



# Göttinger Examenskurs

## Juristische Fakultät

### Fall 7: Lösung

In Betracht kommt ein Vorgehen der Kommission im Wege einer Aufsichtsklage gemäß Art. 258 AEUV. Diese Klage hat Aussicht auf Erfolg, wenn sie zulässig (A.) und soweit sie begründet ist (B.).

**Anmerkung:** Die Aufsichtsklage ist die prozessuale Konsequenz der Organfunktion der Kommission als „Hüterin des Unionsrechts“, die über die Einhaltung der Verträge wacht (Art. 17 Abs. 1 S. 3 EUV). Um gegenüber den Mitgliedstaaten bei Verletzungen der Verträge diese Aufgabe erfüllen zu können, spielt das Vertragsverletzungsverfahren eine entscheidende Rolle (Thiele, Europäisches Prozessrecht, 2. Aufl. 2016, § 5 Rn. 1). Daneben können auch einzelne Mitgliedstaaten ein Vertragsverletzungsverfahren gegen einen anderen Mitgliedstaat einleiten (Staatenklage, Art. 259 AEUV).

#### A. Zulässigkeit des Vertragsverletzungsverfahrens gemäß Art. 258 AEUV (Aufsichtsklage)

Ein solches Vertragsverletzungsverfahren müsste zulässig sein (→ siehe Wissensmodul W 3).

##### I. Sachliche Zuständigkeit

Der Gerichtshof müsste sachlich zuständig sein. Das Organ „Gerichtshof der Europäischen Union“ umfasst nach Maßgabe des Art. 19 Abs. 1 UAbs. 1 S. 1 EUV die Spruchkörper des Gerichtshofs, des Gerichts sowie der Fachgerichte.

**Anmerkung:** Am 2. November 2004 wurde das Gericht für den öffentlichen Dienst der Europäischen Union als erstes und einziges Fachgericht der Union errichtet und am 1. September 2016 aufgelöst. Es gibt also derzeit als Spruchkörper nur den EuGH (Gerichtshof) und das Gericht (erster Instanz). Insbesondere ist das Einheitliche Patentgericht kein Rechtsprechungsorgan der EU!

Die Zuständigkeit des Gerichtshofs für Vertragsverletzungsverfahren folgt aus Art. 258 AEUV iVm Art. 260 AEUV und aus einem Umkehrschluss aus Art. 256 AEUV, der die Zuständigkeiten des Gerichts auflistet und das Vertragsverletzungsverfahren nicht nennt. Der Verweis auf die EuGH-Satzung in Art. 256 Abs. 1 UAbs. 1 S. 2 AEUV begründet ebenfalls keine abweichende Zuständigkeit.

##### II. Parteifähigkeit

Die aktive Parteifähigkeit der Kommission und die passive Parteifähigkeit der Bundesrepublik Deutschland als Mitgliedstaat ergeben sich aus Art. 258 AEUV. Dabei gelten Mitgliedstaaten als unionsrechtliche Handlungseinheiten. Aufgrund des Loyalitätsgebots aus Art. 4 Abs. 3 EUV trifft sie die Verantwortung, dass innerstaatliche Untergliederungen, wie Institutionen oder auch juristische Personen des öffentlichen Rechts, das Unionsrecht beachten.



### III. Ordnungsgemäße Durchführung eines Vorverfahrens

Vor der Erhebung einer Aufsichtsklage bedarf es einer ordnungsgemäßen Durchführung des Vorverfahrens. Das Vorverfahren wird von der Kommission durchgeführt. Es besteht aus zwei Phasen: Die erste betrifft das Mahnschreiben der Kommission, wodurch der Mitgliedstaat Gelegenheit zur Äußerung erhält (Art. 258 UAbs. 1 Hs. 2 AEUV). Dabei setzt die Kommission eine angemessene Frist. Die zweite besteht in der begründeten Stellungnahme der Kommission im Anschluss an die erste Phase (Art. 258 Abs. 1 Hs. 1 AEUV), soweit eine Antwort des Mitgliedstaats innerhalb einer Frist ausgeblieben ist oder die Antwort nicht überzeugt. Ein solches Vorverfahren wurde durchgeführt.

### IV. Klagegegenstand

Der Klagegegenstand ist in erster Linie gemäß Art. 258 AEUV ein behaupteter Verstoß gegen eine Verpflichtung aus den Verträgen.

Die Kommission macht eine Vertragsverletzung Deutschlands mangels Vorlage zur Vorabentscheidung seines letztinstanzlichen Fachgerichts geltend. Eine Vorlagepflicht für letztinstanzliche Fachgerichte ergibt sich aus Art. 267 Abs. 3 AEUV. Dabei handelt es sich um eine mitgliedstaatliche Pflicht, die sich aus dem AEU-Vertrag ergibt.

### V. Klagebefugnis

Die Voraussetzung der Klagebefugnis erfordert eine Überzeugung der Kommission, dass die Bundesrepublik Deutschland die Vertragspflicht aus Art. 267 Abs. 3 AEUV verletzt hat. Die Kommission begründet den Bestand einer Vorlagepflicht mit einer drohenden heterogenen Rechtsentwicklung in der Europäischen Union durch eigenständige Auslegung des Sekundärrechts. Mit dem Vorbringen der Tatsache, dass das deutsche Fachgericht gleichwohl nicht vorgelegt hat, kann sie ihre Überzeugung darlegen. Die Klagebefugnis liegt vor.

### VI. Form der Klageerhebung

Die Form nach Maßgabe der Vorschriften der Art. 119 ff. VerfoEuGH hat die Kommission beachtet.

### VII. Ergebnis Zulässigkeit

Das Vertragsverletzungsverfahren vor dem Gerichtshof ist zulässig.

## B. Begründetheit des Vertragsverletzungsverfahrens

Das Vertragsverletzungsverfahren ist begründet, wenn das gerügte Verhalten Deutschlands tatsächlich einen Verstoß gegen das Unionsrecht darstellt, Art. 258 AEUV.

### I. Vorlagepflicht aus Art. 267 Abs. 3 AEUV

Entsprechend der Rüge der Kommission kommt allein die Verletzung der Vorlagepflicht aus Art. 267 Abs. 3 AEUV in Betracht (→ siehe Wissensmodul W 3).

#### 1. Bestand der Vorlagepflicht

Die Kommission macht insoweit geltend, das Fachgericht sei ein Gericht iSd Art. 267 Abs. 3 AEUV, so dass eine Vorlagepflicht bestand.

### a. Letztinstanzliches Gericht

Beim in Rede stehenden Fachgericht müsste es sich um ein letztinstanzliches Gericht handeln. Dieser unionsrechtliche Begriff bedarf einer autonomen Auslegung am Maßstab des Unionsrechts. Nach einem abstrakten Verständnis sind Gerichte umfasst, welche formell die letzte Instanz eines innerstaatlichen Rechtswegs darstellen. Im Falle Deutschlands wären deshalb lediglich die Bundesgerichte von der Vorschrift des Art. 267 Abs. 3 AEUV erfasst. Unter Berücksichtigung der Funktion des Vorabentscheidungsverfahrens – die Wahrung der einheitlichen Wirksamkeit des Unionsrechts – ist es überzeugender, ein konkretes Verständnis zugrunde zu legen. Ein letztinstanzliches Gericht im Sinne dieser Vorschrift liegt demnach vor, wenn die gerichtliche Entscheidung *im Einzelfall* nicht mehr mit weiteren Rechtsmitteln angefochten werden kann. Außerordentliche Rechtsbehelfe, wie eine Verfassungsbeschwerde, bleiben dagegen außer Betracht. Nur auf diese Weise gelingt die Sicherstellung, dass in jedem Verfahren vor mitgliedstaatlichen Fachgerichten Pflicht zur Vorlage besteht.

**Anmerkung:** Vorliegend handelt es sich beim Streitgegenstand im Ausgangsverfahren um den Vollzug eines Landesgesetzes. Es ist somit wahrscheinlich (§ 137 Abs. 1 VwGO), dass die letzte Instanz im Einzelfall das OVG des Landes L ist. Etwas anders könnte sich mit Blick auf Art. 4 GG (Bundesrecht) ergeben, dessen Einfluss auf die Auslegung des Landesgesetzes nach § 137 Abs. 1 Nr. 1 VwGO den Weg zur Revision beim BVerwG eröffnen könnte. Da dies aber ungewiss ist, bleiben Sie besser beim Begriff des „letzinstanzlichen Gerichts“ aus dem Sachverhalt, solange eine Befassung des BVerwG nicht gewiss ist.

Im zu entscheidenden Sachverhalt handelte es sich um das letztinstanzliche Fachgericht im vorliegenden Fall, dessen Entscheidung nicht durch ein Rechtsmittel angegriffen werden konnte. Ein letztinstanzliches Gericht iSd Art. 267 Abs. 3 AEUV liegt vor.

### b. Tauglicher Vorlagegegenstand

Es müsste eine Frage nach der Auslegung (Art. 267 Abs. 1 lit. a AEUV) oder Gültigkeit (lit. b) des Unionsrechts vorliegen, damit das Vorabentscheidungsverfahren statthaft ist. Direkte Fragen nach der Vereinbarkeit von nationalen Regelungen mit dem Unionsrecht sind dagegen unzulässig.<sup>1</sup>

Für das Fachgericht stellt sich im Ausgangsverfahren die Frage, ob die Verbote des Weiterbetriebs der Rindfleischproduktion rechtmäßig sind, § 113 Abs. 1 S. 1 VwGO. Dies wäre nicht der Fall, wenn die Ermächtigungsgrundlage aus dem Landesgesetz unangewendet bleiben muss, weil sie nicht mit unionsrechtlichen Vorgaben – hier der VO (EG) 853/2004 sowie VO (EG) 1099/2009 – vereinbar ist. Die Frage der Vereinbarkeit hängt davon ab, wie die Vorschriften der Verordnungen zunächst auszulegen sind. Damit sind ausschließlich diese Auslegungsfragen hinsichtlich der Verordnungen taugliche Vorlagegegenstände.

**Anmerkung:** Beide Verordnungen spielen eine Rolle: VO (EG) 853/2004 für die Hygiene und VO (EG) 1099/2009 für das Tierwohl. Eine Herausforderung dieser Klausur ist es zunächst die unterschiedlichen Stoßrichtungen der Verordnungen zu erfassen und sodann ihren Einfluss auf die Frage im Ausgangsverfahren (Rechtmäßigkeit der Verbotsverfügungen) herauszuarbeiten. Insofern empfiehlt es sich, zwischen den Verordnungen stets zu trennen und die Voraussetzungen jeweilig zu erörtern:

#### *Anwendungsbereich der VO (EG) 853/2004*

Die landesgesetzliche Vorschrift hat spezifische Hygienevorschriften im Rahmen tierischer Lebensmittelherstellung zum Gegenstand, indem zwischen den verschiedenen Arbeitsschritten eine räumliche

<sup>1</sup> stRspr., vgl. nur EuGH, Rs. 560/15, ECLI:EU:C:2017:593, Rn. 35.

Trennung vorgesehen ist, sodass diese nach Maßgabe des Art. 1 Abs. 1 VO (EG) 853/2004 in den Geltungsbereich dieser Verordnung fällt.

#### *Anwendungsbereich der VO (EG) 1099/2009*

Die landesgesetzliche Vorschrift betrifft konkret die Unterbringung von Tieren im Vorfeld der Schlachtung von Rindern. Nach Art. 1 Abs. 1 und Art. 2 lit. b VO (EG) 1099/2009 erstreckt sich der Anwendungsbereich der Verordnung auf die Vorschriften über die Tötung von Tieren, die zur Herstellung von Lebensmitteln gehalten werden und damit zusammenhängende Tätigkeiten, wie die Unterbringung der Tiere.

Die landesgesetzliche Vorschrift liegt daher im Anwendungsbereich des Unionsrechts, sodass diese Materie grundsätzlich unionsrechtlich determiniert ist (→ [siehe Fall 4, Wissensmodule W 7, 13](#)).

#### *Vorlagefrage zur VO (EG) 853/2004*

Die Vorlagefragen des Fachgerichts im Hinblick auf die VO (EG) 853/2004 könnten betreffen, ob die Öffnungsklausel des Art. 10 Abs. 3 und 4 lit. b VO (EG) 853/2004 zugunsten strengerer nationaler Vorschriften dahingehend auszulegen ist, dass zugunsten des hohen Standards der Hygiene bei der tierischen Lebensmittelproduktion die Anforderungen an die Schlachthöfe derart hochgeschraubt werden können, dass ausschließlich räumliche Trennungen zwischen der Unterbringung sowie zwischen den einzelnen Arbeitsschritten der Schlachtung diese zu erfüllen geeignet sind.

#### *Vorlagefragen zur VO (EG) 1099/2009*

Die Vorlagefragen des Fachgerichts im Hinblick auf die VO (EG) 1099/2009 könnten zum Gegenstand haben, ob die Öffnungsklausel des Art. 26 Abs. 2 lit. c VO (EG) 1099/2009 zugunsten strengerer nationaler Vorschriften dahingehend auszulegen ist, dass zugunsten des hohen Standards des Tierschutzes die Anwendung von Schlachtmethoden entsprechend den religiösen Riten als Ausübung der Religionsfreiheit aus Art. 10 Abs. 1 GRCh, die im Ausnahmetatbestand des Art. 4 Abs. 4 VO (EG) 1099/2009 ihren Niederschlag findet, verdrängt werden kann. So müsste jedenfalls die Vorlagefrage für den Fall eines unmittelbaren Schächtungsverbotes wie im anhängigen, belgischen Verfahren lauten. Auf den vorliegenden deutschen Fall konkretisiert müsste das Vorlageersuchen präzisierend fragen, ob das Auslegungsergebnis auch für Sachverhalte gilt, die nicht unmittelbar das Betäubungsverfahren gemäß Art. 4 VO (EG) 1099/2009 zum Gegenstand haben, sondern zum Zwecke des Tierschutzes die Unterbringungsmodalitäten im Vorfeld der Tötung betreffen und dadurch mittelbar die Ausübung der Religionsfreiheit beeinträchtigen. Schließlich ist fraglich, welche Rolle Art. 17 AEUV für das konkrete Auslegungsergebnis spielt.

Folglich handelt es sich hierbei um taugliche Auslegungsfragen des primären und sekundären Unionsrechts, sodass nach Maßgabe des Art. 267 Abs. 1 lit. a AEUV ein zulässiger Gegenstand eines Vorabentscheidungsverfahrens vorliegt.

## **2. Ausnahme von der Vorlagepflicht**

Obwohl die Vorlagepflicht aus Art. 267 Abs. 3 AEUV ihrem Wortlaut nach absolut formuliert ist, hat der Gerichtshof in seiner *CILFIT*-Rechtsprechung Ausnahmen dieser Pflicht richterrechtlich anerkannt.

### a. Maßstab der *CILFIT*-Kriterien

Nach den sog. *CILFIT*-Kriterien<sup>2</sup> besteht demnach keine Vorlagepflicht, wenn das Gericht feststellt, dass

- *erstens* die gestellte Frage nicht entscheidungserheblich ist (*fehlende Entscheidungserheblichkeit*),
- *zweitens* die betreffende unionsrechtliche Bestimmung bereits Gegenstand einer Auslegung durch den Gerichtshof war (*acte éclairé*) oder
- *drittens* die richtige Anwendung des Unionsrechts derart offenkundig ist, dass für einen vernünftigen Zweifel keinerlei Raum bleibt (*acte clair*).

Sieht das Fachgericht eine *CILFIT*-Ausnahme als gegeben, so ist nach der jüngsten Rechtsprechung des EuGH eine Begründung durch das letztinstanzliche Gericht zwingend erforderlich. Vorliegend begründet das Fachgericht jedoch ausführlich, weshalb es von einer Vorlage absieht. Es genügt damit den Begründungsanforderungen. (→ [siehe Wissensmodule W 10](#))

### b. Entscheidungserheblichkeit

Die Vorlagefrage müsste zudem für das Ausgangsverfahren entscheidungserheblich sein. Diese liegt vor, wenn die Antwort des Gerichtshofs sich im Tenor des Ausgangsrechtsstreits niederschlägt. Das Vorabentscheidungsverfahren dient nicht dem Zweck, losgelöst vom einzelnen Ausgangsfall allgemeine Fragestellungen des Unionsrechts zu klären. Das Fachgericht genießt dabei grundsätzlich einen Beurteilungsspielraum, der einer Überprüfung durch den Gerichtshof entzogen ist.

Käme der EuGH nach der Auslegung der beiden Verordnungen, insbesondere ihrer Öffnungsklauseln zu dem Ergebnis, dass eine bloß räumliche Trennung (VO (EG) 853/2004) oder eine landesrechtliche Verdrängung der Ausnahmemöglichkeit zugunsten der Schächtung (VO (EG) 1099/2009) nicht möglich sei, so dürfte das Landesgesetz in dieser Hinsicht wegen des Anwendungsvorrangs nicht angewendet werden. Damit würde der Verbotsverfügung auch die Ermächtigungsgrundlage wegfallen, was zur Rechtswidrigkeit der Verwaltungsakte führte. Von den Antworten auf die oben formulierten Vorlagefragen hängt die Rechtmäßigkeit des Verbots und damit der verwaltungsgerichtliche Tenor ab. Die Frage ist daher entscheidungserheblich.

### c. *Acte éclairé*

Ein Fall des *acte éclairé* liegt nicht vor. Die konkrete Rechtsfrage ist im Rahmen eines Präzedenzfalles noch nicht durch den Gerichtshof geklärt worden.

Etwas anderes könnte sich zumindest im Hinblick auf die Frage nach der Reichweite der Öffnungsklausel des Art. 26 Abs. 2 lit. c VO (EG) 1099/2009 ergeben, wenn der EuGH die anhängige Rs. C-336/19, Centraal Israëlitisch Consistorie van België ua bereits zugunsten der Möglichkeit eines unmittelbaren Schächtungsverbots entschieden hätte. Es läge ein erst-recht-Schluss nah – wenn schon ein unmittelbares Verbot unter der VO (EG) 1099/2009 zulässig ist, dann ist auch die mittelbare behördliche Untersagung des Schächtens zulässig. Dies kann hier aber dahinstehen, da die betreffende belgische Vorlagefrage als noch nicht beantwortet zu behandeln ist und zudem die Frage nach der Auslegung der VO (EG) 853/2004 unberührt lässt.

<sup>2</sup> EuGH, Rs. 283/81, ECLI:EU:C:1982:335.

**Anmerkung:** In dem belgischen Verfahren, an das sich diese Klausur thematisch anlehnt, hat der EuGH – anders als der Generalanwalt in seinen Schlussanträgen vorschlug – am 17.12.2020 entschieden, dass die VO (EG) 1099/2009 einer nationalen Vorschrift, die das Schächten als solches unmittelbar verbietet, nicht entgegensteht.<sup>3</sup>

#### d. Acte clair

In Betracht kommt vielmehr das Vorliegen des Ausnahmetatbestandes eines *acte clair*. Die richtige Anwendung des Unionsrechts müsste derart offenkundig sein, dass für einen vernünftigen Zweifel keinerlei Raum bleibt.

##### *Zur Maßgabe der acte clair-Doktrin in der Rechtsprechung des Gerichtshofs*

Die maßgebenden Begriffe zur Annahme eines *acte clair*, „offenkundig“ sowie „vernünftige Zweifel“ sind zu wertende Begriffe, die einen Beurteilungsspielraum zugunsten mitgliedstaatlicher Fachgerichte gewähren. Durch die Gewährleistung dieses Beurteilungsspielraumes überträgt der Gerichtshof in Abgrenzung zu den übrigen CILFIT-Kriterien den Fachgerichten eigene Verantwortung zur Wahrung der einheitlichen Wirksamkeit des Unionsrechts. Der Gerichtshof hat diesen Spielraum präzisiert: Das Fachgericht muss überzeugt sein, dass sowohl für den Gerichtshof als auch für Fachgerichte anderer Mitgliedstaaten die gleiche Gewissheit hinsichtlich des Auslegungsergebnisses besteht. Ob ein solcher Fall gegeben ist, ist unter Berücksichtigung der Eigenheiten des Unionsrechts, der besonderen Schwierigkeiten seiner Auslegung und der Gefahr voneinander abweichender Gerichtsentscheidungen innerhalb der Union zu beurteilen.

Diese Eigenverantwortlichkeit mitgliedstaatlicher Fachgerichte bringt die Gefahr mit sich, dass sich in einzelnen Mitgliedstaaten eine nationale Rechtsprechung herausbildet, die mit den Normen des Unionsrechts nicht im Einklang steht und dadurch die einheitliche Wirksamkeit des Unionsrechts vereitelt wird. Daher knüpft der Gerichtshof an der Voraussetzung, dass für den Gerichtshof eine solche Gewissheit bestehen muss, an, um das Auslegungsergebnis des sich auf den *acte clair* berufenden Fachgerichts zu überprüfen. Diese Kontrolle erfolgt *ex post* im Wege eines Vertragsverletzungsverfahrens, wie im vorliegenden Fall. Die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, die Vorschriften des Unionsrechts zu beachten, trifft auch die Gerichte, unabhängig davon, dass es sich bei diesen nach innerstaatlichem Verfassungsrecht um unabhängige Organe handelt.<sup>4</sup> Der Prüfungsmaßstab lautet, ob die Auslegung durch den Gerichtshof zum selben Ergebnis gelangt. Für die Beurteilung des Fachgerichts spielen demnach nicht nur die Umstände zum Zeitpunkt seiner Entscheidung eine Rolle, vielmehr muss das Fachgericht sich auch die Frage stellen, ob der Gerichtshof zu einem späteren Zeitpunkt die Rechtsfrage anders auslegen könnte. Mit der Möglichkeit der Überprüfung einer Vorlagepflichtverletzung mitgliedstaatlicher Gerichte im Rahmen des Vertragsverletzungsverfahrens (judikatives Unrecht) unterliegt das mitgliedstaatliche Judikat unmittelbar der Kontrolle des Gerichtshofs, soweit das Verfahren eine Frage nach der Auslegung des Unionsrechts enthält.

##### *Zur Auslegung der VO (EG) 853/2004*

Für die Vereinbarkeit der nationalen Vorschrift entscheidend ist die Auslegung des Art. 10 Abs. 3 und 4 lit. b VO (EG) 853/2004.

<sup>3</sup> EuGH, Rs. 336/19, ECLI:EU:C:2020:1031.

<sup>4</sup> EuGH, Rs. 416/17, ECLI:EU:C:2018:811, Rn. 106ff.

Im Grundsatz sieht Nr. 2 lit. c der Vorschriften für Schlachthöfe des Anhang III der Verordnung die Anforderung räumlicher oder zeitlicher Trennung zwischen den Arbeitsgängen der Schlachtung vor. Diese Maßgabe stellt die Trennung in zeitlicher sowie räumlicher Hinsicht als zwei gleichwertige Alternativen nebeneinander. Fraglich ist daher, ob eine Abweichung von dieser Gleichwertigkeit der Alternativen im Wege der Öffnungsklausel des Art. 10 Abs. 3 und 4 lit. b VO (EG) 853/2004 zulässig ist. So ermöglicht die Klausel den Erlass nationaler Vorschriften, die von den Anforderungen des Anhang III abweichen, solange erstens das Ziel der Verordnung, die Einhaltung eines bestimmten Hygieneniveaus, nicht gefährdet wird und zweitens die Vorschriften lediglich den Bau, die Konzeption und die Ausrüstung der Betriebe betreffen. Aus Art. 10 Abs. 3 und 4 lit. b VO (EG) 853/2004 ergibt sich der Charakter der Anforderungen des Anhang III als Mindeststandard, während Verschärfungen oder andere adäquate Anforderungen zulässig bleiben. Durch die Beschränkung der Hygieneanforderung auf ausschließlich räumlicher Trennung ist nicht ersichtlich, dass der Hygienestandard in den Schlachthöfen sinkt.

Die Verordnung stellt die räumliche und zeitliche Trennung im Hinblick auf die Gewährleistung eines hinreichenden Hygienestandards ausdrücklich nebeneinander. Zudem betrifft die nationale Vorschrift auch lediglich den Bau des Schlachthofs, sodass der Tatbestand der Öffnungsklausel vorliegt. Etwas anderes ergibt sich auch nicht daraus, dass die Öffnungsklausel des Nr. 4 lit. a VO (EG) 853/2004 gerade den Zweck anstrebt, den Bedürfnissen der Unternehmen sowie der Verbraucher gerecht zu werden, indem traditionelle Methoden der Lebensmittelherstellung sowie die Lebensmittelversorgung in geografisch benachteiligten Regionen berücksichtigt werden. Von dieser Zweckbestimmung wird lit. b gerade ausgeklammert. Zudem wird die fehlende Berücksichtigung der Unternehmer- und Verbraucherinteressen dadurch kompensiert, dass nationale Vorschriften *lediglich* den Bau, die Konzeption und die Ausrüstung der Betriebe betreffen dürfen. Eine wirtschaftliche Mehrbelastung, die die Einrichtung räumlicher Trennungen mit sich bringt, nimmt die Verordnung zugunsten eines hinreichenden Hygieneniveaus hin.

Folglich ergibt sich ein eindeutiges Auslegungsergebnis dahingehend, dass Art. 10 Abs. 3 und 4 lit. b VO (EG) 853/2004 mitgliedstaatliche Vorschriften, die die Anforderungen des Anhang III ausschließlich auf räumliche Trennung beschränkt, nicht entgegensteht. Es ist nicht ersichtlich, dass das Fachgericht dadurch seinen Beurteilungsspielraum überschritten hat. Es liegt hier ein *acte clair* vor, der das Fachgericht von seiner Vorlagepflicht des Art. 267 Abs. 3 AEUV befreit.

#### *Zur Auslegung der VO (EG) 1099/2009*

Die Vereinbarkeit des Gesetzes mit den Vorgaben des Unionsrechts hängt ferner in Ansehung der VO (EG) 1099/2009 sowie den primärrechtlichen Vorschriften des Art. 13 AEUV und Art. 10 Abs. 1 GRCh von der unionsrechtlichen Auflösung des Spannungsverhältnisses zwischen dem Gemeinwohl des Tierschutzes und der Religionsfreiheit ab.

**Anmerkung:** Hier sollten Sie zunächst die widerstreitenden Rechtsgüter gegenüberstellen. Für die Frage der Zulässigkeit einer nationalen Vorschrift, die die unionsrechtlich eingeräumte Schächtungsausnahme gänzlich verdrängt, ist im Wege der Abwägung zu entscheiden, ob das Tierwohl eine gänzliche Unmöglichkeit der Schächtung rechtfertigt.

*Das Gemeinwohl des Tierschutzes, Art. 13 AEUV*

Die räumlich getrennte Unterbringung der Tiere außerhalb des Schlachtraumes als mit der Schlachtung zusammenhängende Tätigkeit dient dem Gemeinwohl des Tierschutzes, Art. 13 AEUV, indem verhindert wird, dass Tiere im Beisein anderer getötet werden. So wird der Gefahr einer dem Tier als Lebewesen naturgemäß anhaftende panische Reaktion, infolge derer ein Tier sich verletzen könnte, vorgebeugt.

*Die Religionsfreiheit, Art. 10 Abs. 1 GRCh*

Durch das in Art. 10 Abs. 1 GRCh geschützte Recht auf Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs ermöglicht einer Person ihre Religion oder Weltanschauung einzeln oder gemeinsam mit anderen öffentlich oder privat durch Gottesdienst, Unterricht oder Praktizieren von Bräuchen und Riten zu bekennen. Die Grundrechtecharta legt dem Begriff der Religion eine weite Bedeutung bei, die sowohl das *forum internum*, der Umstand, Überzeugungen zu haben, als auch das *forum externum*, die Bekundung des religiösen Glaubens in der Öffentlichkeit, umfassen kann. Macht nun ein Mitgliedstaat von der Öffnungsklausel einer Verordnung Gebrauch, so befindet er sich nach Art. 51 Abs. 1 GRCh im Anwendungsbereich der Charta und hat die Unionsgrundrechte zu achten.<sup>5</sup> Folglich fällt die durch religiöse Riten vorgeschriebene spezielle Schlachtmethode des Schächten in den Anwendungsbereich von Art. 10 Abs. 1 GRCh.

*Auflösung am Maßstab des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes*

Im konkreten Beispiel der Unterbringung der Tiere enthält weder Art. 4 noch Art. 26 VO (EG) 1099/2009 eine solche Auflösung. Auch im Unionsrecht gilt der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz als allgemeiner Rechtsgrundsatz als Kollisionsregel für in Widerspruch stehende Rechtsgüter. Mit dem Inkrafttreten der Grundrechtecharta wurde diese Maßgabe durch Art. 52 Abs. 1 S. 2 GRCh ausdrücklich aufgenommen. Jede Grundrechtseinschränkung muss deshalb unter Beachtung des Wesensgehalts des betroffenen Grundrechts und unter Wahrung der Verhältnismäßigkeit erfolgen. Das Auslegungsergebnis einer vollständigen Verdrängung der Religionsfreiheit zugunsten des Tierschutzes ist insoweit zweifelhaft. Folgt man dem Auslegungsergebnis des Fachgerichts träte diese Kollisionslösung jedoch ein. Das vermeintlich unionsrechtskonforme nationale Gesetz, das einem hohen Standard des Tierschutzes dient, führt zumindest mittelbar dazu, dass im Land L das Schächten als Ausübung der Religionsfreiheit unmöglich gemacht wird.

*Auflösung im Wege der Vorschriften Art. 4 Abs. 1 und 4, 26 Abs. 2 lit. c VO (EG) 1099/2009 unter Berücksichtigung des Art. 17 AEUV*

Die Annahme des Fachgerichts, dass die genannten Vorschriften am Beispiel der Schlachtung der Tiere grundsätzlich von einem hohen Standard des Tierwohls ausgehen (Art. 4 Abs. 1 VO (EG) 1099/2009), während ausnahmsweise die Methode des Schlachtens entsprechend der religiösen Riten zu beachten ist (Art. 4 Abs. 4 VO (EG) 1099/2009), trifft zu. Das in Rede stehende Spannungsverhältnis hat also einen konkreten Niederschlag in der Verordnung gefunden, die sogleich eine Vorgewichtung zugunsten des Tierschutzes durch das Regel-Ausnahme-Verhältnis trifft. Ferner trifft es zu, dass durch Art. 26 Abs. 2 lit. c VO (EG) 1099/2009 in diesem Spannungsfeld durch nationale Vorschriften zulasten der Religionsfreiheit ein noch höherer Tierschutzstandard gewährt werden kann. Dem Wortlaut des Art. 26 Abs. 2 lit. c VO (EG) 1099/2009 nach wäre es überdies möglich – ganz im Sinne der Auslegung

<sup>5</sup> EuGH, Rs. 336/19, ECLI:EU:C:2020:1031, Rn. 49-51.

des Fachgerichts – das Tierwohl dermaßen zu betonen, dass die Religionsfreiheit gänzlich verdrängt würde.

Insofern ist es methodisch vom Fachgericht vertretbar, zu einer Auslegung der VO (EG) 1099/2009 zu gelangen, die der nationalen Vorschrift und damit den Verbotsverfügungen nicht entgegensteht. Zum einen kann koscheres und halalgemäßes Fleisch importiert und in Deutschland ohnehin auch noch in 15 anderen Bundesländern produziert werden. Zum anderen verbietet weder das Gesetz noch die Behörde das Schächten als solches, sondern macht es nur mittelbar in L unmöglich.

Allerdings lautet die Frage bei der Prüfung eines *acte clair* nicht, ob die vom vorlagepflichtigen Fachgericht favorisierte Auslegung methodisch vertretbar ist. Die Frage lautet vielmehr, ob diese favorisierte Auslegung offenkundig und ohne jeden Zweifel die einzig richtige ist. Dass darf vorliegend bezweifelt werden, weil die fachgerichtliche Auslegung beiden Rechtsgütern nicht im Sinne praktischer Konkordanz maximale Geltung verschafft, sondern stattdessen das Tierwohl zulasten der Religionsfreiheit übergewichtet.

Darüber hinaus erscheint eine solche extensive Auslegung zugunsten des Gemeinwohls des Tierschutzes und zulasten der Religionsfreiheit auch im Hinblick das Gebot des Art. 17 AEUV nicht konfliktfrei, sodass auch diese Frage der Klärung bedarf. Art. 17 AEUV gebietet der Union den Status, den die Kirchen sowie die religiösen und weltanschaulichen Gemeinschaften in den jeweiligen Mitgliedstaaten genießen, zu achten. Die Tragweite dieses Gebots wurde in der bisherigen Rechtsprechung des Gerichtshofs nicht geklärt, sodass diese Rechtsprechungslücke den Anlass zur Vorlage bietet.

Die Annahme der Offenkundigkeit durch das Fachgericht ist fehlerhaft. Die Vorlagepflicht ist daher nicht aufgrund eines *acte clair* entfallen. Insofern bestand die Vorlagepflicht jedenfalls mit Blick auf die Auslegung der VO (EG) 1099/2009.

### 3. Ergebnis zu I.

Das Fachgericht hat die Grenzen seiner Verantwortung zur Wahrung der Einheitlichkeit des Unionsrechts verkannt, sodass seine Vorlagepflicht bestand.

### II. Verletzung der Vorlagepflicht

Das Fachgericht hat den Gerichtshof nicht gemäß Art. 267 Abs. 3 AEUV angerufen, um die Auslegungsfrage zu klären. Dadurch ist eine Verletzung der Vorlagepflicht eingetreten. Der Rüge der Kommission ist daher stattzugeben.

### III. Ergebnis der Begründetheit

Eine Verletzung der Vertragspflicht aus Art. 267 Abs. 3 AEUV liegt vor. Das Vertragsverletzungsverfahren ist daher begründet.

### C. Endergebnis

Das von der Kommission angestrebte Vertragsverletzungsverfahren wäre zulässig und begründet, sodass es Aussicht auf Erfolg hat.

Sven Wedemeyer/Maximilian Mitter/Frank Schorkopf

April 2024