Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Große Kammer)

16. Juli 2026 *

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union – Art. 325 Abs. 1 AEUV – Wirksamer Rechtsschutz in den vom Unionsrecht erfassten Bereichen – Art. 19 Abs. 1 Unterabs. 2 EUV – Verfahren wegen Haftung für den Umgang mit öffentlichen Mitteln – Streben nach der Unabhängigkeit eines Teils des nationalen Hoheitsgebiets eines Mitgliedstaats – Nationales Gesetz zur Amnestierung von Handlungen, die eine Haftung für den Umgang mit öffentlichen Mitteln begründen – Erlöschen der Haftung innerhalb einer Frist von höchstens zwei Monaten ohne Prüfung der entlastenden Argumente und Beweise und ohne Anhörung aller Parteien des Verfahrens – Art. 23 Abs. 1 der Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union – Aussetzung des Ausgangsverfahrens durch ein nationales Gericht, das den Gerichtshof gemäß Art. 267 AEUV um eine Vorabentscheidung ersucht“

In der Rechtssache C-523/24

betreffend ein Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 267 AEUV, eingereicht vom Tribunal de Cuentas (Rechnungshof, Spanien) mit Entscheidung vom 29. Juli 2024, beim Gerichtshof eingegangen am 30. Juli 2024, in dem Verfahren

Sociedad Civil Catalana, Asociación Cívica y Cultural (SCC),

Ministerio Fiscal

gegen

RAS,

AAT,

IGA,

ARMG,

ANMG,

NMF,

ARM,

LBC u. a.,

* Verfahrenssprache: Spanisch.

JTN,

JNB,

TPR,

OJV u. a.,

MAB,

JMSI,

LPG,

CPO,

CPC,

ACO,

AMC,

ACJ,

FGS

erlässt

DER GERICHTSHOF (Große Kammer)

unter Mitwirkung des Präsidenten K. Lenaerts, des Vizepräsidenten T. von Danwitz (Berichterstatter), des Kammerpräsidenten F. Biltgen, der Kammerpräsidentin K. Jürimäe, der Kammerpräsidenten C. Lycourgos, M. Condinanzi und F. Schalin, der Richter S. Rodin, E. Regan, N. Piçarra, A. Kumin, M. Gavalec, S. Gervasoni und N. Fenger sowie der Richterin R. Frendo,

Generalanwalt: D. Spielmann,

Kanzler: L. Carrasco Marco, Verwaltungsrätin,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 15. Juli 2025,

unter Berücksichtigung der Erklärungen

– der Sociedad Civil Catalana, Asociación Cívica y Cultural (SCC), vertreten durch J. R. Chapapría García de Otazo und M. de Diego Martínez, Abogados,

– des Ministerio Fiscal, vertreten durch M. Martín-Granizo Santamaría, Fiscal,

– von RAS, AAT, IGA, ARMG, ANMG, NMF und ARM, vertreten durch E. Centeno Ruiz, Procurador, und F. Homs Molist, Abogado,

– von LBC u. a. sowie JTN, vertreten durch E. Centeno Ruiz, Procurador, und M. Barnola Sarri, Abogada,

– von OJV u. a., vertreten durch R. Blanco, Procurador, und M. Marsal Ferret, Abogado,

– von MAB, vertreten durch J. Cabré Trias, Abogado,

– von JMSI, vertreten durch I. Elbal Sánchez, Abogada,

– von LPG, CPC und ACO, vertreten durch G. Boyé Tuset, Abogado,

– von AMC, vertreten durch J. Tornos Mas, Abogado,

– von ACJ, vertreten durch M. Campa Escudero und C. Monguilod Agustí, Abogados,

– der spanischen Regierung, vertreten durch A. Gavela Llopis als Bevollmächtigte,

– der Europäischen Kommission, vertreten durch C. Valero, C. Urraca Caviedes und M. Wasmeier als Bevollmächtigte,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 13. November 2025

folgendes

Urteil

1 Das Vorabentscheidungsersuchen betrifft die Auslegung erstens der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2988/95 des Rates vom 18. Dezember 1995 über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften (ABl. 1995, L 312, S. 1), zweitens der Art. 267 und 325 AEUV sowie von Art. 2, Art. 4 Abs. 3 und Art. 19 Abs. 1 Unterabs. 2 EUV, drittens von Art. 23 Abs. 1 der Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union, viertens der Art. 20, 21 und 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden: Charta), fünftens der Grundsätze der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes sowie sechstens von Art. 6 der am 4. November 1950 in Rom unterzeichneten Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (im Folgenden: EMRK).

2 Es ergeht im Rahmen eines Verfahrens zur Erstattung von Fehlbeträgen aufgrund der Haftung von mit dem Umgang mit öffentlichen Mitteln betrauten Personen (im Folgenden: Fehlbetrags-Erstattungsverfahren), das von der Sociedad Civil Catalana, Asociación Cívica y Cultural (SCC) und dem Ministerio Fiscal (Staatsanwaltschaft, Spanien) gegen RAS, AAT, IGA, ARMG, ANMG, NMF, ARM, LBC u. a., JTN, JNB, TPR, OJV u. a., MAB, JMSI, LPG, CPO, CPC, ACO, AMC, ACJ und FGS – 35 ehemalige Mitglieder der Regierungsorgane der Generalitat de Cataluña (Generalität von Katalonien, Spanien) (im Folgenden: Generalitat) – wegen deren Verwaltung öffentlicher Mittel in den Jahren 2011 bis 2017 im Kontext der Bewegung für die Unabhängigkeit Kataloniens eingeleitet wurde.

Rechtlicher Rahmen

Unionsrecht

EU-Vertrag

3 Art. 2 EUV bestimmt:

„Die Werte, auf die sich die [Europäische] Union gründet, sind die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören. Diese Werte sind allen Mitgliedstaaten in einer Gesellschaft gemeinsam, die sich durch Pluralismus, Nichtdiskriminierung, Toleranz, Gerechtigkeit, Solidarität und die Gleichheit von Frauen und Männern auszeichnet."

4 Art. 4 Abs. 3 EUV sieht vor:

„Nach dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit achten und unterstützen sich die Union und die Mitgliedstaaten gegenseitig bei der Erfüllung der Aufgaben, die sich aus den Verträgen ergeben.

Die Mitgliedstaaten ergreifen alle geeigneten Maßnahmen allgemeiner oder besonderer Art zur Erfüllung der Verpflichtungen, die sich aus den Verträgen oder den Handlungen der Organe der Union ergeben.

Die Mitgliedstaaten unterstützen die Union bei der Erfüllung ihrer Aufgabe und unterlassen alle Maßnahmen, die die Verwirklichung der Ziele der Union gefährden könnten."

5 Art. 19 Abs. 1 Unterabs. 2 EUV lautet:

„Die Mitgliedstaaten schaffen die erforderlichen Rechtsbehelfe, damit ein wirksamer Rechtsschutz in den vom Unionsrecht erfassten Bereichen gewährleistet ist."

AEU-Vertrag

6 In Art. 267 AEUV heißt es:

„Der Gerichtshof der Europäischen Union entscheidet im Wege der Vorabentscheidung

a) über die Auslegung der Verträge,

b) über die Gültigkeit und die Auslegung der Handlungen der Organe, Einrichtungen oder sonstigen Stellen der Union.

Wird eine derartige Frage einem Gericht eines Mitgliedstaats gestellt und hält dieses Gericht eine Entscheidung darüber zum Erlass seines Urteils für erforderlich, so kann es diese Frage dem Gerichtshof zur Entscheidung vorlegen.

…"

7 Art. 325 AEUV sieht vor:

„(1) Die Union und die Mitgliedstaaten bekämpfen Betrügereien und sonstige gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtete rechtswidrige Handlungen mit Maßnahmen nach diesem Artikel, die abschreckend sind und in den Mitgliedstaaten sowie in den Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union einen effektiven Schutz bewirken.

…“

Charta

8 Titel VI („Justizielle Rechte“) der Charta umfasst u. a. Art. 47 („Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und ein unparteiisches Gericht“), der bestimmt:

„Jede Person, deren durch das Recht der Union garantierte Rechte oder Freiheiten verletzt worden sind, hat das Recht, nach Maßgabe der in diesem Artikel vorgesehenen Bedingungen bei einem Gericht einen wirksamen Rechtsbehelf einzulegen.

Jede Person hat ein Recht darauf, dass ihre Sache von einem unabhängigen, unparteiischen und zuvor durch Gesetz errichteten Gericht in einem fairen Verfahren, öffentlich und innerhalb angemessener Frist verhandelt wird. …

…“

Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union

9 In Art. 23 Abs. 1 der Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union heißt es:

„In den Fällen nach Artikel 267 AEUV obliegt es dem Gericht des Mitgliedstaats, das ein Verfahren aussetzt und den Gerichtshof anruft, diese Entscheidung dem Gerichtshof zu übermitteln. Der Kanzler des Gerichtshofs stellt diese Entscheidung den beteiligten Parteien, den Mitgliedstaaten, dem Europäischen Parlament, dem Rat [der Europäischen Union], der [Europäischen] Kommission und der Europäischen Zentralbank sowie dem Organ, der Einrichtung oder sonstigen Stelle der Union zu, von dem bzw. der die Handlung, deren Gültigkeit oder Auslegung streitig ist, ausgegangen ist.“

Verordnung Nr. 2988/95

10 Art. 1 Abs. 2 der Verordnung 2988/95 bestimmt:

„Der Tatbestand der Unregelmäßigkeit ist bei jedem Verstoß gegen eine Gemeinschaftsbestimmung als Folge einer Handlung oder Unterlassung eines Wirtschaftsteilnehmers gegeben, die einen Schaden für den Gesamthaushaltsplan der Gemeinschaften oder die Haushalte, die von den Gemeinschaften verwaltet werden, bewirkt hat bzw. haben würde, sei es durch die Verminderung oder den Ausfall von Eigenmitteleinnahmen, die direkt für Rechnung der Gemeinschaften erhoben werden, sei es durch eine ungerechtfertigte Ausgabe.“

Spanisches Recht

Verfassung

11 Art. 136 der Constitución española (spanische Verfassung, im Folgenden: Verfassung) bestimmt:

„1. Das Tribunal de Cuentas [(Rechnungshof)] ist das oberste Organ der Rechnungskontrolle und der Prüfung der Wirtschaftsführung des Staates sowie der öffentlichen Hand.

Es hängt direkt von den Cortes Generales [(spanisches Parlament)] ab und übt seine Prüfungs- und Kontrollfunktionen bezüglich des staatlichen Rechnungswesens in Vertretung derselben aus.

2. Die Staatsrechnungen und die der öffentlichen Hand werden dem Tribunal de Cuentas [(Rechnungshof)] zur Prüfung vorgelegt.

…

3. Die Mitglieder des Tribunal de Cuentas [(Rechnungshof)] sind ebenso unabhängig und unabsetzbar und den gleichen Unvereinbarkeiten unterworfen wie die Richter.

4. Ein Organgesetz regelt die Zusammensetzung, Organisation und Funktionen des Tribunal de Cuentas [(Rechnungshof)].“

LOTCU

12 Art. 5 der Ley Orgánica 2/1982 del Tribunal de Cuentas (Organgesetz 2/1982 des Rechnungshofs) vom 12. Mai 1982 (BOE Nr. 121 vom 21. Mai 1982, S. 13290, im Folgenden: LOTCU) bestimmt, dass „[das Tribunal de Cuentas (Rechnungshof)] … seine Aufgaben vollkommen unabhängig aus[übt] und … dabei nur dem Gesetz unterworfen [ist]“.

13 Art. 15 LOTCU sieht vor:

„1. Das gerichtliche Verfahren in Angelegenheiten betreffend den Umgang mit öffentlichen Mitteln als eigene Gerichtsbarkeit des Tribunal de Cuentas [(Rechnungshof)] erstreckt sich auf die Rechnungslegung der Personen, die öffentliche Güter, Gelder oder Vermögenswerte einziehen, kontrollieren, verwalten, verwahren, verwenden oder in sonstiger Weise darüber verfügen.

2. Die Gerichtsbarkeit in Angelegenheiten betreffend den Umgang mit öffentliche Mitteln erstreckt sich auf Fehlbeträge bei öffentlichen Geldern oder Vermögenswerten sowie die akzessorischen Verpflichtungen, die als Sicherheiten für ihre Verwaltung eingegangen werden.“

14 In Art. 30 Abs. 2 LOTCU in der maßgeblichen Fassung heißt es:

„Die Rechnungsräte des Tribunal de Cuentas [(Rechnungshof)] sind unabhängig und unabsetzbar.“

15 In Art. 33 Abs. 1 LOTCU heißt es:

„Für die Mitglieder des Tribunal de Cuentas [(Rechnungshof)] gelten dieselben Gründe für die Amtsunfähigkeit, die Unvereinbarkeiten und Verbote, die für Richter in der Ley orgánica del Poder Judicial [(Organgesetz über die rechtsprechende Gewalt)] vorgesehen sind."

16 Art. 36 LOTCU sieht vor:

„Der Präsident und die Rechnungsräte des Tribunal de Cuentas [(Rechnungshof)] können ihres Amtes nur wegen Ablaufs ihrer Amtszeit, aufgrund eines vom spanischen Parlament angenommenen Rücktritts, wegen Amtsunfähigkeit, wegen Unvereinbarkeit oder wegen einer schwerwiegenden Verletzung ihrer Amtspflichten enthoben werden."

LFTCU

17 Art. 24 der Ley 7/1988 de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas (Gesetz 7/1988 über die Arbeitsweise des Rechnungshofs) vom 5. April 1988 (BOE Nr. 84 vom 7. April 1988, S. 10459, im Folgenden: LFTCU) bestimmt:

„Die Räte des Tribunal de Cuentas [(Rechnungshof)] üben ihre Aufgaben im Einklang mit den Grundsätzen der Unparteilichkeit und der diesen Aufgaben innewohnenden Würde aus, tragen für die zügige und wirksame Bearbeitung der ihnen zugewiesenen Angelegenheiten Sorge, nehmen an allen einberufenen Plenar- und Ausschusssitzungen teil und dürfen wegen der in Ausübung ihrer Aufgaben geäußerten Ansichten nicht verfolgt werden.

Der Präsident und die Räte sind verpflichtet, sich der Mitwirkung an Angelegenheiten zu enthalten, die Einrichtungen betreffen, an deren Leitung, Beratung oder Verwaltung sie selbst oder Angehörige ihrer Familie bis zum zweiten Grad der Verwandtschaft oder Schwägerschaft beteiligt waren oder zu denen sie eine sonstige interessengeleitete Beziehung unterhalten haben."

18 Art. 60 LFTCU lautet:

„1. Die Gerichtsbarkeit für Angelegenheiten des Umgangs mit öffentlichen Mitteln entscheidet innerhalb der Grenzen der von den Parteien gestellten Anträge und ihres Vorbringens.

2. Ist das Organ dieser Gerichtsbarkeit jedoch bei Erlass seiner Entscheidung der Auffassung, dass die ihm zur Entscheidung vorgelegte Frage von den Parteien möglicherweise nicht zutreffend gewürdigt worden ist, weil dem Anschein nach andere Gründe vorliegen, die geeignet sind, den Anspruch auf Feststellung der Haftung für den Umgang mit öffentlichen Mitteln oder die dagegen erhobenen Einwendungen zu begründen, so hat es diese den Parteien durch Beschluss zur Kenntnis zu bringen; dabei weist es darauf hin, dass damit der endgültigen Entscheidung nicht vorgegriffen wird, legt die betreffenden Gründe dar und gewährt den Beteiligten eine gemeinsame Frist von höchstens zehn Tagen zur Stellungnahme, wobei gegebenenfalls die Frist für den Erlass der genannten Entscheidung ausgesetzt wird."

LOA

19 In der Präambel der Ley Orgánica 1/2024 de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña (Organgesetz 1/2024 über die Amnestie zum Zweck der institutionellen, politischen und sozialen Normalisierung in Katalonien) vom 10. Juni 2024 (BOE Nr. 141 vom 11. Juni 2024, S. 67764, im Folgenden LOA) heißt es:

„I

…

Aus unionsrechtlicher Sicht ist das Institut der Amnestie uneingeschränkt anerkannt. …

Folgerichtig erkennt der Gerichtshof der Europäischen Union in seinem [Urteil vom 29. April 2021, X (Europäischer Haftbefehl – *Ne bis in idem*) (C-665/20 PPU, EU:C:2021:339),] nicht nur die Möglichkeit des Bestehens von Amnestien an, sondern stellt darüber hinaus fest, dass die Amnestie ‚bezweckt, den von ihr erfassten Sachverhalten ihre Strafbarkeit zu nehmen, mit der Folge, dass die Straftat nicht mehr verfolgt werden kann und die Vollstreckung eines bereits ergangenen Urteils beendet wird, [so dass] sie grundsätzlich [impliziert], dass die verhängte Sanktion … nicht mehr vollstreckt werden kann‘. Zudem hat der Gerichtshof jüngst in seinem [Urteil vom 16. Dezember 2021, AB u. a. (Rücknahme einer Amnestie) (C-203/20, EU:C:2021:1016),] die Möglichkeit anerkannt, Strafverfahren einzustellen und die Vollstreckung von Strafen zu beenden, wenn dies auf gerichtlichen Entscheidungen beruht, die aufgrund einer durch ein Gesetzgebungsverfahren zustande gekommenen Amnestie ergangen sind.

In diesem Sinne hat auch der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte die Gültigkeit und politische Zweckmäßigkeit der Amnestie anerkannt und als Grenze schwere Menschenrechtsverletzungen festgelegt, da es sich dabei um Taten handelt, die nicht von der Verpflichtung der Staaten ausgenommen werden können, sie strafrechtlich zu verfolgen und zu ahnden (u. a. [EGMR, 27. Mai 2014, Marguš/Kroatien, CE:ECHR:2014:0527JUD000445510]).

Sowohl der Europarat als auch die Europäische Kommission für Demokratie durch Recht (Venedig-Kommission) haben ihrerseits die Zulässigkeit von Maßnahmen wie der Amnestie und deren Vereinbarkeit mit gerichtlichen Entscheidungen ausdrücklich bekräftigt, und zwar sowohl in der Empfehlung CM/Rec(2010)12 als auch in der Stellungnahme Nr. 710/2012 CDL-AD(2013)009, die auf der Plenartagung vom 8. und 9. März 2013 verabschiedet wurde.

…

V

…

Andererseits muss das Wesen eines Einzelfallgesetzes, das im Allgemeininteresse Sachverhalte, die sich in einem bestimmten Kontext ereignet haben, von der Anwendung geltender Rechtsvorschriften ausnimmt, zur Folge haben, dass die Gerichte, bei denen im Zeitpunkt der Verabschiedung dieses Gesetzes ein entsprechendes Verfahren anhängig ist, die angeordneten rechtsbeschränkenden Maßnahmen unverzüglich aufheben, auch in den Fällen, in denen es zu einer möglichen Aussetzung des gerichtlichen Verfahrens kommt. Denn bei jeder Einschränkung

der Ausübung von Rechten und Freiheiten müssen stets die Anforderungen der [EMRK], der [Charta] und der [Verfassung] beachtet werden, sodass eine solide Rechtsgrundlage für Einschränkungen von Rechten und Freiheiten gewährleistet ist.

Dies steht im Einklang mit der Regelung zur Einrede der Verfassungswidrigkeit gemäß Art. 163 der Verfassung und der Vorlagefrage nach Art. 267 AEUV. Außerdem ist zu bedenken, dass die mögliche Anwendung der in diesen Vorschriften geregelten Mechanismen die Gültigkeit und Wirksamkeit der Gesetze nicht beeinträchtigt.

…

Zusammenfassend soll dieses Gesetz Rechtssicherheit, die Achtung des Legalitätsprinzips und einen Rechtsrahmen für den unparteiischen Schutz der Grundrechte gewährleisten und dabei den Empfehlungen der Venedig-Kommission Rechnung tragen, die in ihrer Stellungnahme von 2013 die Bedeutung der Aufrechterhaltung einer klaren Unterscheidung zwischen der gesetzgebenden und der rechtsprechenden Gewalt bei der Umsetzung einer Amnestie hervorgehoben hat, um die Achtung der richterlichen Unabhängigkeit und der demokratischen Grundsätze zu gewährleisten.

VI

…

Dieser Ansatz, der in jedem Fall abstrakt ist, da er keinesfalls eine Bewertung des Vorliegens von Sachverhalten beinhaltet, die unter einen der genannten Ausschlusstatbestände fallen könnten, ist gemäß den Ausführungen der [Venedig-Kommission] in ihrer auf ihrer 94. Plenarsitzung angenommenen Stellungnahme vom 11. März 2013 unerlässlich. Daher obliegt es der gesetzgebenden Gewalt, die Kriterien für die Inanspruchnahme der Amnestie festzulegen, während es der rechtsprechenden Gewalt obliegt, die konkreten Personen zu bestimmen, die in den vom Gesetzgeber festgelegten Anwendungsbereich fallen.

…

Im Einklang mit den Leitlinien der Venedig-Kommission wurde eine präzise und detaillierte Definition der amnestiefähigen Handlungen festgelegt, um Rechtssicherheit und Gleichheit vor dem Gesetz zu gewährleisten. Dies ist insbesondere bei Straftaten der unzulässigen Verwendung öffentlicher Mittel von entscheidender Bedeutung, da dadurch klar zwischen den Handlungen unterschieden wird, die amnestiert werden können, und Korruptionshandlungen, auf die eine solche Maßnahme keine Anwendung findet.

…“

20 Art. 1 („Sachlicher Anwendungsbereich“) LOA bestimmt:

„1. Amnestiert werden die folgenden Handlungen, die eine strafrechtliche Haftung, eine verwaltungsrechtliche Haftung oder eine Haftung für den Umgang mit öffentlichen Mitteln begründen und im Rahmen der am 9. November 2014 und am 1. Oktober 2017 in Katalonien abgehaltenen Befragungen, ihrer Vorbereitung oder ihrer Folgen vorgenommen wurden, sofern sie zwischen dem 1. November 2011 und dem 13. November 2023 vorgenommen wurden, sowie die folgenden Handlungen, die zwischen diesen Daten im Rahmen des sogenannten katalanischen

Unabhängigkeitsprozesses vorgenommen wurden, auch wenn sie nicht mit den genannten Befragungen im Zusammenhang stehen oder nach deren jeweiliger Durchführung vorgenommen wurden:

a) Handlungen, die in der Absicht begangen wurden, die Abspaltung oder Unabhängigkeit Kataloniens zu fordern, zu fördern oder herbeizuführen, sowie Handlungen, die zur Erreichung dieser Ziele beigetragen haben.

   …

   Darunter fallen auch Handlungen, die in persönlicher oder institutioneller Eigenschaft mit dem Ziel durchgeführt wurden, das Unabhängigkeitsvorhaben zu verbreiten, Informationen über ähnliche Vorhaben zu sammeln und Kenntnisse darüber zu erlangen oder die Unterstützung anderer öffentlicher oder privater Stellen für die Erreichung der Unabhängigkeit Kataloniens zu gewinnen.

   Dazu gehören auch Handlungen, die unmittelbar oder mittelbar mit dem sogenannten Unabhängigkeitsprozess in Katalonien oder seinen Anführern im Rahmen dieses Prozesses in Zusammenhang stehen und von Personen begangen wurden, die den für die in Abs. 1 dieses Buchstabens genannten Handlungen Verantwortlichen offenkundig oder nachweislich Unterstützung, Zusammenarbeit, Ratschläge jeglicher Art, Vertretung, Schutz oder Sicherheit gewährt haben oder zu diesem Zweck Informationen eingeholt haben.

b) Handlungen, die von Personen, die dazu nicht befugt waren, in der Absicht vorgenommen wurden, die Befragungen einzuberufen, zu fördern oder zu veranlassen, die am 9. November 2014 und am 1. Oktober 2017 in Katalonien stattfanden oder deren Einberufung oder Durchführung für rechtswidrig erklärt wurde, sowie Handlungen, die zu ihrem Zustandekommen beigetragen haben.

   …

c) Alle Arten von Handlungen des Ungehorsams, öffentliche Unruhen, Angriffe auf die Staatsgewalt, ihre Vertreter und Beamte oder Widerstand mit dem Ziel, die Durchführung der Volksbefragungen im Sinne von Buchst. b dieses Absatzes oder deren Folgen zu ermöglichen, sowie alle sonstigen Handlungen, die die Tatbestandsmerkmale einer Straftat erfüllen und in derselben Absicht ausgeführt wurden.

Dies schließt in jedem Fall … alle sonstigen Handlungen ein, die in der Verabschiedung oder Anwendung von Gesetzen, sonstigen Rechtsvorschriften oder Beschlüssen durch Behörden oder Beamte bestehen und die mit dem Ziel vorgenommen wurden, die Durchführung der in Buchst. b dieses Absatzes genannten Volksbefragungen zu ermöglichen, zu begünstigen oder zu unterstützen.

…

2. Die nach Abs. 1 amnestierten Handlungen, die eine strafrechtliche Haftung, eine verwaltungsrechtliche Haftung oder eine Haftung für den Umgang mit öffentlichen Mitteln begründen, werden unabhängig von ihrem Ausführungsgrad amnestiert und umfassen auch vorbereitende Handlungen sowie jede Form der Täterschaft oder Teilnahme.

…“

21 Art. 2 („Ausschlüsse“) LOA sieht in Buchst. e vor:

„Von der Anwendung der in Art. 1 vorgesehenen Amnestie sind in jedem Fall ausgeschlossen:

…

e) Handlungen, die die Tatbestandsmerkmale einer Straftat zum Nachteil der finanziellen Interessen der Europäischen Union erfüllen.“

22 In Art. 3 LOA heißt es:

„Die aufgrund dieses Gesetzes gewährte Amnestie bewirkt das Erlöschen der strafrechtlichen Haftung, der verwaltungsrechtlichen Haftung und der Haftung für den Umgang mit öffentlichen Mitteln nach Maßgabe dieses Titels.“

23 In Art. 8 („Auswirkungen auf die zivilrechtliche Haftung und die Haftung für den Umgang mit öffentlichen Mitteln“) Abs. 3 LOA heißt es:

„Die … einstweiligen Maßnahmen, die im Ermittlungsverfahren oder im Verfahren erster Instanz angeordnet wurden, werden aufgehoben.“

24 Art. 10 („Vorrangige und dringliche Behandlung“) LOA lautet:

„Für die Anwendung der Amnestie sind in jedem Einzelfall die in diesem Gesetz bestimmten Gerichts-, Verwaltungs- oder Rechnungsprüfungsorgane zuständig, die unabhängig vom Stand des Verwaltungsverfahrens, des Gerichtsverfahrens oder des Verfahrens in Angelegenheiten betreffend den Umgang mit öffentlichen Mitteln vorrangig und dringlich die entsprechenden Entscheidungen gemäß diesem Gesetz zu treffen haben.

Die Entscheidungen müssen innerhalb einer Frist von höchstens zwei Monaten ergehen, unbeschadet späterer Rechtsbehelfe, die keine aufschiebende Wirkung haben.“

25 Art. 13 („Verfahren in Angelegenheiten betreffend den Umgang mit öffentlichen Mitteln“) Abs. 3 bestimmt:

„Befindet sich das Verfahren zur Geltendmachung einer Haftung für den Umgang mit öffentlichen Mitteln vor dem Tribunal de Cuentas [(Rechnungshof)] in der ersten Instanz oder in der Berufungsinstanz, so erlassen die zuständigen Organe des Tribunal de Cuentas [(Rechnungshof)] nach Anhörung der Staatsanwaltschaft und der durch den Verlust öffentlicher Gelder oder Vermögenswerte im Zusammenhang mit den amnestierten Tatbeständen geschädigten Stellen des öffentlichen Sektors eine Entscheidung, mit der die beklagten natürlichen oder juristischen Personen von ihrer Haftung für den Umgang mit öffentlichen Mitteln befreit werden, sofern diese Stellen keinen Widerspruch erhoben haben.“

Ausgangsrechtsstreit und Vorlagefragen

26 Am 17. Februar 2022 bzw. am 13. April 2022 reichten die SCC und die Staatsanwaltschaft beim Tribunal de Cuentas (Rechnungshof), dem vorlegenden Gericht, Klagen ein, mit denen sie beantragen, im Rahmen eines Fehlbetrags-Erstattungsverfahrens das Vorliegen eines Schadens zulasten des öffentlichen Vermögens der Generalitat festzustellen und zu erklären, dass dieser Schaden unter die unmittelbare Haftung der Beklagten des Ausgangsverfahrens für den Umgang

mit öffentlichen Mitteln fällt. Die SCC und die Staatsanwaltschaft beantragen in diesem Zusammenhang, die Beklagten des Ausgangsverfahrens zur Erstattung der in ihren Anträgen genannten konkreten Beträge an den Fiskus der Generalitat zu verurteilen, wobei diese Beträge entsprechend ihrem Anteil am Entstehen des dem Fiskus entstandenen Schadens ermittelt wurden.

27 Dieser Schaden wurde von der SCC auf 5 309 807,02 Euro und von der Staatsanwaltschaft auf 3 429 342,43 Euro beziffert.

28 Aus der Vorlageentscheidung geht hervor, dass dieser Schaden nach Ansicht der SCC und der Staatsanwaltschaft auf bestimmte Ausgaben zurückzuführen ist, die sich in zwei Kategorien einteilen lassen, nämlich zum einen die Ausgaben im Hinblick auf die Durchführung eines rechtswidrigen Referendums über die Unabhängigkeit Kataloniens am 1. Oktober 2017 und zum anderen die Ausgaben, die im Hinblick auf die Entwicklung des „auswärtigen Handelns“ der Generalitat in den Jahren 2011 bis 2017 getätigt wurden, d. h. im Hinblick auf die Förderung der Unabhängigkeit Kataloniens auf internationaler Ebene während dieses Zeitraums.

29 Konkret umfassen die für die Durchführung des Referendums aufgewendeten Ausgaben im Wesentlichen folgende Posten, nämlich erstens die Kosten für die Beschaffung von Software und IT-Anwendungen zur Ermöglichung der Steuerung der Teilnahme Freiwilliger an der Organisation des Referendums, zweitens die Werbeausgaben, drittens die Kosten für die Erstellung eines Registers der im Ausland ansässigen Wähler, viertens die Kosten für Plakate, fünftens die Kosten für die Beschaffung des notwendigen Materials für die Durchführung des Referendums (Stimmzettel, Wählerliste, Einberufung der Mitglieder der Wahlbüros), sechstens die Ausgaben für die Nutzung öffentlicher Räume für das Referendum, siebtens die Ausgaben für die Kampagnen in Bezug auf das Image der Generalitat im Ausland, achtens die Kosten im Zusammenhang mit der Einladung von Mitgliedern des Europäischen Parlaments zu einem Besuch Kataloniens in den Tagen vor dem Referendum und neuntens die Kosten im Zusammenhang mit der Beauftragung von Sachverständigen und internationalen Wahlbeobachtern.

30 Die Ausgaben, die im Zeitraum von 2011 bis 2017 für die Entwicklung des „auswärtigen Handelns“ der Generalitat getätigt wurden, umfassen im Wesentlichen folgende Posten, nämlich erstens die Ausgaben der Secretaría d’Acció Exterior i Unió Europea (Sekretariat der Generalitat für das auswärtige Handeln und die Europäische Union, Spanien) für die Beauftragung von Berichten über die völkerrechtlichen Verträge, deren Partei das Königreich Spanien ist, zweitens die Kosten der verschiedenen Delegationen der Generalitat im Ausland und drittens die Ausgaben des Consejo de Diplomacia Pública de Cataluña (Rat der Öffentlichen Diplomatie von Katalonien, Spanien) für die Förderung des Unabhängigkeitsprozesses.

31 Im Ermittlungsverfahren des Fehlbetrags-Erstattungsverfahrens wurden einstweilige Anordnungen getroffen, die in der Hinterlegung einer Sicherheit in Höhe von 4 146 274,97 Euro aufgrund der Haftung im Zusammenhang mit den Ausgaben für die Durchführung des rechtswidrigen Referendums sowie in der Stellung einer Bankbürgschaft über 5 422 411,10 Euro aufgrund der Haftung im Zusammenhang mit den Ausgaben für die Entwicklung des „auswärtigen Handelns“ der Generalitat bestanden.

32 Mit Verfahrensbeschluss vom 29. Mai 2024 erklärte das vorlegende Gericht die mündliche Verhandlung für geschlossen und trat in die Beratung ein.

33 Am 11. Juni 2024 trat die LOA in Kraft, deren Art. 3 vorsieht, dass die aufgrund dieses Gesetzes gewährte Amnestie unter den dort vorgesehenen Voraussetzungen das Erlöschen der strafrechtlichen Haftung, der verwaltungsrechtlichen Haftung und der Haftung für den Umgang mit öffentlichen Mitteln bewirkt.

34 Das vorlegende Gericht weist darauf hin, dass es zu prüfen habe, ob die in der LOA vorgesehenen Voraussetzungen in Bezug auf den im Ausgangsrechtsstreit in Rede stehenden Sachverhalt erfüllt seien. Es hat jedoch Zweifel hinsichtlich der Vereinbarkeit dieses Gesetzes mit dem Unionsrecht.

35 Erstens führt das vorlegende Gericht aus, dass der Ausschluss von „Handlungen, die die Tatbestandsmerkmale einer Straftat zum Nachteil der finanziellen Interessen der Europäischen Union erfüllen“, vom Anwendungsbereich der LOA gemäß deren Art. 2 Buchst. e bedeute, dass Handlungen, die zwar keine Straftaten darstellten, aber die finanziellen Interessen der Union beeinträchtigen würden, wie beispielsweise Handlungen, die eine Haftung für den Umgang mit öffentlichen Mitteln gemäß Art. 1 Abs. 1 Buchst. a bis c LOA in Verbindung insbesondere mit Abs. 2 dieses Art. 1 begründeten, unter die Amnestie fallen könnten. Eine solche Amnestie könnte jedoch mit der vom Gerichtshof vertretenen weiten Auslegung des Begriffs „Schutz der finanziellen Interessen der Union“ unvereinbar sein.

36 Das vorlegende Gericht führt weiter aus, dass auch Art. 1 Abs. 1 Buchst. a bis c in Verbindung insbesondere mit Art. 1 Abs. 2 und Art. 2 Buchst. e LOA möglicherweise gegen den in Art. 4 Abs. 3 EUV verankerten Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit verstießen, da sie zum Erlöschen der Haftung – und damit zu einer Immunität – für den Umgang mit öffentlichen Mitteln führen könnten, die sich aus der rechtswidrigen Verwaltung des öffentlichen Vermögens der Generalitat ergebe. Da eines der Hauptziele des Unionsrechts darin bestehe, Straffreiheit bei Betrug und Korruption zu verhindern, erscheine es schwierig, die Wirksamkeit dieses Ziels mit den in Rede stehenden Bestimmungen der LOA in Einklang zu bringen.

37 Zweitens schreibe Art. 10 LOA ein vorrangiges und dringliches Verfahren mit einer zwingenden Frist von zwei Monaten für den Erlass einer Entscheidung vor, gegen die nur Rechtsbehelfe ohne aufschiebende Wirkung möglich seien. Nach Ansicht des vorlegenden Gerichts könnte eine solche Bestimmung jedoch gegen Art. 47 der Charta verstoßen, da diese Frist nicht zwangsläufig die Durchführung von Ermittlungsmaßnahmen ermöglichen würde, um festzustellen, ob die in der LOA vorgesehenen Voraussetzungen erfüllt seien.

38 Drittens mache Art. 13 Abs. 3 a. E. LOA eine endgültige Entscheidung über das Erlöschen der Haftung für den Umgang mit öffentlichen Mitteln allein davon abhängig, dass die geschädigten Einrichtungen des öffentlichen Sektors keinen Widerspruch erhoben hätten, ohne jedoch einen Mechanismus für den Fall vorzusehen, dass die Parteien, die das Fehlbetrags-Erstattungsverfahren angestrengt hätten, Widerspruch erheben würden. Das vorlegende Gericht möchte wissen, ob diese Bestimmung mit dem Grundsatz der effektiven und abschreckenden Bekämpfung von Betrügereien und sonstigen gegen die finanziellen Interessen der Union gerichteten rechtswidrigen Handlungen vereinbar ist.

39 Viertens könne Art. 1 Abs. 1 Buchst. a bis c in Verbindung mit Art. 1 Abs. 2 bis 4 und Art. 2 Buchst. e LOA wegen der Unbestimmtheit des Anwendungsbereichs dieses Gesetzes gegen die Grundsätze der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes verstoßen.

40 Fünftens könne ein solcher Verstoß gegen den Grundsatz der Rechtssicherheit zu einem Verstoß gegen die in den Art. 20 und 21 der Charta sowie in Art. 2 EUV verankerten Grundsätze der Gleichheit und der Nichtdiskriminierung führen.

41 Sechstens hegt das vorlegende Gericht Zweifel, ob Art. 8 Abs. 3 LOA, der die zwingende Aufhebung der im nationalen Recht zum Schutz der finanziellen Interessen der Union vorgesehenen einstweiligen Maßnahmen vorsieht, mit dem Recht auf ein faires Verfahren und dem Grundsatz des wirksamen Rechtsschutzes vereinbar ist.

42 Siebtens könne Art. 13 Abs. 3 dieses Gesetzes, der im erstinstanzlichen Verfahren eine Befreiung von der Haftung für den Umgang mit öffentlichen Mitteln vorsehe, ohne dass alle Parteien des Verfahrens angehört würden, zu einer Einschränkung des Rechts aller Parteien auf ein faires Verfahren und der Ausübung der Rechtsprechungsfunktion durch das vorlegende Gericht führen.

43 Achtens möchte das vorlegende Gericht wissen, ob Art. 8 Abs. 3, Art. 10 und Art. 13 Abs. 3 LOA in Verbindung mit der Präambel dieses Gesetzes nicht die Wirksamkeit der Vorlage zur Vorabentscheidung gemäß Art. 267 AEUV und Art. 23 Abs. 1 der Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union beeinträchtigen.

44 Unter diesen Umständen hat das Tribunal de Cuentas (Rechnungshof) beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:

1. Sind die Verordnung Nr. 2988/95 und Art. 325 AEUV (Grundsatz der effektiven und abschreckenden Bekämpfung von Betrügereien und sonstigen gegen die finanziellen Interessen der Europäischen Union gerichteten rechtswidrigen Handlungen) sowie Art. 4 Abs. 3 EUV (Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit) dahin auszulegen, dass sie dem in Art. 1 Abs. 1 Buchst. a bis c, Art. 1 Abs. 2 bis 4 sowie Art. 2 Buchst. e LOA vorgesehenen Erlöschen der Haftung für den Umgang mit öffentlichen Mitteln entgegenstehen, wenn berücksichtigt wird, dass die mutmaßliche Haftung im Rahmen des vorliegenden Fehlbetrags-Erstattungsverfahrens eine „Beeinträchtigung der finanziellen Interessen der EU“ impliziert, sowohl i) für den Fall, dass der Gerichtshof der Europäischen Union eine „restriktive Auslegung“ des Begriffs „Schutz der finanziellen Interessen der EU“ vornimmt (der nur rechtswidrige Verwaltungstätigkeiten umfassen würde, die mit öffentlichen Mitteln der Union finanziert wurden), als auch ii) für den Fall, dass der Gerichtshof diesen Begriff „weit auslegt“ (und dieser auch rechtswidrige Verwaltungstätigkeiten umfasst, die zwar mit öffentlichen Mitteln eines Mitgliedstaats finanziert wurden, jedoch einen tatsächlichen oder potenziellen Schaden für den Haushalt der Union verursachen)?

2. Im Fall einer „restriktiven Auslegung“ des Begriffs „Schutz der finanziellen Interessen der EU“ durch den Gerichtshof, sind Art. 2 und Art. 19 Abs. 1 Unterabs. 2 EUV sowie Art. 47 der Charta dahin auszulegen, dass sie Art. 10 LOA entgegenstehen, soweit die in dieser Bestimmung vorgesehene zwingende Frist von zwei Monaten für den Erlass einer Entscheidung dem jeder Person zustehenden Recht, dass ihre Sache in einem fairen Verfahren innerhalb „angemessener Frist“ verhandelt wird, zuwiderläuft und auf das Gericht „Druck von außen“ ausgeübt würde, falls vor der Entscheidung über die Anwendung der LOA im vorliegenden Fehlbetrags-Erstattungsverfahren eine abschließende Beweisaufnahme zur Rechtfertigung der Herkunft (nationaler Haushalt oder EU-Haushalt) oder der Bestimmung (Förderung der Unabhängigkeit Kataloniens außerhalb Spaniens in den Haushaltsjahren 2011 bis 2017) der öffentlichen Mittel vorgenommen werden müsste, die für die in den Schriftsätzen der Kläger genannten Ausgaben verwendet wurden?

3. Sind Art. 325 AEUV und die Verordnung Nr. 2988/95 in Verbindung mit Art. 47 der Charta und Art. 6 EMRK dahin auszulegen, dass sie Art. 13 Abs. 3 a. E. LOA entgegenstehen, da diese Bestimmung keine Art von Regelung (Verfahren, Vorverfahren usw.) für den Fall enthält, dass die Parteien, die die Haftung für den Umgang mit öffentlichen Mitteln geltend machen (im vorliegenden Fehlbetrags-Erstattungsverfahren sind das die Vereinigung SCC und die Staatsanwaltschaft), dem Freispruch von dieser Haftung im Verfahren im ersten Rechtszug widersprechen, sondern nur verlangt, dass die geschädigten Stellen des öffentlichen Sektors (in diesem Verfahren die Generalitat, die nicht einmal Klage wegen unrechtmäßigen Umgangs mit öffentlichen Mitteln erhoben hat und daher nicht Verfahrensbeteiligte war) nicht widersprochen haben?

4. Sind die Grundsätze der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes in Verbindung mit Art. 325 AEUV und der Verordnung Nr. 2988/95 dahin auszulegen, dass sie Art. 1 Abs. 1 Buchst. a bis c LOA in Verbindung mit Art. 1 Abs. 2 bis 4 LOA entgegenstehen, da der Mangel an Klarheit und Genauigkeit bei der Bestimmung des sachlichen, persönlichen und zeitlichen Anwendungsbereichs der LOA dazu führen könnte, dass im Rahmen des vorliegenden Fehlbetrags-Erstattungsverfahrens das vorlegende Gericht das Erlöschen der Haftung für den Umgang mit öffentlichen Mitteln in Bezug auf die finanziellen Interessen der Union beeinträchtigende Handlungen feststellt, die in Wirklichkeit nicht vom Anwendungsbereich der LOA umfasst sind?

5. Sind die Art. 20 und 21 der Charta dahin auszulegen, dass sie Art. 1 Abs. 1 Buchst. a bis c LOA in Verbindung mit Art. 1 Abs. 2 bis 4 LOA sowie mit der Präambel der LOA entgegenstehen, weil es wegen der genannten mangelnden Klarheit und Genauigkeit bei der Bestimmung des Anwendungsbereichs der LOA zu einem unrechtmäßigen Erlöschen der Haftung für den Umgang mit öffentlichen Mitteln und dadurch gleichzeitig zu diskriminierenden oder ungleichen Situationen im Hinblick auf Personen kommen könnte, die in anderen Fehlbetrags-Erstattungsverfahren im Zusammenhang mit Sachverhalten verurteilt wurden, die sich im gleichen Gebiet (Autonome Gemeinschaft Katalonien) und in dem vom zeitlichen Anwendungsbereich der LOA erfassten Zeitraum ereigneten?

6. Sind Art. 2 und Art. 19 Abs. 1 Unterabs. 2 EUV sowie Art. 47 der Charta dahin auszulegen, dass sie Art. 8 Abs. 3 LOA entgegenstehen, der im Gegensatz zu anderen Fehlbetrags-Erstattungsverfahren, in denen durch Verweisung in der LFTCU die allgemeine Regelung der Ley 1/2000 de Enjuiciamiento Civil (Gesetz 1/2000 über den Zivilprozess) vom 7. Januar 2000 (BOE Nr. 7 vom 8. Januar 2000, S. 575) über einstweilige Maßnahmen zur Anwendung kommt, vorsieht, dass einstweilige Maßnahmen einseitig und zwingend aufzuheben sind, ohne dem Gericht einen Entscheidungsspielraum zu lassen?

7. Sind Art. 2 und Art. 19 Abs. 1 Unterabs. 2 EUV, Art. 47 der Charta und Art. 6 EMRK dahin auszulegen, dass sie Art. 13 Abs. 3 LOA (Ausschluss der Haftung für den Umgang mit öffentlichen Mitteln im Verfahren im ersten Rechtszug) entgegenstehen, soweit diese Bestimmung keine vorherige Anhörung der öffentlichen Einrichtung vorsieht (obwohl diese im Verfahren in Angelegenheiten des Umgangs mit öffentlichen Mitteln kraft Gesetzes klagebefugt ist) und dem Gericht nicht die Möglichkeit einräumt, über die Fälle zu entscheiden, in denen ein Beklagter geltend macht, an dem ihm vorgeworfenen Sachverhalt nicht beteiligt gewesen zu sein, unter Berücksichtigung der Tatsache, dass im vorliegenden Fehlbetrags-Erstattungsverfahren eine öffentliche Einrichtung als Mitklägerin beteiligt war und einige Beklagte geltend gemacht haben, dass sie nicht an dem Sachverhalt beteiligt gewesen seien?

8. Sind Art. 2 und Art. 19 Abs. 1 Unterabs. 2 EUV und Art. 47 der Charta in Verbindung insbesondere mit Art. 267 AEUV und Art. 23 Abs. 1 der Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union dahin auszulegen, dass die aufschiebende Wirkung des Vorlagebeschlusses und die Wirksamkeit der endgültigen Entscheidung durch den Gerichtshof Art. 8 Abs. 3, Art. 10 und Art. 13 Abs. 3 LOA in Verbindung mit der Präambel der LOA (Abschnitt V, Abs. 10 und 11) entgegenstehen, da Letztere die absolute Wirksamkeit der LOA zur Folge hätten und der Entscheidung über die Vorlagefrage die praktische Wirksamkeit nehmen und gegen die Grundsätze des Vorrangs und der unmittelbaren Wirkung des Unionsrechts verstoßen würden?

Zur Zuständigkeit des Gerichtshofs

45 In ihren schriftlichen Erklärungen haben die Staatsanwaltschaft sowie RAS, JTN, ANMG, AAT, NMF, IGA, ARM und ARMG im Wesentlichen geltend gemacht, dass Amnestien nicht durch das Unionsrecht geregelt seien, so dass der Gerichtshof für die Entscheidung über die Fragen des vorlegenden Gerichts nicht zuständig sei.

46 Hierzu ist festzustellen, dass der Erlass und die Rücknahme einer Amnestie zwar in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fallen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 16. Dezember 2021, AB u. a. [Rücknahme einer Amnestie], C-203/20, EU:C:2021:1016, Rn. 40), diese bei der Ausübung dieser Zuständigkeit jedoch die Verpflichtungen einzuhalten haben, die sich für sie aus dem Unionsrecht ergeben (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 24. Juli 2023, Lin, C-107/23 PPU, EU:C:2023:606, Rn. 82 und die dort angeführte Rechtsprechung, sowie vom 25. Februar 2025, Sąd Rejonowy w Białymstoku und Adoreikė, C-146/23 und C-374/23, EU:C:2025:109, Rn. 33 sowie die dort angeführte Rechtsprechung).

47 Wie aus der Vorlageentscheidung hervorgeht, betreffen die Vorlagefragen die Auslegung unionsrechtlicher Bestimmungen, die den Mitgliedstaaten Verpflichtungen auferlegen, nämlich zum einen die Art. 267 und 325 AEUV sowie Art. 2, Art. 4 Abs. 3 und Art. 19 Abs. 1 Unterabs. 2 EUV und zum anderen die Verordnung Nr. 2988/95, um es dem vorlegenden Gericht zu ermöglichen, die Vereinbarkeit der LOA mit diesen unionsrechtlichen Bestimmungen zu beurteilen.

48 Unbeschadet der Prüfung der Zulässigkeit des Vorabentscheidungsersuchens ist der Gerichtshof somit grundsätzlich für die Auslegung dieser Bestimmungen im Rahmen einer Vorlage nach Art. 267 AEUV zuständig.

49 Was konkret Art. 19 EUV betrifft, machen die Beklagten des Ausgangsverfahrens und die spanische Regierung jedoch geltend, dass die diese Vorschrift betreffenden Fragen keinen Sachverhalt beträfen, der in den Anwendungsbereich des Unionsrechts falle.

50 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass Art. 19 EUV, mit dem der in Art. 2 EUV proklamierte Wert der Rechtsstaatlichkeit konkretisiert wird (Urteile vom 27. Februar 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, Rn. 32, und vom 5. Juni 2023, Kommission/Polen [Unabhängigkeit und Privatleben von Richtern], C-204/21, EU:C:2023:442, Rn. 69), in seinem Abs. 1 Unterabs. 2 bestimmt, dass die Mitgliedstaaten die erforderlichen Rechtsbehelfe zu schaffen haben, damit ein wirksamer Rechtsschutz in den vom Unionsrecht erfassten Bereichen gewährleistet ist. Sie müssen daher ein System von Rechtsbehelfen und Verfahren vorsehen, mit dem in diesen Bereichen eine wirksame gerichtliche Kontrolle gewährleistet ist (Urteile vom

27. Februar 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, Rn. 34, vom 26. März 2020, Miasto Łowicz und Prokurator Generalny, C-558/18 und C-563/18, EU:C:2020:234, Rn. 32, sowie vom 11. Juli 2024, Hann-Invest u. a., C-554/21, C-622/21 und C-727/21, EU:C:2024:59, Rn. 34).

51 Zudem betrifft Art. 19 Abs. 1 Unterabs. 2 EUV die „vom Unionsrecht erfassten Bereiche“, ohne dass es insoweit darauf ankäme, in welchem Kontext die Mitgliedstaaten Unionsrecht durchführen (Urteile vom 27. Februar 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, Rn. 29, vom 26. März 2020, Miasto Łowicz und Prokurator Generalny, C-558/18 und C-563/18, EU:C:2020:234, Rn. 33, sowie vom 11. Juli 2024, Hann-Invest u. a., C-554/21, C-622/21 und C-727/21, EU:C:2024:59, Rn. 35).

52 Diese Bestimmung ist somit in materieller Hinsicht auf jedes nationale Gericht anwendbar, das über Fragen der Auslegung oder der Anwendung des Unionsrechts, die somit zu den vom Unionsrecht erfassten Bereichen im Sinne der Bestimmung gehören, zu entscheiden haben kann (Urteil vom 25. Februar 2025, Sąd Rejonowy w Białymstoku und Adoreikė, C-146/23 und C-374/23, EU:C:2025:109, Rn. 34 sowie die dort angeführte Rechtsprechung).

53 Im vorliegenden Fall ist zum einen, wie aus Rn. 35 des vorliegenden Urteils hervorgeht, das vorlegende Gericht der Auffassung, dass nach den Bestimmungen der LOA Handlungen, die zwar keine Straftat darstellen, aber die finanziellen Interessen der Union beeinträchtigen würden, für eine Amnestie in Betracht kommen. Ausgehend von dieser Prämisse möchte es wissen, ob eine solche Auslegung mit der in der Rechtsprechung des Gerichtshofs vertretenen weiten Auslegung des Begriffs des Schutzes der finanziellen Interessen der Union vereinbar ist.

54 Zum anderen ist das vorlegende Gericht – im Hinblick auf eine mögliche Anwendung der Amnestie nach Art. 1 LOA – verpflichtet, gemäß Art. 2 Buchst. e LOA zu prüfen, ob die in Rede stehenden Handlungen als Straftaten, die sich gegen die finanziellen Interessen der Union richten, im Sinne von Art. 325 AEUV einzustufen sind.

55 Daraus folgt, dass das Tribunal de Cuentas (Rechnungshof) im durch die LOA festgelegten verfahrensrechtlichen Rahmen tatsächlich über Fragen betreffend die Auslegung oder Anwendung von Art. 325 AEUV zu entscheiden haben kann, was bedeutet, dass dieser verfahrensrechtliche Rahmen mit Art. 19 Abs. 1 Unterabs. 2 EUV in Einklang stehen muss.

56 Somit ist festzustellen, dass die Auslegung der in Rn. 47 des vorliegenden Urteils angeführten Bestimmungen in die Zuständigkeit des Gerichtshofs gemäß Art. 267 AEUV fällt.

Zur Zulässigkeit des Vorabentscheidungsersuchens

57 Die Beklagten des Ausgangsverfahrens haben die Zulässigkeit des Vorabentscheidungsersuchens in seiner Gesamtheit mit der Begründung in Abrede gestellt, dass das Tribunal de Cuentas (Rechnungshof) kein „Gericht“ im Sinne von Art. 267 AEUV sei, da es keine gerichtlichen Aufgaben wahrnehme und weder unabhängig noch unparteiisch sei.

58 Insoweit ist es ständige Rechtsprechung, dass der Gerichtshof bei der Beurteilung der rein unionsrechtlichen Frage, ob es sich bei der vorlegenden Einrichtung um ein „Gericht“ im Sinne von Art. 267 AEUV handelt, auf eine Reihe von Merkmalen abstellt, zu denen die gesetzliche Grundlage der Einrichtung, ihr ständiger Charakter, die obligatorische Gerichtsbarkeit, das

streitige Verfahren, die Anwendung von Rechtsnormen durch die Einrichtung sowie ihre Unabhängigkeit gehören (vgl. Urteile vom 30. Juni 1966, Vaassen-Göbbels, 61/65, EU:C:1966:39, S. 602, vom 21. Januar 2020, Banco de Santander, C-274/14, EU:C:2020:17, Rn. 51, sowie vom 7. Mai 2024, NADA u. a., C-115/22, EU:C:2024:384, Rn. 35 und die dort angeführte Rechtsprechung).

59 Damit ein nationales Gericht befugt ist, den Gerichtshof anzurufen, muss zudem ein Rechtsstreit vor diesem Gericht anhängig sein und dieses Gericht im Rahmen eines Verfahrens zu entscheiden haben, das auf eine Entscheidung mit Rechtsprechungscharakter abzielt (Beschlüsse vom 5. März 1986, Greis Unterweger, 318/85, EU:C:1986:106, Rn. 4, und vom 25. April 2018, Secretaria Regional de Saúde dos Açores, C-102/17, EU:C:2018:294, Rn. 33 und die dort angeführte Rechtsprechung, sowie Urteil vom 3. Mai 2022, CityRail, C-453/20, EU:C:2022:341, Rn. 42).

60 Im vorliegenden Fall machen die Beklagten des Ausgangsverfahrens zum einen geltend, dass das Tribunal de Cuentas (Rechnungshof) nicht zur rechtsprechenden Gewalt gehöre und dass seine Mitglieder im Wesentlichen Aufgaben der Rechnungsprüfung der wirtschaftlichen und finanziellen Tätigkeit wahrnähmen und keine gerichtlichen Aufgaben.

61 Insoweit geht aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs hervor, dass der Umstand, dass eine vorlegende Einrichtung solche Aufgaben der Rechnungsprüfung wahrnimmt, ihrer Einstufung als Gericht im Sinne von Art. 267 AEUV nicht entgegensteht, wenn sie in dem Kontext, in dem das Vorabentscheidungsersuchen ergeht, eine gerichtliche Funktion ausübt (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 13. Juli 2023, Achilleion, C-313/22, EU:C:2023:574, Rn. 36).

62 Für die Feststellung, ob eine nationale Einrichtung, die nach dem Gesetz mit Aufgaben unterschiedlicher Art betraut ist, als „Gericht“ im Sinne von Art. 267 AEUV zu qualifizieren ist, ist es erforderlich, die spezifische Natur der gerichtlichen oder verwaltungsrechtlichen Aufgaben zu untersuchen, die sie in dem konkreten normativen Kontext ausübt, in dem sie sich zur Anrufung des Gerichtshofs veranlasst sieht, um zu überprüfen, ob bei der Einrichtung ein Rechtsstreit anhängig ist und sie im Rahmen eines Verfahrens zu entscheiden hat, das auf eine Entscheidung mit Rechtsprechungscharakter abzielt (Urteil vom 16. Februar 2017, Margarit Panicello, C-503/15, EU:C:2017:126, Rn. 28 und die dort angeführte Rechtsprechung).

63 Im vorliegenden Fall geht aus der Vorlageentscheidung und den schriftlichen Erklärungen der spanischen Regierung hervor, dass das Tribunal de Cuentas (Rechnungshof) gemäß Art. 15 LOTCU im Rahmen des Fehlbetrags-Erstattungsverfahrens gerichtliche Aufgaben wahrnimmt.

64 Zum anderen bezweifeln die Beklagten des Ausgangsverfahrens, dass das Tribunal de Cuentas (Rechnungshof) die Anforderungen der Unabhängigkeit und Unparteilichkeit erfüllt.

65 Sie machen zunächst geltend, dass das System der Ernennung der Rechnungsräte durch das spanische Parlament keine ausreichende Gewähr für Unabhängigkeit und Unparteilichkeit biete. Sodann machen sie geltend, dass die Rechnungsrätin, die das Vorabentscheidungsersuchen eingereicht habe, der politischen Partei nahestehe, die gegen die LOA sei. Sie habe in der Begründung der Vorlageentscheidung einen Mangel an Unparteilichkeit erkennen lassen und den Ablauf des Ausgangsverfahrens so gestaltet, dass sie den Erlass der LOA habe abwarten und diese im Rahmen des vorliegenden Vorabentscheidungsverfahrens in Frage stellen können, parallel zu der von dieser politischen Partei vor dem Tribunal Constitucional (Verfassungsgerichtshof, Spanien) erhobenen Verfassungsbeschwerde. Diese Rätin verfüge

zudem über keinerlei Garantie der Unabsetzbarkeit in der Kammer, der sie zugewiesen sei, oder als Mitglied der Rechtsprechungsabteilung. Schließlich machen die Beklagten des Ausgangsverfahrens geltend, dass die Unabhängigkeit des Tribunal de Cuentas (Rechnungshof) dadurch beeinträchtigt sei, dass die Ermittlungsbeauftragten im Fehlbetrags-Erstattungsverfahren aus dem Kreis der Beamten ernannt würden, die der Provinz zugewiesen seien, in der die fraglichen Handlungen erfolgt seien, oder aus dem Kreis der Beamten des Tribunal de Cuentas (Rechnungshof).

66 Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs gehört das Erfordernis der Unabhängigkeit der Gerichte, das dem Auftrag des Richters inhärent ist, zum Wesensgehalt des Rechts auf wirksamen Rechtsschutz und des Grundrechts auf ein faires Verfahren, denen als Garantien für den Schutz sämtlicher dem Einzelnen aus dem Unionsrecht erwachsender Rechte und für die Wahrung der in Art. 2 EUV genannten Werte, die den Mitgliedstaaten gemeinsam sind, u. a. des Wertes der Rechtsstaatlichkeit, grundlegende Bedeutung zukommt (Urteil vom 11. Juli 2024, Hann-Invest u. a., C-554/21, C-622/21 und C-727/21, EU:C:2024:594, Rn. 49 sowie die dort angeführte Rechtsprechung).

67 Dieses Erfordernis der Unabhängigkeit umfasst zwei Aspekte. Der erste, das Außenverhältnis betreffende Aspekt erfordert, dass die betreffende Einrichtung ihre Funktionen in völliger Autonomie ausübt, ohne mit irgendeiner Stelle hierarchisch verbunden oder ihr untergeordnet zu sein und ohne von irgendeiner Stelle Anordnungen oder Anweisungen zu erhalten, so dass sie auf diese Weise vor Interventionen oder Druck von außen geschützt ist, die die Unabhängigkeit des Urteils ihrer Mitglieder gefährden und deren Entscheidungen beeinflussen könnten (Urteil vom 11. Juli 2024, Hann-Invest u. a., C-554/21, C-622/21 und C-727/21, EU:C:2024:594, Rn. 50 sowie die dort angeführte Rechtsprechung).

68 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass die Unabsetzbarkeit der Mitglieder der betreffenden Einrichtung eine wesentliche Garantie für die richterliche Unabhängigkeit darstellt, da sie die mit der Aufgabe des Richtens Betrauten in ihrer Person schützen soll (Urteil vom 7. Mai 2024, NADA u. a., C-115/22, EU:C:2024:384, Rn. 42 sowie die dort angeführte Rechtsprechung).

69 Im Einzelnen erfordert der Grundsatz der Unabsetzbarkeit, dessen entscheidende Bedeutung hervorzuheben ist, insbesondere, dass die Richter im Amt bleiben dürfen, bis sie das obligatorische Ruhestandsalter erreicht haben oder ihre Amtszeit, sofern diese befristet ist, abgelaufen ist. Dieser Grundsatz beansprucht zwar nicht absolute Geltung, doch dürfen Ausnahmen von ihm nur unter der Voraussetzung gemacht werden, dass dies durch legitime und zwingende Gründe gerechtfertigt ist und dabei der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz beachtet wird. So ist allgemein anerkannt, dass Richter abberufen werden können, wenn sie wegen Dienstunfähigkeit oder einer schweren Verfehlung nicht mehr zur Ausübung ihres Amtes geeignet sind, wobei angemessene Verfahren einzuhalten sind (Urteil vom 7. Mai 2024, NADA u. a., C-115/22, EU:C:2024:384, Rn. 43 sowie die dort angeführte Rechtsprechung).

70 Die Unabsetzbarkeit der Mitglieder eines Gerichts ist somit nur dann gewährleistet, wenn die Fälle, in denen die Mitglieder der Einrichtung abberufen werden können, in besonderen Regelungen durch ausdrückliche gesetzliche Bestimmungen festgelegt sind, die Garantien bieten, die über das hinausgehen, was die allgemeinen Regeln des Verwaltungs- und des Arbeitsrechts im Fall einer missbräuchlichen Abberufung vorsehen (Urteil vom 7. Mai 2024, NADA u. a., C-115/22, EU:C:2024:384, Rn. 44 und die dort angeführte Rechtsprechung).

71 Der zweite, das Innenverhältnis betreffende Aspekt des Erfordernisses der Unabhängigkeit steht mit dem Begriff der „Unparteilichkeit“ in Zusammenhang und bezieht sich darauf, dass den Parteien des Rechtsstreits und ihren jeweiligen Interessen am Streitgegenstand mit dem gleichen Abstand begegnet wird. Dieser Aspekt verlangt, dass Sachlichkeit obwaltet und neben der strikten Anwendung der Rechtsnormen keinerlei Interesse am Ausgang des Rechtsstreits besteht (Urteil vom 11. Juli 2024, Hann-Invest u. a., C-554/21, C-622/21 und C-727/21, EU:C:2024:594, Rn. 51 und die dort angeführte Rechtsprechung).

72 In Anbetracht der von den Beklagten des Ausgangsverfahrens vorgebrachten Argumente ist zunächst darauf hinzuweisen, dass der bloße Umstand, dass die Legislative im Verfahren der Ernennung eines Richters tätig wird, nicht geeignet ist, eine Abhängigkeit dieses Richters ihr gegenüber zu schaffen oder Zweifel an seiner Unparteilichkeit aufkommen zu lassen, wenn der Betroffene nach seiner Ernennung keinerlei Druck ausgesetzt ist und bei der Ausübung seines Amtes keinen Weisungen unterliegt (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 9. Juli 2020, Land Hessen, C-272/19, EU:C:2020:535, Rn. 54 und die dort angeführte Rechtsprechung).

73 Was das Tribunal de Cuentas (Rechnungshof) betrifft, so bestimmt Art. 136 Abs. 3 der Verfassung insbesondere, dass die Mitglieder dieses Gerichts die gleiche Unabhängigkeit und Unabsetzbarkeit genießen wie Richter. In den Art. 30 und 36 LOTCU sind die für diese Mitglieder geltenden Garantien der Unabhängigkeit und Unabsetzbarkeit konkretisiert. Der erste dieser beiden Artikel sieht nämlich vor, dass die Rechnungsräte des genannten Gerichts unabhängig und unabsetzbar sind, während der zweite Artikel vorsieht, dass der Präsident und die Rechnungsräte dieses Gerichts ihres Amtes nur wegen Ablaufs ihrer Amtszeit, aufgrund eines vom spanischen Parlament angenommenen Rücktritts, wegen Amtsunfähigkeit, Unvereinbarkeit oder wegen einer schwerwiegenden Verletzung ihrer Amtspflichten enthoben werden können.

74 Zudem geht aus Art. 24 LFTCU hervor, dass die Mitglieder des Tribunal de Cuentas (Rechnungshof) ihre Aufgaben im Einklang mit den Grundsätzen der Unparteilichkeit und der diesen Aufgaben innewohnenden Würde ausüben und wegen der in Ausübung ihrer Aufgaben geäußerten Ansichten nicht verfolgt werden dürfen.

75 In der Vorlageentscheidung wird ferner klargestellt, dass die Rechnungsrätin, die das Vorabentscheidungsersuchen eingereicht habe, ihre richterliche Aufgabe während der gesamten Dauer ihres neunjährigen Mandats unabhängig und unabsetzbar ausübe, ohne irgendeiner hierarchischen Bindung oder Unterordnung gegenüber Dritten zu unterliegen, und somit vor jeglicher Art von Einmischung oder Druck von außen geschützt sei.

76 Es ist daher davon auszugehen, dass angesichts der Garantien der Unabhängigkeit und Unparteilichkeit, die die Mitglieder des Tribunal de Cuentas (Rechnungshof) genießen und auf die in den Rn. 73 bis 75 des vorliegenden Urteils hingewiesen wird, die Mitwirkung der Legislative an ihrer Ernennung, die von den Beklagten des Ausgangsverfahrens gerügt wird, keine Abhängigkeit dieser Mitglieder von der Legislative begründen oder Zweifel an ihrer Unparteilichkeit aufkommen lassen kann (vgl. entsprechend Urteil vom 20. April 2021, Repubblika, C-896/19, EU:C:2021:311, Rn. 54 bis 56).

77 Die Eigenschaft des Tribunal de Cuentas (Rechnungshof) als Gericht wird auch nicht durch die von den Beklagten des Ausgangsverfahrens geäußerten Zweifel hinsichtlich der Unparteilichkeit – insbesondere der Rechnungsrätin, die das vorliegende Vorabentscheidungsersuchen eingereicht hat – in Frage gestellt.

78 Die Behauptungen, wonach die Rechnungsrätin, die das vorliegende Vorabentscheidungsersuchen eingereicht habe, persönliche Voreingenommenheit gegenüber der LOA gezeigt habe, insbesondere aufgrund ihrer angeblichen Nähe zu einer politischen Partei, die dieses Gesetz ablehne, sind vage formuliert und zudem in keiner Weise belegt.

79 Was schließlich den Umstand betrifft, dass die Ermittlungsbeauftragten, die in Fehlbetrags-Erstattungsverfahren die Ermittlungen durchführen, aus dem Kreis der Beamten ernannt werden, die der Provinz zugewiesen sind, in der die fraglichen Handlungen erfolgt sind, oder aus dem Kreis der Beamten des Tribunal de Cuentas (Rechnungshof), ist festzustellen, dass dessen Unabhängigkeit und die Autonomie seiner Mitglieder durch diesen Umstand nicht in Frage gestellt werden, sofern diese Ermittlungsbeauftragten nicht an der eigentlichen gerichtlichen Tätigkeit, d. h. an den Beratungen, teilnehmen. Dies ist vorliegend jedoch nicht der Fall.

80 Wie aus der Vorlageentscheidung hervorgeht, endet das Ermittlungsverfahren, wenn der Ermittlungsbeauftragte den Fehlbetrag vorläufig feststellt und dies in einem Protokoll festhält, das für die Kammer der Rechtsprechungsabteilung des Tribunal de Cuentas (Rechnungshof) in keiner Weise bindend ist, und zwar weder hinsichtlich der Bezifferung des geltend gemachten Schadens noch hinsichtlich der Feststellung der haftenden Personen, so dass die gerichtliche Phase des Fehlbetrags-Erstattungsverfahrens nur auf Antrag der Parteien eingeleitet werden kann, die insoweit aktivlegitimiert sind.

81 Nach alledem ist im vorliegenden Fall davon auszugehen, dass es sich beim Tribunal de Cuentas (Rechnungshof) um ein „Gericht“ im Sinne von Art. 267 AEUV handelt. Folglich ist das vorliegende Vorabentscheidungsersuchen zulässig.

Zu den Vorlagefragen

Zur ersten Frage

Zur Zulässigkeit

82 Die Staatsanwaltschaft, die Beklagten des Ausgangsverfahrens und die spanische Regierung stellen die Zulässigkeit der ersten Frage mit der Begründung in Abrede, dass diese in keinem Zusammenhang mit dem Sachverhalt oder dem Gegenstand des Ausgangsrechtsstreits stehe, da die Finanzierung der Bewegung für die Unabhängigkeit Kataloniens sich in keiner Weise auf die Einnahmen des Unionshaushalts auswirke. Daher sei die Auslegung des Unionsrechts, um die das vorlegende Gericht ersuche, für die Entscheidung dieses Rechtsstreits nicht erforderlich.

83 Hierzu ist daran zu erinnern, dass im Rahmen des Verfahrens nach Art. 267 AEUV nur das nationale Gericht, das mit dem Ausgangsrechtsstreit befasst ist und in dessen Verantwortungsbereich die zu erlassende Entscheidung fällt, im Hinblick auf die Besonderheiten der jeweiligen Rechtssache sowohl die Erforderlichkeit einer Vorabentscheidung für den Erlass seines Urteils als auch die Erheblichkeit der dem Gerichtshof von ihm vorgelegten Fragen zu beurteilen hat. Daher ist der Gerichtshof grundsätzlich gehalten, über ihm vorgelegte Fragen zu befinden, wenn sie die Auslegung des Unionsrechts betreffen. Folglich gilt für Fragen, die das Unionsrecht betreffen, eine Vermutung der Entscheidungserheblichkeit. Der Gerichtshof kann das Ersuchen eines nationalen Gerichts somit nur dann zurückweisen, wenn die erbetene

Auslegung des Unionsrechts offensichtlich in keinem Zusammenhang mit den Gegebenheiten oder dem Gegenstand des Ausgangsrechtsstreits steht, das Problem hypothetischer Natur ist oder er nicht über die tatsächlichen und rechtlichen Angaben verfügt, die für eine zweckdienliche Beantwortung der ihm vorgelegten Fragen erforderlich sind (Urteile vom 13. Juli 2000, Idéal tourisme, C-36/99, EU:C:2000:405, Rn. 20, und vom 2. Dezember 2025, Stichting Right to Consumer Justice und Stichting App Stores Claims, C-34/24, EU:C:2025:936, Rn. 39 sowie die dort angeführte Rechtsprechung).

84 Im vorliegenden Fall geht aus der Vorlageentscheidung hervor, dass beim vorlegenden Gericht ein Fehlbetrags-Erstattungsverfahren anhängig ist, in dessen Rahmen geltend gemacht wird, dass die Veranlassung bestimmter Ausgaben im Zusammenhang mit der Bewegung für die Unabhängigkeit Kataloniens durch die Beklagten des Ausgangsverfahrens dem öffentlichen Vermögen der Generalitat Schaden zugefügt habe.

85 Insoweit möchte das vorlegende Gericht insbesondere wissen, ob auch ohne konkrete finanzielle Auswirkungen auf den Unionshaushalt eine Beeinträchtigung der finanziellen Interessen der Union im Sinne von Art. 325 Abs. 1 AEUV festzustellen ist, wenn rechtswidrige Handlungen bei der Verwaltung des öffentlichen Vermögens vorliegen, die den Unionshaushalt gefährdet oder potenziell geschädigt haben, da sie im Fall der Unabhängigkeit Kataloniens die Einnahmen des Unionshaushalts, der zum Teil durch Beiträge der Mitgliedstaaten finanziert wird, hätten beeinträchtigen können.

86 Hierzu genügt die Feststellung, dass die Beurteilung der Frage, was eine Beeinträchtigung der finanziellen Interessen der Union darstellt, die inhaltliche Prüfung der Frage betrifft und nicht deren Zulässigkeit (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 18. Januar 2024, Lietuvos notarų rūmai u. a., C-128/21, EU:C:2024:49, Rn. 43 sowie die dort angeführte Rechtsprechung).

87 Folglich ist die erste Frage zulässig.

Zur Beantwortung der Frage

88 Die erste Frage betrifft nicht nur die Auslegung von Art. 325 Abs. 1 AEUV, sondern auch die Auslegung von Art. 4 Abs. 3 EUV und der Verordnung Nr. 2988/95. Allerdings ist zum einen darauf hinzuweisen, dass dieser Art. 325 eine besondere Ausprägung des in Art. 4 Abs. 3 EUV verankerten allgemeinen Grundsatzes der loyalen Zusammenarbeit darstellt (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 8. März 2022, Kommission/Vereinigtes Königreich [Bekämpfung von Betrug durch Unterbewertung], C-213/19, EU:C:2022:167, Rn. 261).

89 Zum anderen scheint die Verordnung Nr. 2988/95 im vorliegenden Fall nicht anwendbar zu sein, da die von ihr vorgesehenen Maßnahmen und Sanktionen gemäß ihrem Art. 1 Abs. 2 ausschließlich für Unregelmäßigkeiten gelten, die sich als Folge einer Handlung oder Unterlassung eines „Wirtschaftsteilnehmers“ ergeben. Die Vorlageentscheidung enthält jedoch keinen Hinweis darauf, dass die Beklagten des Ausgangsverfahrens – als Mitglieder von Regierungsorganen der Generalitat – im Rahmen der Tätigkeiten, die Gegenstand des gegen sie angestrengten Fehlbetrags-Erstattungsverfahrens sind, als Wirtschaftsteilnehmer gehandelt hätten.

90 Folglich ist im vorliegenden Fall lediglich Art. 325 Abs. 1 AEUV auszulegen.

91 Mit seiner Frage möchte das vorlegende Gericht im Wesentlichen wissen, ob Art. 325 Abs. 1 AEUV dahin auszulegen ist, dass er einer nationalen Regelung, die Handlungen amnestiert, die eine Haftung für den Umgang mit öffentlichen Mitteln begründen, im Kontext politischer Aktivitäten zur Erlangung der Unabhängigkeit eines Teils des nationalen Hoheitsgebiets eines Mitgliedstaats begangen wurden und sich auf Mittel beziehen, die nicht aus dem Unionshaushalt stammen und nicht für diesen bestimmt sind, aus dem Grund entgegensteht, dass diese Unabhängigkeit zu einer Verringerung der Eigenmittel der Union aufgrund des auf dem Bruttonationaleinkommen (im Folgenden: BNE) basierenden Beitrags dieses Mitgliedstaats hätte führen können.

92 Insoweit führt das vorlegende Gericht aus, dass zwar Art. 2 Buchst. e LOA „Handlungen, die die Tatbestandsmerkmale einer Straftat zum Nachteil der finanziellen Interessen der Europäischen Union erfüllen“, ausdrücklich vom Anwendungsbereich des Gesetzes ausschließe und diesen Ausschluss ausschließlich auf Handlungen strafrechtlicher Art beschränke, der nationale Gesetzgeber aber implizit davon ausgegangen sei, dass Handlungen, die keine Straftaten darstellten, aber eine Haftung für den Umgang mit öffentlichen Mitteln begründeten und unter Art. 1 Abs. 1 Buchst. a bis c LOA in Verbindung mit den Abs. 2 bis 4 dieses Art. 1 fielen, von der Amnestie erfasst sein könnten, obwohl sie diese finanziellen Interessen beeinträchtigen könnten.

93 Im vorliegenden Fall sei daher zu prüfen, ob das in der LOA vorgesehene Erlöschen der Haftung die finanziellen Interessen der Union beeinträchtigen könne.

94 Es ist darauf hinzuweisen, dass Art. 325 Abs. 1 AEUV die Mitgliedstaaten verpflichtet, Betrügereien und sonstige gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtete rechtswidrige Handlungen mit abschreckenden und wirksamen Maßnahmen zu bekämpfen (Urteil vom 21. Dezember 2021, Euro Box Promotion u. a., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 und C-840/19, EU:C:2021:1034, Rn. 181 sowie die dort angeführte Rechtsprechung).

95 Was den Begriff der „finanziellen Interessen“ der Union im Sinne von Art. 325 Abs. 1 AEUV anbelangt, so umfasst dieser nicht nur die dem Unionshaushalt zur Verfügung gestellten Einnahmen, sondern auch die von diesem Haushalt gedeckten Ausgaben (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 21. Dezember 2021, Euro Box Promotion u. a., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 und C-840/19, EU:C:2021:1034, Rn. 183 sowie die dort angeführte Rechtsprechung).

96 Insoweit hat der Gerichtshof bereits festgestellt, dass auch Unregelmäßigkeiten, die keine konkreten finanziellen Auswirkungen haben, die finanziellen Interessen der Union ernsthaft beeinträchtigen können, so dass unter Art. 325 Abs. 1 AEUV nicht nur Handlungen fallen können, die tatsächlich einen Verlust an Eigenmitteln verursachen, sondern auch der Versuch solcher Handlungen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 21. Dezember 2021, Euro Box Promotion u. a., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 und C-840/19, EU:C:2021:1034, Rn. 187 und die dort angeführte Rechtsprechung). Diese Bestimmung erfasst somit Handlungen, bei denen eine Auswirkung auf den Unionshaushalt nicht ausgeschlossen werden kann, weil diese Handlungen Mittel betreffen, die aus diesem Haushalt stammen oder für diesen bestimmt sind.

97 Hingegen können sich aus einem Schaden, der ausschließlich am nationalen Haushalt verursacht wird, keine Auswirkungen auf den Unionshaushalt ergeben, die darin begründet wären, dass dadurch der Beitrag des betreffenden Mitgliedstaats zum Unionshaushalt beeinträchtigt sein könnte (vgl. in diesem Sinne Beschluss vom 9. Januar 2024, Unitatea Administrativ Teritorială Județul Brașov, C-131/23, EU:C:2024:42, Rn. 50).

98 Insbesondere kann eine Beeinträchtigung der finanziellen Interessen der Union nicht allein aufgrund einer Verringerung des BNE festgestellt werden, die sich möglicherweise aus der Abspaltung eines Teils des nationalen Hoheitsgebiets ergibt.

99 Selbst wenn man annimmt, dass eine Verringerung des BNE eines Mitgliedstaats aufgrund der Abspaltung eines Teils seines Hoheitsgebiets eine Verringerung des nationalen Beitrags zum Unionshaushalt mit sich bringen könnte, so wäre dies nämlich eine logische Folge dessen, dass das betreffende Hoheitsgebiet nicht mehr den Verträgen unterläge und nicht mehr finanziell zu deren Durchführung beitrüge und auch nicht mehr in den Genuss der nach den Verträgen vorgesehenen Unterstützungsmaßnahmen käme. Daher kann eine solche Verringerung als solche nicht als Beeinträchtigung der finanziellen Interessen der Union im Sinne von Art. 325 Abs. 1 AEUV angesehen werden.

100 Nach alledem ist auf die erste Frage zu antworten, dass Art. 325 Abs. 1 AEUV dahin auszulegen ist, dass er einer nationalen Regelung, die Handlungen amnestiert, die eine Haftung für den Umgang mit öffentlichen Mitteln begründen, im Kontext politischer Aktivitäten zur Erlangung der Unabhängigkeit eines Teils des nationalen Hoheitsgebiets eines Mitgliedstaats begangen wurden und sich auf Mittel beziehen, die nicht aus dem Unionshaushalt stammen und nicht für diesen bestimmt sind, nicht aus dem Grund entgegensteht, dass diese Unabhängigkeit zu einer Verringerung der Eigenmittel der Union aufgrund des auf dem BNE basierenden Beitrags dieses Mitgliedstaats hätte führen können.

Zur zweiten und zur siebten Frage

Zur Zulässigkeit

101 Wie im Wesentlichen bereits in Rn. 83 des vorliegenden Urteils ausgeführt, ergibt sich schon aus dem Wortlaut von Art. 267 AEUV, dass die beantragte Vorabentscheidung „erforderlich“ sein muss, um dem vorlegenden Gericht den „Erlass seines Urteils“ in der bei ihm anhängigen Rechtssache zu ermöglichen (Urteile vom 6. März 2025, D. K. [Entbindung eines Richters von seinen Verpflichtungen], C-647/21 und C-648/21, EU:C:2025:143, Rn. 48, und vom 11. Juli 2024, Hann-Invest u. a., C-554/21, C-622/21 und C-727/21, EU:C:2024:594, Rn. 40 sowie die dort angeführte Rechtsprechung).

102 Es muss daher zwischen dem Ausgangsrechtsstreit und den Bestimmungen des Unionsrechts, um deren Auslegung ersucht wird, ein Bezug bestehen, so dass diese Auslegung einem objektiven Erfordernis für die Entscheidung entspricht, die das nationale Gericht zu treffen hat (Urteil vom 26. März 2020, Miasto Łowicz und Prokurator Generalny, C-558/18 und C-563/18, EU:C:2020:234, Rn. 48 sowie die dort angeführte Rechtsprechung).

103 Im vorliegenden Fall hat das vorlegende Gericht, wenn es über das Erlöschen der Haftung für den Umgang mit öffentlichen Mitteln nach der LOA entscheidet, wie in Rn. 55 des vorliegenden Urteils ausgeführt, im durch dieses Gesetz festgelegten verfahrensrechtlichen Rahmen zur Auslegung von Art. 325 AEUV Stellung zu nehmen, was bedeutet, dass dieser verfahrensrechtliche Rahmen mit Art. 19 Abs. 1 Unterabs. 2 EUV in Einklang stehen muss.

104 Nach Ansicht dieses Gerichts könnte eine Beeinträchtigung des Unionshaushalts möglicherweise durch zusätzliche Ermittlungsmaßnahmen festgestellt werden, die ihm jedoch durch die in der zweiten und der siebten Frage genannten Bestimmungen der LOA verwehrt seien.

105 Insoweit geht aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs hervor, dass Vorlagefragen, die es einem vorlegenden Gericht ermöglichen sollen, vorab über verfahrensrechtliche Schwierigkeiten wie etwa solche, die der Fortsetzung der Prüfung der Ausgangsrechtssache potenziell entgegenstehen, nach Art. 267 AEUV zulässig sind (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 6. März 2025, D. K. [Entbindung eines Richters von seinen Verpflichtungen], C-647/21 und C-648/21, EU:C:2025:143, Rn. 53, und vom 1. August 2025, Daka u. a., C-422/23, C-455/23, C-459/23, C-486/23 und C-493/23, EU:C:2025:592, Rn. 61 sowie die dort angeführte Rechtsprechung).

106 Es ist allein Sache des vorlegenden Gerichts, die Erforderlichkeit der geplanten Ermittlungsmaßnahmen unter Berücksichtigung sämtlicher Umstände der bei ihm anhängigen Rechtssache zu beurteilen. Im Rahmen des Verfahrens nach Art. 267 AEUV, das auf einer klaren Aufgabentrennung zwischen den nationalen Gerichten und dem Gerichtshof beruht, ist nämlich allein das nationale Gericht für die Feststellung und Beurteilung des Sachverhalts des Ausgangsrechtsstreits sowie die Auslegung und Anwendung des nationalen Rechts zuständig (Urteile vom 21. Dezember 2021, Euro Box Promotion u. a., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 und C-840/19, EU:C:2021:1034, Rn. 134, sowie vom 31. Januar 2023, Puig Gordi u. a., C-158/21, EU:C:2023:57, Rn. 61 sowie die dort angeführte Rechtsprechung).

107 In diesem Zusammenhang führt das vorlegende Gericht bezüglich der zweiten Frage aus, dass die in der LOA vorgesehene Frist von höchstens zwei Monaten für die Anwendung der Amnestie auf die in Rede stehenden Handlungen es ihm verwehre, die Ermittlungsmaßnahmen durchzuführen, die erforderlich seien, um eine Beeinträchtigung der finanziellen Interessen der Union im Sinne von Art. 325 AEUV festzustellen. Die insoweit gestellte Frage zur Auslegung von Art. 19 Abs. 1 Unterabs. 2 EUV betrifft somit speziell die Ausübung der gerichtlichen Befugnisse durch das vorlegende Gericht (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 14. November 2024, S. [Änderung des Spruchkörpers], C-197/23, EU:C:2024:956, Rn. 42).

108 Bezüglich der siebten Frage führt das vorlegende Gericht aus, dass Art. 13 Abs. 3 LOA keine Anhörung der Parteien, die die Klage im öffentlichen Interesse erhoben hätten, vor dem Erlass einer Entscheidung über das Erlöschen der Haftung gemäß dieser Bestimmung vorsehe und es dazu verpflichte, diese Entscheidung zu erlassen, ohne dass es die entlastenden Argumente und Beweismittel würdigen könnte, um festzustellen, ob die Beklagten des Ausgangsverfahrens die Handlungen begangen hätten, für die sie im Zusammenhang mit dem Umgang mit öffentlichen Mitteln haftbar gemacht würden.

109 Da sich diese Fragen betreffend die Vereinbarkeit der durch die LOA eingeführten Einschränkungen des *Inter-partes*-Charakters des Fehlbetrags-Erstattungsverfahrens mit Art. 19 Abs. 1 Unterabs. 2 EUV zu dem Zeitpunkt stellen, zu dem das vorlegende Gericht seiner Verpflichtung nachkommen möchte, jegliche Beeinträchtigung der finanziellen Interessen der Union gemäß Art. 325 AEUV auszuschließen, bevor es das Ausgangsverfahren abschließt, entsprechen sie einem objektiven Erfordernis für die vom vorlegenden Gericht in diesem Verfahren zu erlassende Entscheidung.

110 Unter diesen Umständen erscheinen diese Fragen zur Auslegung von Art. 19 Abs. 1 Unterabs. 2 EUV erforderlich, um es dem vorlegenden Gericht zu ermöglichen, über den Ausgangsrechtsstreit zu entscheiden.

111 Folglich sind die zweite und die siebte Frage zulässig.

Zur Beantwortung der Fragen

112 Mit diesen Fragen, die zusammen zu prüfen sind, möchte das vorlegende Gericht im Wesentlichen wissen, ob Art. 19 Abs. 1 Unterabs. 2 EUV Verfahrensbestimmungen eines Amnestiegesetzes entgegensteht, die die nationalen Gerichte verpflichten, innerhalb einer Frist von zwei Monaten eine Entscheidung über das Erlöschen der Haftung zu erlassen – was möglicherweise zur Anwendung von Art. 325 AEUV führen würde –, ohne die entlastenden Argumente und Beweise zu würdigen und ohne alle Parteien des Verfahrens anzuhören.

113 Nach Art. 19 Abs. 1 Unterabs. 2 EUV hat jeder Mitgliedstaat dafür zu sorgen, dass Einrichtungen, die als „Gerichte“ im unionsrechtlichen Sinne dazu berufen sind, über Fragen im Zusammenhang mit der Anwendung oder Auslegung des Unionsrechts zu entscheiden, und damit Bestandteil seines Rechtsbehelfssystems in den vom Unionsrecht erfassten Bereichen sind, den Anforderungen an einen wirksamen Rechtsschutz gerecht werden (Urteil vom 11. Juli 2024, Hann-Invest u. a., C-554/21, C-622/21 und C-727/21, EU:C:2024:594, Rn. 47 und die dort angeführte Rechtsprechung). Art. 19 Abs. 1 Unterabs. 2 EUV hat, da er zum einen klar und präzise formuliert und zum anderen an keine Bedingung geknüpft ist, unmittelbare Wirkung (Urteile 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. 250, vom 22. Februar 2022, RS [Wirkung der Urteile eines Verfassungsgerichts], C-430/21, EU:C:2022:99, Rn. 58, sowie vom 1. August 2025, Royal Football Club Seraing, C-600/23, EU:C:2025:617, Rn. 119).

114 Im vorliegenden Fall ist das vorlegende Gericht der Auffassung, dass Art. 10 Abs. 2 und Art. 13 Abs. 3 LOA mit Art. 19 Abs. 1 Unterabs. 2 EUV unvereinbar seien, da diese Bestimmungen es ihm verwehrten, seine gerichtlichen Befugnisse auszuüben, um erstens durch zusätzliche Ermittlungsmaßnahmen auszuschließen, dass die von den festgestellten Unregelmäßigkeiten betroffenen Mittel, wenn auch nur mittelbar, aus dem Unionshaushalt stammten oder für diesen bestimmt gewesen seien, zweitens die entlastenden Argumente und Beweise zu würdigen und drittens alle Parteien des Verfahrens anzuhören, bevor es das Verfahren abschließe.

115 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass die Feststellung eines Verstoßes gegen Art. 19 Abs. 1 Unterabs. 2 EUV – anders als bei Art. 47 der Charta, der in seinem Anwendungsbereich durch jegliche Beeinträchtigung des Rechts auf einen wirksamen Rechtsbehelf und auf ein faires Verfahren verletzt werden kann – voraussetzt, dass Probleme von einer solchen Tragweite vorliegen, dass sie systemischen Charakter haben und das ordnungsgemäße Funktionieren des nationalen Justizsystems gefährden können, indem sie die Fähigkeit des betreffenden Mitgliedstaats beeinträchtigen, dem Einzelnen in den vom Unionsrecht erfassten Bereichen ausreichende Rechtsbehelfe zu gewähren.

116 Bei der Beurteilung der Frage, ob sich aus den Verfahrensbestimmungen der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden LOA Probleme ergeben können, die einen solchen systemischen Charakter aufweisen, sind die Natur eines nationalen Amnestiegesetzes sowie die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für den Erlass und die Anwendung eines solchen Gesetzes zu berücksichtigen.

117 In Anbetracht dieser in Rn. 46 des vorliegenden Urteils angeführten Zuständigkeit steht es den Mitgliedstaaten grundsätzlich frei, die – insbesondere verfahrensrechtlichen – Voraussetzungen für die Umsetzung einer im allgemeinen Interesse erlassenen Amnestie festzulegen.

118 Diese Voraussetzungen weichen bereits aufgrund ihrer Natur von den allgemeinen Rechtsvorschriften ab, da eine Amnestie im Allgemeinen den Zweck hat, Verfahren zu verhindern oder einzustellen und die Vollstreckung eines bereits ergangenen Urteils zu beenden (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 29. April 2021, X [Europäischer Haftbefehl – Ne bis in idem], C-665/20 PPU, EU:C:2021:339, Rn. 93).

119 In diesem Zusammenhang ist die Verpflichtung der nationalen Gerichte, eine Entscheidung über das Erlöschen der Haftung zu erlassen, ohne die entlastenden Argumente und Beweise zu würdigen, im Grundsatz der Amnestie selbst angelegt. Wird festgestellt, dass die betreffenden Verhaltensweisen in den Anwendungsbereich der Amnestie fallen, muss das angerufene Gericht das Verfahren durch eine Entscheidung über das Erlöschen der Haftung abschließen, ohne diese Argumente und Beweise zuvor zu würdigen. Das Gleiche gilt für die nicht sanktionsbewehrte Verpflichtung, das Verfahren innerhalb einer Frist von höchstens zwei Monaten abzuschließen.

120 Wie der Generalanwalt in Nr. 129 seiner Schlussanträge im Kern ausgeführt hat, ist der nationale Gesetzgeber berechtigt, die nationalen Gerichte zu verpflichten, die bei ihnen anhängigen Verfahren gemäß den in einem Amnestiegesetz vorgesehenen Voraussetzungen zu beenden.

121 Die Festlegung der konkreten Modalitäten, nach denen ein Amnestiegesetz umgesetzt werden soll, erfordert nämlich politische Entscheidungen, die in die den Mitgliedstaaten eigene Verantwortung fallen, da sie eine Abwägung der betroffenen divergierenden Interessen auf der Grundlage zahlreicher Erwägungen erfordern.

122 Im vorliegenden Fall hat das Tribunal Constitucional (Verfassungsgerichtshof) in seinem Urteil 137/2025 vom 26. Juni 2025 (BOE Nr. 183 vom 31. Juli 2025, S. 103781 [ES:TC:2025:137]) im Wesentlichen festgestellt, dass die mit der LOA verabschiedete Amnestie darauf abzielt, die durch das Streben nach der Unabhängigkeit Kataloniens entstandenen institutionellen und politischen Spannungen abzubauen und einen Versöhnungsprozess zu erleichtern.

123 In Anbetracht sowohl der Natur eines Amnestiegesetzes wie der LOA, das die in den Rn. 118 und 119 des vorliegenden Urteils dargelegten Merkmale aufweist, als auch seines Gegenstands und seiner Tragweite, die auf die Beilegung des politischen Konflikts im Zusammenhang mit dem katalanischen Unabhängigkeitsprozess beschränkt sind, ist ausgeschlossen, dass die in Art. 10 Abs. 2 und Art. 13 Abs. 3 LOA vorgesehenen Verfahrensmodalitäten Probleme von einer solchen Tragweite hervorrufen können, dass sie systemischen Charakter haben.

124 Diese Bestimmungen sind daher jedenfalls nicht geeignet, das ordnungsgemäße Funktionieren des nationalen Justizsystems zu gefährden, indem sie die Fähigkeit des betreffenden Mitgliedstaats beeinträchtigen würden, dem Einzelnen in den vom Unionsrecht erfassten Bereichen ausreichende Rechtsbehelfe zu gewähren.

125 Nach alledem ist auf die zweite und die siebte Frage zu antworten, dass Art. 19 Abs. 1 Unterabs. 2 EUV Verfahrensbestimmungen eines nationalen Amnestiegesetzes, die die nationalen Gerichte ausschließlich im konkret abgegrenzten Anwendungsbereich dieses Gesetzes verpflichten, innerhalb einer Frist von höchstens zwei Monaten eine Entscheidung über das Erlöschen der Haftung zu erlassen – was möglicherweise zur Anwendung von Art. 325 AEUV führen würde –, ohne die entlastenden Argumente und Beweise zu würdigen und ohne alle Parteien des Verfahrens anzuhören, nicht entgegensteht, da solche Bestimmungen keine Probleme von einer

solchen Tragweite hervorrufen können, dass sie einen systemischen Charakter aufweisen würden, der das ordnungsgemäße Funktionieren des nationalen Justizsystems in den vom Unionsrecht erfassten Bereichen gefährden könnte.

Zur sechsten und zur achten Frage

Zur Zulässigkeit

126 In ihren schriftlichen Erklärungen macht die spanische Regierung zum einen geltend, dass die sechste Frage unzulässig sei, da sie keinen Bezug zum Unionsrecht habe, und zum anderen, dass die achte Frage unzulässig sei, da sie hypothetisch sei.

127 Insoweit möchte das vorlegende Gericht wissen, ob das Unionsrecht der ihm nach nationalem Recht obliegenden Verpflichtung entgegensteht, innerhalb von zwei Monaten eine Entscheidung über das Erlöschen der Haftung für den Umgang mit öffentlichen Mitteln zu erlassen und die angeordneten einstweiligen Maßnahmen aufzuheben, obgleich der Gerichtshof, der mit einem entsprechenden Vorabentscheidungsersuchen befasst ist, seine Entscheidung noch nicht erlassen hat. Da diese Frage darauf abzielt, die Wirksamkeit der Vorlage zur Vorabentscheidung sicherzustellen, die das vorlegende Gericht im vorliegenden Fall vorgenommen hat, entspricht ihre Prüfung durch den Gerichtshof einem objektiven Erfordernis für die Entscheidung, die das vorlegende Gericht zu treffen hat.

128 Außerdem kann die achte Frage – entgegen dem Vorbringen der spanischen Regierung – nicht aus dem Grund als hypothetisch angesehen werden, dass das vorlegende Gericht sein Vorabentscheidungsersuchen stellen und das Verfahren in der Sache aussetzen konnte. Bei dieser Frage geht es nämlich nicht um mögliche Hindernisse für die Einreichung einer Vorlage zur Vorabentscheidung, sondern im Wesentlichen darum, in Erfahrung zu bringen, ob die Bestimmungen der LOA die praktische Wirksamkeit des Vorabentscheidungsverfahrens beeinträchtigen, nachdem dieses eingeleitet worden ist.

129 Folglich sind die sechste und die achte Frage zulässig.

Zur Beantwortung der Fragen

130 Mit seiner sechsten und seiner achten Frage, die zusammen zu prüfen sind, möchte das vorlegende Gericht im Wesentlichen wissen, ob Art. 267 AEUV und Art. 23 Abs. 1 der Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union dahin auszulegen sind, dass sie Bestimmungen eines nationalen Amnestiegesetzes entgegenstehen, die die nationalen Gerichte verpflichten, innerhalb einer Frist von höchstens zwei Monaten eine Entscheidung über das Erlöschen der Haftung für den Umgang mit öffentlichen Mitteln zu erlassen und die einstweiligen Maßnahmen aufzuheben, selbst wenn der Gerichtshof, der mit einem Vorabentscheidungsersuchen befasst ist, seine Entscheidung noch nicht erlassen hat.

131 Nach ständiger Rechtsprechung führt Art. 267 AEUV einen Dialog von Gericht zu Gericht zwischen dem Gerichtshof und den Gerichten der Mitgliedstaaten ein, um die einheitliche Auslegung des Unionsrechts zu gewährleisten und damit die Sicherstellung seiner Kohärenz, seiner vollen Geltung und seiner Autonomie sowie letztlich des eigenen Charakters des durch die Verträge geschaffenen Rechts zu ermöglichen (Urteil vom 18. Dezember 2025, Kommission/Polen

[*Ultra-vires*-Kontrolle der Rechtsprechung des Gerichtshofs – Vorrang des Unionsrechts], C-448/23, EU:C:2025:975, Rn. 111 und die dort angeführte Rechtsprechung). Ein im Rahmen dieses Verfahrens ergehendes Urteil bindet daher das nationale Gericht hinsichtlich der Auslegung des Unionsrechts bei der Entscheidung über den Rechtsstreit, mit dem es befasst ist (Urteile vom 22. Februar 2022, RS [[Wirkung der Urteile eines Verfassungsgerichts], C-430/21, EU:C:2022:99, Rn. 73 und 74, vom 6. Juni 2024, AVVA u. a. [Verhandlung per Videokonferenz, wenn keine Europäische Ermittlungsanordnung vorliegt], C-255/23 und C-285/23, EU:C:2024:462, Rn. 36, sowie vom 12. Februar 2026, Petlichev, C-56/25, EU:C:2026:87, Rn. 47 und die dort angeführte Rechtsprechung).

132 Zudem sieht Art. 23 der Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union vor, dass in Sachen, die einem Vorabentscheidungsverfahren unterliegen, das Verfahren auf nationaler Ebene mit der Entscheidung des vorlegenden Gerichts, mit der es den Gerichtshof anruft, ausgesetzt wird.

133 Aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs ergibt sich, dass Art. 267 AEUV einer nationalen Regelung entgegensteht, die zur Folge hat, dass das nationale Gericht verpflichtet ist, zu entscheiden, ohne dass es die Möglichkeit hat, den Gerichtshof um Vorabentscheidung zu ersuchen oder dessen Antwort abzuwarten (vgl. in diesem Sinne Beschluss vom 12. Februar 2019, RH, C-8/19 PPU, EU:C:2019:110, Rn. 48).

134 Eine Verpflichtung, eine Entscheidung über das Erlöschen der Haftung, wie sie in einem nationalen Amnestiegesetz vorgesehen ist, innerhalb einer Frist von höchstens zwei Monaten zu erlassen, ohne dass diese Frist im Fall der Einreichung eines Vorabentscheidungsersuchens ausgesetzt werden kann, hätte jedoch auch zur Folge, dass dem vorlegenden Gericht die Möglichkeit genommen würde, die Antwort des Gerichtshofs auf ein solches Ersuchen abzuwarten, wodurch diesem Verfahren seine praktische Wirksamkeit genommen würde.

135 Was die in Art. 8 Abs. 3 LOA vorgesehene zwingende Aufhebung zuvor angeordneter einstweiliger Maßnahmen betrifft, ist das vorlegende Gericht der Auffassung, dass sich aus dieser Bestimmung in Verbindung mit der Präambel dieses Gesetzes ergibt, dass die einstweiligen Maßnahmen auch in dem Fall aufgehoben werden müssten, in dem das nationale Verfahren aufgrund der Einreichung eines Vorabentscheidungsersuchens ausgesetzt sei.

136 Zwar hat die spanische Regierung in ihren schriftlichen Erklärungen darauf hingewiesen, dass die sofortige Aufhebung der einstweiligen Anordnungen gemäß Art. 8 Abs. 3 LOA nur in dem Fall erfolgen dürfe, in dem das Gericht der Ansicht sei, dass der betreffende Sachverhalt unter dieses Gesetz falle, so dass sie die Folge der Automatik der Amnestie sei.

137 In einer Situation wie der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden, in der ein nationales Gericht Zweifel an der Vereinbarkeit eines nationalen Amnestiegesetzes mit dem Unionsrecht hegt, bedeutet die Feststellung der Anwendbarkeit dieses Gesetzes jedoch nicht, dass dieses Gericht verpflichtet wäre, die Amnestie zu gewähren, ohne die Antwort des Gerichtshofs auf die Fragen abzuwarten, die es diesem zur Vorabentscheidung vorgelegt hat. Da das Verfahren gemäß Art. 23 der Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union bis zur Beantwortung des Vorabentscheidungsersuchens durch den Gerichtshof ausgesetzt ist, verstieße eine Verpflichtung zur Aufhebung der einstweiligen Anordnungen in diesem Stadium des Verfahrens gegen die sich aus Art. 267 AEUV ergebenden Verpflichtungen.

138 Insoweit genügt der Hinweis, dass die volle Wirksamkeit des Unionsrechts nach ständiger Rechtsprechung erfordert, dass ein mit einem nach Unionsrecht zu beurteilenden Rechtsstreit befasstes Gericht einstweilige Anordnungen erlassen kann, um die volle Wirksamkeit der späteren Gerichtsentscheidung sicherzustellen. Die praktische Wirksamkeit des mit Art. 267 AEUV geschaffenen Systems würde nämlich beeinträchtigt, wenn ein nationales Gericht, das das Verfahren bis zur Beantwortung seiner Vorlagefrage durch den Gerichtshof aussetzt, nicht so lange einstweiligen Rechtsschutz gewähren könnte, bis es auf der Grundlage der Antwort des Gerichtshofs seine eigene Entscheidung erlässt (Urteil vom 6. Oktober 2021, W. Ż. [Kammer für außerordentliche Überprüfung und öffentliche Angelegenheiten des Obersten Gerichts – Ernennung], C-487/19, EU:C:2021:798, Rn. 142 und die dort angeführte Rechtsprechung).

139 Daraus folgt, dass das nationale Gericht, wenn es dies für erforderlich hält, einstweilige Maßnahmen erlassen oder aufrechterhalten können muss, bis es seine Entscheidung im Anschluss an die Antwort des Gerichtshofs auf sein Vorabentscheidungsersuchen erlässt.

140 In ihren schriftlichen Erklärungen hat die spanische Regierung geltend gemacht, dass Art. 8 Abs. 3, Art. 10 und Art. 13 Abs. 3 LOA so ausgelegt werden könnten, dass sie mit Art. 267 AEUV im Einklang stünden, so dass im Fall einer Vorlage zur Vorabentscheidung das Verfahren so lange ausgesetzt werden könne und die einstweiligen Maßnahmen so lange aufrechterhalten werden könnten, wie die Aussetzung und diese Maßnahmen erforderlich seien, um die praktische Wirksamkeit der Antwort des Gerichtshofs sicherzustellen.

141 Für den Fall, dass eine solche Auslegung ausgeschlossen ist, ist darauf hinzuweisen, dass eine Bestimmung des nationalen Rechts, die der Durchführung des in Art. 267 AEUV vorgesehenen Verfahrens entgegensteht, unangewendet bleiben muss, ohne dass das betreffende Gericht die vorherige Beseitigung dieser Bestimmung auf gesetzgeberischem Wege oder durch irgendein anderes verfassungsrechtliches Verfahren beantragen oder abwarten müsste (Urteil vom 2. März 2021, A. B. u. a. [Ernennung von Richtern am Obersten Gericht – Rechtsbehelf], C-824/18, EU:C:2021:153, Rn. 141 sowie die dort angeführte Rechtsprechung).

142 Nach alledem ist auf die sechste und die achte Frage zu antworten, dass Art. 267 AEUV und Art. 23 Abs. 1 der Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union dahin auszulegen sind, dass sie Bestimmungen eines nationalen Amnestiegesetzes entgegenstehen, sofern diese die nationalen Gerichte verpflichten, innerhalb einer Frist von höchstens zwei Monaten eine Entscheidung über das Erlöschen der Haftung für den Umgang mit öffentlichen Mitteln zu erlassen und die in einem früheren Stadium des Verfahrens angeordneten einstweiligen Maßnahmen aufzuheben, selbst wenn der Gerichtshof, der mit einem Vorabentscheidungsersuchen befasst ist, seine Entscheidung noch nicht erlassen hat.

Zu den Fragen 3 bis 5

143 Mit seiner dritten und seiner vierten Frage ersucht das vorlegende Gericht um eine Auslegung von Art. 325 AEUV und der Verordnung Nr. 2988/95 in Verbindung zum einen mit Art. 47 der Charta und Art. 6 EMRK und zum anderen mit den Grundsätzen der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes. Aus der Beantwortung der ersten, der zweiten und der siebten Frage ergibt sich jedoch, dass das vorlegende Gericht weder diesen Art. 325 noch diese Verordnung auf den im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Sachverhalt anzuwenden hat, so dass eine Beantwortung der dritten und der vierten Frage für die Entscheidung des vorlegenden Gerichts nicht erforderlich ist und diese Fragen daher unzulässig sind.

144 Was die Art. 20 und 21 der Charta betrifft, auf die sich die fünfte Frage bezieht, ist darauf hinzuweisen, dass der Gerichtshof im Rahmen eines Vorabentscheidungsersuchens nach Art. 267 AEUV das Unionsrecht nur in den Grenzen der ihm übertragenen Zuständigkeiten prüfen kann (Urteil vom 11. Juli 2024, Hann-Invest u. a., C-554/21, C-622/21 und C-727/21, EU:C:2024:594, Rn. 30 und die dort angeführte Rechtsprechung).

145 Der Anwendungsbereich der Charta ist, was das Handeln der Mitgliedstaaten betrifft, in ihrem Art. 51 Abs. 1 definiert, wonach sie für die Mitgliedstaaten nur bei der Durchführung des Rechts der Union gilt. Diese Bestimmung bestätigt die ständige Rechtsprechung des Gerichtshofs, nach der die in der Unionsrechtsordnung garantierten Grundrechte in allen unionsrechtlich geregelten Fallgestaltungen, aber nicht außerhalb derselben Anwendung finden (Urteil vom 11. Juli 2024, Hann-Invest u. a., C-554/21, C-622/21 und C-727/21, EU:C:2024:594, Rn. 31 und die dort angeführte Rechtsprechung).

146 Im vorliegenden Fall geht es, wie aus der Antwort auf die erste Frage hervorgeht, im Ausgangsrechtsstreit nicht um die Durchführung einer Bestimmung des Unionsrechts, so dass der Gerichtshof nicht zuständig ist, über die Auslegung der Art. 20 und 21 der Charta, um die das vorlegende Gericht ersucht, zu entscheiden.

147 Unter diesen Umständen brauchen die Fragen 3 bis 5 nicht beantwortet zu werden.

Kosten

148 Für die Beteiligten des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren Teil des beim vorlegenden Gericht anhängigen Verfahrens; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts. Die Auslagen anderer Beteiligter für die Abgabe von Erklärungen vor dem Gerichtshof sind nicht erstattungsfähig.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Große Kammer) für Recht erkannt:

1. Art. 325 Abs. 1 AEUV

ist dahin auszulegen, dass

er einer nationalen Regelung, die Handlungen amnestiert, die eine Haftung für den Umgang mit öffentlichen Mitteln begründen, im Kontext politischer Aktivitäten zur Erlangung der Unabhängigkeit eines Teils des nationalen Hoheitsgebiets eines Mitgliedstaats begangen wurden und sich auf Mittel beziehen, die nicht aus dem Haushalt der Europäischen Union stammen und nicht für diesen bestimmt sind, nicht aus dem Grund entgegensteht, dass diese Unabhängigkeit zu einer Verringerung der Eigenmittel der Union aufgrund des auf dem Bruttonationaleinkommen basierenden Beitrags dieses Mitgliedstaats hätte führen können.

2. Art. 19 Abs. 1 Unterabs. 2 EUV

ist dahin auszulegen, dass

er Verfahrensbestimmungen eines nationalen Amnestiegesetzes, die die nationalen Gerichte ausschließlich im konkret abgegrenzten Anwendungsbereich dieses Gesetzes

verpflichten, innerhalb einer Frist von höchstens zwei Monaten eine Entscheidung über das Erlöschen der Haftung zu erlassen – was möglicherweise zur Anwendung von Art. 325 AEUV führen würde –, ohne die entlastenden Argumente und Beweise zu würdigen und ohne alle Parteien des Verfahrens anzuhören, nicht entgegensteht, da solche Bestimmungen keine Probleme von einer solchen Tragweite hervorrufen können, dass sie einen systemischen Charakter aufweisen würden, der das ordnungsgemäße Funktionieren des nationalen Justizsystems in den vom Unionsrecht erfassten Bereichen gefährden könnte.

3. Art. 267 AEUV und Art. 23 Abs. 1 der Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union

sind dahin auszulegen, dass

sie Bestimmungen eines nationalen Amnestiegesetzes entgegenstehen, sofern diese die nationalen Gerichte verpflichten, innerhalb einer Frist von höchstens zwei Monaten eine Entscheidung über das Erlöschen der Haftung für den Umgang mit öffentlichen Mitteln zu erlassen und die in einem früheren Stadium des Verfahrens angeordneten einstweiligen Maßnahmen aufzuheben, selbst wenn der Gerichtshof, der mit einem Vorabentscheidungsersuchen befasst ist, seine Entscheidung noch nicht erlassen hat.

Unterschriften