



Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
HENRIK SAUGMANDSGAARD ØE
vom 18. Mai 2017¹¹

Rechtssache C-64/16

Associação Sindical dos Juizes Portugueses gegen Tribunal de Contas

(Vorabentscheidungsersuchen des Supremo Tribunal Administrativo [Oberstes Verwaltungsgericht, Portugal])

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Art. 19 Abs. 1 Unterabs. 2 EUV – Wirksamer Rechtsschutz – Charta der Grundrechte der Europäischen Union – Art. 47 – Richterliche Unabhängigkeit – Kürzung der Bezüge in der öffentlichen Verwaltung vorsehende nationale Regelung -Haushaltssparmaßnahmen“

I. Einleitung

1. Das Vorabentscheidungsersuchen des Supremo Tribunal Administrativo (Oberstes Verwaltungsgericht, Portugal) ergeht im Rahmen eines Rechtsstreits zwischen der Associação Sindical dos Juizes Portugueses (Gewerkschaft der Portugiesischen Richter, im Folgenden: ASJP) und dem Tribunal de Contas (Rechnungshof, Portugal) über die Kürzung der Bezüge der Mitglieder des letzteren Gerichts, die sich aus einem Gesetz ergab, das vorübergehend die Vergütungen im öffentlichen Dienst kürzte, um die Folgen der Wirtschaftskrise in Portugal zu bekämpfen.

2. Das vorliegende Gericht fragt, ob eine solche nationale Regelung mit dem Grundsatz der richterlichen Unabhängigkeit vereinbar ist, wie er sich sowohl aus Art. 19 Abs. 1 Unterabs. 2 EUV² als auch aus Art. 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden: Charta)³ und der Rechtsprechung des Gerichtshofs ergebe.

1 Originalsprache: Französisch.

2 Art. 19 EUV lautet:

„(1) Der Gerichtshof der Europäischen Union umfasst den Gerichtshof, das Gericht und Fachgerichte. Er sichert die Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung der Verträge.

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

(2) Der Gerichtshof besteht aus einem Richter je Mitgliedstaat. Er wird von Generalanwälten unterstützt. ...

(3) Der Gerichtshof der Europäischen Union entscheidet nach Maßgabe der Verträge ...“

3 Art. 47 („Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und ein unparteiisches Gericht“) der Charta bestimmt in seinen Abs. 1 und 2:

„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. Jede Person kann sich beraten, verteidigen und vertreten lassen.“

3. Bevor ich die Sachgründe darlege, aus denen meiner Ansicht nach die Vorlagefrage zu verneinen ist, werde ich die in der vorliegenden Rechtssache erhobenen Rügen der Unzulässigkeit des Vorabentscheidungsersuchens und einer offensichtlichen Unzuständigkeit des Gerichtshofs prüfen.

II. Rechtlicher Rahmen

A. Unionsrecht

4. Die wesentlichen Unionsrechtsakte zur Beseitigung des übermäßigen Defizits der Portugiesischen Republik und zur Gewährung eines finanziellen Beistands, die in der vorliegenden Rechtssache angeführt werden, sind folgende:

- Beschluss 2010/288/EU des Rates vom 2. Dezember 2009 über das Bestehen eines übermäßigen Defizits in Portugal⁴;
- Verordnung (EU) Nr. 407/2010 des Rates vom 11. Mai 2010 zur Einführung eines europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus⁵;
- am 17. Mai 2011 zwischen der portugiesischen Regierung, der Europäischen Kommission, dem Internationalen Währungsfonds (im Folgenden: IWF) und der Europäischen Zentralbank (im Folgenden: EZB) unterzeichnete Einigung über die wirtschaftliche und finanzielle Sanierung, die üblicherweise als „Memorandum of Understanding“ bezeichnet wird⁶;
- Durchführungsbeschluss 2011/344/EU des Rates vom 30. Mai 2011 über einen finanziellen Beistand der Union für Portugal⁷, geändert u. a. durch den Durchführungsbeschluss 2012/409/EU des Rates vom 10. Juli 2012⁸ und durch den Durchführungsbeschluss 2014/234/EU des Rates vom 23. April 2014⁹;
- Empfehlung des Rates vom 18. Juni 2013 mit dem Ziel, das übermäßige öffentliche Defizit in Portugal zu beenden¹⁰.

4 ABl. 2010, L 125, S. 44, berichtigt im ABl. 2014, L 106, S. 46.

5 ABl. 2010, L 118, S. 1.

6 Das Originaldokument in englischer Sprache ist unter folgender Internetadresse zugänglich:
<https://www.imf.org/external/np/loi/2011/prt/051711.pdf>.

7 ABl. 2011, L 159, S. 88.

8 ABl. 2012, L 192, S. 12.

9 ABl. 2014, L 125, S. 75.

10 Originaldokument in englischer Sprache: Council recommendation with a view to bringing an end to the situation of an excessive government deficit in Portugal, 18. Juni 2013, 10562/13.

B. Portugiesisches Recht

1. Gesetz Nr. 75/2014

5. Die Lei n.º 75/2014, estabelece os mecanismos das reduções remuneratórias temporárias e as condições da sua reversão (Gesetz Nr. 75/2014 zur Festlegung der Mechanismen zur vorübergehenden Kürzung der Bezüge und der Bedingungen für ihre Rückgängigmachung) vom 12. September 2014¹¹ (im Folgenden: Gesetz Nr. 75/2014) bezweckt nach ihrem Art. 1 Abs. 1, die vorübergehende Anwendung des Mechanismus zur Kürzung der Bezüge im öffentlichen Dienst zu bestimmen und die Grundsätze für ihre Rückgängigmachung festzulegen.

6. Art. 2 („Kürzung der Bezüge“) dieses Gesetzes hat folgenden Wortlaut:

„1 – Die monatlichen Gesamt-Bruttobezüge von Personen im Sinne von Abs. 9, die 1 500 Euro übersteigen, werden unabhängig davon, ob diese Personen zu diesem Zeitpunkt ihrer Tätigkeit nachgingen oder sie zu einem späteren Zeitpunkt, auf welcher Grundlage auch immer, aufgenommen haben, nach folgenden Maßgaben herabgesetzt:

- a) um 3,5 % vom Gesamtbetrag der Bezüge von mehr als 1 500 Euro, aber weniger als 2 000 Euro;
- b) um 3,5 % vom Betrag von 2 000 Euro zuzüglich 16 % vom Betrag der Gesamtbezüge, der 2 000 Euro übersteigt, was bei Bezügen, die zwischen 2 000 und 4 165 Euro liegen, zu einer Gesamtkürzung in Höhe von 3,5 % bis 10 % führt;
- c) um 10 % vom Gesamtbetrag der Bezüge, die 4 165 Euro übersteigen.

...

9 – Das vorliegende Gesetz findet auf die Inhaber öffentlicher Ämter sowie die nachstehend genannten Personen Anwendung;

- a) den Präsidenten der Republik;
- b) den Präsidenten der Assembleia da República [(Parlament der Republik)];
- c) den Premierminister;
- d) die Abgeordneten der Assembleia da República;
- e) die Regierungsmitglieder;
- f) die Richter des Tribunal Constitucional [(Verfassungsgericht)] und des Tribunal de Contas [(Rechnungshof)], den Procurador-Geral da República [(Generalanwalt der Republik)], die Richter der ordentlichen Gerichtsbarkeit und die Angehörigen der Staatsanwaltschaft sowie die Richter der Verwaltungs- und Finanzgerichtsbarkeit und der Friedensgerichte;
- g) die Vertreter der Republik für die Autonomen Regionen;
- h) die Abgeordneten der gesetzgebenden Versammlungen der Autonomen Regionen;

¹¹ *Diário da República*, 1. Serie, Nr. 176 vom 12. September 2014, S. 4896. Der Gesetzesentwurf Nr. 239/XII, der dem Gesetz Nr. 75/2014 zugrunde liegt und am 3. Juli 2014 im Ministerrat gebilligt wurde, ist unter folgender Internetadresse zugänglich: <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailheDiplomaAprovado.aspx?BID=18267>.

- i) die Mitglieder der Regionalregierungen;
- j) die gewählten Amtsinhaber der lokalen Gebietskörperschaften;
- k) die Amtsträger der sonstigen Verfassungsorgane, die von den vorstehenden Buchstaben nicht erfasst sind, sowie die Mitglieder der Leitungsorgane von unabhängigen Verwaltungseinrichtungen, insbesondere solcher, die ihre Aufgaben bei der Assembleia da República wahrnehmen;
- l) die Mitglieder und Mitarbeiter der Kabinette, der Leitungsorgane und der Unterstützungskabinette, der unter den vorstehenden Buchstaben genannten Inhaber öffentlicher Ämter und Organe, des Präsidenten und des Vizepräsidenten des Conselho Superior da Magistratura [(Oberster Rat der Richterschaft)], des Präsidenten und des Vizepräsidenten des Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais [(Oberster Rat der Verwaltungs- und Finanzgerichte)], des Präsidenten des Supremo Tribunal de Justiça [(Oberster Gerichtshof)], des Präsidenten und der Richter des Tribunal Constitucional [(Verfassungsgericht)], des Präsidenten des Supremo Tribunal Administrativo [(Oberster Verwaltungsgerichtshof)], des Präsidenten des Tribunal de Contas [(Rechnungshof)], des Provedor de Justiça [(Ombudsmann)] und des Procurador-Geral da República [(Generalanwalt der Republik)];
- m) die Mitglieder der Streitkräfte und der Guarda Nacional Republicana (GNR) [(Republikanische Nationalgarde)] einschließlich der Militärrichter und der Soldaten, die dem Beraterstab des Vertreters des öffentlichen Interesses in Verteidigungsangelegenheiten angehören, sowie sonstige militärische Verbände;
- n) das leitende Personal der Dienste des Präsidenten der Republik und der Assembleia da República sowie anderer Unterstützungsdienste für Verfassungsorgane und der sonstigen Dienststellen und Einrichtungen der zentralen, regionalen und örtlichen Verwaltung des Staates sowie das Personal, das Aufgaben wahrnimmt, die den vorstehenden vergütungsrechtlich gleichgestellt sind;
- o) die öffentlichen Verwalter und die ihnen gleichgestellten Personen, die Mitglieder der Ausführungs-, Beratungs-, Konsultativ- und Kontrollorgane sowie sämtlicher anderen statutarischen Organe von allgemeinen und besonderen öffentlichen Einrichtungen, von juristischen Personen des öffentlichen Rechts, die aufgrund ihrer Beteiligung an Regelungs-, Überwachungs- oder Kontrollaufgaben Unabhängigkeit genießen, von öffentlichen Unternehmen mit ausschließlich oder mehrheitlich öffentlichem Kapital, des öffentlichen Unternehmenssektors und der Einrichtungen, die dem regionalen und kommunalen Unternehmenssektor angehören, sowie von öffentlichen Stiftungen und sonstigen öffentlichen Einrichtungen;
- p) Arbeitnehmer, die öffentliche Aufgaben beim Präsidenten der Republik, bei der Assembleia da República und bei anderen Verfassungsorganen wahrnehmen, sowie Arbeitnehmer, die öffentliche Aufgaben im Rahmen eines öffentlich-rechtlichen Beschäftigungsverhältnisses gleich welcher Art wahrnehmen, einschließlich der in einem Umschulungsverfahren oder in Sonderurlaub befindlichen Arbeitnehmer;
- q) Arbeitnehmer öffentlich-rechtlicher Einrichtungen, die einer besonderen Regelung unterliegen, sowie juristischer Personen des öffentlichen Rechts, die aufgrund ihrer Beteiligung an Regelungs-, Überwachungs- oder Kontrollaufgaben Unabhängigkeit genießen, einschließlich unabhängiger Regulierungsstellen;
- r) Arbeitnehmer öffentlicher Unternehmen mit ausschließlich oder mehrheitlich öffentlichem Kapital, des öffentlichen Unternehmenssektors und der Einrichtungen, die dem regionalen oder örtlichen unternehmerischen Sektor angehören;

- s) Arbeitnehmer und leitendes Personal öffentlich-rechtlicher und privatrechtlicher öffentlicher Stiftungen sowie öffentlicher Einrichtungen, die nicht unter die vorstehenden Buchstaben fallen;
- t) das Reservepersonal, das Personal im Vorruhestand und das Personal im Wartestand, das Geldleistungen bezieht, die nach Maßgabe der Dienstekünfte des aktiven Dienstpersonals berechnet werden.

...

15 – Die Regelung nach diesem Artikel ist zwingend und hat Vorrang vor allen ihr entgegenstehenden Bestimmungen, unabhängig davon, ob es sich um besondere oder Ausnahmebestimmungen handelt, sowie vor Kollektivvereinbarungen und Arbeitsverträgen und kann durch diese weder aufgehoben noch geändert werden.“

2. Gesetz Nr. 159-A/2015

7. Die Lei n.º 159-A/2015, Extinção da redução remuneratória na Administração Pública (Gesetz Nr. 159-A/2015 über die Aufhebung der Kürzung der Bezüge im öffentlichen Dienst) vom 30. Dezember 2015¹² (im Folgenden: Gesetz Nr. 159-A/2015) beendete schrittweise ab dem 1. Januar 2016 die sich aus dem Gesetz Nr. 75/2014 ergebenden Kürzungsmaßnahmen.

8. Art. 2 dieses Gesetzes bestimmt, dass „[d]ie gemäß dem Gesetz Nr. 75[2014] erfolgte Kürzung der Bezüge ... im Jahr 2016 nach folgendem Zeitplan in Vierteljahresschritten aufgehoben [wird]:

- a) Rückgängigmachung um 40 % für die ab 1. Januar 2016 gezahlten Bezüge;
- b) Rückgängigmachung um 60 % für die ab 1. April 2016 gezahlten Bezüge;
- c) Rückgängigmachung um 80 % für die ab 1. Juli 2016 gezahlten Bezüge;
- d) vollständiger Wegfall der Kürzung der Bezüge ab 1. Oktober 2016.“

III. Ausgangsrechtsstreit, Vorlagefrage und Verfahren vor dem Gerichtshof

9. Die von der ASJP, handelnd im Namen einiger ihrer Mitglieder, die Richter am Tribunal de Contas (Rechnungshof) sind, erhobene besondere Verwaltungsklage ist auf die Aufhebung der nach Art. 2 des Gesetzes Nr. 75/2014 erlassenen Verwaltungsakte gerichtet, die eine vorübergehende Kürzung der Bezüge einführt, die an die in der portugiesischen öffentlichen Verwaltung tätigen Bediensteten, die in diesem Artikel aufgeführt sind und zu denen die Richter gehören, gezahlt werden¹³. Die von dieser Vereinigung vertretenen Richter beantragen außerdem die Rückzahlung der von ihren Bezügen einbehaltenen Beträge zuzüglich Verzugszinsen zum gesetzlichen Zinssatz ab Oktober 2014 sowie die Feststellung ihres Anspruchs auf Zahlung ihrer Bezüge ohne diese Kürzung.

10. Zur Stützung dieser Klage macht die ASJP geltend, dass die streitigen Maßnahmen zur Kürzung der Bezüge gegen den „Grundsatz der richterlichen Unabhängigkeit“ verstießen, der in Art. 203 der Verfassung der Portugiesischen Republik niedergelegt¹⁴ und sowohl in Art. 19 Abs. 1 EUV als auch in Art. 47 der Charta verankert sei.

¹² *Diário da República*, 1. Serie, Nr. 254 vom 30. Dezember 2015, S. 10006(4). Der Text des Gesetzes Nr. 159-A/2015 ist auch unter folgender Internetadresse zugänglich: <http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailDiplomaAprovado.aspx?BID=19068>.

¹³ Vgl. zu den Letzteren die Aufzählung in Art. 2 Abs. 9 Buchst. f dieses Gesetzes.

¹⁴ Nach diesem Art. 203 „[sind] die Gerichte ... unabhängig und nur dem Gesetz unterworfen“.

11. In seiner Vorlageentscheidung legt das Supremo Tribunal Administrativo (Oberstes Verwaltungsgericht) dar, dass, da die Maßnahmen zur Ausgabenbegrenzung, die durch die im Ausgangsverfahren fragliche Kürzung der Bezüge konkretisiert würden, vor dem Hintergrund des Abbaus eines übermäßigen Defizits in Portugal – der von den Unionsorganen geregelt und überwacht werde –, gefolgt von einem finanziellem Beistand – der durch Unionsrechtsakte gewährt und geregelt werde –, ergriffen worden seien, sich kaum bestreiten lasse, dass diese Maßnahmen im Rahmen des Unionsrechts ergriffen worden seien oder zumindest einen unionsrechtlichen Ursprung hätten.

12. Es weist sodann darauf hin, dass die Ermessensspielräume bei der Umsetzung der Leitlinien für die Haushaltspolitik, auf die sich der portugiesische Staat mit den Unionsorganen geeinigt habe, den portugiesischen Staat jedoch nicht von der Verpflichtung entbänden, gemäß Art. 51 Abs. 1 der Charta die allgemeinen Grundsätze des Unionsrechts, zu denen der der richterlichen Unabhängigkeit gehöre, zu beachten.

13. Der effektive gerichtliche Schutz der Rechte, die sich aus der Unionsrechtsordnung ergäben, werde nämlich nach Art. 19 Abs. 1 Unterabs. 2 EUV in erster Linie durch die nationalen Gerichte gewährleistet, und diese müssten dabei die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit an den Tag legen, auf die die Unionsbürger nach Art. 47 der Charta Anspruch hätten. Alles weise darauf hin, dass die Unabhängigkeit der Gerichte auch durch das Vorsehen von Garantien bezüglich des Status der Richter, insbesondere in wirtschaftlicher Hinsicht, erreicht werde; dies sei der Grund dafür, dass die einseitige und fortdauernde Kürzung der Bezüge der von der Klägerin des Ausgangsverfahrens vertretenen Personen beanstandet werde.

14. Daher hat das Supremo Tribunal Administrativo (Oberstes Verwaltungsgericht) mit Entscheidung vom 7. Januar 2016, die beim Gerichtshof am 5. Februar 2016 eingegangen ist, das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof die folgende Frage vorgelegt:

Ist angesichts der Erfordernisse des Abbaus des übermäßigen Haushaltsdefizits und des durch europäische Vorschriften geregelten finanziellen Beistands der Grundsatz der richterlichen Unabhängigkeit, wie er sich aus Art. 19 Abs. 1 Unterabs. 2 EUV, Art. 47 der Charta und der Rechtsprechung des Gerichtshofs ergibt, in dem Sinne auszulegen, dass er den Maßnahmen zur Kürzung der Bezüge, denen die Richter in Portugal unterworfen sind, entgegensteht, die einseitig von anderen Gewalten/Verfassungsorganen fortdauernd auferlegt werden, wie sich aus Art. 2 des Gesetzes Nr. 75/2014 ergibt?

15. Die ASJP, die portugiesische Regierung und die Kommission haben schriftliche Erklärungen eingereicht. In der mündlichen Verhandlung vom 13. Februar 2017 waren die portugiesische Regierung und die Kommission vertreten.

IV. Würdigung

16. Bevor ich in der Sache zum Vorabentscheidungsersuchen Stellung nehme, weise ich darauf hin, dass in der vorliegenden Rechtssache zwei Prozesseinreden, zum einen der Unzulässigkeit dieses Ersuchens und zum anderen der Unzuständigkeit des Gerichtshofs, erhoben worden sind. Zur Reihenfolge, in der diese Einreden behandelt werden, weise ich darauf hin, dass die Zuständigkeit des Gerichtshofs grundsätzlich zuerst zu prüfen ist. Es scheint mir jedoch angebracht, in den vorliegenden Schlussanträgen zunächst die Zulässigkeit des Ersuchens zu behandeln, da diese hier weniger komplexe Fragen aufwirft als die Prüfung der Zuständigkeit des Gerichtshofs und weil diese Prüfung mit den Bestimmungen im Zusammenhang steht, um deren Auslegung gebeten wurde, so dass die Würdigung in der Sache unmittelbar an diese Prüfung anschließen wird.

A. Zur Zulässigkeit des Vorabentscheidungsersuchens

17. Die portugiesische Regierung und die Kommission haben zwei Arten von Rügen erhoben, die die Zulässigkeit des vorliegenden Vorabentscheidungsersuchens betreffen. Die erste betrifft eine ungenaue Begründung der Vorlageentscheidung, während die zweite den Umstand betrifft, dass die im Ausgangsrechtsstreit beanstandeten nationalen Maßnahmen zu dem Zeitpunkt, zu dem der Gerichtshof angerufen wurde, bereits aufgehoben worden waren.

1. Zu den Lücken der Vorlageentscheidung

18. In ihren schriftlichen und mündlichen Erklärungen macht die Kommission zunächst geltend, dass die Vorlageentscheidung mangelhaft sei, da sie insbesondere weder darlege, welche Rechtsprechung des Gerichtshofs für die Auslegung der in der Vorlagefrage genannten Bestimmungen des Unionsrechts relevant sei, noch die Gründe für die Wahl dieser Bestimmungen anführe¹⁵, und dass sich der Gerichtshof folglich für die Beantwortung dieser Frage für unzuständig zu erklären habe.

19. Meines Erachtens betreffen diese Rügen zum Inhalt der Vorlageentscheidung jedoch eher die Zulässigkeit des Vorabentscheidungsersuchens als die Zuständigkeit des Gerichtshofs als solche¹⁶.

20. Zwar ist es, wie die Kommission vorbringt, wichtig, dass das vorlegende Gericht sein Ersuchen klar und präzise abfasst, da dieses den einzigen Rechtsakt darstellt, der dem Verfahren vor dem Gerichtshof, sowohl für diesen als auch für die an diesem Verfahren Beteiligten, als Grundlage dient¹⁷. Diese Anforderungen an den Inhalt eines Vorabentscheidungsersuchens sind ausdrücklich in Art. 94 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs aufgeführt, von dem das vorlegende Gericht im Rahmen der in Art. 267 AEUV vorgesehenen Zusammenarbeit Kenntnis haben sollte und den es sorgfältig zu beachten hat. Insbesondere ist es unerlässlich, dass die nationalen Gerichte in der Vorlageentscheidung selbst den Rechtsrahmen des Ausgangsrechtsstreits darlegen und dass sie nicht nur erläutern, aus welchen Gründen sie die Vorschriften des Unionsrechts, um deren Auslegung gebeten wird, ausgewählt haben, sondern auch, welches der Zusammenhang ist, den sie zwischen diesen Vorschriften und dem auf den Ausgangsrechtsstreit anwendbaren nationalen Recht herstellen¹⁸.

21. In der vorliegenden Rechtssache ist jedoch die Begründung der Vorlageentscheidung, insbesondere unter zwei wesentlichen Gesichtspunkten, besonders kurz, so dass man sich fragen kann, ob das in ihr enthaltene Vorabentscheidungsersuchen zulässig ist.

¹⁵ Die Kommission trägt außerdem vor, dass das vorlegende Gericht nicht die Gründe darlege, aus denen gerade die Richter von einer nationalen Maßnahme betroffen seien, die auf verschiedenste Inhaber öffentlicher Ämter anwendbar sei. Da dieses Vorbringen meiner Ansicht nach weniger die Verfahrensvorschriften als die materiellen unionsrechtlichen Vorschriften betrifft, werde ich es im letzteren Rahmen behandeln (vgl. Nrn. 54 ff. der vorliegenden Schlussanträge).

¹⁶ Das Fehlen hinreichender Angaben in der Vorlageentscheidung zum tatsächlichen und rechtlichen Kontext des Ausgangsrechtsstreits oder zu den Gründen, aus denen eine Antwort auf die Vorlagefragen entscheidungserheblich ist, veranlasst den Gerichtshof im Allgemeinen, das Vorabentscheidungsersuchen insgesamt oder teilweise für unzulässig zu erklären (vgl. u. a. Urteile vom 18. Juli 2013, ÖFAB, C-147/12, EU:C:2013:490, Rn. 44 bis 47, vom 4. Mai 2016, Philip Morris Brands u. a., C-547/14, EU:C:2016:325, Rn. 47 bis 53, sowie Beschluss vom 8. September 2016, Google Ireland und Google Italy, C-322/15, EU:C:2016:672, Rn. 15 ff.).

¹⁷ Die Vorlageentscheidung hat zum einen den Gerichtshof, damit er eine sachdienliche Antwort auf die Vorlagefrage geben kann, und zum anderen alle Beteiligten im Sinne von Art. 23 der Satzung des Gerichtshofs hinreichend zu informieren, insbesondere die 28 Mitgliedstaaten, denen diese Entscheidung nach der Übersetzung übermittelt wird, um ihre etwaigen Stellungnahmen einzuholen.

¹⁸ Auf diese Regeln hat der Gerichtshof in seiner Rechtsprechung (vgl. u. a. die in Fn. 16 der vorliegenden Schlussanträge angeführten Entscheidungspassagen sowie die dort angeführte Rechtsprechung) sowie in seinen „Empfehlungen an die nationalen Gerichte bezüglich der Vorlage von Vorabentscheidungsersuchen“, die im Jahr 2016 aktualisiert wurden (ABl. 2016, C 439, S. 1 bis 8, insbesondere Rn. 14 bis 18 und den „[d]ie wesentlichen Elemente eines Vorabentscheidungsersuchens“ zusammenfassend darstellenden Anhang), wiederholt hingewiesen. Vgl. auch, Gaudissart, M. A., „Les recommandations de la Cour de justice aux juridictions nationales, relatives à l'introduction de procédures préjudicielles“, *Journal de droit européen*, 2017, Nr. 2, S. 42 ff.

22. Erstens sind die Ausführungen des vorlegenden Gerichts zum Zusammenhang zwischen den streitigen nationalen Maßnahmen und den Bestimmungen, um deren Auslegung mit der Vorlagefrage ersucht wird – nämlich Art. 19 Abs. 1 Unterabs. 2 EUV und Art. 47 der Charta –, nicht sehr deutlich, da es nur darauf hinweist, dass sich seiner Auffassung nach aus diesen Bestimmungen ein allgemeiner Grundsatz der richterlichen Unabhängigkeit ergebe, den diese Maßnahmen beeinträchtigt haben könnten¹⁹, ohne dazu genaue Angaben zu machen.

23. Zweitens verweist die Vorlagefrage auf „Rechtsprechung des Gerichtshofs“, aus der sich dieser Grundsatz der richterlichen Unabhängigkeit ebenfalls ergeben soll, jedoch wird in der Begründung der Vorlageentscheidung keine Entscheidung des Gerichtshofs in diesem Sinne angeführt. Das vorlegende Gericht verweist lediglich auf das Vorliegen „zahlreicher Urteile“ des Gerichtshofs zum Begriff „Gericht“ im Sinne von Art. 267 AEUV, die die „Unabhängigkeit“ der Stelle, die ein Vorabentscheidungsersuchen vorgelegt habe, berücksichtigten, ohne jedoch ein bestimmtes, seines Erachtens einschlägiges Urteil anzuführen. Mangels angemessener Angaben ist meines Erachtens über diesen Gesichtspunkt der dem Gerichtshof vorgelegten Frage nicht zu entscheiden.

24. Trotz der oben dargelegten Lücken der Vorlageentscheidung halte ich dennoch in Anbetracht der in dieser Entscheidung insgesamt angeführten und erörterten Umstände den Gerichtshof für ausreichend unterrichtet, um über die mögliche Auslegung von Art. 19 EUV und Art. 47 der Charta befinden und so die gestellte Frage sachdienlich beantworten zu können²⁰.

2. Zur Aufhebung der streitigen Regelung vor der Anrufung des Gerichtshofs

25. Die portugiesische Regierung bringt in ihren schriftlichen Erklärungen vor, das Vorabentscheidungsersuchen sei unzulässig, da es bei der Anrufung des Gerichtshofs aufgrund der innerstaatlichen Gesetzesänderungen in Portugal, die zur schrittweisen und vollständigen Wiederherstellung der Ansprüche im Bereich der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Bezüge im Lauf des Jahres 2016 geführt hätten, gegenstandslos geworden sei. Sie leitet daraus ab, dass der Gerichtshof nicht mehr auf die Vorlagefrage zu antworten brauche, da sie hypothetisch geworden sei²¹.

26. In der mündlichen Verhandlung hat diese Regierung bestätigt, dass nach dem Gesetz Nr. 159-A/2015 die Kürzung der Bezüge in der öffentlichen Verwaltung gemäß dem Gesetz Nr. 75/2014 zwischen 1. Januar und 1. Oktober 2016²² schrittweise, aber nicht rückwirkend, vollständig weggefallen sei. Daraus folgt, dass der Verlust, den die von der Klägerin des Ausgangsverfahrens vertretenen Personen infolge der Kürzung ihrer Bezüge ab Oktober 2014 geltend machen, für die Vergangenheit und bis zum 1. Oktober 2016 fortbestand, zu welchem Zeitpunkt die vollständige Wiederherstellung des normalen Niveaus der Bezüge für alle in der öffentlichen Verwaltung tätigen Bediensteten, die von dieser Kürzung betroffen waren, erfolgte.

27. Die portugiesische Regierung hat jedoch geltend gemacht, dass die Vorlagefrage die Beeinträchtigung der richterlichen Unabhängigkeit betreffe, die durch das Gesetz Nr. 75/2014 bewirkt worden sein soll, und dieses etwaige Problem am Tag der Anrufung des Gerichtshofs, dem 5. Februar 2016, aufgrund der Beseitigung der Wirkungen dieses Gesetzes durch das Gesetz Nr. 159-A/2015, das

19 Zur Begründung der Vorlageentscheidung vgl. Nrn. 11 ff. der vorliegenden Schlussanträge.

20 Vgl. entsprechend Urteile vom 12. Februar 2015, Surgicare (C-662/13, EU:C:2015:89, Rn. 16 bis 23), sowie vom 11. Juni 2015, Lisboagás GDL (C-256/14, EU:C:2015:387, Rn. 24 bis 27).

21 Die portugiesische Regierung hat diese Argumente hilfsweise für den Fall vorgetragen, dass der Gerichtshof sich für die Entscheidung über das Vorabentscheidungsersuchen für zuständig erklärt.

22 Vgl. Nrn. 7 und 8 der vorliegenden Schlussanträge.

am 30. Dezember 2015 erlassen und am 1. Januar 2016 in Kraft getreten sei, bereits behoben gewesen sei. Die Folgen des Gesetzes Nr. 75/2014 vor seiner Aufhebung, die von der ASJP vorgebracht würden, seien zudem nur vermögensrechtlicher Natur, wobei diese Problematik ihrer Ansicht nach nicht zum Gegenstand des Vorabentscheidungsersuchens gehöre.

28. Insoweit weise ich darauf hin, dass eine Vermutung für die Entscheidungserheblichkeit der Vorlagefragen des nationalen Gerichts spricht, die es zur Auslegung des Unionsrechts in dem rechtlichen und sachlichen Rahmen stellt, den es in eigener Verantwortung festgelegt und dessen Richtigkeit der Gerichtshof nicht zu prüfen hat. Der Gerichtshof darf die Entscheidung über ein Ersuchen eines nationalen Gerichts nur dann verweigern, wenn die erbetene Auslegung des Unionsrechts offensichtlich in keinem Zusammenhang mit der Realität oder dem Gegenstand des Ausgangsrechtsstreits steht, wenn das Problem hypothetischer Natur ist oder wenn er nicht über die tatsächlichen und rechtlichen Angaben verfügt, die für eine zweckdienliche Beantwortung der ihm vorgelegten Fragen erforderlich sind²³.

29. Nach ständiger Rechtsprechung folgt sowohl aus dem Wortlaut als auch aus der Systematik von Art. 267 AEUV, dass das Vorabentscheidungsverfahren voraussetzt, dass bei den nationalen Gerichten tatsächlich ein Rechtsstreit anhängig ist, in dem sie eine Entscheidung erlassen müssen, bei der die Vorabentscheidung berücksichtigt werden kann²⁴. Wenn daher der Ausgangsrechtsstreit zu dem Zeitpunkt, zu dem das vorliegende Gericht den Gerichtshof angerufen hat, bereits gegenstandslos geworden war, hat dieser das Vorabentscheidungsersuchen für unzulässig erklärt²⁵, wobei die Feststellung der Erledigung grundsätzlich auf Fälle beschränkt ist, in denen der relevante Vorfall oder das relevante Ereignis während des Verfahrens vor dem Gerichtshof eintrat²⁶.

30. Insbesondere äußert sich der Gerichtshof nicht zu einem Vorabentscheidungsersuchen, wenn die ursprünglich auf den Ausgangsrechtsstreit anwendbaren nationalen Bestimmungen wegen ihrer Verfassungswidrigkeit aufgehoben oder verworfen wurden²⁷. Hingegen wurde entschieden, dass der Umstand, dass eine unmittelbar bevorstehende Änderung der fraglichen nationalen Rechtsvorschriften erfolgen solle, für die Zulässigkeit des Vorabentscheidungsersuchens unerheblich ist, wenn den Angaben in diesem zu entnehmen ist, dass eine Antwort des Gerichtshofs auf die vorgelegten Fragen für die Entscheidung des Ausgangsrechtsstreits maßgebend ist²⁸.

31. In der vorliegenden Rechtssache ergibt sich meines Erachtens aus den dem Gerichtshof unterbreiteten Gesichtspunkten nicht, dass die erbetene Auslegung des Unionsrechts offensichtlich in keinem Zusammenhang mit dem Gegenstand des Ausgangsrechtsstreits steht oder das Problem hypothetischer Natur ist.

32. Entgegen dem Vorbringen der portugiesischen Regierung betrifft nämlich der Rechtsstreit, mit dem das vorliegende Gericht befasst ist, nicht die richterliche Unabhängigkeit als solche, da der Grundsatz dieser Unabhängigkeit nur als rechtlicher Klagegrund geltend gemacht wird, um die Aufhebung der angeblich rechtswidrigen Verwaltungsakte, aufgrund deren die Bezüge der von der ASJP vertretenen Personen gekürzt wurden, sowie die Rückzahlung der Beträge, die von ihren Bezügen zu Unrecht nach dem Gesetz Nr. 75/2014 einbehalten worden seien, zu erreichen.

23 Vgl. u. a. Urteile vom 8. Dezember 2016, *Eurosaneamientos u. a.* (C-532/15 und C-538/15, EU:C:2016:932, Rn. 28), sowie vom 21. Dezember 2016, *Associazione Italia Nostra Onlus* (C-444/15, EU:C:2016:978, Rn. 36).

24 Vgl. u. a. Urteil vom 26. Februar 2015, *Matei* (C-143/13, EU:C:2015:127, Rn. 38), sowie Beschluss vom 3. März 2016, *Euro Bank* (C-537/15, nicht veröffentlicht, EU:C:2016:143, Rn. 32).

25 Vgl. u. a. Beschluss des Präsidenten des Gerichtshofs vom 10. Februar 2015, *Liivimaa Lihaveis* (C-175/13, nicht veröffentlicht, EU:C:2015:80, Rn. 17 bis 21).

26 Vgl. u. a. Urteile vom 24. Oktober 2013, *Stoilov i Ko* (C-180/12, EU:C:2013:693, Rn. 44 bis 48), sowie vom 3. Juli 2014, *Da Silva* (C-189/13, nicht veröffentlicht, EU:C:2014:2043, Rn. 34 bis 37).

27 Vgl. u. a. Urteile vom 9. Dezember 2010, *Fluxys* (C-241/09, EU:C:2010:753, Rn. 32 bis 34), und vom 27. Juni 2013, *Di Donna* (C-492/11, EU:C:2013:428, Rn. 27 bis 32), sowie Beschluss vom 3. März 2016, *Euro Bank* (C-537/15, nicht veröffentlicht, EU:C:2016:143, Rn. 34 bis 36).

28 Vgl. Urteil vom 12. Januar 2010, *Petersen* (C-341/08, EU:C:2010:4, Rn. 28 und 29).

33. Da außerdem das Gesetz Nr. 159-A/2015, mit dem das vorgenannte Gesetz geändert wurde, zum Tag der Einreichung des Vorabentscheidungsersuchens die beanstandeten Kürzungen nicht vollständig beendet hatte, weder für die Vergangenheit noch für die unmittelbare Zukunft²⁹, bestand, wie mir scheint, zu diesem Zeitpunkt für das vorlegende Gericht, das es für möglich hält, dass die fragliche nationale Regelung gegen das Unionsrecht verstieß, weiterhin eine Verpflichtung, über den Gegenstand dieser Klage zu entscheiden, und daher für den Gerichtshof die Notwendigkeit, die Vorlagefrage zu beantworten.

34. Aufgrund all dieser Erwägungen bin ich der Ansicht, dass das Vorabentscheidungsersuchen zulässig ist.

B. Zur Zuständigkeit des Gerichtshofs

35. Zur Stützung ihrer Klage im Ausgangsrechtsstreit macht die Klägerin des Ausgangsverfahrens die Rechtswidrigkeit der angefochtenen Verwaltungsakte mit der Begründung geltend, dass die nationale Regelung, die sie umsetzten, nämlich das Gesetz Nr. 75/2014, nicht mit dem Unionsrecht vereinbar sei, da es gegen den „Grundsatz der richterlichen Unabhängigkeit“ verstoße, wie er sich sowohl aus Art. 19 Abs. 1 Unterabs. 2 EUV als auch aus Art. 47 der Charta ergebe. Das vorlegende Gericht übernimmt diesen gemeinsamen Ansatz bezüglich dieser Bestimmungen nicht nur im Wortlaut der Vorlagefrage, sondern auch in deren Begründung.

36. Um über die von der portugiesischen Regierung und der Kommission erhobenen Einreden der Unzuständigkeit zu entscheiden, ist meines Erachtens Art. 19 Abs. 1 Unterabs. 2 EUV unabhängig von Art. 47 der Charta zu analysieren, da die Kriterien für die Anwendbarkeit dieser Bestimmungen und daher die Möglichkeit des Gerichtshofs, sie auszulegen, meiner Meinung nach unterschiedlich sind.

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

37. In ihren schriftlichen und mündlichen Erklärungen haben die portugiesische Regierung und die Kommission nicht ausdrücklich die Gründe angegeben, aus denen der Gerichtshof ihrer Ansicht nach für die Auslegung von Art. 19 EUV für sich genommen unzuständig sein könnte. Sie haben nämlich ausführlich Argumente für den Gedanken vorgetragen, dass die im Ausgangsverfahren in Rede stehende nationale Regelung keine Maßnahme der Durchführung des Unionsrechts im Sinne von Art. 51 der Charta sei, woraus sich ergebe, dass keine Auslegung von Art. 47 der Charta vorzunehmen sei, und sie scheinen mir eine ähnliche Begründung zu Art. 19 EUV vorgeschlagen zu haben³⁰.

38. Ich bin jedoch der Ansicht, dass es angesichts des spezifischen Wortlauts von Art. 19 EUV, der sich von demjenigen von Art. 51 Abs. 1 der Charta – auf den ich später zurückkommen werde³¹, wobei schon jetzt darauf hingewiesen sei, dass er den Anwendungsbereich der Charta auf Maßnahmen beschränkt, die die Mitgliedstaaten bei der Durchführung des Unionsrechts treffen – unterscheidet, nicht möglich ist, diese Begründung auszudehnen oder entsprechend anzuwenden.

²⁹ Ich erinnere daran, dass das Vorabentscheidungsersuchen am 5. Februar 2016 eingegangen ist und das Gesetz Nr. 159-A/2015 zwar am 1. Januar 2016 in Kraft trat, aber nicht zurückwirkt und zunächst nur teilweise (die Reversibilität der Kürzung betrug jeweils 40 % für die ab 1. Januar 2016 bezahlten Bezüge, 60 % für die ab 1. April 2016 bezahlten und 80 % für die ab 1. Juli 2016 gezahlten Bezüge) und sodann vollständig erst ab 1. Oktober 2016 wirkte (vgl. Nrn. 7 und 8 sowie 26 und 27 der vorliegenden Schlussanträge). Der Einkommensausfall, den die von der Klägerin des Ausgangsverfahrens vertretenen Personen geltend machen, war daher am Tag der Anrufung des Gerichtshofs nicht zur Gänze ausgeglichen.

³⁰ Die portugiesische Regierung hat aus der Rechtsprechung zu Art. 51 der Charta abgeleitet, dass der Gerichtshof für die Entscheidung über die Auslegung von Art. 19 EUV und Art. 47 der Charta offensichtlich unzuständig sei. Die Kommission hat die Unzuständigkeit des Gerichtshofs für die Beantwortung der Vorlagefrage unter dem Blickwinkel von Art. 19 EUV in erster Linie auf den Umstand gestützt, dass das vorlegende Gericht seine Vorlageentscheidung hinsichtlich des Zusammenhangs, der zwischen dem Unionsrecht und den auf den Ausgangsrechtsstreit anwendbaren nationalen Rechtsvorschriften bestehen könnte, nicht hinreichend begründet habe (eine Rüge, die meines Erachtens eher die Zulässigkeit des Vorabentscheidungsersuchens betrifft, die in den Nrn. 18 ff. der vorliegenden Schlussanträge geprüft wurde).

³¹ Vgl. Nrn. 43 ff. der vorliegenden Schlussanträge.

39. Ohne der Würdigung in der Sache vorzugreifen, die zur Bestimmung des Inhalts und der Tragweite von Art. 19 EUV führen wird³², ist hier festzustellen, ob der Gerichtshof im vorliegenden Fall für die Auslegung dieses Artikels wegen seiner etwaigen Anwendbarkeit und insbesondere der seines in der Vorlagefrage angeführten Abs. 1 Unterabs. 2 in einem Kontext wie dem des Ausgangsrechtsstreits zuständig ist.

40. Nach diesem Unterabs. 2 „[schaffen d]ie Mitgliedstaaten ... die erforderlichen Rechtsbehelfe, damit ein wirksamer Rechtsschutz in den vom Unionsrecht erfassten Bereichen gewährleistet ist“³³. Das letztere Element dieser Bestimmung scheint mir für die Beurteilung, ob der Gerichtshof die Möglichkeit hat, sich über ihre Auslegung in der vorliegenden Rechtssache zu äußern, entscheidend.

41. Die Gewährleistung wirksamen Rechtsschutzes, der den Zugang zu angemessenen Rechtsbehelfen umfasst, die die Einzelnen nach diesem Unterabsatz in Anspruch nehmen können müssen, wird meines Erachtens von den Mitgliedstaaten verlangt, wenn nationale Gerichte ihre Rechtsprechungstätigkeit im Rahmen der vom Unionsrecht erfassten Bereiche, also als Unionsgerichte, ausüben können. Ich denke, dass das bei Richtern, die von der im Ausgangsverfahren fraglichen Regelung betroffen sind, der Fall sein kann, da sie veranlasst sein könnten, Rechtsstreitigkeiten zu entscheiden, die in den Anwendungsbereich des Unionsrechts fallen und für die die Möglichkeit, solche Rechtsbehelfe zu nutzen, sichergestellt sein muss.

42. Diese Feststellung reicht meiner Ansicht nach für die Annahme aus, dass der Gerichtshof in der vorliegenden Rechtssache für die Auslegung von Art. 19 Abs. 1 Unterabs. 2 EUV zuständig ist. Der Nachweis dieser Zuständigkeit ist nun für die erbetene Auslegung von Art. 47 der Charta zu erbringen, da die Kriterien für die Anwendung der letzteren Bestimmung nicht gleich abgefasst sind wie die, die für Art. 19 EUV gelten, selbst wenn das konkrete Ergebnis, zu dem die einen und die anderen führen, gleich ausfallen kann.

2. Zu Art. 47 der Charta

43. Nach ständiger Rechtsprechung finden die in der Unionsrechtsordnung garantierten Grundrechte, wie das „Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und ein unparteiisches Gericht“ nach Art. 47 der Charta, in allen unionsrechtlich geregelten Fallgestaltungen, aber nicht außerhalb derselben Anwendung³⁴. Daher sieht Art. 51 Abs. 1 der Charta vor, dass ihre Bestimmungen für die Mitgliedstaaten ausschließlich „bei der Durchführung des Rechts der Union“, gemäß der Rechtsprechung des Gerichtshofs zu diesem Begriff, gelten³⁵. Art. 6 Abs. 1 EUV, der der Charta einen verbindlichen Charakter verleiht, präzisiert ebenso wie Art. 51 Abs. 2 der Charta, dass durch deren

32 Ich weise vorab darauf hin, dass ich eine Auslegung von Art. 19 EUV empfehlen werde, die der von der ASJP vertretenen Auffassung widerspricht (vgl. Nrn. 57 ff. der vorliegenden Schlussanträge).

33 Hervorhebung nur hier.

34 Im Urteil vom 26. Februar 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, Rn. 17 bis 23), hat der Gerichtshof insbesondere festgestellt, dass, „[d]a ... die durch die Charta garantierten Grundrechte zu beachten sind, wenn eine nationale Rechtsvorschrift in den Geltungsbereich des Unionsrechts fällt, ... keine Fallgestaltungen denkbar [sind], die vom Unionsrecht erfasst würden, ohne dass diese Grundrechte anwendbar wären. Die Anwendbarkeit des Unionsrechts umfasst die Anwendbarkeit der durch die Charta garantierten Grundrechte“ (Rn. 21). Vgl. auch Urteil vom 16. Mai 2017, Berlioz Investment Fund (C-682/15, EU:C:2017:373, Rn. 49).

35 Der Gerichtshof hat darauf hingewiesen, dass der Begriff der „Durchführung des Rechts der Union“ im Sinne von Art. 51 der Charta das Vorliegen eines Zusammenhangs zwischen einem Unionsrechtsakt und der fraglichen nationalen Maßnahme voraussetzt, der darüber hinausgeht, dass die fraglichen Sachbereiche benachbart sind oder der eine von ihnen mittelbare Auswirkungen auf den anderen haben kann. Insoweit ist u. a. zu prüfen, ob mit der fraglichen nationalen Regelung die Durchführung einer Bestimmung des Unionsrechts bezweckt wird, welchen Charakter diese Regelung hat und ob mit ihr andere als die unter das Unionsrecht fallenden Ziele verfolgt werden, selbst wenn sie das Unionsrecht mittelbar beeinflussen kann, sowie ferner, ob es eine Regelung des Unionsrechts gibt, die für diesen Bereich spezifisch ist oder ihn beeinflussen kann (vgl. u. a. Urteile vom 10. Juli 2014, Julián Hernández u. a., C-198/13, EU:C:2014:2055, Rn. 34 ff., sowie vom 6. Oktober 2016, Paoletti u. a., C-218/15, EU:C:2016:748, Rn. 14 ff.).

Bestimmungen die in den Verträgen festgelegten Zuständigkeiten der Union in keiner Weise erweitert werden. Wird folglich eine rechtliche Situation nicht vom Unionsrecht erfasst, ist der Gerichtshof nicht zuständig, um über sie zu entscheiden, und die möglicherweise angeführten Bestimmungen der Charta können als solche keine neue Zuständigkeit begründen³⁶.

44. In der vorliegenden Rechtssache machen sowohl die portugiesische Regierung als auch die Kommission geltend, dass die Bedingungen, die den Schluss erlauben würden, der Erlass und die Anwendung der Maßnahmen nach Art. 2 des Gesetzes Nr. 75/2014 durch die Portugiesische Republik stellten einen Fall der Durchführung des Unionsrechts im Sinne von Art. 51 der Charta dar, nicht erfüllt seien und der Gerichtshof daher für die Auslegung von Art. 47 der Charta offensichtlich unzuständig sei.

45. Ich weise darauf hin, dass sich der Gerichtshof für die Beantwortung früherer Vorabentscheidungsersuchen, die ebenfalls von portugiesischen Gerichten stammten, mit der Begründung für in der Sache offensichtlich unzuständig erklärt hatte, dass die Vorlageentscheidung keinen konkreten Anhaltspunkt dafür enthalten habe, dass die in diesen Rechtssachen fraglichen nationalen Maßnahmen, die den auf den vorliegenden Ausgangsrechtsstreit anwendbaren entsprechen³⁷, der Umsetzung von Unionsrecht im Sinne dieses Art. 51 gedient hätten³⁸. Allerdings ist die behauptete Unzuständigkeit des Gerichtshofs, anders als in diesen anderen Rechtssachen, hier nicht offensichtlich, da das vorlegende Gericht, wenn auch in relativ gedrängter Form, ausführlichere Angaben zum Vorliegen einer solchen Durchführung im vorliegenden Fall gemacht hat.

46. Das vorlegende Gericht legt nämlich dar, dass die Maßnahmen zur Kürzung der Bezüge, wie die in Art. 2 des Gesetzes Nr. 75/2014 vorgesehenen, mit den Erfordernissen der Haushaltskonsolidierung gerechtfertigt worden seien, und listet sodann die Unionsrechtsakte auf, die das übermäßige Defizit des portugiesischen Staates und den finanziellen Beistand, der ihm gewährt wurde, betreffen³⁹. Es ist jedoch nicht leicht, die Gründe festzustellen, aus denen dieses Gericht der Ansicht ist, dass ein unmittelbarer Zusammenhang zwischen den im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Maßnahmen und den einzelnen Bestimmungen des Unionsrechts besteht, da es wenige Informationen zu diesem Thema liefert⁴⁰.

47. Die Vorlageentscheidung führt nämlich nicht aus, in welchen Rechtsrahmen sich die streitigen nationalen Maßnahmen im Hinblick auf die zu diesem Zeitpunkt geltenden Unionsrechtsbestimmungen einfügten. Insbesondere zeigt sie nicht klar den Unterschied, den die portugiesische Regierung in der mündlichen Verhandlung betont hat, zwischen zum einen der Phase, in der der portugiesische Staat den Vorschriften des Unionsrechts zum Abbau eines übermäßigen Defizits unterlag, und zum anderen der Phase auf, in der sich die geltende Regelung aus den Verpflichtungen aufgrund des finanziellen Beistands der Union ergab.

36 Vgl. u. a. Urteil vom 8. November 2016, Lesoochránárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, Rn. 51 ff.), sowie Beschlüsse vom 14. April 2016, Târşia (C-328/15, nicht veröffentlicht, EU:C:2016:273, Rn. 23 bis 24), und vom 13. Dezember 2016, Semeraro (C-484/16, nicht veröffentlicht, EU:C:2016:952, Rn. 43).

37 Nämlich Gesetzesbestimmungen zur Einführung einer Gehaltskürzung im öffentlichen Dienst, die die Senkung der öffentlichen Ausgaben in Portugal bezweckte.

38 Vgl. Beschlüsse vom 7. März 2013, Sindicato dos Bancários do Norte u. a. (C-128/12, nicht veröffentlicht, EU:C:2013:149, Rn. 12), vom 26. Juni 2014, Sindicato Nacional dos Profissionais de Seguros e Afins (C-264/12, EU:C:2014:2036, Rn. 19 ff.), sowie vom 21. Oktober 2014, Sindicato Nacional dos Profissionais de Seguros e Afins (C-665/13, EU:C:2014:2327, Rn. 14).

39 Diese Auflistung umfasst die meisten der in Nr. 4 der vorliegenden Schlussanträge angeführten Rechtsakte.

40 Das vorlegende Gericht führt einen „Bericht über den Staatshaushalt 2011“ des Ministeriums für Finanzen und öffentliche Verwaltung an, der sich auf den Beschluss 2010/288 des Rates der Europäischen Union bezogen habe, ohne darzulegen, ob dieses Element in den Vorarbeiten des Gesetzes Nr. 75/2014, das im Ausgangsrechtsstreit in Rede steht, berücksichtigt wurde.

48. Wie jedoch Generalanwalt Bot in einer Rechtssache darlegte, die ebenfalls Haushaltssparmaßnahmen betraf, die ein Mitgliedstaat im Kontext von gegenüber der Europäischen Gemeinschaft übernommenen Verpflichtungen erlassen hatte, ist für die Beurteilung, ob die Bestimmungen der Charta im Hinblick auf ihren Art. 51 anwendbar sind⁴¹, nicht nur der Wortlaut der betreffenden nationalen Bestimmungen, sondern auch der Inhalt der Unionsrechtsakte, in denen diese Verpflichtungen enthalten sind, zu berücksichtigen. In diesem Zusammenhang wies er meines Erachtens zu Recht darauf hin, dass es keine Rolle spielt, dass diese Rechtsakte dem betreffenden Mitgliedstaat einen Handlungsspielraum belassen, um Maßnahmen zu beschließen, die am ehesten dazu führen, dass die genannten Verpflichtungen eingehalten werden, da die relevanten Bestimmungen im Gegensatz zu einfachen Empfehlungen, die der Rat auf der Grundlage von Art. 126 AEUV an Mitgliedstaaten richtet, deren öffentliches Defizit möglicherweise als übermäßig angesehen wird, hinreichend detaillierte und genaue Ziele nennen, um eine einschlägige unionsrechtliche Regelung darzustellen⁴².

49. In der vorliegenden Rechtssache führt das vorlegende Gericht, um den geltend gemachten Zusammenhang zwischen dem Gesetz Nr. 75/2014 und dem Unionsrecht darzulegen, keine dem Wortlaut dieses Gesetzes entnommenen Elemente an. Das Gesetz bezieht sich tatsächlich auf keinen Unionsrechtsakt, anders als die ihm zugrunde liegende Begründung des Gesetzesvorhabens, in der ein Zusammenhang mit den sich aus dem Unionsrecht ergebenden Verpflichtungen in Haushaltsangelegenheiten hergestellt wird⁴³.

50. Dieses Gericht stützt sich dagegen, wie die ASJP, insbesondere auf die vom portugiesischen Staat im Mai 2011 geschlossene Einigung über die wirtschaftliche und finanzielle Sanierung⁴⁴ und zuletzt auf den Durchführungsbeschluss 2012/409 des Rates vom 10. Juli 2012 über einen finanziellen Beistand der Union für Portugal sowie auf die Empfehlung des Rates vom 18. Juni 2013 zur Verbesserung der Situation des übermäßigen Staatsdefizits in Portugal.

51. Insoweit erinnere ich daran, dass eine Empfehlung der Unionsorgane, im Gegensatz zu einem Beschluss, ein nicht verbindlicher Rechtsakt ist⁴⁵. Außerdem bin ich wie die portugiesische Regierung⁴⁶ und die Kommission der Ansicht, dass die vorstehend angeführte Empfehlung, die sich insbesondere auf Art. 126 Abs. 7 AEUV gründet, keine hinreichend konkreten und genauen Ziele festlegte, um davon auszugehen, dass der portugiesische Staat gemäß dieser Empfehlung Anforderungen des Unionsrechts im Sinne von Art. 51 der Charta durchgeführt hätte.

41 Vgl. Schlussanträge des Generalanwalts Bot in der Rechtssache Florescu u. a. (C-258/14, EU:C:2016:995, Nrn. 61 ff.).

42 In dieser Rechtssache handelte es sich insbesondere um die am 23. Juni 2009 geschlossene Grundsatzvereinbarung zwischen Rumänien und der Europäischen Gemeinschaft sowie die Entscheidung 2009/459/EG des Rates vom 6. Mai 2009 über einen mittelfristigen finanziellen Beistand der Gemeinschaft für Rumänien (ABl. 2009, L 150, S. 8).

43 Die dem Gesetzesvorhaben Nr. 239/XII vorangehende Begründung hebt hervor, dass die Zugehörigkeit der Portugiesischen Republik zur Europäischen Union und zum Euro-Währungsgebiet sie zur Beachtung der hohen Anforderungen in Haushaltsangelegenheiten verpflichtete, die im AEU-Vertrag, im Protokoll und den Verordnungen, die den Stabilitäts- und Wachstumspakt umsetzten, sowie im Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion enthalten seien. Sie führt auch die Möglichkeit finanzieller Sanktionen gegen die Mitgliedstaaten an, die die Grenzen des Referenzhaushaltsdefizits überschreiten. Außerdem nennt sie das mit der Kommission, der EZB und dem IWF geschlossene Wirtschaftssanierungsprogramm. Des Weiteren heißt es in der Begründung, da die Haushaltsdisziplin nach den dauerhaften und konstanten Verpflichtungen der Portugiesischen Republik im Kontext der Zugehörigkeit zur Europäischen Union und zur einheitlichen Währung erfordere, dass die Ausgaben für Dienstbezüge in den öffentlichen Verwaltungen als zentraler Bestandteil der Staatsausgaben gering gehalten würden, bezwecke dieses Gesetzesvorhaben, die Prozentsätze und die Grenzen der Kürzung der Bezüge wiederherzustellen, die seit 2011 in Kraft gewesen seien, wobei ihre vollständige schrittweise Reversibilität je nach der Verfügbarkeit von Haushaltsmitteln bestimmt worden sei (vgl. S. 1 bis 4).

44 Ich weise darauf hin, dass dieses erste „Memorandum of Understanding“, das in der Folge mehrmals geändert wurde – wie aus den Erklärungen der Kommission hervorgeht –, ein „bis Mitte 2014“ reichendes Dreijahresprogramm vorsah (vgl. zweiter Erwägungsgrund des Durchführungsbeschlusses 2011/344 des Rates).

45 Nach Art. 288 Abs. 4 und 5 AEUV.

46 Diese Regierung bezieht sich insbesondere auf das in diesem Sinne ergangene Urteil Nr. 574 vom 14. August 2014 des Tribunal Constitucional (Verfassungsgericht, Portugal). Das Verfassungsgericht weist jedoch darauf hin, dass sich bestimmte konkrete Maßnahmen aus den Durchführungsbeschlüssen des Rates im Rahmen des Programms über den wirtschaftlichen und finanziellen Beistand der Union gegenüber dem portugiesischen Staat ergeben können.

52. Zum Durchführungsbeschluss 2012/409, den das vorlegende Gericht anführt, weise ich darauf hin, dass er durch den Durchführungsbeschluss 2014/234 des Rates vom 23. April 2014 ersetzt wurde, der daher in zeitlicher Hinsicht anwendbar war, als die streitigen Maßnahmen getroffen wurden, die sich aus dem Gesetz Nr. 75/2014, das am 12. September 2014 erlassen wurde, ergeben. Art. 1 des letzteren Beschlusses änderte den Durchführungsbeschluss 2011/344, der ursprünglich, im Anschluss an die Verordnung Nr. 407/2010, die Voraussetzungen für die Gewährung eines finanziellen Beistands der Union für die Portugiesische Republik⁴⁷ vorgesehen hatte. Nach Abs. 2 dieses Artikels hatte allerdings der portugiesische Staat im Jahr 2014 „in Übereinstimmung mit den Spezifikationen des Memorandum of Understanding“ spezifische und nicht nur allgemeine Maßnahmen zu treffen⁴⁸, die u. a. darin bestanden, dass im Rahmen „[der] Haushaltskonsolidierungsstrategie für 2015“, „[d]ie Regierung ... im Jahr 2014 eine einheitliche Lohnskala aus[arbeitet], die im Jahr 2015 umgesetzt werden soll, um die Vergütungspolitik über alle Laufbahnen des öffentlichen Sektors hinweg rationeller und kohärenter zu gestalten“⁴⁹. Dieser Mitgliedstaat verfügte zwar in Ausübung seiner Befugnisse in Haushaltsangelegenheiten über einen Ermessensspielraum, um die genauen wirtschaftlichen Korrekturmaßnahmen zu bestimmen, die er für am besten geeignet hielt, um die auf diese Weise zugewiesenen spezifischen Ziele zu erreichen; dies stellt diese Würdigung jedoch nicht in Frage⁵⁰.

53. Selbst wenn aufgrund der begrenzten Erläuterungen in der Vorlageentscheidung zu diesem Thema ernsthafte Zweifel bestehen können, neige ich zu der Ansicht, dass der Erlass der Maßnahmen zur Kürzung der Bezüge im öffentlichen Dienst nach Art. 2 des Gesetzes Nr. 75/2014, die im Ausgangsverfahren in Rede stehen, eine Durchführung von Unionsrecht im Sinne von Art. 51 der Charta darstellt und der Gerichtshof daher für die Beantwortung des Vorabentscheidungsersuchens, auch soweit es Art. 47 der Charta betrifft, zuständig ist.

C. Zur Begründetheit

1. Zum Gegenstand der Vorlagefrage

54. Zur Stützung ihrer Ansprüche macht die ASJP geltend, dass die Rechtsstellung der Richter der ordentlichen Gerichtsbarkeit nicht mit der statutarischen Regelung für die Beamten im Allgemeinen vermengt werden dürfe, deren Situation unsicher sein könnte. Sie bezieht sich u. a.⁵¹ auf die Europäische Charta über das Richterstatut⁵², die unter der Schirmherrschaft des Europarats angenommen wurde, und bringt vor, dass die Stabilität der Bezüge der Richter der ordentlichen

47 Nach diesem Art. 1 Abs. 1 stand dem portugiesischen Staat ein finanzieller Beistand ab dem ersten Tag nach Inkrafttreten des Durchführungsbeschlusses 2011/344 drei Jahre und sechs Wochen lang zur Verfügung. Seit dem Ablauf des Wirtschaftssanierungsprogramms unterliegt dieser Staat einer Überwachung nach Abschluss des Programms, wie die Kommission in der mündlichen Verhandlung dargelegt hat (vgl. zu diesem Thema https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-financial-assistance/which-eu-countries-have-received-assistance/financial-assistance-portugal_en).

48 Es ist zwischen diesen Maßnahmen, die einem Mitgliedstaat speziell auferlegt werden, und den Haushaltszwängen zu unterscheiden, denen die Mitgliedstaaten allgemein und insbesondere diejenigen, die zum Euro-Währungsgebiet gehören, u. a. nach den Verordnungen über den Stabilitäts- und Wachstumspakt unterliegen (vgl. u. a. Erwägungsgründe 1 bis 5 und Art. 1 der Verordnung [EU] Nr. 1177/2011 des Rates vom 8. November 2011 zur Änderung der Verordnung [EG] Nr. 1467/97 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit, ABl. 2011, L 306, S. 33).

49 Vgl. Art. 3 Abs. 8 Buchst. h Ziff. i und ii des Durchführungsbeschlusses 2011/344 in der durch Art. 1 des Durchführungsbeschlusses 2014/234 geänderten Fassung sowie elfter Erwägungsgrund vierter Gedankenstrich des Letzteren, nach dem „[m]it einer Reihe wichtiger Reformen in der öffentlichen Verwaltung ... die Überprüfung der öffentlichen Ausgaben unterstützt und die Konsolidierungsstrategie 2014 gestärkt [wird]“, zu denen „die Überarbeitung der Lohnskala und die Erarbeitung einer einheitlichen Lohnzulagenskala“ gehören.

50 Ich bin der Ansicht, dass der portugiesische Staat mit dem Erlass des Gesetzes Nr. 75/2014 nicht „eine eigenständige Initiative ergriff, die sich nicht auf die Ausübung des Ermessensspielraums beschränkt, der vom Unionsrecht genehmigt und festgelegt wird“, wie die Kommission vorbringt, sondern tätig wurde, um den besonderen wirtschaftlichen Verpflichtungen nachzukommen, die er eingegangen war, um den ihm gewährten finanziellen Beistand zu erhalten.

51 Die ASJP führt auch zwei von der europäischen Kommission des Europarats für die Wirksamkeit der Justiz erstellte Berichte zur Bewertung der Wirksamkeit der europäischen Justizsysteme an, die unter folgender Internetadresse zugänglich sind: http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/series/default_fr.asp.

52 Die vom 8. bis zum 10. Juli 1998 angenommene Europäische Charta über das Richterstatut bestimmt in ihrem Art. 6 („Bezüge, sozialer Schutz“):

Gerichtbarkeit sowie ihre Festsetzung auf ein angemessenes Niveau, um sie vor Eingriffen zu schützen, die ihre Entscheidungen beeinflussen sollten, es erlaubten, die Beachtung insbesondere der Grundsätze der Unabhängigkeit und der Unparteilichkeit, die Garantien der Rechtsprechungstätigkeit darstellten, sicherzustellen. Der Grundsatz der richterlichen Unabhängigkeit, insbesondere in finanzieller Hinsicht, der sich aus Art. 19 EUV und Art. 47 der Charta ergebe, stehe Rechtsakten zur Kürzung der Bezüge, wie den im Ausgangsverfahren fraglichen, die einseitig von der Exekutive und der Legislative eines Mitgliedstaats erlassen würden, entgegen.

55. Diesem Gedankengang folgend wird mit der Vorlageentscheidung der Gerichtshof im Wesentlichen darum ersucht, zu bestimmen, ob es einen allgemeinen Grundsatz des Unionsrechts gibt, nach dem die Behörden der Mitgliedstaaten verpflichtet wären, die Unabhängigkeit der nationalen Richter zu beachten, und insbesondere – im Hinblick auf die Umstände des Ausgangsrechtsstreits – die Bezüge der Letzteren auf einem konstanten und hinreichenden Niveau zu halten, damit sie ihre Aufgaben frei ausüben können.

56. Das vorliegende Gericht ist der Ansicht, dass ein solcher Grundsatz und solche Folgen sich sowohl aus Art. 19 Abs. 1 Unterabs. 2 EUV als auch aus Art. 47 der Charta ergäben⁵³, Bestimmungen, die der Gerichtshof – meiner Ansicht nach getrennt⁵⁴ – auszulegen haben wird, falls er sich für zuständig ansieht, um in beiderlei Hinsicht zu entscheiden⁵⁵. Wie die portugiesische Regierung und die Kommission teile ich aus den oben erläuterten Gründen die vom vorlegenden Gericht in der Sache dargelegte Ansicht nicht.

2. Zur Auslegung von Art. 19 Abs. 1 Unterabs. 2 EUV

57. Das vorliegende Gericht und die ASJP stützen die Auffassung, wonach Art. 19 Abs. 1 Unterabs. 2 EUV einen allgemeinen Grundsatz des Unionsrechts aufstelle, der die richterliche Unabhängigkeit verankere, und den im Ausgangsverfahren in Rede stehenden nationalen Maßnahmen entgegenstehe, darauf, dass die Gerichte in den Mitgliedstaaten in funktioneller Hinsicht auch Unionsgerichte seien, da sie in erster Linie den effektiven gerichtlichen Schutz der Rechte, die sich aus der Unionsrechtsordnung ergäben, insbesondere nach dieser Bestimmung, sicherstellten.

58. Art. 19 Abs. 1 Unterabs. 2 EUV sieht zwar vor, dass „[d]ie Mitgliedstaaten ... die erforderlichen Rechtsbehelfe [schaffen], damit ein *wirksamer Rechtsschutz* in den vom Unionsrecht erfassten Bereichen gewährleistet ist“⁵⁶, und die mit diesen Rechtsbehelfen befassten Richter der nationalen Gerichte tragen zu diesem Schutz bei. Allerdings erfordert die Auslegung des Wortlauts dieser Bestimmung, sie im Hinblick auf ihren Kontext zu untersuchen.

„6.1. Die berufliche Ausübung von richterlichen Funktionen ist mit einer Vergütung des Richters oder der Richterin verbunden, deren Höhe so festgesetzt wird, dass Letztere vor Druck geschützt werden, der die Richtung ihrer Entscheidungen und allgemeiner ihr richterliches Verhalten beeinflussen soll, so dass ihre Unabhängigkeit und Unparteilichkeit beeinträchtigt werden.“

6.2. Die Vergütung kann je nach Dienstalter, der Art der Aufgaben, die dem Berufsrichter oder der Berufsrichterin zugeteilt wurden, oder der Bedeutung der ihnen auferlegten Pflichten, die unter transparenten Bedingungen beurteilt werden, variieren. ...“

Die Begründung im Anschluss an die Bestimmung dieser Charta liefert nützliche Hinweise zu ihrem Inhalt (Dokument zugänglich unter folgender Internetadresse: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=1766477&Site=COE&direct=true#>).

53 Ich erinnere daran, dass sich die Vorlagefrage neben diesen Artikeln auch auf die „Rechtsprechung des Gerichtshofs“ bezieht, aus der sich der Grundsatz der richterlichen Unabhängigkeit ebenso ergeben soll, die Vorlageentscheidung aber keine Entscheidung des Gerichtshofs in diesem Sinne anführt.

54 Auch wenn nicht ausgeschlossen werden kann, dass gewisse Erwägungen zu Art. 47 der Charta nützliche Erkenntnisse für die Auslegung von Art. 19 EUV, und umgekehrt, bringen können (vgl. u. a. Schlussanträge des Generalanwalts Wathelet in der Rechtssache *Berlioz Investment Fund*, C-682/15, EU:C:2017:2, Nrn. 38 und 67).

55 Selbstverständlich unter dem Vorbehalt, dass das Vorabentscheidungsersuchen für zulässig erklärt wird.

56 Hervorhebung nur hier.

59. Dazu weise ich darauf hin, dass Art. 19 EUV in Titel III („Bestimmungen über die Organe“) dieses Vertrags enthalten ist, der eine Reihe von allgemeinen Regelungen zur Festsetzung der Bedingungen umfasst, unter denen jedes Organ der Union – u. a. nach besagtem Art. 19 der Gerichtshof der Europäischen Union – im Rahmen der ihm zugewiesenen Befugnisse handelt.

60. Außerdem scheint mir, dass im Licht der Bestimmungen der Abs. 1 bis 3 von Art. 19 EUV in ihrer Gesamtheit der oben angeführte Begriff „wirksamer Rechtsschutz“ in engem Zusammenhang mit der Ausübung der Aufgaben durch den Gerichtshof der Europäischen Union zu verstehen ist, dessen Zusammensetzung und Befugnisse Gegenstand dieser drei Absätze sind. Insbesondere überträgt Abs. 1 Unterabs. 1 diesem Organ, das den Gerichtshof und das Gericht umfasst, die Aufgabe, die Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung der Verträge zu sichern⁵⁷, wobei es von der durch diesen Unterabsatz eingeführten „Regel der allgemeinen Zuständigkeit“ Abweichungen gibt⁵⁸.

61. Nach der Rechtsprechung soll dieser Abs. 1 Unterabs. 2 bestätigen, dass es Sache der Mitgliedstaaten ist, „ein System von Rechtsbehelfen und Verfahren vorzusehen, mit dem die Einhaltung des Grundrechts auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz gewährleistet werden kann“⁵⁹. Daher betrifft dieser Unterabs. 2 nicht unmittelbar die nationalen Gerichte, sondern soll sicherstellen, dass in den Mitgliedstaaten Möglichkeiten zur Einlegung von Rechtsbehelfen bestehen, damit jeder Einzelne in allen Bereichen, in denen das Unionsrecht anwendbar ist, in den Genuss eines solchen Schutzes kommen kann. Dieses Erfordernis hängt damit zusammen, dass die gerichtliche Kontrolle der Wahrung der Rechtsordnung der Europäischen Union nach den beiden Unterabsätzen dieses Absatzes nicht nur durch deren Gerichte, sondern auch in Zusammenarbeit mit den nationalen Gerichten gewährleistet wird⁶⁰.

62. Der Gerichtshof hat festgestellt, dass eine solche Pflicht sich auch aus Art. 47 der Charta in Bezug auf Maßnahmen der Mitgliedstaaten bei der Durchführung des Rechts der Union im Sinne von Art. 51 Abs. 1 der Charta ergibt⁶¹. Abs. 1 dieses Art. 47 sieht nämlich ausdrücklich vor, dass jede Person, deren durch das Unionsrecht garantierte Rechte oder Freiheiten verletzt worden sind, das Recht hat, nach Maßgabe der dort genannten Bedingungen bei einem Gericht einen wirksamen Rechtsbehelf einzulegen. Ohne mich schon jetzt zur Auslegung des letzteren Artikels und zu seiner etwaigen Bedeutung im Hinblick auf die Gegebenheiten des Ausgangsrechtsstreits äußern zu wollen⁶², weise ich darauf hin, dass sich der Zweck und der Inhalt dieses Art. 47 von denjenigen von Art. 19 EUV unterscheiden.

63. In Bezug auf den letztgenannten Artikel hat der Gerichtshof entschieden, dass es Sache des innerstaatlichen Rechts jedes Mitgliedstaats ist – unter Beachtung der sich u. a. aus Unterabs. 2 von Art. 19 ergebenden Erfordernisse –, die zuständigen Gerichte zu bestimmen und die Verfahrensmodalitäten für Klagen zu regeln, die den Schutz der dem Einzelnen aus dem Unionsrecht erwachsenden Rechte gewährleisten sollen⁶³. Meines Erachtens hat dieser Unterabsatz, der die Verpflichtung der Mitgliedstaaten vorsieht, die Rechtsbehelfe zu schaffen, die es ermöglichen, diese Rechte wirksam zu schützen, vor allem verfahrensrechtlichen Charakter.

57 Art. 19 Abs. 2 EUV bestimmt die Zusammensetzung dieses Gerichtshofs und das Statut seiner Mitglieder, während sein Abs. 3 seine Zuständigkeitsbereiche im Hinblick auf die verschiedenen Arten von Rechtsbehelfen bestimmt, mit denen er befasst werden kann.

58 Vgl. u. a. Urteil vom 19. Juli 2016, H/Rat und Kommission (C-455/14 P, EU:C:2016:569, Rn. 39 und 40), zu Abweichungen im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik.

59 Vgl. u. a. Urteile vom 3. Oktober 2013, Inuit Tapiriit Kanatami u. a./Parlament und Rat (C-583/11 P, EU:C:2013:625, Rn. 100 und 101), sowie vom 28. April 2015, T & L Sugars und Sidul Açúcares/Kommission (C-456/13 P, EU:C:2015:284, Rn. 49 und 50).

60 Vgl. u. a. Schlussanträge der Generalanwältin Kokott in der Rechtssache Inuit Tapiriit Kanatami u. a./Parlament und Rat (C-583/11 P, EU:C:2013:21, Nrn. 34, 116 und 121), Urteile vom 3. Oktober 2013, Inuit Tapiriit Kanatami u. a./Parlament und Rat (C-583/11 P, EU:C:2013:625, Rn. 90 und 99), und vom 28. April 2015, T & L Sugars und Sidul Açúcares/Kommission (C-456/13 P, EU:C:2015:284, Rn. 45), sowie Beschluss vom 24. Januar 2017, Beul/Parlament und Rat (C-53/16 P, nicht veröffentlicht, EU:C:2017:66, Rn. 18 und 19).

61 Vgl. Urteil vom 28. April 2015, T & L Sugars und Sidul Açúcares/Kommission (C-456/13 P, EU:C:2015:284, Rn. 50). Vgl. auch Urteil vom 16. Mai 2017, Berlioz Investment Fund (C-682/15, EU:C:2017:373, Rn. 44).

62 Vgl. hierzu Nrn. 69 ff. der vorliegenden Schlussanträge.

63 Vgl. u. a. Urteil vom 3. Oktober 2013, Inuit Tapiriit Kanatami u. a./Parlament und Rat (C-583/11 P, EU:C:2013:625, Rn. 102 ff.).

64. Nach alledem bin ich, wie die portugiesische Regierung⁶⁴, der Ansicht, dass der Begriff „wirksamer Rechtsschutz“ im Sinne von Art. 19 Abs. 1 Unterabs. 2 EUV nicht mit dem „Grundsatz der richterlichen Unabhängigkeit“ verwechselt werden darf, der sich nach der Vorlagefrage aus dieser Bestimmung ergeben soll⁶⁵.

65. Der Unterschied zwischen dem Recht auf wirksamen Rechtsschutz, der den Rechtsunterworfenen der Mitgliedstaaten mittels angemessener Rechtsbehelfe offenstehen muss, und dem Recht auf die Anrufung von in völliger Unparteilichkeit entscheidenden Richtern der ordentlichen Gerichtsbarkeit, das auch im Interesse dieser Rechtsunterworfenen anerkannt sei, erscheint mir außerdem angesichts der Überschrift und des Wortlauts von Art. 47 der Charta, die diese beiden Rechte unterscheiden, offenkundig⁶⁶. Die Unterscheidung ist ebenso klar in der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten⁶⁷ verwirklicht, da das „Recht auf wirksame Beschwerde“ bei einer innerstaatlichen Instanz in ihrem Art. 13 vorgesehen ist, während das „Recht auf ein faires Verfahren“, das insbesondere das „... Recht [jeder Person] darauf, dass über Streitigkeiten ... von einem unabhängigen ... Gericht ... verhandelt wird“, umfasst, in ihrem Art. 6 geregelt ist⁶⁸, selbst wenn zwischen diesen beiden Artikeln ganz offensichtlich sachliche Zusammenhänge bestehen⁶⁹. Ich werde bei der Auslegung von Art. 47 der Charta auf diese Gesichtspunkte zurückkommen⁷⁰.

66. Die Verpflichtung der Mitgliedstaaten nach Art. 19 Abs. 1 Unterabs. 2 EUV, ein System von „Rechtsbehelfen“ vorzusehen, hängt jedoch meines Erachtens allein mit dem Anspruch auf „wirksamen Rechtsschutz“ zusammen, wie sich aus dem Wortlaut dieser Bestimmung ergibt, und nicht mit dem Recht auf ein faires Verfahren vor einem unabhängigen Gericht, das einen ganz anderen Inhalt hat.

67. Folglich bin ich der Ansicht, dass dieser Unterabs. 2 dahin auszulegen ist, dass er keinen allgemeinen Grundsatz des Unionsrechts verankert, wonach die Unabhängigkeit der Richter aller Gerichte der Mitgliedstaaten sichergestellt werden müsste.

68. Hilfsweise, für den Fall, dass der Gerichtshof entscheiden sollte, dass sich der Grundsatz der richterlichen Unabhängigkeit unmittelbar aus dem Erfordernis eines wirksamen Rechtsschutzes nach Art. 19 Abs. 1 Unterabs. 2 EUV ergibt, wie das vorlegende Gericht annimmt, meine ich, dass jedenfalls weder diese Bestimmung noch dieser Grundsatz⁷¹ so verstanden werden können, dass sie

64 Die Kommission hat weder in ihren schriftlichen noch in ihren mündlichen Erklärungen hilfsweise eine eindeutige Stellung zu der Auslegung bezogen, die Art. 19 Abs. 1 Unterabs. 2 EUV zu geben ist.

65 Die portugiesische Regierung weist zu Recht darauf hin, dass der Grundsatz des wirksamen Rechtsschutzes, der sicherstellen soll, dass für jedes gesetzlich geschützte Recht oder Interesse ein angemessener Verfahrensweg besteht, der für seine Wahrung vor den Gerichten geeignet ist, in einem ganz anderen Kontext steht als dem des Grundsatzes der richterlichen Unabhängigkeit, der die Unparteilichkeit des Rechtsprechungsorgans gegenüber außergerichtlichen und unzulässigen Einmischungen in den Ablauf des Gerichtsverfahrens garantiert.

66 In der Überschrift von Art. 47 der Charta wird das „Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf“, das Gegenstand von Abs. 1 dieses Artikels ist, vom „[Recht auf] ein unparteiisches Gericht“ unterschieden, das, wie in seinem Abs. 2 vorgesehen, das Recht auf ein „unabhängiges Gericht“ umfasst. Vgl. in diesem Sinne auch Urteil vom 8. November 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, Rn. 54 ff.).

67 Am 4. November 1950 in Rom unterzeichnetes Übereinkommen (im Folgenden: EMRK).

68 Ich weise darauf hin, dass die Verfassung der Portugiesischen Republik dieselbe Unterscheidung trifft, da „[der] Zugang zum Recht und zum wirksamen Rechtsschutz“ Gegenstand ihres Art. 20 ist, während die Unabhängigkeit der Gerichte in ihrem Art. 203 (angeführt in Fn. 14 der vorliegenden Schlussanträge) vorgesehen ist.

69 Vgl. u. a. EGMR, 26. Oktober 2000, Kudła/Polen (ECLI:CE:ECHR:2000:1026JUD003021096, §§ 150 bis 156).

70 Vgl. Nrn. 69 ff. der vorliegenden Schlussanträge.

71 Zu den konkreten Auswirkungen des Grundsatzes der richterlichen Unabhängigkeit in der vorliegenden Rechtssache vgl. auch Nrn. 77 ff. der vorliegenden Schlussanträge.

nationalen Maßnahmen zur Kürzung der Bezüge, wie den von der Klägerin des Ausgangsverfahrens angefochtenen, entgegenstehen, da diese in keiner Weise spezifisch auf die Richter abzielen, sondern im Gegenteil allgemeine Geltung haben⁷², weil sie auf eine große im öffentlichen Dienst tätige Personengruppe anzuwenden sind⁷³.

3. Zur Auslegung von Art. 47 der Charta

69. Das vorliegende Gericht macht ebenso wie die ASJP geltend, dass nach Art. 47 der Charta die Gerichte der Mitgliedstaaten mit Unabhängigkeit und Unparteilichkeit den wirksamen Schutz der Rechte, die den Bürgern von der europäischen Rechtsordnung gewährt würden, umzusetzen hätten und dass die im Ausgangsverfahren in Rede stehende einseitige Kürzung der Bezüge die Unabhängigkeit der betroffenen Richter beeinträchtigt haben könnte.

70. Insoweit erinnere ich daran, dass, wie jüngst Generalanwalt Wathelet dargelegt hat⁷⁴, die Überschrift⁷⁵ und der Wortlaut von Art. 47 der Charta darauf hinweisen, dass die Charta zum einen das Recht auf wirksame Beschwerde, das auch in Art. 13 EMRK festgelegt ist, und zum anderen das in Art. 6 Abs. 1 EMRK verankerte Recht auf ein faires Verfahren, das das Recht auf Zugang zu einem unabhängigen und unparteiischen Gericht umfasst, anerkennt.

71. Da der Inhalt dieses Art. 47 unmittelbar an diese Bestimmungen der EMRK angelehnt ist⁷⁶, ist er nach Art. 52 Abs. 3 der Charta nicht nur unter Berücksichtigung der Erläuterungen zur Charta, sondern auch im Licht der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (im Folgenden: EGMR) auszulegen⁷⁷, so dass die von diesem Art. 47 gewährleisteten Rechte grundsätzlich die gleiche Bedeutung und Tragweite haben wie die, die ihnen in der EMRK verliehen werden, ohne dass diese Regel jedoch dem entgegensteht, dass das Recht der Union einen weiter gehenden Schutz gewährt. Es wurde von Anfang an darauf hingewiesen⁷⁸, dass gerade Art. 47 der Charta einen Schutz bietet, dessen materieller Anwendungsbereich weiter ist als derjenige der entsprechenden Artikel der EMRK⁷⁹.

72 Hingegen scheint mir der Umstand, dass diese Maßnahmen nur vorübergehenden Charakter hatten (ich erinnere daran, dass das Gesetz Nr. 75/2014 ab Oktober 2014 wirksam war und nach dem Gesetz Nr. 159-A/2015 die streitige Kürzung der Bezüge ab 1. Oktober 2016 vollständig aufgehoben wurde), wie die portugiesische Regierung geltend macht, nicht entscheidend, da ein etwaiger Verstoß gegen einen allgemeinen Grundsatz des Unionsrechts, selbst wenn er vorübergehend wäre, für sich genommen diesem Recht widerspräche, obwohl die Schwere einer solchen Verletzung offensichtlich geringer wäre als bei einem dauerhaften Verstoß.

73 Vgl. die lange Liste von Personen, die u. a. sowohl die Richter der ordentlichen Gerichtsbarkeit als auch die Angehörigen der Staatsanwaltschaft umfasst, in Art. 2 Abs. 9 Buchst. a („de[r] Präsident ... der Republik“) bis Buchst. t („Reservepersonal, Personal im Vorruhestand oder Personal im Wartestand ...“) des Gesetzes Nr. 75/2014; in Nr. 6 der vorliegenden Schlussanträge angeführter Absatz.

74 Vgl. Schlussanträge des Generalanwalts Wathelet in der Rechtssache *Berlio Investment Fund* (C-682/15, EU:C:2017:2, Nrn. 34 ff.). Vgl. auch Urteil vom 16. Mai 2017, *Berlio Investment Fund* (C-682/15, EU:C:2017:373, Rn. 54).

75 Nämlich „Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und ein unparteiisches Gericht“.

76 Nach den Erläuterungen zur Charta der Grundrechte (Abl. 2007, C 303, S. 17 ff.) „stützt sich [Art. 47 Abs. 1 der Charta] auf Artikel 13 EMRK“ und sein „Absatz 2 entspricht Artikel 6 Absatz 1 EMRK“ (vgl. Abschnitt „Erläuterung zu Artikel 47“, erster und dritter Absatz).

77 Der Umstand, dass allein auf Art. 47 der Charta Bezug zu nehmen ist, wenn die fragliche Situation in den Anwendungsbereich des Unionsrechts fällt (vgl. Urteil vom 16. Mai 2017, *Berlio Investment Fund*, C-682/15, EU:C:2017:373, Rn. 54 und die dort angeführte Rechtsprechung), schließt nicht die Möglichkeit aus, diesen Artikel im Licht der Rechtsprechung des EGMR auszulegen. Vgl. u. a. Urteil vom 15. Februar 2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, Rn. 45 ff.), sowie die Beispiele aus der Rechtsprechung bei *Lebrun, G.*, „De l'utilité de l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne“, *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 2016, Nr. 106, insbesondere S. 439 bis 445.

78 Vgl. Erläuterungen zur Charta, Abschnitt „Erläuterung zu Artikel 47“, zweiter und vierter Absatz, sowie Abschnitt „Erläuterung zu Artikel 52“, in denen „Artikel 47 Absätze 2 und 3“ unter den „Artikel[n], die dieselbe Bedeutung haben wie die entsprechenden Artikel der EMRK, deren Tragweite aber umfassender ist“, angeführt wird.

79 In seinen Schlussanträgen in der Rechtssache *Berlio Investment Fund* (C-682/15, EU:C:2017:2, Nr. 37) weist Generalanwalt Wathelet darauf hin, dass „Art. 47 der Charta einen weiteren sachlichen Anwendungsbereich [hat]. Zum einen ist er anwendbar, wenn ‚durch das Recht der Union garantierte Rechte oder Freiheiten verletzt worden sind‘ (unabhängig davon, ob sie in der Charta enthalten sind oder nicht), während Art. 13 EMRK eine Verletzung der ‚in [der EMRK] anerkannten Rechte oder Freiheiten‘ verlangt. Zum anderen beschränkt Art. 6 Abs. 1 EMRK das Recht auf ein faires Verfahren auf Streitigkeiten in Bezug auf zivilrechtliche Ansprüche und Verpflichtungen oder über eine strafrechtliche Anklage. Eine solche Beschränkung findet sich in Art. 47 Abs. 2 der Charta nicht wieder“ (vgl. auch Nrn. 61 ff. der angeführten Schlussanträge).

72. In Anbetracht der Rechtsprechung zur EMRK und zu ihren Protokollen⁸⁰ scheint mir, dass der „Grundsatz der richterlichen Unabhängigkeit“, der im vorliegenden Vorabentscheidungsersuchen angeführt wird, mehr zu dem „Recht [jeder Person], dass ihre Sache von einem unabhängigen, unparteiischen ... Gericht ... verhandelt wird“, wie es sich aus Art. 47 Abs. 2 der Charta ergibt⁸¹, als zu dem „Recht ..., ... bei einem Gericht einen wirksamen Rechtsbehelf einzulegen“, wie es in Abs. 1 dieses Artikels vorgesehen ist⁸², gehört.

73. Sowohl das vorliegende Gericht als auch die ASJP machen geltend, dass der Grundsatz der richterlichen Unabhängigkeit „den Maßnahmen zur Kürzung der Bezüge, denen die Richter in Portugal unterworfen sind, entgegensteh[en könnte], die einseitig von anderen Gewalten/Verfassungsorganen fortdauernd auferlegt [wurden]“⁸³.

74. Der EGMR hat jedoch wiederholt entschieden, dass die Garantie eines „unabhängigen Gerichts“ im Sinne von Art. 6 Abs. 1 der EMRK⁸⁴ erfordert, dass die Richter nicht nur in statutarischer Hinsicht⁸⁵, sondern auch bei der Ausübung ihrer Funktionen Unabhängigkeit genießen. Dieser Begriff hat eine in der vorliegenden Rechtssache nicht relevante justizinterne Seite⁸⁶ sowie eine justizexterne Seite, wonach die Richter ihre Tätigkeit ohne Einflussnahmen seitens der Parteien des Rechtsstreits⁸⁷ oder anderer Staatsgewalten⁸⁸ verrichten können müssen, was meines Erachtens der einzige von der ASJP geltend gemachte Gesichtspunkt ist. Ich weise darauf hin, dass der Gerichtshof einen ähnlichen Ansatz gewählt hat, als er die Kriterien definierte, die die Unabhängigkeit eines nationalen Gerichts kennzeichnen können⁸⁹.

80 In den Erläuterungen zur Charta, Abschnitt „Erläuterung zu Artikel 52“, heißt es, dass in Abs. 3 dieses Art. 52 „[d]ie Bezugnahme auf die EMRK ... sich sowohl auf die Konvention als auch auf ihre Protokolle [erstreckt]. Die Bedeutung und Tragweite der garantierten Rechte werden nicht nur durch den Wortlaut dieser Vertragswerke, sondern auch durch die Rechtsprechung des [EGMR] und durch den Gerichtshof der Europäischen Union bestimmt. Mit dem letzten Satz des Absatzes [3] soll der Union die Möglichkeit gegeben werden, für einen weiter gehenden Schutz zu sorgen. Auf jeden Fall darf der durch die Charta gewährleistete Schutz niemals geringer als der durch die EMRK gewährte Schutz sein.“

81 Ich weise darauf hin, dass das Recht auf Zugang zu einem unabhängigen Gericht im Sinne von Art. 47 der Charta sich auf verwaltungsrechtliche Streitigkeiten erstreckt, wie es im Ausgangsverfahren der Fall ist (vgl. u. a. Dutheil de la Rochère, J., „Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne“, *Jurisclasseur Europe*, Heft 160, 2010, Nr. 87). Zu Richter betreffenden Rechtsstreitigkeiten im Hinblick auf Art. 6 Abs. 1 der EMRK vgl. EGMR, 23. Juni 2016, Baka/Ungarn (ECLI:CE:ECHR:2016:0623JUD002026112, §§ 102 ff.).

82 Zum „Recht auf wirksame Beschwerde“ im Sinne von Art. 13 der EMRK vgl. u. a. EGMR, 26. Oktober 2000, Kudła/Polen (ECLI:CE:ECHR:2000:1026JUD003021096, § 157).

83 Vgl. den Wortlaut der Vorlagefrage sowie die Erklärungen der ASJP, die vorbringt, dass die streitigen Kürzungen von der Exekutive und Legislative beschlossen und auferlegt worden seien, ohne zu berücksichtigen, dass die Bezüge der Richter der ordentlichen Gerichtsbarkeit zu ihrer funktionellen Unabhängigkeit beitragen. Es ist hingegen unstrittig, dass die von der Klägerin des Ausgangsverfahrens vertretenen Personen tatsächlich die in Portugal offenstehenden Rechtsbehelfe einlegen konnten, und daran erinnert sei, dass das vorliegende Gericht das Supremo Tribunal Administrativo (Oberstes Verwaltungsgericht) ist.

84 Die Bedingungen der Unabhängigkeit und der Unparteilichkeit der nationalen Gerichte sind zwar miteinander verbunden und werden manchmal gemeinsam geprüft (vgl. u. a. EGMR, 21. Juni 2016, Ramos Nunes de Carvalho e Sá/Portugal, ECLI:CE:ECHR:2016:0621JUD005539113, § 74), allerdings handelt es sich um unterschiedliche Begriffe, so dass ich meine Erörterungen unter Berücksichtigung der Umstände des Ausgangsverfahrens auf den ersten beschränken werde.

85 U. a. werden berücksichtigt die Art und Weise der Bestellung der Mitglieder des Gerichts, die Dauer ihres Mandats oder ihre Unabsetzbarkeit (vgl. insbesondere EGMR, 18. Juli 2013, Maktouf und Damjanović/Bosnien-Herzegowina, ECLI:CE:ECHR:2013:0718JUD000231208, § 49).

86 Dieser erste Aspekt erfordert, dass jeder Richter vor Vorgaben oder Druck aus dem Inneren der Justiz, insbesondere von Amtskollegen, denen gegenüber ein administratives oder hierarchisches Unterordnungsverhältnis besteht, geschützt wird (vgl. u. a. EGMR, 6. Oktober 2011, Agrokompleks/Ukraine, ECLI:CE:ECHR:2011:1006JUD002346503, § 137).

87 Vgl. u. a. EGMR, 18. Juli 2013, Maktouf und Damjanović/Bosnien-Herzegowina (ECLI:CE:ECHR:2013:0718JUD000231208, § 49).

88 Vgl. u. a. zur Legislative EGMR, 3. September 2013, M. C. u. a./Italien (ECLI:CE:ECHR:2013:0903JUD000537611, § 59), sowie zur Exekutive EGMR, 21. Juni 2016, Ramos Nunes de Carvalho e Sá/Portugal (ECLI:CE:ECHR:2016:0621JUD005539113, §§ 70 und 75).

89 Vgl. u. a. Urteil vom 16. Februar 2017, Margarit Panicello (C-503/15, EU:C:2017:126, Rn. 37 ff. sowie die dort angeführte Rechtsprechung).

75. Insbesondere zur Unabhängigkeit der Mitglieder eines Gerichts im Hinblick auf ihre Bezüge hat der EGMR bereits die Wechselwirkung zwischen diesen beiden Elementen anerkannt, indem er entschieden hat, dass „die nicht rechtzeitige Auszahlung der Bezüge der Richter durch den Staat mit dem Erfordernis unvereinbar ist, zu gewährleisten, dass diese ihre richterlichen Funktionen mit Unabhängigkeit und Unparteilichkeit, vor jedem Druck von außen geschützt, der ihre Entscheidungen und ihr Verhalten beeinflussen soll, ausüben können“, wobei in diesem Kontext „die Frage der Unabhängigkeit der Richter besonders sensibel ist“⁹⁰.

76. Diese Würdigung stützt sich auf verschiedene Rechtsakte des Europarats, die sich auf solche Bedenken beziehen. Art. 6 der Europäischen Charta über das Richterstatut bestimmt nämlich – ohne bindende Wirkung –, dass die Höhe der Bezüge der Richter so festgelegt werden sollte, dass sie keinem etwaigen Druck ausgesetzt werden, der ihre Unabhängigkeit beeinträchtigen könnte, selbst wenn diese Höhe von einem Richter zum anderen nach objektiven Faktoren, wie den auferlegten beruflichen Pflichten, variieren kann⁹¹. Ebenso wurde in Empfehlungen des Ministerkomitees⁹² zum einen befürwortet, dass „[d]ie Bezüge der Richter entsprechend ihrer Rolle und ihrer Verantwortung gewährt [werden sollten] und in hinreichender Höhe, um sie vor jedem Druck von außen, der ihre Entscheidungen beeinflussen soll, zu schützen“, und zum anderen, dass „[s]pezifische Gesetzesbestimmungen eingeführt [werden sollten], um sich gegen eine Kürzung der Bezüge, die speziell die Richter betrifft, zu wappnen“⁹³.

77. Vor diesem Hintergrund bin ich der Ansicht, dass das Recht jeder Person, dass ihre Sache von einem unabhängigen Gericht verhandelt wird, im Sinne von Art. 47 der Charta das Erfordernis umfasst, dass die Unabhängigkeit der Mitglieder dieses Gerichts dadurch gewährleistet wird, dass ihnen unter Berücksichtigung der Verantwortung, die sie übernehmen, hinreichend hohe und feste Bezüge ausgezahlt werden, um sie gegen die Gefahr zu schützen, dass etwaige Interventionen oder Druck von außen die Neutralität der von ihnen zu treffenden Gerichtsentscheidungen beeinträchtigen.

78. Allerdings hat die Höhe der Bezüge der Richter zwar der Bedeutung der von ihnen übernommenen öffentlichen Aufgaben angemessen zu sein, jedoch darf dieser Betrag nicht von den wirtschaftlichen und sozialen Gegebenheiten und insbesondere vom durchschnittlichen Lebensstandard in dem Staat, in dem die Betroffenen ihre Berufstätigkeit ausüben, losgelöst sein⁹⁴. Außerdem setzt eine angemessene Stabilität ihres Einkommens meines Erachtens zwar voraus, dass dieses sich im Lauf der Zeit nicht so verändert, dass die Unabhängigkeit ihres Urteils gefährdet würde, aber nicht, dass es unveränderlich bleibt.

79. Insbesondere kann der Grundsatz der richterlichen Unabhängigkeit in einer wirtschaftlichen Krisensituation großen Ausmaßes, wie der im Zeitraum vor dem Erlass der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden nationalen Maßnahmen durchlebten⁹⁵, nicht so verstanden werden, dass er eine Mäßigung der Bezüge der Richter unmöglich macht, selbst wenn eine solche Vorgehensweise natürlich in einem angemessenen Verhältnis bleiben muss, um zu vermeiden, die Richter für Druck

90 EGMR, 26. April 2016, Zoubko u. a./Ukraine (ECLI:CE:ECHR:2006:0426JUD000395504, §§ 67 und 68), zur angeblichen Verletzung von Art. 1 des Protokolls Nr. 1 im Anhang der EMRK, wonach „[j]ede natürliche oder juristische Person ... das Recht auf Achtung ihres Eigentums [hat]“.

91 Bestimmungen in Fn. 52 der vorliegenden Schlussanträge angeführt.

92 Vgl. die am 13. Oktober 1994 angenommene Empfehlung Nr. R(94)12 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten betreffend „die Unabhängigkeit, die Effizienz und die Rolle der Richter“, Grundsatz III, Abs. 1 Buchst. b, sowie die vom Ministerkomitee des Europarates am 17. November 2010 angenommene Empfehlung CM/Rec(2010)12 mit dem Titel „Unabhängigkeit, Effizienz und Verantwortung von Richtern“ (Council of Europe Recommendation on judges: independence, efficiency and responsibilities) sowie ihr Anhang, Rn. 53 bis 55.

93 Zu dem letzteren Aspekt vgl. auch die an das Ministerkomitee des Europarats gerichtete Stellungnahme Nr. 1 (2001) des Beirats der europäischen Richter (CCJE) zu den Vorschriften über die Unabhängigkeit und Unabsetzbarkeit der Richter vom 23. November 2001, Rn. 62.

94 Auch nach dem „Bericht über die Unabhängigkeit des Justizsystems, Teil I: Die Unabhängigkeit der Richter“ der Europäischen Kommission für Demokratie durch Recht (Venedig-Kommission) vom 16. März 2010 „[sollte d]ie Höhe der Bezüge ... unter Berücksichtigung der sozialen Lage im betreffenden Land festgelegt werden“ (Rn. 46).

95 Insoweit bringt die portugiesische Regierung vor, dass der Erlass der streitigen Maßnahmen eine Grundsatzentscheidung der zuständigen Organe des portugiesischen Staates dargestellt habe, die durch die Ziele des Abbaus des übermäßigen Haushaltsdefizits und das Erfordernis der Beachtung der internationalen Verpflichtungen, die sich für diesen Staat aus dem ihm nach den unionsrechtlichen Bestimmungen gewährten finanziellen Beistand ergeben hätten, gerechtfertigt gewesen sei.

anfällig zu machen, der auf sie ausgeübt werden könnte. Wie nämlich die portugiesische Regierung geltend macht, ist ein angemessener Ausgleich zwischen dem Allgemeininteresse der Gemeinschaft und dem Einzelinteresse der Richter zu finden, die dafür zuständig sind, die Wahrung der den Bürgern gewährten Rechte sicherzustellen.

80. Überdies betrafen, wie ich⁹⁶, ebenso wie die portugiesische Regierung⁹⁷ und die Kommission, bereits dargelegt habe, die streitigen Kürzungsmaßnahmen nicht nur die Richter der ordentlichen Gerichtsbarkeit, sondern auch eine große Zahl von Personen, die im öffentlichen Dienst tätig sind. Da die Richter in keiner Weise ausschließlich oder auch nur spezifisch betroffen waren, kann nicht davon ausgegangen werden, dass die in der Vorlagefrage genannten „anderen Gewalten/Verfassungsorgane“ versucht hätten, die Angehörigen der Justiz zu destabilisieren, zumal sowohl Bedienstete der Exekutive als auch der Legislative nach Art. 2 des Gesetzes Nr. 75/2014 genau denselben Sparmaßnahmen unterlagen.

81. Folglich bin ich der Ansicht, dass Art. 47 der Charta dahin auszulegen ist, dass er dem Erlass von nationalen Maßnahmen wie den im Ausgangsrechtsstreit beanstandeten nicht entgegensteht, da diese nicht gegen den Grundsatz der richterlichen Unabhängigkeit nach diesem Artikel verstoßen.

82. Die gegenteilige Auslegung hätte die meines Erachtens bedauerliche praktische Folge, den Mitgliedstaaten die Möglichkeit zu nehmen, bei Vorliegen einer schweren Wirtschaftskrise eine erforderliche Anpassung der Höhe der Bezüge der Personen vorzunehmen, die zum öffentlichen Dienst im weiten Sinn gehören, obwohl diese Anpassung nicht ausschließlich die Richter betrifft und nicht unverhältnismäßig ist.

V. Ergebnis

83. Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor, die Frage des Supremo Tribunal Administrativo (Oberstes Verwaltungsgericht, Portugal) wie folgt zu beantworten:

Art. 19 Abs. 1 Unterabs. 2 EUV und Art. 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union sind dahin auszulegen, dass sie Maßnahmen zur allgemeinen Kürzung der Bezüge in der öffentlichen Verwaltung, denen Richter aufgrund einer nationalen Regelung wie der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden unterliegen, nicht entgegenstehen.

i — Die vorliegende Sprachfassung ist in den Nrn. 5, 6, 7, 8 und 14 gegenüber der ursprünglich online gestellten Fassung geändert worden.

96 Vgl. Nr. 68 und Fn. 73 der vorliegenden Schlussanträge.

97 Diese Regierung hat hervorgehoben, dass die beanstandeten Maßnahmen zum einen bezweckt hätten, letztlich das Allgemeininteresse der Gemeinschaft zu wahren, wie es vom portugiesischen Staat als Gesetzgeber unter Beachtung der nationalen Verfassung definiert sei, sowie zum anderen die mit diesen Maßnahmen auferlegte Last, die von allen Beamten der Staatsorgane, den Arbeitnehmern der öffentlichen Verwaltung und den anderen Staatsbediensteten getragen werde, angemessen und ausgewogen zu verteilen.