



PRESSEMITTEILUNG Nr. 112/26

Luxemburg, den 16. Juli 2026

Urteile des Gerichtshofs in den Rechtssachen C-523/24 | Sociedad Civil Catalana und C-666/24 | Associació Catalana de Víctimes de Organitzacions Terroristes (ACVOT)

Das Unionsrecht steht dem spanischen Amnestiegesetz zur Normalisierung der Situation in Katalonien nicht entgegen

Der Erlass und die Anwendung eines Amnestiegesetzes fallen in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten, sodass sich die Kontrolle des Gerichtshofs auf die Feststellung von Problemen des gerichtlichen Rechtsschutzes mit systemischem Charakter sowie auf die Wahrung der praktischen Wirksamkeit der konkret betroffenen Regelungen des Unionsrechts, wie etwa der Richtlinie zur Terrorismusbekämpfung und des Vorabentscheidungsverfahrens, beschränkt

Der spanische Rechnungshof und der spanische Nationale Gerichtshof haben den Gerichtshof um eine Vorabentscheidung darüber ersucht, ob das im Juni 2024 verabschiedete spanische Amnestiegesetz, das sich auf Handlungen bezieht, die im Zusammenhang mit dem katalanischen Unabhängigkeitsprozess begangen wurden, mit dem Unionsrecht vereinbar ist. In seinen Urteilen stellt der Gerichtshof (Große Kammer) fest, dass das Unionsrecht diesem Amnestiegesetz nicht entgegensteht. Dieses Gesetz zielt darauf ab, institutionelle und politische Spannungen abzubauen und einen Versöhnungsprozess zu erleichtern,

- indem es die nationalen Gerichte verpflichtet, innerhalb einer Frist von höchstens zwei Monaten eine Entscheidung über das Erlöschen der Haftung zu erlassen, ohne die entlastenden Argumente und Beweise zu würdigen und ohne alle Parteien des Verfahrens anzuhören, und

- indem es den Verzicht auf die strafrechtliche Verfolgung terroristischer Straftaten vorsieht, die ausschließlich im besonderen Kontext der Bewegung für die Unabhängigkeit Kataloniens begangen wurden, mit Ausnahme von Handlungen, die vorsätzlich schwere Menschenrechtsverletzungen verursacht haben.

Was die Verfahrensmodalitäten betrifft, die ein solches Amnestiegesetz in einem Bereich vorsieht, der in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fällt, stellt der Gerichtshof klar, dass seine Kontrolle auf Probleme beschränkt ist, die von einer solchen Tragweite sind, dass sie einen systemischen Charakter aufweisen, der das ordnungsgemäße Funktionieren des nationalen Justizsystems gefährden könnte. Nach Ansicht des Gerichtshofs können die Verfahrensmodalitäten des spanischen Amnestiegesetzes jedoch keine derartigen Probleme hervorrufen.

Dieses Gesetz wahrt auch die praktische Wirksamkeit der Richtlinie zur Terrorismusbekämpfung, da sich das Amnestiegesetz – im Einklang mit seinen eigenen Zielen – darauf beschränkt, im Nachhinein den Verzicht auf die strafrechtliche Verfolgung terroristischer Straftaten vorzusehen, die ausschließlich im besonderen Kontext der Bewegung für die Unabhängigkeit Kataloniens begangen wurden.

Der Gerichtshof weist jedoch darauf hin, dass das genannte Amnestiegesetz dem Vorabentscheidungsverfahren nicht seine praktische Wirksamkeit nehmen darf. Dies wäre der Fall, wenn die Höchstfrist von zwei Monaten, innerhalb derer die nationalen Gerichte eine Entscheidung über das Erlöschen der Haftung erlassen und bereits getroffene einstweilige Maßnahmen aufheben müssen, auch dann gelten würde, wenn beim Gerichtshof ein Vorabentscheidungsersuchen

eingereicht wurde, und ohne dass abgewartet werden dürfte, bis dieser seine Entscheidung erlassen hat. Sollte es sich erweisen, dass Bestimmungen des Amnestiegesetzes eine solche Wirkung haben, müssten sie unangewendet bleiben.

Am 10. Juni 2024 verabschiedete das spanische Parlament ein Amnestiegesetz zum Zweck der institutionellen, politischen und sozialen Normalisierung in Katalonien. Mit diesem Gesetz wird Amnestie für Handlungen gewährt, die eine strafrechtliche Haftung, eine verwaltungsrechtliche Haftung oder eine Haftung für den Umgang mit öffentlichen Mitteln begründen und die im Rahmen des illegalen Referendums über die Selbstbestimmung Kataloniens vom 1. Oktober 2017 sowie im Kontext des katalanischen Unabhängigkeitsprozesses begangen wurden.

Mit Urteil vom 26. Juni 2025 erklärte der spanische Verfassungsgerichtshof dieses Gesetz – mit Ausnahme zweier Bestimmungen – für mit der spanischen Verfassung vereinbar.

Der spanische Rechnungshof und der spanische Nationale Gerichtshof haben Zweifel bezüglich der Vereinbarkeit des Amnestiegesetzes mit dem Unionsrecht und haben daher dem Gerichtshof Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt.

Rechtssache C-523/24, Sociedad Civil Catalana

Der spanische Rechnungshof hat über Haftungsklagen gegen mehrere mit der Verwaltung öffentlicher Gelder betraute Personen zu entscheiden, denen zur Last gelegt wird, dem öffentlichen Vermögen der Autonomen Gemeinschaft Katalonien einen Schaden zugefügt zu haben. Dieser Schaden besteht in den Ausgaben, die in den Jahren 2011 bis 2017 für die Durchführung des Referendums sowie für die Förderung der Unabhängigkeit Kataloniens auf internationaler Ebene getätigt wurden.

Der spanische Rechnungshof möchte erstens wissen, **ob das Erlöschen der Haftung für diesen Schaden die finanziellen Interessen der Union beeinträchtigen kann. Der Gerichtshof verneint dies.** Aus einem Schaden, der ausschließlich am nationalen Haushalt verursacht wird, können sich nämlich keine Auswirkungen auf den Unionshaushalt ergeben, die darin begründet wären, dass dadurch der Beitrag des betreffenden Mitgliedstaats zum Unionshaushalt beeinträchtigt sein könnte. Insbesondere kann eine Beeinträchtigung der finanziellen Interessen der Union nicht allein aufgrund einer Verringerung des Bruttonationaleinkommens festgestellt werden, die sich möglicherweise aus der Abspaltung eines Teils des nationalen Hoheitsgebiets ergibt.

Zweitens möchte der spanische Rechnungshof wissen, **ob das Amnestiegesetz mit der im EU-Vertrag vorgesehenen allgemeinen Verpflichtung der Mitgliedstaaten vereinbar ist**, die erforderlichen Rechtsbehelfe zu schaffen, um **einen wirksamen Rechtsschutz** in den vom Unionsrecht erfassten Bereichen **zu gewährleisten**¹.

In seinem Urteil **stellt der Gerichtshof klar, dass seine Kontrolle in einem Bereich, der in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fällt, auf Probleme beschränkt ist, die von einer solchen Tragweite sind, dass sie einen systemischen Charakter aufweisen, der das ordnungsgemäße Funktionieren des nationalen Justizsystems in den vom Unionsrecht erfassten Bereichen gefährden könnte.**

Unter diesem Gesichtspunkt steht die Verpflichtung zur Gewährleistung eines wirksamen Rechtsschutzes Verfahrensbestimmungen, die die nationalen Gerichte ausschließlich im konkret abgegrenzten Anwendungsbereich des Amnestiegesetzes verpflichten, innerhalb einer Frist von höchstens zwei Monaten eine Entscheidung über das Erlöschen der Haftung zu erlassen, ohne die entlastenden Argumente und Beweise zu würdigen und ohne alle Parteien des Verfahrens anzuhören, nicht entgegen. **Nach Ansicht des Gerichtshofs können solche Bestimmungen keine Probleme von einer solchen Tragweite hervorrufen, dass sie einen systemischen Charakter aufweisen würden, der das ordnungsgemäße Funktionieren des nationalen Justizsystems in den vom Unionsrecht erfassten Bereichen gefährden könnte.**

Drittens hat der spanische Rechnungshof Zweifel hinsichtlich der **Vereinbarkeit des Amnestiegesetzes mit dem Vorabentscheidungsverfahren vor dem Gerichtshof.**

In seinem Urteil stellt der Gerichtshof fest, dass **das spanische Amnestiegesetz dem Vorabentscheidungsverfahren seine praktische Wirksamkeit nehmen könnte.** Dies wäre dann der Fall, **wenn die** den nationalen Gerichten vorgeschriebene **Frist von höchstens zwei Monaten für den Erlass einer Entscheidung** über das Erlöschen der Haftung

und die Aufhebung der bereits getroffenen einstweiligen Maßnahmen auch dann gelten würde, wenn beim Gerichtshof ein Vorabentscheidungsersuchen eingereicht wurde und dieser noch nicht entschieden hat.

Die spanische Regierung hat vor dem Gerichtshof allerdings geltend gemacht, dass das Amnestiegesetz so ausgelegt werden könne, dass es mit dem Unionsrecht im Einklang stehe, in dem Sinne, dass das Verfahren so lange ausgesetzt werden könne und die einstweiligen Maßnahmen so lange aufrechterhalten werden könnten, wie dies erforderlich sei, um die praktische Wirksamkeit der Antwort des Gerichtshofs sicherzustellen.

Rechtssache C-523/24, ACVOT

In Beantwortung der vom spanischen Nationalen Gerichtshof vorgelegten Fragen weist der Gerichtshof zunächst darauf hin, dass die Richtlinie zur Terrorismusbekämpfung² die Mitgliedstaaten erstens verpflichtet, eine Reihe von Handlungen, die mit einem terroristischen Ziel begangen werden, als terroristische Straftaten einzustufen, zweitens, Straftaten im Zusammenhang mit einer terroristischen Vereinigung oder terroristischen Aktivitäten ebenso wie die Beihilfe und die Anstiftung zur Begehung solcher Straftaten und den Versuch der Begehung solcher Straftaten unter Strafe zu stellen und drittens, wirksame, angemessene und abschreckende Strafen vorzusehen, die höher sein müssen als die Strafen, die nach nationalem Recht vorgesehen sind, wenn kein terroristischer Vorsatz vorliegt.

Hingegen enthält diese Richtlinie, wie der Gerichtshof ausführt, keine spezifischen Bestimmungen hinsichtlich nationaler Mechanismen zum Erlöschen der strafrechtlichen Haftung wie etwa der Amnestie und legt daher die Grenzen, die für solche Mechanismen gelten, nicht ausdrücklich fest. Die Anwendung einer Amnestie, wie sie im spanischen Amnestiegesetz vorgesehen ist, hat jedoch zur Folge, dass Handlungen, die als Terrorismus eingestuft werden können und in den Anwendungsbereich dieses Gesetzes fallen, in Spanien nicht mehr verfolgt werden können. Dabei handelt es sich um Handlungen, die zwischen dem 1. November 2011 und dem 13. November 2023 im spezifischen Kontext der Bewegung für die Unabhängigkeit Kataloniens begangen wurden.

Nach Ansicht des Gerichtshofs **beeinträchtigt das spanische Amnestiegesetz die praktische Wirksamkeit der Richtlinie zur Terrorismusbekämpfung nicht**. Im Einklang mit seinen Zielen, institutionelle und politische Spannungen abzubauen sowie einen Versöhnungsprozess zu erleichtern, beschränkt sich dieses Gesetz nämlich darauf, nachträglich den Verzicht auf die strafrechtliche Verfolgung terroristischer Straftaten vorzusehen, die ausschließlich im besonderen Kontext der Bewegung für die Unabhängigkeit Kataloniens begangen wurden, schließt dabei aber Handlungen von der Amnestie aus, die vorsätzlich schwere Menschenrechtsverletzungen verursacht haben.

Es ist Sache der zuständigen Gerichte, die konkreten Handlungen zu bestimmen, die von der Amnestie ausgeschlossen sind.

Insoweit weist der Gerichtshof darauf hin, dass die abstrakte Definition der Handlungen, die unter diesen Ausschluss von der Amnestie fallen, und insbesondere der Umstand, dass das Amnestiegesetz weder die genaue Art all dieser Handlungen im Einzelnen konkretisiert noch eine Schwelle für deren Schwere festlegt, nicht gegen die Anforderungen des Grundsatzes der Rechtssicherheit verstoßen. Eine Gesetzgebungstechnik, bei der abstrakte Formulierungen oder allgemeine Begriffe anstelle von abschließenden Aufzählungen verwendet werden, wahrt den Grundsatz der Rechtssicherheit, sofern die Auslegung dieser Formulierungen und Begriffe hinreichend vorhersehbar ist. Die in Rede stehende Ausschlussbestimmung verweist aber auf strafrechtliche Begriffe wie Vorsatz, Kausalität und Schwere einer Menschenrechtsverletzung, die für die zuständigen Gerichte keine Anwendungsschwierigkeiten darstellen dürften, um gegebenenfalls eine Handlung von der Amnestie auszunehmen.

Sodann betont der Gerichtshof, dass **das spanische Amnestiegesetz die Grundsätze der Gleichbehandlung und der Nichtdiskriminierung wahrt**, da in Anbetracht des ausdrücklichen Zwecks, die politische Versöhnung ausschließlich im Kontext einer bestimmten politischen Bewegung zu fördern, die in diesem Kontext begangenen Straftaten und die in anderen Kontexten begangenen Straftaten nicht als vergleichbare Sachverhalte angesehen werden können.

Schließlich gelangt der Gerichtshof in Anbetracht der Feststellung, dass das spanische Amnestiegesetz die praktische Wirksamkeit der Richtlinie, ausgelegt im Licht der Grundsätze der Rechtssicherheit, der Gleichbehandlung und der Nichtdiskriminierung, nicht beeinträchtigt, zu dem Schluss, dass dieses Gesetz außerdem weder gegen den Grundsatz des

Vorrangs verstößt, wonach alle mitgliedstaatlichen Stellen den verschiedenen unionsrechtlichen Vorschriften volle Wirksamkeit verschaffen müssen, noch gegen den Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit, der jeden Mitgliedstaat verpflichtet, u. a. alle Maßnahmen zu unterlassen, die die Verwirklichung der Ziele der Union gefährden könnten.

HINWEIS: Mit einem Vorabentscheidungsersuchen haben die Gerichte der Mitgliedstaaten die Möglichkeit, dem Gerichtshof im Rahmen eines Rechtsstreits, über den sie zu entscheiden haben, Fragen betreffend die Auslegung des Unionsrechts oder die Gültigkeit einer Handlung der Union vorzulegen. Der Gerichtshof entscheidet dabei nicht den beim nationalen Gericht anhängigen Rechtsstreit. Dieser ist unter Zugrundelegung der Entscheidung des Gerichtshofs vom nationalen Gericht zu entscheiden. Die Entscheidung des Gerichtshofs bindet in gleicher Weise andere nationale Gerichte, wenn diese über vergleichbare Fragen zu befinden haben.

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

Der Volltext und gegebenenfalls die Zusammenfassungen der Urteile ([C-523/24](#) und [C-666/24](#)) werden am Tag der Verkündung auf der Curia-Website veröffentlicht.

Pressekontakt: Hartmut Ost ☎ +352 4303-3255.

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

Bleiben Sie in Verbindung!



1 Grundsatz des wirksamen gerichtlichen Rechtsschutzes, verankert in einer allgemeinen Vorschrift des Primärrechts der Union: Art. 19 Abs. 1 Unterabs. 2 EUV.

2 [Richtlinie \(EU\) 2017/541](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2017 zur Terrorismusbekämpfung und zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2002/475/JI des Rates und zur Änderung des Beschlusses 2005/671/JI des Rates.