



Europarecht I (Institutionen)

Fälle zur Vorlesung

von

Prof. Dr. MATTHIAS OESCH

Prof. Dr. HELEN KELLER

Herbstsemester 2024

Einleitung; geschichtliche Entwicklung; Grundanliegen; Struktur

Rede von Sir Winston Churchill am 19. September 1946 in Zürich

I wish to speak to you today about the tragedy of Europe. This noble continent, comprising on the whole the fairest and the most cultivated regions of the earth, enjoying a temperate and equable climate, is the home of all the great parent races of the western world. It is the fountain of Christian faith and Christian ethics. It is the origin of most of the culture, the arts, philosophy and science both of ancient and modern time. If Europe were once united in the sharing of its common inheritance, there would be no limit to the happiness, to the prosperity and the glory which its three or four million people would enjoy. Yet it is from Europe that have sprung that series of frightful nationalistic quarrels, originated by the Teutonic nations in their rise to power, which we have seen in this twentieth century and even in our own lifetime, wreck the peace and mar the prospects of all mankind.

And what is the plight to which Europe has been reduced? Some of the smaller States have indeed made a good recovery, but over wide areas a vast quivering mass of tormented, hungry, care-worn and bewildered human beings gape at the ruins of their cities and their homes, and scan the dark horizons for the approach of some new peril, tyranny or terror. Among the victors there is a babel of voices; among the vanquished the sullen silence of despair. That is all that Europeans, grouped in so many ancient states and nations, that is all that the Germanic races have got by tearing each other to pieces and spreading havoc far and wide. Indeed but for the fact that the great Republic across the Atlantic Ocean has at length realised that the ruin or enslavement of Europe would involve their own fate as well, and has stretched out hands of succour and of guidance, but for that the Dark Ages would have returned in all their cruelty and squalor. Gentlemen, they may still return.

Yet all the while there is a remedy which, if it were generally and spontaneously adopted by the great majority of people in many lands, would as if by a miracle transform the whole scene, and would in a few years make all Europe, or the greater part of it, as free and as happy as Switzerland is today. What is this sovereign remedy? It is to recreate the European Family, or as much of it as we can, and to provide it with a structure under which it can dwell in peace, in safety and in freedom. We must build a kind of United States of Europe. In this way only will hundreds of millions of toilers be able to regain the simple joys and hopes which make life worth living. The process is simple. All that is needed is the resolve of hundreds of millions of men and women to do right instead of wrong and to gain as their reward blessing instead of cursing.

Much work, Ladies and Gentlemen, has been done upon this task by the exertions of the Pan-European Union which owes so much to Count Coudenhove-Kalergi and which commanded the services of the famous French patriot and statesman Aristide Briand. There is also that immense body of doctrine and procedure, which was brought into being amid high hopes after the first world war. I mean the League of Nations. The League of Nations did not fail because of its principles or conceptions. It failed because these principles were deserted by those States who had brought it into being. It failed because the governments of those days feared to face the facts, and act while time remained. This disaster must not be repeated. There is therefore much knowledge and material with which to build; and also bitter dear bought experience to stir the builders.

I was very glad to read in the newspapers two days ago that my friend President Truman had expressed his interest and sympathy with this great design. There is no reason why a regional organization of Europe should in any way conflict with the world organization of the United Nations. On the contrary, I believe that the larger synthesis will only survive if it is founded upon coherent natural groupings. There is already a natural grouping in the western hemisphere. We British have our own Commonwealth of Nations. These do not weaken, on the contrary they strengthen, the world organization. They are in fact its main support. And why should there not be a European group which could give a sense of enlarged patriotism and common citizenship to the distracted peoples of this turbulent and mighty continent? And why should it not take its rightful place with other great groupings and help to shape the onward destinies of men? In order that this should be accomplished there must be an act of faith in which millions of families speaking many languages must consciously take part. We all know that the two world wars through which we have passed arose out of the vain passion of a newly-united Germany to play the dominating part in the world. In this last struggle crimes and massacres have been committed

for which there is no parallel since the invasion of the Mongols in the fourteenth century and no equal at any time in human history. The guilty must be punished. Germany must be deprived of the power to rearm and make another aggressive war. But when all this has been done, as it will be done, as it is being done, then there must be an end to retribution. There must be what Mr. Gladstone many years ago called "a blessed act of oblivion". We must all turn our backs upon the horrors of the past. We must look to the future. We cannot afford to drag forward across the years that are to come the hatreds and revenges which have sprung from the injuries of the past. If Europe is to be saved from infinite misery, and indeed from final doom, there must be this act of faith in the European Family and this act of oblivion against all the crimes and follies of the past. Can the free peoples of Europe rise to the height of these resolves of the soul and of the instincts of the spirit of man? If they can, the wrongs and injuries which have been inflicted will have been washed away on all sides by the miseries which have been endured. Is there any need for further floods of agony? Is the only lesson of history to be that mankind is unteachable? Let there be justice, mercy and freedom. The peoples have only to will it, and all will achieve their hearts' desire.

I am now going to say something that will astonish you. The first step in the re-creation of the European Family must be a partnership between France and Germany. In this way only can France recover the moral and cultural leadership of Europe. There can be no revival of Europe without a spiritually great France and a spiritually great Germany. The structure of the United States of Europe, if well and truly built, will be such as to make the material strength of a single state less important. Small nations will count as much as large ones and gain their honour by their contribution to the common cause. The ancient states and principalities of Germany, freely joined together for mutual convenience in a federal system, might take their individual places among the United States of Europe. I shall not try to make a detailed programme for hundreds of millions of people who want to be happy and free, prosperous and safe, who wish to enjoy the four freedoms of which the great President Roosevelt spoke, and live in accordance with the principles embodied in the Atlantic Charter. If this is their wish, if this is the wish of the Europeans in so many lands, they have only to say so, and means can certainly be found, and machinery erected, to carry that wish to full fruition.

But I must give you a warning. Time may be short. At present there is a breathing-space. The cannons have ceased firing. The fighting has stopped; but the dangers have not stopped. If we are to form the United States of Europe, or whatever name it may take, we must begin now. In these present days we dwell strangely and precariously under the shield, and I will even say protection, of the atomic bomb. The atomic bomb is still only in the hands of a state and nation which we know will never use it except in the cause of right and freedom. But it may well be that in a few years this awful agency of destruction will be widespread and the catastrophe following from its use by several warring nations will not only bring to an end all that we call civilisation, but may possibly disintegrate the globe itself.

I must now sum up the propositions which are before you. Our constant aim must be to build and fortify the strength of the United Nations Organization. Under and within that world concept we must re-create the European Family in a regional structure called, it may be, the United States of Europe. And the first practical step would be to form a Council of Europe. If at first all the States of Europe are not willing or able to join the Union, we must nevertheless proceed to assemble and combine those who will and those who can. The salvation of the common people of every race and of every land from war or servitude must be established on solid foundations and must be guarded by the readiness of all men and women to die rather than submit to tyranny. In all this urgent work, France and Germany must take the lead together. Great Britain, the British Commonwealth of Nations, mighty America and I trust Soviet Russia-for then indeed all would be well-must be the friends and sponsors of the new Europe and must champion its right to live and shine.

Therefore I say to you: let Europe arise.

Erklärung von Robert Schuman vom 9. Mai 1950

La paix mondiale ne saurait être sauvegardée sans des efforts créateurs à la mesure des dangers qui la menacent. La contribution qu'une Europe organisée et vivante peut apporter à la civilisation est indispensable au maintien des relations pacifiques. En se faisant depuis plus de vingt ans le champion d'une Europe unie, la France a toujours eu pour objet essentiel de servir la paix. L'Europe n'a pas été faite, nous avons eu la guerre.

L'Europe ne se fera pas d'un coup, ni dans une construction d'ensemble: elle se fera par des réalisations concrètes, créant d'abord une solidarité de fait. Le rassemblement des nations européennes exige que l'opposition séculaire de la France et de l'Allemagne soit éliminée: l'action entreprise doit toucher au premier chef la France et l'Allemagne.

Dans ce but, le gouvernement français propose de porter immédiatement l'action sur un point limité, mais décisif. Le gouvernement français propose de placer l'ensemble de la production franco-allemande du charbon et d'acier sous une Haute Autorité commune, dans une organisation ouverte à la participation des autres pays d'Europe.

La mise en commun des productions de charbon et d'acier assurera immédiatement l'établissement de bases communes de développement économique, première étape de la Fédération européenne, et changera le destin des régions longtemps vouées à la fabrication des armes de guerre dont elles ont été les plus constantes victimes.

La solidarité de production qui sera ainsi nouée manifesterà que toute guerre entre la France et l'Allemagne devient non seulement impensable, mais matériellement impossible. L'établissement de cette unité puissante de production ouverte à tous les pays qui voudront y participer, aboutissant à fournir à tous les pays qu'elle rassemblera les éléments fondamentaux de la production industrielle aux mêmes conditions, jettera les fondements réels de leur unification économique.

Cette production sera offerte à l'ensemble du monde, sans distinction ni exclusion, pour contribuer au relèvement du niveau de vie et au progrès des œuvres de paix. L'Europe pourra, avec des moyens accrus, poursuivre la réalisation de l'une de ses tâches essentielles: le développement du continent africain.

Ainsi sera réalisée simplement et rapidement la fusion d'intérêts indispensable à l'établissement d'une communauté économique et introduit le ferment d'une communauté plus large et plus profonde entre des pays longtemps opposés par des divisions sanglantes.

Par la mise en commun de production de base et l'institution d'une Haute Autorité nouvelle, dont les décisions lieront la France, l'Allemagne et les pays qui y adhéreront, cette proposition réalisera les premières assises concrètes d'une Fédération européenne indispensable à la préservation de la paix.

Pour poursuivre la réalisation des objectifs ainsi définis, le gouvernement français est prêt à ouvrir des négociations sur les bases suivantes.

La mission impartie à la Haute Autorité commune sera d'assurer dans les délais les plus rapides: la modernisation de la production et l'amélioration de sa qualité; la fourniture à des conditions identiques du charbon et de l'acier sur le marché français et sur le marché allemand, ainsi que sur ceux des pays adhérents; le développement de l'exportation commune vers les autres pays; l'égalisation dans les progrès des conditions de vie de la main-d'œuvre de ces industries.

Pour atteindre ces objectifs à partir des conditions très disparates dans lesquelles sont placées actuellement les productions de pays adhérents, à titre transitoire, certaines dispositions devront être mises en œuvre, comportant l'application d'un plan de production et d'investissements, l'institution de mécanismes de péréquation des prix, la création d'un fonds de reconversion facilitant la rationalisation de la production. La circulation du charbon et de l'acier entre les pays adhérents sera immédiatement affranchie de tout droit de douane et ne pourra être affectée par des tarifs de transport différentiels. Progressivement se dégageront les conditions assurant spontanément la répartition la plus rationnelle de la production au niveau de productivité le plus élevé.

A l'opposé d'un cartel international tendant à la répartition et à l'exploitation des marchés nationaux par des pratiques restrictives et le maintien de profits élevés, l'organisation projetée assurera la fusion des marchés et l'expansion de la production.

Les principes et les engagements essentiels ci-dessus définis feront l'objet d'un traité signé entre les Etats. Les négociations indispensables pour préciser les mesures d'application seront poursuivies avec l'assistance d'un arbitre désigné d'un commun accord: celui-ci aura charge de veiller à ce que les accords soient conformes aux principes et, en cas d'opposition irréductible, fixera la solution qui sera adoptée. La Haute Autorité commune chargée du fonctionnement de tout le régime sera composée de personnalités indépendantes désignées sur une base paritaire par les Gouvernements; un Président sera choisi d'un commun accord par les autres pays adhérents. Des dispositions appropriées assureront les voies de recours nécessaires contre les décisions de la Haute Autorité. Un représentant des Nations Unies auprès de cette Autorité sera chargé de faire deux fois par an un rapport public à l'O.N.U. rendant compte du fonctionnement de l'organisme nouveau notamment en ce qui concerne la sauvegarde de ses fins pacifiques.

L'institution de la Haute Autorité ne préjuge en rien du régime de propriété des entreprises. Dans l'exercice de sa mission, la Haute Autorité commune tiendra compte des pouvoirs conférés à l'Autorité internationale de la Ruhr et des obligations de toute nature imposées à l'Allemagne, tant que celles-ci subsisteront.

Urteil Ungarn/Parlament und Rat, C-156/21, EU:C:2022:97**Urteil Polen/Parlament und Rat, C-157/21, EU:C:2022:98**

Am 16. Dezember 2020 erliessen das Parlament und der Rat die Verordnung (EU, Euratom) 2020/2092, mit der eine allgemeine Konditionalitätsregelung zum Schutz des Haushalts der Union bei Verstößen gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit in einem Mitgliedstaat eingeführt wurde. Zur Erreichung dieses Ziels kann der Rat nach der genannten Verordnung auf Vorschlag der Kommission Schutzmassnahmen wie etwa die Aussetzung der zulasten des Haushalts der Union gehenden Zahlungen oder die Aussetzung der Genehmigung eines oder mehrerer aus Haushaltsmitteln der Union finanzierter Programme treffen. Ungarn und Polen haben vor dem Gerichtshof jeweils Klage auf Nichtigerklärung dieser Verordnung erhoben. Dabei haben sie u.a. geltend gemacht, dass es im EU- und im AEU-Vertrag keine geeignete Rechtsgrundlage gebe, dass die Zuständigkeiten der Union überschritten würden und dass ein Verstoß gegen den Grundsatz der Rechtssicherheit vorliege. Der Gerichtshof wies die Klagen mit Urteilen C-156/21 und C-157/21 vom 16. Februar 2022 ab.

Entscheidungsgründe des EuGH in C-156/21

119 In Anbetracht der vorstehenden Erwägungen ist festzustellen, dass das Ziel der angefochtenen Verordnung entgegen dem, was Ungarn mit Unterstützung der Republik Polen geltend macht, darin besteht, den Unionshaushalt vor Beeinträchtigungen zu schützen, die sich hinreichend unmittelbar aus in einem Mitgliedstaat begangenen Verstößen gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit ergeben, und nicht etwa darin, derartige Verstöße als solche zu ahnden.

[...]

129 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass der Unionshaushalt eines der wichtigsten Instrumente ist, mit denen in den Politiken und Maßnahmen der Union der in Art. 2 EUV genannte Grundsatz der Solidarität konkretisiert werden kann, der seinerseits einer der tragenden Grundsätze des Unionsrechts ist (...). Soweit dieser Grundsatz mittels des Unionshaushalts umgesetzt wird, basiert dies auf dem gegenseitigen Vertrauen der Mitgliedstaaten in die verantwortungsvolle Verwendung der in diesen Haushalt eingeflossenen gemeinsamen Mittel. Dieses gegenseitige Vertrauen beruht seinerseits (...) auf der Zusage jedes einzelnen Mitgliedstaats, seinen Verpflichtungen aus dem Unionsrecht nachzukommen und – wie es im Übrigen der fünfte Erwägungsgrund der angefochtenen Verordnung besagt – die in Art. 2 EUV genannten Werte, zu denen der Wert der Rechtsstaatlichkeit zählt, dauerhaft zu achten.

130 Außerdem besteht, wie es im 13. Erwägungsgrund der angefochtenen Verordnung heißt, ein eindeutiger Zusammenhang zwischen der Achtung des Wertes der Rechtsstaatlichkeit einerseits und der effizienten, im Einklang mit dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung erfolgenden Ausführung des Haushaltsplans der Union sowie dem Schutz der finanziellen Interessen der Union andererseits.

131 Die Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung und die finanziellen Interessen der Union können nämlich durch in einem Mitgliedstaat begangene Verstöße gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit schwer beeinträchtigt werden, da solche Verstöße u. a. zur Folge haben können, dass keine Gewähr dafür besteht, dass vom Unionshaushalt gedeckte Ausgaben allen unionsrechtlich vorgesehenen Finanzierungsbedingungen genügen und damit den Zielen entsprechen, die die Union verfolgt, wenn sie solche Ausgaben finanziert.

132 Insbesondere kann die Einhaltung dieser Bedingungen und Ziele als Elemente des Unionsrechts nicht in vollem Umfang gewährleistet werden, wenn es an einer wirksamen gerichtlichen Kontrolle fehlt, die darauf ausgerichtet ist, für die Einhaltung des Unionsrechts zu sorgen. Das Bestehen einer solchen Kontrolle durch unabhängige Gerichte, sowohl in den Mitgliedstaaten und als auch auf Unionsebene, ist ein wesentliches Merkmal von Rechtsstaatlichkeit (...).

133 Aus dem Vorstehenden ergibt sich, dass entgegen dem, was Ungarn mit Unterstützung der Republik Polen vorträgt, ein Konditionalitätsmechanismus auch dann unter den Begriff „Haushaltvorschriften“ im Sinne von Art. 322 Abs. 1 Buchst. a AEUV fallen kann, wenn er für den Erhalt von Mitteln aus dem Unionshaushalt eine horizontale Konditionalität einführt, die darauf abstellt, dass ein Mitgliedstaat den in Art. 2 EUV genannten Wert der Rechtsstaatlichkeit achtet, und die sich auf die Ausführung des Haushaltsplans der Union bezieht.

134 Ein ebensolcher Mechanismus der horizontalen Konditionalität wird durch Art. 4 Abs. 1 der angefochtenen Verordnung eingeführt, soweit darin vorgesehen ist, dass geeignete Maßnahmen zu ergreifen sind, wenn festgestellt wird, dass Verstöße gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit in einem Mitgliedstaat die wirtschaftliche

Führung des Unionshaushalts oder den Schutz der finanziellen Interessen der Union hinreichend unmittelbar beeinträchtigen oder ernsthaft zu beeinträchtigen drohen.

[...]

234 Wenngleich die Mitgliedstaaten unterschiedliche nationale Identitäten haben, die in ihren grundlegenden politischen und verfassungsmäßigen Strukturen zum Ausdruck kommen und von der Union geachtet werden, schließen sie sich nämlich einem Verständnis von „Rechtsstaatlichkeit“ an, das sie im Sinne eines ihren eigenen Verfassungstraditionen gemeinsamen Wertes teilen und zu dessen dauerhafter Beachtung sie sich verpflichtet haben.

Urteil Kommission/Polen, C-204/21, EU:C:2023:442

Am 20. Dezember 2019 erliess Polen ein Gesetz, mit dem die nationalen Vorschriften über die Organisation der ordentlichen Gerichtsbarkeit, der Verwaltungsgerichtsbarkeit und des Obersten Gerichts geändert wurden. Dagegen erhob die Europäische Kommission beim Gerichtshof eine Vertragsverletzungsklage. Die Kommission machte geltend, dass das Gesetz die Unabhängigkeit der Richter beeinträchtigt, da es der Disziplinarkammer des polnischen Obersten Gerichts, deren Unabhängigkeit und Unparteilichkeit nicht gewährleistet seien, die Befugnis verleihe, in Sachen zu entscheiden, die sich unmittelbar auf den Status und die Amtsausübung von Richtern auswirkten. Ausserdem verbiete das Gesetz eine Überprüfung der Anforderungen der Union in Bezug auf ein unabhängiges, unparteiisches und zuvor durch Gesetz errichtetes Gericht. Mit Beschluss vom 14. Juli 2021 wurden einstweilige Anordnungen angeordnet, die insbesondere darauf abzielten, dass die Anwendung von gewissen Bestimmungen des Gesetzes ausgesetzt wird. Zur Sicherstellung der einstweiligen Anordnungen wurde Polen zur Zahlung eines Zwangsgeldes von einer Million Euro (bzw. später 500 000 Euro) pro Tag an die Kommission verurteilt. Der Gerichtshof gab der Klage der Kommission mit Urteil C-204/21 vom 5. Juni 2023 statt.

Entscheidungsgründe des EuGH

74 It follows that, in choosing their respective constitutional model, the Member States are required to comply, inter alia, with the requirement that the courts be independent stemming from Article 2 and the second subparagraph of Article 19(1) TEU. They are thus required, in particular, to ensure that, in the light of the value of the rule of law, any regression of their laws on the organisation of justice is prevented, by refraining from adopting rules which would undermine the independence of judges.

[...]

91 (...) the second subparagraph of Article 19(1) TEU requires Member States to establish a system of legal remedies and procedures ensuring for individuals compliance with their right to effective judicial protection in the fields covered by EU law, in particular by ensuring that bodies which are called upon, as courts or tribunals, to rule on questions relating to the application or interpretation of EU law, meet the requirements which ensure such compliance, including that relating to the independence and impartiality of those bodies.

92 It is common ground that both the Sąd Najwyższy (Supreme Court) – and the Disciplinary Chamber which is part of that court – and the Polish ordinary or administrative courts may be called upon to rule on questions relating to the application or interpretation of EU law as ‘courts or tribunals’ falling within the scope of the second subparagraph of Article 19(1) TEU, so that those courts must meet the requirements of effective judicial protection.

93 Furthermore, it is settled case-law of the Court that the guarantees of independence and impartiality thus required under EU law presuppose rules, particularly as regards the composition of the body concerned and the appointment, length of service and as regards grounds for withdrawal by, objection to, and dismissal of its members, in order to dispel any reasonable doubt in the minds of individuals as to the imperviousness of that body to external factors and its neutrality with respect to the interests before it.

94 In that regard, it is necessary that judges are protected from external intervention or pressure liable to jeopardise their independence. The rules applicable to the status of judges and the performance of their duties must, in particular, be such as to preclude not only any direct influence, in the form of instructions, but also types of influence which are more indirect and which are liable to have an effect on the decisions of the judges concerned,

and thus preclude a lack of appearance of independence or impartiality on their part likely to prejudice the trust which justice in a democratic society governed by the rule of law must inspire in individuals.

95 As regards specifically the rules governing the disciplinary regime applicable to judges, it thus follows from the settled case-law of the Court that the requirement of independence derived from EU law, and, in particular, from the second subparagraph of Article 19(1) TEU, means that that regime must provide the necessary guarantees in order to prevent any risk of its being used as a system of political control of the content of judicial decisions. In that regard, rules which define, in particular, both conduct amounting to disciplinary offences and the penalties actually applicable, rules which provide for the involvement of an independent body in accordance with a procedure which fully safeguards the rights enshrined in Articles 47 and 48 of the Charter, especially the rights of the defence, and rules which lay down the possibility of bringing legal proceedings challenging the disciplinary bodies' decisions constitute a set of guarantees that are essential for safeguarding the independence of the judiciary.

[...]

101 In that regard, it should be noted in particular that the mere prospect, for judges, of running the risk that authorisation to prosecute them might be sought and obtained from a body whose independence is not guaranteed is liable to affect their own independence. The same is true of risks that such a body may decide whether to suspend their duties and reduce their remuneration or whether they should be retired early, or even to rule on other essential aspects of their employment and social security law regime.

[...]

286 In such a context, the fact that the national legislature reorganises the jurisdiction applicable and confers on a single national body jurisdiction to verify compliance with certain essential requirements stemming from the fundamental right to effective judicial protection enshrined in the second subparagraph of Article 19(1) TEU and Article 47 of the Charter, whereas the need for such verification may, depending on the circumstances, be raised before any national court, is, combined with the introduction of the abovementioned prohibitions and disciplinary offences, liable to contribute to weakening even further the effectiveness of the review of observance of that fundamental right, which EU law nevertheless entrusts to all the national courts. That is all the more so since, as stated in paragraph 198 of the present judgment, that body cannot, in the case in point, examine a request submitted to it by a national court concerning the 'establishment and the assessment of the legality of the appointment of a judge or of his or her authority to carry out judicial functions'.

Organe

BverfGE 123, 267 - Lissabon

Entscheidungsgründe

aa) Die demokratische Grundregel der wahrrechtlichen Erfolgchancengleichheit («one man, one vote») gilt nur innerhalb eines Volkes, nicht in einem supranationalen Vertretungsorgan, das – wenngleich nunmehr unter besonderer Betonung der Unionsbürgerschaft – eine Vertretung der miteinander vertraglich verbundenen Völker bleibt.

Gemessen an verfassungsstaatlichen Erfordernissen fehlt es der Europäischen Union auch nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon an einem durch gleiche Wahl aller Unionsbürger zustande gekommenen politischen Entscheidungsorgan mit der Fähigkeit zur einheitlichen Repräsentation des Volkswillens. Es fehlt, damit zusammenhängend, zudem an einem System der Herrschaftsorganisation, in dem ein europäischer Mehrheitswille die Regierungsbildung so trägt, dass er auf freie und gleiche Wahlentscheidungen zurückreicht und ein echter und für die Bürger transparenter Wettstreit zwischen Regierung und Opposition entstehen kann. Das Europäische Parlament ist auch nach der Neuformulierung in Art. 14 Abs. 2 EUV-Lissabon und entgegen dem Anspruch, den Art. 10 Abs. 1 EUV-Lissabon nach seinem Wortlaut zu erheben scheint, kein Repräsentationsorgan eines souveränen europäischen Volkes. Dies spiegelt sich darin, dass es als Vertretung der Völker in den jeweils zugewiesenen nationalen Kontingenten von Abgeordneten nicht als Vertretung der Unionsbürger als ununterschiedene Einheit nach dem Prinzip der Wahlgleichheit angelegt ist.

(...)

Der Bundesrepublik Deutschland werden 96 Sitze zugesprochen (...). Nach dem Beschlusssentwurf würde ein in Frankreich gewählter Abgeordneter etwa 857.000 Unionsbürger vertreten und damit soviel wie ein in Deutschland gewählter mit ebenfalls etwa 857.000. Ein in Luxemburg gewählter Abgeordneter würde demgegenüber aber mit etwa 83.000 Luxemburger Unionsbürgern nur ein Zehntel davon vertreten, bei Malta wäre es mit etwa 67.000 sogar nur etwa ein Zwölftel davon; bei einem mittelgroßen Staat wie Schweden würde jeder gewählte Abgeordnete etwa 455.000 Unionsbürger aus seinem Land im Europäischen Parlament vertreten (...).

Derartig ausgeprägte Ungleichgewichte werden in föderalen Staaten regelmäßig nur für die zweite Kammer neben dem Parlament – in Deutschland und Österreich entspricht dieser zweiten Kammer der Bundesrat, in Australien, Belgien und den Vereinigten Staaten von Amerika der Senat – toleriert. Sie werden aber nicht in der Volksvertretung selbst hingenommen, weil diese sonst das Volk nicht in einer vom personalen Freiheitsprinzip ausgehenden gleichheitsgerechten Weise repräsentieren kann. Die Ausgestaltung des Wahlrechts in der Europäischen Union muss aber kein Widerspruch zu Art. 10 Abs. 1 EUV-Lissabon sein, wonach die Arbeitsweise der Europäischen Union auf der repräsentativen Demokratie beruht; denn die Demokratien der Mitgliedstaaten mit ihren Mehrheitsverhältnissen und Richtungsentscheidungen werden auf europäischer Organebene im Rat und eben auch im Parlament repräsentiert. Es handelt sich dabei also um eine nur vermittelte Repräsentation der politischen Machtlagen der Mitgliedstaaten. Dies ist ein maßgeblicher Grund dafür, dass es als unzureichend wahrgenommen würde, wenn ein kleiner Mitgliedstaat im Europäischen Parlament bei stärkerer Beachtung des Grundsatzes der Gleichheit der Wahl etwa mit nur einem Abgeordneten vertreten wäre. Die repräsentative Abbildung der nationalen Mehrheitsverhältnisse wäre sonst, so wird von betroffenen Staaten eingewandt, auf europäischer Ebene nicht mehr möglich. Repräsentiert im Sinne des Art. 10 Abs. 1 EUV-Lissabon wird schon aus dieser Erwägung heraus deshalb nicht das europäische Volk, sondern die in ihren Staaten organisierten Völker Europas mit ihren jeweiligen durch demokratische gleichheitsgerechte Wahl zustande gekommenen parteipolitisch präformierten Kräfteverhältnissen.

Urteil Roquette/Rat, 138/79, EU:C:1980:249

Die Kommission legte dem Rat am 7. März 1979 einen Vorschlag zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1111/77 bezüglich Produktionsvorschriften für Isoglukose vor. Am 19. März 1979 ersuchte der Rat das Europäische Parlament um seine Stellungnahme gemäss Art. 43 EWGV, der eine Anhörung des Parlaments vorsah (wobei gemäss heute geltendem Art. 43 AEUV Verordnungen gemeinsam durch den Rat und das Europäische Parlament im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren erlassen werden).

Der Präsident des Parlaments befasste den Landwirtschaftsausschuss und den Haushaltsausschuss mit der Sache. Der Landwirtschaftsausschuss verabschiedete am 9. Mai 1979 einen Entschliessungsantrag. Dieser wurde am 11. Mai 1979 vom Parlament abgelehnt und an den Landwirtschaftsausschuss zur erneuten Prüfung zurückgewiesen. Wegen bevorstehender Wahlen beschloss das Parlament, im Juni 1979 keine Tagung vorzusehen und erst wieder im Juli zusammenzutreten. Es hatte jedoch ausdrücklich erklärt, dass der Rat oder die Kommission gemäss Art. 1 IV der Geschäftsordnung eine ausserordentliche Tagung des Parlaments beantragen könnten.

Am 25. Juni 1979 verabschiedete der Rat die Verordnung (EWG) 1293/79 zur Änderung der Verordnung (EWG) 1111/77. Obwohl keine förmliche Stellungnahme des Europäischen Parlaments vorgelegen hatte, fand sich in den einleitenden Bezugsvermerken der Hinweis «nach Konsultation des Europäischen Parlaments». Durch die Verordnung (EWG) 1293/79 wurde u.a. ein Quotensystem für die Produktion von Isoglukose eingeführt. Die von den Quoten betroffene Firma Roquette-Frères erhob Klage gemäss Art. 173 EWGV (Art. 263 AEUV) und beantragte, die Festsetzung der Produktionsquote sei für nichtig zu erklären. Sie machte u.a. eine Verletzung wesentlicher Formvorschriften geltend, da der Rat die Verordnung ohne Einhaltung des in Art. 43 EWGV vorgesehenen Anhörungsverfahrens erlassen habe.

Entscheidungsgründe des EuGH

33 Die in Artikel 43 Absatz 2 Unterabsatz 3 EWG-Vertrag und in entsprechenden Vertragsbestimmungen vorgesehene Anhörung ermöglicht dem Parlament eine wirksame Beteiligung am Gesetzgebungsverfahren der Gemeinschaft. Diese Befugnis ist für das vom Vertrag gewollte institutionelle Gleichgewicht wesentlich. Sie spiegelt auf Gemeinschaftsebene, wenn auch in beschränktem Umfang, ein grundlegendes demokratisches Prinzip wider, nach dem die Völker durch eine Versammlung ihrer Vertreter an der Ausübung der hoheitlichen Gewalt beteiligt sind. Die ordnungsgemässe Anhörung des Parlaments in den vom Vertrag vorgesehenen Fällen stellt somit eine wesentliche Formvorschrift dar, deren Missachtung die Nichtigkeit der betroffenen Handlung zur Folge hat.

34 Dieser Formvorschrift ist insbesondere nur dann Genüge getan, wenn das Parlament seiner Auffassung tatsächlich Ausdruck verleiht, nicht bereits dann, wenn der Rat es um Stellungnahme ersucht. Es ist deshalb unrichtig, wenn der Rat in den Bezugsvermerken zur Verordnung Nr. 1293/79 die «Konsultation» des Europäischen Parlaments anführt.

35 Der Rat bestreitet nicht, dass die Anhörung des Parlaments eine wesentliche Formvorschrift ist. Im vorliegenden Fall jedoch, so meint er, habe das Parlament die Beachtung dieser Formvorschrift durch sein eigenes Verhalten unmöglich gemacht; es könne sich deshalb auf deren Missachtung nicht berufen.

36 Es ist im vorliegenden Fall nicht erforderlich, auf die grundsätzlichen Fragen einzugehen, die diese Argumentation des Rates aufwirft. Es genügt festzustellen, dass der Rat am 25. Juni 1979, als er seine Verordnung Nr. 1293/79 zur Änderung der Verordnung Nr. 1111/77 erliess, ohne dass eine Stellungnahme des Parlaments vorgelegen hätte, noch nicht alle Möglichkeiten ausgeschöpft hatte, um eine vorherige Stellungnahme des Parlaments zu erlangen. Zum einen beantragte er nicht die Durchführung des in der Geschäftsordnung des Parlaments vorgesehenen Dringlichkeitsverfahrens, obwohl er auf anderen Gebieten und im Hinblick auf andere Verordnungsentwürfe zur gleichen Zeit von dieser Möglichkeit Gebrauch machte. Zum anderen hätte er um so eher nach Artikel 139 EWG-Vertrag eine ausserordentliche Sitzung des Parlaments beantragen können, als ihn das Präsidium des Parlaments am 1. März und am 10. Mai 1979 auf diese Möglichkeit hingewiesen hatte.

37 Da die in Artikel 43 EWG-Vertrag vorgeschriebene Stellungnahme des Parlaments nicht vorlag, ist die Verordnung Nr. 1293/79 des Rates zur Änderung der Verordnung Nr. 1111/77 folglich unbeschadet der Befugnis des Rates für nichtig zu erklären, gemäss Artikel 176 Absatz 1 EWG-Vertrag im Anschluss an dieses Urteil alle angemessenen Massnahmen zu ergreifen.

Exkurs: Russland

Parlamentarische Versammlung des Europarates, Consequences of the Russian Federation's aggression against Ukraine, Opinion 300 (2022)

Als Reaktion auf die Invasion der Ukraine durch die Russische Föderation verabschiedete die Parlamentarische Versammlung des Europarats am 15. März 2022 die Opinion 300 (2022). Die Versammlung hielt fest, dass die Russische Föderation nicht länger Mitgliedsstaat des Euroaprates sein könne und stützte sich dabei auf die untenstehenden Erwägungen. Am 16. März 2022 beschloss das Ministerkomitee den Ausschluss der Russischen Föderation gemäss Art. 8 der Satzung des Europarates.

Erwägungsgründe der Parlamentarischen Versammlung des Europarates

3. The Assembly considers that the Russian Federation's armed attack on Ukraine is in breach of the Charter of the United Nations, qualifies as a "crime against peace" under the Charter of the International Military Tribunal (Nuremberg Charter) and constitutes an "aggression" under the terms of Resolution 3314 (XXIX) of the United Nations General Assembly adopted in 1974. It is a violation of the Helsinki Final Act and the Charter of Paris for a New Europe.

4. It is also a serious breach of Article 3 of the Statute of the Council of Europe and a violation of the obligations and commitments that the Russian Federation accepted upon becoming a member of the Organisation, including the commitments to settle international and internal disputes by peaceful means, rejecting resolutely any threats of force against its neighbours, and to denounce the concept of treating neighbouring States as a zone of special influence called the "near abroad".

5. The Assembly deplores that, despite the many appeals to cease the hostilities and to comply with international law, the Russian leadership has persisted in its aggression, escalating the violence in Ukraine and making threats should other States interfere. Through its attitude and actions, the leadership of the Russian Federation poses a blatant menace to security in Europe, following a path which also includes the act of military aggression against the Republic of Moldova and in particular the occupation of its Transnistrian region, the act of military aggression against Georgia and the subsequent occupation of two of its regions in 2008, the illegal annexation of Crimea and the Russian Federation's role in eastern Ukraine, which culminated in the illegal recognition of the self-proclaimed republics of Donetsk and Luhansk as "independent States".

6. The Assembly is deeply disturbed by evidence of serious violations of human rights and international humanitarian law by the Russian Federation, including attacks against civilian targets; indiscriminate use of artillery, missiles and bombs, including cluster bombs; attacks on humanitarian corridors intended to allow civilians to escape from besieged towns and cities; and hostage-taking. It notes with shock the reckless attacks by Russian armed forces on nuclear facilities in Ukraine.

7. The Assembly supports all efforts aimed at ensuring that those responsible are held accountable for their actions, including the decision by the Prosecutor of the International Criminal Court to investigate the situation in Ukraine and the establishment of a special investigation commission by the United Nations Human Rights Council, and will evaluate the proposals to establish a special international criminal tribunal for war crimes committed during the war in Ukraine started by the Russian military aggression. It also welcomes other efforts to document possible crimes under international law committed in Ukraine, including through the publication of commercial satellite imagery, the analysis of this imagery and other forms of open-source intelligence by private actors. Similarly, it takes note of the application filed by Ukraine before the International Court of Justice instituting proceedings against the Russian Federation concerning a dispute relating to the interpretation, application and fulfilment of the United Nations Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide.

8. The Assembly regrets that the Russian Federation has failed to implement numerous decisions of the European Court of Human Rights, including its interim measures, asking the Russian Federation to refrain from military attacks against civilians and civilian objects, including residential premises, emergency vehicles and other

specially protected civilian objects such as schools and hospitals, and to immediately ensure the safety of the medical establishments, personnel and emergency vehicles within the territory under attack or siege by Russian troops.

9. The Assembly is deeply concerned about the situation of Ukrainians who have been forced to flee their country in fear of their lives, in the biggest refugee exodus seen in Europe since the Second World War. The Assembly applauds the generosity and solidarity shown by neighbouring countries that continue to take in hundreds of thousands of refugees, most of them women and children: Poland has so far welcomed 1 700 000 refugees, Hungary 250 000, the Republic of Moldova 330 000, Romania 415 000 and the Slovak Republic 200 000. In this context, the Assembly welcomes the decision by the European Union to implement Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof (the “temporary protection directive”) while calling for further support in response to this unprecedented humanitarian crisis, including through resettlement programmes.

10. The Assembly notes that the unfolding Russian aggression in Ukraine has been very widely condemned by the international community, in particular by States and international organisations. A strong critical stance has also been taken by other actors, ranging from international sports administration bodies to private companies and prominent cultural and sports personalities.

11. In the Russian Federation, however, anti-war protests are stifled. The Assembly condemns the measures taken by the Russian authorities to further curtail freedom of expression and freedom of assembly through the closure of almost all remaining independent news organisations, the intensifying crackdown on civil society, the harsh repression of peaceful protests and severe restrictions on access to social media. It deplores the fact that, as a result, the Russian population is deprived of information from independent sources and is exposed only to State-controlled media that amplify a distorted narrative of the war.

12. These tragic events confirm the relevance of and continuing need for the Council of Europe as a value-based intergovernmental organisation working to promote democracy, human rights and the rule of law. Through its numerous bodies and institutions, and in accordance with its remit and mission, the Council of Europe should be on the front line in providing assistance and expertise to support Ukraine and Ukrainians.

13. In light of the above, the Assembly calls on the Russian Federation to:

13.1 cease hostilities against Ukraine and immediately, completely and unconditionally withdraw its military forces from the territory of Ukraine within its internationally recognised borders;

13.2 comply strictly with its obligations under human rights and international humanitarian law;

13.3 refrain, in all circumstances, from attacks against civilians and ensure the opening of and respect for humanitarian corridors to allow the evacuation of civilians to safe regions within Ukraine or safe countries outside Ukraine;

13.4 comply with the interim measures indicated by the European Court of Human Rights;

13.5 not hinder the prompt delivery of humanitarian assistance to the Ukrainian population or the effective access of humanitarian agencies to Ukraine and within Ukraine;

13.6 co-operate with the investigations and proceedings that have been set up by the International Criminal Court, the International Court of Justice and the special commission to be constituted by the Human Rights Council;

13.7 ensure the safety and security of Ukraine’s nuclear facilities, including by refraining from making them the target of any military activity, and co-operate fully with the International Atomic Energy Agency;

13.8 immediately release and reinstate all mayors and local representatives who have been kidnapped, and release activists;

13.9 ensure full respect for freedom of expression and association, media freedoms and access to the internet, in accordance with international legal obligations.

14. The Assembly calls on Council of Europe member States to:

14.1 further increase their assistance to Ukraine and ensure the safe and effective operation of the humanitarian corridors;

14.2 consider increasing their assistance to Ukraine in its efforts to strengthen the protection of its territory, including its airspace, in order to reduce the severe human cost and the tragic humanitarian consequences of the Russian Federation’s ongoing war of aggression;

- 14.3 step up support for Council of Europe member States which have received large numbers of Ukrainian refugees;
- 14.4 contribute to the Ukraine Flash Appeal launched by the United Nations as well as by other organisations such as the International Committee of the Red Cross;
- 14.5 establish schemes to facilitate access to their territories and grant protection status to persons fleeing from the war in Ukraine, including by implementing, where applicable, the European Union's temporary protection directive;
- 14.6 avoid discrimination against refugees on any grounds, in particular ethnicity and national origin, while taking into account the needs of vulnerable refugees fleeing Ukraine, including children, victims of gender-based violence or trauma, persons with disabilities and the elderly;
- 14.7 devise strategies and measures aimed at the integration of refugees, from a long-term perspective;
- 14.8 develop and implement programmes to resettle from neighbouring countries persons who have fled from the war in Ukraine;
- 14.9 consider further strengthening the resources of the Council of Europe Development Bank with a view to improving its capacity to address urgent needs through targeted support by means of grants and reinforcing its ability to finance long-term investment in social infrastructure in countries hosting large numbers of Ukrainian refugees;
- 14.10 step up voluntary contributions to ensure that the Council of Europe can offer a package of priority measures for Ukraine, to be implemented as soon as conditions allow;
- 14.11 show their continued trust in the Organisation by ensuring its financial sustainability, should the Russian Federation fail to meet its financial commitments to the Council of Europe or cease to be a member of the Organisation.
15. As regards the role of the Council of Europe, the Assembly:
- 15.1 invites the Commissioner for Human Rights to continue her efforts aimed at raising awareness about the situation of those fleeing Ukraine and those who remain in Ukraine, and to support initiatives aimed at documenting human rights violations and breaches of international humanitarian law in Ukraine, including through regular contact with her network of human rights defenders and civil society;
- 15.2 invites the Secretary General of the Council of Europe to ask her Special Representative on Migration and Refugees to give priority, in her activities, to the situation of refugees and displaced persons fleeing from the war in Ukraine, also relying on the Network of Focal Points on Migration, and in the framework of the Council of Europe Action Plan on Protecting Vulnerable Persons in the Context of Migration and Asylum in Europe (2021-2025);
- 15.3 encourages the European Court of Human Rights to consider giving priority to applications brought by Ukrainian citizens against the Russian Federation for acts committed in the temporarily occupied areas of Ukraine, taking into account the fact that these persons have no access to effective remedies against such acts at national level.
16. In the event that the Russian Federation ceases to be a member of the Organisation, the Council of Europe should envisage initiatives to be able to continue to support and engage with human rights defenders, democratic forces, free media and independent civil society in the Russian Federation.
17. In light of the broader impact of the Russian Federation's aggression against Ukraine on European co-operation and security, the Assembly invites the Committee of Ministers to open an in-depth reflection on the means to strengthen the indispensable role of the Council of Europe in the European institutional architecture as the guardian of democracy, human rights and the rule of law and as a forum for co-operation and dialogue between peaceful, independent democratic States. In this context, the Assembly reiterates its support for the organisation of a 4th Summit of Heads of State and Government of Council of Europe member States, which would chart the way forward for the Organisation, in order to better equip it to promote democratic security and tackle the challenges ahead.
18. As regards its own work, the Assembly:
- 18.1 should continue to follow closely the consequences of the Russian Federation's aggression against Ukraine;
- 18.2 in view of the participation of Belarus in the Russian Federation's aggression against Ukraine, recommends that its Bureau suspend relations between the Assembly and the Belarusian authorities in all its activities.

19. As regards the request to provide an opinion to the Committee of Ministers pursuant to Statutory Resolution (51) 30, the Assembly is convinced that the gravity of the actions committed by the Russian Federation and the profound breach of trust caused by them fully justify the further recourse to Article 8 of the Statute. Taking into account all of the above and that the Russian Federation has committed serious violations of the Statute of the Council of Europe that are incompatible with the status of a Council of Europe member State, does not honour its undertakings to the Council of Europe and does not comply with its commitments, the Assembly considers that the Russian Federation can therefore no longer be a member State of the Organisation.

20. The Assembly, therefore, is of the opinion that the Committee of Ministers should request the Russian Federation to immediately withdraw from the Council of Europe. If the Russian Federation does not comply with the request, the Assembly suggests that the Committee of Ministers determine the immediate possible date from which the Russian Federation would cease to be a member of the Council of Europe.

Verhältnis EU – Mitgliedstaaten

Urteil Costa/E.N.E.L., 6/64, EU:C:1964:66

Durch das Gesetz Nr. 1643 vom 6. Dezember 1962 verstaatlichte Italien die Erzeugung und Verteilung des elektrischen Stroms. Zu diesem Zweck wurden die Betriebsanlagen der Elektrizitätsunternehmen der neu gegründeten Ente nazionale Energia elettrica impresa già della Edisonvolta (E.N.E.L.) übereignet.

Der Mailänder Rechtsanwalt Flaminio Costa war Aktionär der von der Verstaatlichung betroffenen Aktiengesellschaft Edisonvolta. Er weigerte sich, eine Stromrechnung der E.N.E.L. in der Höhe von 1'925 Lire (d.h. umgerechnet rund 1 Euro!) zu bezahlen. Im daraufhin anhängig gemachten Rechtsstreit vor dem Friedensgericht Mailand machte Costa geltend, das Verstaatlichungsgesetz von 1962 verletze u.a. Art. 37 EWGV (Art. 37 AEUV). Das Friedensgericht ersuchte den EuGH um Vorabentscheidung. Die italienische Regierung bestritt die Zulässigkeit des Antrags zur Vorabentscheidung, da das Friedensgericht den EuGH nicht nur um Auslegung des EWGV, sondern auch um eine Entscheidung über die Vereinbarkeit eines innerstaatlichen Gesetzes mit dem EWGV ersuchen würde. Des Weiteren könnten staatliche Gerichte kein Vorabentscheidungsverfahren einleiten, wenn sie lediglich ein innerstaatliches Gesetz anzuwenden hätten.

Entscheidungsgründe des EuGH

Zum Unterschied von gewöhnlichen internationalen Verträgen hat der EWG-Vertrag eine eigene Rechtsordnung geschaffen, die bei seinem Inkrafttreten in die Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten aufgenommen worden und von ihren Gerichten anzuwenden ist. Denn durch die Gründung einer Gemeinschaft für unbegrenzte Zeit, die mit eigenen Organen, mit der Rechts- und Geschäftsfähigkeit, mit internationaler Handlungsfähigkeit und insbesondere mit echten, aus der Beschränkung der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten oder der Übertragung von Hoheitsrechten der Mitgliedstaaten auf die Gemeinschaft herrührenden Hoheitsrechten ausgestattet ist, haben die Mitgliedstaaten, wenn auch auf einem begrenzten Gebiet, ihre Souveränitätsrechte beschränkt und so einen Rechtskörper geschaffen, der für ihre Angehörigen und sie selbst verbindlich ist.

Diese Aufnahme der Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts in das Recht der einzelnen Mitgliedstaaten und, allgemeiner, Wortlaut und Geist des Vertrages haben zur Folge, daß es den Staaten unmöglich ist, gegen eine von ihnen auf der Grundlage der Gegenseitigkeit angenommene Rechtsordnung nachträgliche einseitige Maßnahmen ins Feld zu führen. Solche Maßnahmen stehen der Anwendbarkeit der Gemeinschaftsrechtsordnung daher nicht entgegen. Denn es würde eine Gefahr für die Verwirklichung der in Artikel 5 Absatz 2 aufgeführten Ziele des Vertrages bedeuten und dem Verbot des Artikels 7 widersprechende Diskriminierungen zur Folge haben, wenn das Gemeinschaftsrecht je nach der nachträglichen innerstaatlichen Gesetzgebung von einem Staat zum ändern verschiedene Geltung haben könnte.

Die Verpflichtungen, die die Mitgliedstaaten im Vertrag zur Gründung der Gemeinschaft eingegangen sind, wären keine unbedingten mehr, sondern nur noch eventuelle, wenn sie durch spätere Gesetzgebungsakte der Signatarstaaten in Frage gestellt werden könnten. Wo der Vertrag den Staaten das Recht zu einseitigem Vorgehen zugestehen will, tut er das durch klare Bestimmungen (...). Für Anträge der Staaten auf Ausnahmegenehmigungen sind andererseits Genehmigungsverfahren vorgesehen (z.B. ...), die gegenstandslos wären, wenn die Staaten die Möglichkeit hätten, sich ihren Verpflichtungen durch den bloßen Erlaß von Gesetzen zu entziehen.

Der Vorrang des Gemeinschaftsrechts wird auch durch Artikel 189 bestätigt; ihm zufolge ist die Verordnung «verbindlich» und «gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat». Diese Bestimmung, die durch nichts eingeschränkt wird, wäre ohne Bedeutung, wenn die Mitgliedstaaten sie durch Gesetzgebungsakte, die den gemeinschaftsrechtlichen Normen vorgingen, einseitig ihrer Wirksamkeit berauben könnten.

Aus alledem folgt, daß dem vom Vertrag geschaffenen, somit aus einer autonomen Rechtsquelle fließenden Recht wegen dieser seiner Eigenständigkeit keine wie immer gearteten innerstaatlichen Rechtsvorschriften vorgehen können, wenn ihm nicht sein Charakter als Gemeinschaftsrecht aberkannt und wenn nicht die Rechtsgrundlage der Gemeinschaft selbst in Frage gestellt werden soll.

Die Staaten haben somit dadurch, daß sie nach Maßgabe der Bestimmungen des Vertrages Rechte und Pflichten, die bis dahin ihren inneren Rechtsordnungen unterworfen waren, der Regelung durch die Gemeinschaftsrechtsordnung vorbehalten haben, eine endgültige Beschränkung ihrer Hoheitsrechte bewirkt, die durch spätere einseitige, mit dem Gemeinschaftsbegriff unvereinbare Maßnahmen nicht rückgängig gemacht werden kann. Infolgedessen ist Artikel 177 ohne Rücksicht auf innerstaatliche Gesetze anzuwenden, wenn sich die Auslegung des Vertrages betreffende Fragen stellen.

BVerfGE 102, 147, Bananenmarktordnung

1993 wurde in der EWG mit der Verordnung (EWG) Nr. 404/93 eine neue Bananenmarktordnung eingeführt. Neu wurde zwischen Gemeinschaftsbananen, Bananen aus AKP-Staaten (AKP-Bananen) und Drittlandsbananen unterschieden. AKP-Bananen im Umfang der bisherigen Einfuhrmenge (sog. traditionelle AKP-Bananen) waren zollfrei. Nichttraditionelle AKP-Bananen und Drittlandsbananen konnten nurmehr im Rahmen eines Kontingents zollfrei oder zu einem geringen Zollsatz eingeführt werden. Ausserhalb dieses Kontingents unterlagen sie einem hohen Zollsatz.

Die Atlanta-Gruppe, bestehend aus 19 Bananenimporteuren, wehrte sich vor dem Verwaltungsgericht Frankfurt am Main gegen die neue Bananenmarktordnung. Sie machte geltend, die Kontingentszuteilung verstosse gegen das Gemeinschaftsrecht. Das Verwaltungsgericht legte die Frage dem EuGH vor. Dieser entschied, dass die Verordnung (EWG) Nr. 404/93 nicht gegen Gemeinschaftsrecht verstieße (Urteil Atlanta Fruchthandelsgesellschaft, C-466/93, EU:C:1995:370). Die Klägerin beantragte beim Verwaltungsgericht hierauf, es sei festzustellen, dass die Beschränkung des Imports von Drittlandsbananen gegen das Grundgesetz verstosse und damit verfassungswidrig sei. Das Verwaltungsgericht setzte das Verfahren aus und legte dem BVerfG die Frage vor, ob die strittigen Verordnungsbestimmungen mit dem Grundgesetz vereinbar seien.

Entscheidungsgründe

Sonach sind auch nach der Entscheidung des Senats in BVerfGE 89, 155 Verfassungsbeschwerden und Vorlagen von Gerichten von vornherein unzulässig, wenn ihre Begründung nicht darlegt, dass die europäische Rechtsentwicklung einschließlich der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs nach Ergehen der Solange II-Entscheidung (...) unter den erforderlichen Grundrechtsstandard abgesunken sei. Deshalb muss die Begründung der Vorlage eines nationalen Gerichts oder einer Verfassungsbeschwerde, die eine Verletzung in Grundrechten des Grundgesetzes durch sekundäres Gemeinschaftsrecht geltend macht, im Einzelnen darlegen, dass der jeweils als unabdingbar gebotene Grundrechtsschutz generell nicht gewährleistet ist. Dies erfordert eine Gegenüberstellung des Grundrechtsschutzes auf nationaler und auf Gemeinschaftsebene in der Art und Weise, wie das Bundesverfassungsgericht sie in BVerfGE 73, 339 (...) geleistet hat.

BVerfGE 154, 17 – PSPP

Die EZB legte im März 2015 das PSPP auf. Mit diesem Programm können im Wesentlichen Staatsanleihen erworben werden, die von Euro-Mitgliedstaaten und europäischen Institutionen begeben werden. Diverse Personen wehrten sich vor dem BVerfG gegen dieses Programm. Sie argumentierten, dass das PSPP gegen das Verbot monetärer Staatsfinanzierung (Art. 123 AEUV) und das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung (Art. 5 Abs. 1 EUV i.V.m. Art. 119 und Art. 127-133 AEUV) verstosse. Das BVerfG befusste den EuGH mit der Sache. Dieser erachtete das Programm für rechtmässig (Urteil Weiss, C-493/17, EU:C:2018:1000). Gleichwohl gab das BVerfG den Verfassungsbeschwerden in der Folge statt. Es fasste seine Ausführungen in Bezug auf die Ultra vires-Kontrolle und die fehlende Verhältnismässigkeit des Programms in den Leitsätzen wie folgt zusammen.

Leitsätze

2. Der mit der Funktionszuweisung des Art. 19 Abs. 1 Satz 2 EUV verbundene Rechtsprechungsauftrag des Gerichtshofs der Europäischen Union endet dort, wo eine Auslegung der Verträge nicht mehr nachvollziehbar und daher objektiv willkürlich ist. Überschreitet der Gerichtshof diese Grenze, ist sein Handeln vom Mandat des Art. 19 Abs. 1 Satz 2 EUV in Verbindung mit dem Zustimmungsgesetz nicht mehr gedeckt, so dass seiner Entscheidung jedenfalls für Deutschland das gemäß Art. 23 Abs. 1 Satz 2 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 und Art. 79 Abs. 3 GG erforderliche Mindestmaß an demokratischer Legitimation fehlt.

(...)

6. a) Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit bei der Kompetenzabgrenzung zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten und die damit verbundene wertende Gesamtbetrachtung besitzen ein für das Demokratieprinzip und den Grundsatz der Volkssouveränität erhebliches Gewicht. Ihre Missachtung ist geeignet, die kompetenziellen Grundlagen der Europäischen Union zu verschieben und das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung zu unterlaufen.

b) Die Verhältnismäßigkeit eines Programms zum Ankauf von Staatsanleihen setzt neben seiner Eignung zur Erreichung des angestrebten Ziels und seiner Erforderlichkeit voraus, dass das währungspolitische Ziel und die wirtschaftspolitischen Auswirkungen benannt, gewichtet und gegeneinander abgewogen werden. Die unbedingte Verfolgung des währungspolitischen Ziels unter Ausblendung der mit dem Programm verbundenen wirtschaftspolitischen Auswirkungen missachtet offensichtlich den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 4 EUV.

c) Dass das Europäische System der Zentralbanken keine Wirtschafts- und Sozialpolitik betreiben darf, schließt es nicht aus, unter dem Gesichtspunkt des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 4 EUV die Auswirkungen zu erfassen, die ein Ankaufprogramm für Staatsanleihen etwa für die Staatsverschuldung, Sparguthaben, Altersvorsorge, Immobilienpreise, das Überleben wirtschaftlich nicht überlebensfähiger Unternehmen hat, und sie – im Rahmen einer wertenden Gesamtbetrachtung – zu dem angestrebten und erreichbaren währungspolitischen Ziel in Beziehung zu setzen.

Urteil Tabakrichtlinie I, C-376/98, EU:C:2000:544

Am 6. Juli 1998 wurde u.a. gestützt auf Art. 100a EGV (Art. 114 AEUV) die Richtlinie 98/43/EG zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über Werbung und Sponsoring zu Gunsten von Tabakerzeugnissen erlassen. Die Richtlinie enthielt ein allgemeines Verbot der Tabakwerbung und des Sponsoring von Tabakprodukten. Damit wurde bezweckt, Hindernisse für das Funktionieren des Binnenmarkts sowie Wettbewerbsverzerrungen als Folge unterschiedlicher nationaler Rechtsvorschriften zu beseitigen.

Die Bundesrepublik Deutschland erhob Klage auf Nichtigerklärung der Richtlinie. Sie machte u.a. geltend, die Richtlinie sei in Wirklichkeit eine Massnahme des Gesundheitsschutzes, die sich, wenn überhaupt, allenfalls nebenbei auf den Binnenmarkt auswirke. Sie sei jedenfalls kein Rechtsakt, der zur Errichtung und zum Funktionieren des Binnenmarktes beitrage, und könne deshalb nicht auf Art. 100a EGV gestützt werden. Art. 129 Abs. 4 EGV (Art. 168 Abs. 5 AEUV) würde nur Fördermassnahmen zum Schutz der Gesundheit ausdrücklich unter Ausschluss jeglicher Harmonisierung erlauben.

Entscheidungsgründe des EuGH

Die Heranziehung von Artikel 100a, Artikel 57 Absatz 2 und Artikel 66 EG-Vertrag als Rechtsgrundlage und ihre gerichtliche Kontrolle

83 Aus der Zusammenschau dieser Bestimmungen ergibt sich, dass Maßnahmen gemäß Artikel 100a Absatz 1 EG-Vertrag die Voraussetzungen für die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes verbessern sollen. Diesen Artikel dahin auszulegen, dass er dem Gemeinschaftsgesetzgeber eine allgemeine Kompetenz zur Regelung des Binnenmarktes gewährte, widerspräche nicht nur dem Wortlaut der genannten Bestimmungen, sondern wäre auch unvereinbar mit dem in Artikel 3b EG-Vertrag (jetzt Artikel 5 EG) niedergelegten Grundsatz, dass die Befugnisse der Gemeinschaft auf Einzelermächtigungen beruhen.

84 Ein auf der Grundlage von Artikel 100a EG-Vertrag erlassener Rechtsakt muss zudem tatsächlich den Zweck haben, die Voraussetzungen für die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes zu verbessern.

Genügte bereits die bloße Feststellung von Unterschieden zwischen den nationalen Vorschriften und die abstrakte Gefahr von Beeinträchtigungen der Grundfreiheiten oder daraus möglicherweise entstehenden Wettbewerbsverzerrungen, um die Wahl von Artikel 100a als Rechtsgrundlage zu rechtfertigen, so könnte der gerichtlichen Kontrolle der Wahl der Rechtsgrundlage jede Wirksamkeit genommen werden. Damit wäre der Gerichtshof jedoch an der Wahrnehmung der ihm gemäß Artikel 164 EG-Vertrag (...) obliegenden Aufgabe gehindert, die Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung des Vertrages zu sichern.

[...]

88 Sind die Voraussetzungen für die Anwendung von Artikel 100a, Artikel 57 Absatz 2 und Artikel 66 als Rechtsgrundlage erfüllt, so steht deren Heranziehung durch den Gemeinschaftsgesetzgeber nicht entgegen, dass dem Gesundheitsschutz bei den zu treffenden Entscheidungen maßgebende Bedeutung zukommt. Vielmehr sind nach Artikel 129 Absatz 1 Unterabsatz 3 die Erfordernisse im Bereich des Gesundheitsschutzes gerade Bestandteil der übrigen Politiken der Gemeinschaft; Artikel 100a Absatz 3 schreibt ausdrücklich vor, dass bei Harmonisierungen von einem hohen Gesundheitsschutzniveau ausgegangen wird.

[...]

Die Beseitigung von Hemmnissen des freien Warenverkehrs und der Dienstleistungsfreiheit

96 Es ist davon auszugehen, dass wegen der vorhandenen Unterschiede zwischen den nationalen Rechtsvorschriften über Werbung für Tabakerzeugnisse Hemmnisse für den freien Warenverkehr und die Dienstleistungsfreiheit bestehen oder wahrscheinlich entstehen können.

[...]

98 Entsprechend der Richtlinie 89/552, die zur Förderung der freien Verbreitung von Fernsehprogrammen in Artikel 13 die Fernsehwerbung für Tabakerzeugnisse untersagt, könnte deshalb grundsätzlich die Verabschiedung einer Richtlinie auf der Grundlage des Artikels 100a EG-Vertrag zulässig sein, die ein Verbot der Werbung für Tabakerzeugnisse in Zeitschriften und Zeitungen enthielte, um den freien Verkehr von solchen Presseerzeugnissen zu gewährleisten.

99 Für einen großen Teil der Formen von Tabakwerbung lässt sich das in Artikel 3 Absatz 1 der Richtlinie enthaltene Verbot jedoch nicht damit rechtfertigen, Hemmnisse für den freien Verkehr von Werbeträgern oder für die Dienstleistungsfreiheit in diesem Werbesektor müssten beseitigt werden. Das gilt insbesondere für das Verbot von Werbung auf Plakaten, auf Sonnenschirmen, Aschenbechern und sonstigen in Hotels, Restaurants und Cafés verwendeten Gegenständen sowie für das Verbot von Werbespots im Kino, denn diese Verbote fördern den Handel mit den betroffenen Erzeugnissen nicht.

[...]

105 Demnach kann der Gemeinschaftsgesetzgeber die Wahl von Artikel 100a, Artikel 57 Absatz 2 und Artikel 66 EG-Vertrag als Rechtsgrundlage der Richtlinie nicht mit der Erwägung rechtfertigen, Hemmnisse für den freien Verkehr von Werbeträgern und die Dienstleistungsfreiheit müssten beseitigt werden.

Die Beseitigung von Wettbewerbsverzerrungen

106 Im Rahmen der Rechtmäßigkeitskontrolle einer auf der Grundlage von Artikel 100a EG-Vertrag erlassenen Richtlinie ist vom Gerichtshof zu prüfen, ob die Wettbewerbsverzerrungen, auf deren Beseitigung der Rechtsakt zielt, spürbar sind (...).

107 Bestünde diese Voraussetzung nicht, wären der Zuständigkeit des Gemeinschaftsgesetzgebers praktisch keine Grenzen gezogen. Zwischen den nationalen Rechtsvorschriften über die Voraussetzungen der Ausübung bestimmter Tätigkeiten bestehen nämlich vielfach Unterschiede, was sich unmittelbar oder mittelbar auf die Wettbewerbsbedingungen der betroffenen Unternehmen auswirkt. Eine Auslegung des Artikels 100a sowie von Artikel 57 Absatz 2 und Artikel 66 EG-Vertrag dahin, dass der Gemeinschaftsgesetzgeber diese Bestimmungen auch zur Beseitigung nur geringfügiger Wettbewerbsverzerrungen heranziehen dürfte, wäre deshalb mit dem (oben in Randnummer 83 bereits genannten) Grundsatz unvereinbar, dass die Befugnisse der Gemeinschaft auf Einzelermächtigungen beruhen.

108 Es ist deshalb zu prüfen, ob die Richtlinie tatsächlich zur Beseitigung spürbarer Verzerrungen des Wettbewerbs beiträgt.

109 Was erstens Werbeagenturen und Hersteller von Werbeträgern angeht, so sind zwar Unternehmen, die in Mitgliedstaaten mit einer weniger restriktiven Regelung der Tabakwerbung ansässig sind, hinsichtlich der Größenvorteile und der Gewinnerzielung begünstigt. Diese Vorteile wirken sich jedoch auf den Wettbewerb nur entfernt und mittelbar aus und führen nicht zu Verzerrungen, die als spürbar betrachtet werden könnten. Sie sind nicht vergleichbar mit Wettbewerbsverzerrungen infolge unterschiedlicher Herstellungskosten, wie sie den Gemeinschaftsgesetzgeber etwa zum Erlass der Richtlinie 89/428/EWG des Rates vom 21. Juni 1989 über die

Modalitäten zur Vereinheitlichung der Programme zur Verringerung und späteren Unterbindung der Verschmutzung durch Abfälle der Titandioxid-Industrie (...) veranlassten.

110 Zwar können Unterschiede zwischen bestimmten Regelungen der Tabakwerbung spürbare Wettbewerbsbeschränkungen herbeiführen. So kann das Verbot des Sponsoring in manchen Mitgliedstaaten und seine Zulässigkeit in anderen, wie die Kommission, die finnische Regierung und die Regierung des Vereinigten Königreichs ausgeführt haben, zur Verlegung insbesondere von Sportwettkämpfen führen und sich damit auf die Wettbewerbsbedingungen der an solchen Veranstaltungen beteiligten Unternehmen erheblich auswirken.

111 Derartige Verzerrungen, die die Heranziehung von Artikel 100a EG-Vertrag für die Untersagung bestimmter Formen des Sponsoring begründen könnten, rechtfertigen es jedoch nicht, diese Rechtsgrundlage für ein allgemeines Werbeverbot, wie es die Richtlinie vorsieht, zu verwenden.

112 Was zweitens Wettbewerbsverzerrungen auf dem Markt für Tabakerzeugnisse angeht, so ist die Richtlinie auch in diesem Bereich nicht zur Beseitigung spürbarer Wettbewerbsverzerrungen geeignet; das Vorbringen der Klägerin, die Richtlinie zielt auf diese Verzerrungen nicht ab, kann daher dahinstehen.

113 Zwar weist die Kommission zu Recht darauf hin, dass Hersteller und Verkäufer von Tabakerzeugnissen in Mitgliedstaaten mit restriktiven Rechtsvorschriften ihre Marktposition nur über den Preiswettbewerb entwickeln könnten. Hierin liegt indessen keine Verzerrung des Wettbewerbs, sondern eine Beschränkung der Wettbewerbsarten, die in gleicher Weise für alle Wirtschaftsteilnehmer in diesen Mitgliedstaaten gilt. Durch eine weitgehende Untersagung der Tabakwerbung würde die Richtlinie diese Beschränkung künftig generalisieren und die Mittel, mit denen sich die Wirtschaftsteilnehmer Zugang zum Markt verschaffen und sich dort behaupten können, in sämtlichen Mitgliedstaaten einschränken.

114 Demnach kann der Gemeinschaftsgesetzgeber die Wahl von Artikel 100a, Artikel 57 Absatz 2 und Artikel 66 EG-Vertrag als Rechtsgrundlage der Richtlinie auch nicht mit der Erwägung rechtfertigen, Wettbewerbsverzerrungen in der Werbebranche oder in der Tabakbranche müssten beseitigt werden.

Rechtsquellen

Urteil van Gend en Loos, 26/62, EU:C:1963:1

Nach Inkrafttreten des EWGV erhöhte der niederländische Gesetzgeber den Zolltarif für Harnstoff-Formaldehyd von 3% auf 8%. Die niederländische Transportfirma van Gend en Loos, die Harnstoff-Formaldehyd aus Deutschland in die Niederlande importierte, focht die Zollerhöhung als eine mit Art. 12 EWGV (Art. 30 AEUV) unvereinbare Abgabe gleicher Wirkung wie Zölle an. Die Tariefcommissie legte dem EuGH die Frage zur Vorabentscheidung vor, ob Einzelne aus Art. 12 EWGV unmittelbar Rechte herleiten können, die vom nationalen Richter zu beachten sind.

Entscheidungsgründe des EuGH

Ob die Vorschriften eines völkerrechtlichen Vertrages eine solche Tragweite haben, ist vom Geist dieser Vorschriften, von ihrer Systematik und von ihrem Wortlaut her zu entscheiden.

Das Ziel des EWG-Vertrages ist die Schaffung eines Gemeinsamen Marktes, dessen Funktionieren die der Gemeinschaft Angehörigen einzelnen unmittelbar betrifft; damit ist zugleich gesagt, dass dieser Vertrag mehr ist als ein Abkommen, das nur wechselseitige Verpflichtungen zwischen den vertragsschliessenden Staaten begründet. Diese Auffassung wird durch die Präambel des Vertrages bestätigt, die sich nicht nur an die Regierungen, sondern auch an die Völker richtet. Sie findet eine noch augenfälligere Bestätigung in der Schaffung von Organen, welchen Hoheitsrechte übertragen sind, deren Ausübung in gleicher Weise die Mitgliedstaaten wie die Staatsbürger berührt. Zu beachten ist ferner, dass die Staatsangehörigen der in der Gemeinschaft zusammengeschlossenen Staaten dazu berufen sind, durch das Europäische Parlament und den Wirtschafts- und Sozialausschuss zum Funktionieren dieser Gemeinschaft beizutragen. Auch die dem Gerichtshof im Rahmen von Artikel 177, der die einheitliche Auslegung des Vertrages durch die nationalen Gerichte gewährleisten soll, zukommende Aufgabe ist ein Beweis dafür, dass die Staaten davon ausgegangen sind, die Bürger müssten sich vor den nationalen Gerichten auf das Gemeinschaftsrecht berufen können.

Aus alledem ist zu schliessen, dass die Gemeinschaft eine neue Rechtsordnung des Völkerrechts darstellt, zu deren Gunsten die Staaten, wenn auch in begrenztem Rahmen, ihre Souveränitätsrechte eingeschränkt haben, eine Rechtsordnung, deren Rechtssubjekte nicht nur die Mitgliedstaaten, sondern auch die Einzelnen sind. Das von der Gesetzgebung der Mitgliedstaaten unabhängige Gemeinschaftsrecht soll daher den einzelnen, ebenso wie es ihnen Pflichten auferlegt, auch Rechte verleihen. Solche Rechte entstehen nicht nur, wenn der Vertrag dies ausdrücklich bestimmt, sondern auch auf Grund von eindeutigen Verpflichtungen, die der Vertrag den einzelnen wie auch den Mitgliedstaaten und den Organen der Gemeinschaft auferlegt.

Zur Systematik des Vertrages auf dem Gebiet der Zölle und Abgaben gleicher Wirkung ist zu bemerken, dass Artikel 9, wonach Grundlage der Gemeinschaft eine Zollunion ist, als wesentlichste Norm das Verbot der Zölle und Abgaben gleicher Wirkung enthält. Diese Vorschrift steht am Anfang des Vertragsteiles, der die «Grundlagen der Gemeinschaft» umschreibt; sie wird in Artikel 12 angewandt und erläutert.

Der Wortlaut von Artikel 12 enthält ein klares und uneingeschränktes Verbot, eine Verpflichtung, nicht zu einem Tun, sondern zu einem Unterlassen. Diese Verpflichtung ist im Übrigen auch durch keinen Vorbehalt der Staaten eingeschränkt, der ihre Erfüllung von einem internen Rechtssetzungsakt abhängig machen würde. Das Verbot des Artikels 12 eignet sich seinem Wesen nach vorzüglich dazu, unmittelbare Wirkungen in den Rechtsbeziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und den ihrem Recht unterworfenen einzelnen zu erzeugen.

Der Vollzug von Artikel 12 bedarf keines Eingriffs der staatlichen Gesetzgeber. Der Umstand, dass dieser Artikel die Mitgliedstaaten als Adressaten der Unterlassungspflicht bezeichnet, schliesst nicht aus, dass dieser Verpflichtung Rechte der einzelnen gegenüberstehen können.

Der Hinweis der drei Regierungen, die bei dem Gerichtshof schriftliche Erklärungen eingereicht haben, auf die Artikel 169 und 170 des Vertrages geht fehl. Wenn der Vertrag in den genannten Artikeln der Kommission und den Mitgliedstaaten die Möglichkeit einräumt, den Gerichtshof anzurufen, falls ein Staat seinen Verpflichtungen nicht nachkommt, so bedeutet dies nicht, dass es für den einzelnen unmöglich wäre, sich gegebenenfalls vor dem

nationalen Richter auf diese Verpflichtungen zu berufen, ebensowenig wie die Tatsache, dass der Vertrag der Kommission Mittel zur Verfügung stellt, um die Einhaltung der den Vertragsunterworfenen obliegenden Verpflichtungen zu gewährleisten, die Möglichkeit ausschliesst, die Verletzung dieser Verpflichtungen in Prozessen zwischen Privatpersonen vor nationalen Gerichten geltend zu machen.

Würden die Garantien gegen Verletzungen von Artikel 12 durch die Mitgliedstaaten auf die in den Artikeln 169 und 170 vorgesehenen Verfahren allein beschränkt, so wäre jeder unmittelbare gerichtliche Schutz der individuellen Rechte der einzelnen ausgeschlossen. Die Anwendung dieser Vorschriften wäre im Übrigen wirkungslos, wenn sie nach dem Vollzug einer in Verkennung der Vertragsvorschriften ergangenen staatlichen Entscheidung erfolgte. Die Wachsamkeit der an der Wahrung ihrer Rechte interessierten einzelnen stellt eine wirksame Kontrolle dar, welche die durch die Kommission und die Mitgliedstaaten gemäss den Artikeln 169 und 170 ausgeübte Kontrolle ergänzt.

Aus den vorstehenden Erwägungen ergibt sich, dass nach dem Geist, der Systematik und dem Wortlaut des Vertrages Artikel 12 dahin auszulegen ist, dass er unmittelbare Wirkungen erzeugt und individuelle Rechte begründet, welche die staatlichen Gerichte zu beachten haben.

Urteil Variola, 34/73, EU:C:1973:101

Mit Wirkung vom 30. Juli 1962 untersagte die Verordnung (EWG) Nr. 19/62 über die schrittweise Errichtung einer gemeinsamen Marktorganisation für Getreide die Erhebung von Zöllen und Abgaben gleicher Wirkung auf Einfuhren aus Drittländern. Diese Vorschrift wurde zum 1. Juli 1967 durch eine fast identische Bestimmung in der Verordnung (EWG) Nr. 120/67 ersetzt. Italien hatte die beiden Verordnungen wörtlich jeweils durch ein nationales Gesetz in innerstaatliches Recht umgewandelt. Zusätzlich hatte Italien eine Abladesteuer auf Getreide eingeführt und den Zeitpunkt für das Inkrafttreten des Verbots von Abgaben auf Einfuhren aus Drittländern, d.h. faktisch der Verordnung (EWG) Nr. 120/67, eigenmächtig auf 1. August 1971 festgesetzt.

1965 und 1967 importierte die Firma Variola Getreide aus Argentinien und Kanada nach Italien. In beiden Fällen erhob das Zollamt Triest Abgaben für Verwaltungsleistungen, Statistikgebühren und Abladesteuern. Variola klagte beim Tribunale Trieste auf Rückerstattung der Abgaben. Variola argumentierte, die Vorschriften der streitigen Verordnungen seien unmittelbar anwendbar; Unternehmen könnten sich folglich auf das Verbot von Abgaben gleicher Wirkung berufen. Des Weiteren gefährde Italien durch die Praxis, unmittelbar geltende Gemeinschaftsvorschriften durch wörtliche Wiedergabe in nationales Recht umzuwandeln, den Vorrang und die unmittelbare Anwendbarkeit des Gemeinschaftsrechts.

Entscheidungsgründe des EuGH

7 Die dritte und die sechste Frage gehen dahin, ob die Artikel 18 und 20 der Verordnung Nr. 19/62 und die Artikel 18 und 21 der Verordnung Nr. 120/67 als in den Mitgliedstaaten unmittelbar geltende Rechtsnormen anzusehen sind und für die einzelnen Rechte begründen, die die innerstaatlichen Gerichte zu wahren haben.

8 Nach Artikel 189 Absatz 2 des Vertrages hat die Verordnung «allgemeine Geltung» und «gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat». Schon nach ihrer Rechtsnatur und ihrer Funktion im Rechtsquellensystem des Gemeinschaftsrechts erzeugt sie also unmittelbare Wirkungen und ist als solche geeignet, für die einzelnen Rechte zu begründen, zu deren Schutz die nationalen Gerichte verpflichtet sind. Die Frage ist daher zu bejahen.

9 In der vierten und fünften Frage geht es im Wesentlichen darum, ob eine Aufnahme der streitigen Verordnungsvorschriften in die Rechtsordnung der Mitgliedstaaten durch innerstaatliche Rechtsvorschriften, die den Inhalt der gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften wiedergeben, erfolgen kann und ob dies bewirkt, daß die betreffende Rechtsmaterie fortan dem innerstaatlichen Recht unterliegt und die Zuständigkeit des Gerichtshofes infolgedessen ausgeschlossen ist.

10 Die unmittelbare Geltung setzt voraus, daß die Verordnung in Kraft tritt und zugunsten oder zu Lasten der Rechtssubjekte Anwendung findet, ohne daß es irgendwelcher Maßnahmen zur Umwandlung in nationales Recht bedarf. Die Mitgliedstaaten dürfen aufgrund der ihnen aus dem Vertrag obliegenden Verpflichtungen, die sie mit dessen Ratifizierung eingegangen sind, nicht die unmittelbare Geltung vereiteln, die Verordnungen und sonstige Vorschriften des Gemeinschaftsrechts äußern. Die gewissenhafte Beachtung dieser Pflicht ist eine unerläßliche

Voraussetzung für die gleichzeitige und einheitliche Anwendung der Gemeinschaftsverordnungen in der gesamten Gemeinschaft.

11 Insbesondere dürfen die Mitgliedstaaten keine Maßnahmen ergreifen, die geeignet sind, die Zuständigkeit des Gerichtshofes zur Entscheidung über Fragen der Auslegung des Gemeinschaftsrechts oder der Gültigkeit der von den Organen der Gemeinschaft vorgenommenen Handlungen zu beschneiden. Infolgedessen sind Praktiken unzulässig, durch die die Normadressaten über den Gemeinschaftscharakter einer Rechtsnorm im Unklaren gelassen werden. Die Zuständigkeit des Gerichtshofes, namentlich aufgrund von Artikel 177, bleibt ungeschmälert, unbeschadet aller Versuche, Normen des Gemeinschaftsrechts durch nationales Gesetz in innerstaatliches Recht zu transformieren.

Urteil Becker, 8/81, EU:C:1982:7

Frau Becker, eine selbständig erwerbstätige Kreditvermittlerin, beantragte, dass die von ihr erzielten Umsätze von der Umsatzsteuer zu befreien seien. Sie stützte ihren Antrag auf eine Bestimmung der Sechsten Richtlinie 77/388/EWG zur Harmonisierung der nationalen Rechtsvorschriften über die Umsatzsteuer, wonach die Gewährung und Vermittlung von Krediten von der Umsatzsteuer zu befreien sind. Die deutschen Steuerbehörden verweigerten Frau Becker die Steuerbefreiung mit der Begründung, trotz Ablauf der Umsetzungsfrist sei die Richtlinie nicht direkt anwendbar.

Frau Becker focht den Steuerentscheid vor dem Finanzgericht Münster an, welches den EuGH ersuchte, die Frage der unmittelbaren Anwendbarkeit der Richtlinie zu klären.

Entscheidungsgründe des EuGH

Zur Wirkung der Richtlinien im Allgemeinen

[...]

21 Aus der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofes (...) ergibt sich, dass zwar nach Artikel 189 Verordnungen unmittelbar gelten und infolgedessen schon wegen ihrer Rechtsnatur unmittelbare Wirkungen erzeugen können, dass hieraus indessen nicht folgt, dass andere in diesem Artikel genannte Kategorien von Rechtsakten niemals ähnliche Wirkungen erzeugen könnten.

22 Mit der den Richtlinien durch Artikel 189 zuerkannten verbindlichen Wirkung wäre es folglich unvereinbar, grundsätzlich auszuschliessen, dass sich betroffene Personen auf die durch die Richtlinie auferlegte Verpflichtung berufen können.

23 Insbesondere in den Fällen, in denen etwa die Gemeinschaftsbehörden die Mitgliedstaaten durch Richtlinie zu einem bestimmten Verhalten verpflichten, würde die praktische Wirksamkeit einer solchen Massnahme abgeschwächt, wenn die einzelnen sich vor Gericht hierauf nicht berufen und die staatlichen Gerichte sie nicht als Bestandteil des Gemeinschaftsrechts berücksichtigen könnten.

24 Daher kann ein Mitgliedstaat, der die in der Richtlinie vorgeschriebenen Durchführungsmaßnahmen nicht fristgemäss erlassen hat, den einzelnen nicht entgegenhalten, dass er die aus dieser Richtlinie erwachsenen Verpflichtungen nicht erfüllt hat.

25 Demnach können sich die einzelnen in Ermangelung von fristgemäss erlassenen Durchführungsmaßnahmen auf Bestimmungen einer Richtlinie, die inhaltlich als unbedingt und hinreichend genau erscheinen, gegenüber allen innerstaatlichen, nicht richtlinienkonformen Vorschriften berufen; einzelne können sich auf diese Bestimmungen auch berufen, soweit diese Rechte festlegen, die dem Staat gegenüber geltend gemacht werden können.

26 In der Frage des Finanzgerichts geht es darum, ob Artikel 13 Teil B Buchstabe d Nr. 1 der Richtlinie eine solche Eigenschaft zuzuerkennen ist; nach dieser Bestimmung «befreien die Mitgliedstaaten unter den Bedingungen, die sie zur Gewährleistung einer korrekten und einfachen Anwendung der nachstehenden Befreiungen sowie zur Verhütung von Steuerhinterziehungen, Steuerumgehungen und etwaigen Missbräuchen festsetzen, von der Steuer: ... d) die folgenden Umsätze: 1. die Gewährung und Vermittlung von Krediten ...».

Zum System der Richtlinie und zum Zusammenhang

27 Diese Bestimmung ist für sich gesehen und soweit sie die steuerfreie Leistung sowie den von der Steuer befreiten Personenkreis festlegt, hinreichend genau, damit sich ein einzelner auf sie berufen und ein Gericht sie anwenden kann. Allerdings bleibt zu prüfen, ob das durch die Bestimmung eingeräumte Recht auf Steuerbefreiung unter Berücksichtigung des allgemeinen Systems der Richtlinie, des Zusammenhangs, in den Artikel 13 gestellt ist, sowie der Besonderheiten der Steuerregelung, in deren Rahmen die Steuerbefreiung anzuwenden ist, als unbedingt anzusehen ist.

28 Was das allgemeine System der Richtlinie anbelangt, so ist in erster Linie auf das Argument einzugehen, das daraus hergeleitet wird, dass die von dem nationalen Gericht angeführte Bestimmung Bestandteil einer Harmonisierungsrichtlinie ist, die den Mitgliedstaaten in verschiedener Hinsicht einen Gestaltungsspielraum mit Befugnissen und Optionen einräumt.

29 Zwar lässt die Sechste Richtlinie den Mitgliedstaaten unbestreitbar einen mehr oder weniger weiten Gestaltungsspielraum zur Durchführung gewisser Bestimmungen, aber gleichwohl kann den einzelnen nicht versagt werden, sich auf diejenigen Bestimmungen zu berufen, die angesichts ihres Gegenstands geeignet sind, aus dem Gesamtzusammenhang gelöst und gesondert angewendet zu werden. Diese Mindestgarantie zugunsten der durch die mangelnde Durchführung der Richtlinie beeinträchtigten Rechtsbürger ergibt sich aus dem zwingenden Charakter der Verpflichtung, die den Mitgliedstaaten durch Artikel 189 Absatz 3 EWG-Vertrag auferlegt ist. Dieser Verpflichtung wäre jede Wirksamkeit genommen, wenn den Mitgliedstaaten gestattet würde, durch ihre Untätigkeit sogar diejenigen Wirkungen aufzuheben, die gewisse Bestimmungen einer Richtlinie aufgrund ihres Inhalts erzeugen können.

30 Daher lassen sich weder der allgemeine Charakter der fraglichen Richtlinie noch der Spielraum, den sie den Mitgliedstaaten an anderer Stelle einräumt, dafür anführen, denjenigen Bestimmungen jegliche Wirkung zu versagen, auf die sich angesichts ihres Gegenstands die einzelnen sinnvollerweise vor Gericht berufen können, auch wenn die Richtlinie in ihrer Gesamtheit nicht durchgeführt worden ist.

Urteil Faccini Dori, C-91/92, EU:C:1994:292

Am 19. Januar 1989 schloss die Interdiffusion Srl. im Hauptbahnhof von Mailand mit Paola Faccini Dori einen Vertrag über einen Englischkurs im Fernunterricht ab. Am 23. Januar 1989 teilte Frau Faccini Dori Interdiffusion mit, dass sie ihre Bestellung widerrufe. Interdiffusion antwortete ihr am 3. Juni 1989, dass sie ihre Forderung an Recreb Srl. abgetreten habe. Am 24. Juni 1989 bestätigte Frau Faccini Dori gegenüber Recreb, dass sie ihre Annahmeerklärung widerrufen habe. Sie berief sich dabei auf das Widerrufsrecht gemäss Richtlinie 85/577/EWG betreffend den Verbraucherschutz im Falle von ausserhalb von Geschäftsräumen geschlossenen Verträgen. Art. 5 dieser Richtlinie verleiht das Recht, innerhalb von sieben Tagen von einer ausserhalb der Geschäftsräume des Gewerbetreibenden eingegangenen Verpflichtung zurückzutreten. Italien hatte die Richtlinie im Zeitpunkt des Vertragsschlusses zwischen Frau Faccini Dori und Interdiffusion noch nicht umgesetzt, obwohl die Umsetzungsfrist abgelaufen war.

Am 30. Juni 1989 beantragte Recreb beim Giudice Conciliatore in Florenz, Frau Faccini Dori zu verurteilen, den vereinbarten Betrag zuzüglich Zinsen und Kosten zu bezahlen. Mit Mahnbescheid vom 20. November 1989 forderte dieser Frau Faccini Dori zur Zahlung dieser Beträge auf. Diese legte dagegen Widerspruch ein. Sie machte geltend, dass sie vom Vertrag gemäss Richtlinie rechtsgültig zurückgetreten sei. Der Giudice setzte das Verfahren aus und legte dem EuGH die Frage vor, ob die fragliche Richtlinienbestimmung trotz fehlender Umsetzung durch Italien unmittelbar anwendbar sei.

Schlussanträge des Generalanwalts Lenz

73 Im Ergebnis bin ich der Ansicht, daß sich die horizontale Wirkung von Richtlinien für die Vergangenheit aus Gründen der Rechtssicherheit verbietet. Für die Zukunft scheint sie mir jedoch im Interesse der einheitlichen und effizienten Anwendung des Gemeinschaftsrechts in den bezeichneten Grenzen geboten. Die damit einhergehenden Belastungen für Private scheinen mir vertretbar, da sie nicht über das hinausgehen, was ihnen bei gemeinschaftsrechtmässigem Verhalten des Mitgliedstaats zugemutet worden wäre. Das Prozeßrisiko trägt schließlich die Partei, die die unbedingte und hinreichend genaue Richtlinienvorschrift in Anspruch nimmt.

Entscheidungsgründe des EuGH

20 Wie der Gerichtshof seit dem Urteil vom 26. Februar 1986 in der Rechtssache 152/84 (...) in ständiger Rechtsprechung ausgeführt hat, kann eine Richtlinie nicht selbst Verpflichtungen für einen Bürger begründen, so daß ihm gegenüber eine Berufung auf die Richtlinie als solche nicht möglich ist.

21 Das vorliegende Gericht hat darauf hingewiesen, daß die Beschränkung der Wirkungen unbedingter und hinreichend genauer, aber nicht umgesetzter Richtlinien auf die Beziehungen zwischen staatlichen Einrichtungen und Bürgern dazu führen würde, daß ein normativer Akt diese Eigenschaft nur im Verhältnis zwischen bestimmten Rechtssubjekten hätte; in der italienischen Rechtsordnung wie in der Rechtsordnung jedes auf dem Grundsatz der Gesetzlichkeit beruhenden modernen Staates sei der Staat jedoch ein Rechtssubjekt wie jedes andere. Wenn eine Berufung auf die Richtlinie nur gegenüber dem Staat möglich wäre, so käme dies einer Sanktion für den Nichterlaß der gesetzgeberischen Umsetzungsmaßnahmen gleich, so als handelte es sich um eine rein privatrechtliche Beziehung.

22 Insoweit genügt der Hinweis, daß, wie sich aus dem Urteil vom 26. Februar 1986 (...) ergibt, die Rechtsprechung zu der Möglichkeit, sich gegenüber staatlichen Einrichtungen auf die Richtlinien zu berufen, darauf beruht, daß die Richtlinie nach Artikel 189 «für jeden Mitgliedstaat, an den sie gerichtet ist» – und nur für diesen – verbindlich ist. Mit dieser Rechtsprechung soll verhindert werden, daß «der Staat aus seiner Nichtbeachtung des Gemeinschaftsrechts Nutzen ziehen kann».

23 Es wäre nämlich nicht hinnehmbar, daß der Staat, dem der Gemeinschaftsgesetzgeber den Erlaß bestimmter Vorschriften vorschreibt, mit denen seine Beziehungen – oder die Beziehungen staatlicher Einrichtungen – zu den Bürgern geregelt und diesen bestimmte Rechte gewährt werden sollen, sich auf die Nichterfüllung seiner Verpflichtungen berufen könnte, um den Bürgern diese Rechte zu versagen. So hat der Gerichtshof die Möglichkeit bejaht, sich gegenüber dem Staat (oder staatlichen Einrichtungen) auf einige Bestimmungen der Richtlinien über die Vergabe öffentlicher Aufträge (...) und der Richtlinien über die Harmonisierung der Mehrwertsteuer (...) zu berufen.

24 Eine Ausdehnung dieser Rechtsprechung auf den Bereich der Beziehungen zwischen den Bürgern hieße, der Gemeinschaft die Befugnis zuzuerkennen, mit unmittelbarer Wirkung zu Lasten der Bürger Verpflichtungen anzuordnen, obwohl sie dies nur dort darf, wo ihr die Befugnis zum Erlaß von Verordnungen zugewiesen ist.

25 Folglich kann der Verbraucher, wenn die Maßnahmen zur Umsetzung der Richtlinie nicht innerhalb der vorgesehenen Frist erlassen worden sind, ein Widerrufsrecht gegenüber dem Gewerbetreibenden, mit dem er einen Vertrag geschlossen hat, nicht auf die Richtlinie selbst stützen und vor einem nationalen Gericht geltend machen.

26 Zudem ist darauf hinzuweisen, daß nach ständiger Rechtsprechung seit dem Urteil vom 10. April 1984 in der Rechtssache 14/83 (...) die sich aus einer Richtlinie ergebende Verpflichtung der Mitgliedstaaten, das in dieser vorgesehene Ziel zu erreichen, sowie die Pflicht der Mitgliedstaaten gemäß Artikel 5 EWG-Vertrag, alle zur Erfüllung dieser Verpflichtung geeigneten Maßnahmen allgemeiner oder besonderer Art zu treffen, allen Trägern öffentlicher Gewalt in den Mitgliedstaaten obliegen, und zwar im Rahmen ihrer Zuständigkeiten auch den Gerichten. Wie sich aus den Urteilen des Gerichtshofes vom 13. November 1990 in der Rechtssache C-106/89 (...) und vom 16. Dezember 1993 in der Rechtssache C-334/92 (...) ergibt, muß ein nationales Gericht, soweit es bei der Anwendung des nationalen Rechts – gleich, ob es sich um vor oder nach der Richtlinie erlassene Vorschriften handelt – dieses Recht auszulegen hat, seine Auslegung soweit wie möglich am Wortlaut und Zweck der Richtlinie ausrichten, um das mit der Richtlinie verfolgte Ziel zu erreichen und auf diese Weise Artikel 189 Absatz 3 EWG-Vertrag nachzukommen.

27 Für den Fall, daß das von der Richtlinie vorgeschriebene Ziel nicht im Wege der Auslegung erreicht werden kann, ist außerdem darauf hinzuweisen, daß das Gemeinschaftsrecht gemäß dem Urteil vom 19. November 1991 in den verbundenen Rechtssachen C-6/90 und C-9/90 (Francovich, ...) die Mitgliedstaaten zum Ersatz der den Bürgern durch die Nichtumsetzung einer Richtlinie verursachten Schäden verpflichtet, sofern drei Voraussetzungen vorliegen. (...).

Durchführung und Haftung; Finanzierung

Urteil Francovich, C-6/90 und C-9/90, EU:C:1991:428

Andrea Francovich und die weiteren Kläger waren Arbeitnehmer bei italienischen Unternehmen, die ihren Lohnzahlungspflichten nicht nachkamen. Das Einklagen der Lohnforderungen erwies sich als fruchtlos, da die Arbeitgeber zahlungsunfähig waren und die Konkursmassen die Lohnforderungen nicht deckten. Die Arbeitnehmer verklagten den italienischen Staat auf Schadenersatz. Sie beriefen sich dabei auf die Richtlinie 80/987/EWG, dessen Art. 3 Abs. 1 bestimmte:

«Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, damit (...) Garantieeinrichtungen die Befriedigung der nicht erfüllten Ansprüche der Arbeitnehmer aus Arbeitsverträgen oder Arbeitsverhältnissen, die das Arbeitsentgelt für den vor einem bestimmten Zeitpunkt liegenden Zeitraum betreffen, sicherstellen.»

Der EuGH hatte bereits zuvor festgestellt, dass Italien keine entsprechenden Massnahmen getroffen und die Richtlinie folglich nicht korrekt umgesetzt hatte (Urteil Kommission/Italien, 22/87, EU:C:1989:45).

Vor diesem Hintergrund legte das mit der Sache befasste italienische Gericht dem EuGH u.a. die Frage zur Vorabentscheidung vor, ob ein Mitgliedstaat zum Ausgleich eines Schadens verpflichtet ist, der dadurch entstanden ist, dass dieser Mitgliedstaat eine Richtlinie nicht korrekt umgesetzt hat.

Der EuGH stellte einleitend fest, dass sich die betroffenen Arbeitnehmer nicht unmittelbar auf die Richtlinie berufen konnten, da Art. 5 die Person des Schuldners der Garantieansprüche nicht eindeutig regelte und der Staat nicht allein deshalb als Schuldner angesehen werden konnte, weil er die Richtlinie nicht fristgemäss umgesetzt hatte. Zur Frage der Schadenersatzpflicht äusserte sich der EuGH wie folgt.

Entscheidungsgründe des EuGH

a) Zum Grundsatz der Staatshaftung

31 Der EWG-Vertrag hat eine eigene Rechtsordnung geschaffen, die in die Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten aufgenommen worden und von den nationalen Gerichten anzuwenden ist. Rechtssubjekte dieser Rechtsordnung sind nicht nur die Mitgliedstaaten, sondern auch der einzelne, dem das Gemeinschaftsrecht, ebenso wie es ihm Pflichten auferlegt, auch Rechte verleihen kann. Solche Rechte entstehen nicht nur, wenn der EWG-Vertrag dies ausdrücklich bestimmt, sondern auch aufgrund von eindeutigen Verpflichtungen, die der EWG-Vertrag dem einzelnen wie auch den Mitgliedstaaten und den Organen der Gemeinschaft auferlegt (...).

32 Nach ständiger Rechtsprechung müssen die nationalen Gerichte, die im Rahmen ihrer Zuständigkeiten die Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts anzuwenden haben, die volle Wirkung dieser Bestimmungen gewährleisten und die Rechte schützen, die das Gemeinschaftsrecht dem einzelnen verleiht (...).

33 Die volle Wirksamkeit der gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen wäre beeinträchtigt und der Schutz der durch sie begründeten Rechte gemindert, wenn der einzelne nicht die Möglichkeit hätte, für den Fall eine Entschädigung zu erlangen, daß seine Rechte durch einen Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht verletzt werden, der einem Mitgliedstaat zuzurechnen ist.

34 Die Möglichkeit einer Entschädigung durch den Mitgliedstaat ist vor allem dann unerlässlich, wenn die volle Wirkung der gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen wie im vorliegenden Fall davon abhängt, daß der Staat tätig wird, und der einzelne deshalb im Falle einer Untätigkeit des Staates die ihm durch das Gemeinschaftsrecht zuerkannten Rechte vor den nationalen Gerichten nicht geltend machen kann.

35 Der Grundsatz einer Haftung des Staates für Schäden, die dem einzelnen durch dem Staat zurechenbare Verstöße gegen das Gemeinschaftsrecht entstehen, folgt somit aus dem Wesen der mit dem EWG-Vertrag geschaffenen Rechtsordnung.

36 Die Verpflichtung der Mitgliedstaaten zum Ersatz dieser Schäden findet auch in Artikel 5 EWG-Vertrag eine Stütze, nach dem die Mitgliedstaaten alle geeigneten Maßnahmen allgemeiner oder besonderer Art zur Erfüllung

ihrer Verpflichtungen aus dem Gemeinschaftsrecht zu treffen haben. Zu diesen Verpflichtungen gehört auch diejenige, die rechtswidrigen Folgen eines Verstoßes gegen das Gemeinschaftsrecht zu beheben (...).

37 Es ist nach alledem ein Grundsatz des Gemeinschaftsrechts, daß die Mitgliedstaaten zum Ersatz der Schäden verpflichtet sind, die dem einzelnen durch Verstöße gegen das Gemeinschaftsrecht entstehen, die diesen Staaten zuzurechnen sind.

b) Zu den Voraussetzungen der Staatshaftung

38 Die Voraussetzungen, unter denen diese gemeinschaftsrechtlich gebotene Staatshaftung einen Entschädigungsanspruch eröffnet, hängen von der Art des Verstoßes gegen das Gemeinschaftsrecht ab, der dem verursachten Schaden zugrunde liegt.

39 Verstößt ein Mitgliedstaat wie im vorliegenden Fall gegen seine Verpflichtung aus Artikel 189 Absatz 3 EWG-Vertrag, alle erforderlichen Maßnahmen zur Erreichung des durch eine Richtlinie vorgeschriebenen Ziels zu erlassen, so verlangt die volle Wirksamkeit dieser gemeinschaftsrechtlichen Regelung einen Entschädigungsanspruch, wenn drei Voraussetzungen erfüllt sind.

40 Erstens muß das durch die Richtlinie vorgeschriebene Ziel die Verleihung von Rechten an einzelne beinhalten. Zweitens muß der Inhalt dieser Rechte auf der Grundlage der Richtlinie bestimmt werden können. Drittens muß ein Kausalzusammenhang zwischen dem Verstoß gegen die dem Staat auferlegte Verpflichtung und dem den Geschädigten entstandenen Schaden bestehen.

41 Diese Voraussetzungen reichen aus, um dem einzelnen einen Anspruch auf Entschädigung zu geben, der unmittelbar im Gemeinschaftsrecht begründet ist.

42 Hiervon abgesehen hat der Staat die Folgen des verursachten Schadens im Rahmen des nationalen Haftungsrechts zu beheben. Mangels einer gemeinschaftsrechtlichen Regelung ist es nämlich Sache der nationalen Rechtsordnung der einzelnen Mitgliedstaaten, die zuständigen Gerichte zu bestimmen und das Verfahren für die Klagen auszugestalten, die den vollen Schutz der dem einzelnen aus dem Gemeinschaftsrecht erwachsenden Rechte gewährleisten sollen (...).

43 Auch dürfen die im Schadensersatzrecht der einzelnen Mitgliedstaaten festgelegten materiellen und formellen Voraussetzungen nicht ungünstiger sein als bei ähnlichen Klagen, die nur nationales Recht betreffen, und sie dürfen nicht so ausgestaltet sein, daß sie es praktisch unmöglich machen oder übermäßig erschweren, die Entschädigung zu erlangen (...).

44 Im vorliegenden Fall ist durch ein Urteil des Gerichtshofes festgestellt worden, daß ein Mitgliedstaat dadurch gegen das Gemeinschaftsrecht verstoßen hat, daß er die Richtlinie 80/987 nicht fristgemäß umgesetzt hat. Das durch diese Richtlinie vorgeschriebene Ziel beinhaltet die Begründung eines Rechts der Arbeitnehmer auf eine Garantie für die Befriedigung ihrer nichterfüllten Ansprüche auf das Arbeitsentgelt. Wie die Prüfung des ersten Teils der ersten Frage ergeben hat, läßt sich der Inhalt dieses Rechts auf der Grundlage der Richtlinie bestimmen.

45 Unter diesen Umständen hat das vorlegende Gericht im Rahmen des nationalen Haftungsrechts das Recht der Arbeitnehmer auf Ersatz der Schäden sicherzustellen, die ihnen dadurch entstehen, daß die Richtlinie nicht umgesetzt worden ist.

46 Dem vorlegenden Gericht ist somit zu antworten, daß ein Mitgliedstaat die Schäden zu ersetzen hat, die dem einzelnen dadurch entstehen, daß die Richtlinie 80/987 nicht umgesetzt worden ist.

Urteil Brasserie du Pêcheur u. Factortame, C-46/93 und C-48/93, EU:C:1996:79

Der Rs. C-46/93 lag das deutsche Reinheitsgebot zu Grunde, welches die Vermarktung unter der Bezeichnung «Bier» nur unter Beachtung von strengen Produktionsvorschriften zulässt. Diese Vorschriften wurden von ausländischen Produzenten häufig nicht erfüllt. Der EuGH hatte im Urteil Kommission/Deutschland, 178/84, EU:C:1987:126, entschieden, dass das deutsche Reinheitsgebot eine unzulässige Beschränkung des freien Warenverkehrs darstellte. Der französische Bierproduzent Brasserie du Pêcheur, dessen Bier aufgrund des Reinheitsgebotes nicht nach Deutschland importiert werden durfte, verklagte im Anschluss an das EuGH-Urteil den deutschen Staat auf Schadenersatz.

In der Rs. C-48/93 ging es um die Gesetzgebung des Vereinigten Königreichs, welche die Registrierung von Fischerbooten von der britischen Staatsangehörigkeit abhängig machte. Diese Gesetzgebung hatte zur Folge, dass Schiffe, die ausländischen Staatsangehörigen gehörten oder von letzteren kontrolliert wurden, im Vereinigten Königreich nicht mehr zur Fischerei zugelassen wurden. Der EuGH hatte im Urteil Factortame, C-221/89, EU:C:1991:320, und im Urteil Kommission/Vereinigtes Königreich, C-246/89, EU:C:1991:375, entschieden, dass diese britischen Vorschriften gegen die im EWGV verankerte Niederlassungsfreiheit verstießen. Betroffene spanische Fischer und Fischereigesellschaften verklagten das Vereinigte Königreich daraufhin auf Schadenersatz.

Die mit der Sache befassten nationalen Gerichte legten dem EuGH verschiedene Fragen zur Schadenersatzpflicht der Mitgliedstaaten für Verstöße gegen das Gemeinschaftsrecht vor. Einleitend stellte der EuGH klar, dass der Grundsatz der Haftung des Staates für Schäden, die dem Einzelnen durch dem Staat zurechenbare Verstöße gegen das Gemeinschaftsrecht entstehen, unabhängig davon gilt, welches mitgliedstaatliche Organ durch sein Handeln oder Unterlassen den Verstoß begangen hat; eine Haftung kann auch durch den nationalen Gesetzgeber ausgelöst werden. Sodann äusserte sich der EuGH zu den Voraussetzungen für die Begründung einer Haftung (wobei der folgende Ausschnitt den Blick primär auf die Schadenersatzpflicht Deutschlands richtet).

Entscheidungsgründe des EuGH

38 Insoweit ist daran zu erinnern, daß zwar die Haftung des Staates nach dem Gemeinschaftsrecht vorgeschrieben ist, daß aber die Voraussetzungen, unter denen sie einen Entschädigungsanspruch eröffnet, von der Art des Verstosses gegen das Gemeinschaftsrecht abhängen, der dem entstandenen Schaden zugrunde liegt (...).

39 Bei der Bestimmung dieser Voraussetzungen sind zunächst die Grundsätze der Gemeinschaftsrechtsordnung zu berücksichtigen, die die Grundlage der Staatshaftung bilden, nämlich zum einen die volle Wirksamkeit der Gemeinschaftsnormen und der effektive Schutz der durch sie verliehenen Rechte und zum anderen die den Mitgliedstaaten nach Artikel 5 des Vertrages obliegende Mitwirkungspflicht (...).

40 Sodann ist (...) die Rechtsprechung des Gerichtshofes zur ausservertraglichen Haftung der Gemeinschaft heranzuziehen.

41 Denn zum einen verweist Artikel 215 Absatz 2 des Vertrages im Bereich der ausservertraglichen Haftung der Gemeinschaft auf die den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten gemeinsamen allgemeinen Rechtsgrundsätze, von denen sich der Gerichtshof bei Fehlen schriftlicher Normen auch in anderen Bereichen des Gemeinschaftsrechts leiten lässt.

42 Zum anderen dürfen sich die Voraussetzungen für die Begründung der Haftung des Staates für Schäden, die dem einzelnen wegen Verstosses gegen das Gemeinschaftsrecht entstehen, nicht ohne besonderen Grund von den Voraussetzungen unterscheiden, die für die Haftung der Gemeinschaft unter vergleichbaren Umständen gelten. Der Schutz der Rechte, die der einzelne aus dem Gemeinschaftsrecht herleitet, kann nämlich nicht unterschiedlich sein, je nachdem, ob die Stelle, die den Schaden verursacht hat, nationalen oder Gemeinschaftscharakter hat.

43 Das System, das der Gerichtshof gemäß Artikel 215 des Vertrages speziell zur Haftung wegen Rechtsetzungsakten entwickelt hat, trägt u.a. der Komplexität der zu regelnden Sachverhalte, den Schwierigkeiten bei der Anwendung oder Auslegung der Vorschriften und insbesondere dem Ermessensspielraum, über den der Urheber des betreffenden Aktes verfügt, Rechnung.

44 Die Rechtsprechung des Gerichtshofes zur ausservertraglichen Haftung der Gemeinschaft ist unter Berücksichtigung des weiten Ermessens, über das die Organe bei der Durchführung der Gemeinschaftspolitiken verfügen, insbesondere im Hinblick auf Rechtsetzungsakte, die wirtschaftspolitische Entscheidungen erfordern, entwickelt worden.

45 Die enge Konzeption der Haftung der Gemeinschaft wegen der Wahrnehmung ihrer Rechtsetzungstätigkeit erklärt sich nämlich durch die Erwägung, daß die Wahrnehmung gesetzgeberischer Tätigkeit selbst dann, wenn die Rechtmässigkeit der Rechtsakte gerichtlicher Kontrolle unterliegt, nicht jedesmal durch die Möglichkeit von Schadenersatzklagen behindert werden darf, wenn das allgemeine Interesse der Gemeinschaft den Erlaß normativer Maßnahmen gebietet, die die Interessen des einzelnen beeinträchtigen können, und daß auf einem Rechtsetzungsgebiet, das durch ein für die Durchführung einer Gemeinschaftspolitik unerläßliches weites Ermessen gekennzeichnet ist, die Haftung der Gemeinschaft nur dann ausgelöst werden kann, wenn das betreffende Organ die Grenzen seiner Befugnisse offenkundig und erheblich überschritten hat (...).

46 Hiernach ist festzustellen, daß der nationale Gesetzgeber, wie auch die Gemeinschaftsorgane, nicht systematisch über ein weites Ermessen verfügt, wenn er auf einem gemeinschaftsrechtlich geregelten Gebiet handelt.

Das Gemeinschaftsrecht kann ihm Ergebnispflichten oder Verhaltens- oder Unterlassungspflichten auferlegen, die seinen Ermessensspielraum zuweilen beträchtlich einschränken. Dies trifft insbesondere dann zu, wenn der Mitgliedstaat, wie es unter den im Urteil Francovich u.a. genannten Umständen der Fall war, gemäß Artikel 189 des Vertrages verpflichtet ist, innerhalb einer bestimmten Frist alle erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um das von einer Richtlinie vorgeschriebene Ergebnis zu erreichen. In diesem Fall ist es für die Begründung der Haftung des Mitgliedstaats wegen Nichtumsetzung der Richtlinie irrelevant, daß die zu ergreifenden Maßnahmen dem nationalen Gesetzgeber obliegen.

47 Handelt ein Mitgliedstaat dagegen auf einem Gebiet, auf dem er über ein weites Ermessen verfügt, das mit dem vergleichbar ist, das die Gemeinschaftsorgane bei der Durchführung der Gemeinschaftspolitiken besitzen, so müssen die Voraussetzungen, unter denen seine Haftung ausgelöst werden kann, grundsätzlich die gleichen sein wie die, von denen die Haftung der Gemeinschaft in einer vergleichbaren Situation abhängt.

48 In dem der Rechtssache C-46/93 zugrunde liegenden Ausgangsfall hatte der deutsche Gesetzgeber auf dem Gebiet der Lebensmittel, speziell dem des Bieres, Rechtsvorschriften erlassen. In Ermangelung einer gemeinschaftsrechtlichen Harmonisierung verfügte der nationale Gesetzgeber auf diesem Gebiet über ein weites Ermessen für den Erlaß einer Regelung über die Qualität des in den Verkehr gebrachten Bieres.

[...]

51 Unter derartigen Umständen erkennt das Gemeinschaftsrecht einen Entschädigungsanspruch an, sofern drei Voraussetzungen erfüllt sind, nämlich daß die Rechtsnorm, gegen die verstossen worden ist, bezweckt, dem einzelnen Rechte zu verleihen, daß der Verstoß hinreichend qualifiziert ist und schließlich daß zwischen dem Verstoß gegen die dem Staat obliegende Verpflichtung und dem den geschädigten Personen entstandenen Schaden ein unmittelbarer Kausalzusammenhang besteht.

52 Diese Voraussetzungen genügen in der Tat erstens den Erfordernissen der vollen Wirksamkeit der Gemeinschaftsnormen und des effektiven Schutzes der von diesen Normen anerkannten Rechte.

53 Zweitens entsprechen diese Voraussetzungen im Wesentlichen denen, die der Gerichtshof im Rahmen von Artikel 215 in seiner Rechtsprechung zur Haftung der Gemeinschaft für Schäden entwickelt hat, die dem einzelnen durch rechtswidrige Rechtsetzungsakte der Gemeinschaftsorgane entstehen.

54 Die erste Voraussetzung ist bei Artikel 30 des Vertrages, um den es in der Rechtssache C-46/93, wie auch bei Artikel 52 des Vertrages, um den es in der Rechtssache C-48/93 geht, offensichtlich erfüllt. Denn Artikel 30 erlegt zwar den Mitgliedstaaten ein Verbot auf, er begründet aber auch für den einzelnen Rechte, die die nationalen Gerichte zu wahren haben (...). Ebenso verleiht Artikel 52 des Vertrages seinem Wesen nach dem einzelnen Rechte (...).

55 Bei der zweiten Voraussetzung besteht sowohl für die Haftung der Gemeinschaft nach Artikel 215 als auch für die der Mitgliedstaaten wegen Verstosses gegen das Gemeinschaftsrecht das entscheidende Kriterium für die Beurteilung der Frage, ob ein Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht als hinreichend qualifiziert anzusehen ist, darin, daß ein Mitgliedstaat oder ein Gemeinschaftsorgan die Grenzen, die seinem Ermessen gesetzt sind, offenkundig und erheblich überschritten hat.

56 Insoweit gehören zu den Gesichtspunkten, die das zuständige Gericht gegebenenfalls zu berücksichtigen hat, das Maß an Klarheit und Genauigkeit der verletzten Vorschrift, der Umfang des Ermessensspielraums, den die verletzte Vorschrift den nationalen oder Gemeinschaftsbehörden belässt, die Frage, ob der Verstoß vorsätzlich oder nicht vorsätzlich begangen oder der Schaden vorsätzlich oder nicht vorsätzlich zugefügt wurde, die Entschuldbarkeit oder Unentschuldbarkeit eines etwaigen Rechtsirrtums und der Umstand, daß die Verhaltensweisen eines Gemeinschaftsorgans möglicherweise dazu beigetragen haben, daß nationale Maßnahmen oder Praktiken in gemeinschaftsrechtswidriger Weise unterlassen, eingeführt oder aufrechterhalten wurden.

57 Jedenfalls ist ein Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht offenkundig qualifiziert, wenn er trotz des Erlasses eines Urteils, in dem der zur Last gelegte Verstoß festgestellt wird, oder eines Urteils im Vorabentscheidungsverfahren oder aber einer gefestigten einschlägigen Rechtsprechung des Gerichtshofes, aus denen sich die Pflichtwidrigkeit des fraglichen Verhaltens ergibt, fortbestanden hat.

58 Vorliegend kann der Gerichtshof die Beurteilung durch die nationalen Gerichte, die allein für die Feststellung des Sachverhalts der Ausgangsverfahren und die Qualifizierung der betreffenden Verstöße gegen das Gemeinschaftsrecht zuständig sind, nicht durch seine eigene Beurteilung ersetzen. Er hält es jedoch für zweckmässig, auf bestimmte Umstände hinzuweisen, die die vorlegenden Gerichte in Betracht ziehen können.

59 So ist in der Rechtssache C-46/93 die Frage der Aufrechterhaltung der Bestimmungen des BierStG über die Reinheit von Bier durch den deutschen Gesetzgeber, nach denen das Inverkehrbringen von aus anderen Mitgliedstaaten eingeführten, nach anderen Vorschriften rechtmässig hergestellten Bieren unter der Bezeichnung «Bier» verboten war, von der Frage der Aufrechterhaltung der Bestimmungen desselben Gesetzes, nach denen

die Einfuhr von Bieren mit Zusatzstoffen verboten war, zu unterscheiden. Der Verstoß gegen Artikel 30 des Vertrages durch die deutsche Gesetzgebung könnte nämlich bezüglich der Bestimmungen über die Bezeichnung des auf den Markt gebrachten Erzeugnisses schwerlich als entschuldbarer Irrtum angesehen werden, da die Unvereinbarkeit einer derartigen Regelung mit Artikel 30 des Vertrages im Lichte der früheren Rechtsprechung des Gerichtshofes, insbesondere der Urteile vom 20. Februar 1979 in der Rechtssache 120/78 (...) und vom 9. Dezember 1981 in der Rechtssache 193/80 (...), offenkundig erschien. Dagegen erschienen die Anhaltspunkte, über die der nationale Gesetzgeber in Anbetracht der einschlägigen Rechtsprechung für die Beurteilung der Frage verfügte, ob das Verbot der Verwendung von Zusatzstoffen gegen das Gemeinschaftsrecht verstieß, bis zum Urteil vom 12. März 1987 (...), mit dem der Gerichtshof dieses Verbot für unvereinbar mit Artikel 30 erklärt hat, erheblich weniger zwingend.

Rechtsschutz

Urteil CILFIT, 283/81, EU:C:1982:335

Mit der Verordnung (EWG) Nr. 827/68 wurde eine gemeinsame Marktorganisation errichtet, die für bestimmte, im Anhang der Verordnung aufgeführte Erzeugnisse galt. Sowohl in diesem Anhang als auch im Anhang II des EWGV betr. Art. 38 EWGV (Art. 38 AEUV) war Wolle nicht explizit aufgeführt, wohl aber die Zolltarifnummer 05.15 («Waren tierischen Ursprungs, anderweitig weder genannt noch inbegriffen»). Art. 2 der Verordnung untersagte den Mitgliedstaaten u.a., in Bezug auf die betroffenen Erzeugnisse Abgaben mit gleicher Wirkung wie Zölle zu erheben.

Unter Berufung auf diese Verordnung wehrten sich italienische Importeure von Wolle – darunter die Firma Srl CILFIT – vor italienischen Behörden gegen die Bezahlung von Gebühren für die gesundheitspolizeiliche Untersuchung von Wolle. Die italienischen Behörden vertraten die Auffassung, dass die fragliche Verordnung für Wolle nicht zur Anwendung käme. Dabei sei die richtige Auslegung des Gemeinschaftsrechts derart offenkundig, dass ein Vorabentscheidungsersuchen an den EuGH nicht erforderlich sei.

Die schliesslich mit der Sache befasste Corte Suprema di Cassazione ersuchte den EuGH um Vorabentscheidung der Frage, ob auch ein letztinstanzliches Gericht von einer Vorlage gemäss Art. 177 EWGV (Art. 267 AEUV) absehen kann, wenn keinerlei vernünftige Zweifel an der richtigen Auslegung des einschlägigen Gemeinschaftsrechts bestehen. Der EuGH äusserte sich wie folgt zu dieser Frage.

Entscheidungsgründe des EuGH

10 [Es] ergibt sich aus dem Verhältnis zwischen den Absätzen 2 und 3 des Artikels 177, daß die in Absatz 3 genannten Gerichte ebenso wie alle anderen innerstaatlichen Gerichte die Frage, ob für den Erlaß ihrer eigenen Entscheidung eine Entscheidung über eine gemeinschaftsrechtliche Frage erforderlich ist, in eigener Zuständigkeit beurteilen. Diese Gerichte sind somit nicht zur Vorlage einer vor ihnen aufgeworfenen Frage nach der Auslegung des Gemeinschaftsrechts verpflichtet, wenn die Frage nicht entscheidungserheblich ist, d.h., wenn die Antwort auf diese Frage, wie auch immer sie ausfällt, keinerlei Einfluß auf die Entscheidung des Rechtsstreits haben kann.

11 Stellen sie dagegen fest, daß das Gemeinschaftsrecht herangezogen werden muß, um eine Entscheidung des bei ihnen anhängigen Rechtsstreits zu ermöglichen, sind sie nach Artikel 177 verpflichtet, dem Gerichtshof jede sich stellende Auslegungsfrage vorzulegen.

12 Die von der Corte di Cassazione vorgelegte Frage geht dahin, ob der Verpflichtung nach Artikel 177 Absatz 3 unter bestimmten Umständen gleichwohl Grenzen gezogen sind.

13 Hierzu ist auf das Urteil des Gerichtshofes vom 27. März 1963 in den verbundenen Rechtssachen 28 bis 30/62 (...) hinzuweisen, in dem es heißt: «wenn auch Artikel 177 letzter Absatz nationale Gerichte..., deren Entscheidungen nicht mehr mit Rechtsmitteln des innerstaatlichen Rechts angefochten werden können, ohne jede Einschränkung dazu verpflichtet, dem Gerichtshof alle sich in bei ihnen anhängigen Verfahren stellenden Fragen der Auslegung des Vertrages vorzulegen, so kann die Wirkung, die von einer durch den Gerichtshof gemäß Artikel 177 in einem früheren Verfahren gegebenen Auslegung ausgeht, doch im Einzelfall den inneren Grund dieser Verpflichtung entfallen und sie somit sinnlos erscheinen lassen. Dies gilt insbesondere dann, wenn die gestellte Frage tatsächlich bereits in einem gleichgelagerten Fall Gegenstand einer Vorabentscheidung gewesen ist.»

14 Die gleiche Wirkung kann sich für die Grenzen der in Artikel 177 Absatz 3 aufgestellten Verpflichtung ergeben, wenn bereits eine gesicherte Rechtsprechung des Gerichtshofes vorliegt, durch die die betreffende Rechtsfrage gelöst ist, gleich in welcher Art von Verfahren sich diese Rechtsprechung gebildet hat, und selbst dann, wenn die strittigen Fragen nicht vollkommen identisch sind.

15 Dennoch bleibt es den innerstaatlichen Gerichten, einschließlich der in Artikel 177 Absatz 3 genannten Gerichte, in all diesen Fällen unbenommen, den Gerichtshof anzurufen, wenn sie es für angebracht halten.

16 Schließlich kann die richtige Anwendung des Gemeinschaftsrechts derart offenkundig sein, daß keinerlei Raum für einen vernünftigen Zweifel an der Entscheidung der gestellten Frage bleibt. Das innerstaatliche Gericht darf jedoch nur dann davon ausgehen, daß ein solcher Fall vorliegt, wenn es überzeugt ist, daß auch für die Gerichte der übrigen Mitgliedstaaten und den Gerichtshof die gleiche Gewißheit bestünde. Nur wenn diese Voraussetzungen erfüllt sind, darf das innerstaatliche Gericht davon absehen, diese Frage dem Gerichtshof vorzulegen, und sie stattdessen in eigener Verantwortung lösen.

17 Ob diese Möglichkeit besteht, ist jedoch unter Berücksichtigung der Eigenheiten des Gemeinschaftsrechts und der besonderen Schwierigkeiten seiner Auslegung zu beurteilen.

18 Zunächst ist dem Umstand Rechnung zu tragen, daß die Vorschriften des Gemeinschaftsrechts in mehreren Sprachen abgefaßt sind und daß die verschiedenen sprachlichen Fassungen gleichermaßen verbindlich sind; die Auslegung einer gemeinschaftsrechtlichen Vorschrift erfordert somit einen Vergleich ihrer sprachlichen Fassungen.

19 Sodann ist auch bei genauer Übereinstimmung der sprachlichen Fassungen zu beachten, daß das Gemeinschaftsrecht eine eigene, besondere Terminologie verwendet. Im Übrigen ist hervorzuheben, daß Rechtsbegriffe im Gemeinschaftsrecht und in den verschiedenen nationalen Rechten nicht unbedingt den gleichen Gehalt haben müssen.

20 Schließlich ist jede Vorschrift des Gemeinschaftsrechts in ihrem Zusammenhang zu sehen und im Lichte des gesamten Gemeinschaftsrechts, seiner Ziele und seines Entwicklungsstands zur Zeit der Anwendung der betreffenden Vorschrift auszulegen.

21 Nach alledem ist auf die Frage der Corte Suprema di Cassazione zu antworten, daß Artikel 177 Absatz 3 EWG-Vertrag dahin auszulegen ist, daß ein Gericht, dessen Entscheidungen selbst nicht mehr mit Rechtsmitteln des innerstaatlichen Rechts angefochten werden können, seiner Vorlagepflicht nachkommen muß, wenn in einem bei ihm schwebenden Verfahren eine Frage des Gemeinschaftsrechts gestellt wird, es sei denn, es hat festgestellt, daß die gestellte Frage nicht entscheidungserheblich ist, daß die betreffende gemeinschaftsrechtliche Bestimmung bereits Gegenstand einer Auslegung durch den Gerichtshof war oder daß die richtige Anwendung des Gemeinschaftsrechts derart offenkundig ist, daß für einen vernünftigen Zweifel keinerlei Raum bleibt; ob ein solcher Fall gegeben ist, ist unter Berücksichtigung der Eigenheiten des Gemeinschaftsrechts, der besonderen Schwierigkeiten seiner Auslegung und der Gefahr voneinander abweichender Gerichtsentscheidungen innerhalb der Gemeinschaft zu beurteilen.

Urteil Kommission/Griechenland, C-387/97, EU:C:2000:356

1992 stellte der EuGH in der Rs. C-45/91 fest, dass Griechenland die gemeinschaftsrechtlich erforderlichen Massnahmen nicht ergriffen hatte, um eine Mülldeponie mit giftigen und gefährlichen Abfallstoffen in der Region Chania (Kreta) zu beseitigen. Nachdem Griechenland auch im Nachgang zu diesem Urteil weitgehend untätig geblieben war, leitete die Kommission Ende 1995 ein Verfahren gemäss Art. 171 EWGV (Art. 260 AEUV) ein. Sie beantragte beim EuGH, Griechenland zur Zahlung eines Zwangsgeldes von 24'600 ECU pro Tag Verzug ab Verkündung des neuen Urteils zu verurteilen.

Der EuGH stellte einleitend fest, dass in der fraglichen Region immer noch unkontrolliert Abfälle deponiert wurden. Die punktuell ergriffenen Massnahmen erachtete der EuGH als ungenügend. Er folgerte, dass ein Zwangsgeld in casu das geeignete Mittel darstellte, um Griechenland zu veranlassen, seinen Verpflichtungen nachzukommen. Der EuGH befasste sich sodann mit der Festsetzung der Höhe des Zwangsgelds.

Entscheidungsgründe des EuGH

84 Da es [in Bezug auf die Höhe des zu leistenden Zwangsgelds] an Regelungen im Vertrag fehlt, kann die Kommission Leitlinien festlegen, deren Zweck darin besteht, die Einzelheiten der Berechnung der Höhe der Pauschalbeträge oder der Zwangsgelder zu bestimmen, die sie dem Gerichtshof vorzuschlagen beabsichtigt, und zwar insbesondere um die Gleichbehandlung der Mitgliedstaaten sicherzustellen.

85 In diesem Zusammenhang sieht die (...) Mitteilung 96/C 242/07 u. a. vor, daß maßgebend für die Höhe der Sanktion der Zweck ist, der mit der Verhängung der Sanktion verfolgt wird, nämlich die wirksame Anwendung

des Gemeinschaftsrechts. Nach Ansicht der Kommission ist dabei auf drei grundlegende Kriterien abzustellen, nämlich die Schwere des Verstoßes, die Dauer des Verstoßes und die erforderliche Abschreckungswirkung, um den Verstoß abzustellen und einen erneuten Verstoß zu verhindern.

86 In der (...) Mitteilung 97/C 63/02 werden die mathematischen Variablen benannt, die zur Berechnung der Höhe des Zwangsgelds verwendet werden, nämlich ein einheitlicher Grundbetrag, ein Schwerekoeffizient, ein Dauerkoeffizient sowie ein Faktor, der die Zahlungsfähigkeit des Mitgliedstaats wiedergeben soll, wobei angestrebt wird, daß die ausgehend vom Bruttoinlandsprodukt der Mitgliedstaaten und der Gewichtung ihrer Stimmen im Rat berechnete Geldbuße sowohl verhältnismäßig als auch abschreckend ist.

87 Diese Richtlinien, durch die die Verhaltensmaßregeln festgelegt werden, nach denen die Kommission vorzugehen beabsichtigt, tragen dazu bei, die Transparenz, die Vorhersehbarkeit und die Rechtssicherheit ihres Vorgehens zu gewährleisten, wobei gleichzeitig angestrebt wird, daß die Zwangsgelder, die sie vorzuschlagen beabsichtigt, der Höhe nach verhältnismäßig sind.

88 In diesem Zusammenhang erscheint der Vorschlag der Kommission, wonach sowohl auf das Bruttoinlandsprodukt des betreffenden Mitgliedstaats als auch auf die Zahl seiner Stimmen im Rat abgestellt wird, sachgerecht, weil dies die Berücksichtigung der Zahlungsfähigkeit dieses Mitgliedstaats zuläßt, wobei eine angemessene Differenzierung zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten erfolgt.

89 Es ist zu unterstreichen, daß diese Vorschläge der Kommission für den Gerichtshof nicht verbindlich sein können. Artikel 171 Absatz 2 Unterabsatz 3 des Vertrages bestimmt nämlich: «Stellt der Gerichtshof fest, daß der betreffende Mitgliedstaat seinem Urteil nicht nachgekommen ist, so kann er die Zahlung eines Pauschalbetrags oder Zwangsgelds verhängen» Diese Vorschläge stellen jedoch einen nützlichen Bezugspunkt dar.

90 Da zum einen der Hauptzweck des Zwangsgelds darin besteht, daß der Mitgliedstaat in kürzester Frist den Verstoß abstellt, ist die Höhe des Zwangsgelds nämlich in der Weise festzusetzen, daß dieses den Umständen angepaßt und sowohl in Bezug auf den festgestellten Verstoß als auch in Bezug auf die Zahlungsfähigkeit des betreffenden Mitgliedstaats verhältnismäßig ist.

91 Zum andern kann das Ausmaß der Dringlichkeit der Erfüllung der Verpflichtungen des betreffenden Mitgliedstaats von Verstoß zu Verstoß unterschiedlich sein.

92 Unter diesem Gesichtspunkt – und wie die Kommission es vorgeschlagen hat – sind die Grundkriterien, die zu berücksichtigen sind, um die Wirkung des Zwangsgelds im Hinblick auf die einheitliche und wirksame Anwendung des Gemeinschaftsrechts zu gewährleisten, grundsätzlich die Dauer des Verstoßes, der Grad der Schwere des Verstoßes und die Zahlungsfähigkeit des betroffenen Mitgliedstaats. Bei der Anwendung dieser Kriterien ist insbesondere zu berücksichtigen, welche Auswirkungen die Nichterfüllung der Verpflichtungen auf private und öffentliche Interessen hat, und wie dringlich es ist, den betreffenden Mitgliedstaat dazu zu veranlassen, seinen Verpflichtungen nachzukommen.

93 Im vorliegenden Fall stellt die Zahlung eines Zwangsgelds in Anbetracht der Art der betroffenen Verstöße, die bis heute andauern, tatsächlich das den Umständen des Falles am ehesten entsprechende Mittel dar.

94 Was die Schwere der Verstöße und insbesondere die Auswirkungen der Nichterfüllung der Verpflichtungen auf private und öffentliche Interessen angeht, ist festzustellen, daß die Verpflichtung, Abfälle ohne Gefährdung der menschlichen Gesundheit und ohne Schädigung der Umwelt zu beseitigen, zu den Zielen der Politik der Gemeinschaft im Umweltbereich gehört, wie aus Artikel 130r EG-Vertrag (...) hervorgeht. Die Nichtbeachtung der Verpflichtung aus Artikel 4 der Richtlinie 75/442 kann aufgrund der Natur dieser Verpflichtung als solcher unmittelbar zu einer Gefährdung der menschlichen Gesundheit und einer Schädigung der Umwelt führen und ist in Anbetracht der sonstigen Verpflichtungen als besonders schwerwiegend anzusehen.

95 Der Verstoß gegen die spezielleren Verpflichtungen aus Artikel 6 der Richtlinie 75/442 bzw. Artikel 12 der Richtlinie 78/319, einen Abfallbeseitigungsplan aufzustellen und Pläne für die Beseitigung der giftigen und gefährlichen Abfallstoffe aufzustellen und fortzuschreiben, ist insoweit als schwerwiegend anzusehen, als die Einhaltung dieser speziellen Verpflichtungen eine notwendige Voraussetzung dafür darstellte, die in Artikel 4 der Richtlinie 75/442 und in Artikel 5 der Richtlinie 78/319 genannten Ziele in vollem Umfang zu erreichen.

96 Entgegen dem Vorbringen der Kommission kann daher der Umstand, daß im Rahmen von Artikel 5 der Richtlinie 78/319 konkrete Maßnahmen getroffen worden sind, um die giftigen und gefährlichen Abfälle mengenmäßig zu reduzieren, nicht erheblich für die Schwere der Nichtbeachtung der Verpflichtung sein, Pläne für die Beseitigung der giftigen und gefährlichen Abfallstoffe gemäß Artikel 12 der Richtlinie 78/319 zu erstellen und fortzuschreiben.

97 Außerdem ist zu berücksichtigen, daß nicht nachgewiesen worden ist, daß die Hellenische Republik der Verpflichtung, die giftigen und gefährlichen Abfälle der Region Chania im Einklang mit den Regelungen in Artikel 5 der Richtlinie 78/319 zu beseitigen, nicht in vollem Umfang nachgekommen ist.

98 Was die Dauer des Verstoßes angeht, genügt die Feststellung, daß diese erheblich ist, selbst wenn man sie vom Zeitpunkt des Inkrafttretens des Vertrages über die Europäische Union und nicht vom Zeitpunkt der Verkündung des Urteils Kommission/Griechenland an berechnet.

99 Nach alledem ist die Hellenische Republik zu verurteilen, der Kommission auf das Konto «Eigene Mittel der EG» ein Zwangsgeld in Höhe von 20 000 EURO pro Tag Verzug bei der Durchführung der Maßnahmen zu zahlen, die erforderlich sind, um dem Urteil Kommission/Griechenland nachzukommen, und zwar von der Verkündung des vorliegenden Urteils bis zur Durchführung des Urteils Kommission/Griechenland.

Urteil Plaumann, 25/62, EU:C:1963:17

Die deutsche Regierung beantragte 1961 bei der Kommission, die Erhebung von Zöllen auf Einfuhren von Mandarinen und Clementinen aus Drittstaaten aussetzen zu können. Die Kommission lehnte den Antrag ab. Sie adressierte ihre Entscheidung Nr. SIII 3079 direkt an die deutsche Regierung.

Die Firma Plaumann & Co., eine deutsche Früchteimporteurin, klagte vor dem EuGH auf Nichtigkeitsklärung der Kommissionsentscheidung und auf Schadenersatz in Höhe der Zölle, die sie entrichten musste. Der Gerichtshof lehnte die Beschwerdebefugnis von Plaumann nach Massgabe von Art. 173 Abs. 2 EWGV (Art. 263 Abs. 4 AEUV) ab.

Entscheidungsgründe des EuGH

Nach Artikel 173 Absatz 2 des Vertrages können Privatpersonen Nichtigkeitsklage gegen diejenigen Entscheidungen erheben, die, obwohl sie an eine andere Person gerichtet sind, sie unmittelbar und individuell betreffen. Im vorliegenden Fall bestreitet die Beklagte, dass die umstrittene Entscheidung die Klägerin unmittelbar und individuell betreffe.

Zunächst ist zu prüfen, ob die zweite Prozessvoraussetzung erfüllt ist; denn die Frage nach dem unmittelbaren Betroffensein erübrigt sich, wenn die genannte Entscheidung die Klägerin nicht individuell betrifft.

Wer nicht Adressat einer Entscheidung ist, kann nur dann geltend machen, von ihr individuell betroffen zu sein, wenn die Entscheidung ihn wegen bestimmter persönlicher Eigenschaften oder besonderer, ihn aus dem Kreis aller übrigen Personen heraushebender Umstände berührt und ihn daher in ähnlicher Weise individualisiert wie den Adressaten. Im vorliegenden Fall wird die Klägerin durch die umstrittene Entscheidung in ihrer Eigenschaft als Importeur von Clementinen betroffen, also im Hinblick auf eine kaufmännische Tätigkeit, die jederzeit durch jedermann ausgeübt werden kann und daher nicht geeignet ist, die Klägerin gegenüber der angefochtenen Entscheidung in gleicher Weise zu individualisieren wie den Adressaten.

Nach alledem ist der Antrag auf Nichtigkeitsklärung unzulässig.

Urteil Inuit, C-583/11 P, EU:C:2013:625

Das Europäische Parlament und der Rat erliessen am 16. September 2009 die Verordnung (EG) Nr. 1007/2009 über den Handel mit Robbenerzeugnissen. Demnach ist das Inverkehrbringen von Robbenerzeugnissen nur in Fällen gestattet, in denen sie aus einer Jagd stammen, welche von Inuit und anderen indigenen Gemeinschaften traditionsgemäss betrieben wird und zu deren Lebensunterhalt beiträgt.

Inuit Tapiriit Kanatami (als Interessenvertretung der kanadischen Inuit) und diverse Hersteller und Händler von Robbenerzeugnissen vertraten die Meinung, dass dadurch ihre wirtschaftlichen Interessen beeinträchtigt würden, und beantragten die Nichtigkeitsklärung der Verordnung. Das erstinstanzlich angerufene Gericht wies die Klage ab, weil die Zulässigkeitsvoraussetzungen gemäss Art. 263 Abs. 4 AEUV nicht erfüllt waren. Die klägerischen Parteien gelangten daraufhin an den EuGH. Dieser äusserte sich zur Lissaboner Neufassung von Art. 263 Abs. 4 AEUV wie folgt.

Entscheidungsgründe des EuGH

58 Zum Begriff «Rechtsakte mit Verordnungscharakter» geht aus Art. 263 Abs. 4 dritte Variante AEUV hervor, dass dieser eine geringere Tragweite hat als der in Art. 263 Abs. 4 erste und zweite Variante AEUV zur Bezeichnung der anderen Arten von Maßnahmen, deren Nichtigkeitsklärung natürliche und juristische Personen beantragen können, verwendete Begriff «Handlungen». Der erstgenannte Begriff kann sich (...) nicht auf sämtliche Handlungen mit allgemeiner Geltung beziehen, sondern nur auf eine engere Kategorie derartiger Handlungen. Eine gegenteilige Auslegung würde die mit der zweiten und der dritten Variante von Art. 263 Abs. 4 AEUV getroffene Unterscheidung zwischen den Begriffen «Handlungen» und «Rechtsakte mit Verordnungscharakter» ihres Sinnes entleeren.

59 Außerdem ist darauf hinzuweisen, dass der Inhalt von Art. III-365 Abs. 4 des Entwurfs eines Vertrags über eine Verfassung für Europa in Art. 263 Abs. 4 AEUV unverändert übernommen wurde. Aus den Vorarbeiten zur erstgenannten Vorschrift geht hervor, dass die Änderung von Art. 230 Abs. 4 EG zwar dazu dienen sollte, die Zulässigkeitsvoraussetzungen für Nichtigkeitsklagen natürlicher und juristischer Personen zu erweitern, doch sollten die in Art. 230 Abs. 4 EG vorgesehenen Zulässigkeitsvoraussetzungen für Gesetzgebungsakte nicht geändert werden. Somit ermöglichte die Verwendung des Ausdrucks «Rechtsakte mit Verordnungscharakter» im Entwurf zur Änderung dieser Vorschrift die Bezeichnung der Kategorie von Handlungen, die künftig nach weniger strengen Voraussetzungen als bisher Gegenstand einer Nichtigkeitsklage sein kann, und zwar unter Beibehaltung «des restriktiven Ansatzes in Bezug auf die Klagebefugnis von Einzelpersonen gegen Gesetzgebungsakte (für die das Kriterium «unmittelbar und individuell betroffen» weiterhin gilt)» (gl. u.a. Sekretariat des Europäischen Konvents, Schlussbericht des Arbeitskreises über die Arbeitsweise des Gerichtshofs vom 25. März 2003, CONV 636/03, Randnr. 22, und Übermittlungsvermerk des Präsidiums des Konvents vom 12. Mai 2003, CONV 734/03, S. 20).

60 Unter diesen Umständen ist festzustellen, dass die Änderung des in Art. 230 Abs. 4 EG vorgesehenen Klagerechts natürlicher und juristischer Personen das Ziel hatte, diesen Personen unter weniger strengen Voraussetzungen die Erhebung von Nichtigkeitsklagen gegen Handlungen mit allgemeiner Geltung unter Ausschluss von Gesetzgebungsakten zu ermöglichen.

61 Das Gericht ist somit zu Recht zu dem Ergebnis gekommen, dass der Begriff «Rechtsakte mit Verordnungscharakter» in Art. 263 Abs. 4 AEUV Gesetzgebungsakte nicht umfasst.

Bürgerinnen und Bürger

Urteil Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104

Janko Rottmann war ursprünglich österreichischer Staatsangehöriger. Nach einer gegen ihn in Österreich eingeleiteten Strafuntersuchung verlegte er seinen Wohnsitz 1995 nach München. Im Februar 1997 wurde gegen ihn in Österreich ein Haftbefehl erlassen. 1998 beantragte Janko Rottmann die deutsche Staatsbürgerschaft. Am 25. Januar 1999 wurde er in Deutschland eingebürgert. Dabei hatte er das gegen ihn laufende Strafverfahren verschwiegen. Mit Erlangung der deutschen Staatsangehörigkeit verlor Janko Rottmann gemäss österreichischem Recht die österreichische Staatsangehörigkeit.

Nachdem die deutschen Behörden vom laufenden Strafverfahren und dem damit zusammenhängenden Haftbefehl erfuhren, wurde Janko Rottmann die deutsche Staatsangehörigkeit am 4. Juli 2000 rückwirkend wieder entzogen. Janko Rottmann setzte sich gegen diese Entscheidung zur Wehr. Das schliesslich mit der Sache befasste Bundesverwaltungsgericht wandte sich an den EuGH und bat um Vorabentscheidung u.a. der Frage, ob ein rückwirkender Entzug der Staatsangehörigkeit gegen Art. 17 EGV (Art. 20 AEUV) verstösst, vor allem auch mit Blick auf die Tatsache, dass der Entzug der deutschen Staatsangehörigkeit in casu zur Staatenlosigkeit von Janko Rottmann und zum Verlust der mit der Unionsbürgerschaft verliehenen Rechte führte.

Entscheidungsgründe des EuGH

39 In diesem Zusammenhang ist daran zu erinnern, dass nach ständiger Rechtsprechung die Festlegung der Voraussetzungen für den Erwerb und den Verlust der Staatsangehörigkeit nach dem Völkerrecht in die Zuständigkeit der einzelnen Mitgliedstaaten fällt (...).

[...]

41 Dass für ein Rechtsgebiet die Mitgliedstaaten zuständig sind, schließt aber nicht aus, dass die betreffenden nationalen Vorschriften in Situationen, die unter das Unionsrecht fallen, dieses Recht beachten müssen (...).

42 Es liegt auf der Hand, dass die Situation eines Unionsbürgers, gegen den wie gegen den Kläger des Ausgangsverfahrens eine Entscheidung der Behörden eines Mitgliedstaats über die Rücknahme seiner Einbürgerung ergangen ist, die ihn – nachdem er die Staatsangehörigkeit eines anderen Mitgliedstaats, die er ursprünglich besessen hatte, verloren hat – in eine Lage versetzt, die zum Verlust des durch Art. 17 EG verliehenen Status und der damit verbundenen Rechte führen kann, ihrem Wesen und ihren Folgen nach unter das Unionsrecht fällt.

43 Wie der Gerichtshof mehrfach hervorgehoben hat, ist der Unionsbürgerstatus dazu bestimmt, der grundlegende Status der Angehörigen der Mitgliedstaaten zu sein (...).

44 Art. 17 Abs. 2 EG knüpft an diesen Status die im EG-Vertrag vorgesehenen Pflichten und Rechte, darunter das Recht, sich in allen vom sachlichen Anwendungsbereich des Unionsrechts erfassten Fällen auf Art. 12 EG zu berufen (...).

45 Infolgedessen haben die Mitgliedstaaten bei der Ausübung ihrer Zuständigkeit im Bereich der Staatsangehörigkeit das Unionsrecht zu beachten (...).

46 Unter diesen Umständen hat der Gerichtshof über die Fragen des vorlegenden Gerichts zu befinden, die die Bedingungen betreffen, unter denen ein Unionsbürger aufgrund des Verlusts seiner Staatsangehörigkeit diese Unionsbürgereigenschaft und demzufolge die mit ihr verbundenen Rechte verlieren kann.

50 Eine Entscheidung über die Rücknahme der Einbürgerung wie diejenige, um die es im Ausgangsverfahren geht, könnte jedoch, wie mehrere Regierungen, die beim Gerichtshof Erklärungen eingereicht haben, geltend machen, mit dem Recht der Union vereinbar sein, wenn sie auf der arglistigen Täuschung beruht, die der Betroffene im Rahmen des Verfahrens zum Erwerb der betreffenden Staatsangehörigkeit begangen hat.

51 Die Entscheidung, eine Einbürgerung wegen betrügerischer Handlungen zurückzunehmen, entspricht nämlich einem im Allgemeininteresse liegenden Grund. In dieser Hinsicht ist es legitim, dass ein Mitgliedstaat das zwischen ihm und seinen Staatsbürgern bestehende Verhältnis besonderer Verbundenheit und Loyalität sowie die Gegenseitigkeit der Rechte und Pflichten, die dem Staatsangehörigkeitsband zugrunde liegen, schützen will.

52 Diese Schlussfolgerung zur grundsätzlichen Rechtmäßigkeit einer unter Umständen wie denen des Ausgangsverfahrens ergangenen Entscheidung über die Rücknahme einer Einbürgerung wird bekräftigt durch die einschlägigen Bestimmungen des Übereinkommens zur Verminderung der Staatenlosigkeit. Nach dessen Art. 8 Abs. 2 kann einer Person nämlich die Staatsangehörigkeit eines Vertragsstaats entzogen werden, wenn sie diese durch falsche Angaben oder betrügerische Handlungen erworben hat. Auch Art. 7 Abs. 1 und 3 des Europäischen Übereinkommens über die Staatsangehörigkeit verbietet es einem Vertragsstaat nicht, einer Person seine Staatsangehörigkeit zu entziehen, auch wenn sie dadurch staatenlos wird, sofern die Staatsangehörigkeit durch arglistiges Verhalten, falsche Angaben oder die Verschleierung einer erheblichen Tatsache, die dieser Person zuzurechnen sind, erworben wurde.

53 Die genannte Schlussfolgerung steht außerdem im Einklang mit dem in Art. 15 Abs. 2 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und in Art. 4 Buchst. c des Europäischen Übereinkommens über die Staatsangehörigkeit niedergelegten allgemeinen völkerrechtlichen Grundsatz, wonach niemandem die Staatsangehörigkeit willkürlich entzogen werden darf. Entzieht ein Staat einer Person die Staatsangehörigkeit wegen ihres rechtmäßig nachgewiesenen betrügerischen Verhaltens, kann dies nämlich nicht als eine willkürliche Maßnahme angesehen werden.

54 Diese Erwägungen zur grundsätzlichen Rechtmäßigkeit einer Entscheidung über die Rücknahme der Einbürgerung wegen betrügerischer Handlungen gelten grundsätzlich auch, wenn eine solche Rücknahme zur Folge hat, dass der Betroffene neben der Staatsangehörigkeit des Mitgliedstaats der Einbürgerung die Unionsbürgerschaft verliert.

55 In einem solchen Fall hat das vorlegende Gericht jedoch – gegebenenfalls über die Prüfung der Verhältnismäßigkeit nach dem nationalen Recht hinaus – zu prüfen, ob die im Ausgangsverfahren in Rede stehende Rücknahmeentscheidung hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf die unionsrechtliche Stellung des Betroffenen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wahrt.

56 Angesichts der Bedeutung, die das Primärrecht dem Unionsbürgerstatus beimisst, sind daher bei der Prüfung einer Entscheidung über die Rücknahme der Einbürgerung die möglichen Folgen zu berücksichtigen, die diese Entscheidung für den Betroffenen und gegebenenfalls für seine Familienangehörigen in Bezug auf den Verlust der Rechte, die jeder Unionsbürger genießt, mit sich bringt. Hierbei ist insbesondere zu prüfen, ob dieser Verlust gerechtfertigt ist im Verhältnis zur Schwere des vom Betroffenen begangenen Verstoßes, zur Zeit, die zwischen der Einbürgerungsentscheidung und der Rücknahmeentscheidung vergangen ist, und zur Möglichkeit für den Betroffenen, seine ursprüngliche Staatsangehörigkeit wiederzuerlangen.

57 Was insbesondere den letztgenannten Gesichtspunkt betrifft, kann ein Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit durch Täuschung erschlichen wurde, nicht nach Art. 17 EG verpflichtet sein, von der Rücknahme der Einbürgerung allein deshalb abzusehen, weil der Betroffene die Staatsangehörigkeit seines Herkunftsmitgliedstaats nicht wiedererlangt hat.

58 Das nationale Gericht hat allerdings zu beurteilen, ob die Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit es unter Berücksichtigung sämtlicher relevanter Umstände verlangt, dass dem Betroffenen vor Wirksamwerden einer derartigen Entscheidung über die Rücknahme der Einbürgerung eine angemessene Frist eingeräumt wird, damit er versuchen kann, die Staatsangehörigkeit seines Herkunftsmitgliedstaats wiederzuerlangen.

59 Angesichts der vorstehenden Erwägungen ist auf die erste Frage und den ersten Teil der zweiten Frage zu antworten, dass es nicht gegen das Unionsrecht, insbesondere Art. 17 EG, verstößt, wenn ein Mitgliedstaat einem Unionsbürger die durch Einbürgerung erworbene Staatsangehörigkeit dieses Mitgliedstaats wieder entzieht, falls die Einbürgerung durch Täuschung erschlichen wurde, vorausgesetzt, dass die Rücknahmeentscheidung den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wahrt.

Urteil X gegen Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, C-459/20, EU:C:2023:499

X, thailändische Staatsangehörige, und ihr zehnjähriges Kind, welches die niederländische Staatsangehörigkeit besass, wohnten zusammen in Thailand, nachdem X aus den Niederlanden, wo sie zuvor gelebt hatte, abgeschoben worden war. Das Kind war bereits in Thailand geboren worden. Es hatte zeitlebens dort gewohnt, vor der Rückkehr seiner Mutter bei seiner Grossmutter, und sich nie in die Niederlande oder einen anderen EU-Mitgliedstaat begeben.

Die niederländischen Behörden lehnten ein Gesuch von X für eine abgeleitete Aufenthaltsbewilligung gestützt auf Art. 20 AEUV ab. X wehrte sich gegen diesen Bescheid. Das mit der Sache befasste Bezirksgericht Den Haag ersuchte den EuGH um Vorabentscheidung u.a. der Frage, ob sich X auf ein abgeleitetes Aufenthaltsrecht berufen kann, weil ihr Kind, welches sich als Unionsbürgerin unzweifelhaft in den Niederlanden aufhalten konnte, vollständig von ihr abhängig sei.

Entscheidungsgründe des EuGH

28 Vor diesem Hintergrund kann in einem Fall wie dem im Ausgangsverfahren in Rede stehenden der Umstand, dass einem drittstaatsangehörigen Elternteil eines Kindes, das Unionsbürger ist, das Aufenthaltsrecht verweigert wird, anders als in den Fällen, um die es in den Rechtssachen betreffend Art. 20 AEUV ging, über die der Gerichtshof bereits entschieden hat, nicht dazu führen, dass dieses Kind gezwungen wäre, seinen drittstaatsangehörigen Elternteil zu begleiten und das Unionsgebiet zu verlassen, da es seit seiner Geburt in einem Drittstaat lebt und sich nie in der Union aufgehalten hat.

29 Allerdings ist zum einen darauf hinzuweisen, dass der Gerichtshof (...) zwar festgestellt hat, dass sich das betreffende Kind stets in dem Mitgliedstaat aufgehalten hatte, dessen Staatsangehörigkeit es besaß, jedoch sollte mit dieser Klarstellung nur hervorgehoben werden, dass die Inanspruchnahme des abgeleiteten Aufenthaltsrechts aus Art. 20 AEUV nicht davon abhängt, dass das Kind sein Recht auf Freizügigkeit und Aufenthalt innerhalb der Union ausübt, sondern von seiner Unionsbürgerschaft, einem Status, den es unabhängig von der Ausübung dieses Rechts allein aufgrund des Besitzes der Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats genießt.

30 Zum anderen kann in dem Fall, dass zwischen einem Kind, das Unionsbürger ist, und seinem drittstaatsangehörigen Elternteil ein Abhängigkeitsverhältnis besteht, der Umstand, dass diesem Elternteil in dem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit das Kind besitzt, der Aufenthalt verweigert wird, das Kind daran hindern, sich im Unionsgebiet aufzuhalten oder sich dort frei zu bewegen, da es gezwungen wäre, sich bei diesem Elternteil in einem Drittstaat aufzuhalten.

31 Insoweit entsprechen die Folgen, die sich für das Kind, das Unionsbürger ist, daraus ergeben, dass es praktisch daran gehindert wird, in die Union einzureisen und sich dort aufzuhalten, jenen, die sich aus der Pflicht, das Unionsgebiet zu verlassen, ergeben.

32 Wie oben aus Rn. 23 hervorgeht, verleihen die Bestimmungen des AEU-Vertrags über die Unionsbürgerschaft Drittstaatsangehörigen nur Rechte, die aus den Rechten des Unionsbürgers abgeleitet sind.

33 Das einem Drittstaatsangehörigen nach Art. 20 AEUV in seiner Eigenschaft als Familienangehöriger eines Unionsbürgers zuerkannte Aufenthaltsrecht ist somit gerechtfertigt, weil der Aufenthalt erforderlich ist, damit dieser Unionsbürger den Kernbestand der Rechte, die ihm dieser Status verleiht, wirksam in Anspruch nehmen kann, solange das Abhängigkeitsverhältnis zu diesem Drittstaatsangehörigen fortbesteht (...).

34 Der Umstand, dass einem drittstaatsangehörigen Elternteil eines Kindes, das Unionsbürger ist, das Aufenthaltsrecht verweigert wird, kann sich aber nur dann auf die Ausübung dieser Rechte durch das Kind auswirken, wenn es mit diesem Elternteil in das Hoheitsgebiet des betreffenden Mitgliedstaats einreisen oder ihm nachreisen sollte und es anschließend dortbleiben sollte.

35 Umgekehrt wirkt sich in dem Fall, dass sich der drittstaatsangehörige Elternteil eines Kindes, das Unionsbürger ist, allein im Unionsgebiet aufhält, während dieses Kind in einem Drittstaat bleibt, eine Entscheidung, mit der diesem Elternteil das Recht auf Aufenthalt im Unionsgebiet verweigert wird, in keiner Weise auf die Ausübung der Rechte durch das Kind aus.

36 Daher kann ein Aufenthaltsrecht aus Art. 20 AEUV dem drittstaatsangehörigen Elternteil eines minderjährigen Kindes, das Unionsbürger ist, nicht gewährt werden, wenn weder der Antrag dieses Elternteils auf Gewährung eines abgeleiteten Aufenthaltsrechts noch der allgemeine Kontext der Rechtssache den Schluss zulassen, dass dieses Kind, das sich nie in dem Mitgliedstaat aufgehalten hat, dessen Staatsangehörigkeit es besitzt, seine Rechte als Unionsbürger dadurch ausüben wird, dass es mit diesem Elternteil in das Hoheitsgebiet dieses Mitgliedstaats einreisen und sich dort aufhalten wird.

37 Es ist Sache des insoweit allein zuständigen vorlegenden Gerichts, die erforderlichen Sachverhaltsüberprüfungen vorzunehmen, um für das Ausgangsverfahren nicht nur beurteilen zu können, ob ein Abhängigkeitsverhältnis im Sinne der oben in Rn. 26 angeführten Rechtsprechung besteht, sondern auch, ob feststeht, dass das betreffende Kind mit seinem drittstaatsangehörigen Elternteil in die Niederlande einreisen und sich dort aufhalten wird.

38 Nach alledem ist auf die erste Frage zu antworten, dass Art. 20 AEUV dahin auszulegen ist, dass der Umstand, dass ein minderjähriges Kind, das als Staatsangehöriger eines Mitgliedstaats Unionsbürger ist, seit seiner Geburt außerhalb des Hoheitsgebiets dieses Mitgliedstaats lebt und sich nie im Unionsgebiet aufgehalten hat, es nicht

ausschließt, dass ein drittstaatsangehöriger Elternteil, von dem dieses Kind abhängig ist, ein auf diesen Artikel gestütztes abgeleitetes Aufenthaltsrecht hat, sofern feststeht, dass das Kind mit diesem Elternteil in das Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats, dessen Staatsangehörigkeit es besitzt, einreisen und sich dort aufhalten wird.

Urteil Dano, C-333/13, EU:C:2015:2358

Frau Dano und ihr 2009 geborener Sohn Florin besitzen die rumänische Staatsangehörigkeit. Sie kamen 2010 nach Deutschland, woraufhin ihr die Stadt Leipzig eine unbefristete Freizügigkeitsbescheinigung für EU-Bürger ausstellte. Frau Dano war in Deutschland nicht berufstätig und bemühte sich auch nicht daru. Ihr Antrag auf Gewährung der deutschen Grundversicherung (Hartz IV) wurde vom Jobcenter Leipzig abgelehnt. Das Jobcenter Leipzig verwies auf die deutsche Sozialgesetzgebung, wonach ausländischen Personen, welche nur zu diesem Zweck einreisen, kein Anspruch auf Leistungen der Grundsicherung zusteht.

Frau Dano wehrte sich gegen diesen Entscheid. Das mit der Sache befasste Sozialgericht zweifelte an der Vereinbarkeit der deutschen Regelung mit Art. 18 und Art. 20 AEUV, Art. 24 Abs. 2 der Richtlinie 2004/38/EG und Art. 4 der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 und gelangte an den EuGH.

Entscheidungsgründe des EuGH

64 [Es] ist festzustellen, dass Art. 24 Abs. 1 der Richtlinie 2004/38 und Art. 4 der Verordnung Nr. 883/2004 das Verbot der Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit aufgreifen, während Art. 24 Abs. 2 der Richtlinie eine Ausnahme vom Diskriminierungsverbot enthält.

65 Nach dieser Bestimmung ist der Aufnahmemitgliedstaat nicht verpflichtet, anderen Personen als Arbeitnehmern oder Selbständigen, Personen, denen dieser Status erhalten bleibt, und ihren Familienangehörigen während der ersten drei Monate des Aufenthalts oder gegebenenfalls während des über diesen Zeitraum hinausgehenden längeren Zeitraums der Arbeitsuche nach Art. 14 Abs. 4 Buchst. b der Richtlinie 2004/38 einen Anspruch auf Sozialhilfe oder vor Erwerb des Rechts auf Daueraufenthalt Studienbeihilfen zu gewähren.

66 Den Akten ist hierzu zu entnehmen, dass Frau Dano ihren Wohnsitz seit mehr als drei Monaten in Deutschland hat, nicht auf Arbeitsuche ist und nicht in das Hoheitsgebiet dieses Mitgliedstaats eingereist ist, um dort zu arbeiten, so dass sie nicht in den persönlichen Geltungsbereich des Art. 24 Abs. 2 der Richtlinie 2004/38 fällt.

67 Unter diesen Umständen ist zu prüfen, ob Art. 24 Abs. 1 der Richtlinie 2004/38 und Art. 4 der Verordnung Nr. 883/2004 der Versagung von Sozialleistungen in einer Situation wie der des Ausgangsverfahrens entgegenstehen.

68 Nach Art. 24 Abs. 1 der Richtlinie 2004/38 genießt jeder Unionsbürger, der sich aufgrund dieser Richtlinie im Hoheitsgebiet des Aufnahmemitgliedstaats aufhält, im Anwendungsbereich des Vertrags die gleiche Behandlung wie die Staatsangehörigen dieses Mitgliedstaats.

69 Daraus folgt, dass ein Unionsbürger eine Gleichbehandlung mit den Staatsangehörigen des Aufnahmemitgliedstaats hinsichtlich des Zugangs zu Sozialleistungen wie den im Ausgangsverfahren in Rede stehenden nur verlangen kann, wenn sein Aufenthalt im Hoheitsgebiet des Aufnahmemitgliedstaats die Voraussetzungen der Richtlinie 2004/38 erfüllt.

70 Dabei beschränkt erstens Art. 6 der Richtlinie 2004/38 für Aufenthalte bis zu drei Monaten die für das Aufenthaltsrecht geltenden Bedingungen oder Formalitäten auf das Erfordernis des Besitzes eines gültigen Personalausweises oder Reisepasses, und nach Art. 14 Abs. 1 der Richtlinie besteht dieses Recht für Unionsbürger und ihre Familienangehörigen fort, solange sie die Sozialhilfeleistungen des Aufnahmemitgliedstaats nicht unangemessen in Anspruch nehmen (...). Nach Art. 24 Abs. 2 der Richtlinie 2004/38 ist der Aufnahmemitgliedstaat somit nicht verpflichtet, einem Staatsangehörigen eines anderen Mitgliedstaats oder seinen Familienangehörigen während des genannten Zeitraums einen Anspruch auf eine Sozialleistung einzuräumen.

71 Zweitens ist bei einem Aufenthalt von mehr als drei Monaten die Ausübung des Aufenthaltsrechts von den in Art. 7 Abs. 1 der Richtlinie 2004/38 genannten Voraussetzungen abhängig, und nach Art. 14 Abs. 2 der Richtlinie steht Unionsbürgern und ihren Familienangehörigen dieses Recht nur zu, solange sie diese

Voraussetzungen erfüllen. Wie sich insbesondere aus dem zehnten Erwägungsgrund der Richtlinie ergibt, soll damit u. a. verhindert werden, dass diese Personen die Sozialhilfeleistungen des Aufnahmemitgliedstaats unangemessen in Anspruch nehmen (...).

72 Drittens geht aus Art. 16 Abs. 1 der Richtlinie 2004/38 hervor, dass jeder Unionsbürger, der sich rechtmäßig fünf Jahre lang ununterbrochen im Aufnahmemitgliedstaat aufgehalten hat, das Recht hat, sich dort auf Dauer aufzuhalten, und dass dieses Recht nicht an die in der vorstehenden Randnummer genannten Voraussetzungen geknüpft ist. Wie im 18. Erwägungsgrund der Richtlinie ausgeführt wird, sollte das einmal erlangte Recht auf Daueraufenthalt, um ein wirksames Instrument für die Integration in die Gesellschaft dieses Staates darzustellen, keinen Bedingungen unterworfen werden (...).

73 Bei der Beurteilung, ob nicht erwerbstätige Unionsbürger in der Situation der Kläger des Ausgangsverfahrens, die sich länger als drei Monate, aber weniger als fünf Jahre im Aufnahmemitgliedstaat aufgehalten haben, hinsichtlich des Anspruchs auf Sozialleistungen eine Gleichbehandlung mit den Angehörigen des Aufnahmemitgliedstaats verlangen können, ist demnach zu prüfen, ob der Aufenthalt dieser Unionsbürger die Voraussetzungen des Art. 7 Abs. 1 Buchst. b der Richtlinie 2004/38 erfüllt. Zu diesen Voraussetzungen gehört, dass der nicht erwerbstätige Unionsbürger für sich und seine Familienangehörigen über ausreichende Existenzmittel verfügt.

74 Ließe man zu, dass Personen, denen kein Aufenthaltsrecht nach der Richtlinie 2004/38 zusteht, unter den gleichen Voraussetzungen wie Inländer Sozialleistungen beanspruchen könnten, liefe dies dem in ihrem zehnten Erwägungsgrund genannten Ziel zuwider, eine unangemessene Inanspruchnahme der Sozialhilfeleistungen des Aufnahmemitgliedstaats durch Unionsbürger, die Staatsangehörige anderer Mitgliedstaaten sind, zu verhindern.

75 Überdies unterscheidet die Richtlinie 2004/38 hinsichtlich der Voraussetzung, über ausreichende Existenzmittel zu verfügen, zwischen erwerbstätigen und nicht erwerbstätigen Personen. Der erstgenannten Gruppe von Unionsbürgern, die sich im Aufnahmemitgliedstaat befinden, steht nach Art. 7 Abs. 1 Buchst. a der Richtlinie 2004/38 das Aufenthaltsrecht zu, ohne dass sie weitere Voraussetzungen erfüllen muss. Dagegen wird in Art. 7 Abs. 1 Buchst. b dieser Richtlinie von nicht erwerbstätigen Personen verlangt, dass sie über ausreichende eigene Existenzmittel verfügen.

76 Somit ist festzustellen, dass Art. 7 Abs. 1 Buchst. b der Richtlinie 2004/38 nicht erwerbstätige Unionsbürger daran hindern soll, das System der sozialen Sicherheit des Aufnahmemitgliedstaats zur Bestreitung ihres Lebensunterhalts in Anspruch zu nehmen.

78 Ein Mitgliedstaat muss daher gemäß Art. 7 der Richtlinie 2004/38 die Möglichkeit haben, nicht erwerbstätigen Unionsbürgern, die von ihrer Freizügigkeit allein mit dem Ziel Gebrauch machen, in den Genuss der Sozialhilfe eines anderen Mitgliedstaats zu kommen, obwohl sie nicht über ausreichende Existenzmittel für die Beanspruchung eines Aufenthaltsrechts verfügen, Sozialleistungen zu versagen.

79 Würde einem betroffenen Mitgliedstaat diese Möglichkeit genommen, hätte dies, wie der Generalanwalt in Nr. 106 seiner Schlussanträge festgestellt hat, zur Folge, dass Personen, die bei ihrer Ankunft im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats nicht über ausreichende Existenzmittel verfügen, um für ihren Lebensunterhalt aufzukommen, automatisch in den Genuss solcher Mittel kämen, und zwar durch die Gewährung einer besonderen beitragsunabhängigen Geldleistung, deren Ziel darin besteht, den Lebensunterhalt des Empfängers zu sichern.

80 Folglich ist bei der Beurteilung, ob ein Unionsbürger über ausreichende Existenzmittel verfügt, um ein Aufenthaltsrecht nach Art. 7 Abs. 1 Buchst. b der Richtlinie 2004/38 in Anspruch nehmen zu können, eine konkrete Prüfung der wirtschaftlichen Situation jedes Betroffenen vorzunehmen, ohne die beantragten Sozialleistungen zu berücksichtigen.

81 Im Ausgangsverfahren verfügen die Kläger nach den Feststellungen des vorlegenden Gerichts nicht über ausreichende Existenzmittel und können mithin kein Recht auf Aufenthalt im Aufnahmemitgliedstaat nach der Richtlinie 2004/38 geltend machen. Wie oben in Rn. 69 des vorliegenden Urteils ausgeführt, können sie sich daher nicht auf das Diskriminierungsverbot des Art. 24 Abs. 1 dieser Richtlinie berufen.

82 Demnach steht Art. 24 Abs. 1 der Richtlinie 2004/38 in Verbindung mit ihrem Art. 7 Abs. 1 Buchst. b einer nationalen Regelung wie der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden nicht entgegen, wenn diese die Staatsangehörigen anderer Mitgliedstaaten, denen im Aufnahmemitgliedstaat kein Aufenthaltsrecht nach der Richtlinie 2004/38 zusteht, vom Bezug bestimmter „besonderer beitragsunabhängiger Geldleistungen“ im Sinne des Art. 70 Abs. 2 der Verordnung Nr. 883/2004 ausschließt.

Urteil Hauer, 44/79, EU:C:1979:290

Liselotte Hauer ist Eigentümerin eines Grundstücks in Rheinland-Pfalz. Sie beabsichtigte, dieses Grundstück mit Weinreben zu bepflanzen, und beantragte 1975 eine Genehmigung für eine Neuanpflanzung. Die zuständige Behörde des Landes Rheinland-Pfalz lehnte das Gesuch gestützt auf nationales Recht ab. Liselotte Hauer legte gegen diesen Entscheid Widerspruch ein. Während des hängigen Verfahrens erliess der Rat die Verordnung (EWG) Nr. 1162/76, welche eine Neuanpflanzung von Weinreben generell ausschloss. Der Widerspruch von Liselotte Hauer wurde schliesslich auch unter Verweis auf diese Verordnung abgewiesen.

Liselotte Hauer beschwerte sich gegen diesen Entscheid vor dem zuständigen Verwaltungsgericht. Sie brachte vor, dass die Verordnung (EWG) Nr. 1162/76 gegen Grundrechte, wie sie in Art. 12 (freie Berufsausübung) und Art. 14 (Eigentumsrecht) des deutschen Grundgesetzes gewährleistet werden, verstossen würde. Das Verwaltungsgericht ersuchte den EuGH um Vorabentscheidung. Der EuGH deutete «die vom Verwaltungsgericht geäusserten Zweifel an der Vereinbarkeit der Verordnung Nr. 1162/76 mit den Vorschriften über den Grundrechtsschutz so (...), dass damit die Gültigkeit der Verordnung im Hinblick auf das Gemeinschaftsrecht in Frage gestellt wird» (Rz. 16). Zur etwaigen Verletzung des Eigentumsrechts äusserte sich der EuGH wie folgt.

Entscheidungsgründe des EuGH

17 Das Eigentumsrecht wird in der Gemeinschaftsrechtsordnung gemäss den gemeinsamen Verfassungskonzeptionen der Mitgliedstaaten gewährleistet, die sich auch im Zusatzprotokoll zur Europäischen Menschenrechtskonvention widerspiegeln.

18 Artikel 1 dieses Protokolls bestimmt: (...).

19 Nach einer Bekräftigung der Achtung des Eigentums werden in dieser Vorschrift zwei Formen einer möglichen Beeinträchtigung der Eigentümerrechte in Betracht gezogen, je nachdem, ob die Beeinträchtigung darauf gerichtet ist, dem Eigentümer sein Recht zu entziehen, oder ob sie bezweckt, dessen Ausübung zu beschränken. Im vorliegenden Fall kann das Neuanpflanzungsverbot unbestreitbar nicht als eine Massnahme zur Entziehung des Eigentums angesehen werden, da es dem Eigentümer unbenommen bleibt, über sein Gut zu verfügen und es jeder anderen, nicht untersagten Nutzung zuzuführen. Dagegen unterliegt es keinem Zweifel, dass das Verbot die Benutzung des Eigentums einschränkt. Hierzu enthält Artikel 1 Absatz 2 des Protokolls insofern einen wichtigen Hinweis, als er dem Staat das Recht einräumt, «diejenigen Gesetze anzuwenden, die er für die Regelung der Benutzung des Eigentums im Einklang mit dem Allgemeininteresse ... für erforderlich hält». Das Protokoll lässt also Einschränkungen der Benutzung des Eigentums grundsätzlich zu, beschränkt diese aber auf das von den Staaten im Hinblick auf den Schutz des «Allgemeininteresses» für «erforderlich» gehaltene Maß. Diese Bestimmung erlaubt indessen noch keine hinreichend genaue Antwort auf die vom Verwaltungsgericht aufgeworfene Frage.

20 Für die Beantwortung dieser Frage müssen auch die Hinweise beachtet werden, die den Verfassungsnormen und der Verfassungspraxis der neun Mitgliedstaaten zu entnehmen sind. Hierzu ist als erstes festzustellen, dass es dem Gesetzgeber nach diesen Normen und der erwähnten Praxis gestattet ist, die Benutzung des Privateigentums im Allgemeininteresse zu regeln. Zu diesem Zweck verweisen einige Verfassungen auf die immanenten Eigentumsbindungen (Artikel 14 Absatz 2 Satz 1 des deutschen Grundgesetzes), auf die soziale Funktion des Eigentums (Artikel 42 Absatz 2 der italienischen Verfassung), auf die Abhängigkeit seines Gebrauchs von den Erfordernissen des Gemeinwohls (Artikel 14 Absatz 2 Satz 2 des deutschen Grundgesetzes und Artikel 43.2.2 der irischen Verfassung) und auf die soziale Gerechtigkeit (Artikel 43.2.1 der irischen Verfassung). In sämtlichen Mitgliedstaaten haben zahlreiche Gesetzgebungsakte dieser sozialen Funktion des Eigentumsrechts konkreten Ausdruck verliehen. So gibt es in allen Mitgliedstaaten Rechtsvorschriften auf dem Gebiet der Land- und Forstwirtschaft, des Wasserrechts, des Umweltschutzes, der Raumordnung und des Städtebaus, die die Benutzung des Grundeigentums – zuweilen erheblich – einschränken.

21 Insbesondere bestehen in allen Weinbauländern der Gemeinschaft zwar unterschiedlich strenge, aber zwingende Rechtsvorschriften in Bezug auf die Anpflanzung von Weinreben, die Auswahl der Rebsorten und die Anbaumethoden. In keinem der betreffenden Länder werden diese Vorschriften grundsätzlich als unvereinbar mit der Wahrung des Eigentumsrechts betrachtet.

22 Daher kann in Anbetracht der gemeinsamen Verfassungskonzeptionen der Mitgliedstaaten und einer ständigen Gesetzgebungspraxis auf den verschiedensten Gebieten der Umstand, dass die Neuanpflanzung von Weinreben aufgrund der Verordnung Nr. 1162/76 Einschränkungen unterliegt, grundsätzlich nicht beanstandet

werden. Hierbei handelt es sich um eine in der Verfassungsordnung sämtlicher Mitgliedstaaten vorkommende und in gleicher oder ähnlicher Form als rechtmässig anerkannte Art der Einschränkung.

23 Mit dieser Feststellung ist das vom Verwaltungsgericht aufgeworfene Problem jedoch noch nicht erschöpfend behandelt. Auch wenn der Gemeinschaft nicht grundsätzlich die Möglichkeit abgesprochen werden kann, die Ausübung des Eigentumsrechts im Rahmen einer gemeinsamen Marktorganisation und aus strukturpolitischen Gründen zu beschränken, so ist doch noch zu prüfen, ob die in der umstrittenen Regelung enthaltenen Einschränkungen tatsächlich dem allgemeinen Wohl dienenden Zielen der Gemeinschaft entsprechen und ob sie nicht einen im Hinblick auf den verfolgten Zweck unverhältnismässigen, nicht tragbaren Eingriff in die Vorrechte des Eigentümers darstellen, der das Eigentumsrecht in seinem Wesensgehalt antastet. Diesen Vorwurf erhebt die Klägerin des Ausgangsverfahrens in der Tat. Sie ist der Ansicht, der Gesetzgeber dürfe nur aus Gründen einer Qualitätspolitik die Benutzung des Weinbaueigentums einschränken; sie besitze daher ein unverletzliches Recht, da die weinbauliche Eignung ihres Grundstücks anerkannt sei. Somit ist zu prüfen, welchen Zweck die umstrittene Verordnung verfolgt und ob zwischen den in dieser Verordnung vorgesehenen Massnahmen und dem im vorliegenden Fall von der Kommission angestrebten Ziel ein angemessenes Verhältnis besteht.

Urteil des EGMR vom 30. Juni 2005, *Bosphorus gegen Irland*, Nr. 45036/98

Im Mai 1993 beschlagnahmten die irischen Behörden ein Flugzeug der nationalen Airline Jugoslawiens (JAT). Die Behörden stützten diese Massnahme auf die Verordnung (EWG) Nr. 990/93, mit welcher die UNO-Wirtschaftssanktionen gegenüber Jugoslawien (Serbien und Montenegro) umgesetzt wurden.

Bosphorus Hava Yollari Turizm Ve ticaret Anonim Şirketi (nachfolgend Bosphorus), welche das besagte Flugzeug von JAT geleast hatte, gelangte an den irischen High Court und machte geltend, die Verordnung (EWG) Nr. 990/93 sei nicht anwendbar. Sie verlangte die Herausgabe des Flugzeugs. Der schliesslich angerufene irische Supreme Court ersuchte den EuGH um Vorabentscheidung der Frage, ob die von der besagten Verordnung vorgesehene Beschlagnahmung mit Gemeinschaftsrecht, insbesondere mit den Grundrechten, vereinbar sei. Der EuGH bejahte dies (C-84/95).

Im Nachgang zum definitiven Entscheid des irischen Supreme Court gestützt auf das EuGH-Urteil machte Bosphorus vor dem EGMR geltend, die Beschlagnahmung des Flugzeugs verstosse gegen den Schutz des Eigentums gemäss Art. 1 des 1. ZP zur EMRK. Der EGMR stellte einleitend fest, dass der streitgegenständliche Eingriff – d.h. die Beschlagnahmung des Flugzeugs – nicht das Ergebnis der Ausübung eigener Entscheidungsgewalt der irischen Behörden war, sondern allein eine Folge der pflichtgemässen Durchführung der Verordnung (EWG) Nr. 990/93. Sodann wandte sich der EGMR der Frage zu, ob die Beschlagnahmung gerechtfertigt werden konnte.

Entscheidungsgründe des EGMR

151. The question is therefore whether, and if so to what extent, [the] important general interest of compliance with Community obligations can justify the impugned interference by the Irish State with the applicant company's property rights.

152. The Convention does not, on the one hand, prohibit Contracting Parties from transferring sovereign power to an international (including a supranational) organisation in order to pursue cooperation in certain fields of activity (...). Moreover, even as the holder of such transferred sovereign power, that organisation is not itself held responsible under the Convention for proceedings before, or decisions of, its organs as long as it is not a Contracting Party (...).

153. On the other hand, it has also been accepted that a Contracting Party is responsible under Article 1 of the Convention for all acts and omissions of its organs regardless of whether the act or omission in question was a consequence of domestic law or of the necessity to comply with international legal obligations. Article 1 makes no distinction as to the type of rule or measure concerned and does not exclude any part of a Contracting Party's «jurisdiction» from scrutiny under the Convention (...).

154. In reconciling both these positions and thereby establishing the extent to which a State's action can be justified by its compliance with obligations flowing from its membership of an international organisation to which it has transferred part of its sovereignty, the Court has recognised that absolving Contracting States

completely from their Convention responsibility in the areas covered by such a transfer would be incompatible with the purpose and object of the Convention; the guarantees of the Convention could be limited or excluded at will, thereby depriving it of its peremptory character and undermining the practical and effective nature of its safeguards (...). The State is considered to retain Convention liability in respect of treaty commitments subsequent to the entry into force of the Convention (...).

155. In the Court's view, State action taken in compliance with such legal obligations is justified as long as the relevant organisation is considered to protect fundamental rights, as regards both the substantive guarantees offered and the mechanisms controlling their observance, in a manner which can be considered at least equivalent to that for which the Convention provides (...). By «equivalent» the Court means «comparable»; any requirement that the organisation's protection be «identical» could run counter to the interest of international cooperation pursued (see paragraph 150 above). However, any such finding of equivalence could not be final and would be susceptible to review in the light of any relevant change in fundamental rights protection.

156. If such equivalent protection is considered to be provided by the organisation, the presumption will be that a State has not departed from the requirements of the Convention when it does no more than implement legal obligations flowing from its membership of the organisation.

However, any such presumption can be rebutted if, in the circumstances of a particular case, it is considered that the protection of Convention rights was manifestly deficient. In such cases, the interest of international cooperation would be outweighed by the Convention's role as a «constitutional instrument of European public order» in the field of human rights (...).

157. It remains the case that a State would be fully responsible under the Convention for all acts falling outside its strict international legal obligations. The numerous Convention cases cited by the applicant company in paragraph 117 above confirm this. Each case (...) concerned a review by this Court of the exercise of State discretion for which Community law provided. (...). Matthews can also be distinguished: the acts for which the United Kingdom was found responsible were «international instruments which were freely entered into» by it (see paragraph 33 of that judgment). (...).

158. Since the impugned measure constituted solely compliance by Ireland with its legal obligations flowing from membership of the European Community (...), the Court will now examine whether a presumption arises that Ireland complied with the requirements of the Convention in fulfilling such obligations and whether any such presumption has been rebutted in the circumstances of the present case.

Urteil des EGMR vom 23. Mai 2016 (Grosse Kammer), Avotiņš gegen Lettland, Nr. 17502/07

Im Mai 1999 lieh sich Herr Avotiņš, ein lettischer Staatsangehöriger, 100'000 US-Dollar von einer in Zypern eingetragenen Handelsgesellschaft und verpflichtete sich, den Geldbetrag mit Zinsen bis zum 30. Juni 1999 zurückzuzahlen. Der Darlehensvertrag unterlag zypriotischem Recht und für Streitigkeiten war die ausschliessliche Zuständigkeit zypriotischer Gerichte vorgesehen. Da Herr Avotiņš das Darlehen nicht fristgerecht zurückgezahlt hatte, erhob das Unternehmen im Jahr 2003 vor einem zypriotischen Gericht Klage. Dieses verurteilte Herr Avotiņš in dessen Abwesenheit zur Zahlung der Schuld zuzüglich Zinsen. Auf Antrag des Unternehmens ordnete sodann der Oberste Gerichtshof Lettlands die Anerkennung und Vollstreckung des zypriotischen Urteils an, wobei dieser feststellte, dass ein ausländisches Urteil gemäss Art. 36 der Brüssel-I-Verordnung nicht in der Sache selbst überprüft werden darf.

Vor dem EGMR machte Herr Avotiņš geltend, dass der Oberste Gerichtshof Lettlands durch die Vollstreckung des zypriotischen Urteils sein Recht auf ein faires Verfahren gemäss Art. 6 Abs. 1 EMRK verletzt habe. Das zypriotische Urteil sei nämlich unter Verletzung seiner Verteidigungsrechte ergangen und sei damit unrechtmässig. Der EGMR bestätigte zunächst die Bosphorus-Vermutung und prüfte sodann dessen Anwendbarkeit auf den vorliegenden Fall. Dabei stellte er fest, dass die erste Voraussetzung der Bosphorus-Vermutung gegeben war, zumal der Oberste Gerichtshof Lettlands angesichts der Rechtsprechung des EuGH zu den einschlägigen Bestimmungen der Brüssel-I-Verordnung über keinen Handlungsspielraum verfügte. Die zweite Voraussetzung der Bosphorus-Vermutung, wonach der Kontrollmechanismus der EU im Einzelfall voll zum Tragen kommen muss, konkretisierte der EGMR wie folgt.

Entscheidungsgründe des EGMR

105. The Court reiterates that the application of the Bosphorus presumption in the legal system of the European Union is subject to two conditions (...). These are the absence of any margin of manoeuvre on the part of the domestic authorities and the deployment of the full potential of the supervisory mechanism provided for by European Union law (...). The Court must therefore ascertain whether these two conditions were satisfied in the present case.

109. As regards the second condition, namely the deployment of the full potential of the supervisory mechanism provided for by European Union law, the Court observes at the outset that in the Bosphorus judgment, cited above, it recognised that, taken overall, the supervisory mechanisms put in place within the European Union afforded a level of protection equivalent to that for which the Convention mechanism provided (...). Turning to the specific circumstances of the present case, it notes that the Senate of the Supreme Court did not request a preliminary ruling from the CJEU regarding the interpretation and application of Article 34 § 2 of the Regulation. However, it considers that this second condition should be applied without excessive formalism and taking into account the specific features of the supervisory mechanism in question. It considers that it would serve no useful purpose to make the implementation of the Bosphorus presumption subject to a requirement for the domestic court to request a ruling from the CJEU in all cases without exception, including those cases where no genuine and serious issue arises with regard to the protection of fundamental rights by EU law, or those in which the CJEU has already stated precisely how the applicable provisions of EU law should be interpreted in a manner compatible with fundamental rights.

110. The Court observes that, in a different context, it has held that national courts against whose decisions no judicial remedy exists in national law are obliged to give reasons for refusing to refer a question to the CJEU for a preliminary ruling, in the light of the exceptions provided for by the case-law of the CJEU. The national courts must therefore state the reasons why they consider it unnecessary to seek a preliminary ruling (...). The Court emphasises that the purpose of the review it conducts in this regard is to ascertain whether the refusal to refer a question for a preliminary ruling constituted in itself a violation of Article 6 § 1 of the Convention; in so doing, it takes into account the approach already established by the case-law of the CJEU. This review therefore differs from that which it conducts when, as in the present case, it examines the decision not to request a preliminary ruling as part of its overall assessment of the degree of protection of fundamental rights afforded by European Union law. The Court carries out this assessment, in line with the case-law established in *Michaud*, in order to determine whether it can apply the Bosphorus presumption to the decision complained of, a presumption which the Court applies in accordance with conditions which it has itself laid down.

111. The Court thus considers that the question whether the full potential of the supervisory mechanisms provided for by European Union law was deployed – and, more specifically, whether the fact that the domestic court hearing the case did not request a preliminary ruling from the CJEU is apt to preclude the application of the Bosphorus presumption – should be assessed in the light of the specific circumstances of each case. In the present case it notes that the applicant did not advance any specific argument concerning the interpretation of Article 34 § 2 of the Brussels I Regulation and its compatibility with fundamental rights such as to warrant a finding that a preliminary ruling should have been requested from the CJEU. This position is confirmed by the fact that the applicant did not submit any request to that effect to the Senate of the Latvian Supreme Court. The present case is thus clearly distinguishable from *Michaud*, cited above, in which the national Supreme Court refused the applicant's request to seek a preliminary ruling from the CJEU even though the issue of the Convention compatibility of the impugned provision of European Union law had never previously been examined by the CJEU (...). Hence, the fact that the matter was not referred for a preliminary ruling is not a decisive factor in the present case. The second condition for application of the Bosphorus presumption should therefore be considered to have been satisfied.

Urteil Grogan, C-159/90, EU:C:1991:378

In Irland ist der Schwangerschaftsabbruch verboten. Ebenso untersagt ist es, schwangere Frauen zu unterstützen, ins Ausland zu reisen, um dort einen Schwangerschaftsabbruch durchführen zu lassen. Dieses Verbot umfasst auch die Verbreitung von Informationen zur Kontaktaufnahme mit ausländischen Kliniken.

Die Society for the Protection of Unborn Children Ireland Ltd. (SPUC) ging gerichtlich gegen eine Studentenvereinigung vor, die Publikationen an Studierende verteilte, um über die Möglichkeit der legalen Abtreibung in Grossbritannien zu informieren. Stephen Grogan war im Studienjahr 1989/1990 Vorstandsmitglied dieser

Studentenvereinigung. Der schliesslich mit der Sache befasste irische High Court legte dem EuGH die Sache zur Vorabentscheidung vor. Er wollte insbesondere wissen, ob ärztliche Schwangerschaftsabbrüche als Dienstleistung gemäss Art. 60 EWGV (Art. 57 AEUV) zu qualifizieren sind und ob ein Mitgliedstaat die Verbreitung von Informationen über Abtreibungsmöglichkeiten in einem anderen Mitgliedstaat verbieten kann.

Der EuGH stellte fest, dass der ärztliche Schwangerschaftsabbruch, der im Einklang mit dem Recht des Staates vorgenommen wird, in dem er stattfindet, eine Dienstleistung im Sinne von Art. 60 EWGV (Art. 57 AEUV) darstellt, weil es sich um eine Tätigkeit handelt, welche in der Regel gegen Entgelt erbracht wird und freiberuflich ausgeübt werden kann. Sodann wandte er sich der Frage zu, ob das Gemeinschaftsrecht einem Verbot der Verbreitung von Informationen zur Kontaktaufnahme mit ausländischen Kliniken, die Schwangerschaftsabbrüche vornehmen, entgegensteht.

Entscheidungsgründe des EuGH

22 Unter Berücksichtigung des Sachverhalts des Ausgangsverfahrens ist davon auszugehen, daß das vorliegende Gericht mit seiner zweiten und seiner dritten Frage im wesentlichen wissen möchte, ob es einem Mitgliedstaat, in dem der ärztliche Schwangerschaftsabbruch untersagt ist, nach dem Gemeinschaftsrecht verwehrt ist, Studentenvereinigungen die Verbreitung von Informationen über den Namen und die Adresse von Kliniken in einem anderen Mitgliedstaat, in denen Schwangerschaftsabbrüche legal praktiziert werden, sowie über Möglichkeiten der Kontaktaufnahme mit solchen Kliniken zu verbieten, wenn die Verbreitung dieser Informationen in keiner Weise von den betreffenden Kliniken ausgeht.

[...]

24 Was erstens Artikel 59 EWG-Vertrag anbelangt, der jede Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs verbietet, so ergibt sich aus dem Sachverhalt des Ausgangsverfahrens, daß der Zusammenhang zwischen der Tätigkeit der Studentenvereinigungen, deren Vorstandsmitglieder Herr Grogan und die übrigen Beklagten des Ausgangsverfahrens sind, und den ärztlichen Schwangerschaftsabbrüchen, die in Kliniken in einem anderen Mitgliedstaat vorgenommen werden, zu lose ist, als daß das Verbot der Verbreitung von Informationen als eine Beschränkung im Sinne von Artikel 59 EWG-Vertrag angesehen werden könnte.

25 Denn wenn die Studentenvereinigungen, die die im Ausgangsverfahren umstrittenen Informationen verbreiten, nicht mit den Kliniken zusammenarbeiten, deren Adressen sie veröffentlichen, so unterscheidet sich diese Situation von derjenigen, aufgrund deren der Gerichtshof im Urteil vom 7. März 1990 in der Rechtssache C-362/88 (...) die Ansicht vertreten hat, daß ein Verbot der Verbreitung von geschäftlicher Werbung den freien Warenverkehr beeinträchtigen kann und deshalb in den Anwendungsbereich der Artikel 30, 31 und 36 EWG-Vertrag fällt.

26 Die Informationen, auf die sich die Vorlagefragen beziehen, werden aber nicht im Auftrag eines in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassenen Wirtschaftsteilnehmers verbreitet. Sie stellen vielmehr eine Inanspruchnahme der Meinungs- und Informationsfreiheit dar, die von der wirtschaftlichen Tätigkeit, die in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassenen Kliniken ausüben, unabhängig ist.

27 Daraus folgt, daß jedenfalls ein Verbot der Verbreitung von Informationen unter Umständen wie denen des Ausgangsverfahrens nicht als eine Beschränkung im Sinne von Artikel 59 EWG-Vertrag angesehen werden kann.

[...]

30 Drittens und letztens tragen die Beklagten des Ausgangsverfahrens vor, ein Verbot der im Ausgangsverfahren streitigen Art verstosse gegen die Grundrechte, namentlich gegen die insbesondere in Artikel 10 Absatz 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention anerkannte Meinungs- und Informationsfreiheit.

31 Wie u. a. aus dem Urteil vom 18. Juni 1991 in der Rechtssache C-260/89 (...) hervorgeht, hat der Gerichtshof im Vorabentscheidungsverfahren dann, wenn eine nationale Regelung in den Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechts fällt, dem vorlegenden Gericht alle Auslegungskriterien an die Hand zu geben, die es benötigt, um die Vereinbarkeit dieser Regelung mit den Grundrechten beurteilen zu können, deren Wahrung der Gerichtshof sichert und die sich insbesondere auch aus der Europäischen Menschenrechtskonvention ergeben. Dagegen besitzt er diese Zuständigkeit nicht hinsichtlich einer nationalen Regelung, die nicht in den Bereich des Gemeinschaftsrechts fällt. Angesichts des Sachverhalts des Ausgangsverfahrens sowie der vorstehenden Feststellungen zum Anwendungsbereich der Artikel 59 und 62 EWG-Vertrag ist dies bei dem Verbot, das Gegenstand des Rechtsstreits vor dem vorlegenden Gericht ist, der Fall.

32 Auf die zweite und die dritte Frage des vorlegenden Gerichts ist somit zu antworten, daß es einem Mitgliedstaat, in dem der ärztliche Schwangerschaftsabbruch untersagt ist, nach dem Gemeinschaftsrecht nicht verwehrt ist, Studentenvereinigungen die Verbreitung von Informationen über den Namen und die Adresse von Kliniken

in einem anderen Mitgliedstaat, in denen Schwangerschaftsabbrüche legal praktiziert werden, sowie über Möglichkeiten der Kontaktaufnahme mit solchen Kliniken zu verbieten, wenn die Verbreitung dieser Informationen in keiner Weise von den betreffenden Kliniken ausgeht.

Urteil Digital Rights Ireland und Seitlinger, C-293/12 und C-594/12, EU:C:2014:238

Mit der Richtlinie 2006/24/EG über die Vorratsdatenspeicherung wurden Anbieter eines Kommunikationsdienstes verpflichtet, die zur Rückverfolgung und Identifizierung der Quelle und des Adressaten einer Nachricht sowie zur Bestimmung von Datum, Uhrzeit, Dauer, Standort und Art einer Übermittlung benötigten Daten auf Vorrat zu speichern.

Diverse Personen wehrten sich gegen diese Richtlinie. In der Rs. C-293/12 stellte Digital Rights vor dem irischen High Court die Rechtmässigkeit nationaler Umsetzungsmassnahmen in Abrede und beehrte die Feststellung der Ungültigkeit der Richtlinie. In der Rs. C-594/12 beantragten die Kärntner Landesregierung, Herr Seitlinger und mehr als 11'000 weitere Antragsteller vor dem österreichischen Verfassungsgerichtshof die Nichtigerklärung von § 102a des österreichischen Telekommunikationsgesetzes, mit dem die Richtlinie 2006/24/EG umgesetzt wurde. Der irische High Court und der österreichische Verfassungsgerichtshof ersuchten den EuGH um Prüfung der Vereinbarkeit der Richtlinie 2006/24/EG mit Art. 7 und Art. 8 GRCh.

Der EuGH stellte fest, dass die Verpflichtung zur Speicherung von persönlichen Daten auf Vorrat einen Eingriff in die Rechte gemäss Art. 7 und Art. 8 GRCh darstellt. Dieser Eingriff ist «von grossem Ausmass und als besonders schwerwiegend anzusehen» (Rz. 37). In der Folge wandte sich der EuGH der Frage zu, ob dieser Eingriff gestützt auf Art. 52 Abs. 1 GRCh gerechtfertigt werden kann.

Entscheidungsgründe des EuGH

39 Zum Wesensgehalt des Grundrechts auf Achtung des Privatlebens und der übrigen in Art. 7 der Charta verankerten Rechte ist festzustellen, dass die nach der Richtlinie 2006/24 vorgeschriebene Vorratsspeicherung von Daten zwar einen besonders schwerwiegenden Eingriff in diese Rechte darstellt, doch nicht geeignet ist, ihren Wesensgehalt anzutasten, da die Richtlinie, wie sich aus ihrem Art. 1 Abs. 2 ergibt, die Kenntnisnahme des Inhalts elektronischer Kommunikation als solchen nicht gestattet.

40 Die Vorratsspeicherung von Daten ist auch nicht geeignet, den Wesensgehalt des in Art. 8 der Charta verankerten Grundrechts auf den Schutz personenbezogener Daten anzutasten, weil die Richtlinie 2006/24 in ihrem Art. 7 eine Vorschrift zum Datenschutz und zur Datensicherheit enthält, nach der Anbieter von öffentlich zugänglichen elektronischen Kommunikationsdiensten bzw. Betreiber eines öffentlichen Kommunikationsnetzes, unbeschadet der zur Umsetzung der Richtlinien 95/46 und 2002/58 erlassenen Vorschriften, bestimmte Grundsätze des Datenschutzes und der Datensicherheit einhalten müssen. Nach diesen Grundsätzen stellen die Mitgliedstaaten sicher, dass geeignete technische und organisatorische Massnahmen getroffen werden, um die Daten gegen zufällige oder unrechtmässige Zerstörung sowie zufälligen Verlust oder zufällige Änderung zu schützen.

41 Zu der Frage, ob der fragliche Eingriff einer dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzung entspricht, ist festzustellen, dass mit der Richtlinie 2006/24 zwar die Vorschriften der Mitgliedstaaten über die Pflichten der genannten Anbieter oder Betreiber im Bereich der Vorratsspeicherung bestimmter von ihnen erzeugter oder verarbeiteter Daten harmonisiert werden sollen, doch besteht das materielle Ziel dieser Richtlinie, wie sich aus ihrem Art. 1 Abs. 1 ergibt, darin, die Verfügbarkeit der Daten zwecks Ermittlung, Feststellung und Verfolgung schwerer Straftaten, wie sie von jedem Mitgliedstaat in seinem nationalen Recht bestimmt werden, sicherzustellen. Materielles Ziel der Richtlinie ist es demnach, zur Bekämpfung schwerer Kriminalität und somit letztlich zur öffentlichen Sicherheit beizutragen.

42 Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs stellt die Bekämpfung des internationalen Terrorismus zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit eine dem Gemeinwohl dienende Zielsetzung der Union dar (...). Das Gleiche gilt für die Bekämpfung schwerer Kriminalität zur Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit (...). Im Übrigen ist insoweit festzustellen, dass nach Art. 6 der Charta jeder Mensch nicht nur das Recht auf Freiheit, sondern auch auf Sicherheit hat.

[...]

44 Somit ist festzustellen, dass die durch die Richtlinie 2006/24 vorgeschriebene Vorratsspeicherung von Daten zu dem Zweck, sie gegebenenfalls den zuständigen nationalen Behörden zugänglich machen zu können, eine dem Gemeinwohl dienende Zielsetzung darstellt.

45 Unter diesen Umständen ist die Verhältnismäßigkeit des festgestellten Eingriffs zu prüfen.

46 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs verlangt, dass die Handlungen der Unionsorgane geeignet sind, die mit der fraglichen Regelung zulässigerweise verfolgten Ziele zu erreichen, und nicht die Grenzen dessen überschreiten, was zur Erreichung dieser Ziele geeignet und erforderlich ist (...).

47 Was die gerichtliche Überprüfung der Einhaltung dieser Voraussetzungen anbelangt, kann, da Grundrechtseingriffe in Rede stehen, der Gestaltungsspielraum des Unionsgesetzgebers anhand einer Reihe von Gesichtspunkten eingeschränkt sein; zu ihnen gehören u. a. der betroffene Bereich, das Wesen des fraglichen durch die Charta gewährleisteten Rechts, Art und Schwere des Eingriffs sowie dessen Zweck (...).

48 Im vorliegenden Fall ist angesichts der besonderen Bedeutung des Schutzes personenbezogener Daten für das Grundrecht auf Achtung des Privatlebens und des Ausmaßes und der Schwere des mit der Richtlinie 2006/24 verbundenen Eingriffs in dieses Recht der Gestaltungsspielraum des Unionsgesetzgebers eingeschränkt, so dass die Richtlinie einer strikten Kontrolle unterliegt.

49 Zu der Frage, ob die Vorratsspeicherung der Daten zur Erreichung des mit der Richtlinie 2006/24 verfolgten Ziels geeignet ist, ist festzustellen, dass angesichts der wachsenden Bedeutung elektronischer Kommunikationsmittel die nach dieser Richtlinie auf Vorrat zu speichernden Daten den für die Strafverfolgung zuständigen nationalen Behörden zusätzliche Möglichkeiten zur Aufklärung schwerer Straftaten bieten und insoweit daher ein nützliches Mittel für strafrechtliche Ermittlungen darstellen. Die Vorratsspeicherung solcher Daten kann somit als zur Erreichung des mit der Richtlinie verfolgten Ziels geeignet angesehen werden.

[...]

51 Zur Erforderlichkeit der durch die Richtlinie 2006/24 vorgeschriebenen Vorratsspeicherung der Daten ist festzustellen, dass zwar die Bekämpfung schwerer Kriminalität, insbesondere der organisierten Kriminalität und des Terrorismus, von größter Bedeutung für die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit ist und dass ihre Wirksamkeit in hohem Maß von der Nutzung moderner Ermittlungstechniken abhängen kann. Eine solche dem Gemeinwohl dienende Zielsetzung kann jedoch, so grundlegend sie auch sein mag, für sich genommen die Erforderlichkeit einer Speicherungsmaßnahme – wie sie die Richtlinie 2006/24 vorsieht – für die Kriminalitätsbekämpfung nicht rechtfertigen.

52 Der Schutz des Grundrechts auf Achtung des Privatlebens verlangt nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs jedenfalls, dass sich die Ausnahmen vom Schutz personenbezogener Daten und dessen Einschränkungen auf das absolut Notwendige beschränken müssen (...).

53 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass der Schutz personenbezogener Daten, zu dem Art. 8 Abs. 1 der Charta ausdrücklich verpflichtet, für das in ihrem Art. 7 verankerte Recht auf Achtung des Privatlebens von besonderer Bedeutung ist.

54 Daher muss die fragliche Unionsregelung klare und präzise Regeln für die Tragweite und die Anwendung der fraglichen Maßnahme vorsehen und Mindestanforderungen aufstellen, so dass die Personen, deren Daten auf Vorrat gespeichert wurden, über ausreichende Garantien verfügen, die einen wirksamen Schutz ihrer personenbezogenen Daten vor Missbrauchsrisiken sowie vor jedem unberechtigten Zugang zu diesen Daten und jeder unberechtigten Nutzung ermöglichen (...).

55 Das Erfordernis, über solche Garantien zu verfügen, ist umso bedeutsamer, wenn die personenbezogenen Daten, wie in der Richtlinie 2006/24 vorgesehen, automatisch verarbeitet werden und eine erhebliche Gefahr des unberechtigten Zugangs zu diesen Daten besteht (...).

56 Zu der Frage, ob der mit der Richtlinie 2006/24 verbundene Eingriff auf das absolut Notwendige beschränkt ist, ist festzustellen, dass nach Art. 3 dieser Richtlinie in Verbindung mit ihrem Art. 5 Abs. 1 alle Verkehrsdaten betreffend Telefonfestnetz, Mobilfunk, Internetzugang, Internet-E-Mail und Internet-Telefonie auf Vorrat zu speichern sind. Sie gilt somit für alle elektronischen Kommunikationsmittel, deren Nutzung stark verbreitet und im täglichen Leben jedes Einzelnen von wachsender Bedeutung ist. Außerdem erfasst die Richtlinie nach ihrem Art. 3 alle Teilnehmer und registrierten Benutzer. Sie führt daher zu einem Eingriff in die Grundrechte fast der gesamten europäischen Bevölkerung.

57 Hierzu ist erstens festzustellen, dass sich die Richtlinie 2006/24 generell auf alle Personen und alle elektronischen Kommunikationsmittel sowie auf sämtliche Verkehrsdaten erstreckt, ohne irgendeine Differenzierung, Einschränkung oder Ausnahme anhand des Ziels der Bekämpfung schwerer Straftaten vorzusehen.

58 Die Richtlinie 2006/24 betrifft nämlich zum einen in umfassender Weise alle Personen, die elektronische Kommunikationsdienste nutzen, ohne dass sich jedoch die Personen, deren Daten auf Vorrat gespeichert werden, auch nur mittelbar in einer Lage befinden, die Anlass zur Strafverfolgung geben könnte. Sie gilt also auch für Personen, bei denen keinerlei Anhaltspunkt dafür besteht, dass ihr Verhalten in einem auch nur mittelbaren oder entfernten Zusammenhang mit schweren Straftaten stehen könnte. Zudem sieht sie keinerlei Ausnahme vor, so dass sie auch für Personen gilt, deren Kommunikationsvorgänge nach den nationalen Rechtsvorschriften dem Berufsgeheimnis unterliegen.

59 Zum anderen soll die Richtlinie zwar zur Bekämpfung schwerer Kriminalität beitragen, verlangt aber keinen Zusammenhang zwischen den Daten, deren Vorratsspeicherung vorgesehen ist, und einer Bedrohung der öffentlichen Sicherheit; insbesondere beschränkt sie die Vorratsspeicherung weder auf die Daten eines bestimmten Zeitraums und/oder eines bestimmten geografischen Gebiets und/oder eines bestimmten Personenkreises, der in irgendeiner Weise in eine schwere Straftat verwickelt sein könnte, noch auf Personen, deren auf Vorrat gespeicherte Daten aus anderen Gründen zur Verhütung, Feststellung oder Verfolgung schwerer Straftaten beitragen könnten.

60 Zweitens kommt zu diesem generellen Fehlen von Einschränkungen hinzu, dass die Richtlinie 2006/24 kein objektives Kriterium vorsieht, das es ermöglicht, den Zugang der zuständigen nationalen Behörden zu den Daten und deren spätere Nutzung zwecks Verhütung, Feststellung oder strafrechtlicher Verfolgung auf Straftaten zu beschränken, die im Hinblick auf das Ausmaß und die Schwere des Eingriffs in die in Art. 7 und Art. 8 der Charta verankerten Grundrechte als hinreichend schwer angesehen werden können, um einen solchen Eingriff zu rechtfertigen. Die Richtlinie 2006/24 nimmt im Gegenteil in ihrem Art. 1 Abs. 1 lediglich allgemein auf die von jedem Mitgliedstaat in seinem nationalen Recht bestimmten schweren Straftaten Bezug.

61 Überdies enthält die Richtlinie 2006/24 keine materiell- und verfahrensrechtlichen Voraussetzungen für den Zugang der zuständigen nationalen Behörden zu den Daten und deren spätere Nutzung. Art. 4 der Richtlinie, der den Zugang dieser Behörden zu den auf Vorrat gespeicherten Daten regelt, bestimmt nicht ausdrücklich, dass der Zugang zu diesen Daten und deren spätere Nutzung strikt auf Zwecke der Verhütung und Feststellung genau abgegrenzter schwerer Straftaten oder der sie betreffenden Strafverfolgung zu beschränken sind, sondern sieht lediglich vor, dass jeder Mitgliedstaat das Verfahren und die Bedingungen festlegt, die für den Zugang zu den auf Vorrat gespeicherten Daten gemäß den Anforderungen der Notwendigkeit und der Verhältnismäßigkeit einzuhalten sind.

[...]

63 Drittens schreibt die Richtlinie 2006/24 hinsichtlich der Dauer der Vorratsspeicherung in ihrem Art. 6 vor, dass die Daten für einen Zeitraum von mindestens sechs Monaten auf Vorrat zu speichern sind, ohne dass eine Unterscheidung zwischen den in Art. 5 der Richtlinie genannten Datenkategorien nach Maßgabe ihres etwaigen Nutzens für das verfolgte Ziel oder anhand der betroffenen Personen getroffen wird.

64 Die Speicherungsfrist liegt zudem zwischen mindestens sechs Monaten und höchstens 24 Monaten, ohne dass ihre Festlegung auf objektiven Kriterien beruhen muss, die gewährleisten, dass sie auf das absolut Notwendige beschränkt wird.

65 Aus dem Vorstehenden folgt, dass die Richtlinie 2006/24 keine klaren und präzisen Regeln zur Tragweite des Eingriffs in die in Art. 7 und Art. 8 der Charta verankerten Grundrechte vorsieht. Somit ist festzustellen, dass die Richtlinie einen Eingriff in diese Grundrechte beinhaltet, der in der Rechtsordnung der Union von großem Ausmaß und von besonderer Schwere ist, ohne dass sie Bestimmungen enthielte, die zu gewährleisten vermögen, dass sich der Eingriff tatsächlich auf das absolut Notwendige beschränkt.

66 Darüber hinaus ist in Bezug auf die Regeln zur Sicherheit und zum Schutz der von den Anbietern öffentlich zugänglicher elektronischer Kommunikationsdienste oder den Betreibern eines öffentlichen Kommunikationsnetzes auf Vorrat gespeicherten Daten festzustellen, dass die Richtlinie 2006/24 keine hinreichenden, den Anforderungen von Art. 8 der Charta entsprechenden Garantien dafür bietet, dass die auf Vorrat gespeicherten Daten wirksam vor Missbrauchsrisiken sowie vor jedem unberechtigten Zugang zu ihnen und jeder unberechtigten Nutzung geschützt sind. (...)

[...]

69 Aus der Gesamtheit der vorstehenden Erwägungen ist zu schließen, dass der Unionsgesetzgeber beim Erlass der Richtlinie 2006/24 die Grenzen überschritten hat, die er zur Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit im Hinblick auf die Art. 7, 8 und 52 Abs. 1 der Charta einhalten musste.

[...]

71 Infolgedessen ist auf die zweite Frage, Buchst. b bis d, in der Rechtssache C-293/12 und auf die erste Frage in der Rechtssache C-594/12 zu antworten, dass die Richtlinie 2006/24 ungültig ist.

Binnenmarkt

Urteil Dassonville, 8/74, EU:C:1974:82

In Belgien wurde ein Strafverfahren gegen Händler eingeleitet, die einen in Frankreich im freien Verkehr befindlichen Scotch Whisky zwar ordnungsgemäss erworben, aber unter Verletzung belgischer Vorschriften nach Belgien eingeführt hatten, da sie nicht im Besitz einer Ursprungsbescheinigung der Britischen Zollbehörden waren (nach belgischem Recht musste beim Import alkoholischer Getränke ein Ursprungszeugnis, das im Ursprungsland der Ware ausgestellt wurde, beigebracht werden). Ein Händler, der bereits in Frankreich befindlichen Whisky nach Belgien einführen will, kann aber eine solche Bescheinigung, im Gegensatz zu einem aus dem Erzeugerland unmittelbar einführenden Importeur, nur unter erheblichen Schwierigkeiten beschaffen. Der Angeklagte sah in den belgischen Bestimmungen eine Massnahme gleicher Wirkung, weshalb das belgische Gericht den EuGH um Auslegung von Art. 30 EWGV (Art. 34 AEUV) bat.

Entscheidungsgründe des EuGH

5 Jede Handelsregelung der Mitgliedstaaten, die geeignet ist, den innergemeinschaftlichen Handel unmittelbar oder mittelbar, tatsächlich oder potentiell zu behindern, ist als Massnahme mit gleicher Wirkung wie eine mengenmässige Beschränkung anzusehen.

6 Solange es noch an einer Gemeinschaftsregelung fehlt, die den Verbrauchern die Echtheit der Ursprungsbezeichnung eines Erzeugnisses gewährleistet, kann ein Mitgliedstaat Massnahmen ergreifen, um unlautere Verhaltensweisen auf diesem Gebiet zu unterbinden, jedoch darf er nur unter der Bedingung einschreiten, dass die getroffenen Massnahmen sinnvoll sind und die geforderten Nachweise keine Behinderung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten bewirken, mithin von allen Staatsangehörigen erbracht werden können.

7/9 Derartige Massnahmen dürfen, ohne dass geprüft zu werden braucht, ob sie überhaupt unter Artikel 36 fallen, gemäss dem in Satz 2 dieses Artikels niedergelegten Grundsatz jedenfalls weder ein Mittel zur willkürlichen Diskriminierung noch eine verschleierte Beschränkung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten darstellen. Ein solcher Fall kann vorliegen, wenn ein Mitgliedstaat den Nachweis des Ursprungs eines Erzeugnisses an Formalitäten knüpft, denen ohne ernstliche Schwierigkeiten zu genügen praktisch allein die Direktimporteure in der Lage sind. Sonach stellt es eine mit dem Vertrag unvereinbare Massnahme mit gleicher Wirkung wie eine mengenmässige Beschränkung dar, wenn ein Mitgliedstaat eine Echtheitsbescheinigung verlangt, die sich der Importeur eines in einem anderen Mitgliedstaat ordnungsgemäss im freien Verkehr befindlichen echten Erzeugnisses schwerer zu beschaffen vermag als der Importeur, der das gleiche Erzeugnis unmittelbar aus dem Ursprungsland einführt.

Urteil Rewe/Bundesmonopolverwaltung für Branntwein, 120/78, EU:C:1979:42 (Cassis de Dijon)

Die Firma REWE-Zentral-AG beabsichtigte, den in Frankreich hergestellten und dort frei erhältlichen Johannisbeerlikör nach Deutschland einzuführen. Sie beantragte bei der Bundesmonopolverwaltung für Branntwein eine entsprechende Einfuhrgenehmigung. Die Behörde erklärte, dass der Likör in Deutschland nicht verkauft werden dürfe, da nach den deutschen Bestimmungen Trinkbranntweine nur mit einem Mindestweingeistgehalt von 32% in den Verkehr gebracht werden dürfen, Cassis de Dijon jedoch nur einen Alkoholgehalt von 15 - 20% enthielt.

Entscheidungsgründe des EuGH

6 Das vorliegende Gericht möchte also die Auslegungskriterien erfahren, die zu beurteilen erlauben, ob das Erfordernis eines Mindestweingehaltes gegen das in Artikel 30 enthaltene Verbot aller Massnahmen mit gleicher Wirkung wie mengenmässige Beschränkungen im Handel zwischen den Mitgliedstaaten (...) verstösst.

[...]

8 In Ermangelung einer gemeinschaftlichen Regelung der Herstellung und Vermarktung von Weingeist (...) ist es Sache der Mitgliedstaaten, alle die Herstellung und Vermarktung von Weingeist und alkoholischen Getränken betreffenden Vorschriften für Ihr Hoheitsgebiet zu erlassen. Hemmnisse für den Binnenhandel der Gemeinschaft, die sich aus den Unterschieden der nationalen Regelungen über die Vermarktung dieser Erzeugnisse ergeben, müssen hingenommen werden, soweit diese Bestimmungen notwendig sind, um zwingenden Erfordernissen gerecht zu werden, insbesondere den Erfordernissen einer wirksamen steuerlichen Kontrolle, des Schutzes der öffentlichen Gesundheit, der Lauterkeit des Handelsverkehrs und des Verbraucherschutzes.

[...]

10 Was den Schutz der öffentlichen Gesundheit anbelangt, legt die deutsche Regierung dar, die Festsetzung eines Mindestweingehaltes im nationalen Recht solle die Überschwemmung des nationalen Marktes mit alkoholischen Getränken, insbesondere mit solchen mässigen Weingeistgehalts verhindern, denn derartige Erzeugnisse könnten leichter zu einer Gewöhnung führen als Getränke mit höherem Weingeistgehalt.

11 Solche Erwägungen sind nicht stichhaltig, da dem Verbraucher auf dem Markt ein äusserst umfangreiches Angebot unterschiedlicher Erzeugnisse mit geringem oder mittlerem Alkoholgehalt zur Verfügung steht und überdies ein erheblicher Teil der auf dem deutschen Markt frei gehandelten Getränke mit hohem Weingeistgehalt üblicherweise verdünnt genossen wird.

12 Die deutsche Regierung trägt weiter vor, die Festsetzung eines Mindestweingeistgehalts bei bestimmten Likören solle den Verbraucher vor unlauterem Wettbewerb der Hersteller oder Händler alkoholischer Getränke schützen. Diese Argumentation stützt sich darauf, dass eine Verringerung des Alkoholgehalts bei bestimmten Getränken diesen einen Wettbewerbsvorteil gegenüber Getränken mit höherem Alkoholgehalt verschaffen würde, da Weingeist aufgrund seiner erheblichen Abgabenbelastung bei weitem der teuerste Bestandteil der Getränke sei. Wollte man ferner alkoholische Erzeugnisse zum freien Verkehr zulassen, wenn sie hinsichtlich ihres Weingeistgehaltes nur den Bestimmungen des Herstellungslandes entsprächen, so hätte dies, wie die deutsche Regierung meint, zur Folge, dass sich in der Gemeinschaft als gemeinsamer Standard der niedrigste in irgendeinem Mitgliedstaat zulässige Weingeistgehalt durchsetzen würde, ja dass sogar alle einschlägigen Bestimmungen hinfällig würden, da die Regelung mehrerer Mitgliedstaaten überhaupt keinen Mindestweingeistgehalt kenne.

13 Wie die Kommission zu Recht ausführt, kann die Festsetzung von Grenzwerten beim Weingeistgehalt von Getränken der Standardisierung von Erzeugnissen und ihrer Kennzeichnung im Interesse einer grösseren Transparenz des Handels und der Angebote an die Verbraucher dienen. Andererseits kann man jedoch nicht so weit gehen, die zwingende Festsetzung eines Mindestweingeistgehaltes in diesem Bereich als wesentliche Garantie eines lauterer Handelsverkehrs zu betrachten, denn eine angemessene Unterrichtung der Käufer lässt sich ohne Schwierigkeiten dadurch erreichen, dass man die Angabe von Herkunft und Alkoholgehalt auf der Verpackung des Erzeugnisses vorschreibt.

14 Nach alledem verfolgen die Bestimmungen über den Mindestweingeistgehalt alkoholischer Getränke kein im allgemeinen Interesse liegendes Ziel, das den Erfordernissen des freien Warenverkehrs, der eine der Grundlagen der Gemeinschaft darstellt, vorgeht. Praktisch sichern solche Bestimmungen vor allem den Getränken mit hohem Alkoholgehalt einen Vorteil, indem sie Erzeugnisse anderer Mitgliedstaaten, die diese Voraussetzung nicht erfüllen, vom nationalen Markt ausschliessen. Daher stellt es ein mit Artikel 30 des Vertrages unvereinbares Handelshemmnis dar, wenn ein Mitgliedstaat durch Rechtsvorschriften einseitig einen Mindestweingeistgehalt als Voraussetzung für die Verkehrsfähigkeit alkoholischer Getränke festsetzt. Es gibt somit keinen stichhaltigen Grund dafür, zu verhindern, dass in einem Mitgliedstaat rechtmässig hergestellte und in den Verkehr gebrachte alkoholische Getränke in die anderen Mitgliedstaaten eingeführt werden; dem Absatz dieser Erzeugnisse kann kein gesetzliches Verbot des Vertriebs von Getränken entgegengehalten werden, die einen geringeren Weingeistgehalt haben, als im nationalen Recht vorgeschrieben ist.

15 Somit ist auf die erste Frage zu antworten, dass der Begriff der „Massnahmen mit gleicher Wirkung wie mengenmässige Einfuhrbeschränkungen“ in Artikel 30 des Vertrages in dem Sinne zu verstehen ist, dass auch die Festsetzung eines Mindestweingeistgehaltes für Trinkbranntweine im Recht eines Mitgliedstaats unter das in dieser Bestimmung enthaltene Verbot fällt, wenn es sich um die Einfuhr von in einem anderen Mitgliedstaat rechtmässig hergestellten und in den Verkehr gebrachten alkoholischen Getränken handelt.

Urteil Keck, C-267/91 und C-268/91, EU:C:1993:905

Gegen Bernhard Keck und Daniel Mithouard wurde ein Strafverfahren eingeleitet, weil sie gegen ein in Frankreich geltendes Verbot verstossen hatten, welches untersagt, Erzeugnisse in unverändertem Zustand zu unter ihrem tatsächlichen Einkaufspreis liegenden Preis weiterzuverkaufen. Die Angeklagten machten zu ihrer Verteidigung u.a. geltend, ein allgemeines Verbot des Weiterverkaufs zum Verlustpreis, wie es diese Vorschriften vorsähen, sei mit Art. 30 EWGV (Art. 34 AEUV) unvereinbar.

Entscheidungsgründe des EuGH

11 Nach Artikel 30 EWG-Vertrag sind mengenmässige Einfuhrbeschränkungen sowie alle Massnahmen gleicher Wirkung zwischen den Mitgliedstaaten verboten. Nach ständiger Rechtsprechung ist eine Massnahme mit gleicher Wirkung wie eine mengenmässige Beschränkung jede Massnahme, die geeignet ist, den innergemeinschaftlichen Handel unmittelbar oder mittelbar, tatsächlich oder potentiell zu behindern.

12 Nationale Rechtsvorschriften, die den Weiterverkauf zum Verlustpreis allgemein verbieten, bezwecken keine Regelung des Warenverkehrs zwischen den Mitgliedstaaten.

13 Zwar können solche Rechtsvorschriften das Absatzvolumen und damit das Volumen des Absatzes von Erzeugnissen aus anderen Mitgliedstaaten insoweit beschränken, als sie den Wirtschaftsteilnehmern eine Methode der Absatzförderung nehmen. Es ist jedoch fraglich, ob diese Möglichkeit ausreicht, um die in Rede stehenden Rechtsvorschriften als eine Massnahme mit gleicher Wirkung wie eine mengenmässige Einfuhrbeschränkung anzusehen.

14 Da sich die Wirtschaftsteilnehmer immer häufiger auf Artikel 30 EWG-Vertrag berufen, um jedwede Regelung zu beanstanden, die sich als Beschränkung ihrer geschäftlichen Freiheit auswirkt, auch wenn sie nicht auf Erzeugnisse aus anderen Mitgliedstaaten gerichtet ist, hält es der Gerichtshof für notwendig, seine Rechtsprechung auf diesem Gebiet zu überprüfen und klarzustellen.

15 Nach dem Urteil Cassis de Dijon (Urteil vom 20. Februar 1979 in der Rechtssache 120/78, Rewe-Zentral, Slg. 1979, 649) stellen Hemmnisse für den freien Warenverkehr, die sich in Ermangelung einer Harmonisierung der Rechtsvorschriften daraus ergeben, dass Waren aus anderen Mitgliedstaaten, die dort rechtmässig hergestellt und in den Verkehr gebracht worden sind, bestimmten Vorschriften entsprechen müssen (wie etwa hinsichtlich ihrer Bezeichnung, ihrer Form, ihrer Abmessungen, ihres Gewichts, ihrer Zusammensetzung, ihrer Aufmachung, ihrer Etikettierung und ihrer Verpackung), selbst dann, wenn diese Vorschriften unterschiedslos für alle Erzeugnisse gelten, nach Artikel 30 verbotene Massnahmen gleicher Wirkung dar, sofern sich die Anwendung dieser Vorschriften nicht durch einen Zweck rechtfertigen lässt, der im Allgemeininteresse liegt und den Erfordernissen des freien Warenverkehrs vorgeht.

16 Demgegenüber ist entgegen der bisherigen Rechtsprechung die Anwendung nationaler Bestimmungen, die bestimmte Verkaufsmodalitäten beschränken oder verbieten, auf Erzeugnisse aus anderen Mitgliedstaaten nicht geeignet, den Handel zwischen den Mitgliedstaaten im Sinne des Urteils Dassonville (Urteil vom 11. Juli 1974 in der Rechtssache 8/74, Slg. 1974, 837) unmittelbar oder mittelbar, tatsächlich oder potentiell zu behindern, sofern diese Bestimmungen für alle betroffenen Wirtschaftsteilnehmer gelten, die ihre Tätigkeit im Inland ausüben, und sofern sie den Absatz der inländischen Erzeugnisse und der Erzeugnisse aus anderen Mitgliedstaaten rechtlich wie tatsächlich in der gleichen Weise betreffen.

17 Sind diese Voraussetzungen nämlich erfüllt, so ist die Anwendung derartiger Regelungen auf den Verkauf von Erzeugnissen aus einem anderen Mitgliedstaat, die den von diesem Staat aufgestellten Bestimmungen entsprechen, nicht geeignet, den Marktzugang für diese Erzeugnisse zu versperren oder stärker zu behindern, als sie dies für inländische Erzeugnisse tut. Diese Regelungen fallen daher nicht in den Anwendungsbereich von Artikel 30 EWG-Vertrag.

18 Dem vorlegenden Gericht ist daher zu antworten, dass Artikel 30 EWG-Vertrag dahin auszulegen ist, dass er keine Anwendung auf Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaats findet, die den Weiterverkauf zum Verlustpreis allgemein verbieten.

Urteil Josemans, C-137/09, EU:C:2010:774

Herr Josemans ist Inhaber des Coffeshops „Easy Going“ in Maastricht, der Cannabis wie auch alkoholfreie Getränke und Esswaren verkauft. Um den Drogentourismus einzuschränken, hat die Gemeinde Maastricht u.a. ein Ansässigkeitskriterium eingeführt: Personen, die nicht in den Niederlanden wohnen, dürfen solche Coffeeshops nicht mehr besuchen. Im Falle des „Easy Going“ wurde zwei Mal eine Widerhandlung gegen diese Bestimmung festgestellt, sodass der Bürgermeister den Coffeeshop von Herrn Josemans geschlossen hat.

Herr Josemans wehrte sich gegen diese Massnahme. Das schliesslich angerufene nationale Gericht legte dem EuGH einige Fragen zur Vorabentscheidung vor. Einleitend stellte der EuGH fest, dass die Dienstleistungsfreiheit gemäss Art. 49 EGV (Art. 56 AEUV) in Bezug auf den Verkauf von Getränken und Esswaren beschränkt wird. Im nachfolgenden Abschnitt wandte sich der EuGH sodann der Frage zu, ob das von der Gemeinde Maastricht erlassene Ansässigkeitsverbot ein geeignetes und verhältnismässiges Mittel zur Bekämpfung des Drogentourismus darstellt und die Einschränkung der Dienstleistungsfreiheit folglich gerechtfertigt werden kann.

Entscheidungsgründe des EuGH

55 Die zweite Frage ist für den Fall gestellt worden, dass die Bestimmungen über den freien Warenverkehr oder die Bestimmungen über die Dienstleistungsfreiheit auf das Ausgangsverfahren Anwendung finden. Bei ihr geht es darum, ob eine kommunale Regelung wie die im Ausgangsverfahren in Rede stehende eine Beschränkung der Ausübung einer dieser Freiheiten darstellt, ob diese Maßnahme gegebenenfalls durch das Ziel der Bekämpfung des Drogentourismus und der damit einhergehenden Belästigungen gerechtfertigt sein kann und ob sie im Hinblick auf dieses Ziel verhältnismässig ist.

56 Angesichts der Antwort auf die erste Frage ist diese Frage allein im Hinblick auf die Art. 49 ff. EG zu beurteilen, wobei nur die Auswirkungen der fraglichen Regelung auf den Verkauf von alkoholfreien Getränken und von Esswaren in Coffeeshops zu prüfen sind.

57 Nach der im Ausgangsverfahren fraglichen Regelung wird der Zutritt zu Coffeeshops unstreitig nur „Ansässigen“ gestattet. Dieser Begriff bezeichnet gemäß Art. 2.3.1.1 Abs. 1 Buchst. d APV Personen, die ihren tatsächlichen Wohnsitz in den Niederlanden haben. Somit dürfen die Inhaber derartiger Einrichtungen keine Bewirkungsleistungen an Personen erbringen, die in anderen Mitgliedstaaten ansässig sind. Diese Personen sind von solchen Dienstleistungen ausgeschlossen.

58 Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs verbietet der Grundsatz der Gleichbehandlung, der in Art. 49 EG besondere Ausprägung gefunden hat, nicht nur offensichtliche Diskriminierungen aufgrund der Staatsangehörigkeit, sondern auch alle verschleierte Formen der Diskriminierung, die durch die Anwendung anderer Unterscheidungsmerkmale tatsächlich zu dem gleichen Ergebnis führen (...).

59 Dies gilt insbesondere für eine Maßnahme, die eine Unterscheidung aufgrund des Kriteriums des Wohnsitzes trifft, denn es besteht die Gefahr, dass sie sich hauptsächlich zum Nachteil der Angehörigen anderer Mitgliedstaaten auswirkt, da die Gebietsfremden meist Ausländer sind (...).

60 Es ist jedoch zu prüfen, ob eine solche Beschränkung nicht durch legitime Interessen, die nach dem Unionsrecht anerkannt sind, objektiv gerechtfertigt sein kann.

[...]

63 Im vorliegenden Fall steht fest, dass mit der im Ausgangsverfahren fraglichen Regelung die Belästigungen unterbunden werden sollen, die durch die große Zahl an Touristen verursacht werden, die in den Coffeeshops in der Gemeinde Maastricht Cannabis kaufen oder konsumieren wollen. Nach den Informationen, die der Bürgermeister van Maastricht in der mündlichen Verhandlung vorgelegt hat, ziehen die 14 Coffeeshops in Maastricht pro Tag etwa 10 000 und im Jahr etwas über 3,9 Millionen Besucher an, von denen 70 % nicht in den Niederlanden wohnen.

[...]

65 Es ist darauf hinzuweisen, dass die Bekämpfung des Drogentourismus und der damit einhergehenden Belästigungen Teil der Drogenbekämpfung ist. Sie steht im Zusammenhang mit der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und dem Schutz der Gesundheit der Bürger sowohl auf der Ebene der Mitgliedstaaten als auch auf Unionsebene.

66 In Anbetracht der von der Union und ihren Mitgliedstaaten eingegangenen Verpflichtungen steht es außer Zweifel, dass die oben genannten Ziele ein berechtigtes Interesse darstellen, das eine Beschränkung der Pflichten,

die sich aus dem Unionsrecht, sogar aus einer Grundfreiheit wie der Dienstleistungsfreiheit ergeben, grundsätzlich rechtfertigen kann.

67 Die Notwendigkeit der Bekämpfung von Drogen wird, wie sich aus den Randnrn. 11, 37 und 38 des vorliegenden Urteils ergibt, in verschiedenen internationalen Übereinkommen, an denen die Mitgliedstaaten bzw. die Union mitgewirkt haben oder denen sie beigetreten sind, anerkannt. In den Präambeln dieser Übereinkommen wird auf die Gefahr, die insbesondere die Nachfrage nach Betäubungsmitteln und psychotropen Stoffen sowie der unerlaubte Handel mit diesen für die Gesundheit und das Wohlbefinden der Einzelnen darstellen, sowie auf die verhängnisvollen Auswirkungen hingewiesen, die diese Phänomene auf die wirtschaftlichen, kulturellen und politischen Grundlagen der Gesellschaft haben.

68 Darüber hinaus ist die Notwendigkeit, Drogen insbesondere dadurch zu bekämpfen, dass der Drogensucht vorgebeugt und der unerlaubte Handel mit derartigen Erzeugnissen oder Stoffen unterbunden wird, in Art. 152 Abs. 1 EG sowie in den Art. 29 EU und 31 EU festgeschrieben. Was das Sekundärrecht betrifft, stellt der illegale Drogenhandel nach dem ersten Erwägungsgrund des Rahmenbeschlusses 2004/757 eine Bedrohung der Gesundheit, Sicherheit und Lebensqualität der Bürger der Europäischen Union sowie der legalen Wirtschaftstätigkeit, der Stabilität und der Sicherheit der Mitgliedstaaten dar. Wie sich aus Randnr. 10 des vorliegenden Urteils ergibt, wird mit einigen Instrumenten der Union zudem ausdrücklich das Ziel verfolgt, dem Drogentourismus vorzubeugen.

69 Jedoch können Maßnahmen, die die Dienstleistungsfreiheit beschränken, durch das Ziel der Bekämpfung des Drogentourismus und der damit einhergehenden Belästigungen nur dann gerechtfertigt sein, wenn sie geeignet sind, die Erreichung dieses Ziels zu gewährleisten, und nicht über das hinausgehen, was zu seiner Erreichung erforderlich ist (...).

70 Eine beschränkende Maßnahme kann nur als geeignet angesehen werden, die Erreichung des angestrebten Ziels zu gewährleisten, wenn sie tatsächlich dem Anliegen gerecht wird, es in kohärenter und systematischer Weise zu erreichen (...).

[...]

74 Im vorliegenden Fall lässt sich nicht bestreiten, dass die Toleranzpolitik, die vom Königreich der Niederlande hinsichtlich des Verkaufs von Cannabis verfolgt wird, Personen, die in anderen Mitgliedstaaten wohnen, dazu verleitet, in die Niederlande, insbesondere in Gemeinden, in denen Coffeeshops geduldet werden, vor allem im grenznahen Gebiet, zu reisen, um Cannabis zu kaufen und zu konsumieren. Außerdem ergibt sich aus den Akten, dass ein Teil dieser Personen in diesen Einrichtungen Cannabis kauft, um es illegal in andere Mitgliedstaaten auszuführen.

75 Unbestreitbar stellt ein Verbot wie im Ausgangsrechtsstreit, Gebietsfremden den Zutritt zu Coffeeshops zu gestatten, eine Maßnahme dar, die geeignet ist, den Drogentourismus in erheblicher Weise zu begrenzen und damit die durch ihn verursachten Probleme zu verringern.

76 Dabei bedeutet der diskriminierende Charakter der im Ausgangsverfahren fraglichen Regelung für sich genommen nicht, dass diese Regelung das angestrebte Ziel in einer inkohärenten Art und Weise verfolgt. Zwar hat der Gerichtshof im Urteil Adoui und Cornuaille entschieden, dass sich ein Mitgliedstaat hinsichtlich des Verhaltens eines Ausländers nicht mit Erfolg auf Gründe der öffentlichen Ordnung berufen kann, wenn er gegenüber dem gleichen Verhalten seiner eigenen Staatsangehörigen keine repressiven oder anderen tatsächlichen und effektiven Maßnahmen ergreift. Das Ausgangsverfahren steht jedoch in einem anderen rechtlichen Kontext.

77 Wie nämlich in Randnr. 36 des vorliegenden Urteils ausgeführt, ist der Handel mit Betäubungsmitteln in allen Mitgliedstaaten nach internationalem Recht und nach dem Unionsrecht verboten, sofern er nicht streng überwacht für die Verwendung zu medizinischen und wissenschaftlichen Zwecken stattfindet. Dagegen ist das Verhalten, um das es in dem in der vorstehenden Randnummer angeführten Urteil ging – die Prostitution –, nicht durch internationales Recht oder Unionsrecht verboten. Es wird nämlich in einigen Mitgliedstaaten geduldet oder reglementiert (...).

78 Es kann nicht als inkohärent angesehen werden, dass ein Mitgliedstaat angemessene Maßnahmen ergreift, um einem starken Zustrom von Einwohnern anderer Mitgliedstaaten zu begegnen, die von dem in diesem Staat geduldeten Handel mit Erzeugnissen profitieren wollen, die aufgrund ihrer Art in allen Mitgliedstaaten unter ein Verkaufsverbot fallen.

79 Was die Reichweite einer Regelung wie der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden angeht, so gilt diese Regelung nur für Einrichtungen, deren Haupttätigkeit im Verkauf von Cannabis besteht. Sie hindert eine nicht in den Niederlanden wohnhafte Person keineswegs daran, in anderen Bewirtungsbetrieben in Maastricht alkoholfreie Getränke und Esswaren zu konsumieren. Der niederländischen Regierung zufolge beläuft sich die Zahl derartiger Betriebe auf über 500.

80 Hinsichtlich der Möglichkeit, Maßnahmen zu erlassen, die die Dienstleistungsfreiheit weniger einschränken, ergibt sich aus den Akten, dass in den Gemeinden, die eine Politik der Toleranz gegenüber Coffeeshops verfolgen, verschiedene Maßnahmen gegen den Drogentourismus und die damit einhergehenden Belästigungen getroffen wurden, wie etwa die Begrenzung der Zahl der Coffeeshops oder ihrer Öffnungszeiten, die Einführung eines Systems von Karten, mit denen die Kunden Zutritt zu den Coffeeshops erhalten können, oder die Herabsetzung der Cannabismenge, die pro Person gekauft werden darf. Nach Aussage des Burgemeester van Maastricht und der niederländischen Regierung haben sich diese Maßnahmen jedoch im Hinblick auf das angestrebte Ziel als ungenügend und ineffizient erwiesen.

81 Was konkret die Möglichkeit betrifft, Gebietsfremden den Zutritt zu Coffeeshops zu gestatten, den Verkauf von Cannabis an diese jedoch zu verbieten, so ist es nicht einfach, genau zu kontrollieren und zu überwachen, dass Cannabis weder an Gebietsfremde abgegeben noch von ihnen konsumiert wird. Darüber hinaus ist zu befürchten, dass eine solche Regelung den unerlaubten Handel mit Cannabis oder seinen Weiterverkauf durch Gebietsansässige an Gebietsfremde in den Coffeeshops fördern würde.

82 Den Mitgliedstaaten kann aber nicht die Möglichkeit abgesprochen werden, das Ziel der Bekämpfung des Drogentourismus und der damit einhergehenden Belästigungen durch die Einführung allgemeiner Vorschriften zu verfolgen, die von den zuständigen Behörden einfach gehandhabt und kontrolliert werden können (...). Im vorliegenden Fall ergibt sich aus den Akten nichts, was dafür sprechen könnte, dass das angestrebte Ziel durch eine Regelung, die Gebietsfremden den Zutritt zu Coffeeshops gestattet, den Verkauf von Cannabis an diese jedoch verbietet, in dem gleichen Maße wie durch die im Ausgangsverfahren fragliche Regelung erreicht werden könnte.

83 Daher ist festzustellen, dass eine Regelung wie die im Ausgangsverfahren in Rede stehende geeignet ist, die Verwirklichung des Ziels der Bekämpfung des Drogentourismus und der damit einhergehenden Belästigungen zu gewährleisten, und nicht über das hinausgeht, was zur Erreichung dieses Ziels erforderlich ist.

84 Nach alledem ist auf die zweite Frage zu antworten, dass Art. 49 EG dahin auszulegen ist, dass eine Regelung wie die im Ausgangsverfahren in Rede stehende eine Beschränkung der im EG-Vertrag verankerten Dienstleistungsfreiheit darstellt. Diese Beschränkung ist jedoch durch das Ziel der Bekämpfung des Drogentourismus und der damit einhergehenden Belästigungen gerechtfertigt.

Aussenbeziehungen

Urteil Kupferberg, 104/81, EU:C:1982:362

Die Firma Kupferberg importierte 1976 Portwein aus Portugal in die Bundesrepublik Deutschland. Das Hauptzollamt Mainz erhob – da der Alkoholgehalt des Portweins 14 Volumenprozent überstieg – den sog. Monopolausgleich gemäss deutschem Branntweinmonopolgesetz. Diese Abgabe soll den von einheimischen Branntweinherstellern geschuldeten sog. Branntweinaufschlag ausgleichen. Für einheimische Branntweine aus Obstgemeinschaftsbrennereien konnte unter gewissen Bedingungen eine Reduktion des Branntweinaufschlags beantragt werden (Reduktion um 21% bei einer Produktion von nicht mehr als 300 l Branntwein pro Mitglied und Jahr). Für importierte Branntweine war eine solche Reduktion nicht vorgesehen.

Kupferberg klagte gegen den Abgabebescheid des Hauptzollamts Mainz und verlangte eine Gleichstellung mit Branntweinen aus Obstgemeinschaftsbrennereien. Der Bundesfinanzhof gelangte an den EuGH. Er wollte u.a. wissen, ob Art. 21 des Freihandelsabkommens (FHA) zwischen der EWG und Portugal von 1972 unmittelbar anwendbar ist.

Entscheidungsgründe des EuGH

17 Es trifft zu, dass bei der Entscheidung darüber, welche Wirkungen die Bestimmungen eines Abkommens zwischen der Gemeinschaft und einem dritten Land innerhalb der Gemeinschaft entfalten, der völkerrechtliche Ursprung der fraglichen Bestimmungen nicht ausser acht gelassen werden darf. Nach den Grundsätzen des Völkerrechts bleibt es den Gemeinschaftsorganen, die für das Aushandeln und den Abschluss eines Abkommens mit einem dritten Land zuständig sind, unbenommen, mit diesem Land zu vereinbaren, welche Wirkungen die Bestimmungen des Abkommens in der internen Rechtsordnung der Vertragsparteien haben sollen. Nur wenn diese Frage durch das Abkommen nicht geregelt worden ist, haben die zuständigen Gerichte und hat insbesondere der Gerichtshof im Rahmen seiner Zuständigkeit aufgrund des Vertrages, über diese Frage ebenso wie über jede andere Auslegungsfrage im Zusammenhang mit der Anwendung des Abkommens in der Gemeinschaft zu entscheiden.

18 Nach den allgemeinen Regeln des Völkerrechts muss jedes Abkommen von den Parteien nach Treu und Glauben erfüllt werden. Wenn somit jede Vertragspartei für die vollständige Erfüllung der von ihr eingegangenen Verpflichtungen verantwortlich ist, steht es ihr doch zu, die rechtlichen Massnahmen zu bestimmen, die zur Erreichung dieses Ziels innerhalb ihrer Rechtsordnung geeignet sind, es sei denn, die Auslegung des Abkommens nach seinem Sinn und Zweck ergibt, dass diese Massnahmen im Abkommen selbst festgelegt sind. Mit dieser Einschränkung ist in dem Umstand, dass die Gerichte der einen Partei möglicherweise einigen Bestimmungen des Abkommens unmittelbare Geltung zuerkennen, während die Gerichte der anderen Partei diese unmittelbare Geltung möglicherweise ablehnen, für sich allein noch keine fehlende Gegenseitigkeit bei der Durchführung des Abkommens zu sehen.

19 Wie die Regierungen hervorgehoben haben, werden im Rahmen der Freihandelsabkommen gemischte Ausschüsse eingesetzt, die gemäss den Abkommen mit deren Durchführung beauftragt sind und für deren ordnungsgemässe Erfüllung sorgen. Zu diesem Zweck können sie Empfehlungen aussprechen und in den in dem betreffenden Abkommen ausdrücklich vorgesehenen Fällen Beschlüsse fassen.

20 Die Tatsache allein, dass die Vertragsparteien einen besonderen institutionellen Rahmen für Konsultationen und Verhandlungen untereinander über die Durchführung des Abkommens geschaffen haben, reicht nicht aus, jegliche Anwendung dieses Abkommens durch die Gerichte auszuschliessen. Wendet ein Gericht einer Vertragspartei auf einen konkreten, vor ihm anhängigen Rechtsstreit eine Bestimmung des Abkommens an, die eine unbedingte und eindeutige Verpflichtung zum Gegenstand hat und deshalb keine vorherige Einschaltung des Gemischten Ausschusses erforderlich macht, so werden dadurch die diesem Ausschuss durch das Abkommen übertragenen Kompetenzen nicht geschmälert.

21 Was die Schutzklauseln betrifft, die den Parteien ein Abweichen von bestimmten Vorschriften des Abkommens gestatten, so ist zu bemerken, dass diese Klauseln nur unter bestimmten Umständen und grundsätzlich nur

nach einer unter Beteiligung beider Parteien erfolgten Prüfung im Gemischten Ausschuss anwendbar sind. Abgesehen von den spezifischen Situationen, die ihre Anwendung zur Folge haben können, steht die bloße Existenz dieser Klauseln, die im übrigen keinen Einfluss auf die Bestimmungen haben, nach denen steuerliche Diskriminierungen untersagt sind, der möglichen unmittelbaren Geltung bestimmter Vorschriften des Abkommens nicht entgegen.

22 Aus all diesen Erwägungen folgt, dass weder die Rechtsnatur noch die Systematik des Abkommens mit Portugal dem entgegenstehen könnte, dass sich ein Wirtschaftsteilnehmer vor einem Gericht in der Gemeinschaft auf eine Bestimmung dieses Abkommens beruft.

23 Dessen ungeachtet muss jedoch die Frage, ob eine derartige Bestimmung unbedingt und hinreichend klar gefasst ist, um unmittelbare Wirkung zu entfalten, im Rahmen des Abkommens geprüft werden, zu dem die Bestimmung gehört. Um die Vorabentscheidungsfrage nach der unmittelbaren Wirkung von Artikel 21 Absatz 1 des Abkommens zwischen der Gemeinschaft und Portugal zu beantworten, ist daher zunächst diese Vorschrift sowohl im Hinblick auf den Sinn und Zweck des Abkommens als auch auf seinen Zusammenhang zu untersuchen.

24 Zweck dieses Abkommens ist es, ein System des Freihandels zu schaffen, in dessen Rahmen die den Handelsverkehr beschränkenden Regelungen nahezu für den gesamten Handel mit Ursprungserzeugnissen der Vertragsparteien abgeschafft werden, und zwar vor allem durch Beseitigung der Zölle und Abgaben gleicher Wirkung sowie der mengenmässigen Beschränkungen und Massnahmen gleicher Wirkung.

25 In diesem Zusammenhang soll Artikel 21 Absatz 1 des Abkommens verhindern, dass die durch die Beseitigung der Zölle und Abgaben gleicher Wirkung sowie der mengenmässigen Beschränkungen und Massnahmen gleicher Wirkung erreichte Liberalisierung des Warenhandels durch steuerliche Praktiken der Vertragsparteien vereitelt wird. Das wäre nämlich der Fall, wenn das eingeführte Erzeugnis einer Partei mit einer höheren Abgabe belastet würde als die gleichartigen inländischen Erzeugnisse, auf die es auf dem Markt der anderen Partei trifft.

26 Deshalb begründet Artikel 21 Absatz 1 des Abkommens für die Vertragsparteien eine unbedingte Verpflichtung zur Nichtdiskriminierung im steuerlichen Bereich, die allein von der Feststellung abhängt, dass die einem bestimmten Steuersystem unterliegenden Erzeugnisse einander gleichartig sind, und deren Grenzen sich unmittelbar aus dem Zweck des Abkommens ergeben. Diese Bestimmung kann als solche von einem Gericht angewandt werden und kann daher unmittelbare Wirkungen in der gesamten Gemeinschaft erzeugen.

Urteil Portugal/Rat, C-149/96, EU:C:1999:574

Am 22. Dezember 1994 genehmigte der Rat mit Beschluss 94/800/EG den Beitritt der EG zur WTO. Diverse Fragen des Marktzugangs für Textilwaren und Bekleidung wurden im Nachgang zur Uruguay Runde separat weiterverhandelt. Am 26. Februar 1996 genehmigte der Rat mit Beschluss 96/386/EG die Vereinbarungen zwischen der EG und Pakistan bzw. Indien über den Marktzugang für Textilwaren. Spanien, Griechenland und Portugal stimmten im Rat vergebens gegen diesen Beschluss.

Portugal erhob Klage auf Nichtigerklärung des Beschlusses 96/386/EG gestützt auf Art. 173 EGV (Art. 263 AEUV). Portugal machte geltend, der Beschluss verletze WTO-Recht (GATT 1994, Übereinkommen über Textilwaren und Bekleidung, Übereinkommen über Einfuhrlicenzverfahren). Der EuGH äusserte sich zur Frage, ob der Beschluss 96/386/EG auf seine Vereinbarkeit mit WTO-Recht überprüft werden kann, wie folgt.

Entscheidungsgründe des EuGH

35 Nach den allgemeinen Regeln des Völkerrechts sind Abkommen von den Parteien nach Treu und Glauben zu erfüllen. Wenn somit jede Vertragspartei für die vollständige Erfüllung der von ihr eingegangenen Verpflichtungen verantwortlich ist, steht es ihr doch zu, die rechtlichen Maßnahmen zu bestimmen, die zur Erreichung dieses Zieles innerhalb ihrer Rechtsordnung geeignet sind, es sei denn, die Auslegung des Abkommens nach seinem Sinn und Zweck ergibt, daß diese Maßnahmen im Abkommen selbst festgelegt sind (...).

36 Zwar unterscheiden sich die WTO-Übereinkünfte – wie die portugiesische Regierung feststellt – insbesondere aufgrund der Stärkung der Schutzregelung und des Streitbeilegungsmechanismus erheblich vom GATT 1947.

Gleichwohl räumt das mit diesen Übereinkünften geschaffene System der Verhandlung zwischen den Mitgliedern einen hohen Stellenwert ein.

37 Erstes Ziel des Streitbeilegungsmechanismus ist gemäß Artikel 3 Absatz 7 der Vereinbarung über Regeln und Verfahren zur Beilegung von Streitigkeiten (Anhang 2 des WTO-Übereinkommens; DSU) zwar grundsätzlich die Rücknahme der betreffenden Maßnahmen, wenn diese als mit den WTO-Vorschriften unvereinbar befunden werden. Wenn die sofortige Rücknahme der Maßnahmen praktisch nicht möglich ist, kann jedoch als vorübergehende Maßnahme bis zur Rücknahme der betreffenden Maßnahme auf Schadensersatzleistungen zurückgegriffen werden.

38 Zwar ist die Entschädigung nach Artikel 22 Absatz 1 DSU nur eine vorübergehende Maßnahme, die zur Verfügung steht, wenn die Empfehlungen und Entscheidungen des in Artikel 2 Absatz 1 DSU vorgesehenen Streitbeilegungsgremiums nicht innerhalb eines angemessenen Zeitraums umgesetzt werden; diese Vorschrift gibt der vollen Umsetzung einer Empfehlung, eine Maßnahme mit den WTO-Übereinkünften in Einklang zu bringen, den Vorrang.

39 Doch sieht Artikel 22 Absatz 2 DSU vor, daß ein Mitglied, das seiner Pflicht zur Ausführung der genannten Empfehlungen und Entscheidungen nicht innerhalb eines angemessenen Zeitraums nachkommt, falls es darum ersucht wird, vor Ablauf dieses Zeitraums Verhandlungen mit jeder Partei aufnimmt, die das Streitbeilegungsverfahren angestrengt hat, mit dem Ziel, einvernehmlich eine Entschädigung festzulegen.

40 Dürften die Gerichte mit den WTO-Übereinkünften unvereinbare innerstaatliche Rechtsvorschriften nicht anwenden, so würde den Legislativ- und Exekutivorganen der Mitglieder somit die ihnen in Artikel 22 DSU eingeräumte Befugnis genommen, auf dem Verhandlungsweg Lösungen zu erreichen, selbst wenn diese nur als vorübergehende zulässig sind.

41 Die Auslegung der WTO-Übereinkünfte im Licht ihres Zieles und Zweckes ergibt mithin, daß in ihnen nicht festgelegt ist, mit welchen rechtlichen Maßnahmen die Mitglieder diese Übereinkünfte nach Treu und Glauben in ihre interne Rechtsordnung umzusetzen haben.

42 Was insbesondere die Anwendung der WTO-Übereinkünfte in der Gemeinschaftsrechtsordnung anbelangt, so ist festzustellen, daß das Übereinkommen zur Errichtung der WTO einschließlich seiner Anhänge nach seiner Präambel – ebenso wie das GATT 1947 – auf dem Prinzip von Verhandlungen «auf der Grundlage der Gegenseitigkeit und zum gemeinsamen Nutzen» aufbaut. Es unterscheidet sich daher, in Bezug auf die Gemeinschaft, von deren Abkommen mit Drittländern, die eine gewisse Asymmetrie in den Verpflichtungen oder besondere Integrationsbeziehungen mit der Gemeinschaft begründen, wie dies bei dem im Urteil Kupferberg ausgelegten Abkommen der Fall war.

43 Ausserdem folgern unstreitig einige Mitglieder, die zu den wichtigsten Handelspartnern der Gemeinschaft gehören, aus Sinn und Zweck der WTO-Übereinkünfte, daß diese nicht zu den Normen gehören, an denen ihre Gerichte die Rechtmässigkeit der internen Rechtsvorschriften messen.

44 Zwar fehlt nicht schon allein deswegen schlechthin die Gegenseitigkeit bei der Durchführung eines Abkommens, weil die Gerichte einer der Parteien einige Bestimmungen dieses Abkommens unmittelbar anwenden, die die Gerichte der anderen Partei dies aber ablehnen (...).

45 Trotzdem kann ein solcher Mangel an Gegenseitigkeit auf Seiten der Handelspartner der Gemeinschaft bei der Anwendung der WTO-Übereinkünfte, die auf dem «Prinzip der Gegenseitigkeit zum gemeinsamen Nutzen» beruhen und sich dadurch von den in Randnummer 42 beschriebenen Abkommen der Gemeinschaft unterscheiden, zu einem Ungleichgewicht führen.

46 Hätte der Gemeinschaftsrichter unmittelbar die Aufgabe, die Vereinbarkeit des Gemeinschaftsrechts mit diesen Regelungen zu gewährleisten, so würde den Legislativ- und Exekutivorganen der Gemeinschaft der Spielraum genommen, über den die entsprechenden Organe der Handelspartner der Gemeinschaft verfügen.

47 Somit gehören die WTO-Übereinkünfte wegen ihrer Natur und ihrer Struktur grundsätzlich nicht zu den Vorschriften, an denen der Gerichtshof die Rechtmässigkeit von Handlungen der Gemeinschaftsorgane misst.

48 Diese Auslegung entspricht auch der letzten Begründungserwägung des Beschlusses 94/800, derzufolge «das Übereinkommen zur Errichtung der Welthandelsorganisation einschließlich seiner Anhänge nicht so angelegt [ist], daß es unmittelbar vor den Rechtsprechungsorganen der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten angeführt werden kann».

49 Nur wenn die Gemeinschaft eine bestimmte, im Rahmen der WTO übernommene Verpflichtung umsetzt oder wenn die Gemeinschaftshandlung ausdrücklich auf spezielle Bestimmungen der WTO-Übereinkünfte verweist, ist es Sache des Gerichtshofes, die Rechtmässigkeit der fraglichen Gemeinschaftshandlung anhand der Vorschriften der WTO zu prüfen (...).

[...]

52 Nach alledem kann die Portugiesische Republik nicht geltend machen, daß der angefochtene Beschluß unter Verstoß gegen bestimmte Vorschriften und Grundsätze der WTO erlassen worden ist.

Die Schweiz und Europa

Urteil Fluglärmstreit, C-547/10 P, EU:C:2013:139

Deutschland erliess 2003 eine Verordnung, um die Lärmbelastung der Bevölkerung im süddeutschen Raum durch Flugzeuge, welche sich im Anflug zum oder Abflug vom Flughafen Zürich befinden, zu verringern. Gemäss dieser Verordnung durfte das deutsche Hoheitsgebiet nahe der Schweizer Grenze an Werktagen zwischen 21 Uhr und 7 Uhr und an Wochenenden und Feiertagen zwischen 20 Uhr und 9 Uhr nicht mehr in geringer Höhe überflogen werden. Die An- und Abflugwege zum oder vom Flughafen Zürich Richtung Norden und Nordwesten, welche bis anhin als Hauptflugwege gedient hatten, standen während dieser Zeiten folglich nurmehr eingeschränkt zur Verfügung.

Die Schweiz wehrte sich vor der Kommission gegen diese Massnahme. Sie argumentierte, die deutsche Verordnung verstosse gegen das Luftverkehrsabkommen. Die Kommission wies die Beschwerde ab. Das EuG und der EuGH bestätigten diesen Entscheid. Der EuGH äusserte sich zur Frage, ob das Luftverkehrsabkommen (inklusive der darin referenzierten Verordnung (EWG) Nr. 2408/92 über den Zugang von Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft zu Strecken des innergemeinschaftlichen Flugverkehrs, welche kraft Verweis auch bilateral gilt) die Dienstleistungsfreiheit gewährleistet, wie folgt.

Entscheidungsgründe des EuGH

78 Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass das Luftverkehrsabkommen EG-Schweiz zu einer Reihe von sieben sektorbezogenen Abkommen zwischen denselben Vertragsparteien gehört, die am 21. Juni 1999 unterzeichnet wurden, mithin nach der am 6. Dezember 1992 erfolgten Zurückweisung des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum vom 2. Mai 1992 (...) durch die Schweizerische Eidgenossenschaft, mit der diese das Vorhaben eines integrierten wirtschaftlichen Ganzen mit einem einheitlichen Markt, gestützt auf gemeinsame Regeln für seine Mitglieder, abgelehnt und es vorgezogen hat, in bestimmten Bereichen bilaterale Vereinbarungen mit der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten abzuschließen (...).

79 Daher ist die Schweizerische Eidgenossenschaft nicht dem Binnenmarkt der Union beigetreten, mit dem alle Hindernisse beseitigt werden sollen, um einen Raum vollständiger Freizügigkeit entsprechend einem nationalen Markt zu schaffen, der u. a. die Dienstleistungsfreiheit umfasst (...).

80 Deshalb kann die den unionsrechtlichen Vorschriften über den Binnenmarkt gegebene Auslegung nicht automatisch auf die Auslegung des Luftverkehrsabkommens EG-Schweiz übertragen werden, sofern dies nicht im Abkommen selbst ausdrücklich vorgesehen ist (...).

81 Das Luftverkehrsabkommen EG-Schweiz enthält jedoch keine spezielle Bestimmung, die darauf abzielt, die betroffenen Luftfahrtunternehmen in den Genuss der unionsrechtlichen Vorschriften über die Dienstleistungsfreiheit kommen zu lassen. Daraus ergibt sich, dass die diesen Vorschriften gegebene Auslegung nicht auf die Auslegung des Abkommens übertragen werden kann.

82 Unter diesen Umständen hat das Gericht, da die Dienstleistungsfreiheit im Rahmen des Luftverkehrsabkommens EG-Schweiz keine Anwendung findet, in den Randnrn. 193 bis 198 des angefochtenen Urteils zu Recht festgestellt, dass die Kommission in der streitigen Entscheidung nicht gegen den Grundsatz der Dienstleistungsfreiheit verstoßen habe.

83 Das Gleiche gilt für den von der Schweizerischen Eidgenossenschaft geltend gemachten Verstoß gegen die der Dienstleistungsfreiheit innewohnenden Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und der Wahrung der Grundrechte.

BGE 136 II 5 (Familiennachzug I)

Der aus Palästina stammende X. reiste 1996 in die Schweiz ein und ersuchte um Asyl. Das Gesuch wurde abgewiesen. Kurz darauf wurde X. wegen Betäubungsmitteldelikten zu einer bedingten Gefängnisstrafe inklusive Landesverweisung verurteilt. Die angeordnete Ausschaffung konnte nicht vollzogen werden. In der Folge wurde X. erneut wegen Betäubungsmitteldelikten verurteilt. 2007 heiratete X. die in der Schweiz niedergelassene spanische Staatsangehörige Y. Das Migrationsamt des Kantons Zürich lehnte ein Gesuch von X. um Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung EG/EFTA zum Verbleib bei seiner Ehefrau ab.

X. und Y. wehrten sich gegen diesen Entscheid. Vor Bundesgericht war insbesondere die Frage zu klären, welche Bedeutung der Praxis des EuGH zur Auslegung der Freizügigkeitsrechte im EU-Recht für die Auslegung des Freizügigkeitsabkommens zukommt.

Erwägungen

3.2 Nach Art. 7 lit. d FZA regelt das Freizügigkeitsabkommen unter anderem das Aufenthaltsrecht der Familienangehörigen der Staatsangehörigen der Vertragsstaaten, und zwar ungeachtet ihrer Staatsangehörigkeit. Gemäss Art. 3 Abs. 1 Anhang I FZA haben die Familienangehörigen einer Person, die Staatsangehörige einer Vertragspartei des Abkommens ist und ein Aufenthaltsrecht hat, das Recht, bei ihr Wohnung zu nehmen. Als Familienangehöriger gilt unter anderem, ungeachtet seiner Staatsangehörigkeit, der Ehegatte (vgl. Art. 3 Abs. 2 lit. a Anhang I FZA). Das Freizügigkeitsabkommen ist auch anwendbar auf EU-Bürger, die sich bereits bei dessen Inkrafttreten in der Schweiz aufhielten, wie das für die in der Schweiz niedergelassene, erwerbstätige Beschwerdeführerin zutrifft, die über die spanische Staatsangehörigkeit verfügt (...).

3.3 Nach der bisherigen Rechtsprechung des Bundesgerichts muss sich ein Drittstaatsangehöriger, der nachgezogen werden will, allerdings bereits rechtmässig mit einem nicht nur vorübergehenden Aufenthaltstitel in der Schweiz oder einem anderen Vertragsstaat aufgehalten haben (...). Diese Rechtsprechung geht auf das Urteil *Akrich* des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften (EuGH) vom 23. September 2003 zurück (C-109/01, Slg. 2003 I-9607), in dem vor allem über die Anwendung der Regelung der Familienvereinigung gemäss der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 des Rates vom 15. Oktober 1968 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft (...) zu entscheiden war. (...) Seither hat sich der EuGH jedoch ausdrücklich vollständig von seiner in der Sache *Akrich* verfolgten Rechtsauffassung abgewendet. Danach hängt das Recht auf Familiennachzug nicht mehr von einem vorherigen rechtmässigen Aufenthalt in einem Mitgliedstaat ab bzw. verletzt eine solche Voraussetzung die gemeinschaftsrechtliche Regelung der Familienvereinigung (Urteil vom 25. Juli 2008 C-127/08 *Metock* u.a.).

3.4 Gemäss Art. 16 Abs. 2 FZA ist für die Anwendung des Freizügigkeitsabkommens die einschlägige Rechtsprechung des EuGH vor dem Zeitpunkt der Unterzeichnung (21. Juni 1999) massgebend. Das Bundesgericht kann aber, ohne dazu verpflichtet zu sein, zum Zwecke der Auslegung des Freizügigkeitsabkommens auch seither ergangene Urteile des Gerichtshofs heranziehen (...). Hierbei ist beachtlich, dass das Abkommen die Freizügigkeit auf der Grundlage der in der Europäischen Gemeinschaft geltenden Bestimmungen verwirklichen will (Präambel) und die Vertragsparteien zur Erreichung der Ziele des Abkommens alle erforderlichen Massnahmen treffen wollen, damit in ihren Beziehungen gleichwertige Rechte und Pflichten wie in den Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaft, auf die Bezug genommen wird, Anwendung finden (Art. 16 Abs. 1 FZA). Das bedeutet, dass für die vom Abkommen erfassten Bereiche eine parallele Rechtslage verwirklicht werden soll (...). Um das Abkommensziel einer parallelen Rechtslage nicht zu gefährden, wird das Bundesgericht in angemessener Weise nach dem Stichtag (21. Juni 1999) ergangene Rechtsprechungsänderungen des EuGH in seine Beurteilung einbeziehen und ihnen Rechnung tragen. Das gilt allerdings nur, soweit das Abkommen auf gemeinschaftsrechtliche Grundsätze zurückgreift. Da der EuGH nicht berufen ist, für die Schweiz über die Auslegung des Abkommens verbindlich zu bestimmen, ist es dem Bundesgericht überdies nicht verwehrt, aus triftigen Gründen zu einer anderen Rechtsauffassung als dieser zu gelangen. Es wird dies aber mit Blick auf die angestrebte parallele Rechtslage nicht leichtthin tun.

[...]

3.6 Das Urteil *Metock* stützt sich im Unterschied zum Entscheid *Akrich* überwiegend auf die neue Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten (...), welche die Verordnung Nr. 1612/68 abänderte und verschiedene Richtlinien aufhob bzw. ersetzte, worunter die

in Art. 5 Abs. 2 des Anhangs I zum FZA genannten Richtlinien 64/221/EWG vom 25. Februar 1964 (...), 72/194/EWG vom 18. Mai 1972 (...) und 75/35/EWG vom 17. Dezember 1974 (...). Es fragt sich, ob damit eine nachträgliche Veränderung der Rechtslage eingetreten ist, die für die Schweiz nicht massgebend ist, oder ob es sich um eine Neuentwicklung der Rechtsprechung handelt, welche das Bundesgericht zur Gewährleistung der parallelen Rechtslage berücksichtigen soll.

[...]

3.6.2 Das Urteil *Metock* erging nach der Unterzeichnung des Freizügigkeitsabkommens und ist für die Schweiz grundsätzlich nicht verbindlich (vgl. E. 3.4 hiervor). Das Bundesgericht schloss sich trotz einer gewissen Skepsis vor allem aus Gründen der Rechtsharmonisierung an die *Akrich*-Rechtsprechung an, obwohl es dazu nicht verpflichtet war. Analoge Überlegungen sprechen für eine Übernahme der angepassten Rechtsprechung. Es sind keine triftigen Gründe erkennbar, weshalb es innerhalb der Europäischen Gemeinschaft und in deren Verhältnis mit der Schweiz zwei unterschiedliche Freizügigkeitsregelungen geben sollte. Das Interesse an einer parallelen Rechtslage und mithin an einem möglichst einheitlichen Freizügigkeitsraum geht vielmehr vor. In ähnlichem Sinne hielt der Gerichtshof im Urteil *Metock* fest, die Verwirklichung eines Binnenmarkts und die Beseitigung der Hindernisse für den freien Personenverkehr erforderten, dass die Voraussetzungen gleich seien, unter denen Unionsbürger in andere Mitgliedstaaten, deren Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen, einreisen und sich dort aufhalten dürften (...). Dieses Argument lässt sich analog auf das Verhältnis zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Schweiz übertragen. Hinzu kommt, dass die Missbrauchsaspekte, die bei der Beurteilung des Falles *Akrich* eine Rolle spielten, nicht verallgemeinert werden und insbesondere die Rechtsstellung derjenigen Personen nicht schmälern dürfen, die ihre Rechte nicht missbräuchlich geltend machen.

3.6.3 Gewiss hatte der EuGH bei der Beurteilung der Rechtssache *Metock* das in der Europäischen Union aktuell geltende Recht anzuwenden. Im hier fraglichen Zusammenhang führte die Neufassung der einschlägigen Bestimmungen jedoch zu keinen wesentlichen Änderungen. Wohl regelt die neue Richtlinie 2004/38/EG ausdrücklich die Freizügigkeitsrechte der Unionsbürger, während sich die frühere Verordnung Nr. 1612/68 auf diejenigen der Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten bezog. Inhaltlich brachte dies aber für die hier zu entscheidende Frage der Familienvereinigung keine massgeblichen Neuerungen mit sich. Die Richtlinie 2004/38/EG fasste im Wesentlichen die bestehenden Gemeinschaftsinstrumente zur Freizügigkeit zusammen, kodifizierte die Rechtsprechung des Gerichtshofs und modifizierte die bisherige Rechtslage nur punktuell. (...).

[...]

3.7 Den Gründen für die Änderung der Rechtsprechung durch den EuGH lässt sich die Überzeugungskraft nicht absprechen. Sie tragen den Bedenken Rechnung, die das Bundesgericht bereits in BGE 130 II 1 unter Bezugnahme auf den Wortlaut und auf das Urteil i.S. MRAX angesprochen hatte. Der EuGH hält auch zu Recht fest, dass die gemeinschaftsrechtliche Regelung der Personenfreizügigkeit im Binnenmarkt gleiche Rechte gewährleisten will, unter denen sich der Freizügigkeitsberechtigte mit seiner Familie im Aufnahmemitgliedstaat niederlassen darf, was nicht zuträfe, wenn es für das Recht, die Familienangehörigen nachzuziehen, zusätzlich darauf ankäme, ob sich diese bereits rechtmässig im Gemeinschaftsgebiet aufhalten. Damit ergibt sich, dass bei der Anwendung des Freizügigkeitsabkommens zur Gewährleistung der parallelen Rechtslage in Angleichung an das Urteil *Metock* an der Geltung der Rechtsprechung gemäss dem Urteil *Akrich* nicht festgehalten werden kann. Der Nachzug eines Familienmitglieds mit Drittstaatsangehörigkeit gemäss dem Freizügigkeitsabkommen setzt demnach – in Abänderung der Rechtsprechung gemäss BGE 130 II 1 und BGE 134 II 10 – nicht voraus, dass sich dieser Familienangehörige bereits rechtmässig mit einem nicht nur vorübergehenden Aufenthaltstitel in der Schweiz oder einem anderen Vertragsstaat aufgehalten hat. Mit Blick auf die spanische Staatsangehörigkeit der Ehefrau können sich die Beschwerdeführer daher auf das Freizügigkeitsabkommen und die darin – insbesondere in Art. 3 Anhang I FZA – enthaltene Regelung des Familiennachzugs berufen.

BGE 142 II 35 (Familiennachzug III)

A., eine Staatsangehörige der Dominikanischen Republik, hat mit dem in der Schweiz aufenthaltsberechtigten deutschen Staatsangehörigen *C.* einen gemeinsamen Sohn. Das Migrationsamt des Kantons Zürich erteilte *A.* eine abgeleitete Aufenthaltsbewilligung zum Verbleib bei ihrem Lebenspartner und Sohn. Nachdem die Lebensgemeinschaft *A.-C.* aufgelöst wurde, verlängerte das Migrationsamt die Aufenthaltsbewilligung von *A.* nicht mehr,

weil A. über Jahre hinweg in beträchtlichem Umfang von der Sozialhilfe unterstützt werden musste und es ihrem Sohn frei stehe, bei seinem Vater in der Schweiz zu bleiben. Die hiergegen gerichteten Rechtsmittel blieben ohne Erfolg.

Das Bundesgericht äusserte sich einleitend wie folgt zum Verhältnis des Freizügigkeitsabkommens zu Bundesgesetzen, bevor es die Beschwerde gestützt auf davon unabhängige Erwägungen abwies.

Erwägungen

3.2 Immerhin liesse sich erwägen, das Abkommen im Lichte der Zielsetzung der Verfassungsbestimmung [Art. 121a BV] restriktiv auszulegen oder aber triftige Gründe anzunehmen, welche nahelegen, die Rechtsprechung des EuGH, soweit sie nach dem Unterzeichnungsdatum erfolgt ist, nicht mehr zu befolgen. Völkerrechtliche Verträge sind indes nicht nach Massgabe des innerstaatlichen Rechts auszulegen, sondern nach Treu und Glauben (...), denn keine Vertragspartei kann sich auf ihr innerstaatliches Recht berufen, um die Nichterfüllung eines Vertrags zu rechtfertigen (Art. 27 VRK). Die völkerrechtliche Verpflichtung, eingegangene Verträge nach Treu und Glauben zu halten, ohne sich dieser Verpflichtung gestützt auf landesrechtliche Vorgaben wieder zu entziehen, ist auch gewohnheitsrechtlich anerkannt (...). Mit dem Freizügigkeitsabkommen und den weiteren sektoriellen Abkommen ist die Schweiz zwar nicht Teil des gesamten Binnenmarkts geworden, doch beteiligt sie sich, soweit die Abkommen reichen, immerhin sektoriell am gemeinsamen Markt. Eine solche sektorielles Teilhabe am Binnenmarkt ist aber nur möglich und funktionsfähig, wenn die massgebenden Normen, soweit sie Gegenstand des FZA bilden, einheitlich verstanden werden und der EuGH auf der einen (...) und das Bundesgericht auf der anderen Seite nicht ohne sachliche Gründe von einem gemeinsamen Verständnis der verwendeten Begriffe im Rahmen des freizügigkeitsrechtlich übernommenen «Acquis communautaire» abweichen.

In Übereinstimmung mit Art. 27 VRK gehen in der Rechtsanwendung völkerrechtliche Normen widersprechendem Landesrecht vor (...). Dieser Grundsatz hat lediglich insofern eine Ausnahme erfahren, als der Gesetzgeber bewusst die völkerrechtliche Verpflichtung missachten und insofern auch die politische Verantwortung dafür bewusst tragen wollte (...). Diese Ausnahme gilt nicht, wenn menschenrechtliche Verpflichtungen der Schweiz in Frage stehen (...); diesfalls geht die völkerrechtliche Norm der nationalen Regelung auch dann vor, wenn der schweizerische Gesetzgeber sie missachten will. Auch im Zusammenhang mit dem Freizügigkeitsabkommen hat das Bundesgericht entschieden, dass diesem gegenüber bewusst abweichendem Gesetzesrecht der Vorrang zukommt. Das Gericht begründete dies damit, dass das Freizügigkeitsabkommen demokratisch (durch Annahme in der Volksabstimmung) legitimiert sei, dieses den unter das Abkommen fallenden Personen gerichtlichen Rechtsschutz garantiere, was toter Buchstabe bliebe, wenn die Gerichte abweichendes nationales Recht anwenden müssten, und schliesslich, dass die Vertragsstaaten der EU ihrerseits verpflichtet seien, dem Abkommen den Vorrang gegenüber ihrem jeweiligen innerstaatlichen Recht zu geben (...). Die vorne erwähnte Ausnahme nach der sogenannten «Schubert-Praxis» gilt im Verhältnis zur Europäischen Union und den von der Schweiz im Freizügigkeitsrecht staatsvertraglich eingegangenen Pflichten nicht, weil es dabei über die Realisierung der teilweise übernommenen Grundfreiheit um eine Angleichung der Rechtsordnung (sektorielle Beteiligung am Binnenmarkt) geht, welche für die EU-Mitgliedstaaten ihrerseits direkt anwendbar ist (Urteil [C-26/62 van Gend en Loos], ...) und für welche kraft Unionsrechts der Vorrang dieser Rechtsordnung ebenfalls Geltung hat (Urteil [C-6/64 Costa gegen E.N.E.L.], ...).

BGer 6B_378/2018 vom 22. Mai 2019 (Landesverweisung FZA II)

X., ein spanischer Staatsangehöriger, wurde wegen Betäubungsmitteldelikten sowohl zu einer bedingten Freiheitsstrafe als auch einer siebenjährigen Landesverweisung verurteilt. X. wehrte sich unter Berufung auf das Freizügigkeitsabkommen gegen die Landesverweisung. Die strafrechtliche Abteilung des Bundesgerichts äusserte sich dabei zur Vereinbarkeit einer strafrechtlichen Landesverweisung von EU-Ausländern gemäss Art. 66a StGB und deren Aufenthaltsanspruch nach dem Freizügigkeitsabkommen wie folgt.

Erwägungen

3.4.1. Mit dem Abschluss des FZA hat die Schweiz Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten der EU im Wesentlichen ein weitgehendes und reziprokes Recht auf Erwerbstätigkeit eingeräumt. Das FZA enthält keine

strafrechtlichen Bestimmungen und ist kein strafrechtliches Abkommen (...). Die Schweiz ist in der Legiferierung des Strafrechts auf ihrem Territorium durch das FZA nicht gebunden. Jedoch hat sie die völkervertraglich vereinbarten Bestimmungen des FZA zu beachten.

3.4.4. Für die strafrechtliche Auslegung relevant ist, dass es sich beim FZA um ein im Wesentlichen wirtschaftsrechtliches Abkommen handelt. Das FZA berechtigt lediglich zu einem doppelt bedingten Aufenthalt in der Schweiz, nämlich einerseits nach Massgabe der spezifischen Vertragsvereinbarungen als Voraussetzung eines rechtmässigen Aufenthalts und andererseits nach Massgabe des rechtskonformen Verhaltens im Sinne von Art. 5 Abs. 1 Anhang I FZA. Der schuldig gesprochene Straftäter hatte sich evidentermassen nicht an diese Konformitätsbedingungen gehalten (...).

3.5. Die strafrechtlich massgebende Bestimmung ist Art. 5 Abs. 1 Anhang I FZA, die unter dem Randtitel "Öffentliche Ordnung" lautet:

"Die auf Grund dieses Abkommens eingeräumten Rechte dürfen nur durch Massnahmen, die aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit gerechtfertigt sind, eingeschränkt werden."

3.8. Art. 5 Abs. 1 Anhang I FZA ist für die Schweiz strafrechtlich nicht in einer Weise restriktiv auszulegen, welche diese Bestimmung des ihrer gewöhnlichen Bedeutung (Art. 31 Ziff. 1 VRK; ...) nach anerkannten Normgehalts entleeren würde. Die Mitgliedstaaten gründeten die EU zur "Verwirklichung einer immer engeren Union der Völker Europas" (Art. 1 Abs. 2 EUV) als Rechtsnachfolgerin der Europäischen Gemeinschaft (EG). Die zitierte restriktive Auslegung von Art. 5 Abs. 1 Anhang I FZA ist auf die primärrechtlich abgestützte integrativ wirkende dynamische Rechtsanwendung des EuGH zurückzuführen, die heute die Harmonisierung und Vertiefung der Union intendiert. Diese Nuance dieser Rechtsprechung (teleologische Reduktion des Normgehalts von Art. 5 Abs. 1 Anhang I FZA) hat die Schweiz nach der aktuellen Rechtslage für das Strafrecht nicht zu berücksichtigen, da die unionsrechtliche Auslegung nicht automatisch zu übernehmen ist (...). Vielmehr ist anzunehmen, dass der Normsinn dem Wortsinn entspricht.

3.9. Da die alleinige Existenz einer strafrechtlichen Verurteilung eine Landesverweisung nach der zu berücksichtigenden Rechtsprechung des EuGH nicht automatisch (...) begründen kann, haben die Strafgerichte in einer spezifischen Prüfung des Einzelfalls (...) nach den dargelegten Kriterien in der konkretisierenden Anwendung des Bundesrechts (...) jeweils zu prüfen, ob Art. 5 Abs. 1 Anhang I FZA der Landesverweisung entgegensteht oder diese hindern kann (...). Es handelt sich dabei im Wesentlichen um die Prüfung der Verhältnismässigkeit staatlichen Handelns (Art. 5 Abs. 2 BV) bei der Einschränkung der Freizügigkeit im Sinne des Art. 5 Abs. 1 Anhang I FZA. Der strafrechtlichen Landesverweisung von Kriminellen fehlt im Übrigen unter jedem Titel des FZA und der bilateralen Verträge die Signifikanz. Die strafrechtliche Landesverweisung hat weder eine wirtschafts- noch eine migrationsrechtliche Komponente.

4.3.4. (...) Das FZA ist ein partikulares Abkommen. Die Vertragsparteien vereinbarten keine Freizügigkeit, wie sie im schweizerischen Binnenrecht verwirklicht ist. Diese lässt sich nicht über die Rechtsprechung verwirklichen. Die Vertragsparteien vereinbarten (nach der deutschen Fassung) ausdrücklich die Berücksichtigung der Rechtsprechung des EuGH und normierten keinen völkerrechtlichen Vorrang des FZA vor dem Schweizer Landesrecht, namentlich dem Strafrecht. Die EU verfügt denn auch über keine originäre Befugnis zur Setzung und Durchsetzung kriminalstrafrechtlicher Normen (abgesehen vom sog. Europäischen Strafrecht sui generis; ...). Darauf ist hier nicht weiter einzugehen.

4.4. (...) Wie ausgeführt, kommt eine Landesverweisung angesichts von Art. 5 Abs. 1 Anhang I FZA nur bei einer gewissen Schwere der Straftat in Betracht (...). Diese Bedingung ist beim qualifizierten Drogenhandel (Art. 19 Abs. 2 BetmG) in der Regel erfüllt.

Der Beschwerdeführer macht wie bereits vor der Vorinstanz gestützt auf den Vollzugsaufschub eine günstige Legalprognose geltend. Das Gericht schiebt den Vollzug einer Freiheitsstrafe von mindestens sechs Monaten und höchstens zwei Jahren in der Regel auf (aArt. 42 Abs. 1 StGB in der erstinstanzlich noch massgebenden Fassung; ...). Das Gesetz setzt nicht eine günstige Prognose voraus, sondern nur das Fehlen einer ungünstigen Prognose (...). Aufgrund der unterschiedlichen Zielsetzungen von Straf- und Ausländerrecht ergibt sich im ausländerrechtlichen Bereich ein strengerer Beurteilungsmassstab (...). Wie der Beschwerdeführer indes zutreffend vorbringt, geht die Vorinstanz von einer günstigen Legalprognose aus, die einer Ausweisung gemäss FZA entgegenstehe (...). Wie dargelegt, ist die Legalprognose nicht das einzige oder für sich ausschlaggebende Kriterium (...).

4.5. Wesentliches Kriterium für die Landesverweisung bildet die Intensität der Gefährdung der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit oder des Gemeinwohlinteresses durch den kriminellen Willen, wie er sich in der konkreten Katalogtat des Art. 66a Abs. 1 StGB realisiert. In casu ist dieser Sachverhalt aus dem beabsichtigten Drogenhandel mit einer Menge Kokain, welche die Basismenge für den qualifizierten Fall um ein Vielfaches überschreitet (...), zu erschliessen. Der Beschwerdeführer liess damit ein persönliches Verhalten

erkennen, das eine gegenwärtige Gefährdung der öffentlichen Ordnung und der Gesundheit vieler Menschen darstellt. Es ist der gesetzgeberische Wille, dem "Drogenhandel" durch Ausländer einen Riegel zu schieben (Art. 121 Abs. 3 lit. a BV). Dies konnte dem Beschwerdeführer auch angesichts der jahrelangen politischen Auseinandersetzung um die Ausschaffungsinitiative nicht unbekannt geblieben sein. Das FZA ermöglichte ihm die Einreise zur selbständigen und unselbständigen Erwerbstätigkeit. Er erzielte ein "derzeitiges Einkommen" von durchschnittlich zwischen 5'000 und 6'000 Franken (...). Mit dem beabsichtigten Kokainhandel ging er bewusst das Risiko ein, sein Aufenthaltsrecht gemäss FZA zu verwirken. Er beruft sich unbehelflich im Nachhinein auf das FZA, das Drogendealern keinen Aufenthalt in der Schweiz gewährleistet. Die vorinstanzliche Entscheidung ist im Ergebnis nicht zu beanstanden.

BGE 148 II 169 (Renitenzhaf)

A. ist algerischer Staatsangehöriger. Sein Asylgesuch wurde von den schweizerischen Behörden abschlägig beantwortet. Das Migrationsamt des Kantons Thurgau nahm A. für sechs Wochen in eine Dublin-Ausschaffungs-haft (Art. 76a Abs. 3 lit. c AIG). A. verweigerte den Rückflug nach Belgien. Das Migrationsamt nahm A. in eine Dublin-Renitenzhaf (Art. 76a Abs. 4 AIG). A. wehrte sich gegen diese Massnahmen vor den kantonalen Behörden. Das schliesslich angerufene Bundesgericht äusserte sich zum Verhältnis des schweizerischen Rechts zum Dublin-Assoziierungsabkommen wie folgt.

Erwägungen

5.2. In Übereinstimmung mit Art. 27 des Wiener Übereinkommens vom 23. Mai 1969 über das Recht der Verträge (...) gehen in der Rechtsanwendung völkerrechtliche Normen widersprechendem Landesrecht vor (...). Dieser Grundsatz könnte nach einer älteren – weitgehend nicht mehr anwendbaren – Rechtsprechung lediglich allenfalls eine Ausnahme erfahren, wenn der Gesetzgeber bewusst die völkerrechtliche Verpflichtung missachten und insofern die politische Verantwortung hierfür übernehmen will (... [«Schubert»-Praxis]; ...). Die Ausnahme gilt nach der Rechtsprechung jedoch von vornherein nicht, wenn – wie hier im Rahmen eines Freiheitsentzugs – menschen- oder freizügigkeitsrechtliche Verpflichtungen der Schweiz infrage stehen (... «PKK»; ...); diesfalls geht die völkerrechtliche Norm der abweichenden nationalen Regelung gemäss der Rechtsprechung auch dann vor, wenn der schweizerische Gesetzgeber davon abweichen wollte (...). Gemäss Art. 1 Abs. 3 i.V.m. Abs. 1 DAA werden – das Verfahren nach Art. 4 DAA vorbehalten – die Bestimmungen der Dublin-Verordnung von der Schweiz «akzeptiert, umgesetzt und angewendet» (...). Die nationalen Bestimmungen sind dementsprechend in Übereinstimmung mit den Vorgaben von Art. 28 Dublin-III-Verordnung in Berücksichtigung der Praxis des EuGH zu dieser Bestimmung auszulegen (...); ist dies nicht möglich, geht Art. 28 Dublin-III-Verordnung dem nationalen Recht vor; es verbleibt kein Raum für die Anwendung der «Schubert»-Praxis (...).

Lagebeurteilung des Bundesrates zu den Beziehungen Schweiz-EU vom 9. Juni 2023, S. 3

Kernziel der Schweizer Europapolitik bleibt eine bestmögliche gegenseitige Beteiligung am Binnenmarkt sowie Kooperationen in ausgewählten Interessensbereichen, unter Wahrung eines grösstmöglichen politischen Handlungsspielraums. Da der Status quo (Fortführung des bilateralen Verhältnisses ohne institutionelle Anpassung der Abkommen) von der EU abgelehnt wird, lassen sich für das künftige Verhältnis zur EU vier grundsätzliche Handlungsoptionen der Schweiz unterscheiden, die wiederum im Lichte der verfassungsmässigen Staatsziele zu bewerten sind. Von diesen ausgehend können vier Kriterien für diese Bewertung definiert werden: der Grad der Binnenmarkt-beteiligung, die Möglichkeit von Kooperationen, der politische Handlungsspielraum und die aus-senpolitische Machbarkeit.

- Reines Freihandelsverhältnis: Bei dieser Handlungsoption würde die Schweiz ihre wirtschaftliche Verflechtung mit der EU auf ein tieferes Niveau zurückbauen. Alle diejenigen Erleichterungen des

Wirtschaftsaustauschs entfallen, die auf Rechtsharmonisierung beruhen. Damit erhöht sich zwar in rechtlicher Hinsicht die Eigenständigkeit der Schweiz. Aber angesichts wirtschaftlicher Sachzwänge würde ihr Handlungsspielraum faktisch kaum grösser.

- Fortsetzung des bilateralen Wegs: Die Weiterführung der bisherigen sektoriellen Beteiligung am Binnenmarkt und ihr punktueller Ausbau dürften den Bedürfnissen der Schweiz nach einem möglichst reibungslosen Handel mit Gütern und Dienstleistungen und nach engen Kooperationen in ausgewählten Bereichen gerecht werden, wie auch verschiedene Studien gezeigt haben. Indes macht die EU ihre Bereitschaft zur Fortsetzung und vor allem auch zum Ausbau des bilateralen Wegs von institutionellen Bedingungen abhängig, für welche erst noch akzeptable Lösungen für beide Seiten gefunden werden müssen.
- Beitritt zum EWR: Als EWR-Mitglied wäre die Schweiz am EU-Binnenmarkt beteiligt; auch die Mitwirkung an EU-Programmen und die Schengen/Dublin-Assoziierung wären gesichert. Gleichzeitig könnte sie ihre eigenständige Handelspolitik wahren. Damit genügt auch diese Option den Bedürfnissen der Schweizer Wirtschaft. Im EWR würden die Pflichten der Schweiz allerdings deutlich weiter gehen als die Mitwirkungsrechte.
- Beitritt zur EU: Die vollständige Einbettung der Schweiz als EU-Mitglied würde zwar eine volle Binnenmarkt-beteiligung gewähren. Ein solcher Grad der Einbindung ginge allerdings über die wirtschaftlichen Bedürfnisse der Schweiz hinaus. Aus Schweizer Perspektive könnte eine solche Einengung des Handlungsspielraums nicht durch eine volle Bindung an die gemeinschaftlichen Entscheide wettgemacht werden.

Unter dem Strich weist damit der bilaterale Weg von den vier Optionen das ausgewogenste Verhältnis auf zwischen politischem Handlungsspielraum und Binnenmarkt-beteiligung sowie Kooperationen. Er erlaubt der Schweiz eine Beziehung zur EU, die ihren Spezifitäten entspricht und grundsätzlich beidseitig vorteilhaft ist. Die EU macht allerdings ihre Bereitschaft zur weiteren Zusammenarbeit und dem Ausbau der Binnenmarkt-beteiligung von Bedingungen institutioneller Natur abhängig. Um die Suche nach einer Lösung voranzubringen, bot der Bundesrat gleichzeitig mit seinem Entscheid vom 26. Mai 2021, die Verhandlungen über ein institutionelles Abkommen zu beenden, die Aufnahme eines strukturierten politischen Dialogs an.

Exkurs: Die Bedeutung der EMRK für die Schweiz

Urteil des EGMR vom 11. März 2014, *Howald Moor u.a. gegen Schweiz*, Nr. 52067/10 und 41072/11

Hans Moor war während seiner Tätigkeit in einer Maschinenfabrik insbesondere während den Jahren 1965 bis 1978 Asbeststaub ausgesetzt. Mehr als 20 Jahre später wurde bei ihm Brustfellkrebs diagnostiziert, das durch Asbest verursacht worden war. Kurz darauf starb Herr Moor an den Folgen dieser Krankheit. Das Bundesgericht entschied, dass die Ansprüche der Angehörigen des Verstorbenen auf Schadenersatz und Genugtuung bereits verjährt bzw. verwirkt seien. Vor dem EGMR rügten die Angehörigen, dass die Verjährungsfrist bereits vor dem Eintreten der Krebserkrankung zu laufen begonnen hatte und machten unter anderem eine Verletzung ihres Rechts auf Zugang zu einem Gericht gemäss Art. 6 Abs. 1 EMRK geltend.

Der EGMR erläuterte zunächst, dass gesetzliche Verwirkungs- und Verjährungsfristen grundsätzlich eine rechtmässige Beschränkung des Rechts auf Zugang zu einem Gericht darstellen. Zur Anwendung von Verjährungs- bzw. Verwirkungsfristen im Falle von Asbestschäden äusserte sich der EGMR wie folgt.

Entscheidungsgründe des EGMR

74. En l'espèce, la Cour note d'emblée que le présent litige porte sur un problème complexe, à savoir la fixation du dies a quo du délai de péremption ou de prescription décennale en droit positif suisse dans le cas des victimes d'exposition à l'amiante. Considérant que la période de latence des maladies liées à l'exposition à l'amiante peut s'étendre sur plusieurs décennies, elle observe que le délai absolu de dix ans – qui selon la législation en vigueur et la jurisprudence du Tribunal fédéral commence à courir à la date à laquelle l'intéressé a été exposé à la poussière d'amiante – sera toujours expiré. Par conséquent, toute action en dommages-intérêts sera a priori vouée à l'échec, étant périmée ou prescrite avant même que les victimes de l'amiante aient pu avoir objectivement connaissance de leurs droits.

75. Ensuite, la Cour constate que les prétentions des victimes de l'amiante, qui ont été exposées à cette substance jusqu'à son interdiction générale en Suisse, en 1989, sont toutes périmées ou prescrites au regard du droit en vigueur. Elle observe également que le projet de révision du droit de la prescription suisse ne prévoit aucune solution équitable – ne serait-ce qu'à titre transitoire, sous la forme d'un « délai de grâce » – au problème posé.

76. Par ailleurs, la Cour ne méconnaît pas que les requérantes ont touché certaines prestations. Elle se demande cependant si celles-ci sont de nature à compenser entièrement les dommages résultés pour les intéressées de la péremption ou de la prescription de leurs droits.

77. Par ailleurs, même si elle est convaincue des buts légitimes poursuivis par les règles de péremption ou de prescription appliquées, à savoir notamment la sécurité juridique, la Cour s'interroge sur le caractère proportionné de leur application à la présente espèce. En effet, elle admet, comme le soutiennent les requérantes, que l'application systématique de ces règles à des victimes de maladies qui, comme celles causées par l'amiante, ne peuvent être diagnostiquées que de longues années après les événements pathogènes, est susceptible de priver les intéressés de la possibilité de faire valoir leurs prétentions en justice.

78. Prenant en compte la législation existant en Suisse pour des situations analogues et sans vouloir préjuger d'autres solutions en-visageables, la Cour estime que, lorsqu'il est scientifiquement prouvé qu'une personne est dans l'impossibilité de savoir qu'elle souffre d'une certaine maladie, une telle circonstance devrait être prise en compte pour le calcul du délai de péremption ou de prescription.

79. Partant, au vu des circonstances exceptionnelles de la présente espèce, la Cour estime que l'application des délais de péremption ou de prescription a limité l'accès à un tribunal à un point tel que le droit des requérantes s'en est trouvé atteint dans sa substance même, et qu'elle a ainsi emporté violation de l'article 6 § 1 de la Convention (...).

Urteil des EGMR vom 19. Januar 2021, Lăcătuș gegen Schweiz, Nr. 14065/15

Eine aus Rumänien stammende Roma wurde gestützt auf das Genfer Strafgesetz mehrmals wegen Bettelns in Genf gebüsst. Im Januar 2014 wurde sie zu einer Busse von CHF 500 verurteilt. Ihre Beschwerde gegen das Urteil wurde von der zweiten kantonalen Instanz und dem Bundesgericht abgewiesen. Da sie die Busse nicht bezahlte, wurde sie ersatzweise für fünf Tage inhaftiert. Vor dem EGMR machte die Beschwerdeführerin ihr Recht auf Privatleben (Art. 8 EMRK) und Meinungsäusserungsfreiheit (Art. 10 EMRK) sowie das Diskriminierungsverbot (Art. 14 EMRK i.V.m. Art. 8 EMRK) geltend.

Nachdem der EGMR die Beschwerde für zulässig erklärte und einen Eingriff in die Ausübung der durch Art. 8 EMRK geschützten Rechte bejahte, prüfte er, ob dieser gerechtfertigt war. Er hielt fest, dass Bettelverbote durchaus legitime Ziele verfolgen können, befand aber aus folgenden Gründen, dass die Schweiz im vorliegenden Fall ihren Ermessensspielraum überschritten habe.

Entscheidungsgründe des EGMR

β) Marge d'appréciation de la Suisse

103. Le Gouvernement argue qu'il jouissait d'une marge d'appréciation considérable en l'espèce, en particulier parce que la mendicité fait l'objet d'interdictions ou de restrictions dans d'autres États membres du Conseil de l'Europe. La Cour partage a priori l'avis selon lequel la Suisse peut se prévaloir d'une certaine marge d'appréciation, dont il convient toutefois de définir l'étendue. Elle rappelle que cette marge n'est pas illimitée et, surtout, qu'elle va de pair avec un contrôle européen, d'autant plus qu'il s'agit en l'espèce d'une ingérence très grave qui a eu des répercussions importantes sur l'exercice par la requérante de ses droits garantis par la Convention. À cet égard, la Cour rappelle qu'elle a déjà eu l'occasion de dire que lorsqu'un aspect particulièrement important de l'existence (ou de l'identité) d'un individu se trouve en jeu, la marge laissée à l'État est d'ordinaire restreinte (...).

104. Quant aux différentes solutions adoptées par les États membres du Conseil de l'Europe, la Cour observe qu'un certain nombre d'entre eux (neuf) n'ont pas jugé nécessaire d'interdire la mendicité, ni au niveau national ni au niveau local. Dans les dix-huit États membres qui ont réglementé la mendicité au niveau national, six n'en ont interdit que les formes agressives ou intrusives et sept ont d'une autre manière limité ou circonscrit le champ d'application de l'interdiction. Dans le reste des États étudiés (cinq), la législation prévoit une interdiction moins nuancée de la mendicité (...). Par ailleurs, dans les onze États membres où la mendicité est réglementée seulement au niveau local, comme en Suisse, l'interdiction est généralement aussi limitée, notamment à la forme agressive ou intrusive de la mendicité (...). De surcroît, plusieurs hautes juridictions des États membres ont conclu qu'une interdiction générale de la mendicité était disproportionnée, au regard notamment de la dignité humaine et de la liberté d'expression (...). Enfin, des critiques ont été exprimées par certains experts et organes onusiens ou régionaux quant aux mesures visant la mendicité, en particulier s'agissant des interdictions générales (...).

105. Au vu de la grande diversité des solutions adoptées par les États membres, la Cour conclut qu'il n'existe pas de consensus au sein du Conseil de l'Europe par rapport à l'interdiction ou à la restriction de la mendicité. Elle observe néanmoins une certaine tendance à la limitation de l'interdiction et une volonté des États de se contenter de protéger efficacement l'ordre public par des mesures administratives. En revanche, une interdiction générale prévue par une disposition pénale, comme celle qui fait l'objet de la présente requête, semble être l'exception. La Cour estime que cet élément constitue un deuxième indice – outre celui tiré de la nature fondamentale de la question en jeu pour l'existence de la requérante – de la marge d'appréciation limitée dont jouissait l'État défendeur en l'espèce.

106. La Cour est dès lors amenée à examiner si celui-ci a outrepassé cette marge dans le cas d'espèce.

γ) Pesée des intérêts en jeu

107. S'agissant, d'abord, de l'intérêt (privé) de la requérante à se livrer aux activités incriminées, à savoir la pratique de la mendicité, il est incontesté que l'intéressée est issue d'une famille extrêmement pauvre, qu'elle est analphabète, qu'elle n'avait pas de travail et qu'elle ne touchait pas d'aide sociale. Il ne ressort pas du dossier qu'elle aurait été prise en charge par quelqu'un d'autre. Dès lors, la Cour n'a pas de raison de douter que la mendicité constituait pour elle l'un des moyens de survivre. Elle estime que, se trouvant dans une situation de vulnérabilité manifeste, la requérante avait le droit, inhérent à la dignité humaine, de pouvoir exprimer sa détresse et à essayer de remédier à ses besoins par la mendicité.

108. Quant à la nature et à la sévérité de la sanction infligée, la Cour rappelle que la requérante a été condamnée à une amende de 500 CHF, assortie d'une peine privative de liberté de cinq jours en cas de non-paiement. Incapable de payer cette somme, l'intéressée a effectivement purgé une peine privative de liberté dans la prison provisoire de Champ-Dollon à partir du 24 mars 2015. Contrairement à ce qu'allègue le Gouvernement, la Cour estime que cette peine privative de liberté peut être prise en compte dans le cas d'espèce, même si elle est intervenue après le dépôt de la présente requête, en ce qu'elle est la conséquence directe de l'impossibilité pour la requérante de s'acquitter de l'amende qui lui avait été infligée, soit la mesure dont l'intéressée se plaint devant la Cour. Par ailleurs, le Gouvernement a amplement eu l'occasion de se prononcer sur la proportionnalité de ladite mesure au cours de la procédure contradictoire devant la Cour.

109. La Cour estime qu'il s'agit d'une sanction grave. Dans les circonstances de l'espèce, eu égard à la situation précaire et vulnérable de la requérante, l'imposition d'une peine privative de liberté, qui peut alourdir encore davantage la détresse et la vulnérabilité d'un individu, était pour elle presque automatique et quasiment inévitable.

110. La Cour considère qu'une telle mesure doit être justifiée par de solides motifs d'intérêt public, qui n'étaient en l'espèce pas réunis, comme en témoigne ce qui suit.

111. S'agissant de l'argument de l'État défendeur selon lequel l'un des buts de l'article 11A de la LGP est de lutter efficacement contre la traite des êtres humains et, notamment, contre l'exploitation des enfants, la Cour reconnaît l'importance de lutter contre de tels agissements et l'obligation des États parties à la Convention de protéger les victimes (...).

112. En revanche, la Cour doute que la pénalisation des victimes de ces réseaux soit une mesure efficace contre ce phénomène. À cet égard, dans son rapport concernant la Suisse publié en 2019, le GRETA a estimé que l'incrimination de la mendicité met les victimes de mendicité forcée dans une situation de grande vulnérabilité (...). Il a en outre « exhort[é] les autorités suisses à se conformer à l'article 26 de la Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains en adoptant une disposition qui prévoit la possibilité de ne pas sanctionner les victimes de la traite pour avoir pris part à des activités illicites lorsqu'elles y ont été contraintes (...) ». Par ailleurs, le Gouvernement ne fait pas valoir que la requérante appartiendrait à un tel réseau criminel ou qu'elle serait autrement victime des activités criminelles d'autrui, et aucun élément du dossier ne le laisse penser.

113. S'agissant de l'intérêt public des autorités à imposer la mesure litigieuse pour la protection des droits des passants, résidents ou propriétaires des commerces, la Cour observe qu'il ne semble pas que les autorités aient reproché à la requérante de s'être livrée à des formes de mendicité agressives ou intrusives, ou que des plaintes aient été déposées contre l'intéressée auprès de la police par des tierces personnes. En tout état de cause, la Cour considère pertinent de relever l'avis de la Rapporteuse spéciale des Nations unies sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme (...), selon lequel la motivation de rendre la pauvreté moins visible dans une ville et d'attirer des investissements n'est pas légitime au regard des droits de l'homme, contrairement à ce que semble alléguer le Gouvernement (...).

114. La Cour doit enfin examiner la question de savoir si des mesures moins sévères auraient pu aboutir au même résultat ou à un résultat comparable. (...) L'analyse de droit comparé des législations en matière de mendicité a révélé que la majorité des États membres du Conseil de l'Europe prévoit des restrictions plus nuancées que l'interdiction générale découlant de l'article 11A de la LGP. De plus, même si l'État dispose d'une certaine marge d'appréciation en la matière, le respect de l'article 8 aurait exigé que les tribunaux internes se livrent à un examen approfondi de la situation concrète de l'espèce. Dès lors, la Cour n'est pas en mesure de souscrire à l'argument du Tribunal fédéral selon lequel des mesures moins restrictives n'auraient pas permis d'atteindre le même résultat ou un résultat comparable.