Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
EVGENI TANCHEV
vom 16. September 2021 [1]

Rechtssache C-177/20

„Grossmania“ Mezőgazdasági Termelő és Szolgáltató Kft
gegen
Vas Megyei Kormányhivatal

(Vorabentscheidungsersuchen des Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság [Verwaltungs- und Arbeitsgericht Győr, Ungarn])

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Grundsätze des Unionsrechts – Vorrang – Unmittelbare Wirkung – Konflikt zwischen Unionsrecht und nationalem Recht – Vom Gerichtshof in einer Vorabentscheidung und in einem Vertragsverletzungsverfahren festgestellte Unionsrechtsverletzung – Verpflichtungen und Rechte nationaler Verwaltungsbehörden und Gerichte – Nichtanwendung nationalen Rechts auf Fälle, die denen, die Gegenstand der Vorabentscheidung waren, ähnlich, aber nicht identisch sind – Mangels Anfechtung bestandskräftig gewordene Verwaltungsentscheidung – Nichtanwendung oder Aufhebung einer solchen Entscheidung wegen Unionsrechtswidrigkeit – Kühne & Heitz-Rechtsprechung (C-453/00)“

1. Diese Sache stellt den Gerichtshof vor ein grundlegendes Corneille’sches Dilemma im Recht: Welchem ist Vorrang zu geben – dem Grundsatz der Rechtmäßigkeit oder dem Grundsatz der Rechtssicherheit? Das vom Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Verwaltungs- und Arbeitsgericht, Győr, Ungarn) eingereichte Vorabentscheidungsersuchen betrifft einen Bescheid, mit dem die Wiedereintragung der gelöschten Nießbrauchsrechte der Klägerin an landwirtschaftlichen Flächen abgelehnt wurde.

I. Sachverhalt des Ausgangsverfahrens und Vorlagefrage

2. Grossmania ist eine Handelsgesellschaft mit Sitz in Ungarn, der Staatsbürger anderer Mitgliedstaaten als Ungarn angehören. Grossmania hielt Nießbrauchsrechte an Grundstücken in Ungarn. Diese Rechte wurden im Grundbuch gelöscht, und zwar auf der Grundlage von § 108 Abs. 1 des mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CCXII. Törvény (Gesetz Nr. CCXII von 2013 mit verschiedenen Vorschriften und Übergangsregelungen betreffend das Gesetz Nr. CXXII von 2013 über den Verkehr mit land- und forstwirtschaftlichen Flächen, im Folgenden: Gesetz von 2013 über Übergangsregelungen) und § 94 Abs. 5 des az

[1] Originalsprache: Englisch.

ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. Évi CXLI. törvény (Gesetz Nr. CXLI von 1997 über das Grundbuch, im Folgenden: Grundbuchgesetz). Gegen die Löschung ihrer Nießbrauchsrechte legte Grossmania keinen Rechtsbehelf ein.

3. Mit Urteil vom 6. März 2018 in den verbundenen Rechtssachen SEGRO und Horváth (C-52/16 und C-113/16, EU:C:2018:157) (im Folgenden: Urteil SEGRO und Horváth) hat der Gerichtshof der Europäischen Union festgestellt, dass Art. 63 AEUV einer nationalen Regelung wie der in den Ausgangsverfahren in Rede stehenden entgegensteht, wonach in der Vergangenheit bestellte Nießbrauchsrechte an landwirtschaftlichen Flächen, deren Inhaber keine nahen Angehörigen des Eigentümers dieser Flächen sind, kraft Gesetzes erlöschen und infolgedessen im Grundbuch gelöscht werden.

4. Grossmania beantragte daraufhin bei der Vas Megyei Kormányhivatal Celldömölki Járási Hivatala (Regierungsbehörde für das Komitat Vas – Verwaltungsbehörde Celldömölki, im Folgenden: Verwaltungsbehörde erster Instanz) die Wiedereintragung ihrer Nießbrauchsrechte in Bezug auf die in Rede stehenden Grundstücke. Mit Bescheid vom 17. Mai 2019 wies diese den Antrag mit Verweis insbesondere auf § 108 Abs. 1 des Gesetzes von 2013 über Übergangsregelungen zurück.

5. Auf den von Grossmania eingelegten Widerspruch hin wurde der vorgenannte Bescheid von der Regierungsbehörde für das Komitat Vas mit Widerspruchsbescheid vom 5. August 2019 bestätigt. Darin führte diese aus, dass der Antrag auf Wiedereintragung unzulässig sei, da insbesondere § 108 Abs. 1 des Gesetzes von 2013 über Übergangsregelungen noch in Kraft sei. Ihrer Ansicht nach ist weder das Urteil SEGRO und Horváth noch das Urteil vom 21. Mai 2019, Kommission/Ungarn (Nießbrauchsrechte an landwirtschaftlichen Flächen) (C-235/17, EU:C:2019:432, im Folgenden: Urteil Kommission/Ungarn) auf den vorliegenden Fall anwendbar.

6. Gegen den Bescheid vom 5. August 2019 erhob Grossmania eine verwaltungsrechtliche Klage beim vorlegenden Gericht. Das vorlegende Gericht weist darauf hin, dass Grossmania kein Vermögensausgleich zugesprochen werden könne, da nationale Rechtsvorschriften, die einen solchen Ausgleich vorsehen, fehlten. Es verweist auf eine Entscheidung des Alkotmánybíróság (Verfassungsgericht, Ungarn). In der angeführten Entscheidung werde festgestellt, dass das ungarische Grundgesetz dadurch verletzt worden sei, dass der Gesetzgeber, was die auf der Grundlage von § 108 des Gesetzes von 2013 über Übergangsregelungen erloschenen Nießbrauchs- und Nutzungsrechte angehe, keine Regelung für den Ausgleich außergewöhnlicher Vermögensnachteile getroffen habe, die, obwohl sie im Zusammenhang mit gültigen Verträgen stünden, nicht im Rahmen der Abrechnung zwischen den Vertragsparteien geltend gemacht werden könnten. Das Alkotmánybíróság habe den Gesetzgeber aufgefordert, diesen grundgesetzwidrigen Zustand bis spätestens 1. Dezember 2015 zu beheben. Fünfeinhalb Jahre später sei jedoch noch immer keine diesbezügliche Bestimmung erlassen worden. Der Sachverhalt im Urteil SEGRO und Horváth unterscheide sich allerdings insofern von dem im vorliegenden Fall, als Grossmania keinen Rechtsbehelf gegen die Löschung ihrer Nießbrauchsrechte eingelegt habe.

7. Daher hat das Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Verwaltungs- und Arbeitsgericht Győr) beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Frage zur Vorabentscheidung vorzulegen:

Ist Art. 267 AEUV dahin auszulegen, dass dann, wenn der Gerichtshof der Europäischen Union in seiner Entscheidung über ein Vorabentscheidungsverfahren festgestellt hat, dass eine mitgliedstaatliche Rechtsvorschrift gegen das Unionsrecht verstößt, diese mitgliedstaatliche Rechtsvorschrift auch in späteren Verwaltungs- und Gerichtsverfahren nicht angewandt werden kann, unabhängig davon, dass der dem späteren Verfahren zugrunde liegende Sachverhalt und der Sachverhalt, der dem früheren Vorabentscheidungsverfahren zugrunde lag, nicht vollkommen identisch sind?

II. Würdigung

A. Kurze Zusammenfassung des Vorbringens der Beteiligten

8. Schriftliche Erklärungen wurden von Grossmania, der deutschen, der spanischen und der ungarischen Regierung sowie von der Europäischen Kommission eingereicht.

9. Da sich alle Parteien (mit Ausnahme der ungarischen Regierung) auf dieselbe Rechtsprechung berufen und in weiten Teilen ähnlich argumentieren und auf dieser Grundlage zur Bejahung der Frage gelangen, werde ich auf deren Hauptargumente lediglich in meiner Würdigung eingehen.

10. Die ungarische Regierung macht erstens geltend, dass sich – worauf das vorlegende Gericht selbst hinweist – die Situation im Ausgangsverfahren von derjenigen unterscheide, die dem Urteil in der Rechtssache SEGRO und Horváth zugrunde gelegen habe, da Grossmania 2014 keinen Rechtsbehelf gegen die Löschung ihrer Nießbrauchsrechte eingelegt habe. Aus dem Urteil vom 13. Januar 2004, Kühne & Heitz (C-453/00, EU:C:2004:17) (im Folgenden: Urteil Kühne & Heitz), folge, dass eine Verwaltungsbehörde nur dann verpflichtet sei, eine solche Entscheidung zu überprüfen, wenn die vier in Rn. 28 jenes Urteils genannten Voraussetzungen erfüllt seien. Zwischen den Parteien sei unstreitig, dass dies hier nicht der Fall sei. In dieser Lage sei zwischen dem Grundsatz der Rechtssicherheit und dem Grundsatz der Rechtmäßigkeit im Unionsrecht abzuwägen sowie festzustellen, ob die Grundsätze der Äquivalenz und der Effektivität eingehalten seien, um den Einzelnen die Geltendmachung unionsrechtlicher Ansprüche zu ermöglichen. Die ungarische Regierung meint, dass die zum maßgeblichen Zeitpunkt geltenden nationalen Gerichtsverfahrensvorschriften für Klagen diesen Anforderungen genügt hätten. Zweitens trägt die ungarische Regierung vor, dass schon bald nationale Vorschriften erlassen würden, die – was gelöschte Nießbrauchsrechte angehe – die gebührende Berücksichtigung der Interessen der Betroffenen garantierten. Dies sei Gegenstand derzeit mit der Kommission geführter Gespräche.

B. Würdigung

1. Vorbemerkungen

11. Diese Rechtssache wirft die Frage auf, ob ein Urteil des Gerichtshofs, mit dem eine nationale Vorschrift (§ 108 Abs. 1 des Gesetzes von 2013 über Übergangsregelungen) für unionsrechtswidrig erklärt worden ist, der Anwendung der betreffenden Vorschrift auf Sachverhalte entgegensteht, die mit denjenigen, die Anlass zu dem Urteil gaben, vergleichbar, jedoch nicht identisch sind. Diese Frage ist zu bejahen.

12. Dies folgt unter anderem aus dem Umstand, dass es zu der den letztinstanzlichen Gerichten auferlegten Vorlagepflicht eine Ausnahme gibt: wenn nämlich „die gestellte Frage tatsächlich bereits in einem gleichgelagerten Fall Gegenstand einer Vorabentscheidung gewesen ist“ [2].

13. In seinem Urteil in der Rechtssache SEGRO und Horváth hat der Gerichtshof in Rn. 129 festgestellt, dass Art. 63 AEUV einer Regelung wie § 108 Abs. 1 des Gesetzes von 2013 über Übergangsregelungen entgegensteht [3]. Obwohl in der Vorlagefrage lediglich das Urteil SEGRO und Horváth erwähnt wird, ist offensichtlich, dass in den vorliegenden Schlussanträgen auch das Urteil Kommission/Ungarn zu berücksichtigen ist. Im letztgenannten Urteil ist ausdrücklich festgestellt worden, dass Ungarn durch den Erlass von § 108 Abs. 1 des Gesetzes von 2013 über Übergangsregelungen gegen seine Verpflichtungen aus Art. 63 AEUV in Verbindung mit Art. 17 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden: Charta) verstoßen hat.

14. Erstens ist das Urteil, mit dem eine Pflichtverletzung festgestellt worden ist, in Bezug auf die in dem Urteil entschiedenen Tatsachen und Rechtsfragen rechtskräftig. Zweitens „enthält die Feststellung, dass ein Mitgliedstaat gegen seine Verpflichtungen aus dem [Unions]recht verstoßen hat, für die Gerichte wie auch für die Behörden des betreffenden Mitgliedstaats das Verbot, die mit dem Gemeinschaftsrecht unvereinbare [in Rede stehende nationale Maßnahme] anzuwenden, sowie die Verpflichtung, alle Bestimmungen zu erlassen, um die volle Geltung des [Unions]rechts zu erleichtern“ [4].

15. Daraus folgt, dass die ungarischen Behörden (einschließlich des vorlegenden Gerichts) verpflichtet sind, § 108 Abs. 1 des Gesetzes von 2013 über Übergangsregelungen, der – etwa zweieinhalb Jahre nach dem Urteil, in dem die Pflichtverletzung Ungarns festgestellt wurde – noch immer nicht vom ungarischen Gesetzgeber außer Kraft gesetzt worden ist, unangewendet zu lassen.

16. Tatsächlich hat Ungarn nicht nur versäumt, auf die beiden Urteile des Gerichtshofs hin zu handeln, sondern sogar neue Bestimmungen eingeführt, die es verhindern, dass dem Unionsrecht volle Wirkung verliehen wird. Die betreffenden Bestimmungen erschweren nämlich die Wiedereintragung rechtswidrig gelöschter Nießbrauchsrechte. Auf diese neuen Bestimmungen (§ 108 Abs. 4 und 5 des Gesetzes von 2013 über Übergangsregelungen) werde ich am Ende meiner Schlussanträge eingehen.

[2] Urteil vom 6. Oktober 1982, Cilfit u. a. (283/81, EU:C:1982:335, Rn. 13 und 14).

[3] Siehe Leitner, P., „‚Enteignung‘ in Ungarn?“, ecolex, 2018, S. 680; Guski, R., „Kapitalverkehrsfreiheit vs. Agrarpolitik“, GPR, 3/2019, S. 102; Mok, M. R., „Redactionele aantekening“, *Nederlandse Jurisprudentie*, 2019/68, S. 1090; Petit, Y., commentaire, *Droit rural*, Nr. 466, Oktober 2018, 163; und Ludwigs, M., Anmerkung, EuZW, Nr. 8/2018, S. 339.

[4] Urteil vom 19. Januar 1993, Kommission/Italien (C-101/91, EU:C:1993:16, Rn. 24).

2. Handelt es sich hier um den Fall, dass „eine abschließende nationale Entscheidung unangewendet gelassen wird“?

17. Nach den dem Gerichtshof vorliegenden Unterlagen ist die Aufhebung der Bescheide, durch die die Nießbrauchsrechte gelöscht wurden, möglicherweise gar nicht erforderlich. Sollte dem so sein, so bestünde gar keine Situation, in der eine abschließende nationale Entscheidung unangewendet zu lassen wäre.

18. Die ungarische Regierung meint, dass der Sachverhalt im Fall Grossmania ein anderer sei als bei SEGRO oder Horváth, die beide Rechtsmittel gegen die Bescheide eingelegt hätten, durch die ihre Nießbrauchsrechte gelöscht worden seien. Die im Fall von Grossmania ergangenen Bescheide seien bestandskräftig (anders ausgedrückt: abschließende nationale Entscheidungen), so dass eine Änderung der Bescheide über die Löschung der Nießbrauchsrechte von Grossmania gar nicht mehr möglich sei.

19. Allerdings sieht das ungarische Recht offenbar – was dieser Argumentation zuwiderläuft – ein besonderes, als „Überprüfungsverfahren“ bezeichnetes Verfahren vor, das die nationale Verwaltung innerhalb von fünf Jahren nach Eintritt der Bestandskraft einer Entscheidung von sich aus beantragen kann.

20. Das vorlegende Gericht wird daher mehrere Fragen zu klären haben. Erstens, worauf die Kommission hingewiesen hat, wird es feststellen müssen, ob von der zuständigen Behörde versäumt wurde, das Argument des Eintritts der Bestandskraft der Bescheide über die Löschung der Nießbrauchsrechte von Grossmania vorzubringen. Zweitens muss es die Wiedereintragung der gelöschten Rechte von Grossmania anordnen oder, erforderlichenfalls, den angefochtenen Bescheid (mit dem der Antrag von Grossmania auf Wiedereintragung der Nießbrauchsrechte zurückgewiesen wurde) aufheben. Drittens wird das vorlegende Gericht die zuständige Behörde verpflichten müssen, ein neues Verfahren durchzuführen, bei dessen Durchführung die Behörde gehalten sein wird, die nationalen Vorschriften im Lichte des Grundsatzes der praktischen Wirksamkeit („*effet utile*“) des Unionsrechts auszulegen. Erforderlichenfalls wird die Verwaltung von dem vorgenannten Überprüfungsverfahren Gebrauch machen müssen, um die gelöschten Rechte wiedereinzutragen.

21. Aus den dem Gerichtshof vorliegenden Unterlagen geht nämlich hervor, dass die ungarischen Behörden schlichtweg versäumt haben, den Eintritt der Bestandskraft der Bescheide über die Löschung der Nießbrauchsrechte von Grossmania zu prüfen. Ebenso wenig haben sie geprüft, wie sich das ungarische Gesetz unionsrechtskonform anwenden ließe.

22. Alle Beteiligten haben sich vor allem mit dem mutmaßlichen Konflikt zwischen dem Grundsatz der Rechtssicherheit und den Grundsätzen der Rechtmäßigkeit und des Vorrangs des Unionsrechts befasst; zunächst ist es jedoch erforderlich, festzustellen, ob im Falle des Ausgangsrechtsstreits ein solcher Konflikt überhaupt besteht.

23. Ich möchte (ebenso wie die deutsche Regierung) darauf hinweisen, dass das vorlegende Gericht von der Prämisse ausgeht, dass die Löschung der Nießbrauchsrechte *ex lege* erfolgt und in Wirklichkeit gar keine rechtmäßige Verwaltungsentscheidung getroffen worden sei. Dieser Punkt wird vom vorlegenden Gericht zu klären sein; sollte dem jedoch so sein, wäre die Situation

hier eine andere als in den Rechtssachen Kühne & Heitz [5] und i-21 Germany [6].

24. In einem solchen Fall sind nach dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit (Art. 4 Abs. 3 EUV) „die Mitgliedstaaten … verpflichtet …, die rechtswidrigen Folgen eines Verstoßes gegen das [Unions]recht zu beheben“, und „sind die Behörden des betreffenden Mitgliedstaats verpflichtet, … die allgemeinen oder besonderen Maßnahmen zu ergreifen, die geeignet sind, die Beachtung des [Unions]rechts in ihrem Hoheitsgebiet zu sichern … Den Behörden verbleibt die Wahl der zu ergreifenden Maßnahmen, doch müssen sie insbesondere dafür sorgen, dass das nationale Recht so schnell wie möglich mit dem [Unions]recht in Einklang gebracht und den Rechten, die dem Bürger aus dem Gemeinschaftsrecht erwachsen, die volle Wirksamkeit verschafft wird“ [7].

25. Darüber hinaus sind „die Wirkungen des Grundsatzes des Vorrangs des Unionsrechts für alle Einrichtungen eines Mitgliedstaats verbindlich … [Es] kann nämlich nicht zugelassen werden, dass Vorschriften des nationalen Rechts, auch wenn sie Verfassungsrang haben, die einheitliche Geltung und die Wirksamkeit des Unionsrechts beeinträchtigen“ [8].

26. Als Erstes werden die ungarischen Behörden feststellen müssen, ob die Löschungsbescheide bestandskräftig sind. Sollte dem so sein, werden sie feststellen müssen, ob diese Bescheide nach nationalem Recht überprüft werden können. Wenn die ungarischen Behörden dies abschließend geprüft haben, werden sie den Grundsatz der praktischen Wirksamkeit („*effet utile*“) und den Vorrang des Unionsrechts berücksichtigen müssen.

3. Verpflichtung, nationale Rechtsvorschriften infolge einer Vorabentscheidung des Gerichtshofs unangewendet zu lassen

27. Für den Fall, dass sich, ungeachtet der vorstehenden Erwägungen, herausstellen sollte, dass sich das vorlegende Gericht mit der Verpflichtung befassen muss, nationale Rechtsvorschriften unangewendet zu lassen, mache ich folgende Ausführungen.

28. Eingangs ist zu sagen, dass sich alle Beteiligten (selbst die ungarische Regierung) im Wesentlichen einig sind, dass sich im vorliegenden Fall aus der vom Gerichtshof im Urteil SEGRO und Horváth (Rn. 45 und 46) vorgenommenen Auslegung die Verpflichtung ergibt, die ungarische Vorschrift unangewendet lassen, da sie Art. 63 AEUV zuwiderläuft.

29. Das Vorabentscheidungsverfahren ist darauf ausgelegt, die Zusammenarbeit zwischen den nationalen Gerichten und dem Gerichtshof sicherzustellen, und zwar mit dem Ziel, den Vorrang und die Einheitlichkeit des Unionsrechts zu garantieren. Deshalb ist es, worauf die spanische Regierung hingewiesen hat, erforderlich, die Verbindlichkeit der Urteile des Gerichtshofs

[5] Dieses Urteil wurde sehr kontrovers diskutiert: vgl. Caranta, R., „Case C-453/00, Kühne & Hei[t]z“, CMLR 42, 2005, S. 179; Prechal, S., „Annotation of Kühne & Heitz“, *Sociaal-Economische Wetgeving*, 2004, S. 278; Katz, D., „Une autorité administrative peut être tenue de réexaminer une décision administrative définitive pour prendre en compte une interprétation postérieure de la Cour de justice“, JCP A, 2004, S. 707; Peerbux-Beaugendre, Z., „Une administration ne peut invoquer le principe de la force de chose définitivement jugée pour refuser de réexaminer une décision dont une interprétation préjudicielle ultérieure a révélé la contrariété avec le droit communautaire“, RDUE, 2004, S. 559; und Simon, D., „Obligation de réexamen d'une décision administrative définitive. L'autorité d'un arrêt préjudiciel en interprétation postérieur à une décision administrative devenue définitive impose la prise en compte de la demande de retrait de celle-ci“, Europe, 2004, S. 66. Zu den Besonderheiten dieser Rechtssache vgl. Lenaerts, K., und Corthaut, T., „Rechtsvinding door het Hof van Justitie“, 55 AA, 2006, S. 581 und 582.

[6] Urteil vom 19. September 2006, i-21 Germany und Arcor (C-392/04 und C-422/04, EU:C:2006:586, im Folgenden: Urteil i-21 Germany). Siehe Anmerkung von Taborowski, M., „Joined cases C-392/04 & C-422/04“, CMLR 44, 2007, S. 1463.

[7] Urteil vom 21. Juni 2007, Jonkman u. a. (C-231/06 bis C-233/06, EU:C:2007:373, Rn. 37 und 38) (im Folgenden: Urteil Jonkman).

[8] Urteil vom 2. März 2021, A.B. u. a. (Ernennung von Richtern am Obersten Gericht – Rechtsbehelfe) (C-824/18, EU:C:2021:153, Rn. 148).

sicherzustellen, da andernfalls nicht nur der durch das Unionsrecht gewährte Schutz gefährdet wäre, sondern auch die Kohärenz des Unionsrechts, wodurch es zu Ungleichbehandlung innerhalb des Unionsrechts käme.

30. Das Urteil des Gerichtshofs bindet das jeweilige vorlegende Gericht [9], doch darüber hinaus sind die Urteile des Gerichtshofs wegen ihrer *Erga-omnes*-Wirkung auf alle gleichgelagerten Situationen innerhalb der gesamten Union anwendbar.

31. Die Bindungswirkung der Vorabentscheidung des Gerichtshofs bezieht sich auf die Auslegung einer Vorschrift des Unionsrechts, und diese Auslegung ist „rein deklaratorischer Natur und wirkt daher grundsätzlich auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens der ausgelegten Vorschrift zurück“ [10]. Es handelt sich um eine *normenbezogene* Bindungswirkung, und zwar im Hinblick auf die in Rede stehende unionsrechtliche Norm. Wäre die Bindungswirkung strikt *sachverhaltsbezogen*, liefe das dem Zweck des Vorabentscheidungsverfahrens zuwider, das die einheitliche Auslegung des Unionsrechts garantieren soll [11].

32. Der verbindliche Charakter der Auslegung ergibt sich aus dem Vorrang des Unionsrechts, der Rechtsprechung in den Urteilen Da Costa und Cilfit [12], der deklaratorischen und rückwirkenden Natur der vom Gerichtshof vorgenommenen Auslegung sowie dem Zweck des Vorabentscheidungsverfahrens, der darin besteht, die Einheit und Kohärenz (d. h. die Vermeidung unterschiedlicher Auslegungen) sowie die volle Wirksamkeit und die Autonomie des Unionsrechts sicherzustellen.

33. So hat der Gerichtshof im Urteil vom 6. März 2018, Achmea (C-284/16, EU:C:2018:158, Rn. 35), daran erinnert, dass „[u]m sicherzustellen, dass die besonderen Merkmale und die Autonomie der Rechtsordnung der Union erhalten bleiben, … die Verträge ein Gerichtssystem geschaffen [haben], das zur Gewährleistung der Kohärenz und der Einheitlichkeit bei der Auslegung des Unionsrechts dient“. In diesem Rahmen ist es „gemäß Art. 19 EUV Sache der nationalen Gerichte und des Gerichtshofs, die *volle Anwendung* des Unionsrechts in allen Mitgliedstaaten und den Schutz der Rechte zu gewährleisten, die den Einzelnen aus ihm erwachsen“ [13]. Insbesondere „besteht das Schlüsselelement des so gestalteten Gerichtssystems in dem in Art. 267 AEUV vorgesehenen Vorabentscheidungsverfahren, das durch die Einführung eines Dialogs von Gericht zu Gericht gerade zwischen dem Gerichtshof und den Gerichten der Mitgliedstaaten die einheitliche Auslegung des Unionsrechts gewährleisten soll und damit die Sicherstellung seiner Kohärenz, seiner vollen Geltung und seiner Autonomie sowie letztlich des eigenen Charakters des durch die Verträge geschaffenen Rechts ermöglicht“ [14].

34. Daraus folgt, dass „[n]ach dem Grundsatz des Vorrangs des Unionsrechts … ein nationales Gericht, das im Rahmen seiner Zuständigkeit die Bestimmungen des Unionsrechts anzuwenden hat und eine nationale Regelung nicht im Einklang mit den Anforderungen des Unionsrechts auslegen kann, verpflichtet [ist], für die volle Wirksamkeit dieser Bestimmungen Sorge zu tragen, indem es erforderlichenfalls jede – auch spätere – entgegenstehende Bestimmung des nationalen Rechts aus eigener Entscheidungsbefugnis unangewendet lässt, ohne dass es ihre vorherige Beseitigung auf gesetzgeberischem Weg oder durch irgendein anderes verfassungsrechtliches

[9] Vgl. auch Urteil vom 5. April 2016, PFE (C-689/13, EU:C:2016:199, Rn. 38).

[10] Urteil vom 12. Februar 2008, Kempter (C-2/06, EU:C:2008:78, Rn. 35). Siehe Anmerkung von Simon, D., Europe, April 2008, S. 13.

[11] Urteil vom 16. Januar 1974, Rheinmühlen-Düsseldorf (166/73, EU:C:1974:3, Rn. 2)

[12] Urteile vom 27. März 1963 (28/62 bis 30/62, EU:C:1963:6) und vom 6. Oktober 1982 (283/81, EU:C:1982:335).

[13] Hervorhebung nur hier (Urteil Achmea, C-284/16, EU:C:2018:158, Rn. 36).

[14] Urteil Achmea (C-284/16, EU:C:2018:158, Rn. 37 und die dort angeführte Rechtsprechung).

Verfahren beantragen oder abwarten müsste“ [15]. Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass es innerstaatlichen Gerichten bei Zweifeln, „auch dann, wenn es eine Rechtsprechung des Gerichtshofs zu der betreffenden Rechtsfrage gibt, unbenommen bleibt, ihn zu befassen, wenn sie dies für angebracht halten“ [16]. Eine derartige Verpflichtung des nationalen Gerichts besteht natürlich nicht, wenn dieses keine solchen Zweifel hegt [17].

4. Auswirkungen der Bestandskraft der Bescheide über die Löschung von Nießbrauchsrechten

35. Aus den vorstehenden Ausführungen folgt, dass das vorlegende Gericht angesichts der Urteile SEGRO und Horváth sowie Kommission/Ungarn die nationalen Vorschriften, auf die die ungarischen Behörden ihre Ablehnung des Wiedereintragungsantrags von Grossmania gestützt haben, zwar unangewendet lassen dürfte – und in der Tat geht das vorlegende Gericht von der Annahme aus, so vorgehen zu müssen – seine Zweifel, wie aus den dem Gerichtshof vorliegenden Unterlagen hervorgeht, aber eher die Frage betreffen, ob bestandskräftig gewordene Verwaltungsentscheidungen (durch die die Rechte gelöscht wurden) vorliegen.

36. Es stimmt, dass „die Bestimmung der zuständigen Gerichte und die Ausgestaltung des Verfahrens für die Klagen, die den Schutz der dem Bürger aus der unmittelbaren Wirkung des [Unions]rechts erwachsenden Rechte gewährleisten sollen, Sache der innerstaatlichen Rechtsordnung der einzelnen Mitgliedstaaten [sind]; die betreffenden Modalitäten dürfen jedoch nicht ungünstiger sein als für gleichartige Klagen, die das innerstaatliche Recht betreffen (Grundsatz der Gleichwertigkeit), und sie dürfen nicht so ausgestaltet sein, dass sie die Ausübung der Rechte, die die Gemeinschaftsrechtsordnung einräumt, praktisch unmöglich machen (Grundsatz der Effektivität …)“ [18].

37. Allerdings darf, worauf von der Kommission hingewiesen wurde, wegen der Wichtigkeit der Rechtssicherheit dieser Grundsatz nicht als Rechtfertigung dafür angeführt werden, dass ein Mitgliedstaat die praktische Wirksamkeit („*effet utile*“) des Unionsrecht verringert. Nach der Rechtsprechung „obliegt [es] nämlich den Mitgliedstaaten, die zur Überprüfung der Gültigkeit einer nationalen Bestimmung zuständigen Gerichte und/oder Stellen zu bestimmen und die Rechtsbehelfe und Verfahren vorzusehen, die es ermöglichen, diese Gültigkeit zu bestreiten sowie, im Fall der Begründetheit des Rechtsbehelfs, die betreffende Bestimmung für nichtig zu erklären und gegebenenfalls die Wirkungen dieser Nichtigerklärung zu bestimmen“ [19].

38. Aus den dem Gerichtshof vorliegenden Unterlagen ist ersichtlich, dass die Bestandskraft der Bescheide, durch die die Nießbrauchsrechte von Grossmania gelöscht wurden, von den ungarischen Behörden nicht geltend gemacht wurde. Ob diese Bescheide bestandskräftig sind, wird von den einschlägigen ungarischen Verfahrensvorschriften abhängen; grundsätzlich sollte ein solches Versäumnis jedoch dazu führen, dass es den Behörden verwehrt ist, sich auf die Bestandskraft zu berufen. Es ist möglich, dass es den Behörden nach ungarischem Recht gestattet ist, auf das Recht auf Geltendmachung der Bestandskraft dieser Bescheide zu verzichten, oder – was auf dasselbe hinausläuft – dass es den Behörden nach nationalem Recht gestattet ist, derartige Bescheide aufzuheben. So muss nach der Rechtsprechung, sofern „für das nationale

[15] Urteil vom 6. Oktober 2020, La Quadrature du Net u. a. (C-511/18, C-512/18 und C-520/18, EU:C:2020:791, Rn. 214 und 215).

[16] Urteil vom 3. März 2020, Tesco-Global Áruházak (C-323/18, EU:C:2020:140, Rn. 46).

[17] Urteil vom 19. Januar 2010, Kücükdeveci (C-555/07, EU:C:2010:21, Rn. 53 und 54).

[18] Urteil vom 16. Mai 2000, Preston u. a. (C-78/98, EU:C:2000:247, Rn. 31).

[19] Urteil vom 4. Dezember 2018, Minister for Justice and Equality und Commissioner of the Garda Síochána (C-378/17, EU:C:2018:979, Rn. 34).

Gericht [oder eine nationale Verwaltungsbehörde] nach den anwendbaren innerstaatlichen Verfahrensvorschriften unter bestimmten Voraussetzungen die Möglichkeit [besteht], eine rechtskräftig [oder bestandskräftig] gewordene Entscheidung rückgängig zu machen, um die Situation mit dem nationalen Recht in Einklang zu bringen, … [von dieser Möglichkeit], sofern diese Voraussetzungen erfüllt sind, nach den Grundsätzen der Äquivalenz und der Effektivität Gebrauch gemacht werden, damit die Vereinbarkeit der betreffenden Situation mit dem Unionsrecht wiederhergestellt wird“ [20]. Das vorlegende Gericht müsste dies daher berücksichtigen, um im vorliegenden Fall einen Verstoß gegen den Grundsatz der Äquivalenz zu vermeiden.

39. Aus dem Urteil vom 4. Oktober 2012, Byankov (C-249/11, EU:C:2012:608) (im Folgenden: Urteil Byankov), ergibt sich insbesondere, dass „der Gerichtshof bereits anerkannt [hat], dass die Bestandskräftigkeit einer Verwaltungsentscheidung zur Rechtssicherheit beiträgt und das Unionsrecht daher nicht verlangt, dass eine Verwaltungsbehörde grundsätzlich verpflichtet ist, eine bestandskräftig gewordene Verwaltungsentscheidung aufzuheben“ (Rn. 76 des Urteils).

40. Jedoch können „besondere Umstände geeignet sein …, eine nationale Verwaltungsbehörde nach dem in Art. 4 Abs. 3 EUV verankerten Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit zu verpflichten, eine bestandskräftig gewordene Verwaltungsentscheidung zu überprüfen, um insbesondere einer später vom Gerichtshof vorgenommenen Auslegung einer einschlägigen Bestimmung des Unionsrechts Rechnung zu tragen … Der Rechtsprechung ist zu entnehmen, dass der Gerichtshof in diesem Zusammenhang den Besonderheiten der in Rede stehenden Fälle und Interessen Rechnung trägt, um einen Ausgleich zwischen dem Erfordernis der Rechtssicherheit und dem der Rechtmäßigkeit im Hinblick auf das Unionsrecht zu finden.“ [21]

41. Überdies ergibt sich aus der Rechtsprechung, dass der Grundsatz der Effektivität (ebenso wie der Grundsatz der Äquivalenz) aus dem in Art. 4 Abs. 3 EUV verankerten Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit abgeleitet wird (Urteil in der Rechtssache XC) [22].

42. Nach Rn. 23 des Urteils XC gelten „[d]ie Anforderungen, die sich aus diesen Grundsätzen ergeben, … sowohl für die Bestimmung der für die Entscheidung über Klagen, die auf das Unionsrecht gestützt werden, zuständigen Gerichte als auch für die Bestimmung der für solche Klagen geltenden Verfahrensmodalitäten“.

43. In Rn. 24 desselben Urteils heißt es sodann, dass „[d]ie Einhaltung der genannten Anforderungen … unter Berücksichtigung der Stellung der betreffenden Vorschriften im gesamten Verfahren, von dessen Ablauf und der Besonderheiten dieser Vorschriften vor den verschiedenen nationalen Stellen zu prüfen“ ist.

44. Daraus folgt, dass die Anforderung, die Bestandskraft von Entscheidungen wie denen im Ausgangsverfahren zu wahren, im Lichte des Effektivitätsgrundsatzes zu prüfen ist.

45. Im vorliegenden Fall ist es erforderlich, das Urteil Byankov anzuwenden. In dieser Rechtssache hat der Gerichtshof entschieden, dass das Unionsrecht dahin auszulegen ist, dass es einer Regelung eines Mitgliedstaats *entgegensteht*, wonach ein Verwaltungsverfahren, das zum

[20] Urteil vom 11. September 2019, Călin (C-676/17, EU:C:2019:700, Rn. 29).

[21] Rn. 77 des genannten Urteils. Zur Rechtsprechung in Bezug auf nationale Verfahrensvorschriften siehe Biondi, A., The European Court of Justice and certain national procedural limitations: Not such a tough relationship, 36 CMLR, 1999, S. 1271, und Hoskins, M., Tilting the balance: Supremacy and national procedural rules, 21 European Law Review, 1996, S. 365.

[22] Urteil vom 24. Oktober 2018, XC u. a. (C-234/17, EU:C:2018:853, im Folgenden: Urteil XC, Rn. 22).

Erlass eines Ausreiseverbots geführt hat, das bestandskräftig geworden ist und nicht vor Gericht angefochten worden ist, im Fall eines offensichtlichen Verstoßes dieses Verbots gegen das Unionsrecht grundsätzlich nicht wieder aufgenommen werden kann, ungeachtet der Tatsache, dass ein solches Verbot gegenüber seinem Adressaten weiterhin Rechtswirkungen erzeugt.

46. Der Gerichtshof hat entschieden, dass ein solches Ergebnis nicht in vertretbarer Weise mit dem Grundsatz der Rechtssicherheit gerechtfertigt werden kann [23].

47. Im Einklang mit der Entscheidung in der Rechtssache Byankov bin ich (so wie auch die deutsche Regierung und die Kommission) der Meinung, dass sich ein Mitgliedstaat nicht auf den Grundsatz der Rechtssicherheit – der ja mit dem Erfordernis der Herstellung von Unionsrechtskonformität in Ausgleich zu bringen ist – stützen kann, um die Anwendung von Unionsrecht zu vermeiden [24].

48. Meines Erachtens kann sich Ungarn im vorliegenden Fall nicht auf den Grundsatz der Rechtssicherheit berufen, solange es in seiner Rechtsordnung Bestimmungen beibehält, die der Gerichtshof vor gut zweieinhalb Jahren für unionsrechtswidrig erklärt hat. Schließlich kannte schon das römische Recht die Maxime: „*Commodum ex injuria sua nemo habere debet*“ (Niemand darf aus eigenem Fehlverhalten Vorteil ziehen). Im Übrigen ließen sich die Ausführungen über den Grundsatz der Rechtssicherheit sehr kurz halten, wenn die ungarischen Behörden den Urteilen des Gerichtshofs nachgekommen wären und ihre unionsrechtlichen Verpflichtungen erfüllt hätten. Insbesondere sollte der ungarische Gesetzgeber Vorschriften erlassen, nach denen Personen, deren Nießbrauchsrechte rechtswidrig gelöscht wurden, einen Ausgleich erhielten, unter anderem durch die Möglichkeit der Wiedereintragung der betreffenden Rechte oder, wo dies nicht mehr möglich ist, durch entsprechenden finanziellen Ausgleich. Derartige Maßnahmen wurden nicht ergriffen, und es besteht, wie die Kommission in der Verhandlung vorgetragen hat, Grund zur Annahme, dass die ungarischen Behörden im vorliegenden Fall die Absicht haben, die Urteile des Gerichtshofs in ihrer Wirkung zu beeinträchtigen.

49. Es stimmt, dass das Urteil Byankov in einer Rechtssache erging, in der die Beachtung der Bestandskraft der in Rede stehenden Entscheidung darauf hinausgelaufen wäre, dass das auf unbegrenzte Dauer verhängte Verbot der Ausreise aus dem Staatsgebiet des Mitgliedstaats unbegrenzt fortgegolten hätte, weshalb das in Art. 21 AEUV verankerte Recht, sich frei zu bewegen und aufzuhalten, verletzt war.

50. Allerdings gibt es eine klare Parallele zwischen dem vorliegenden Fall und der Rechtssache Byankov, da im vorliegenden Fall eine schwere Verletzung des Grundrechts auf Freiheit des Kapitalverkehrs aus Art. 63 AEUV und des Eigentumsrechts aus Art. 17 der Charta gegeben ist. Dies gilt umso mehr, als diese Grundrechtsverletzung offenbar in einer großen Vielzahl von Fällen erfolgt [25].

51. Im vorliegenden Fall sollte der Gerichtshof daher derselben Begründung folgen, mit der er in der Rechtssache Byankov die Bedeutung abgeschwächt hat, die der Bestandskraft einer Entscheidung beizumessen ist.

[23] Urteil in der Rechtssache Byankov (Rn. 79, 81 und 82).

[24] Vgl. Urteile Kühne & Heitz (Rn. 25 und 26) und Byankov (Rn. 77).

[25] Aus Rn. 71 des Urteils SEGRO und Horváth geht hervor, dass es 5 058 Staatsangehörige anderer Mitgliedstaaten als Ungarn gab, deren Nießbrauchsrechte gelöscht wurden. Diese Löschung war mit keinerlei Ausgleich verbunden, so dass diese Personen schlichtweg um ihr Eigentum/ihre Investitionen gebracht wurden.

52. Im nächsten Schritt ist zu prüfen, welche Bedeutung dem Umstand zukommt, dass die ungarischen Behörden ihre Bescheide vom 17. Mai 2019 und vom 5. August 2019 (Ablehnung des Wiedereintragungsantrags von Grossmania) nicht auf die Bestandskraft der Löschungsbescheide gestützt haben, sondern auf den Umstand der Fortgeltung des § 108 Abs. 1 des Gesetzes von 2013 über Übergangsregelungen.

53. Ich bin (wie die Kommission) der Ansicht, dass die ungarischen Behörden in dieser Hinsicht einen Rechtsfehler begangen haben. Dieser Fehler besteht jedoch nicht lediglich in der Angabe der falschen Rechtsgrundlage. Ich fürchte vielmehr, dass er auf ein ernsteres, systemisches Problem hindeutet. Entgegen der von der ungarischen Regierung vorgebrachten Argumentation haben die ungarischen Behörden das Problem nicht unter dem Gesichtspunkt des Grundsatzes der Rechtssicherheit betrachtet – sie haben die Urteile des Gerichtshofs einfach ignoriert. Dies steht im Widerspruch zu den Grundsätzen der loyalen Zusammenarbeit (Art. 4 Abs. 3 EUV), dem Vorrang des Unionsrechts und/oder dem sich daraus ergebenden Effektivitätsgrundsatz.

5. Verpflichtung zur Wiedereintragung von Nießbrauchsrechten?

54. Ich teile die von Grossmania und der Kommission vertretene Auffassung, dass die logische Konsequenz der rechtswidrigen Löschung von Grossmanias Rechten deren Wiedereintragung wäre. Im vorliegenden Fall sind die Inhaber von Nießbrauchsrechten, die auf der Grundlage von § 108 des Gesetzes von 2013 über Übergangsregelungen gelöscht wurden, in die Lage zu versetzen, in der sie sich befunden hätten, wenn das in Rede stehende nationale Gesetz niemals angenommen worden wäre. Gemäß dem Urteil Jonkman müssen die ungarischen Behörden alle erforderlichen besonderen oder allgemeinen Maßnahmen ergreifen, um zu gewährleisten, dass den Rechten, die dem Bürger aus dem Unionsrecht erwachsen, die volle Wirksamkeit verschafft wird. Dies gilt insbesondere in einem Fall wie diesem, in dem es nicht nur bereits eine Vorabentscheidung des Gerichtshofs (zu derselben Rechtsfrage) gibt, sondern der Gerichtshof darüber hinaus im Rahmen eines Vertragsverletzungsverfahrens festgestellt hat, dass die in Rede stehende Regelung unionsrechtswidrig ist.

55. Allerdings kann es sein, dass einer solchen Abhilfe objektive Hindernisse entgegenstehen (z. B. falls, nachdem die Nießbrauchsrechte gelöscht wurden, das Grundstück von einem neuen Eigentümer erworben oder zwischen dem Grundstückseigentümer und dem früheren Rechtsinhaber ein Ausgleich für die gelöschten Rechte vereinbart oder aber ein anderes Nießbrauchsrecht auf dem betreffenden Grundstück eingetragen worden sein sollte). Falls ein finanzieller Ausgleich nicht möglich sein sollte, weil die ungarische Regierung keine diesbezügliche Regelung erlassen hat, müsste das vorlegende Gericht dann prüfen, ob sich Grossmania als letztes Mittel auf das Urteil Brasserie du pêcheur und Factortame [26] berufen kann, um vom Staat den Ersatz eines Schadens zu verlangen, der Grossmania durch eine dem Staat zurechenbare Verletzung des Unionsrechts entstanden ist.

[26] Urteil vom 5. März 1996 (C-46/93 und C-48/93, EU:C:1996:79, Rn. 21, 22, 31 und 36).

6. Allgemeine Erwägungen und Kritik an der Rechtsprechung des Gerichtshofs zur Bestandskraft unionsrechtswidriger Verwaltungsentscheidungen und deren Aufhebung

56. Die Aufhebung von Verwaltungsentscheidungen ist ein Rechtsinstrument, das grundsätzlich den Verwaltungsrechtsordnungen sämtlicher Mitgliedstaaten bekannt ist [27].

57. Ähnlich wie die Generalanwälte Léger [28], Ruiz-Jarabo Colomer [29] und Bot [30] denke auch ich, dass der Gerichtshof von seiner im Urteil Kühne & Heitz entwickelten Rechtsprechung abweichen sollte. Die durch diese Rechtsprechung aufgeworfenen Auslegungsprobleme sind gut dokumentiert, z. B. in der Vorlagefrage des deutschen Bundesverwaltungsgerichts in der Rechtssache, in der das Urteil i-21 Germany erging. Zudem sei das Urteil Kühne & Heitz kasuistisch und obskur [31], wurde in der Rechtsliteratur [32] kritisiert.

58. Erstens bin ich der Meinung, dass zum Schutz der Rechte von Personen wie Grossmania der Ansatz im Urteil vom 29. April 1999, Ciola (C-224/97, EU:C:1999:212, Rn. 32), (und in Rechtssachen wie Simmenthal, Factortame und Larsy [33], die vor allem auf den Vorrang des Unionsrechts und die Effektivität abstellen) dem Ansatz im Urteil Kühne & Heitz vorzuziehen ist. Im Urteil Ciola hat der Gerichtshof entschieden, dass der Vorrang des Unionsrechts auch in Bezug auf individuell-konkrete Verwaltungsentscheidungen geltend gemacht werden kann, so dass der Vorrang nicht nur in Streitigkeiten über generell-abstrakte Normen relevant ist [34]. Alles in allem zeigt der vorliegende Fall, dass dem Grundsatz des Vorrangs des Unionsrechts in Fällen wie hier mehr Gewicht beizumessen ist als dem Grundsatz der Verfahrensautonomie [35]. Um es mit den Worten von Tridimas [36] zu sagen: Die eigentliche Frage ist nicht, ob der von mir vorgeschlagene Ansatz die Bestandskraft von Verwaltungsentscheidungen und die Rechtssicherheit untergräbt, sondern ob diese Beeinträchtigung durch die Notwendigkeit, die Achtung der Rechtsstaatlichkeit und die Wirksamkeit des EU-Rechts zu gewährleisten, aufgewogen wird. Ich bin der festen Überzeugung, dass hier der Ansatz aus dem Urteil Ciola und das Erfordernis, die Rechtsstaatlichkeit aufrechtzuerhalten, maßgebend sind.

[27] Ritleng, D., „Le retrait des actes administratifs contraires au droit communautaire“, *Bestand und Perspektiven des europäischen Verwaltungsrechts*, 2008, S. 237, und Taborowski, M., a. a. O., S. 1481. Vgl. auch Müller, H., *Die Aufhebung von Verwaltungsakten unter dem Einfluss des Europarechts*, Duncker & Humblot, Berlin 2000, und Kovar, R., *Le retrait des actes administratifs nationaux contraires au droit communautaire*, Mél. L. Favoreu, Dalloz 2007. Des Weiteren zur Aufhebung von EU-Verwaltungsakten vgl. Lübbig, T., „Die Aufhebung (Rücknahme und Widerruf) von Verwaltungsakten der Gemeinschaftsorgane“, EuZW, 2003, S. 233.

[28] Schlussanträge in der Rechtssache Kühne & Heitz (C-453/00, EU:C:2003:350).

[29] Schlussanträge in den verbundenen Rechtssachen i-21 Germany und Arcor (C-392/04 und C-422/04, EU:C:2006:181).

[30] Schlussanträge in der Rechtssache Kempter (C-2/06, EU:C:2007:245).

[31] Siehe weitere Hinweise in Wallerman, A., „Towards an EU Law Doctrine on the Exercise of Discretion in National Courts? The Member States' Self-Imposed Limits on National Procedural Autonomy“, CMLR, 53, 2016, S. 350.

[32] In der Rechtsliteratur zu diesem Urteil wird kritisch angemerkt, dass der Gerichtshof damit eine Büchse der Pandora geöffnet habe, weil das Urteil in eines der wichtigsten Grundprinzipien der Rechtssicherheit eingreife, ohne jedoch die vertretene Auffassung nachvollziehbar zu begründen, wodurch Unsicherheit über die Auslegung der vier in der Kühne & Heitz-Entscheidung aufgestellten Voraussetzungen aufgekommen sei. In der Literatur wird auch darauf hingewiesen, dass dieses Urteil den nationalen Gerichten Probleme bei seiner Anwendung bereite (Taborowski, M., a. a. O., S. 1464, 1465 und 1469). Einen Versuch, dieses Urteil in den Rahmen der Grundsätze des Vorrangs, der Effektivität, der Äquivalenz und der Autonomie einzuordnen, unternimmt Becker, F., „Application of Community Law by Member States' Public Authorities: Between Autonomy and Effectiveness“, 44 CMLR, 2007, S. 1035.

[33] Urteile vom 9. März 1978, Simmenthal (106/77, EU:C:1978:49), vom 19. Juni 1990, Factortame u. a. (C-213/89, EU:C:1990:257), und vom 28. Juni 2001, Larsy (C-118/00, EU:C:2001:368).

[34] Siehe allgemein zu diesen Themen Ruffert, M., „The Stability of Administrative Decisions in the Light of EC Law: Refining the Case Law“, *Review of European Administrative Law*, Bd. 1, Nr. 2, 2008, S. 127 bis 135.

[35] Siehe zur Unterstützung derselben Ansicht u. a. Ginter, C., und Schasmin, P., „Options Arising from European Union Law to Review Final Judgments and Administrative Decisions: Implications for Future Developments?“, verfügbar auf researchgate.net, S. 157.

[36] Tridimas, T., General Principles of EU Law, OUP, 2006, S. 528.

59. Da der Ansatz aus dem Urteil Kühne & Heitz unweigerlich zu Diskrepanzen im Individualrechtsschutz in den verschiedenen Mitgliedstaaten führt, ist im Hinblick auf die Aufrechterhaltung der Rechtsstaatlichkeit der Anwendung der Rechtsprechungslinie aus den Urteilen Simmenthal und Ciola der Vorzug zu geben [37].

60. Zweitens gibt es einen gewichtigen Grund, der dafür spricht, dass der Gerichtshof von der im Urteil Kühne & Heitz entwickelten Rechtsprechung abweichen sollte: Nach dieser Rechtsprechung ergibt sich das „Bestehen“ eines Rechts auf Rücknahme eines unionsrechtswidrigen nationalen Verwaltungsakts nämlich nicht aus dem Unionsrecht, sondern ist derzeit von den nationalen Gesetzen der verschiedenen Mitgliedstaaten abhängig [38].

61. Ich schließe mich den Ausführungen von Generalanwalt Bot an, dass hier „[Art. 4 Abs. 3 EUV] gebietet …, alle denkbaren Mittel des nationalen Verfahrensrechts einzusetzen, um, falls dieses es zulässt, zu einer Überprüfung und gegebenenfalls zu einer Rücknahme der bestandskräftigen, aber dem [Unions]recht zuwiderlaufenden Verwaltungsentscheidung zu gelangen“ [39].

62. Im Bereich des vorläufigen Rechtsschutzes hat der Gerichtshof die Bedeutung der Kohärenz bereits anerkannt, als er ausgeführt hat, dass „[d]er vorläufige Rechtsschutz, den das (Unions]recht den Bürgern vor den nationalen Gerichten sichert, … unabhängig davon derselbe sein [muss], ob sie die Vereinbarkeit nationalen Rechts mit dem [Unions]recht oder die Gültigkeit abgeleiteten [Unions]rechts rügen, da diese Rüge in beiden Fällen auf das [Unions]recht selbst gestützt ist“ [40].

63. Außerdem hat der Gerichtshof im Urteil Brasserie du pêcheur und Factortame darauf hingewiesen, dass „sich die Voraussetzungen für die Begründung der Haftung des Staates für Schäden, die dem Einzelnen wegen Verstoßes gegen das [Unions]recht entstehen, nicht ohne besonderen Grund von den Voraussetzungen unterscheiden [dürfen], die für die Haftung der [Union] unter vergleichbaren Umständen gelten. Der Schutz der Rechte, die der Einzelne aus dem [Unions]recht herleitet, kann nämlich nicht unterschiedlich sein, je nachdem, ob die Stelle, die den Schaden verursacht hat, nationalen oder [Unions]charakter hat.“ [41]

64. Der Gerichtshof hat also die Regelung der Haftung der Mitgliedstaaten für Unionsrechtsverstöße und die Regelung der außervertraglichen Haftung der Union harmonisiert [42].

65. In der Rechtsliteratur [43] wurde zutreffend darauf hingewiesen, dass das Kohärenzerfordernis, was den Bereich des Rechtsschutzes der Bürger angeht, in einer Frage, die gar nicht sehr weit von der Frage der Rücknahme unionsrechtswidriger nationaler Verwaltungsakte entfernt liegt, bereits einen gewissen Widerhall findet.

37 Diese Auffassung vertreten auch Groussot, X., und Minssen, T., „Res Judicata in the Court of Justice Case-Law: Balancing Legal Certainty with Legality?“, *European Constitutional Law Review*, 3, S. 401.

38 Vgl. auch Ritleng, D., a. a. O., S. 248.

39 Vgl. seine Schlussanträge in der Rechtssache Kempter (C-2/06, EU:C:2007:245, Nr. 79).

40 Urteil vom 21. Februar 1991, Zuckerfabrik Süderdithmarschen und Zuckerfabrik Soest (C-143/88 und C-92/89, EU:C:1991:65, Rn. 20).

41 Urteil vom 5. März 1996 (C-46/93 und C-48/93, EU:C:1996:79, Rn. 42).

42 Urteil vom 4. Juli 2000, Bergaderm und Goupil/Kommission (C-352/98 P, EU:C:2000:361, Rn. 41 bis 44).

43 Ritleng, D., a. a. O., S. 252.

66. Im Urteil in der Rechtssache Gerekens und Procola [44] hat der Gerichtshof nämlich festgestellt, dass „[d]ie in der [Unions]rechtsordnung anerkannten allgemeinen Grundsätze … auch die Mitgliedstaaten [binden], wenn sie [Unions]regelungen durchführen. … Der Grundsatz der Rechtssicherheit verbietet es zwar im Allgemeinen, den Beginn der Geltungsdauer eines Rechtsakts [der Union] auf einen Zeitpunkt vor dessen Veröffentlichung zu legen; dies kann aber ausnahmsweise dann anders sein, wenn das angestrebte Ziel es erfordert und das berechtigte Vertrauen der Betroffenen gebührend beachtet ist.“

67. Daraus folgt, wie in Rn. 24 des genannten Urteils ausgeführt wird und wie es für die Fragen im vorliegenden Fall relevant ist, dass „[d]ementsprechend … der Grundsatz der Rechtssicherheit durch eine rückwirkende nationale Regelung nicht verletzt [ist], wenn das zu erreichende Ziel diese Rückwirkung erfordert und das berechtigte Vertrauen der Betroffenen gebührend beachtet ist“.

68. Gleichermaßen sollte, da der Ausgleich zwischen dem Grundsatz der Rechtmäßigkeit und dem Grundsatz der Rechtssicherheit in kohärenter Weise erfolgen sollte, die Vorgehensweise meines Erachtens nicht davon abhängen, ob es um die Rücknahme eines rechtswidrigen Verwaltungsakts der Union oder eines rechtswidrigen nationalen Verwaltungsakts geht. Der Gerichtshof sollte die Festlegung der Vorgehensweise daher nicht im Namen der nationalen Verfahrensautonomie den mitgliedstaatlichen Gesetzen überlassen [45]. Vielmehr sollte der Gerichtshof, wie im Urteil in den Rechtssachen Gerekens und Procola, die Regelung für die Rücknahme rechtswidriger nationaler Verwaltungsakte an die Regelung für rechtswidrige Verwaltungsakte der Union anpassen [46].

69. Der Gerichtshof sollte, wie von Generalanwalt Ruiz-Jarabo Colomer aufgezeigt [47], „das Gleichgewicht zwischen dem Vorrang des [Unions]rechts und der Rechtssicherheit … finden, indem er das Steuer umlegt, um das Kielwasser des Urteils Kühne & Heitz … zu verlassen, dessen Doktrin in eine Sackgasse führt“, da „[d]ie vom Gerichtshof insoweit befürwortete Verweisung auf das nationale Recht … außerdem ernste Probleme [aufwirft], unter denen der ungleiche Schutz der sich aus dem [Unions]recht ergebenden Rechte hervorsticht“ [48].

[44] Urteil vom 15. Juli 2004, Gerekens und Procola (C-459/02, EU:C:2004:454, Rn. 21 bis 24, im Folgenden: Urteil Gerekens und Procola).

[45] Zur Debatte über den Stellenwert der Verfahrensautonomie im Unionsrecht siehe Kakouris, K. N., „Do the Member States possess judicial procedural ‚autonomy‘?“, 34 CMLR, 1997, S. 1389, und Rodriguez Iglesias, G.-C., und Keppenne, J.-P., „L’incidence du droit communautaire sur le droit national“, in *Mélanges en hommage à Michel Waelbroeck*, Bd. 1, Bruylant, 1999, S. 517. Siehe auch Bobek, M., „Why There is no ‚Principle of Procedural Autonomy‘ of the Member States“, in de Witte, B., und Micklitz, H.-W., (Hrsg.), *The European Court of Justice and the Autonomy of the Member States*, Intersentia, 2011, S. 305.

[46] Vgl. auch Ritleng, D., a. a. O., S. 253.

[47] Vgl. seine Schlussanträge in den verbundenen Rechtssachen i-21 Germany und Arcor (C-392/04 und C-422/04, EU:C:2006:181, Nrn. 3 und 67). Galetta, D. U., „Autotutela decisoria e diritto comunitario“, *Rivista Italiana di Diritto Pubblico*, 2005, S. 35 bis 59, ist der Ansicht, dass jede erneute Prüfung einer nicht mehr anfechtbaren Verwaltungsmaßnahme eine sorgfältige Werteabwägung erfordere. In der einen Waagschale befinde sich der Vorrang des Unionsrechts, verstärkt durch die Grundsätze der Gesetzmäßigkeit, der Äquivalenz, der Wirksamkeit und der loyalen Zusammenarbeit. In der anderen Waagschale befinde sich die Rechtssicherheit (S. 50).

[48] In den Schlussanträgen wird Bezug genommen auf Coutron, A., „Cour de Justice, 13 janvier 2004, Kühne & Heitz NV/Productschap voor Pluimvee en Eieren“, *Revue des affaires européennes*, 13. Jahr (2003-2004), 3, S. 417 bis 434; Peerbux-Beaugendre, Z., „Commentaire de l’arrêt de la CJCE du 13 janvier 2004“, *Revue du droit de l’Union européenne*, 3-2004, S. 566; Martín Rodríguez, P., „La revisión de los actos administrativos firmes: ¿Un nuevo instrumento de garantía de la primacía y efectividad del derecho comunitario? Comentario a la sentencia del TJCE de 13 de enero de 2004, C-453/00, Kühne & Heitz NV“, *Revista General de Derecho Europeo*, Nr. 5, Oktober 2004 (www.iustel.com).

7. Neue Absätze 4 und 5 des § 108 des Gesetzes von 2013 über Übergangsregelungen

70. Auch wenn dies in der Vorlagefrage nicht ausdrücklich angesprochen wird, ergibt sich aus der Vorlageentscheidung, dass das vorlegende Gericht auch die Absätze 4 und 5 des § 108 des Gesetzes von 2013 über Übergangsregelungen in Frage stellt, die erst nach dem Urteil SEGRO und Horváth eingefügt wurden. Das vorlegende Gericht hält diese Absätze offensichtlich für im vorliegenden Fall anwendbar (Seite 11 des Vorlagebeschlusses). Um dem Gericht eine für die Entscheidung des Ausgangsverfahrens sachdienliche Antwort geben zu können, werde ich mich daher mit der Frage befassen, ob das Unionsrecht nationalen Vorschriften wie den beiden Absätzen entgegensteht, wonach das Verfahren zur Wiedereintragung unionsrechtswidrig gelöschter Rechte bis zum Abschluss der Prüfung durch die Staatsanwaltschaft und das daraufhin eingeleitete Gerichtsverfahren ausgesetzt wird.

71. Ich teile die von der deutschen Regierung und der Kommission vertretene Auffassung, dass diese Bestimmungen ersichtlich gegen Art. 63 AEUV verstoßen, da sie (abermals) den freien Kapitalverkehr beeinträchtigen und das Unionsrecht seiner praktischen Wirksamkeit („*effet utile*“) berauben – und zwar nicht nur, weil sie in ihrer Wirkung darauf abzielen, die wirksame Anwendung des Urteils SEGRO und Horváth zu vereiteln, sondern auch, weil sie den Inhabern auf dem Unionsrecht beruhender Rechte (deren rechtswidrige Schädigung bereits im Urteil SEGRO und Horváth festgestellt wurde) die Wahrnehmung ihrer Rechte erschweren.

72. Diese neuen Bestimmungen bewirken, zumindest mittelbar, eine Benachteiligung der Nießbrauchsrechtsinhaber aus anderen Mitgliedstaaten, da sie dazu führen, dass diesen ihre unionsrechtswidrig entzogenen Nießbrauchsrechte – für die Dauer des Verfahrens – weiter vorenthalten werden. Überdies ist weder klar, welche Anforderungen die Investoren im Zusammenhang mit dem Verfahren erfüllen müssen, noch, mit welchen Schwierigkeiten sie in diesem Zusammenhang konfrontiert sein könnten.

73. Überdies wurde mit der Einführung der Absätze 4 und 5 offenkundig gegen den Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit gemäß Art. 4 Abs. 3 EUV verstoßen. In § 108 Abs. 4 des Gesetzes von 2013 über Übergangsregelungen geht der ungarische Gesetzgeber nämlich von einer – unionsrechtswidrigen – Prämisse bzw. Situation (dem Erlöschen dinglicher Rechte aufgrund Absatz 1) aus, die in den in Abs. 5 geregelten Fällen aufrechterhalten werden soll. Der im Urteil Kommission/Ungarn festgestellte Verstoß hätte Ungarn vielmehr dazu veranlassen müssen, den durch § 108 Abs. 1 des Gesetzes von 2013 über Übergangsregelungen geschaffenen unionsrechtswidrigen Zustand umfassend und baldmöglichst zu beseitigen, ohne durch die Absätze 4 und 5 dieser Bestimmung die Kapitalverkehrsfreiheit erneut zu beschränken.

74. In Anbetracht der Urteile SEGRO und Horváth und Kommission/Ungarn sowie der neuen Absätze 4 und 5 des § 108 des Gesetzes von 2013 über Übergangsregelungen besteht folglich – worauf von der spanischen Regierung hingewiesen wurde – kein Zweifel daran, dass im vorliegenden Fall der Umstand, dass Grossmania es versäumt hatte, die Bescheide über die Löschung der Nießbrauchsrechte anzufechten, jedenfalls kein tatsächliches Element ist, aus dem sich ableiten ließe, dass hier ein grundlegend anderer Tatbestand vorläge, der es rechtfertigen würde, im vorliegenden Fall zu einem anderen Ergebnis als demjenigen zu gelangen, zu dem der Gerichtshof im Urteil SEGRO und Horváth gelangt ist – in dem er, ohne jeglichen Ermessensspielraum hinsichtlich der Tatsachen zu lassen, festgestellt hat, dass § 108 Abs. 1 des Gesetzes von 2013 über Übergangsregelungen und § 94 Abs. 5 des Grundbuchgesetzes gegen das Unionsrecht verstoßen.

75. Dasselbe Ergebnis ergibt sich zwingend aus der Notwendigkeit, ein reibungsloses Funktionieren des Binnenmarkts zu gewährleisten, aus dem Ziel, Unterschiede bei der Anwendung des Unionsrechts in den verschiedenen Mitgliedstaaten zu vermeiden, um eine einheitliche Anwendung des Unionsrechts zu garantieren, sowie aus den Erwägungen zu den Wirkungen *erga omnes* und *ex tunc* der Urteile des Gerichtshofs, dem Grundsatz des Vorrangs des Unionsrechts sowie der Funktion der nationalen Richter in der Ausübung ihrer Rolle als Unionsrechtsrichter.

III. Ergebnis

76. Ich schlage dem Gerichtshof vor, die vom Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Verwaltungs- und Arbeitsgericht, Győr, Ungarn) zur Vorabentscheidung vorgelegte Frage wie folgt zu beantworten:

1. Das vorlegende Gericht muss dem Urteil vom 6. März 2018, SEGRO und Horváth (C-52/16 und C-113/16, EU:C:2018:157), nachkommen und, um die praktische Wirksamkeit des Unionsrechts zu gewährleisten, von Amts wegen nationale Vorschriften unangewendet lassen, die nach der Auslegung des Gerichtshofs gegen Art. 63 AEUV verstoßen. Die Pflicht, die praktische Wirksamkeit des Unionsrechts zu gewährleisten, ist nicht nur für das angerufene Gericht, sondern auch für jede andere nationale Behörde verbindlich. Diese Behörden müssen nationale Rechtsnormen, die gegen Unionsrecht verstoßen, unangewendet lassen und das nationale Recht in einer Weise anwenden, die es ermöglicht, den Widerspruch zwischen dem nationalen Recht und dem Unionsrecht so bald wie möglich zu beenden und die Rechtsfolgen der Unionsrechtsverletzung zu beseitigen.

2. Vorbehaltlich der Prüfung durch das vorlegende Gericht ist Art. 63 AEUV dahin auszulegen, dass er nationalen Bestimmungen wie den Absätzen 4 und 5 des § 108 des Gesetzes von 2013 über Übergangsregelungen entgegensteht, soweit das Verfahren zur Wiedereintragung eines unionsrechtswidrig gelöschten Rechts bis zum Abschluss der Prüfung durch die Staatsanwaltschaft und eines daraufhin eingeleiteten Gerichtsverfahrens ausgesetzt wird.