn erstens ermächtigt Art. 1 Abs. 2 des Beschlusses 2019/792 den Rat ausdrücklich zu einer Rücknahme der übertragenen Befugnisse, und zwar gerade in Einzelfällen und nach Einlegung einer Beschwerde. Zweitens wurde der Beschluss ordnungsgemäß im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlicht. Und drittens hat der Rat seine Zuständigkeit erst im Anschluss an einen ausdrücklichen vorherigen Rechtsakt ausgeübt, mit dem er das PMO aufforderte, auf die Ausübung der im vorliegenden Fall übertragenen Befugnisse zu verzichten – eine Aufforderung, der das PMO nachkam. Obwohl die Rücknahme der übertragenen Befugnisse dem Kläger erst im Stadium der Entscheidung über die Zurückweisung der Beschwerde mitgeteilt wurde, wurde dieser dadurch nicht benachteiligt, da er die Beschwerde auch beim Rat eingelegt hatte.

Unter diesen Umständen kann insbesondere der Umstand, dass nach Art. 90c des Statuts Anträge und Beschwerden im Zusammenhang mit übertragenen Befugnissen an die Anstellungsbehörde zu richten sind, der die Befugnisse übertragen worden sind, nicht einem gesetzlichen Verbot der vollständigen oder einzelfallbezogenen Rücknahme solcher Befugnisse durch ihren Inhaber gleichgestellt werden. Ebenso wenig verbietet diese Bestimmung die Rücknahme der übertragenen Befugnisse im Laufe des Vorverfahrens, insbesondere in Anbetracht dessen evolutiven Charakters.

In Bezug auf die berufliche Natur der Ausbildung stellt das Gericht fest, dass diese keine Auswirkung auf die Gewährung der Erziehungszulage nach Art. 3 Abs. 1 des Anhangs VII des Statuts hat, sofern die Ausbildung von einer Lehranstalt erteilt wird.

Diese Bestimmung verlangt nämlich u. a. drei Voraussetzungen für die Gewährung einer Erziehungszulage, und zwar erstens den Besuch einer Lehranstalt, zweitens die Regelmäßigkeit dieses Besuchs und drittens, dass der Besuch vollzeitlich erfolgt.

Zwar hat der Gesetzgeber die Art der von einer Hochschule erteilten Ausbildung im Rahmen von Art. 3 Abs. 1 des Anhangs VII des Statuts nicht erwähnt, während er dies im Rahmen von Art. 2 Abs. 3 Buchst. b dieses Anhangs getan hat, doch ist es weder Sache der Anstellungsbehörde des betreffenden Organs noch des Gerichts, diese als zusätzliche Voraussetzung anzusehen.

So erlaubt die Unterscheidung zwischen Schul- und Berufsausbildung in Art. 2 Abs. 3 Buchst. b des Anhangs VII des Statuts es zwar, die in Art. 3 Abs. 1 dieses Anhangs vorgesehene Zahlung der Erziehungszulage auszuschließen, wenn das unterhaltsberechtignte Kind eine Berufsausbildung ohne irgendeine Beziehung zu einer Lehranstalt erhält. Diese Unterscheidung steht der Zahlung der Erziehungszulage jedoch nicht entgegen, wenn ein Kind eine Berufsausbildung an einer Hochschule erhält, die es regelmäßig und vollzeitlich besucht.

3. Status als Hinweisgeber

Urteil vom 11. September 2024, TU/Parlament (T-793/22, [EU:T:2024:614](#))

„Öffentlicher Dienst – Akkreditierte parlamentarische Assistenten – Ausscheiden aus dem Dienst – Befristeter Vertrag – Nichtverlängerung – Status als Hinweisgeber – Art. 22a bis Art. 22c des Statuts – Schutzmaßnahmen – Vertraulichkeit – Immaterieller Schaden“

Das Gericht (erweiterte Kammer) gibt einer Klage von TU, einem ehemaligen akkreditierten parlamentarischen Assistenten (im Folgenden: APS) des Europäischen Parlaments teilweise statt und äußert sich zu der noch nicht behandelten Frage, welchen Schutz dieses Organ einem APS aufgrund seines Status als Whistleblower gewähren muss.

Der Kläger wurde als APS bei einer Abgeordnetengemeinschaft für den Zeitraum von August 2019 bis Februar 2022 eingestellt, um eine Abgeordnete zu unterstützen. Im Juli 2021 stellte er einen Antrag auf Beistand und Schutz gemäß Art. 24 des Statuts der Beamten der Europäischen Union (im Folgenden: Statut) wegen einer angeblichen Belästigung durch die in Rede stehende Abgeordnete. In seiner E-Mail gab der Kläger außerdem an, dass er die finanziellen Interessen der Union schützen wolle, indem er in diesem Antrag Informationen über finanzielle Unregelmäßigkeiten bereitstellte, die diese Abgeordnete begangen haben soll. Darüber hinaus zeigte er diese Unregelmäßigkeiten beim Europäischen Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) an.

Im selben Monat erließ das Parlament eine vorläufige Schutzmaßnahme, die darauf abzielte, den Kläger dem Vorsitzenden einer Delegation zu unterstellen, der auch Mitglied der Gemeinschaft war, der die Abgeordnete angehörte. Später wurde der Kläger nach angeblichen Vergeltungsmaßnahmen seitens der Leitung dieser Delegation auf seinen Antrag hin bis zum Ende seines Vertrags von seinen Aufgaben bei der Delegation entbunden.

Desgleichen beantragte der Kläger, dass er auf irgendeine andere Stelle im Parlament versetzt wird und das Parlament die Verlängerung seines Vertrags in Betracht zieht, damit er mit diesem Organ und mit OLAF bei den laufenden Untersuchungen zusammenarbeiten kann, während er vollen Schutz genießt. Schließlich stellte er mehrere Anträge auf Verlängerung seines Vertrags.

Da diese Anträge abgelehnt worden sind, hat der Kläger beim Gericht Klage erhoben, die zum einen darauf gerichtet war, die Entscheidung des Parlaments, seinen APS-Vertrag nicht zu verlängern, und die stillschweigende Entscheidung, mit der es abgelehnt wurde, seinen Status als Hinweisgeber anzuerkennen und ergänzende Schutzmaßnahmen in Bezug auf seine Aufgabenbefreiung zu erlassen, aufzuheben sowie zum anderen auf Ersatz des erlittenen Schadens.

Würdigung durch das Gericht

Zunächst stellt das Gericht fest, dass das Parlament nicht verpflichtet war, eine Entscheidung zu erlassen, mit der es anerkennt, dass der Kläger den Status als Hinweisgeber genießt. Denn der in Art. 22a Abs. 3 des Statuts vorgesehene Schutz wird Beamten, die Informationen über Tatsachen weitergegeben haben, die auf das Vorliegen einer rechtswidrigen Tätigkeit vermuten lassen, ohne jede Formalität allein aufgrund der Tatsache gewährt, dass sie diese Informationen weitergegeben haben.

Diese Feststellung gilt jedoch unbeschadet der Notwendigkeit, dass das Organ die Rechte zu wahren hat, die sich aus dem Status der betroffenen Person als Hinweisgeber ergeben.

In dieser Hinsicht obliegt es erstens – unabhängig von den Informationspflichten des OLAF gegenüber dem Kläger – dem Parlament als der für den Schutz seiner Bediensteten, die gemäß den Art. 22a und 22b des Statuts schwerwiegende Unregelmäßigkeiten angezeigt haben, zuständigen Stelle, sobald es mit in Art. 22a des Statuts genannten Tatsachen befasst wird, in einem ersten Schritt den Eingang dieser Anzeige zu bestätigen und in einem zweiten Schritt gemäß seiner Fürsorgepflicht und in Anwendung der internen Vorschriften zur Umsetzung von Art. 22c des Statuts den Bediensteten über die Maßnahmen zu unterrichten, die aufgrund seiner Anzeigen ergriffen worden sind.

Zweitens ist in Bezug auf die Beweislast für die Hinlänglichkeit der Schutzmaßnahmen in einer Situation wie der im vorliegenden Fall, in dem der Beschwerdeführer stichhaltige Indizien dafür beibringt, dass er infolge des Erlasses der Überstellungsmaßnahme einen Schaden erlitten hat, und in dem seine Anzeigen angeblicher Repressalien der Delegationsleitung im Übrigen noch geprüft werden, festzustellen, dass es dem Parlament obliegt, nachzuweisen, dass es seiner Pflicht zum Schutz des Hinweisgebers nachgekommen ist, indem es zu diesem Zweck hinlängliche Maßnahmen ergriffen hat.

Denn in einer Situation, in der ein Organ die in den Art. 22a bis 22c des Statuts vorgesehenen Bestimmungen umsetzen muss, die insbesondere darauf abzielen, Hinweisgebern Schutz vor etwaigen Repressalien zu gewähren, darf dieses Organ keine weniger Schutz bietenden Vorschriften vorsehen als diejenigen, die der Unionsgesetzgeber in dieser Hinsicht in Bezug auf den Schutz von Hinweisgebern durch die Mitgliedstaaten eigens erlassen hat⁶¹³.

Drittens stellt das Gericht in Bezug auf den Umfang der Pflicht des Organs, Hinweisgeber zu schützen, fest, dass sich aus Art. 22a Abs. 3 des Statuts ergibt, dass das Organ alle erforderlichen Maßnahmen ergreifen muss, um ihnen einen ausgewogenen und wirksamen Schutz vor jeder Form von Repressalien, einschließlich der Androhung oder des Versuchs von Repressalien, zu gewährleisten.

Zwar hat das Parlament dann, wenn kein ausdrücklicher Antrag eines oder mehrerer Abgeordneter der Fraktion vorliegt, keine Möglichkeit, einen APS-Vertrag zu verlängern. Denn die Initiative zur Verlängerung eines APS-Vertrags liegt allein bei einem oder mehreren Abgeordneten, denen nicht vorgeschrieben werden kann, mit APS, die sie nicht frei ausgewählt haben, zusammenzuarbeiten oder weiter zusammenzuarbeiten. Ein APS unterhält mit dem bzw. den Abgeordneten, den bzw. die er unterstützt, ein Arbeitsverhältnis, das durch ein Vertrauensverhältnis gekennzeichnet ist.

⁶¹³ Richtlinie (EU) 2019/1937 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2019 zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden (ABl. 2019, L 305, S.17).

Ebenso wenig kann die Fürsorgepflicht implizieren, dass das Parlament unter Missachtung der in Art. 21 des Abgeordnetenstatuts enthaltenen Regel, wonach die Abgeordneten ihre persönlichen Mitarbeiter frei auswählen, den Vertrag eines ABS verlängert, auch wenn dieser den Status als Hinweisgeber erlangt hat.

Diese Feststellung hat jedoch keinen Einfluss auf die Pflicht des Parlaments, alle erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um dem Kläger einen ausgewogenen und wirksamen Schutz vor jeder Form von Repressalien zu gewährleisten.

Das Gericht befindet insoweit, dass das Parlament dadurch, dass es den Kläger lediglich davon unterrichtete, dass die Aufgabenbefreiung die einzige in Betracht kommende Schutzmaßnahme sei, nicht nachgewiesen hat, dass es alle erforderlichen Maßnahmen ergriffen hat, um sicherzustellen, dass der Kläger aufgrund seines Status als Hinweisgeber gemäß Art. 22a Abs. 3 des Statuts keinen Schaden durch das Organ erleidet. In Anbetracht des Status des Klägers als Hinweisgeber hätte das Parlament gemäß Art. 22a Abs. 3 des Statuts den Kläger unterstützen müssen, indem es versucht hätte, zusätzlich zu der Aufgabenbefreiung eine Lösung zu finden.

Darüber hinaus hat das Parlament dadurch, dass es dem Kläger lediglich mitteilte, dass zum Schutz seines Status als Hinweisgeber keine andere Maßnahme als die Aufgabenbefreiung in Betracht gezogen werden könne, und dass die Verlängerung seines Vertrags keine mögliche Maßnahme in dieser Hinsicht sei, nicht nachgewiesen, dass es dem Kläger die Beratung und Unterstützung zukommen ließ, die es ihm schuldete.

Schließlich hat das Parlament gegen seine Pflicht zur Vertraulichkeit und zum Schutz der Identität des Klägers als Hinweisgeber dadurch verstoßen, dass es den Vorsitzenden der Delegation nicht nur darüber informierte, dass der Kläger aufgrund seines Antrags auf Unterstützung von seinen Aufgaben bei ihm befreit würde, sondern auch über seinen Status als Hinweisgeber, ohne dass der Kläger die Offenlegung dieses Status genehmigt hatte.

Demzufolge kommt das Gericht zu dem Ergebnis, dass der Kläger einen immateriellen Schaden erlitten hat, der nicht allein durch die Aufhebung der stillschweigenden Entscheidung ersetzt werden kann, soweit das Parlament mit dieser Entscheidung auf seinen Antrag hin abgelehnt hat, ihm eine andere Schutzmaßnahme als die Aufgabenbefreiung zu gewähren. Daher hebt das Gericht die genannte Entscheidung auf, gibt den Schadensersatzanträgen in Höhe von 10 000 Euro teilweise statt und weist die Klage im Übrigen ab.

XVII. Anträge auf vorläufigen Rechtsschutz

Beschluss vom 9. Februar 2024, Bytedance/Kommission (T-1077/23 R, [EU:T:2024:94](#))

„Vorläufiger Rechtsschutz – Digitale Dienste – Verordnung (EU) 2022/1925 – Benennung eines Torwächters – Antrag auf Aussetzung der Vollziehung – Fehlende Dringlichkeit“

Der Präsident des Gerichts weist den Antrag auf vorläufigen Rechtsschutz der Bytedance Ltd zurück, der auf die Aussetzung der Vollziehung des Beschlusses der Kommission gerichtet ist, mit dem sie als Torwächter im Sinne des Gesetzes über digitale Märkte⁶¹⁴ (Digital Markets Act, im Folgenden: DMA) benannt wurde, da nicht nachgewiesen ist, dass die Voraussetzung der Dringlichkeit erfüllt ist.

ByteDance ist eine 2012 in China gegründete nicht operative Beteiligungsgesellschaft, die über örtliche Tochtergesellschaften die Unterhaltungsplattform TikTok betreibt. Mit Beschluss vom 5. September 2023⁶¹⁵ benannte die Europäische Kommission sie als Torwächter im Sinne von Art. 3 Abs. 1 DMA.

Gegen diesen Beschluss erhob Bytedance beim Gericht eine Nichtigkeitsklage. Mit gesondertem Schriftsatz hat Bytedance beim Gericht einen Antrag auf vorläufigen Rechtsschutz gestellt, der im Wesentlichen auf die Aussetzung der Vollziehung des angefochtenen Beschlusses gerichtet ist, soweit ihr damit Verpflichtungen auferlegt werden, die Torwächtern nach dem DMA obliegen.

Würdigung durch den Präsidenten des Gerichts

Zunächst weist der Präsident des Gerichts darauf hin, dass die Aussetzung der Vollziehung angeordnet und einstweilige Anordnungen getroffen werden können, wenn dargetan ist, dass sie dem ersten Anschein nach in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht gerechtfertigt (*fumus boni iuris*) und dringlich sind. Da diese Voraussetzungen kumulativ sind, prüft der Präsident des Gerichts zunächst, ob die Voraussetzung der Dringlichkeit im vorliegenden Fall erfüllt ist.

Die Voraussetzung der Dringlichkeit ist im Allgemeinen danach zu beurteilen, ob eine einstweilige Anordnung erforderlich ist, um den Eintritt eines schweren und nicht wiedergutzumachenden Schadens bei der Partei, die vorläufigen Rechtsschutz beantragt, zu verhindern.

Um einen schweren und nicht wiedergutzumachenden Schaden darzutun, hat Bytedance im Wesentlichen geltend gemacht, dass sie, wenn die Vollziehung des angefochtenen Beschlusses nicht ausgesetzt werde, den u. a. in den Art. 5, 6 und 15 DMA genannten Verpflichtungen innerhalb von sechs Monaten nach ihrer Benennung nachkommen müsste, was zu einer nicht behebbaren Vertraulichkeitsverletzung sowie zu irreversiblen Veränderungen des Marktes führen würde.

Zur gerügten nicht behebbaren Vertraulichkeitsverletzung hat Bytedance vorgebracht, die sofortige Umsetzung der in Art. 15 DMA vorgesehenen Verpflichtungen könnte zur Offenlegung äußerst strategischer Informationen über die Praktiken von TikTok zur Erstellung von Nutzerprofilen führen, die andernfalls nicht öffentlich zugänglich wären und die es den Wettbewerbern von TikTok und

⁶¹⁴ Verordnung (EU) 2022/1925 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. September 2022 über bestreitbare und faire Märkte im digitalen Sektor und zur Änderung der Richtlinien (EU) 2019/1937 und (EU) 2020/1828 (Gesetz über digitale Märkte) (ABl. 2022, L 265, S. 1).

⁶¹⁵ Beschluss C(2023) 6102 final der Kommission vom 5. September 2023, mit dem Bytedance nach Art. 3 der Verordnung (EU) 2022/1925 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. September 2022 über bestreitbare und faire Märkte im digitalen Sektor und zur Änderung der Richtlinien (EU) 2019/1937 und (EU) 2020/1828 (Gesetz über digitale Märkte) (ABl. 2022, L 265, S. 1) als Torwächter benannt wird.

anderen Dritten ermöglichen würden, auf eine Weise Informationen über die Geschäftsstrategien bezüglich TikTok zu erhalten, die ihrer Geschäftstätigkeit erheblich schaden würde.

Hierzu stellt der Präsident des Gerichts allerdings fest, dass Bytedance lediglich behauptet, dass die in Rede stehenden Informationen für die Zwecke des Nachweises der Dringlichkeit als vertraulich anzusehen seien, ohne jedoch nachgewiesen zu haben, dass eine solche Behauptung die Voraussetzung des *fumus boni iuris* erfüllt.

Außerdem verpflichtet Art. 15 Abs. 1 DMA den Torwächter zwar, der Kommission und (mittelbar) dem Europäischen Datenschutzausschuss (EDSA) eine von unabhängiger Stelle geprüfte Beschreibung aller für seine zentralen Plattformdienste verwendeten Techniken zum Verbraucher-Profilierung vorzulegen. Es wird aber nicht verlangt, dass diese Beschreibung veröffentlicht wird.

Genauer gesagt schreibt Art. 15 Abs. 3 DMA dem Torwächter lediglich vor, „eine Übersicht“ über die von unabhängiger Stelle geprüfte Beschreibung zu veröffentlichen, die der Torwächter selbst erstellt und wobei er berechtigt ist, „der Notwendigkeit der Wahrung seiner Geschäftsgeheimnisse Rechnung zu tragen“. Das finale Muster für die Mitteilung nach Art. 15 DMA sieht insoweit ausdrücklich vor, dass die nicht vertrauliche Übersicht in Art. 15 Abs. 3 DMA es dem Torwächter ermöglicht, Informationen aus der Beschreibung gegebenenfalls zusammenzufassen und wegzulassen, um insbesondere der Notwendigkeit Rechnung zu tragen, Geschäftsgeheimnisse oder andere vertrauliche Informationen zu schützen.

Im Übrigen hat Bytedance nicht rechtlich hinreichend nachgewiesen, dass die vermeintliche Gefahr der Offenlegung vertraulicher Informationen zu einem schweren und nicht wiedergutzumachenden Schaden führen würde oder dass ein solcher Schaden wahrscheinlich ist oder unmittelbar bevorsteht, wie es die Rechtsprechung verlangt.

Zu den gerügten irreversiblen Veränderungen des Marktes hat Bytedance geltend gemacht, dass die Art. 5 und 6 DMA sie daran hindern würden, ihre Plattform TikTok dafür zu nutzen, neue Funktionen und Produkte zu entwickeln und anzubieten. Insbesondere ergäben sich nachteilige Folgen aus den in Art. 5 Abs. 2 DMA vorgesehenen Beschränkungen der Zusammenführung und Weiterverwendung personenbezogener Daten.

Hierzu stellt der Präsident des Gerichts jedoch fest, dass der von Bytedance angeführte Schaden rein hypothetisch und finanzieller Art ist.

Er weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass ein finanzieller Schaden – abgesehen von außergewöhnlichen Situationen – nicht als irreparabel oder auch schwer reparabel anzusehen ist, da in der Regel ein Ersatz in Geld den Geschädigten wieder in die Lage versetzen kann, in der er sich vor Eintritt des Schadens befand.

Im vorliegenden Fall hat Bytedance jedoch nicht dargetan, geschweige denn nachgewiesen, dass der finanzielle Schaden, den sie erleiden könnte, schwer und nicht wiedergutzumachen sei. Der von ihr gerügte Schaden könnte nämlich, falls er eintreffen sollte, Gegenstand einer Schadensersatzklage sein, die Bytedance erheben könnte, wenn sie im Verfahren zur Hauptsache obsiegen sollte.

Schließlich hätte Bytedance, da der von ihr geltend gemachte Schaden finanzieller Art ist, gemäß Art. 9 Abs. 1 DMA einen Antrag auf Aussetzung der in Art. 5 Abs. 2 Buchst. b und c DMA genannten Verpflichtungen stellen können, mit dem Nachweis, dass die Einhaltung dieser Verpflichtungen aufgrund außergewöhnlicher Umstände, auf die sie keinen Einfluss hat, die Rentabilität ihrer Geschäftstätigkeit in der Union gefährden würde. Die Kommission hat jedoch, wie sie bestätigt hat, bis heute keinen entsprechenden Antrag erhalten.

Nach alledem weist der Präsident des Gerichts den Antrag auf vorläufigen Rechtsschutz zurück, da Bytedance nicht nachgewiesen hat, dass die Voraussetzung der Dringlichkeit erfüllt ist, ohne dass es einer Entscheidung über den *fumus boni iuris* oder einer Interessenabwägung bedarf.

**Beschluss vom 13. Juni 2024, Vivendi/Kommission (T-1097/23 R-RENV,
[EU:T:2024:381](#))⁶¹⁶**

„Vorläufiger Rechtsschutz – Wettbewerb – Zusammenschlüsse – Auskunftsverlangen – Art. 11 Abs. 3 der Verordnung (EG) Nr. 139/2004 – Antrag auf einstweilige Anordnung – Fumus boni iuris – Interessenabwägung“

**Beschluss vom 13. Juni 2024, Lagardère/Kommission (T-1119/23 R-RENV,
[EU:T:2024:382](#))**

„Vorläufiger Rechtsschutz – Wettbewerb – Zusammenschlüsse – Auskunftsverlangen – Art. 11 Abs. 3 der Verordnung (EG) Nr. 139/2004 – Antrag auf einstweilige Anordnung – Fumus boni iuris – Interessenabwägung“

Der nach Zurückverweisung befasste Vizepräsident des Gerichts gibt den Anträgen auf vorläufigen Rechtsschutz der Vivendi SE und der Lagardère SA in Bezug auf ein Auskunftsverlangen der Europäischen Kommission im Rahmen eines Zusammenschlusses statt.

Lagardère und Vivendi (im Folgenden zusammen: Antragstellerinnen) sind die Muttergesellschaften französischer Konzerne, die im Mediensektor tätig sind. 2023 genehmigte die Kommission einen Zusammenschluss, der in der Übernahme der alleinigen Kontrolle über Lagardère durch Vivendi bestand, vorbehaltlich der Erfüllung der von Vivendi eingegangenen Verpflichtungen. Da die Kommission jedoch einen möglichen vorzeitigen Vollzug des Zusammenschlusses vermutete, leitete sie hierzu eine förmliche Untersuchung ein und richtete mit zwei Beschlüssen vom 19. September 2023 Auskunftsverlangen an die Antragstellerinnen (im Folgenden: angefochtene Beschlüsse)⁶¹⁷.

Die Antragstellerinnen erhoben jeweils Klage auf Nichtigerklärung der angefochtenen Beschlüsse beim Gericht. Sie stellten zudem zwei Anträge auf vorläufigen Rechtsschutz, die zum einen auf die Aussetzung der Vollziehung dieser Beschlüsse und zum anderen, vorsorglich, darauf abzielten, sie zu verpflichten, sämtliche von den Beschlüssen betroffenen Dokumente aufzubewahren.

Mit Beschlüssen vom 19. Januar 2024⁶¹⁸ wies der Präsident des Gerichts die Anträge auf vorläufigen Rechtsschutz zurück. Am 24. Januar 2024 verlängerte die Kommission die in den angefochtenen Beschlüssen festgelegten Fristen und belegte diese verlängerten Fristen mit einem Zwangsgeld. Daraufhin legten die Antragstellerinnen der Kommission einen Teil der Dokumente vor, die die in den angefochtenen Beschlüssen festgelegten Kriterien erfüllten.

Mit Beschlüssen vom 11. April 2024⁶¹⁹ hat der Vizepräsident des Gerichtshofs die oben genannten Beschlüsse vom 19. Januar 2024 aufgehoben. Darüber hinaus hat er endgültig über die

⁶¹⁶ Gemeinsame Zusammenfassung für die Rechtssachen Vivendi/Kommission (T-1097/23 R-RENV) und Lagardère/Kommission (T-1119/23 R-RENV).

⁶¹⁷ Beschlüsse C(2023) 6428 final und C(2023) 6429 final der Kommission vom 19. September 2023 in einem Verfahren nach Art. 11 Abs. 3 der Verordnung (EG) Nr. 139/2004 des Rates (Sache M.11184 – Vivendi/Lagardère) in der Fassung der Beschlüsse C(2023) 7463 final und C(2023) 7464 final der Kommission vom 27. Oktober 2023.

⁶¹⁸ Beschlüsse vom 19. Januar 2024, Vivendi/Kommission (T-1097/23 R, nicht veröffentlicht, EU:T:2024:15) und Lagardère/Kommission (T-1119/23 R, nicht veröffentlicht, EU:T:2024:16).

⁶¹⁹ Beschlüsse vom 11. April 2024, Lagardère/Kommission (C-89/24 P[R], nicht veröffentlicht, EU:C:2024:312) und Vivendi/Kommission (C-90/24 P[R], nicht veröffentlicht, EU:C:2024:318).

Voraussetzung der Dringlichkeit entschieden, deren Vorliegen bejaht, und die Sache zur Entscheidung über die Voraussetzung des *fumus boni iuris* und gegebenenfalls zur Vornahme einer Abwägung der widerstreitenden Interessen an das Gericht zurückverwiesen.

Würdigung durch den Vizepräsidenten des Gerichts

Der Vizepräsident des Gerichts prüft zunächst das Fortbestehen des Rechtsschutzinteresses der Antragstellerinnen und stellt fest, dass der Antrag auf vorläufigen Rechtsschutz von Lagardère insoweit erledigt ist, als er sich auf Dokumente bezieht, die der Kommission in Durchführung des Lagardère betreffenden angefochtenen Beschlusses bereits vorgelegt wurden. Der vom Vizepräsidenten des Gerichtshofs in seinem Beschluss⁶²⁰ festgestellte schwere und nicht wiedergutzumachende Schaden ergab sich nämlich aus der Erhebung und Übermittlung der fraglichen Dokumente durch die Antragstellerin und nicht aus dem Zugang der Bediensteten und Beamten der Kommission zu diesen Dokumenten oder aus deren Auswertung. Lagardère hat jedoch weiterhin ein Rechtsschutzinteresse in Bezug auf alle der Kommission noch nicht vorgelegten Dokumente.

In Bezug auf Vivendi ergibt sich der vom Vizepräsidenten des Gerichtshofs endgültig festgestellte⁶²¹ schwere und nicht wiedergutzumachende Schaden insbesondere daraus, dass die personenbezogenen Daten, die gemäß dem angefochtenen Beschluss erhoben und der Kommission übermittelt werden müssen, geeignet sind, genaue Schlüsse auf das Privatleben der betroffenen Personen zuzulassen. Da die der Kommission in Durchführung des angefochtenen Beschlusses zur Verfügung gestellten Dokumente versiegelt wurden, ohne dass die Kommission zuvor Zugang zu ihnen gehabt hätte, hat Vivendi weiterhin ein Interesse daran, die Aussetzung dieses Beschlusses für alle von ihm erfassten Dokumente zu beantragen.

In der Sache prüft der Vizepräsident des Gerichts zunächst die Voraussetzung des *fumus boni iuris* und entscheidet, dass diese für beide Antragstellerinnen erfüllt ist.

Was die Rügen von Lagardère angeht, die sich im Wesentlichen darauf beziehen, dass es ihr nicht möglich gewesen sei, den angefochtenen Beschluss umzusetzen, ohne sich der Gefahr einer Haftung auszusetzen, so erscheinen diese auf den ersten Blick nicht ohne ernsthafte Grundlage. Zur vollständigen Umsetzung dieses Beschlusses müsste Lagardère nämlich auf die Mitteilungen bestimmter Arbeitnehmer und Unternehmensvertreter zugreifen, obwohl es sich bei ihr nicht um eine Behörde handelt und das französische Recht ihr eine solche Befugnis nicht ausdrücklich verleiht. So wäre sie gezwungen, ein Verhalten an den Tag zu legen, aufgrund dessen ihr strafrechtliche Sanktionen drohen würden.

In Bezug auf Vivendi ist der Vizepräsident des Gerichts der Auffassung, dass die Rüge einer Verletzung des Rechts auf Privatsphäre⁶²² auf den ersten Blick nicht ohne ernsthafte Grundlage erscheint. Angesichts der sehr weitreichenden Verpflichtungen, die Vivendi mit dem angefochtenen Beschluss auferlegt wurden, ist es sehr wahrscheinlich, dass eine große Zahl von Dokumenten, die der Kommission auf diese Weise zu übermitteln sind, nicht in die berufliche Sphäre fällt und Informationen über das Privatleben der betroffenen Personen liefern könnte. Der angefochtene Beschluss enthält aber keinen Mechanismus, um allgemein zu vermeiden, dass mit der Privatsphäre der betroffenen Personen verbundene Dokumente gesammelt und der Kommission übermittelt werden, oder um Garantien für die Verarbeitung solcher Dokumente zu bieten.

⁶²⁰ Beschluss vom 11. April 2024, Lagardère/Kommission (C-89/24 P[R], nicht veröffentlicht, EU:C:2024:312).

⁶²¹ Beschluss vom 11. April 2024, Vivendi/Kommission (C-90/24 P[R], nicht veröffentlicht, EU:C:2024:318).

⁶²² Garantiert durch Art. 7 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union und Art. 8 der am 4. November 1950 in Rom unterzeichneten Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten.

Der Vizepräsident des Gerichts nimmt sodann eine Interessenabwägung vor und kommt zu dem Ergebnis, dass das öffentliche Interesse an der Wahrung der Wirksamkeit der Wettbewerbsregeln der Union hinter dem jeweiligen Interesse der Antragstellerinnen zurücktreten muss, da die Zurückweisung ihrer Anträge auf vorläufigen Rechtsschutz einem Nichtigkeitsurteil die praktische Wirksamkeit nehmen würde.

Im vorliegenden Fall überwiegt das Interesse von Lagardère an der Vermeidung des schweren und nicht wiedergutzumachenden Schadens, der daraus folgen kann, dass sie zur Umsetzung des angefochtenen Beschlusses gezwungen wäre, ein Verhalten an den Tag zu legen, aufgrund dessen ihr wahrscheinlich strafrechtliche Sanktionen drohen würden. Die Zurückweisung des Antrags auf vorläufigen Rechtsschutz würde Lagardère nämlich zu einem solchen Verhalten verpflichten und damit zu dem schweren und nicht wiedergutzumachenden Schaden beitragen, der sich daraus ergeben kann.

Ebenso überwiegt das Interesse von Vivendi an der Vermeidung des schweren und nicht wiedergutzumachenden Schadens, der sich aus einer Beeinträchtigung des Rechts auf Privatsphäre der von der Umsetzung des angefochtenen Beschlusses betroffenen Personen ergeben könnte, da Vivendi durch die Zurückweisung des Antrags auf vorläufigen Rechtsschutz verpflichtet wäre, die nicht erteilten Auskünfte zu erteilen und die Einsichtnahme in die bereits vorgelegten Dokumente zu ermöglichen, was zu diesem Schaden beitragen würde.

Da alle Voraussetzungen hierfür erfüllt sind, gibt der Vizepräsident des Gerichts den Anträgen auf Aussetzung der Vollziehung der angefochtenen Beschlüsse zum einen in Bezug auf die Dokumente, die Lagardère der Kommission noch nicht vorgelegt hat, und zum anderen, im Fall von Vivendi, in Bezug auf die Dokumente, die zur Privatsphäre der betroffenen Personen gehörende Daten enthalten, statt. Außerdem ordnet er den Parteien ergänzende Maßnahmen an, um sicherzustellen, dass die betreffenden Dokumente aufbewahrt werden.

Beschluss vom 12. August 2024, Nuctech Warsaw Company Limited und Nuctech Netherlands/Kommission (T-284/24 R, [EU:T:2024:564](#))

„Vorläufiger Rechtsschutz – Drittstaatliche Subventionen – Nachprüfungen innerhalb der Union – Verordnung (EU) 2022/2560 – Antrag auf Aussetzung der Vollziehung – Fehlende Dringlichkeit – Kein fumus boni iuris – Interessenabwägung“

Der Präsident des Gerichts weist den Antrag auf vorläufigen Rechtsschutz der Nuctech Warsaw Company Limited sp. z o.o. und der Nuctech Netherlands BV (im Folgenden: Antragstellerinnen) hinsichtlich eines Beschlusses der Europäischen Kommission zurück, mit dem ihnen auferlegt wird, Nachprüfungen zu dulden, da es an den Voraussetzungen für die Gewährung einer Aussetzung der Vollziehung fehlt.

Die Antragstellerinnen sind Gesellschaften, die in der Entwicklung, Herstellung und Lieferung von Systemen für die Sicherheitsüberprüfung sowie dem Kundendienst für diese Systeme tätig sind. Sie werden vollständig von der Nuctech Hongkong Co. Ltd, einer in China registrierten Gesellschaft, gehalten.

Am 16. April 2024 erließ die Kommission einen Beschluss⁶²³ zur Anordnung einer Nachprüfung nach Art. 14 Abs. 3 der Verordnung 2022/2560 über den Binnenmarkt verzerrende drittstaatliche Subventionen⁶²⁴.

⁶²³ Beschlusses der Europäischen Kommission vom 16. April 2024, mit dem einem im Bereich der Bedrohungserkennungssysteme tätigen Unternehmen auferlegt wird, Nachprüfungen gemäß Art. 14 Abs. 3 der Verordnung (EU) 2022/2560 des Europäischen Parlaments und des Rates zu dulden (Sache FS.100068 – MARE) (im Folgenden: angefochtener Beschluss).

In Anwendung dieses Beschlusses führte die Kommission eine Nachprüfung in den Räumlichkeiten der Antragstellerinnen durch. Dabei forderte sie diese auf, die E-Mails der Mitarbeiter, deren Daten sich auf Servern in China befinden, virtuell zu versiegeln.

Die Antragstellerinnen haben beim Gericht Klage u. a. auf Nichtigkeitserklärung des angefochtenen Beschlusses erhoben. Gleichzeitig haben sie einen Antrag auf vorläufigen Rechtsschutz gestellt, der auf die Aussetzung der Vollziehung des angefochtenen Beschlusses sowie aller nachfolgenden Handlungen oder Ersuchen der Kommission und Forderungen nach virtueller Versiegelung gerichtet ist.

Würdigung durch den Präsidenten des Gerichts

Zunächst weist der Präsident des Gerichts darauf hin, dass die Aussetzung der Vollziehung angeordnet und einstweilige Anordnungen getroffen werden können, wenn dargetan ist, dass sie dem ersten Anschein nach in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht gerechtfertigt (*fumus boni iuris*) und dringlich sind. Diese Voraussetzungen sind kumulativ. Der für die Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes zuständige Richter nimmt gegebenenfalls auch eine Abwägung der widerstreitenden Interessen vor.

Zur Voraussetzung des *fumus boni iuris* stellt der Präsident des Gerichts fest, dass ein Antrag auf vorläufigen Rechtsschutz so klar und deutlich sein muss, dass er für sich allein dem Antragsgegner die Vorbereitung seiner Stellungnahme und dem für die Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes zuständigen Richter die Entscheidung über diesen Antrag ermöglicht. Da sich die Antragstellerinnen darauf beschränken, einige Antragsgründe in einem einzigen Satz zu benennen, sind sie der ihnen obliegenden Nachweispflicht für das Vorliegen eines *fumus boni iuris* in Bezug auf diese Antragsgründe nicht nachgekommen.

Auch die übrigen geltend gemachten Antragsgründe sind nicht geeignet, das Vorliegen eines *fumus boni iuris* zu belegen. Zum ersten Antragsgrund stellt der Präsident des Gerichts fest, dass der Ansatz der Kommission, einen Nachprüfungsbeschluss an ein außerhalb der Union gegründetes, aber in der Union tätiges Unternehmen zu richten und Nachprüfungen in den Räumlichkeiten dieses Unternehmens in der Union durchzuführen, nicht neu ist. Aus der einschlägigen Rechtsprechung zum Wettbewerbsrecht geht nämlich hervor, dass es, um die Zuständigkeit der Kommission völkerrechtlich zu rechtfertigen, genügt, entweder die qualifizierten Auswirkungen der Verhaltensweise oder ihre Durchführung in der Union nachzuweisen. Aus dem Vorstehenden ergibt sich, dass die Kommission entgegen dem Vorbringen der Antragstellerinnen berechtigt sein muss, von außerhalb der Union ansässigen Unternehmen Informationen anzufordern, um zu prüfen, ob ihr Verhalten gegen Unionsrecht verstößt und wesentliche Auswirkungen auf den Binnenmarkt haben kann. Dies gilt umso mehr für die in Art. 1 der Verordnung 2022/2560 genannten Wettbewerbsverzerrungen auf diesem Markt, die durch drittstaatliche Subventionen verursacht werden. In Bezug auf die Bestimmungen des chinesischen Rechts, die strafrechtliche Sanktionen vorsehen, haben die Antragstellerinnen weder dargetan, dass diese Bestimmungen auf die angeforderten Informationen anwendbar sind, noch, dass sie versucht haben, die erforderlichen Genehmigungen für deren Übermittlung an die Kommission zu erhalten. Außerdem haben die Antragstellerinnen keine anderen Methoden zur Bereitstellung der Informationen vorgeschlagen, die nicht gegen chinesisches Recht verstoßen. Zu dem Antragsgrund, wonach der angefochtene Beschluss rechtswidrig sei, soweit er die Antragstellerinnen verpflichte, gegen chinesisches Recht zu verstoßen, weist der Präsident des Gerichts darauf hin, dass die Gültigkeit dieses Beschlusses und jeder auf seiner Grundlage getroffenen Maßnahme anhand des Unionsrechts und nicht anhand des chinesischen Rechts zu beurteilen ist.

⁶²⁴ Verordnung (EU) 2022/2560 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Dezember 2022 über den Binnenmarkt verzerrende drittstaatliche Subventionen (ABl. 2022, L 330, S. 1).

Was die Voraussetzung der Dringlichkeit angeht, so hat die Partei, die vorläufigen Rechtsschutz beantragt, nachzuweisen, dass sie den Ausgang des Verfahrens zur Hauptsache nicht abwarten kann, ohne einen schweren und nicht wiedergutmachenden Schaden zu erleiden.

Im vorliegenden Fall haben die Antragstellerinnen vorgebracht, dass die Fortsetzung der Nachprüfung zum einen ihren Ruf und zum anderen ihre finanzielle Lebensfähigkeit schädige.

Zur Rufschädigung stellt der Präsident des Gerichts fest, dass sich der Schaden aus den Auswirkungen der Berichterstattung in den Medien über die Nachprüfung ergeben würde, so dass jede geltend gemachte Rufschädigung bereits eingetreten wäre. Der Zweck eines Verfahrens des vorläufigen Rechtsschutzes besteht aber nicht darin, einen Schaden zu beheben, der bereits eingetreten ist.

Was die Gefährdung der finanziellen Lebensfähigkeit der Antragstellerinnen angeht, so kann ein finanzieller Schaden – abgesehen von außergewöhnlichen Situationen – nicht als irreparabel angesehen werden. Darüber hinaus muss der für die Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes zuständige Richter in jedem Fall über konkrete und genaue Angaben verfügen, die durch detaillierte Nachweisdokumente erhärtet sind und die Situation belegen, in der sich die die einstweilige Anordnung beantragende Partei befinden soll.

Im vorliegenden Fall haben die Antragstellerinnen aber nicht nachgewiesen oder auch nur dargelegt, dass sie sich vor dem Abschluss des Verfahrens zur Hauptsache in einer Situation befinden, die ihre finanzielle Lebensfähigkeit gefährden kann. Im Übrigen wird die Auffassung der Antragstellerinnen, die Befolgung des angefochtenen Beschlusses setze die Gruppe, der sie angehörten, und ihre Vertreter der Gefahr strafrechtlicher Sanktionen in China aus, zurückgewiesen, da sie nicht dargetan haben, dass sie gezwungen wären, ein Verhalten an den Tag zu legen, das es wahrscheinlich rechtfertigen könnte, sie strafrechtlich zur Verantwortung zu ziehen.

Schließlich nimmt der Präsident des Gerichts eine Interessenabwägung vor und entscheidet, dass das öffentliche Interesse an der Wahrung der Wirksamkeit des Unionsrechts das Interesse der Antragstellerinnen an der Vermeidung des Schadens überwiegt, der daraus entstehen können soll, dass sie zur Umsetzung des angefochtenen Beschlusses gezwungen wären, ein Verhalten an den Tag zu legen, das geeignet ist, ihre rechtliche – auch strafrechtliche – Haftung auszulösen.

Die Antragstellerinnen haben sich mit ihrer Entscheidung für die Ausübung von Geschäftstätigkeiten auf dem Binnenmarkt der Union den Unionsvorschriften über das Funktionieren dieses Marktes unterworfen und können sich nicht auf die Vorschriften eines Drittstaats berufen, um sich ihnen zu entziehen. Was dagegen die Interessen der Kommission betrifft, so hat diese die Aufgabe, dafür zu sorgen, dass die Wettbewerbsbedingungen innerhalb des Binnenmarkts der Union nicht verfälscht werden. Sie muss daher berechtigt sein, ihre Untersuchungen effizient durchzuführen und Informationen von allen Unternehmen anzufordern, die in der Union Geschäftstätigkeiten ausüben, unabhängig davon, ob sie von Einrichtungen aus den Mitgliedstaaten oder aus Drittstaaten kontrolliert werden.

Beschluss vom 22. November 2024, UniCredit/EZB (T-324/24 R, [EU:T:2024:858](#))

„Vorläufiger Rechtsschutz – Wirtschafts- und Währungspolitik – Aufsicht über Kreditinstitute – Verordnung (EU) Nr. 1024/2013 – Festlegung der Aufsichtsanforderungen – Antrag auf Aussetzung der Vollziehung – Fehlende Dringlichkeit – Fehlender fumus boni iuris – Interessenabwägung“

Der Präsident des Gerichts weist einen Antrag auf vorläufigen Rechtsschutz zurück, der auf Aussetzung der Vollziehung eines Beschlusses der Europäischen Zentralbank (EZB) gerichtet ist, mit dem die Aufsichtsanforderungen festgelegt werden, um die mit den Tätigkeiten der Antragstellerin, der UniCredit SpA, in der Russischen Föderation verbundenen Risiken weiter zu verringern.

Die Antragstellerin ist ein Kreditinstitut an der Spitze einer international tätigen Bankengruppe, die in Russland über vier Tochtergesellschaften, darunter die AO UniCredit Bank, tätig ist, die zu 100 % von ihr gehalten werden und in ihrer konsolidierten Bilanz aufgeführt sind. Als bedeutendes Kreditinstitut⁶²⁵ unterliegt sie der direkten Aufsicht der EZB.

Am 22. April 2024 erließ die EZB den angefochtenen Beschluss⁶²⁶, mit dem sie der Antragstellerin fünf Anforderungen auferlegte und eine Empfehlung abgab. Daraufhin legte die Antragstellerin einen Aktionsplan zur Umsetzung einiger der im angefochtenen Beschluss aufgestellten Anforderungen vor. Sie wiederholte jedoch, dass es ihr aufgrund des einschränkenden russischen Rechtsrahmens nicht möglich sei, sämtliche im angefochtenen Beschluss aufgestellten Anforderungen zu erfüllen.

Gleichzeitig mit der Erhebung einer Klage auf Nichtigerklärung des angefochtenen Beschlusses hat die Antragstellerin den vorliegenden Antrag auf vorläufigen Rechtsschutz gestellt, der nach einer teilweisen Klagerücknahme auf die Aussetzung der Vollziehung des angefochtenen Beschlusses abzielt, soweit dieser eine Einlagenanforderung und eine Zahlungsanforderung in Bezug auf Zahlungen in Euro, US-Dollar (USD), chinesischem Yuan (CNY) und kasachischem Tenge (KZT) vorsieht.

Würdigung durch den Präsidenten des Gerichts

Der Präsident des Gerichts weist auf die kumulativen Voraussetzungen hin, unter denen der für die Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes zuständige Richter die Vollziehung aussetzen und sonstige einstweilige Anordnungen erlassen kann, und zwar wenn dargetan ist, dass die einstweiligen Anordnungen dem ersten Anschein nach in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht gerechtfertigt sind (*fumus boni iuris*) und dass sie in dem Sinne dringlich sind, dass es zur Verhinderung eines schweren und nicht wiedergutzumachenden Schadens für die Interessen des Antragstellers erforderlich ist, sie vor der Entscheidung zur Hauptsache zu erlassen und wirksam werden zu lassen. Der für die Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes zuständige Richter nimmt gegebenenfalls auch eine Abwägung der widerstreitenden Interessen vor.

Als Erstes prüft der Präsident des Gerichts auf der Grundlage der im Rahmen des vorliegenden Antrags auf vorläufigen Rechtsschutz vorgelegten Informationen, ob die Voraussetzung des *fumus boni iuris* erfüllt ist. Dabei weist er sämtliche Antragsgründe zurück, die die Antragstellerin zum Nachweis der Rechtswidrigkeit des angefochtenen Beschlusses vorgebracht hat, und entscheidet, dass diese vorliegend nicht gegeben ist.

Was erstens den Antragsgrund eines Verstoßes gegen den Grundsatz der ordnungsgemäßen Verwaltung aufgrund eines Untersuchungsmangels betrifft, weist der Präsident des Gerichts den ersten Teil zurück, mit dem ein Verstoß gegen die Begründungspflicht geltend gemacht wird. Aus dem angefochtenen Beschluss geht hervor, dass die EZB eine Risikoanalyse⁶²⁷ durchgeführt hat. Sie hat nämlich darauf hingewiesen, dass die Antragstellerin und ihre Gruppe in einem rechtlichen Rahmen tätig seien, der aufgrund einer Vielzahl von Regelungen über restriktive Maßnahmen und Sanktionen zunehmend komplexer geworden sei. Die EZB hat auch die Aspekte des russischen Rechts identifiziert, die ein solides Risikomanagement und ihre Compliance gefährden. Zum Verhältnis zwischen den der Antragstellerin auferlegten Anforderungen und ihrem Gesamtrisikoprofil hat die EZB die Auffassung vertreten, dass die Antragstellerin nach wie vor mit den größten Hindernissen für eine umfassende Abdeckung des Compliance-Risikos konfrontiert sei.

⁶²⁵ Im Sinne von Art. 6 Abs. 4 der Verordnung (EU) Nr. 1024/2013 des Rates vom 15. Oktober 2013 zur Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute auf die Europäische Zentralbank (ABl. 2013, L 287, S. 63).

⁶²⁶ Gemäß Art. 4 Abs. 1 Buchst. f sowie Art. 16 Abs. 1 Buchst. c und Abs. 2 Buchst. e und f der Verordnung Nr. 1024/2013.

⁶²⁷ Im Hinblick auf die Anforderungen von Art. 16 Abs. 1 Buchst. c der Verordnung Nr. 1024/2013.

Zu dem Vorbringen, die EZB könne nicht ohne detaillierte und genaue Beweise davon ausgehen, dass die Antragstellerin gegen Sanktionsregelungen verstoßen werde, weist der Präsident des Gerichts darauf hin, dass die EZB die tatsächlichen Gesichtspunkte im Zusammenhang mit dem russischen Rechtsrahmen und die Probleme beim Management der Tochtergesellschaften, die das Compliance-Risiko erhöhen würden, angegeben hat. Darüber hinaus ist die von der EZB durchgeführte aufsichtliche Analyse vorausschauend.

Was schließlich die Begründung der Verhältnismäßigkeit der streitigen Anforderungen betrifft, so hat die EZB die Gründe dargelegt, aus denen der Aktionsplan der Antragstellerin oder die Auferlegung zusätzlicher Kapital- und Liquiditätsanforderungen weder geeignet noch ausreichend wären, um den Risiken zu begegnen.

Der Präsident des Gerichts weist auch den Teil zurück, mit dem ein Untersuchungsmangel geltend gemacht wird. Schon aus dem Wortlaut des angefochtenen Beschlusses geht hervor, dass die EZB selbst auf die rechtlichen und operativen Einschränkungen hingewiesen hat, die sich aus dem russischen Rechtsrahmen ergeben. Gerade diese Einschränkungen und Restriktionen haben die EZB zum Erlass des angefochtenen Beschlusses veranlasst, da sie ein angemessenes Risikomanagement durch die Antragstellerin erschweren.

Ebenso weist der Präsident des Gerichts den dritten Teil des ersten Antragsgrundes zurück, mit dem ein Verstoß gegen die Verpflichtung der EZB zur Vornahme einer individuellen Prüfung gerügt wird. Die EZB hat im angefochtenen Beschluss die Risiken identifiziert, die sich aus den Geschäftstätigkeiten der Antragstellerin in Russland ergeben, indem sie die Aspekte des russischen Rechts näher erläutert hat, die ein solides Risikomanagement und die Absicherung von Risiken in Frage stellen. Sie hat die von der Antragstellerin bereits ergriffenen Maßnahmen analysiert und Defizite festgestellt, die kein solides Risikomanagement und keine Absicherung von Risiken ermöglichen.

Zweitens weist der Präsident des Gerichts den Antragsgrund zurück, wonach die Umsetzung des angefochtenen Beschlusses wegen der Hindernisse, die sich aus dem russischen Rechtsrahmen ergäben, unmöglich sei. Zum einen kann sich die Antragstellerin nicht auf das russische Recht und die Unwägbarkeiten seiner Anwendung durch die russischen Behörden berufen, um sich ihren unionsrechtlichen Verpflichtungen zu entziehen. Als von der EZB beaufsichtigtes Kreditinstitut ist sie verpflichtet, den von der EZB festgestellten aufsichtlichen Risiken abzuwehren. Zum anderen hat sich die Antragstellerin in ihrer der EZB zur Verfügung stehenden Stellungnahme darauf beschränkt, die Unvereinbarkeit der mit dem angefochtenen Beschluss auferlegten Anforderungen mit dem russischen Recht ganz allgemein anzuführen.

Drittens weist der Präsident des Gerichts den Antragsgrund eines Verstoßes gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zurück. Hierzu weist er darauf hin, dass die Verordnung Nr. 1024/2013 zur Sicherheit und Solidität von Kreditinstituten sowie zur Stabilität des Finanzsystems in der Union beitragen soll. Ziel der ergriffenen Maßnahmen⁶²⁸ ist es, frühzeitig den im Rahmen der aufsichtlichen Prüfung durch die EZB ermittelten Risiken zu begegnen. Im Übrigen muss sich die EZB im Rahmen ihres weiten Ermessensspielraums auf Szenarien stützen, die angesichts der verfügbaren Daten nicht unwahrscheinlich sind, ohne dass sie jedoch verpflichtet wäre, Umstände in der Vergangenheit nachzuweisen, die die gleichen Merkmale wie das analysierte Szenario aufweisen.

Viertens weist der Präsident des Gerichts den Antragsgrund der Unzuständigkeit der EZB für den Erlass des angefochtenen Beschlusses zurück. Der angefochtene Beschluss ist ausschließlich an die Antragstellerin, einem der Aufsicht der EZB unterliegenden Kreditinstitut, als Muttergesellschaft der UniCredit-Gruppe, gerichtet. Risiken für die Sicherheit und Solidität von Kreditinstituten können⁶²⁹ sowohl auf der Ebene einzelner Kreditinstitute als auch auf der Ebene von Bankengruppen oder

⁶²⁸ In Anwendung von Art. 16 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1024/2013.

⁶²⁹ Gemäß dem 26. Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 1024/2013.

Finanzkonglomeraten entstehen. Besondere Aufsichtsregelungen zur Verringerung dieser Risiken sind wichtig, um die Sicherheit und Solidität von Kreditinstituten zu gewährleisten. Neben der Einzelaufsicht über Kreditinstitute sollten die Aufgaben der EZB auch die Beaufsichtigung auf „konsolidierter Basis“ umfassen.

Als Zweites ist der Präsident des Gerichts der Auffassung, dass die Voraussetzung der Dringlichkeit im vorliegenden Fall nicht erfüllt ist.

Was erstens den Schaden betrifft, der sich aus der Unvereinbarkeit des angefochtenen Beschlusses mit dem russischen Rechtsrahmen ergeben soll, begründet das Vorliegen einer solchen Unvereinbarkeit als solches keinen Schaden. Im vorliegenden Fall hat die Antragstellerin keine Angaben gemacht, anhand deren sich feststellen ließe, ob ein Schaden eingetreten ist und ob es sich um einen schweren und nicht wiedergutzumachenden Schaden handelt. Außerdem stellen die von der Antragstellerin angeführten negativen Folgen der Unvereinbarkeit mit der russischen Regelung einen finanziellen Schaden dar.

Der Präsident des Gerichts weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass ein finanzieller Schaden – abgesehen von außergewöhnlichen Situationen – nicht als irreparabel anzusehen ist, da in der Regel ein Ersatz in Geld den Geschädigten wieder in die Lage versetzen kann, in der er sich vor Eintritt des Schadens befand. Im vorliegenden Fall hat die Antragstellerin jedoch keine Angaben gemacht, die es ermöglichen, den finanziellen Schaden, der entstehen könnte, genau zu identifizieren und zu quantifizieren.

Was zweitens den Schaden betrifft, der mit dem Risiko eines Verlusts der Kontrolle und des Eigentums an den russischen Tochtergesellschaften verbunden ist, so stellt der Präsident des Gerichts fest, dass die Antragstellerin keine Angaben macht, anhand deren sich nachvollziehen ließe, wie dieser Schaden eintreten könnte oder aus welchen Gründen er als schwer und nicht wiedergutzumachend angesehen werden müsste. Des Weiteren ist der Schaden, der sich aus dem Verlust der Kontrolle und des Eigentums an den Tochtergesellschaften ergeben können soll, finanzieller Natur. Die Antragstellerin hat aber keine Angaben gemacht, die es ermöglichen, den finanziellen Schaden, der entstehen könnte, genau zu identifizieren und zu quantifizieren.

Was drittens den Schaden im Zusammenhang mit etwaigen schwerwiegenden persönlichen Sanktionen für die Führungsebene der russischen Tochtergesellschaften angeht, so beschränkt sich die Antragstellerin auf den Hinweis, dass die im angefochtenen Beschluss aufgestellten Anforderungen solche Sanktionen nach sich ziehen würden, ohne zusätzliche Angaben zu machen.

Als Drittes weist der Präsident des Gerichts im Rahmen der Interessenabwägung darauf hin, dass der Zweck der Abwägung der widerstreitenden Interessen darin besteht, zu beurteilen, ob trotz der Beeinträchtigung der Interessen des Antragstellers, die in der Gefahr eines schweren und nicht wiedergutzumachenden Schadens für ihn liegt, die Berücksichtigung der mit der sofortigen Vollziehung des angefochtenen Beschlusses verbundenen Interessen die Ablehnung des Erlasses der beantragten einstweiligen Anordnungen rechtfertigen kann.

Im vorliegenden Fall leistet die Antragstellerin keinen Beitrag zur Abwägung der widerstreitenden Interessen. Zu den mit dem angefochtenen Beschluss verfolgten Interessen weist der Präsident des Gerichts darauf hin, dass der EZB ihre besonderen Aufgaben übertragen wurden, um zur Sicherheit und Solidität der Kreditinstitute sowie zur Stabilität des Finanzsystems in der Union und in jedem einzelnen Mitgliedstaat beizutragen. Außerdem zeigt die Befugnis der EZB, von Kreditinstituten zu verlangen, frühzeitig die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um die von ihr festgestellten Probleme zu beheben, die Bedeutung, die der Gesetzgeber der schnellstmöglichen Einführung geeigneter Maßnahmen beimisst, um die Verwirklichung der ermittelten Risiken zu verhindern. Schließlich hat die Antragstellerin selbst vorgetragen, dass der russische Rechtsrahmen besonders unwirtschaftlich sei und sich aufgrund lokaler Dynamiken, die nicht immer vorhersehbar seien bzw. nicht den aus demokratischen Prozessen hervorgegangenen Standards entsprächen, ständig verändere.

Darüber hinaus hängen seine Auslegung und Anwendung von der Entwicklung des von Russland in der Ukraine geführten Krieges ab.

Der Präsident des Gerichts schließt daraus, dass das Interesse der Antragstellerin gegenüber dem Interesse der EZB zurücktreten muss.



Gerichtshof
L-2925 Luxemburg
Tel. +352 4303-1

Gericht
L-2925 Luxemburg
Tél. +352 4303-1

Der Gerichtshof im Internet:
curia.europa.eu

Redaktionsschluss: Februar 2025 / Datenerfassung bis 31.12.2024

Layout: Gerichtshof der Europäischen Union / Direktion für Forschung und Dokumentation 2025

Alle Fotos: © Europäische Union, sofern nicht anders angegeben.

Die Verwendung oder der Nachdruck von Fotos oder anderen Dokumenten, für die das Urheberrecht nicht bei der Europäischen Union liegt, ist ohne Genehmigung der Urheberrechtsinhaber verboten.

Der Gerichtshof der Europäischen Union und die in seinem Namen handelnden Personen haften nicht für die Verwendung der in dieser Veröffentlichung enthaltenen Informationen.

Nachdruck mit Quellenangabe gestattet.

© Europäische Union, 2025



GERICHTSHOF
DER EUROPÄISCHEN UNION

Direktion Wissenschaftlicher Dienst und Dokumentation