

# Gerichtshof

## Siegfried Magiera/Matthias Niedobitek

Das Jahr 2020 stand im Zeichen des Ausscheidens des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union (EU) am 1. Februar 2020 (Brexit).<sup>1</sup> Damit begann ein im Austrittsabkommen<sup>2</sup> vorgesehener Übergangszeitraum, der am 31. Dezember 2020 endete. Während des Übergangszeitraums bestand aufgrund des Austrittsabkommens die Zuständigkeit des Gerichtshofs der EU zur Durchsetzung des Unionsrechts fort. Tatsächlich hat die Kommission während des Übergangszeitraums in der noch anhängigen Rechtssache C-692/20 eine Vertragsverletzungsklage gegen das Vereinigte Königreich erhoben, die darauf gerichtet ist, finanzielle Sanktionen wegen der Nichteinhaltung eines früheren Urteils des Gerichtshofs (EuGH) zu verhängen. Des Weiteren haben britische Gerichte im Übergangszeitraum 17 Vorabentscheidungsersuchen an den EuGH gerichtet,<sup>3</sup> womit sie sich auf dem Niveau der Vorjahre bewegten.

Was die institutionelle Seite des Brexit betrifft, übte die letzte britische Generalanwältin, Eleanor Sharpston, ihr Amt während der im Austrittsabkommen zwischen der Union und dem Vereinigten Königreich geregelten Übergangszeit bis zum Amtsbeginn ihres von Griechenland vorgeschlagenen Nachfolgers Athanasios Rantos aus, das heißt vom 1. Februar bis zum 6. September 2020.<sup>4</sup> Mit dem Ausscheiden des Vereinigten Königreichs aus der Union am 1. Februar 2020 wurde – so die Ansicht der EU-Vertragsstaaten und des Gerichtshofs der EU – der Posten der vom Vereinigten Königreich benannten Generalanwältin vakant, so dass die Generalanwältin ihre Tätigkeit gemäß der EuGH-Satzung nur noch kommissarisch ausüben konnte.<sup>5</sup> Gegen diese Auslegung des Unionsrechts und des Austrittsabkommens wandte sich die Generalanwältin in verschiedenen Verfahren vor dem Gericht (EuG) und dem EuGH, in denen sie darauf beharrte, ihre ursprünglich bis zum 6. Oktober 2021 festgelegte Amtszeit<sup>6</sup> vollenden zu können. Letztlich hatte sie damit keinen Erfolg. Zwar hatte das EuG ihr in der Rechtssache T-550/20 R<sup>7</sup> zunächst einstweiligen Rechtsschutz gewährt, ihr Anliegen in der Hauptsache schließlich jedoch abschlägig

- 
- 1 Europäische Kommission: Mitteilung über das Inkrafttreten des Abkommens über den Austritt des Vereinigten Königreichs und Nordirland aus der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft, in: Amtsblatt der EU L 29, 31.1.2020, S. 189.
  - 2 Abkommen über den Austritt des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland aus der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft, in: Amtsblatt der EU L 29, 31.1.2020, S. 7.
  - 3 Gerichtshof der EU: Jahresbericht 2020 – Rechtsprechungstätigkeit, Februar 2021, abrufbar unter: <https://curia.europa.eu> (letzter Zugriff: 10.8.2021).
  - 4 Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten: Beschluss (EU, Euratom) 2020/1251 der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten vom 2. September 2020 zur Ernennung von drei Richtern und eines Generalanwalts beim Gerichtshof, in: Amtsblatt der EU L 292, 7.9.2020, S. 1.
  - 5 Gerichtshof der EU: Pressemitteilung, Folgen des Austritts des Vereinigten Königreichs aus der EU für den Gerichtshof der EU, 10/20.
  - 6 Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten: Beschluss (EU, Euratom) 2015/578 der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten vom 1. April 2015 zur Ernennung von Richtern und Generalanwälten beim Gerichtshof, in: Amtsblatt der EU L 96, 11.4.2015, S. 11.
  - 7 EuG: Beschluss vom 4. September 2020, ECLI:EU:T:2020:416, Eleanor Sharpston/Council of the European Union and Representatives of the Governments of the Member States.

beschieden.<sup>8</sup> Entscheidend dafür war gewesen, dass die von der Generalanwältin angegriffenen Handlungen – es ging um die Feststellung der Vakanz der Stelle der Generalanwältin durch eine Erklärung der Konferenz der Regierungen der Mitgliedstaaten<sup>9</sup> und um die Ernennung von Generalanwalt Rantos durch die Vertreter der Regierungen der Mitgliedsstaaten<sup>10</sup> – nicht Gegenstand einer Nichtigkeitsklage gemäß Art. 263 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) sein konnten. Dies hat der EuGH am 16. Juni 2021 in den Rechtsmittelverfahren C-684/20 P<sup>11</sup> und C-685/20 P<sup>12</sup> abschließend bestätigt. In diesen Rechtssachen hat der EuGH auch die Rechtsauffassung der Parteien des Austrittsabkommens gebilligt, wonach die Amtszeit der im Zusammenhang mit der Mitgliedschaft des Vereinigten Königreichs in der Union benannten, ernannten oder gewählten Mitglieder der Organe, Einrichtungen und Agenturen der Union am Tag des Inkrafttretens dieses Abkommens endete. Damit wies der EuGH schließlich auch das Vorbringen der Generalanwältin zurück, ihre reguläre Amtszeit sei erst mit der Ernennung ihres Nachfolgers beendet worden und nicht bereits durch das Austrittsabkommen.

In seinem Urteil vom 5. Mai 2020<sup>13</sup> über verschiedene Verfassungsbeschwerden zum Public Sector Purchase Programme (PSPP) der Europäischen Zentralbank hat das Bundesverfassungsgericht festgestellt, dass das Urteil des EuGH in der Rechtssache C-493/17,<sup>14</sup> wonach das PSPP in Einklang mit der Unionsrechtsordnung steht, nicht zu beachten sei, da es in einem bestimmten Punkt „schlechterdings nicht nachvollziehbar und insoweit ultra vires ergangen“ sei. Aufgrund zahlreicher Nachfragen veröffentlichte der EuGH hierzu am 8. Mai 2020 eine Pressemitteilung.<sup>15</sup> Er betonte, dass er Urteile nationaler Gerichte nicht kommentiere. Ferner verwies er darauf, dass ein Urteil in einem Vorabentscheidungsverfahren für das vorlegende Gericht bindend ist. Demnach ist nur der EuGH selbst befugt festzustellen, dass eine Handlung eines Unionsorgans gegen Unionsrecht verstößt. Inzwischen hat die Europäische Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland eingeleitet.<sup>16</sup>

Die Verordnung Nr. 2015/2422,<sup>17</sup> die die Grundlage der jüngsten Reform der EU-Gerichtbarkeit bildet, verpflichtet den EuGH in Art. 3 Abs. 1, bis zum 26. Dezember 2020 einen Bericht über die Arbeitsweise des EuG zu erstellen. In dem Bericht sollte „der

---

8 EuG: Beschluss vom 6. Oktober 2020, ECLI:EU:T:2020:475, Eleanor Sharpston/Council of the European Union and Representatives of the Governments of the Member States.

9 Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten: Erklärung zu den Auswirkungen des Austritts des Vereinigten Königreichs auf die Generalanwälte des Gerichtshofs der Europäischen Union, 29.1.2020, XT 21018/20.

10 Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten: Beschluss (EU, Euratom) 2020/1251 der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten vom 2. September 2020 zur Ernennung von drei Richtern und eines Generalanwalts beim Gerichtshof, in: Amtsblatt der EU L 292, 7.9.2020, S. 1.

11 EuGH: Beschluss vom 16. Juni 2021, ECLI:EU:C:2021:486, Eleanor Sharpston/Council of the European Union and Representatives of the Governments of the Member States.

12 EuGH: Beschluss vom 16. Juni 2021, ECLI:EU:C:2021:485, Eleanor Sharpston/Council of the European Union and Representatives of the Governments of the Member States.

13 Bundesverfassungsgericht: Urteil des Zweiten Senats vom 5.5.2020, Verfahren 2 BvR 859/15 u.a. (zugänglich auf der Website des Bundesverfassungsgerichts, [www.bundesverfassungsgericht.de](http://www.bundesverfassungsgericht.de)).

14 EuGH: Urteil vom 11. Dezember 2018, ECLI:EU:C:2018:1000, Heinrich Weiss u.a.

15 Gerichtshof der EU: Pressemitteilung im Nachgang zum Urteil des deutschen Bundesverfassungsgerichts vom 5. Mai 2020, 58/20.

16 Europäische Kommission: Pressemitteilung, Vertragsverletzungsverfahren im Juni: wichtigste Beschlüsse, 9.6.2021, INF/21/2743, S. 17–20.

17 Europäisches Parlament/Rat: Verordnung (EU, Euratom) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2015 zur Änderung des Protokolls Nr. 3 über die Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union, in: Amtsblatt der EU L 341, 24.12.2015, S. 14.

Schwerpunkt insbesondere auf die Effizienz des Gerichts, die Notwendigkeit und Wirksamkeit der Erhöhung der Zahl der Richter auf 56 [nach dem Austritts des Vereinigten Königreichs aus der Union: 54], den Nutzen und die Wirksamkeit der Mittel und die weitere Einsetzung von spezialisierten Kammern und/oder sonstige strukturelle Änderungen gelegt werden“. Hierbei sollte externer Sachverstand hinzugezogen werden. Zu diesem Zweck holte der EuGH Gutachten des Präsidenten des deutschen Bundesverwaltungsgerichts, Klaus Rennert, und des seinerzeitigen Präsidenten der Dritten Kammer des spanischen Tribunal Supremo, Luis María Díez-Picazo Giménez, ein. Seinen Bericht über die Arbeitsweise des EuG hat der EuGH am 21. Dezember 2020 dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission übermittelt.<sup>18</sup> Der umfangreiche und detaillierte Bericht, der sich auf dem Stand vom 30. September 2020 befindet und dem die beiden Gutachten sowie eine Stellungnahme des EuG beigelegt sind, gibt einen tiefen Einblick in die Arbeitsweise des EuG, gleichwohl zieht er noch keine endgültigen Schlussfolgerungen, weil zum Zeitpunkt der Abfassung des Berichts noch nicht alle EuG-Richter im Amt waren, die im Zuge der Reform zu ernennen waren.

Im Februar 2020 veröffentlichte der EuGH eine überarbeitete Fassung der „Praktische[n] Anweisungen für die Parteien in den Rechtssachen vor dem Gerichtshof“ (Praktische Anweisungen),<sup>19</sup> die die Praktischen Anweisungen vom 25. November 2013 ersetzen. Die Neufassung dient der Anpassung der Praktischen Anweisungen an wichtige Entwicklungen, die sich sowohl in technischer Hinsicht als auch im Bereich der Rechtsetzung ergeben haben.

Das Jahr 2020 war auch am Gerichtshof der EU durch die Einschränkungen bestimmt, die mit der Covid-19-Pandemie verbunden waren. Dazu zählten insbesondere die Einführung von Telearbeit und elektronischer Kommunikation sowie die Verschiebung von mündlichen Verhandlungen.<sup>20</sup> Die Covid-19-Pandemie schlug sich auch in den statistischen Kennzahlen nieder.<sup>21</sup> Die Anzahl der beim EuGH im Jahr 2020 anhängig gemachten Rechtssachen ging gegenüber dem Vorjahr deutlich zurück – von 966 auf 735. Auch die Zahl der Vorabentscheidungsersuche reduzierte sich gegenüber dem Vorjahr – von 641 auf 556. Was indes den prozentualen Anteil der Vorabentscheidungsersuchen an den neu anhängig gemachten Rechtssachen angeht, erreichten diese sogar ein höheres Niveau als im Vorjahr – 75 Prozent gegenüber 67 Prozent. Die Zahl der Klagen, die seit jeher einen geringen Anteil an den neu anhängig gemachten Rechtssachen bilden, blieb mit 37 stabil (2019: 41). Die Zahl der Rechtsmittel ging jedoch gegenüber dem Vorjahr stark zurück – von 256 auf 125. Ihr Anteil an den im Jahr 2020 neu anhängig gemachten Rechtssachen betrug daher nur noch 17 Prozent (2019: 26,5 Prozent). Was die Zahl der erledigten Rechtssachen angeht, lag diese Covid-19-bedingt mit 792 ebenfalls unter der Zahl des Vorjahres (2019: 865), gleichwohl war die Zahl der Erledigungen im Berichtsjahr immer noch höher als in den Jahren 2017 und 2018, in denen Covid-19-bedingte Einschränkun-

18 Gerichtshof der EU: Pressemitteilung, Bericht über die Arbeitsweise des Gerichts der Europäischen Union, 173/20.

19 EuGH: Praktische Anweisungen für die Parteien in den Rechtssachen vor dem Gerichtshof, in: Amtsblatt der EU L 42 I, 14.2.2020, S. 1.

20 Gerichtshof der EU: Pressemitteilung, Der Gerichtshof der Europäischen Union nimmt Anpassungen vor, um die Kontinuität der Rechtspflege auf europäischer Ebene zu gewährleisten, 46/20.

21 Die nachstehend wiedergegebenen Informationen und statistischen Daten beruhen auf: Gerichtshof der EU: Jahresbericht 2020 – Rechtsprechungstätigkeit, 2021. Die angegebenen Zahlen sind Bruttozahlen, das heißt, sie stehen für die Gesamtzahl von Rechtssachen unabhängig von Verbindungen wegen Sachzusammenhangs.

gen noch keine Rolle spielten. Infolge des stärkeren Rückgangs der neu anhängig gemachten Rechtssachen gegenüber den erledigten Rechtssachen verringerte sich die Zahl der zum Jahresende noch anhängigen Rechtssachen von 1102 (2019) auf 1045. Die Verfahrensdauer der Vorabentscheidungsverfahren blieb im Vergleich zum Vorjahr praktisch gleich – 15,8 Monate gegenüber 15,5 Monaten (2019). Auch die Verfahrensdauer der Klagen bewegte sich mit 19,2 Monaten auf Vorjahresniveau (2019: 19,1). Die Verfahrensdauer der Rechtsmittel stieg gegenüber dem Vorjahr leicht an – von 11,1 Monaten (2019) auf 13,8 Monate. Das EuG verzeichnete, ebenfalls Covid-19-bedingt, bei den neu anhängig gemachten Rechtssachen einen deutlichen Rückgang – von 939 auf 847 Rechtssachen. Da die Zahl der erledigten Rechtssachen gegenüber dem Vorjahr jedoch noch stärker zurückging – von 874 auf 748 –, erhöhte sich die Zahl der zum Jahresende beim EuG anhängigen Rechtssachen um rund 100 auf 1497. Die durchschnittliche Verfahrensdauer verkürzte sich gegenüber dem Vorjahr weiter – von 16,9 Monaten auf 15,4 Monate.

### **Religionsfreiheit – Ungleichbehandlung wegen der Religion**

Der minderjährige Sohn des lettischen Klägers des Ausgangsverfahrens in der Rechtssache C-243/19<sup>22</sup> litt an einer Herzfehlbildung und musste am offenen Herzen operiert werden. In Lettland ist eine Herzoperation stets mit einer Bluttransfusion verbunden. Als Angehöriger der Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas, nach deren Doktrin Bluttransfusionen verboten sind, lehnte der Kläger eine Operation seines Sohnes in Lettland ab und beantragte beim lettischen Gesundheitsdienst die Genehmigung einer Operation in Polen, die keine Bluttransfusion erforderte. Die Genehmigung wurde ihm jedoch verweigert, so dass der Kläger den Rechtsweg beschritt. Der schließlich mit der Sache befasste Oberste Gerichtshof Lettlands hatte Zweifel daran, ob es mit der Verordnung (VO) Nr. 883/2004/EG<sup>23</sup> oder mit der Richtlinie (RL) 2011/24/EU,<sup>24</sup> jeweils in Verbindung mit dem Verbot von Diskriminierungen wegen der Religion gemäß Art. 21 Abs. 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GRCh), vereinbar ist, die in diesen Rechtsakten jeweils vorgeschriebene Einholung einer Genehmigung für die Behandlung in einem anderen Mitgliedstaaten zu verweigern, wenn die im Inland angewandte Behandlungsmethode, deren medizinische Wirksamkeit nicht in Frage steht, nicht mit der religiösen Überzeugung des Antragstellers in Einklang steht. In seinem Urteil differenzierte der EuGH zwischen der VO 883/2004 und der Richtlinie 2011/24. Beide Rechtsakte bewegen sich in einem unterschiedlichen unionsrechtlichen Kontext – einerseits geht es um die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit, andererseits um die Dienstleistungsfreiheit – und sehen unterschiedlich weit gehende Erstattungs Vorschriften vor. Was zunächst die VO 883/2004 angeht, stellte der EuGH fest, dass die Versicherten nach dieser Verordnung in den Genuss von Rechten kommen, die ihnen der freie Dienstleistungsverkehr, insbesondere RL 2011/24, nicht verleiht. Denn die VO 883/2004 geht davon aus, dass im Falle einer Genehmigung der Auslandsbehandlung der Versicherte im Staat der medizinischen Behandlung so behandelt wird, als sei er nach dessen Rechtsvorschriften

---

22 EuGH: Urteil vom 29. Oktober 2020, ECLI:EU:C:2020:872, A/Veselības ministrija.

23 Europäisches Parlament/Rat: Verordnung (EG) Nr. 883/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit, in: Amtsblatt der EU L 166, 30.4.2004, S. 1.

24 Europäisches Parlament/Rat: Richtlinie 2011/24/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 2011 über die Ausübung der Patientenrechte in der grenzüberschreitenden Gesundheitsversorgung, in: Amtsblatt der EU L 88, 4.4.2011, S. 45.

versichert; die Behandlung erfolgt auf Rechnung des zuständigen Trägers. In der Ablehnung der Genehmigung der Auslandsbehandlung sah der EuGH zwar eine mittelbare Ungleichbehandlung wegen der Religion, hielt es jedoch für gerechtfertigt, zum Schutz der finanziellen Stabilität des Krankenversicherungssystems allein medizinische Kriterien anzulegen und religiöse Überzeugungen mit unvorhersehbaren finanziellen Auswirkungen für das Krankenversicherungssystem nicht zu berücksichtigen. Der Erstattungsanspruch nach der RL 2011/24 wird indessen auf der Grundlage der im Versicherungsmitgliedstaat geltenden Gebührenordnung berechnet und erfasst nur die tatsächlich entstandenen Kosten. Somit besteht im Anwendungsbereich der Richtlinie nicht die Gefahr einer finanziellen Überlastung des nationalen Gesundheitssystems. Als legitimes Ziel der Verweigerung der Genehmigung einer Auslandsbehandlung kommt im Falle der RL 2011/24 allerdings die – vom vorlegenden Gericht zu überprüfende – Gewährleistung eines bestimmten Umfangs der medizinischen und pflegerischen Versorgung beziehungsweise eines bestimmten Niveaus der Heilkunde in Betracht. Ungeachtet der Unterschiede, die der EuGH im Ergebnis bei der VO 883/2004 und der RL 2011/24 sieht, handelt es sich bei der Verweigerung der Genehmigung der Auslandsbehandlung in beiden Fällen um eine Durchführung von Unionsrecht gemäß Art. 51 Abs. 1 GRCh, so dass Art. 21 Abs. 1 GRCh einzuhalten ist.

Die Flämische Region Belgiens, die sich in besonderer Weise dem Tierschutz verpflichtet sieht, hob per Dekret die im belgischen Recht für religiöse Riten vorgesehene Ausnahme von der Pflicht zur Schlachtung von Tieren nach der schmerzlosesten Methode auf. Gleichzeitig ordnete sie für die Schlachtung eine „umkehrbare“ Betäubung an, die nicht den Tod des Tieres herbeiführt. In diesem Fall, so das Dekret, ist der Tod des Tieres allein auf das Entbluten zurückzuführen, worauf es Juden und Muslimen ankomme. Gegen das Dekret klagten unter anderem jüdische und muslimische Verbände in der Rechtssache C-336/19.<sup>25</sup> Der belgische Verfassungsgerichtshof befasste den EuGH mit der Sache, um eine Antwort zur Vereinbarkeit des flämischen Dekrets mit der Verordnung 1099/2009 über den Schutz von Tieren zum Zeitpunkt der Tötung<sup>26</sup> zu erhalten. Die Verordnung erlaubt den Mitgliedstaaten, in Bezug auf Schlachtmethoden, die durch bestimmte religiöse Riten vorgeschrieben sind, einen umfassenderen Schutz von Tieren zum Zeitpunkt der Tötung vorzusehen. In seiner Antwort, die sich auch auf die Querschnittsklausel des Art. 13 AEUV betreffend den Tierschutz und Art. 10 Abs. 1 GRCh betreffend die Religionsfreiheit bezog, stellte der EuGH, gestützt auf wissenschaftliche Erkenntnisse, fest, dass die Befürchtung der Kläger des Ausgangsverfahrens, wonach die (umkehrbare) Betäubung die Entblutung des geschlachteten Tieres negativ beeinflussen könnte, unbegründet ist. Im Ergebnis bestätigte der EuGH die Rechtmäßigkeit des flämischen Dekrets.

### Ungarn: „NGO-Gesetz“ – „Lex CEU“

In der Rechtssache C-78/18<sup>27</sup> erhob die Kommission eine Vertragsverletzungsklage gegen Ungarn, weil sie der Auffassung war, dass das ungarische Transparenzgesetz von 2017

25 EuGH: Urteil vom 17. Dezember 2020, ECLI:EU:C:2020:1031, Centraal Israëlitisch Consistorie van België u.a./Vlaamse Regering.

26 Rat: Verordnung des Rates vom 24. September 2009 über den Schutz von Tieren zum Zeitpunkt der Tötung, in: Amtsblatt der EU L 303, 18.11.2009, S. 1.

27 EuGH: Urteil vom 18. Juni 2020, ECLI:EU:C:2020:476, Kommission/Ungarn.

(das sogenannte NGO<sup>28</sup>-Gesetz) nicht mit dem Unionsrecht in Einklang stand. Dieses Gesetz erlegte ungarischen Organisationen der Zivilgesellschaft, die finanzielle Unterstützung seitens nicht in Ungarn ansässiger natürlicher oder juristischer Personen erhielten, bestimmte sanktionsbewehrte Registrierungs-, Melde- und Offenlegungspflichten auf. Darin sah die Kommission einen Verstoß gegen die Kapitalverkehrsfreiheit gemäß Art. 63 Abs. 1 AEUV und gegen Bestimmungen der Charta der Grundrechte der Europäischen Union. Zunächst bestätigte der EuGH, dass das Transparenzgesetz in den Anwendungsbereich der Kapitalverkehrsfreiheit fällt, weil es grenzüberschreitende Kapitaltransaktionen ohne Rücksicht auf den Rechtsgrund zum Gegenstand hat. Das Transparenzgesetz führt auch zu einer Beschränkung der Kapitalverkehrsfreiheit, da es spezielle Pflichten für die betroffenen Organisationen statuiert, die diese stigmatisieren und zu einem Klima des Misstrauens führen können, wodurch sich Spender aus anderen Mitgliedstaaten oder Drittstaaten gehindert sehen könnten, den Organisationen eine finanzielle Unterstützung zukommen zu lassen. Was eine mögliche Rechtfertigung der Beschränkung der Kapitalverkehrsfreiheit durch das Transparenzgesetz angeht, räumte der EuGH zwar ein, dass die Herstellung von Transparenz der finanziellen Unterstützungen für die Organisationen der Zivilgesellschaft allgemein einen zwingenden Grund des Allgemeininteresses darstellen kann. Ob dies im Einzelfall jedoch der Fall ist, hängt von den Motiven und der gesetzlichen Umsetzung dieses Anliegens ab. Aus der Präambel des Transparenzgesetzes entnahm der EuGH, dass Ungarn durch die finanzielle Unterstützung ungarischer Organisationen aus anderen Mitgliedstaaten oder Drittstaaten seine wichtigen Interessen gefährdet sah. Die pauschale Vermutung jedoch, dass ungarische Organisationen der Zivilgesellschaft, die finanzielle Unterstützung aus anderen Mitgliedstaaten oder Drittstaaten erhalten, die politischen und wirtschaftlichen Interessen Ungarns und das unbeeinflusste Funktionieren seiner Einrichtungen gefährden könnten, hielt der EuGH nicht für plausibel. Ein zwingender Grund des Allgemeininteresses konnte die Regelungen des Transparenzgesetzes daher nicht rechtfertigen. Ferner konnte sich Ungarn auch nicht auf Art. 65 Abs. 1 lit. b) AEUV berufen, wonach nationale Maßnahmen zulässig sind, die aus Gründen der öffentlichen Ordnung und Sicherheit gerechtfertigt sind. Diese Bestimmung ist nämlich eng auszulegen. Zudem konnte Ungarn nicht nachweisen, dass das Transparenzgesetz – wie der EuGH in ständiger Rechtsprechung verlangt – auf eine tatsächliche, gegenwärtige und hinreichend schwere Gefährdung, die ein Grundinteresse der Gesellschaft berührt, reagiert. Da der EuGH schließlich auch einen Verstoß des ungarischen Transparenzgesetzes gegen Art. 7 (Achtung des Privat- und Familienlebens), Art. 8 (Schutz personenbezogener Daten) und Art. 12 (Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit) GRCh feststellte, gab er der Klage der Kommission statt.

In der Rechtssache C-66/18<sup>29</sup> ging es um das ungarische Hochschulgesetz in der Fassung von 2017, das für die Tätigkeit ausländischer Hochschuleinrichtungen in Ungarn neue Bedingungen formulierte und wegen seiner politischen Stoßrichtung auch als „Lex CEU“<sup>30</sup> bezeichnet wird. Danach muss die Lehrtätigkeit einer ausländischen Hochschuleinrichtung mit Sitz außerhalb des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) durch einen völkerrechtlichen Vertrag zwischen Ungarn und dem Staat, in dem die ausländische Hochschuleinrichtung ihren Sitz hat, bestätigt werden. Ferner muss die ausländische Hoch-

---

28 Non-Governmental Organization = Nichtregierungsorganisation.

29 EuGH: Urteil vom 6. Oktober 2020, ECLI:EU:C:2020:792, Kommission/Ungarn.

30 Die Abkürzung CEU steht für Central European University, eine im Jahr 1991 von dem ungarisch-amerikanischen Investor George Soros gegründete Hochschuleinrichtung.

schuleinrichtung im Staat ihres Sitzes, auch wenn dieser innerhalb des EWR liegt, tatsächlich eine Hochschulausbildung durchführen. In diesen Bedingungen sah die Kommission neben einer Verletzung der Niederlassungs- und der Dienstleistungsfreiheit sowie der Charta der Grundrechte der Europäischen Union eine Verletzung des Allgemeinen Abkommens über den Handel mit Dienstleistungen (GATS<sup>31</sup>), das ebenfalls Teil des Unionsrechts ist. Insoweit prüfte der EuGH die Vereinbarkeit der erwähnten Bedingungen mit Art. XVII GATS, der Ungarn dazu verpflichtet, eine uneingeschränkte Inländerbehandlung in Bezug auf die kommerzielle Präsenz von Erbringern von Hochschuldienstleistungen sicherzustellen. Hierzu stellte der EuGH fest, dass sowohl das Erfordernis des vorherigen Abschlusses eines völkerrechtlichen Vertrages als auch das Erfordernis der Durchführung von Ausbildung im Sitzstaat die Wettbewerbsbedingungen zugunsten ungarischer Dienstleistungserbringer ändert. Eine solche unterschiedliche Behandlung kann zwar gemäß Art. XIV GATS gerechtfertigt sein, jedoch erfüllte das Vorbringen Ungarns dessen Tatbestandsmerkmale nicht, so dass der EuGH einen Verstoß beider Bedingungen gegen Art. XVII GATS feststellte. Darüber hinaus verletzt das ungarische Hochschulgesetz, soweit es auf Hochschuleinrichtungen mit Sitz in einem anderen Mitgliedstaat Anwendung findet, die Niederlassungsfreiheit (Art. 49 AEUV) sowie die Richtlinie 2006/123/EG über Dienstleistungen im Binnenmarkt,<sup>32</sup> da Ungarn die festgestellte unterschiedliche Behandlung ebenfalls nicht rechtfertigen konnte. Schließlich verstößen die angegriffenen Regelungen des ungarischen Hochschulgesetzes auch gegen Art. 13 (Freiheit der Kunst und der Wissenschaft), Art. 14 Abs. 3 (Freiheit zur Gründung von Lehranstalten) und Art. 16 (Unternehmerische Freiheit) GRCh.

### **Die See- und Landgrenze zwischen Slowenien und Kroatien – Zuständigkeit des EuGH bei völkerrechtlichen Vorfragen**

Der Verlauf der See- und Landgrenze zwischen Slowenien und Kroatien ist zwischen den beiden Nachbarstaaten umstritten. Um den Streit zu beenden, hatten beide Staaten mit Schiedsvereinbarung vom 4. November 2009 ein Schiedsgericht eingesetzt. Im Laufe des Verfahrens vor dem Schiedsgericht fand ein „inoffizieller Austausch“, das heißt, ein vertrauliches Gespräch, zwischen dem von Slowenien bestellten Schiedsrichter und der slowenischen Bevollmächtigten statt. Nachdem dies ruchbar geworden war, legten beide Personen ihr Amt nieder. Kroatien wertete das erwähnte Verhalten als Vertrauensbruch, der die Integrität des Schiedsverfahrens unwiderruflich beeinträchtigt habe, und unterrichtete das Schiedsgericht von seiner Entscheidung, das Schiedsverfahren nach den Regeln des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge zu beenden. Gleichwohl setzte das Schiedsgericht auf die beiden frei gewordenen Stellen neue Schiedsrichter ein und entschied durch Teilschiedsspruch, dass Slowenien durch den „inoffiziellen Austausch“ zwar gegen die Schiedsvereinbarung verstoßen habe, dass jedoch das Schiedsgericht infolge der anschließend ergriffenen Abhilfemaßnahmen, insbesondere der geänderten Zusammensetzung, unabhängig und unparteiisch einen Endschiedsspruch erlassen könnte. Die Schiedsvereinbarung bleibe daher in Kraft. Am 29. Juni 2017 legte das Schiedsgericht durch Schiedsspruch die Abgrenzung der See- und Landgrenze zwischen Kroatien und Slowenien fest. Indessen wies Kroatien den Schiedsspruch zurück. Daraufhin erhob

31 General Agreement on Trade in Services.

32 Europäisches Parlament/Rat: Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt, in: Amtsblatt der EU L 376, 27.12.2006, S. 36.

Slowenien in der Rechtssache C-457/18<sup>33</sup> gegen Kroatien eine Vertragsverletzungsklage, weil es infolge der Nichtumsetzung des Schiedsspruchs durch Kroatien daran gehindert sei, seiner Pflicht zur Umsetzung des Unionsrechts im slowenischen Hoheitsgebiet nachzukommen. Zur näheren Begründung zog Slowenien verschiedene Bestimmungen des primären und sekundären Unionsrechts, insbesondere aus dem Bereich der gemeinsamen Fischereipolitik, heran, deren Verletzung es Kroatien wegen der Nichtanerkennung des Schiedsspruchs vorwarf. Der EuGH ließ sich jedoch nicht auf die Sache ein. Vielmehr befand er, dass die von Slowenien geltend gemachten Verstöße Kroatiens gegen das Unionsrecht gegenüber der umstrittenen Schiedsvereinbarung, bei der die Union nicht Partei ist und deren Gegenstand nicht in den Zuständigkeitsbereich der Union fällt, akzessorisch sind. Er wies auch darauf hin, dass das Unionsrecht in Art. 52 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) und Art. 355 AEUV voraussetzt, dass die Mitgliedstaaten in eigener Zuständigkeit die Ausdehnung ihrer Hoheitsgebiete nach den Regeln des Völkerrechts festlegen. Daher erklärte er sich für nicht zuständig, über die Klage zu entscheiden.

### **Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts – Begriff der „Justizbehörde“**

Der EuGH hat sich bereits zu der Frage geäußert, ob die deutsche Staatsanwaltschaft als „Justizbehörde“ im Sinne des Rahmenbeschlusses über den Europäischen Haftbefehl anzusehen ist, und dies aufgrund von deren Weisungsunterworfenheit verneint.<sup>34</sup> In der Rechtssache C-584/19<sup>35</sup> ging es erneut um die Bedeutung des Begriffs „Justizbehörde“, diesmal jedoch im Sinne der Richtlinie 2014/41/EU über die Europäische Ermittlungsanordnung in Strafsachen.<sup>36</sup> Nach Art. 1 Abs. 1 der Richtlinie ist eine Europäische Ermittlungsanordnung eine gerichtliche Entscheidung, die von einer Justizbehörde eines Mitgliedstaats zur Durchführung spezifischer Ermittlungsmaßnahmen in einem anderen Mitgliedstaat zur Erlangung von Beweisen erlassen oder validiert wird. Zu den Anordnungsbehörden zählt gemäß der Richtlinie auch der im Einzelfall zuständige Staatsanwalt. Das vorlegende Gericht hielt es für denkbar, dass die Rechtsprechung des EuGH zum Europäischen Haftbefehl auf die Europäische Ermittlungsanordnung übertragbar sein könnte, und fragte den EuGH, ob die Begriffe Justizbehörde und Staatsanwalt im Sinne der Richtlinie 2014/41/EU dahin auszulegen sind, dass darunter auch Staatsanwaltschaften der Mitgliedstaaten fallen, die Einzelweisungen der Exekutive unterliegen. Zur Beantwortung der Vorlagefrage bezog sich der EuGH in Anwendung der klassischen Auslegungsmethoden zunächst auf den Wortlaut der Richtlinie 2014/41/EU. Anders als der erwähnte Rahmenbeschluss bezeichnet die Richtlinie den Staatsanwalt ausdrücklich als Anordnungsbehörde, wobei die einzige Bedingung ist, dass dieser in der Sache zuständig ist. Aus der Richtlinie folgt auch, dass der Staatsanwalt zu den Behörden zählt, die eine Europäische Ermittlungsanordnung validieren können, ohne dass es insoweit auf die Abwesenheit eines rechtlichen Unterordnungsverhältnisses ankäme. Ferner wies der EuGH auf die gravierenden Verfahrensunterschiede hin, die zwischen dem Europäischen Haftbefehl und

---

33 EuGH: Urteil vom 31. Januar 2020, ECLI:EU:C:2020:65, Slowenien/Kroatien.

34 Siegfried Magiera/Matthias Niedobitek, Gerichtshof, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2020, Baden-Baden 2020, S. 115–124, hier S. 119 f.

35 EuGH: Urteil vom 8. Dezember 2020, ECLI:EU:C:2020:1002, A. u. a./Staatsanwaltschaft Wien.

36 Europäisches Parlament/Rat: Richtlinie 2014/41/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 3. April 2014 über die Europäische Ermittlungsanordnung in Strafsachen, in: Amtsblatt der EU L 130, 1.5.2014, S. 1.



der Europäischen Ermittlungsanordnung bestehen. Insbesondere müssen nach der Richtlinie gegen eine Europäische Ermittlungsanordnung wirksame Rechtsbehelfe eingelegt werden können, die innerstaatlichen Rechtsmitteln gleichwertig sind. Ferner betrifft die Europäische Ermittlungsanordnung nur die Beweiserhebung, so dass diese nicht geeignet ist, das in Art. 6 GRCh verbrieftete Recht auf Freiheit zu beeinträchtigen. Insgesamt stellte der EuGH daher fest, dass der Begriff Justizbehörde im Sinne der Richtlinie 2014/41/EU nicht mit dem Begriff Justizbehörde im Rahmenbeschluss über den Europäischen Haftbefehl gleichgesetzt werden kann, sondern auch Behörden umfasst, die, unabhängig von einem etwaigen Verhältnis der Unterordnung, für Ermittlungen in einem nationalen Strafverfahren zuständig sind.

### **Institutionelle Fragen – Sitzungskalender des Europäischen Parlaments – Zusammensetzung des Europäischen Rates**

Das „Sitzprotokoll“<sup>37</sup> bestimmt, dass das Europäische Parlament seinen Sitz in Straßburg hat. Dort, so ist weiter festgelegt, finden die zwölf monatlichen Plenartagungen einschließlich der Haushaltstagung statt. Dabei umfasst der Begriff „Haushaltstagung“ alle Plenartagungen, während deren das Parlament seine Haushaltsbefugnisse ausübt. Im Jahr 2017 wurde jedoch die Aussprache über den Jahreshaushaltsplan 2018, die in Straßburg begonnen hatte, in einer zusätzlichen Plenartagung am 29. und 30. November in Brüssel fortgesetzt und mit der Annahme einer legislativen Entschließung abgeschlossen. Am letzten Tag dieser Plenarsitzung stellte der Präsident des Europäischen Parlaments fest, dass der Haushaltsplan endgültig erlassen sei. Den diesem Ablauf zugrundeliegenden Sitzungskalender hatte das Europäische Parlament im Jahr 2015 beschlossen und anschließend nicht mehr geändert. Frankreich sah darin einen Verstoß gegen das Sitzprotokoll und erhob in der Rechtssache C-92/18<sup>38</sup> Nichtigkeitsklage gegen die Tagesordnungen der zusätzlichen Plenartagung sowie gegen die legislative Entschließung und den Rechtsakt des Präsidenten vom 30. November 2017. Der EuGH stellte zunächst fest, dass das Parlament verpflichtet ist, seine Haushaltsbefugnisse während einer ordentlichen Plenartagung in Straßburg auszuüben. Dieser Pflicht stehen jedoch die Anforderungen des Art. 314 AEUV, zumal die dort niedergelegten Termine und Fristen, gegenüber, die sicherstellen sollen, dass der Haushaltsplan des Folgejahres rechtzeitig vor Jahresbeginn angenommen wird. Beide Vorschriften des Unionsrechts, das Sitzprotokoll und Art. 314 AEUV, sind rechtlich gleichrangig, so dass keine vor der anderen Vorrang beanspruchen kann. Deshalb sind die Anforderungen beider Vorschriften im Einzelfall miteinander in Einklang zu bringen. Dabei verfügt das Parlament über einen Ermessensspielraum. Das Vorbringen Frankreichs, wonach es aufgrund der bisherigen Erfahrungen mit dem Haushaltsverfahren möglich gewesen wäre, den Sitzungskalender des Jahres 2017 so zu gestalten, dass der Abschluss des Haushaltsverfahrens noch in Straßburg hätte stattfinden können, wies der EuGH zurück. Die Unvorhersehbarkeiten des Haushaltsverfahrens schließen dies aus. Somit hat das Parlament seinen Ermessensspielraum nicht überschritten. Daher wies der EuGH die Klage ab.

Eine Fallkonstellation besonderer Art lag der Rechtssache T-715/19<sup>39</sup> zugrunde. Der Kläger Lukáš Wagenknecht, Mitglied des Senats der Tschechischen Republik, wollte den

37 Protokoll (Nr. 6) über die Festlegung der Sitze der Organe und bestimmter Einrichtungen, sonstiger Stellen und Dienststellen der Europäischen Union, in: Amtsblatt der EU C 202, 7.6.2016, S. 265.

38 EuGH: Urteil vom 25. Juni 2020, ECLI:EU:C:2020:506, Frankreich/Parlament.

Premierminister der Tschechischen Republik, Andrej Babiš, daran hindern, an der Tagung des Europäischen Rates vom 20. Juni 2019 sowie an weiteren Tagungen des Europäischen Rates, die die Verhandlungen über den Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) zum Gegenstand haben würden, teilzunehmen. Der Kläger war der Meinung, in der Person des Premierministers bestehe ein Interessenkonflikt zwischen seinen persönlichen und familiären Interessen an dem im Agrar- und Lebensmittelbereich tätigen Agrofert-Konzern und dem Beratungsgegenstand der erwähnten Sitzungen des Europäischen Rates. Eine Pflicht des Europäischen Rates, den tschechischen Premierminister von den erwähnten Tagungen des Europäischen Rates auszuschließen, entnahm der Kläger Art. 325 Abs. 1 AEUV (Schutz der finanziellen Interessen der Union) und Art. 61 Abs. 1 der EU-Haushaltsordnung,<sup>40</sup> der das Verhalten der bei der Rechnungsprüfung und Kontrolle mitwirkenden Personen im Fall von Interessenkonflikten regelt. Da der Europäische Rat nach Ansicht des Klägers seiner Pflicht nicht nachgekommen war, erhob er vor dem EuG Untätigkeitsklage gemäß Art. 265 AEUV. Das EuG wies die Klage „als unzulässig und jedenfalls jeder rechtlichen Grundlage entbehrend“ ab. Für Untätigkeitsklagen natürlicher Personen wie im vorliegenden Fall verlangt Art. 265 Abs. 3 AEUV, dass der Kläger behauptet, der Europäische Rat habe es unterlassen, einen Rechtsakt an ihn zu richten. Jedoch verlangt der Kläger vom Europäischen Rat, einen Rechtsakt an den Premierminister zu richten, so dass dieses Kriterium offensichtlich nicht erfüllt ist. Ferner muss der Kläger den Europäischen Rat gemäß Art. 265 Abs. 2 AEUV aufgefordert haben, tätig zu werden, und binnen zwei Monaten keine Stellungnahme erhalten haben. Tatsächlich hatte der Kläger auf sein Schreiben vom 5. Juni 2019 an den Europäischen Rat, das diesen aufforderte, den tschechischen Premierminister von den genannten Sitzungen des Europäischen Rates auszuschließen, vom Europäischen Rat am 24. Juni 2019 eine Antwort erhalten, in der der Europäische Rat in klaren Worten die Gründe erläuterte, weshalb er nicht in seinem Sinne tätig werden könnte. Diese Antwort des Europäischen Rates hat seine Untätigkeit beendet. Denn Art. 265 Abs. 2 AEUV meint eine Untätigkeit durch Nichtstellungnahme und nicht den Nichterlass des begehrten Rechtsakts. Zur Begründetheit stellte das EuG fest, dass der Europäische Rat unabhängig von der Stichhaltigkeit der gegen den Premierminister erhobenen Korruptionsvorwürfe über keinerlei Handlungsermessens bei der Anwendung von Art. 15 Abs. 2 EUV betreffend die Zusammensetzung des Europäischen Rates verfügt, wenn er die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten zu den Tagungen des Europäischen Rates einlädt. Es ist vielmehr Sache der Mitgliedstaaten zu regeln, ob sie bei Tagungen des Europäischen Rates von ihren jeweiligen Staats- oder Regierungschefs vertreten werden sollen. Dies bestätigt nicht zuletzt Art. 4 Abs. 2 EUV, der die Verteilung der Zuständigkeiten innerhalb der Mitgliedstaaten schützt.

### Weiterführende Literatur

Anémone Cartier Bresson/Delphine Dero-Bugny: *Les réformes de la Cour de justice de l'Union européenne – bilan et perspectives*, Brüssel 2020.

Koen Lenaerts: *Europäischer Gerichtshof*, in: Gregor Kirchhof/Mario Keller/Reiner Schmidt (Hrsg.): *Europa: In Vielfalt geeint! 30 Perspektiven zur Rettung Europas vor sich selbst*, München 2020, S. 79–99.

---

39 EuG: Beschluss vom 17. Juli 2020, ECLI:EU:T:2020:340, Lukáš Wagenknecht/Europäischer Rat; bestätigt durch EuGH: Beschluss vom 14. April 2021, Rechtssache C-504/20 P, ECLI:EU:C:2021:305, Lukáš Wagenknecht/Europäischer Rat.

40 Europäisches Parlament/Rat: *Verordnung (EU, Euratom) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juli 2018 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union ...*, in: *Amtsblatt der EU L 193*, 30.7.2018, S. 1.