Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
NICHOLAS EMILIOU
vom 10. November 2022 [1]

Rechtssache C-40/21

T.A.C.
gegen
ANI

(Vorabentscheidungsersuchen der Curtea de Apel Timişoara [Berufungsgericht Timisoara], Rumänien)

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Entscheidung 2006/928/EG – Kooperations- und Kontrollverfahren – Öffentliches Wahlamt – Interessenkonflikt – Sanktionen – Verbot der Bekleidung öffentlicher Wahlämter für einen vorbestimmten Zeitraum – Charta der Grundrechte der Europäischen Union – Art. 49 Abs. 3 – Verhältnismäßigkeit der Sanktionen – Unmittelbare Wirkung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit – Befugnisse nationaler Gerichte – Art. 15 Abs. 1 – Recht zu arbeiten – Begriff ‚Arbeit' – Art. 47 – Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf"

I. Einleitung

1. In einem Interessenkonflikt rechtswidrig zu handeln, ist wohl eine der größten Sünden für Politiker und Beamte. Derartiges berührt nämlich den Kern ihres Auftrags, dem Gemeinwohl zu dienen. Das Problem „Interessenkonflikt" gibt es seit Jahrhunderten und hat zu vielen (verbindlichen und nicht verbindlichen) Rechtsvorschriften auf nationaler, inter- und sub-nationaler Ebene [2] geführt.

2. Einige Leitgrundsätze zu diesem Thema finden sich u. a. im „International Code of Conduct for Public Officials", der 1996 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen (im Folgenden: VN) angenommen wurde [3], und im „Muster-Verhaltenskodex für Amtsträger und Angehörige des öffentlichen Dienstes" des Europarats aus dem Jahr 2000 [4]. Naturgemäß gibt es in verschiedenen von der Europäischen Union angenommenen Rechtsakten Bestimmungen, die in ihrem jeweiligen Bereich darauf abzielen, Interessenkonflikte von Unions- oder nationalen Beamten zu verhindern. Ein solches Rechtsinstrument ist die Entscheidung 2006/928/EG der Kommission

[1] Originalsprache: Englisch.

[2] Einen Überblick mit weiteren Verweisen gibt Peters, A., und Handschin, L. (Hrsg.), *Conflict of Interest in Global, Public and Corporate Governance*, Cambridge University Press, 2012.

[3] Entschließung 51/59, vgl. Grundsatz II.

[4] Empfehlung Nr. R (2000) 10 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten. Vgl. Art. 8.

vom 13. Dezember 2006 zur Einrichtung eines Verfahrens für die Zusammenarbeit und die Überprüfung der Fortschritte Rumäniens bei der Erfüllung bestimmter Vorgaben in den Bereichen Justizreform und Korruptionsbekämpfung [5].

3. Die vorliegende Rechtssache, die auf ein Vorabentscheidungsersuchen der Curtea de Apel Timişoara (Berufungsgericht Timisoara, Rumänien) zurückgeht, betrifft die Wechselwirkungen zwischen der Entscheidung 2006/928, den zur Umsetzung dieser Entscheidung erlassenen nationalen Rechtsvorschriften und der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden: Charta). Das vorlegende Gericht möchte vom Gerichtshof im Wesentlichen wissen, ob das Unionsrecht – insbesondere Art. 15 Abs. 1, Art. 47 und Art. 49 Abs. 3 der Charta – einer nationalen Regelung entgegensteht, nach der gegen die Person, die in einem Interessenkonflikt gehandelt hat, automatisch eine Sanktion verhängt wird, die darin besteht, dass sie für einen fest vorbestimmten Zeitraum kein öffentliches Wahlamt ausüben darf (im Folgenden: streitige Sanktion).

4. Trotz ihrer scheinbaren Einfachheit wirft diese Frage eine Reihe interessanter rechtlicher Fragen auf, die den Anwendungsbereich dieser Bestimmungen der Charta und die Befugnisse und Pflichten der nationalen Gerichte in Fällen betreffen, in denen das nationale Recht bei Verstößen gegen nationale Vorschriften zur Umsetzung des Unionsrechts unverhältnismäßige Sanktionen vorschreibt.

II. Rechtlicher Rahmen

A. Unionsrecht

5. Art. 1 Abs. 1 der Entscheidung 2006/928 bestimmt:

„Bis zum 31. März jedes Jahres und zum ersten Mal bis zum 31. März 2007 erstattet Rumänien der Kommission Bericht über die Fortschritte bei der Erfüllung der im Anhang aufgeführten Vorgaben."

6. Der Anhang enthält eine Aufstellung dieser Vorgaben. Nr. 2 des Anhangs lautet:

„Einrichtung einer Behörde für Integrität mit folgenden Zuständigkeiten: Überprüfung von Vermögensverhältnissen, Unvereinbarkeiten und möglichen Interessenskonflikten und Verabschiedung verbindlicher Beschlüsse als Grundlage für abschreckende Sanktionen."

B. Nationales Recht

7. Art. 25 der Legea nr. 176/2010 privind integritatea în exercitarea funcțiilor și demnităților publice, pentru modificarea și completarea Legii nr. 144/2007 privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Integritate, precum și pentru modificarea și completarea altor acte normative (Gesetz Nr. 176/2010 über die Integrität bei der Wahrnehmung öffentlicher

[5] ABl. 2006, L 354, S. 56.

Ämter und Würden, zur Änderung und Ergänzung des Gesetzes Nr. 144/2007 über die Errichtung, Organisation und Arbeitsweise der Nationalen Integritätsbehörde sowie zur Änderung und Ergänzung weiterer Rechtsakte, im Folgenden: Gesetz Nr. 176/2010) sieht vor:

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

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

8. In diesem Zusammenhang verweist das vorlegende Gericht auf die Decizia nr. 418/2014 (Entscheidung Nr. 418/2014) der Curtea Constituțională (Verfassungsgericht, Rumänien), wonach der Begriff „aceeași funcție“ (dasselbe Amt) in Art. 25 Abs. 2 des Gesetzes Nr. 176/2010 alle Wahlämter, einschließlich das eines Bürgermeisters, umfasst.

III. Sachverhalt, nationales Verfahren und Vorlagefragen

9. T.A.C., der Kläger des Ausgangsverfahrens, war zum maßgeblichen Zeitpunkt Bürgermeister einer Stadt in Rumänien.

10. In einem Beurteilungsbericht vom 25. November 2019 (im Folgenden: Beurteilungsbericht) stellte die Agenția Națională de Integritate (Nationale Integritätsbehörde, Rumänien, im Folgenden: ANI) – eine für die Beurteilung von Interessenkonflikten zuständige Verwaltungsbehörde – fest, dass der Kläger die gesetzliche Regelung über Interessenkonflikte im Bereich der Verwaltung nicht beachtet habe. Während seiner Amtszeit als Bürgermeister habe er mit einem Verein, dessen Gründungsmitglied und Vizepräsidentin die Ehefrau des Klägers sei, einen Nutzungsüberlassungsvertrag geschlossen. Durch diesen Vertrag sei dem Verein das Recht eingeräumt worden, bestimmte der Stadt gehörende Räumlichkeiten für einen Zeitraum von fünf Jahren unentgeltlich für kulturelle Aktivitäten zu nutzen.

11. Am 19. Dezember 2019 erhob der Kläger beim Tribunalul București (Regionalgericht Bukarest, Rumänien) eine Klage auf Nichtigerklärung des Beurteilungsberichts. Zur Begründung seiner Klage machte der Kläger u. a. geltend, dass das Unionsrecht einer nationalen Regelung

entgegenstehe, die vorschreibe, dass eine Sanktion, wie das Verbot, ein öffentliches Wahlamt für einen Zeitraum von drei Jahren zu bekleiden, automatisch gegen die Person, die in einem Interessenkonflikt gehandelt habe, verhängt werde, ohne dass dabei nach der Schwere des begangenen Verstoßes abgewogen werden könne.

12. Mit Urteil vom 27. Februar 2020 erklärte sich das Tribunalul București (Regionalgericht Bukarest) für die Behandlung dieser Klage nicht zuständig und verwies die Sache an die Curtea de Apel Timișoara (Berufungsgericht Timisoara). Da diese Zweifel hinsichtlich der richtigen Auslegung der einschlägigen unionsrechtlichen Regelungen hegt, hat sie beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof die folgenden Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:

1. Ist der in Art. 49 der Charta verankerte Grundsatz der Verhältnismäßigkeit von Strafen dahin auszulegen, dass er auch auf andere als die nach nationalem Recht formal als Straftaten definierten Handlungen Anwendung findet, die aber angesichts der von der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte [6] entwickelten Kriterien, insbesondere dem der Schwere der Sanktion, als „strafrechtliche Anklage“ im Sinne von Art. 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention [7] angesehen werden können, wie dies im Ausgangsverfahren bei der Beurteilung von Interessenkonflikten der Fall ist, die zur Anwendung der ergänzenden Sanktion des Verbots der Bekleidung öffentlicher Wahlämter für die Dauer von drei Jahren führen kann?

2. Falls Frage 1 bejaht wird: Ist der in Art. 49 der Charta verankerte Grundsatz der Verhältnismäßigkeit von Strafen dahin auszulegen, dass er einer Durchführungsbestimmung des nationalen Rechts entgegensteht, mit der im Fall der Feststellung eines Interessenkonflikts einer Person, die ein öffentliches Wahlamt bekleidet, automatisch kraft Gesetzes die ergänzende Sanktion des Verbots der Bekleidung öffentlicher Wahlämter für den vorbestimmten Zeitraum von drei Jahren zur Anwendung gelangt, ohne dass die Möglichkeit bestünde, eine Sanktion festzulegen, die zu dem begangenen Verstoß in einem angemessenen Verhältnis steht?

3. Sind das durch Art. 15 Abs. 1 der Charta garantierte Recht zu arbeiten sowie das durch Art. 47 der Charta garantierte Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und ein unparteiisches Gericht dahin auszulegen, dass sie einer Durchführungsbestimmung des nationalen Rechts entgegenstehen, mit der im Fall der Feststellung eines Interessenkonflikts einer Person, die ein öffentliches Wahlamt bekleidet, automatisch kraft Gesetzes die ergänzende Sanktion des Verbots der Bekleidung öffentlicher Wahlämter für den fest vorbestimmten Zeitraum von drei Jahren zur Anwendung gelangt, ohne dass die Möglichkeit bestünde, eine Sanktion festzulegen, die zu dem begangenen Verstoß in einem angemessenen Verhältnis steht?

13. Im vorliegenden Verfahren haben der Kläger des Ausgangsverfahrens, die ANI, die rumänische und die polnische Regierung sowie die Europäische Kommission schriftliche Erklärungen eingereicht.

IV. Würdigung

14. Zunächst ist die Zielrichtung der vorliegenden Schlussanträge zu verdeutlichen.

[6] Im Folgenden: EGMR.

[7] Im Folgenden: EMRK.

15. Das Vorabentscheidungsersuchen und einige Erklärungen der Beteiligten nehmen auf zwei Sanktionen Bezug, die gegen den Kläger im Ausgangsverfahren verhängt werden könnten, falls das vorlegende Gericht den Beurteilungsbericht bestätigen sollte: Entlassung aus dem öffentlichen Dienst und Verbot, für einen Zeitraum von drei Jahren ein öffentliches Wahlamt zu bekleiden. Da die Vorlagefragen jedoch nur eine dieser Sanktionen – die letztgenannte – betreffen, wird sich die Erörterung auf diese Sanktion beschränken. Ich sehe jedoch keinen Grund, warum meine Erwägungen entsprechend nicht auch für die andere Sanktion, d. h. die Entlassung aus dem Amt, gelten sollten.

16. Wie in der Einleitung dieser Schlussanträge erwähnt, möchte das vorlegende Gericht mit seinen Fragen im Wesentlichen wissen, ob das Unionsrecht – insbesondere Art. 15 Abs. 1, Art. 47 und Art. 49 Abs. 3 der Charta – einer nationalen Regelung entgegensteht, nach der eine Sanktion, die in dem Verbot besteht, für einen *fest vorbestimmten* Zeitraum (in diesem Fall drei Jahre) ein öffentliches Wahlamt zu bekleiden, *automatisch* gegen die Person verhängt wird, die in einem Interessenkonflikt gehandelt hat.

17. Bevor ich die vom vorlegenden Gericht gestellten Fragen prüfe, muss ich jedoch kurz auf die Frage der Zuständigkeit des Gerichtshofs für die Entscheidung der Rechtssache und der Zulässigkeit der Vorlagefragen eingehen.

A. Zuständigkeit und Zulässigkeit

18. Die ANI und die rumänische Regierung bezweifeln die Zuständigkeit des Gerichtshofs für die Entscheidung dieser Rechtssache. Sie machen geltend, dass die Charta im Ausgangsverfahren keine Anwendung finde, da es sich nicht um eine Umsetzung von Unionsrecht im Sinne von Art. 51 der Charta handele. Die ANI und die rumänische Regierung bestreiten auch die Zulässigkeit der Vorlagefragen, indem sie darauf hinweisen, dass es im Ausgangsverfahren um die Nichtigerklärung des Beurteilungsberichts der ANI gehe, in dem ein Interessenkonflikt des Klägers festgestellt worden sei, und nicht um die Frage der anwendbaren Sanktionen. Die Vorlagefragen seien daher für die Entscheidung des Rechtsstreits unerheblich.

19. Keiner dieser Einwände ist meines Erachtens überzeugend.

20. Erstens hat das vorlegende Gericht darauf hingewiesen, dass das Gesetz Nr. 176/2010, wie sich aus seiner Begründung ergibt, erlassen wurde, um eines der Ziele der Entscheidung 2006/928 der Kommission umzusetzen. Wie oben in Nr. 6 erwähnt, wurde Rumänien mit dieser Entscheidung verpflichtet, eine Behörde für Integrität einzurichten, die u. a. für die Überprüfung potenzieller Interessenkonflikte und für den Erlass verbindlicher Entscheidungen zuständig ist, auf deren Grundlage abschreckende Sanktionen verhängt werden können.

21. Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass die Entscheidung 2006/928 im Rahmen des Beitritts Rumäniens zur Europäischen Union erlassen wurde und in den Anwendungsbereich des Beitrittsvertrags fällt. Diese Entscheidung ist für Rumänien bindend und verpflichtet diesen Mitgliedstaat, alle geeigneten Maßnahmen zu ergreifen[8]. Das Gesetz Nr. 176/2010 ist somit eine Maßnahme zur Umsetzung von Unionsrecht, was die Anwendbarkeit der Charta zur Folge hat. Der Gerichtshof ist daher für die Entscheidung in dieser Rechtssache zuständig.

[8] Urteil vom 18. Mai 2021, Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ u. a. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 und C-397/19, EU:C:2021:393, Rn. 153 bis 165).

22. Zweitens würde, wie das vorlegende Gericht in seiner Vorlageentscheidung ausführt, die streitige Sanktion automatisch gegen die Klägerin verhängt, wenn der ANI-Beurteilungsbericht aufrechterhalten bliebe. Wenn ich das einschlägige nationale Recht richtig verstehe, kann der Kläger die Rechtmäßigkeit dieser Sanktion nicht im Rahmen eines anderen Gerichtsverfahrens anfechten.

23. Eine Antwort des Gerichtshofs auf die Vorlagefragen kann daher nicht als offensichtlich unerheblich für die Entscheidung des Rechtsstreits angesehen werden. Die vom vorlegenden Gericht erbetene Auslegung des Unionsrechts ist für dieses Gericht erforderlich, um auf bestimmte vom Kläger im Ausgangsverfahren vorgebrachte Argumente eingehen zu können.

24. Die Vorlagefragen sind daher zulässig.

B. Prüfung der Vorlagefragen

1. Fragen 1 und 2: Verhältnismäßigkeit der Sanktion

25. Mit seinen ersten beiden Fragen, die zusammen geprüft werden können, möchte das vorlegende Gericht im Wesentlichen wissen, ob der in Art. 49 Abs. 3 der Charta verankerte Grundsatz der Verhältnismäßigkeit der Sanktionen auf eine Sanktion wie die streitige anwendbar ist und, wenn ja, ob er einer derartigen Sanktion entgegensteht.

26. Die Tragweite der Fragen kann jedoch weiter gefasst werden. Die Verhältnismäßigkeit der streitigen Sanktion kann nämlich im Hinblick auf folgende Kriterien beurteilt werden: i) nach Art. 49 Abs. 3 der Charta, der nur gilt, wenn die Sanktion strafrechtlicher Natur ist, und/oder ii) gemäß dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit als allgemeiner Grundsatz des Unionsrechts, der auf alle nationalen Rechtsvorschriften zur Umsetzung des Unionsrechts Anwendung findet.

27. In den folgenden beiden Abschnitten werde ich zunächst erläutern, warum Art. 49 Abs. 3 der Charta im vorliegenden Fall nicht anwendbar ist, bevor ich auf diesen allgemeinen Grundsatz eingehe.

a) Anwendbarkeit von Art. 49 Abs. 3 der Charta

28. Da sich Art. 49 Abs. 3 der Charta, wonach das Strafmaß nicht außer Verhältnis zur Straftat stehen darf, auf strafrechtliche Sanktionen bezieht, ist zunächst zu prüfen, ob das im Ausgangsverfahren in Rede stehende Sanktionssystem strafrechtlicher Natur ist.

29. In diesem Zusammenhang hat der Gerichtshof in Anlehnung an die Rechtsprechung des EGMR entschieden, dass drei Kriterien maßgebend sind: erstens die rechtliche Einordnung der Zuwiderhandlung im innerstaatlichen Recht, zweitens die Art der Zuwiderhandlung und drittens der Schweregrad der dem Betroffenen drohenden Sanktion[9].

30. Gemessen an diesen Kriterien habe ich Zweifel daran, dass die streitige Strafe Merkmale aufweist, die auf einen strafrechtlichen Charakter hindeuten.

[9] Vgl. z. B. Urteil vom 22. März 2022, bpost (C-117/20, EU:C:2022:202, Rn. 25 und die dort angeführte Rechtsprechung).

31. Erstens ergibt sich aus dem Wortlaut von Art. 25 Abs. 1 des Gesetzes Nr. 176/2010 sowie aus der einschlägigen innerstaatlichen Rechtsprechung, dass die fragliche Sanktion nach nationalem Recht nicht als „strafrechtliche“, sondern lediglich als „disziplinarische“ Maßnahme anzusehen ist. Außerdem ist das Verfahren, in dem die Sanktion verhängt wird, nach den Angaben in den Akten ein Verwaltungsverfahren. Nach nationalem Recht können auch gegen Beamte, die in einem Interessenkonflikt handeln, strafrechtliche Sanktionen verhängt werden, allerdings im Rahmen eines gesonderten und eigenständigen Verfahrens [10].

32. Zweitens zielt das Gesetz Nr. 176/2010 laut dem Vorabentscheidungsersuchen und den Erklärungen der Beteiligten in erster Linie darauf ab, Integrität und Transparenz bei der Ausübung öffentlicher Aufgaben zu gewährleisten, Korruption zu verhindern und dadurch die öffentlichen Finanzen zu schützen. Die streitige Sanktion ist Teil eines umfassenderen Maßnahmenpakets, mit dem diese Ziele in ergänzender Weise verfolgt werden. Das Verbot, ein öffentliches Wahlamt zu bekleiden, und die automatische Beendigung des Mandats dienen insbesondere dazu, einen Interessenkonflikt zu beenden und dessen Fortdauer zu verhindern. Die betreffende Sanktion hat also eher einen präventiven als einen repressiven oder strafenden Charakter. Dies ist ein Aspekt, der im Licht der Rechtsprechung des EGMR darauf hindeutet, dass das Verhalten, für das die Sanktion verhängt wird, nicht „als solches“ strafrechtlicher Natur ist [11].

33. Drittens besteht die Sanktion nicht in einer Freiheitsstrafe (oder einer anderen Form des Freiheitsentzugs) oder in einer Geldstrafe. Die Maßnahme ähnelt vielmehr Sanktionen, die typischerweise gegen Personen verhängt werden, die einer begrenzten Gruppe mit einem besonderen Status angehören (z. B. Beurlaubung, Amtsenthebung, Entlassung, Verbot der künftigen Ausübung einer Tätigkeit), und die sicherstellen sollen, dass diese Personen die spezifischen Regeln für ihr Verhalten einhalten, was vom EGMR als Hinweis auf den disziplinarischen Charakter der Sanktion angesehen wird [12].

34. In der Tat bestätigt die Straßburger Rechtsprechung, dass Sanktionen, die in der bloßen Einschränkung der Fähigkeit von Einzelpersonen oder Gruppen bestehen, bestimmte politische Freiheiten auszuüben, im Allgemeinen nicht als „strafrechtlich“ im Sinne von Art. 6 Abs. 1 und

[10] Zur Bedeutung dieses letzten Elements vgl. z. B. EGMR, Urteil vom 1. Februar 2007, Storbråten/Norwegen (CE:ECHR:2007:0201DEC001227704).

[11] Vgl. u. a. EGMR, Urteile vom 28. Oktober 1999, Escoubet/Belgien (CE:ECHR:1999:1028JUD002678095, § 37), und vom 17. Juni 2021, Miniscalco/Italien (CE:ECHR:2021:0617JUD005509313, § 64).

[12] Vgl. u. a. EGMR, Urteile vom 9. Oktober 2003, Ezeh und Connors/Vereinigtes Königreich (CE:ECHR:2003:1009JUD003966598, § 103), vom 23. November 2006, Jussila/Finnland (CE:ECHR:2006:1123JUD007305301, § 38), und vom 19. Februar 2013, Müller-Hartburg/Österreich (CE:ECHR:2013:0219JUD004719506, §§ 42 bis 49).

Art. 7 EMRK anzusehen sind [13]. Insbesondere sind ähnliche Sanktionen wie die streitige nach ständiger Rechtsprechung nicht als in den Anwendungsbereich dieser Bestimmungen fallend angesehen worden [14], es sei denn bei Vorliegen außergewöhnlicher Umstände [15].

35. Obwohl mir die streitige Sanktion nicht strafrechtlicher Natur zu sein scheint, bedarf diese Frage im Rahmen des vorliegenden Verfahrens keiner Klärung. Auch wenn Art. 49 Abs. 3 der Charta sich als unanwendbar erweisen sollte, folgt das Erfordernis der Verhältnismäßigkeit der Sanktion nämlich aus dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit als allgemeinem Grundsatz des Unionsrechts.

b) Grundsatz der Verhältnismäßigkeit als allgemeiner Grundsatz des Unionsrechts

36. Nach ständiger Rechtsprechung ist der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit einer der allgemeinen Grundsätze des Unionsrechts, die den gemeinsamen Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten zugrunde liegen. Er ist bei nationalen Rechtsvorschriften zu beachten, die in den Anwendungsbereich des Unionsrechts fallen oder dieses umsetzen und verpflichtet im Kern die Mitgliedstaaten, Maßnahmen zu erlassen, die zur Erreichung der angestrebten Ziele geeignet sind und nicht über das dazu Erforderliche hinausgehen [16].

37. In Bezug auf in nationalen Rechtsvorschriften vorgesehene Sanktionen – unabhängig davon, ob sie strafrechtlicher oder nicht strafrechtlicher Natur sind – hat der Gerichtshof in ständiger Rechtsprechung entschieden, dass ihre Härte „der Schwere der mit ihnen geahndeten Verstöße entsprechen [muss]“ [17] und dass sie „nicht die Grenzen dessen überschreiten, was zur Erreichung der mit diesen Rechtsvorschriften zulässigerweise verfolgten Ziele erforderlich ist“ [18].

38. Dies sind jedoch Bewertungen, die in der Regel am besten von den nationalen Gerichten vorgenommen werden können, u. a. weil der Gerichtshof möglicherweise nicht über alle rechtlichen und tatsächlichen Elemente verfügt, die für eine solche Beurteilung notwendig sind. Dementsprechend hat der Gerichtshof nur selten konkret über die Verhältnismäßigkeit einer bestimmten, im nationalen Recht vorgesehenen Sanktion entschieden. Sofern die

[13] Vgl. z. B. EGMR, Urteil vom 13. Februar 2003, Refah Partisi (Die Wohlfahrtspartei) u. a./Türkei (CE:ECHR:2003:0213JUD004134098), und Urteil vom 6. Dezember 2018, Cătăniciu/Rumänien, (CE:ECHR:2018:1206DEC002271717, §§ 38 bis 41). Weitere Fundstellen zur Rechtsprechung des EGMR und zu den Entscheidungen der (inzwischen aufgelösten) Europäischen Kommission für Menschenrechte finden sich im „Guide on Article 6 of the European Convention on Human Rights“, der von der Kanzlei des EGMR erstellt wurde. Fassung 2022, S. 14 und 15 (online verfügbar).

[14] Vgl. EGMR, Urteile vom 21. Oktober 1997, Pierre-Bloch/Frankreich (CE:ECHR:1997:1021JUD002419494, §§ 53 bis 60), vom 6. Januar 2011, Paksas/Litauen (CE:ECHR:2011:0106JUD003493204, §§ 66 bis 68), und vom 17. Juni 2021, Miniscalco/Italien (CE:ECHR:2021:0617JUD005509313, §§ 59 bis 73), sowie Urteil vom 18. Mai 2021, Galan/Italien (CE:ECHR:2007:0424JUD003818403, §§ 80 bis 97).

[15] Vgl. EGMR, Urteil vom 24. April 2007, Matyjek/Polen (CE:ECHR:2007:0424JUD003818403). Wie der EGMR jedoch im Urteil Galan/Italien (siehe vorstehende Fußnote, § 77) ausgeführt hat, lagen in der Rechtssache Matyjek besondere Umstände vor, darunter: i) die recht große Zahl der von den betreffenden Rechtsvorschriften betroffenen Personen, ii) die Verhängung der Sanktion durch ein Gericht, das sich aus Richtern von Strafkammern zusammensetzte und in einem Verfahren unter Anwendung der Vorschriften der Strafprozessordnung tätig wurde, iii) die besondere Schwere der Sanktion (Entfernung des Betroffenen aus dem öffentlichen Dienst und das Verbot der Bewerbung um eine große Anzahl von Positionen für einen Zeitraum von zehn Jahren).

[16] Vgl. z. B. Urteil vom 4. Oktober 2018, Link Logistik N&N (C-384/17, EU:C:2018:810, Rn. 40 und die dort angeführte Rechtsprechung).

[17] Vgl. u. a. die Urteile vom 5. März 2020, OPR-Finance (C-679/18, EU:C:2020:167, Rn. 26), und vom 11. Februar 2021, K. M. (Sanktionen gegen den Kapitän eines Schiffes) (C-77/20, EU:C:2021:112, Rn. 38).

[18] Vgl. z. B. Urteil vom 16. Juli 2015, Chmielewski (C-255/14, EU:C:2015:475, Rn. 22 und die dort angeführte Rechtsprechung).

Angemessenheit oder Übermäßigkeit einer Sanktion nicht eindeutig feststeht, überlässt der Gerichtshof die Prüfung der Verhältnismäßigkeit den vorlegenden Gerichten und gibt ihnen zweckdienliche Hinweise für diese Prüfung an die Hand [19].

39. Eine erneute Befassung des vorlegenden Gerichts erscheint auch im vorliegenden Fall angebracht: Eine Sanktion wie die streitige erscheint weder eindeutig verhältnismäßig noch eindeutig unverhältnismäßig. Es ist Sache des vorlegenden Gerichts, über diesen Aspekt unter Berücksichtigung aller relevanten Umstände zu entscheiden. Zur Unterstützung des vorlegenden Gerichts möchte ich die folgenden Erwägungen anbieten.

40. Im vorliegenden Fall weist das vorlegende Gericht auf zwei Besonderheiten der streitigen Sanktion hin, die theoretisch problematisch erscheinen könnten: der Umstand, dass sie gegen die betreffenden Personen *automatisch* verhängt wird, und der Umstand, dass sie nach ihrer Schwere *nicht abgewogen* werden kann. Beide Elemente verleihen der streitigen Sanktion eine gewisse Starrheit, die es – wie das vorlegende Gericht feststellt – nicht erlaubt, die besonderen Umstände des Einzelfalls gebührend zu berücksichtigen.

41. Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass das Erfordernis, dass eine Sanktion der Schwere des Verstoßes entsprechen muss, grundsätzlich bedeutet, dass die Umstände des Einzelfalls zu berücksichtigen sind. Aus diesem Grund hat der Gerichtshof Pauschal- oder fest vorbestimmte Sanktionen unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit häufig als problematisch angesehen [20].

42. Gleichzeitig hat der Gerichtshof jedoch anerkannt, dass der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit der Sanktionen auch dahin auszulegen ist, dass er es den Behörden ermöglicht, die Urheber der Verstöße auf einfache, wirksame und effiziente Weise zu bestrafen. Dies bedeutet, dass es durchaus Umstände geben kann, unter denen eine Sanktion automatisch und in einer im Voraus festgelegten Höhe verhängt werden kann [21].

43. In dieser Hinsicht kommt es meines Erachtens entscheidend darauf an, wie die nationalen Rechtsvorschriften formuliert sind, und vor allem darauf, ob die verschiedenen Verhaltensweisen, die mit der betreffenden Sanktion geahndet werden, relativ homogen sind. Führen diese Verhaltensweisen beispielsweise zu einer ähnlichen Beeinträchtigung des Gemeinwohls, das durch die betreffenden nationalen Rechtsvorschriften geschützt wird? Wenn ja, dann können diese Handlungen mit der gleichen Sanktion geahndet werden.

44. Je konkreter die Tatbestandsmerkmale sind, desto eher ist eine Pauschalstrafe akzeptabel. Umgekehrt ist eine automatische und fest vorbestimmte Sanktion schwerer zu rechtfertigen, wenn die Zuwiderhandlung einen breiten Anwendungsbereich hat (z. B. wenn sie sowohl vorsätzliches als auch fahrlässiges Verhalten, sowohl schwere als auch geringfügige Verstöße usw. abdeckt).

[19] Ähnlich und mit weiteren Verweisen auf die Rechtsprechung, Schlussanträge des Generalanwalts Wathelet in der Rechtssache Chmielewski (C-255/14, EU:C:2015:308, Nrn. 29 und 30).

[20] Vgl. u. a. Urteile vom 12. Juli 2001, Louloudakis (C-262/99, EU:C:2001:407, Rn. 69 bis 71), und vom 9. Februar 2012, Urbán (C-210/10, EU:C:2012:64, Rn. 29 und 41). Vgl. auch Schlussanträge des Generalanwalts Mengozzi in der Rechtssache Billerud Karlsborg und Billerud Skärblacka (C-203/12, EU:C:2013:320, Nr. 42).

[21] Vgl. Urteil vom 16. Juli 2015, Chmielewski (C-255/14, EU:C:2015:475, Rn. 28 und 29). Vgl. entsprechend auch Urteil vom 17. Oktober 2013, Billerud Karlsborg und Billerud Skärblacka (C-203/12, EU:C:2013:664, Rn. 38).

45. Daher halte ich die in Rede stehende nationale Regelung nicht, wie vom Kläger vertreten, zwangsläufig für mit dem Unionsrecht unvereinbar. Das schließt jedoch nicht aus, dass diese Rechtsvorschriften *im konkreten Fall des Klägers* zu einem Ergebnis führen, das nicht mit dem Unionsrecht vereinbar ist [22].

46. Es ist somit Sache des vorlegenden Gerichts, unter Berücksichtigung aller relevanten Umstände erstens zu prüfen, ob die Schwere der streitigen Sanktion (z. B. im Hinblick auf den Umfang und die Dauer der Sanktion sowie die Auswirkungen der Sanktion auf die persönliche, berufliche und wirtschaftliche Stellung des Betroffenen) der Schwere der vom Kläger begangenen Zuwiderhandlung (z. B. im Hinblick auf deren normative Einordnung und die Schädlichkeit und Unrechtmäßigkeit des Verhaltens) *angemessen* ist, wobei die mit der einschlägigen nationalen Regelung verfolgten Ziele zu berücksichtigen sind. Zweitens hat das vorlegende Gericht zu prüfen, ob die streitige Sanktion im Fall des Klägers nicht *über das hinausgeht*, was zur Erreichung der mit der nationalen Regelung verfolgten Ziele erforderlich ist. Bei dieser Prüfung muss das vorlegende Gericht feststellen, ob eine weniger einschränkende Maßnahme als die streitige Sanktion, die aber ebenso wirksam ist, um den durch die in Rede stehende nationale Regelung vorgesehenen Standard für den Schutz des Gemeinwohls zu gewährleisten, hätte in Betracht gezogen werden können.

47. Wenn das vorlegende Gericht danach zu dem Schluss kommen sollte, dass die streitige Sanktion unverhältnismäßig ist, welche Befugnisse und Pflichten obliegen dem Gericht dann im Ausgangsverfahren? Auf diesen im Rahmen des vorliegenden Verfahrens angesprochenen Aspekt werde ich nun eingehen.

c) Befugnisse des nationalen Gerichts

48. In ihren Erklärungen nimmt die Kommission Bezug auf das jüngst ergangene Urteil der Großen Kammer des Gerichtshofs Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (Unmittelbare Wirkung) (im Folgenden: Urteil NE) [23], in dem hervorgehoben wird, dass das vorlegende Gericht, wenn es die betreffende Strafe für unverhältnismäßig hält, die einschlägige nationale Regelung nicht in ihrer Gesamtheit unangewendet lassen müsse. Nach Ansicht der Kommission könnte das Gericht die Sanktion nach seiner rechtlichen Auffassung (*bonam partem*) neu fassen, damit sichergestellt wird, dass die Sanktion nicht nur verhältnismäßig, sondern auch wirksam und abschreckend ist.

49. Das vorlegende Gericht stellt in seinem Vorabentscheidungsersuchen keine ausdrückliche Frage zu diesem Gesichtspunkt. Ich bin mir jedoch dessen bewusst, dass nach Verkündung des Urteils NE von einigen Wissenschaftlern und Juristen gewisse Zweifel hinsichtlich der Tragweite und den Auswirkungen der Entscheidung des Gerichtshofs geäußert worden sind.

50. In der Rechtssache NE ersuchte das vorlegende Gericht den Gerichtshof um Klärung der Rechtsfolgen, die sich aus der Bestimmung einer Richtlinie ergaben, die die Mitgliedstaaten verpflichtet, Sanktionen, die „wirksam, verhältnismäßig und abschreckend“ sind, vorzusehen, wenn die vom nationalen Gesetzgeber zur Umsetzung dieser Bestimmung vorgesehenen Sanktionen nicht verhältnismäßig sind.

[22] Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 11. Februar 2021, K. M. (Sanktionen gegen den Kapitän eines Schiffes) (C-77/20, EU:C:2021:112, Rn. 39).

[23] Urteil vom 8. März 2022 (C-205/20, EU:C:2022:168).

51. Es bedarf wohl kaum des Hinweises, dass eine solche Bestimmung keineswegs eine Besonderheit der Richtlinie ist, um die es in der Rechtssache NE ging. Denn zahlreiche Unionsrechtsakte enthalten ähnlich formulierte Bestimmungen oder schreiben ganz allgemein entsprechende Verpflichtungen für die Mitgliedstaaten vor. Dies gilt – wie oben in den Nrn. 6 und 20 erläutert – auch für die Entscheidung 2006/928.

52. Die in den Erklärungen der Kommission aufgeworfene Frage dürfte daher nicht nur im vorliegenden Verfahren, sondern auch in einer Vielzahl anderer Verfahren vor nationalen Gerichten von Bedeutung sein. Aus diesem Grund möchte ich die Gelegenheit wahrnehmen und versuchen, die Tragweite des Urteils NE zu erläutern und möglicherweise einige Bedenken zu entkräften, dass es potenziell zu weit gehe.

1) Das Urteil NE – (I): seine Grundgedanken

53. Der Gerichtshof hat im Urteil NE im Kern zwei Grundsätze aufgestellt.

54. Erstens hat er befunden, dass das Erfordernis, dass Sanktionen verhältnismäßig sein müssen, inhaltlich unbedingt und hinreichend genau sei, und dass es daher *unmittelbare Wirkung* habe. Das bedeutet, dass sich der Einzelne vor den nationalen Gerichten auf die betreffende unionsrechtliche Bestimmung berufen kann, wenn diese von einem Mitgliedstaat nicht ordnungsgemäß umgesetzt worden ist. Zweitens hat der Gerichtshof entschieden, dass der Grundsatz des Vorrangs des Unionsrechts dahin auszulegen sei, dass die nationalen Behörden verpflichtet sind, die fraglichen nationalen Rechtsvorschriften *nur soweit notwendig* unangewendet zu lassen, um die Verhängung angemessener Sanktionen zu ermöglichen. Diese Behörden müssen diese nationale Regelung also nicht in ihrer Gesamtheit unangewendet lassen.

55. Meines Erachtens ist das Urteil des Gerichtshofs NE keineswegs außergewöhnlich, auch wenn es in einigen Punkten von einem früheren Urteil abweicht[24]. Es ist vielmehr als eine logische Weiterentwicklung der ständigen Rechtsprechung anzusehen.

56. Es ist zwar richtig, dass die Mitgliedstaaten im Bereich der Sanktionen im Allgemeinen, unabhängig davon, ob es ihnen um die Einhaltung des innerstaatlichen Rechts oder des Unionsrechts geht, über einen großen Beurteilungsspielraum verfügen[25]. Es ist jedoch weitgehend anerkannt, dass die Mitgliedstaaten bei der Ausübung ihrer Befugnisse das Unionsrecht in angemessener Weise zu beachten haben[26]. Das bedeutet, dass das Unionsrecht ihnen bestimmte Pflichten, sei es ein Tun oder ein Unterlassen, auferlegen kann. Die folgende Rechtsprechung erscheint in diesem Zusammenhang besonders relevant.

57. Einerseits können die Mitgliedstaaten keine Verhaltensweisen verbieten, die das Unionsrecht vorschreibt oder erlaubt, und folglich können sie auch keine Sanktionen gegen Personen verhängen, die gegen diese Verbote verstoßen[27]. Die Mitgliedstaaten können natürlich über die genannten Fälle hinaus gegen Einzelpersonen, die gegen nationales Recht verstoßen, Sanktionen verhängen, doch dürfen die verhängten Sanktionen nicht dazu führen, dass eine einschlägige

[24] Vgl. Rn. 29 des Urteils in der Rechtssache NE.

[25] Es liegt auf der Hand, dass der Gegenstand besonders komplex ist, und für die Zwecke des vorliegenden Falles ist es nicht erforderlich, darauf näher einzugehen, da dies eine ziemlich lange und ausführliche Diskussion erfordern würde.

[26] Vgl. das wegweisende Urteil vom 11. November 1981, Casati (203/80, EU:C:1981:261, Rn. 27). Vgl. auch Urteil vom 28. April 2011, El Dridi (C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, Rn. 53 bis 55).

[27] Vgl. z. B. Urteil vom 5. April 1979, Ratti (148/78, EU:C:1979:110, Rn. 24).

Bestimmung des Unionsrechts wirkungslos wird [28]. Schließlich dürfen die Mitgliedstaaten, wenn sie im Bereich des Unionsrechts tätig werden, generell keine Sanktionen verhängen, die gegen die in der Charta verankerten Grundrechte oder die allgemeinen Grundsätze des Unionsrechts verstoßen [29].

58. Andererseits hat der Gerichtshof seit der grundlegenden Entscheidung in der Rechtssache Griechischer Mais stets die Auffassung vertreten, dass die Mitgliedstaaten gemäß Art. 4 Abs. 3 EUV sicherstellen müssen, dass Verstöße gegen das Unionsrecht unter Bedingungen – sowohl verfahrensrechtlich als auch materiell – geahndet werden, die denen entsprechen, die für Verstöße gegen nationales Recht ähnlicher Art und Bedeutung gelten, und dass die Sanktion wirksam, abschreckend und dem Verstoß angemessen sein muss. Darüber hinaus müssten die nationalen Behörden bei Verstößen gegen das Unionsrecht mit der gleichen Sorgfalt vorgehen, die sie bei der Anwendung der entsprechenden nationalen Rechtsvorschriften walten lassen [30]..

59. Daher habe ich den Eindruck, dass das Urteil NE auf ständige Rechtsprechung aufbaut, in der der Gerichtshof aus den Grundsätzen der unmittelbaren Wirkung, des Vorrangs, der Effektivität und der Achtung der Grundrechte bestimmte Verpflichtungen oder Beschränkungen für die Fähigkeit der Mitgliedstaaten zur Ausübung ihres Strafanspruchs (*ius puniendi*) abgeleitet hat.

60. Insbesondere darf die grundrechtsbezogene Perspektive des Urteils NE nicht übersehen werden. Insoweit ist zu berücksichtigen, dass, wie der Gerichtshof im Urteil Popławski II ausgeführt hat, unmittelbare Wirkung und Vorrang zwei Seiten derselben Medaille darstellen. Nach Unionsrecht muss das nationale Gericht nationale Rechtsvorschriften nur dann unangewendet lassen, wenn die entgegenstehende Bestimmung des Unionsrechts unmittelbare Wirkung hat [31]. Das bedeutet in der Praxis, dass dann, wenn eine unionsrechtliche Bestimmung wie die in der Rechtssache NE in Rede stehende keine unmittelbare Wirkung entfaltet, Einzelpersonen weiterhin unverhältnismäßig hohen Strafen ausgesetzt sein können, selbst wenn die Unvereinbarkeit der nationalen Rechtsvorschriften mit dem Unionsrecht bereits vom Gerichtshof festgestellt wurde und der nationale Gesetzgeber darauf nicht reagiert hat. Der Einzelne könnte nämlich die Unvereinbarkeit dieser Rechtsvorschriften mit der betreffenden unionsrechtlichen Bestimmung nicht vor den nationalen Gerichten geltend machen.

61. Ein derartiges Ergebnis ist unter keinem denkbaren Standard für den Grundrechtsschutz akzeptabel. Meines Erachtens ist dies Grund genug, um der Auffassung zu sein, dass das Verbot *unverhältnismäßiger* Strafen (das sich aus der Verpflichtung der Mitgliedstaaten ergibt, für *verhältnismäßige* Maßnahmen Sorge zu tragen) [32] unmittelbare Wirkung hat.

62. Die zweite vom Gerichtshof in der Rechtssache NE vorgenommene Klarstellung steht meines Erachtens ebenfalls im Einklang mit den oben in den Nrn. 56 bis 58 genannten Grundsätzen und der Rechtsprechung. Es wäre nämlich ein Widerspruch, wenn die Nichtanwendung von nationalen Rechtsvorschriften, die übermäßige Strafen vorsehen, über das hinausgehen würde, was zur Gewährleistung der Angemessenheit dieser Strafen erforderlich ist. Ein Eingreifen des nationalen Gerichts, um die *Verhältnismäßigkeit* der Sanktionen zu gewährleisten, würde in

[28] Vgl. u. a. die Urteile vom 7. Juli 1976, Watson und Belmann (118/75, EU:C:1976:106, Rn. 18 bis 21), und vom 29. Februar 1996, Skanavi und Chryssanthakopoulos (C-193/94, EU:C:1996:70, Rn. 35 bis 39).

[29] Vgl. insbesondere Urteil vom 26. Februar 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, Rn. 17 bis 27).

[30] Urteil vom 21. September 1989, Kommission/Griechenland (68/88, EU:C:1989:339, Rn. 23 bis 25). Vgl. auch Urteil vom 13. September 2005, Kommission/Rat (C-176/03, EU:C:2005:542, Rn. 31).

[31] Urteil vom 24. Juni 2019, Popławski (C-573/17, EU:C:2019:530).

[32] Schlussanträge des Generalanwalts Bobek in der Rechtssache Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (Unmittelbare Wirkung) (C-205/20, EU:C:2021:759, Nr. 37). Im Folgenden: Schlussanträge in der Rechtssache NE.

einem solchen Fall – unnötigerweise – die *Wirksamkeit* und die *abschreckende Wirkung* dieser Sanktionen, die anderen in den fraglichen Unionsbestimmungen festgelegten Anforderungen, untergraben. Praktisch würde das nationale Gericht eine Form der Nicht-Vereinbarkeit durch eine andere ersetzen.

63. Noch wichtiger ist, dass, wie der Gerichtshof – wobei er sich weitgehend an die entsprechenden Erwägungen von Generalanwalt Bobek [33] gehalten hat – ausgeführt hat, die Grundsätze der Rechtssicherheit, der Gesetzmäßigkeit und des Rückwirkungsverbots im Zusammenhang mit Straftaten, wie sie in der Unionsrechtsordnung angelegt sind, einer Neufassung der Strafe durch den Richter nicht entgegenstehen. Die Strafe hielte sich nämlich innerhalb der Grenzen des nationalen Rechts, würde aber in ausgewogenerer Art und Weise angewandt.

2) Urteil NE – (II): Ein Schritt zu weit?

64. Ich verstehe allerdings, dass Zweifel an der Tragweite und den Auswirkungen des Urteils NE geäußert wurden. Es wurde darauf hingewiesen, dass die Verfassungsordnungen einiger Mitgliedstaaten insbesondere im Bereich des Strafrechts einen besonders starken (oder strengen) Gesetzmäßigkeitsgrundsatz kennen. Zudem wird verschiedentlich die Frage gestellt, ob der erhebliche Beurteilungsspielraum, den das Urteil den nationalen Gerichten offensichtlich zuerkennt, nicht in die durch die nationalen Verfassungsvorschriften festgelegte Gewaltenteilung eingreift und/oder dadurch zu einer Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes führen kann, dass dieser Beurteilungsspielraum von den verschiedenen nationalen Gerichten unterschiedlich genutzt wird.

65. Ich teile diese Bedenken nicht.

66. Ich bin mir selbstverständlich der Tatsache bewusst, dass das Schutzniveau bestimmter Grundrechte sowie die Bedeutung und Tragweite von Grundsätzen wie Rechtssicherheit und Gesetzmäßigkeit in den einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedlich sein kann. Es besteht auch kein Zweifel daran, dass diese Grundsätze u. a. mit der Verteilung der Zuständigkeiten zwischen den verschiedenen Staatsorganen, einem zentralen Element einer jeden nationalen Verfassungsordnung, in Zusammenhang stehen. Insbesondere das Verhältnis zwischen der Rolle der Legislative und derjenigen der Judikative ist von dem im jeweiligen Mitgliedstaat gewählten Verfassungsmodell abhängig.

67. Die Rechtsordnung der Union trägt dieser Vielfalt jedoch Rechnung.

68. Nach Art. 4 Abs. 2 EUV „achtet [die Union] die Gleichheit der Mitgliedstaaten vor den Verträgen und ihre jeweilige nationale Identität, die in ihren grundlegenden politischen und verfassungsmäßigen Strukturen … zum Ausdruck kommt“. Die Unionsverträge sind somit neutral in Bezug auf die Verfassungsmodelle der Mitgliedstaaten, die das Verhältnis und die Wechselbeziehung zwischen den verschiedenen Staatsgewalten regeln, insbesondere was die Definition und die Abgrenzung ihrer Zuständigkeiten betrifft, sofern die in Art. 2 EUV verankerten Werte geachtet werden [34].

[33] Ebd., Rn. 91 bis 111.

[34] Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 22. Februar 2022, RS (Wirkung der Entscheidungen eines Verfassungsgerichts) (C-430/21, EU:C:2022:99, Rn. 43 und die dort angeführte Rechtsprechung). Siehe auch Urteil vom 21. Dezember 2016, Remondis (C-51/15, EU:C:2016:985, Rn. 40 und 41).

69. Darüber hinaus hat der Gerichtshof stets darauf hingewiesen, dass „es den nationalen Behörden und Gerichten [freisteht], nationale Schutzstandards für die Grundrechte anzuwenden, sofern dadurch weder das Schutzniveau der Charta, wie sie vom Gerichtshof ausgelegt wird, noch der Vorrang, die Einheit oder die Wirksamkeit des Unionsrechts beeinträchtigt werden“ [35]. Generell billigt das Unionsrecht den Behörden der Mitgliedstaaten einen gewissen Beurteilungsspielraum zu, wenn es darum geht, wie die Grundrechte in ihrem jeweiligen Hoheitsgebiet genau geschützt werden sollen [36].

70. Das Urteil NE muss vor diesem Hintergrund gelesen werden.

3) Das Urteil NE – (III): Was es besagt und was es nicht besagt

71. Das Urteil NE verpflichtet die nationalen Gerichte im Wesentlichen zweifach. Erstens müssen sie die einschlägigen nationalen Rechtsvorschriften unangewendet lassen, soweit darin die Verhängung einer unverhältnismäßigen Strafe vorgesehen ist. Zweitens braucht die Nichtanwendung dieser Rechtsvorschriften durch die nationalen Gerichte nicht darüber hinauszugehen: *Kann* eine wirksame und abschreckende Sanktion noch angewandt werden, *sollten* die Gerichte diese anwenden [37].

72. Die letztgenannte Bedingung (wenn eine wirksame und abschreckende Sanktion noch angewendet werden *kann*) ist hervorzuheben. Die Art und Weise sowie das Ausmaß, in dem ein nationales Gericht über die bloße Nichtanwendung der übermäßigen Strafe hinausgehen kann, was eine Neufassung der zu verhängenden Strafe impliziert, hängt nicht nur von den besonderen Umständen des Falles, sondern auch von der verfassungsrechtlichen Landschaft ab, in der dieses Gericht tätig ist.

73. Das Urteil NE kann nicht so verstanden werden, dass es den nationalen Gerichten einen Blankoscheck dafür ausstellt, dass sie sich jedes Mal, wenn sie die im nationalen Recht festgelegten Sanktionen für übermäßig halten, über deren Art und Umfang hinwegsetzen und sie durch die ihnen angemessen erscheinenden Sanktionen ersetzen können. Aus mehreren Textstellen des Urteils NE geht hervor, dass der Gerichtshof sich auf die (vollständige oder teilweise) Nichtanwendung *bestehender* Sanktionen, nicht aber auf die Schaffung *neuer* Sanktionen beziehen wollte [38]. Letzteres ist in den meisten Ländern Aufgabe des nationalen Gesetzgebers. Ein erfinderischer Ansatz eines nationalen Gerichts in dieser Hinsicht könnte u. a. gegen den Grundsatz des Gesetzesvorbehalts (*nulla poena sine lege*) verstoßen [39].

74. Das Urteil NE verpflichtet die nationalen Gerichte daher nicht, eine als unverhältnismäßig empfundene Strafe durch eine andere (verhältnismäßige) Strafe zu ersetzen, falls sie dadurch ein Grundrecht verletzen würden, einschließlich solcher, denen auf nationaler Ebene ein höheres Schutzniveau eingeräumt wird, oder sie damit gegen zwingende Bestimmungen des nationalen

[35] Vgl. u. a. Urteil vom 5. Dezember 2017, M.A.S. und M.B. (C-42/17, EU:C:2017:936, Rn. 47 und die dort angeführte Rechtsprechung).

[36] Vgl. insbesondere Urteile vom 14. Oktober 2004, Omega (C-36/02, EU:C:2004:614, Rn. 37), und vom 7. September 2022, Cilevičs u. a. (C-391/20, EU:C:2022:638, Rn. 82 und die dort angeführte Rechtsprechung).

[37] Vgl. entsprechend Urteil vom 19. Dezember 2019, Deutsche Umwelthilfe (C-752/18, EU:C:2019:1114, Rn. 29 bis 56).

[38] Vgl. insbesondere Rn. 42, 44, 52 und 53 des Urteils NE.

[39] Auf Unionsebene in Art. 49 Abs. 1 der Charta verankert. Dieser Grundsatz besagt, dass „das Gesetz klar die Straftaten und die für sie angedrohten *Strafen* definieren muss.“. Siehe u. a. Urteil vom 3. Mai 2007, Advocaten voor de Wereld (C-303/05, EU:C:2007:261, Rn. 50 und die angeführte Rechtsprechung des EGMR). Hervorhebung nur hier.

Verfassungsrechts verstoßen würden. Meines Erachtens können die diesbezüglichen Feststellungen des Gerichtshofs im Urteil M.A.S. *mutatis mutandis* auf eine Situation wie die in Rede stehende übertragen werden [40].

75. Natürlich verstehe ich, dass es für ein nationales Gericht nicht immer einfach ist, den zulässigen Handlungsspielraum bei der Neufassung einer gesetzlichen Sanktion zu identifizieren. Insbesondere sind je nach dem Wortlaut der betreffenden nationalen Rechtsvorschriften und der tatsächlichen Diskrepanz zwischen der Schwere des Verstoßes und der Schwere der in diesen Rechtsvorschriften vorgesehenen Strafe theoretisch verschiedene Vorgehensweisen denkbar. So könnte ein Gericht beispielsweise in Erwägung ziehen, eine Nebenstrafe unangewendet zu lassen, die Höhe der Strafe ohne Berücksichtigung von Elementen zu berechnen, die den Betrag übermäßig hoch werden lassen, oder einfach das gesetzliche Mindestmaß zu unterschreiten. Es liegt auf der Hand, dass einige Eingriffe im Hinblick auf die dem Gesetzgeber traditionell zugewiesene Rolle „invasiver" sind als andere [41].

76. Die Unsicherheit hinsichtlich der richtigen Anwendung der nationalen Vorschriften nach Feststellung ihrer Unvereinbarkeit mit dem Unionsrecht ist jedoch normalerweise nur von kurzer Dauer. In den typischerweise hierarchisch organisierten nationalen Rechtssystemen ist es nämlich Aufgabe der übergeordneten nationalen Gerichte [42], die Entscheidungen der unteren Gerichte zu überprüfen und erforderlichenfalls die Rechtsprechung auf nationaler Ebene zu vereinheitlichen [43]. Um eine solche Kontrolle zu ermöglichen und eine einheitliche Auslegung und Anwendung des Rechts gegenüber allen Personen zu gewährleisten, ist es meines Erachtens von entscheidender Bedeutung, dass die unteren Gerichte bei einer Neufassung von Strafen eine angemessene Begründung dafür geben, warum sie eine gesetzliche Strafe für unverhältnismäßig halten und welche Parameter sie bei der Neufassung zugrunde gelegt haben.

77. Bietet das nationale Rechtssystem den unteren Gerichten die Möglichkeit, sich unmittelbar von den höheren Gerichten Hinweise geben zu lassen, z. B. über spezielle Verweisungsmechanismen, so schließt das Unionsrecht die Inanspruchnahme solcher Mechanismen nicht grundsätzlich aus, sollte das nationale Gericht dies für sinnvoll halten. Sollten sich auch Fragen nach der Auslegung (oder Gültigkeit) des Unionsrechts stellen, kann (oder muss) das vorlegende Gericht selbstverständlich auch den Gerichtshof gemäß Art. 267 AEUV anrufen, da es keine Unvereinbarkeit zwischen den beiden parallel oder nacheinander ablaufenden Verfahren gibt [44]. Obwohl ein solcher gerichtlicher „Trilog" sicherlich zeit- und arbeitsaufwändig ist, kann er in komplexen Situationen, in denen unionsrechtliche und nationale Verfassungsgrundsätze miteinander in Einklang gebracht werden müssen, besonders nützlich sein.

78. Für mich ist jedenfalls klar, dass die obigen Ausführungen (im Idealfall) nur eine Zwischenlösung des Problems aufzeigen, da man erwarten kann, dass der nationale Gesetzgeber in einer Situation, in der nationale Rechtsvorschriften teilweise wegen Unvereinbarkeit mit dem Unionsrecht unangewendet bleiben, eingreifen und diese Rechtsvorschriften ändern würde, um die Aspekte, die zu dieser Unvereinbarkeit führen, ein für alle Mal zu beseitigen.

40 Urteil vom 5. Dezember 2017, M.A.S. und M.B. (C-42/17, EU:C:2017:936, Rn. 46 ff. und die dort angeführte Rechtsprechung). Ähnlich Schlussanträge des Generalanwalts Bobek in der Rechtssache NE, Nr. 111.

41 Vgl. hierzu Viganò, F., „La proporzionalità della pena tra diritto costituzionale italiano e diritto dell'Unione europea: sull'effetto diretto dell'art. 49, paragrafo 3, della Carta alla luce di una recentissima sentenza della Corte di giustizia", 2022, *Sistema Penale*, online abrufbar.

42 Wie z. B. Verfassungsgericht, Oberster Gerichtshof und/oder Staatsrat.

43 Vgl. in diesem Sinne Schlussanträge des Generalanwalts Bobek in der Rechtssache NE, Nrn. 102 bis 104.

44 Vgl. hierzu Amalfitano, C., und Cecchetti, L., „Sentenza n. 269/2017 della Corte costituzionale e doppia pregiudizialità: l'approccio della Corte di giustizia dell'Unione europea, 2022, *Eurojus*, S. 206 bis 217.

79. Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor, die ersten beiden Vorlagefragen dahin zu beantworten, dass: i) eine nationale Regelung, die zur Durchführung der Entscheidung 2006/928 der Kommission erlassen wurde, in den Anwendungsbereich des Unionsrechts fällt, ii) der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit der Sanktionen der Anwendung einer Sanktion wie der streitigen entgegensteht, wenn die Schwere der fraglichen Sanktion unter Berücksichtigung aller relevanten Umstände des Falles nicht in angemessenem Verhältnis zur Schwere der vom Kläger begangenen Zuwiderhandlungen steht, wobei die mit der einschlägigen nationalen Regelung verfolgten Ziele zu berücksichtigen sind, oder wenn diese Sanktion über das hinausgeht, was zur Erreichung der mit der nationalen Regelung verfolgten Ziele erforderlich ist und dass iii), wenn dies der Fall ist, das nationale Gericht diese Regelung insoweit unangewendet lassen muss, als sie die Verhängung einer unverhältnismäßigen Sanktion vorschreibt, und gleichzeitig alles in seiner Macht Stehende tun muss, um eine wirksame und abschreckende Sanktion zu verhängen.

2. Dritte Frage: Wirksamer Rechtsschutz und das Recht zu arbeiten

80. Mit seiner dritten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob das in Art. 15 Abs. 1 der Charta garantierte Recht zu arbeiten und das in deren Art. 47 garantierte Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf einer Sanktion wie der streitigen entgegenstehen.

81. Meines Erachtens würde sich eine Prüfung der Vereinbarkeit der fraglichen nationalen Regelung mit diesen Bestimmungen der Charta höchstwahrscheinlich erübrigen, falls das nationale Gericht zu dem Ergebnis gelangen sollte, dass diese Regelung gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstoße. Ich werde daher bei der Analyse von der Annahme ausgehen, dass diese Regelung dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit genügt.

a) Art. 15 Abs. 1 der Charta

82. Nach Art. 15 („Berufsfreiheit und Recht zu arbeiten“) Abs. 1 der Charta „[hat j]ede Person … das Recht, zu arbeiten und einen frei gewählten oder angenommenen Beruf auszuüben.“

83. Diese Bestimmung legt einen allgemeinen Grundsatz fest, der in einer Reihe anderer Bestimmungen der Charta wie Art. 5 („Verbot der Sklaverei und der Zwangsarbeit“) und Art. 16 („Unternehmerische Freiheit“) konkreter zum Ausdruck kommt bzw. durch diese ergänzt wird [45]. Außerdem ist das Recht zu arbeiten eng, wenn auch nur implizit, mit dem in Art. 1 der Charta verankerten Schutz der Menschenwürde verbunden [46].

84. In den „Erläuterungen zur Charta der Grundrechte“ (im Folgenden: Erläuterungen) [47] wird in erster Linie auf die Rechtsprechung des Gerichtshofs verwiesen, der seit den Siebzigerjahren das Recht auf freie Wahl und Ausübung des Berufs anerkannt hat [48]. In den Erläuterungen wird auch darauf hingewiesen, dass sich die Bestimmung auf Art. 1 Abs. 2 der Europäischen Sozialcharta [49]

[45] Vgl. u. a. Schlussanträge des Generalanwalts Wahl in der Rechtssache Schaible (C-101/12, EU:C:2013:334, Nrn. 23 bis 26).

[46] Vgl. hierzu Schlussanträge des Generalanwalts Bobek in der Rechtssache Lidl (C-134/15, EU:C:2016:169, Nr. 26). Ausführlich zu diesem Thema siehe auch Ashiagbor, D., „Comment to Article 15 of the Charter“, in Peers, S., Hervey, T., Kenner, J., und Ward, A. (Hrsg.), *The EU Charter of Fundamental Rights – A Commentary*, Hart Publishing, 2014, S. 425 bis 427.

[47] Dokument 2007/C 303/02 (ABl. 2007, C 303, S. 17).

[48] In den Erläuterungen wird auf die Urteile vom 14. Mai 1974, Nold/Kommission (4/73, EU:C:1974:51, Rn. 12 bis 14), vom 13. Dezember 1979, Hauer (44/79, EU:C:1979:290), und vom 8. Oktober 1986, Keller (234/85, EU:C:1986:377, Rn. 8), Bezug genommen.

[49] Unterzeichnet in Turin am 18. Oktober 1961 und geändert am 3. Mai 1996.

und auf Nr. 4 der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer [50] stütze. Die erste Bestimmung verpflichtet die Parteien, „das Recht des Arbeitnehmers, seinen Lebensunterhalt in einem frei gewählten Beruf zu verdienen, *wirksam* zu schützen", während die zweite Bestimmung besagt, dass „jeder Einzelne die Freiheit hat, einen Beruf nach den für ihn geltenden Vorschriften *zu wählen und auszuüben*" [51].

85. Vor diesem Hintergrund und in Anbetracht der weit gefassten Formulierung („jede Person", „Arbeit", „Beruf") bin ich der Ansicht, dass Art. 15 Abs. 1 der Charta sowohl in persönlicher als auch in sachlicher Hinsicht einen recht weiten Anwendungsbereich hat. Insbesondere wird zwar das Selbstbestimmungsrecht des Einzelnen besonders hervorgehoben, doch geht der Anwendungsbereich von Art. 15 Abs. 1 der Charta weit über diesen Aspekt hinaus. Der Wortlaut deckt nämlich die verschiedenen Dimensionen des Rechts zu arbeiten ab: Verfügbarkeit, Zugänglichkeit, Zumutbarkeit und Qualität [52].

86. Ungeachtet dieser Überlegungen zögere ich, ein öffentliches Wahlamt wie das des Bürgermeisters als „Arbeit" im Sinne von Art. 15 Abs. 1 der Charta anzusehen.

87. Eine genaue und vollständige Definition des Begriffs „Arbeit" zu geben – und sei es auch nur für die Zwecke von Art. 15 Abs. 1 der Charta –, ist zugegebenermaßen ein unmögliches Unterfangen. In einigen Wörterbüchern wird „Arbeit" als eine Tätigkeit definiert, die eine Person ausübt, um ihren Lebensunterhalt zu verdienen, oder als eine Tätigkeit, die eine Person mit körperlicher oder geistiger Anstrengung ausübt und zwar gewöhnlich gegen Geld. Danach könnte die Ausübung eines öffentlichen Wahlamts sehr wohl unter diese Definitionen fallen: Es handelt sich um eine Tätigkeit, die eine (meist) geistige Anstrengung erfordert und für die die Person normalerweise eine Vergütung erhält.

88. Einige wesentliche Merkmale öffentlicher Wahlämter lassen sich jedoch nicht mit dem oben Gesagten vereinbaren: Der *Zweck*, zu dem eine Person die Tätigkeit ausübt (der Gemeinschaft zu dienen), aber auch die Art und Weise des *Zugangs* zu der Tätigkeit (nur durch öffentliche Wahl), der begrenzte *Zeitraum*, in dem sie ausgeübt werden kann (Dauer des Mandats), bestimmte besondere *Vorrechte*, die häufig mit ihrem Status verbunden sind (u. a. in Bezug auf Befugnisse, Haftung, Handlungsfreiheit) sowie die Merkmale ihrer *Vergütung* (die nicht unbedingt der Bedeutung des Amtes und der mit der Tätigkeit übernommenen Verantwortung entspricht). Es mag sein, dass ich eine „klassische" oder vielleicht „romantische" Vorstellung von öffentlichen Wahlämtern habe, aber es fällt mir schwer, sie einer Anstellung, einer beruflichen Tätigkeit oder einem Gewerbe rechtlich gleichwertig zu betrachten.

89. Unabhängig davon muss man sich aber auch fragen, ob nicht das passive Wahlrecht zur Erlangung eines öffentlichen Amtes durch verfassungsrechtliche Bestimmungen – als *leges speciales* –, in welchen die politischen Rechte des Einzelnen verankert sind, geregelt und geschützt ist. Dies würde bedeuten, dass für Sanktionen wie die streitige die Vorschriften über die Beschränkung der politischen Rechte des Einzelnen maßgebend wären. In einem solchen Fall kämen auf Unionsebene insbesondere die Art. 39 und 40 der Charta [53], Art. 2 EUV, Art. 20 Abs. 2

[50] Angenommen am 9. Dezember 1989 durch eine Erklärung aller Mitgliedstaaten, mit Ausnahme des (damaligen Mitgliedstaats) Vereinigten Königreichs.

[51] Hervorhebungen nur hier.

[52] Dieser Ausdruck ist der Allgemeinen Bemerkung Nr. 18 „Recht auf Arbeit" des Wirtschafts- und Sozialrats der VN entlehnt, die am 24. November 2005 angenommen wurde.

[53] In diesen Bestimmungen geht es um „Aktives und passives Wahlrecht bei den Wahlen zum Europäischen Parlament" bzw. „Aktives und passives Wahlrecht bei den Kommunalwahlen". Im vorliegenden Fall ist die letztgenannte Bestimmung von besonderer Bedeutung.

Buchst. b und Art. 22 AEUV [54] in Betracht. Aber auch diese Bestimmungen lassen den nationalen Behörden einen gewissen Spielraum [55]. Ein Verbot für Einzelne, die sich rechtswidrigen Verhaltens bestimmter Art schuldig gemacht haben, während eines fest vorbestimmten Zeitraums ein öffentliches Wahlamt zu bekleiden, ist mit diesen Bestimmungen nicht von vornherein unvereinbar [56].

90. Selbst wenn man davon auszugehen hätte, dass ein öffentliches Wahlamt als „Arbeit" im Sinne von Art. 15 Abs. 1 der Charta anzusehen ist, wäre es meines Erachtens jedenfalls grundsätzlich vertretbar, die durch die fragliche nationale Regelung eingeführte Beschränkung als gerechtfertigt anzusehen.

91. Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass das in Art. 15 Abs. 1 der Charta garantierte Recht zu arbeiten kein absolutes Recht darstellt, sondern im Hinblick auf seine soziale Funktion betrachtet werden muss, so dass die Ausübung dieses Rechts unter den in Art. 52 Abs. 1 der Charta genannten Voraussetzungen eingeschränkt werden kann [57]. Nach dieser Bestimmung sind Grundrechtsbeschränkungen zulässig, sofern sie gesetzlich vorgesehen sind, den Wesensgehalt des fraglichen Grundrechts achten, tatsächlich den mit der betreffenden Maßnahme verfolgten Zielsetzungen des Gemeinwohls dienen und im Hinblick auf die verfolgten Ziele keinen unverhältnismäßigen und unzumutbaren Eingriff darstellen.

92. Diese Voraussetzungen scheinen mir zumindest im Grundsatz erfüllt zu sein.

93. Als Erstes ist das Verbot der Bewerbung um ein öffentliches Amt für Personen, die in einem Interessenkonflikt rechtswidrig gehandelt haben, unbestreitbar gesetzlich vorgesehen, nämlich in Art. 25 des Gesetzes Nr. 176/2010. Als Zweites entsprechen die mit der streitigen Sanktion verfolgten Ziele den auf Unionsebene anerkannten im Allgemeininteresse liegenden Zielen: Personen, die öffentliche Ämter bekleiden, davon abzuhalten, in Verfolgung ihrer eigenen privaten Interessen zu handeln, und eine mögliche Wiederholung solcher Handlungen zu verhindern. Als Drittes achtet die fragliche nationale Regelung ersichtlich den Wesensgehalt des in Rede stehenden Grundrechts. Der „unantastbare Wesensgehalt" des Rechts [58] (in erster Linie die Möglichkeit, sich frei von jeglichen Zwängen eine geeignete Beschäftigung zu suchen, die den Lebensunterhalt sichert) ist nämlich offensichtlich nicht betroffen. Nur eine Stellung spezifischer Art ist ausgeschlossen (öffentliche Wahlämter) und zwar für einen begrenzten Zeitraum (drei Jahre).

94. Für den Fall, dass die fraglichen nationalen Rechtsvorschriften, wie oben in Nr. 81 angenommen, als verhältnismäßig anzusehen sind, läge somit auch kein Verstoß gegen Art. 15 Abs. 1 der Charta (seine Anwendbarkeit vorausgesetzt) vor.

[54] Nach Art. 2 EUV gehört die „Demokratie" zu den Grundwerten der Europäischen Union. Unter anderem enthalten auch die Art. 9 bis 12 und Art. 14 Abs. 3 EUV und Art. 223 Abs. 1 AEUV Vorschriften über demokratische Grundsätze.

[55] Vgl. ferner die Art. 8 und 12 des Aktes zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Mitglieder des Europäischen Parlaments (ABl. 1976, L 278, S. 5) in geänderter Fassung sowie Art. 6 Abs. 1 der Richtlinie 93/109/EG des Rates vom 6. Dezember 1993 über die Einzelheiten der Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts bei den Wahlen zum Europäischen Parlament für Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen (ABl. 1993, L 329, S. 34) in geänderter Fassung.

[56] Vgl. entsprechend Urteil vom 6. Oktober 2015, Delvigne (C-650/13, EU:C:2015:648, Rn. 40 ff.). Eine solche Maßnahme ist auch nicht von vorneherein mit der EMRK unvereinbar, vgl. die oben erwähnte Rechtsprechung des EGMR.

[57] Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 7. Juli 2016, Muladi (C-447/15, EU:C:2016:533, Rn. 51 und die dort angeführte Rechtsprechung).

[58] Zu diesem Ausdruck mit weiteren Hinweisen vgl. Schlussanträge des Generalanwalts Saugmandsgaard Øe in der Rechtssache Polen/Parlament und Rat (C-401/19, EU:C:2021:613, Nrn. 98 und 99).

b) Art. 47 der Charta

95. Art. 47 der Charta („Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und ein unparteiisches Gericht“) sieht u. a. vor, dass „[j]ede Person, deren durch das Recht der Union garantierte Rechte oder Freiheiten verletzt worden sind, … das Recht [hat], nach Maßgabe der in diesem Artikel vorgesehenen Bedingungen bei einem Gericht einen wirksamen Rechtsbehelf einzulegen“. Diese Bestimmung kodifiziert, was der Gerichtshof in ständiger Rechtsprechung als einen allgemeinen Grundsatz des Unionsrechts angesehen hat, der sich aus den gemeinsamen Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten ergebe[59].

96. Was den Anwendungsbereich von Art. 47 der Charta anbetrifft, so entsprechen die darin verankerten Rechte des Einzelnen den in Art. 6 Abs. 1 und Art. 13 EMRK genannten Rechten[60] und die Pflichten der Behörden der Mitgliedstaaten den in Art. 19 Abs. 1 Unterabs. 2 EUV festgelegten Pflichten[61].

97. Zunächst möchte ich darauf hinweisen, dass nach Art. 47 der Charta die Anerkennung des Rechts auf einen wirksamen Rechtsbehelf in einem bestimmten Einzelfall voraussetzt, dass sich die Person, die es geltend macht, auf durch das Unionsrecht garantierte Rechte oder Freiheiten beruft, oder dass diese Person Gegenstand eines Verfahrens ist, das eine Durchführung des Unionsrechts im Sinne von Art. 51 Abs. 1 der Charta darstellt[62].

98. Aus den oben in den Nrn. 20 und 21 dargelegten Gründen ist dies in Bezug auf den Kläger des Ausgangsverfahrens der Fall und daher findet Art. 47 der Charta auf dieses Verfahren Anwendung.

99. Das in Art. 47 der Charta verankerte Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf umfasst verschiedene Elemente: u. a. die Verteidigungsrechte, den Grundsatz der Waffengleichheit, das Recht auf Zugang zu den Gerichten sowie das Recht, sich beraten, verteidigen und vertreten zu lassen[63].

100. Für den vorliegenden Fall bedeutet dieses Recht, dass derjenige, der eine Verletzung seiner durch das Unionsrecht garantierten Rechte geltend macht, tatsächlich die Möglichkeit hat, Zugang zu einem Gericht zu erhalten, das über die Befugnis verfügt, die Achtung der ihm durch das Unionsrecht garantierten Rechte sicherzustellen und zu diesem Zweck alle für die bei ihm anhängige Streitigkeit relevanten Tatsachen- und Rechtsfragen zu prüfen[64]. Zu den Befugnissen des nationalen Gerichts muss es selbstverständlich gehören, die Rechtmäßigkeit der angefochtenen Handlung zu überprüfen und erforderlichenfalls diese Handlung und die damit verhängten Sanktionen aufzuheben.

[59] Vgl. Urteil vom 15. Mai 1986, Johnston (222/84, EU:C:1986:206, Rn. 18).

[60] Vgl. Urteil vom 19. November 2019, A. K. u. a. (Unabhängigkeit der Disziplinarkammer des Obersten Gerichts) (C-585/18, C-624/18 und C-625/18, EU:C:2019:982, Rn. 117 und die dort angeführte Rechtsprechung).

[61] Vgl. u. a. Urteil vom 1. August 2022, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Ablehnung des Aufnahmegesuchs für einen ägyptischen unbegleiteten Minderjährigen) (C-19/21, EU:C:2022:605, Rn. 36 und die dort angeführte Rechtsprechung).

[62] Vgl. jüngst Urteil vom 22. Februar 2022, RS (Wirkung der Entscheidungen eines Verfassungsgerichts) (C-430/21, EU:C:2022:99, Rn. 34 und die dort angeführte Rechtsprechung). Vgl. auch meine Schlussanträge in der Rechtssache Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Ablehnung des Aufnahmegesuchs für einen ägyptischen unbegleiteten Minderjährigen) (C-19/21, EU:C:2022:279, Nrn. 46 und 47 sowie die dort angeführte Rechtsprechung).

[63] Vgl. z. B. Urteil vom 6. November 2012, Otis u. a. (C-199/11, EU:C:2012:684, Rn. 48).

[64] Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 6. Oktober 2020, État luxembourgeois (Recht auf Klage gegen ein Auskunftsersuchen in Steuersachen) (C-245/19 und C-246/19, EU:C:2020:795, Rn. 66 und die dort angeführte Rechtsprechung).

101. Im vorliegenden Fall hat das vorlegende Gericht meines Wissens im Ausgangsverfahren die Möglichkeit, bei der Prüfung der Gültigkeit des Beurteilungsberichts alle relevanten tatsächlichen und rechtlichen Gesichtspunkte zu berücksichtigen. Sollte sich dieser Bericht als rechtswidrig herausstellen, ist das vorlegende Gericht befugt, ihn aufzuheben und als Folge die Verhängung der durch diesen Bericht ausgelösten Sanktionen für ungültig zu erklären.

102. Vor diesem Hintergrund gibt es meines Erachtens in den Akten nichts, was auf einen Verstoß gegen Art. 47 der Charta hindeuten könnte. Insbesondere enthalten die Ausführungen des Klägers diesbezüglich kein Vorbringen. Außerdem enthalten die Angaben des vorlegenden Gerichts und der anderen Verfahrensbeteiligten, die Erklärungen abgegeben haben, keinen Hinweis darauf, dass die im nationalen Recht vorgesehenen Rechtsbehelfe *tatsächlich* unwirksam sein könnten.

103. Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor, die dritte Frage dahin zu beantworten, dass Art. 15 Abs. 1 und Art. 47 der Charta einer Sanktion wie der streitigen nicht entgegenstehen, sofern die Sanktion verhältnismäßig ist und der Betroffene tatsächlich die Möglichkeit hat, die Rechtmäßigkeit der Beurteilungsberichte und der damit verbundenen Sanktionen anzufechten.

V. Ergebnis

104. Als Ergebnis schlage ich dem Gerichtshof vor, die von der Curtea de Apel Timișoara (Berufungsgericht Timisoara, Rumänien) zur Vorabentscheidung vorgelegten Fragen wie folgt zu beantworten:

1. Nationale Rechtsvorschriften, die zur Umsetzung der Entscheidung 2006/928/EG der Kommission vom 13. Dezember 2006 zur Einrichtung eines Verfahrens für die Zusammenarbeit und die Überprüfung der Fortschritte Rumäniens bei der Erfüllung bestimmter Vorgaben in den Bereichen Justizreform und Korruptionsbekämpfung erlassen wurden, fallen in den Anwendungsbereich des Unionsrechts.

2. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit der Sanktionen steht einer nationalen Regelung entgegen, nach der eine Sanktion, die in dem Verbot besteht, für einen fest vorbestimmten Zeitraum ein öffentliches Wahlamt zu bekleiden, automatisch gegen die Person verhängt wird, die nachweislich rechtswidrig in einem Interessenkonflikt gehandelt hat, wenn die Schwere der Sanktion unter Berücksichtigung aller relevanten Umstände nicht in einem angemessenen Verhältnis zur Schwere der vom Kläger begangenen Zuwiderhandlung steht, wobei die mit der einschlägigen nationalen Regelung verfolgten Ziele zu berücksichtigen sind, oder wenn diese Sanktion über das hinausgeht, was zur Erreichung der mit der nationalen Regelung verfolgten Ziele erforderlich ist.

3. Verstößt die betreffende nationale Regelung gegen das Gebot der Verhältnismäßigkeit, muss das nationale Gericht diese Regelung insoweit unangewendet lassen, als sie die Verhängung einer unverhältnismäßigen Sanktion gegen einen Einzelnen vorschreibt, und alles in seiner Macht Stehende tun, um eine wirksame und abschreckende Sanktion zu verhängen.

4. Art. 15 Abs. 1 und Art. 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union stehen einer nationalen Regelung wie der in Rede stehenden nicht entgegen, sofern die verhängten Sanktionen verhältnismäßig sind und die Betroffenen tatsächlich die Möglichkeit haben, die Rechtmäßigkeit der Beurteilungsberichte und der damit verbundenen Sanktionen anzufechten.