

Das Rechtsschutzsystem in der Europäischen Union

1. Einführung
2. Nichtigkeitsklage
3. Untätigkeitsklage
4. Schadensersatzklage
5. Vorabentscheidungsverfahren
6. Vertragsverletzungsverfahren
7. Fazit
8. Quellenverzeichnis

1. Einführung

Der Rechtsschutz im Unionsrecht wird vom Grundsatz des effektiven Rechtsschutzes¹ bestimmt, welcher als allgemeiner Rechtsgrundsatz die gerichtliche Überprüfung von Handlungen der Unionsorgane und der Mitgliedstaaten nach sich zieht. Es gibt keine Generalklausel, welche umfassend regelt in welchen Fällen die Unionsgerichtsbarkeit, namentlich der Europäische Gerichtshof und das Gericht der Europäischen Union², zuständig sind. Im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union³ sind verschiedene Verfahren geregelt, welche dem EuGH und dem EuG zugewiesen sind. Bei den verschiedenen Verfahren kann eine Unterscheidung danach vorgenommen werden, gegen wessen Handlungen vorgegangen wird. Der AEUV trifft dabei eine Unterscheidung zwischen der rechtlichen Kontrolle von Handlungen der Unionsorgane und Handlungen der Mitgliedstaaten. Dazu besteht auch die Möglichkeit, auf schnellem Wege vorläufigen Rechtsschutz in Anspruch zu nehmen.⁴

Im Folgenden sollen einzelne Rechtsschutzmöglichkeiten des Unionsrechts dargestellt werden. Hervorgehoben wird dabei die Nichtigkeitsklage nach Art. 263 AEUV, um den direkten Individualrechtsschutz im Unionsrecht aufzuzeigen.

2. Nichtigkeitsklage

Die Nichtigkeitsklage nach Art. 263 AEUV ist für den Individualrechtsschutz auf europäischer Ebene entscheidend.⁵ Mit dieser Klage können sowohl Rechtsakte, als auch andere Akte von Unionsorganen und sonstiger Stellen der Union auf ihre Rechtmäßigkeit überprüft werden.

Im Rahmen der Nichtigkeitsklage wird gemäß Art. 263 AEUV zwischen verschiedenen Gruppen von Klageberechtigten unterschieden. Die Zuordnung zu einer dieser Gruppen bestimmt die Voraussetzungen nach denen die Nichtigkeitsklage erhoben werden kann. Die Mitgliedstaaten, das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission gehören nach Absatz 2 zu den

¹ siehe auch Art. 47 GRCh (Grundrechtecharta der Europäischen Union).

² im Folgenden: EuGH und EuG.

³ im Folgenden: AEUV.

⁴ Beispielhaft: einstweilige Anordnung nach Art. 279 AEUV, je nach Antragsgegenstand der Hauptsache.

⁵ *Mächtle* in JuS 2015, 28 (29).

privilegierten Klageberechtigten. Der Rechnungshof, die Europäische Zentralbank und der Ausschuss der Regionen sind nach Absatz 3 teilprivilegierte Klageberechtigte. Nichtprivilegierte Klageberechtigte nach Absatz 4 sind natürliche und juristische Personen.

a) Klagegegenstand

Nach Art. 263 AEUV kann die Rechtmäßigkeit von Gesetzgebungsakten und Handlungen des Rates, der Kommission, der EZB, des Europäischen Parlaments, des Europäischen Rates sowie die Rechtmäßigkeit von Handlungen der Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union überprüft werden.⁶ Dabei ist auf Maßnahmen abzustellen, welche verbindlichen Charakter haben und Rechtswirkungen nach außen entfalten. Das Gericht überprüft die Handlung aufgrund der vom Kläger vorgebrachten Klagegründe, die den Nichtigkeitsgründen aus Art. 263 Absatz 2 AEUV entsprechen müssen. Dabei kommt die Unzuständigkeit des handelnden Organs, die Verletzung wesentlicher Formvorschriften, die Verletzung der Verträge oder einer bei seiner Durchführung anzuwendenden Rechtsnorm oder Ermessensmissbrauch in Betracht.

b) Klagebefugnis

Die Mitgliedstaaten und Unionsorgane können nach Art. 263 Absatz 2 AEUV grundsätzlich ohne den Nachweis eines Rechtsschutzinteresses, die teilprivilegierten Klageberechtigten mit Hinweis auf die Wahrung ihrer Rechte gemäß Art. 263 Absatz 3 AEUV Nichtigkeitsklage erheben. Dagegen sind natürliche und juristische Personen, die nichtprivilegierten Klageberechtigten, nur unter den Voraussetzungen des Art. 263 Abs. 4 AEUV klagebefugt. Danach besteht eine Klagebefugnis bei Klagen „gegen die an sie gerichteten oder sie unmittelbar und individuell betreffenden Handlungen“ sowie gegen „Rechtsakte mit Verordnungscharakter, die sie unmittelbar betreffen und keine Durchführungsmaßnahmen nach sich ziehen“.

Das Erfordernis der unmittelbaren und individuellen Betroffenheit dient dem Ausschluss von Popularklagen.⁷ Die Rechtsprechung hat die individuelle Betroffenheit Privater durch die Plaumann-Formel konkretisiert. Danach ist ein Nichtadressat durch eine Entscheidung individuell betroffen, wenn sie ihn wegen bestimmter persönlicher Eigenschaften oder besonders ihn aus dem Kreis aller übrigen Personen heraushebender Umstände berührt und ihn daher in ähnlicher Weise individualisiert wie den Adressaten.⁸ Der Kläger ist durch eine Maßnahme der Union unmittelbar betroffen, wenn sie dessen Interessen ohne Anwendung weiterer Durchführungsmaßnahmen eindeutig beeinträchtigt, was bei Beschlüssen im Kartell- und Beihilferecht oft angenommen wird.⁹

⁶ Ausgenommen davon sind Stellungnahmen und Empfehlungen im Sinne von Art. 288 Absatz 4 AEUV.

⁷ *Dervisopoulos* in Rengeling / Middeke / Gellermann, § 7 Rn. 54.

⁸ NJW 1963, 2246.

⁹ *Mächtle* in Jus 2015, 28 (31).

Eine Erleichterung der Rechtsschutzmöglichkeiten sollte durch Art. 263 Absatz 4 Variante 2 AEUV gegenüber Rechtsakten mit Verordnungscharakter erfolge.¹⁰ Danach wird bei solchen Rechtsakten nur eine unmittelbare Betroffenheit vorausgesetzt. Die Voraussetzung einer individuellen Betroffenheit entfällt. Es war länger umstritten, was unter „Rechtsakte mit Verordnungscharakter“ fallen soll. Insbesondere war zweifelhaft, ob der unionsrechtliche Gesetzgebungsakt der Verordnung im Sinne des Art. 288 Absatz 2 AEUV darunter falle. Inzwischen hat die Rechtsprechung jedoch klargestellt, dass der Begriff jede Handlung mit allgemeiner Geltung mit Ausnahme von Gesetzgebungsakten umfasst.¹¹ Die Neuerung habe danach lediglich das Ziel gehabt, Personen unter weniger strengen Voraussetzungen die Erhebung von Nichtigkeitsklagen gegen Handlungen mit allgemeiner Geltung unter Ausschluss von Gesetzgebungsakten zu ermöglichen. Somit sind von der weniger strengen Klagevariante nur solche Verordnungen erfasst, die von der Kommission im Rahmen ihrer delegierten Rechtssetzung erlassen werden.¹² Die Zulässigkeit der Klage scheitert auch, wenn der Rechtsakt Durchführungsmaßnahmen der Verwaltung der Union oder der Mitgliedstaaten erfordert. In diesem Fall soll gegen die Durchführungsmaßnahme vorgegangen werden. Eine Entscheidung durch den EuGH könne in solchen Fällen, bei Vorliegen der Voraussetzungen, im Rahmen des Vorabentscheidungsverfahrens erreicht werden, es sei denn die Verordnung kann mit einer Nichtigkeitsklage wegen unmittelbarer und individueller Betroffenheit angegriffen werden.

c) Urteil

Ist die Klage begründet, erklärt das Gericht den Rechtsakt gemäß Art. 264 Absatz 1 AEUV für nichtig. Hatte der angegriffene Unionsrechtsakt allgemeine Geltung, so wirkt die Nichtigklärung *erga omnes*. Dies bedeutet, dass auch am konkreten Verfahren nicht beteiligte Personen, Unionsorgane oder Mitgliedstaaten sich nicht mehr auf den für nichtig erklärten Unionsrechtsakt berufen können. War dagegen der für nichtig erklärte Rechtsakt nur an den Kläger gerichtet, so bleiben auch die Folgen der Nichtigklärung auf das Rechtsverhältnis des Klägers zum beklagten Unionsorgan beschränkt.¹³

3. Untätigkeitsklage

Die Untätigkeitsklage gemäß Art. 265 AEUV ist gegen die Unterlassung einer Beschlussfassung gerichtet. Dabei ist zu prüfen, ob das Unionsorgan oder die betreffende Einrichtung unionsrechtlich verpflichtet war, einen entsprechenden Beschluss zu fassen. Der Klage muss eine erfolglose Aufforderung zum Handeln an das betreffende Organ durch den Kläger vorausgehen. Klageberechtigt sind zum einen Unionsorgane und Mitgliedstaaten und zum anderen juristische oder natürliche Personen. Individuelle Untätigkeitsklagen von natürlichen oder juristischen

¹⁰ Eingeführt durch den Vertrag von Lissabon, am 1. Dezember 2009 in Kraft getreten.

¹¹ EuGH (Große Kammer), Urteil vom 3. 10. 2013 – C-583/11 P, NVwZ 2014, 53 (55).

¹² *Mächtle* in Jus 2015, 28 (31).

¹³ *Schwarze* in Schwarze/Becker/Hatje/Schoo, Art. 264 AEUV Rn. 4.

Personen können dabei nur auf den Nichterlass eines verbindlichen Rechtsakts, wie eine Verordnung, eine Richtlinie oder einen Beschluss gerichtet werden.

Ist die Untätigkeitsklage begründet, wird ein Feststellungsurteil erlassen, in dem das rechtswidrige Unterlassen des Organs festgestellt wird.¹⁴ Ein Verpflichtungsurteil zur Vornahme kann nicht ergehen. Durch Art. 266 Absatz 1 AEUV wird dem Organ allerdings die Pflicht auferlegt, das unterlassene Handeln nachzuholen. Tut es das nicht, droht eine Schadensersatzklage nach Art. 268, 340 Absatz 2 AEUV.

4. Schadensersatzklage

Nach Art. 268 AEUV steht ein besonderes Klageverfahren zur Durchsetzung von Schadensersatzansprüchen von Mitgliedstaaten sowie von natürlichen und juristischen Personen zur Verfügung. Dabei steht die „außervertragliche Haftung“ nach Art. 340 Absatz 2 AEUV im Vordergrund.¹⁵ Klagegegenstand der Schadensersatzklage im Bereich der außervertraglichen Haftung ist das Verlangen nach Schadensersatz für einen Schaden, der in Ausübung der Amtstätigkeit der Organe oder Bediensteten der Union verursacht wurde. Soweit die Klage begründet ist und der Kläger eine Zahlung beantragt hat, ergeht ein Leistungsurteil in Höhe einer bestimmten Summe zuzüglich Zinsen. Wird nur eine Entscheidung über die Haftung dem Grunde nach beantragt, ergeht darüber eine Feststellung.

5. Vorabentscheidungsverfahren

Das Vorabentscheidungsverfahren gemäß Art. 267 AEUV dient nicht nur der einheitlichen Anwendung des Unionsrechts in den Mitgliedstaaten, sondern gewährleistet gleichzeitig Individualrechtsschutz. Es handelt sich dabei nicht um ein Verfahren, das eine Partei gegen eine andere führt, vielmehr stellt es ein Zwischenverfahren dar.¹⁶ Wird vor einem nationalen Gericht ein Rechtsstreit geführt, in dessen Verlauf sich eine unionsrechtlich bedeutsame Frage stellt, kann oder muss das Verfahren ausgesetzt werden und die Frage dem EuGH unterbreitet werden. Nachdem der EuGH über diese Frage eine Entscheidung getroffen hat, wird der Rechtsstreit vor dem nationalen Gericht wieder aufgenommen und unter Zugrundelegung der Entscheidung des EuGH ein Urteil erlassen.

Vorlageberechtigt ist gemäß Art. 267 Absatz 2 AEUV jedes Gericht eines Mitgliedstaates. Gegenstand der Vorlage ist gemäß Art. 267 Absatz 1 AEUV stets die Auslegung von Unionsrecht oder die Gültigkeit und Auslegung der Handlungen der Organe, Einrichtungen oder sonstiger Stellen der Union. Dabei kommt es oft auf die Feststellung der Vereinbarkeit des nationalen

¹⁴ *Schroeder*, § 9 Rn. 60.

¹⁵ *Schroeder*, § 9 Rn. 62.

¹⁶ *Gaitanides* in von der Groeben / Schwarze / Hatje, Art. 267 AEUV, Rn. 87.

Rechts mit Unionsrecht an. Der EuGH beantwortet nur erforderliche Fragen, was bedeutet, dass die Vorlagefrage für den ausgesetzten Rechtsstreit entscheidungserheblich sein muss.

Im Rahmen des Vorabentscheidungsverfahrens trifft letztinstanzliche Gerichte¹⁷ eine Pflicht zur Vorlage. Die Instanzgerichte sind nach dem Wortlaut des Art. 267 Absatz 3 AEUV berechtigt, jedoch nicht verpflichtet den EuGH anzurufen. Nach der Rechtsprechung des EuGH trifft jedoch auch die Instanzgerichte eine Vorlagepflicht, wenn sie Unionsrecht deswegen außer Acht lassen wollen, weil sie Zweifel an der Gültigkeit wegen Verstoßes gegen höherrangiges Unionsrecht haben.¹⁸ Dies folgt aus dem Verwerfungsmonopol des EuGH im Hinblick auf Unionsrecht.

Während Entscheidungen des EuGH im Vorlageverfahren grundsätzlich nur das vorliegende Gericht und die Instanzgerichte binden, wird eine allgemeine Wirkung im Falle der Feststellung der Ungültigkeit von Unionsrecht herbeigeführt.¹⁹ Organe der Union und nationale Behörden und Gerichte können den für nichtig erklärten Rechtsakt als unwirksam behandeln. Urteilen zur Auslegung von Unionsrecht kommt faktisch eine allgemeine Wirkung zu, da Gerichte von der Vorlagepflicht befreit sind, wenn sie sich einer Auslegungsentscheidung des EuGH anschließen.

Die Sicherstellung der Vorlagepflicht des Art. 267 AEUV wird in der Bundesrepublik Deutschland dadurch abgesichert, dass eine objektiv willkürliche Verletzung das Recht des Einzelnen auf seinen gesetzlichen Richter aus Art. 101 Absatz 1 Satz 2 des Grundgesetzes verletzt. Dies kann mit der Verfassungsbeschwerde vor dem Bundesverfassungsgericht gerügt werden. Eine objektiv willkürliche Verletzung liegt beispielsweise in den Fällen vor, in denen das letztinstanzliche Hauptsachegericht in seiner Entscheidung bewusst von der Rechtsprechung des Gerichtshofs zu entscheidungserheblichen Fragen abweicht und gleichwohl nicht oder nicht neuerlich vorlegt.²⁰

6. Vertragsverletzungsverfahren

In einem Vertragsverletzungsverfahren wird überprüft, ob der beklagte Mitgliedstaat einen zurechenbaren Vertragsverstoß begangen hat. Das Vertragsverletzungsverfahren kann nach Art. 258 AEUV durch die Europäische Kommission,²¹ welche als „Hüterin der Verträge“ fungiert,²² gegen einen Mitgliedstaat geführt werden. Nach Art. 259 AEUV kann auch ein Mitgliedstaat das Vertragsverletzungsverfahren gegen einen anderen Mitgliedstaat anstrengen, dafür muss jedoch die Kommission vorher mit der in Frage stehenden Vertragsverletzung befasst worden sein. Da es

¹⁷ Es kommt nach einer konkreten Betrachtungsweise darauf an, ob gegen die Entscheidung des Gerichts im konkreten Fall ein Rechtsmittel eingelegt werden kann.

¹⁸ *Schwarze* in *Schwarze/Becker/Hatje/Schoo*, Art. 267 AEUV Rn. 49.

¹⁹ *Herdegen* in *Europarecht*, § 9 Rn. 35.

²⁰ *Wegener* in *Calliess/Ruffert AEUV Art. 267 Rn. 37*.

²¹ im Folgenden: die Kommission.

²² *Herdegen* in *Europarecht*, § 9 Rn. 4

sich bei dem Vertragsverletzungsverfahren um ein objektives Verfahren handelt, ist ein besonderes Rechtsschutzinteresse der klagenden Partei nicht erforderlich.²³

Die Klage im Vertragsverletzungsverfahren ist begründet, wenn die behaupteten Tatsachen zutreffen und sich aus diesen Tatsachen ein Verstoß gegen Unionsrecht ergibt, der dem beklagten Mitgliedstaat zuzurechnen ist.²⁴ Stellt der Gerichtshof der Europäischen Union fest, dass ein Mitgliedstaat gegen eine Verpflichtung aus den Verträgen verstoßen hat, so hat dieser Staat gemäß Art. 260 Absatz 1 AEUV die Maßnahmen zu ergreifen, die sich aus dem Urteil des Gerichtshofs ergeben. Kommt er dieser Pflicht nicht nach, gibt es nach Art. 260 Absatz 2 AEUV die Möglichkeit, dass der EuGH auf Antrag der Kommission die Zahlung eines Pauschalbetrags oder eines Zwangsgeldes verhängt. Im Hinblick auf die Höhe des Zwangsgeldes stellt der EuGH auf die Schwere und die Dauer des Verstoßes, die erforderliche Abschreckungswirkung und die finanzielle Leistungsfähigkeit des Mitgliedstaates ab.²⁵

7. Fazit

In der Summe ergibt sich aus dem Unionsrecht ein umfassendes Rechtsschutzsystem, in welchem Individualrechtsschutz gegen belastende Handlungen insbesondere durch die Nichtigkeitsklage bei unmittelbarer Betroffenheit durch Unionsrechtsakte gewährt wird. Liegt nur eine mittelbare Betroffenheit des Einzelnen durch einen Unionsrechtsakt vor, bleibt diesem der Weg zu den nationalen Gerichten, mit deren Möglichkeit oder Verpflichtung, entscheidungserhebliche Fragen bezüglich der Auslegung des Unionsrechts dem EuGH zur Vorabentscheidung vorzulegen. Wird die Vorlagepflicht objektiv willkürlich verletzt, kann der Einzelne im Wege der Verfassungsbeschwerde die Verletzung seines Rechts auf den gesetzlichen Richter vor dem Bundesverfassungsgericht rügen.

8. Quellenverzeichnis

- Calliess/Ruffert, AEUV und EUV, 5. Auflage 2016.
- von der Groeben / Schwarze / Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Auflage 2015.
- Herdegen, Europarecht, 18. Auflage 2016.
- Mächtle, Individualrechtsschutz in der Europäischen Union, JuS 2015, 28ff.
- Rengeling / Middeke / Gellermann, Handbuch des Rechtsschutzes in der Europäischen Union, 3. Auflage 2014.
- Schroeder, Grundkurs Europarecht, 4. Auflage 2015.
- Schwarze/Becker/Hatje/Schoo, EU-Kommentar, 3. Auflage 2012.

²³ Cremer in Calliess/Ruffert AEUV Art. 258 Rn. 30.

²⁴ Cremer in Calliess/Ruffert AEUV Art. 258 Rn. 33.

²⁵ EuGH, Urteil vom 04.07.2000, Rs. C-387/97.