

§ 10 Rechtsschutzsystem

I. Rechtsschutz im Unionsrecht

1. Rolle der nationalen Gerichte
2. Nichtigkeitsklage nach Art. 230 AEUV
3. Vertragsverletzungen nach Art.258ff.AEUV
4. Vorabentscheidungsverfahren nach Art. 267 AEUV
5. Gesamtbetrachtung

II. Rechtsschutz im Bereich der Gemeinsamen Außen-und Sicherheitspolitik und im Bereich des Raums, der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts

III. Haftung der Union und der Mitgliedstaaten

1. Haftung der Union
2. Haftung der Mitgliedstaaten

Zur Zusammensetzung des Gerichtshofs der Europäischen Union s. § 6 - Organe!

Die Zuständigkeiten des Gerichtshofs der Europäischen Union erstrecken sich (seit Wegfall der Säulenstruktur) im Prinzip auf alle Organe und alle Politikbereiche der Europäischen Union (Art. 19 Abs.3 EUV und Art.258ff. AEUV).Der Gerichtshof der Europäischen Union hat eine sehr starke Rolle in der Union, in der er gem. Art.19 Abs.1 S.2 EUV zur Wahrung des Rechts bei dessen Anwendung und Auslegung berufen ist. Gemäß Art.275 AEUV besteht allerdings grundsätzlich keine Zuständigkeit des Gerichtshofs für die Bestimmungen hinsichtlich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und für die auf der Grundlage dieser Bestimmungen erlassenen Rechtsakte.¹ Ausgenommen von seiner Zuständigkeit ist ferner im Rahmen der Bestimmungen des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts gem. Art.276 AEUV die Überprüfung der Gültigkeit oder Verhältnismäßigkeit von Maßnahmen der Polizei oder anderer Strafverfolgungsbehörden eines Mitgliedstaats oder der Wahrnehmung der Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und den Schutz der inneren Sicherheit.

Es ist zwischen zwei Kontrollsituationen zu unterscheiden: Es kann entweder darum gehen, ob die *Mitgliedstaaten* das primäre und das sekundäre Unionsrecht beachten. Oder es geht um die Frage, ob das Verhalten der *Unionsorgane* dem Primärrecht entspricht.

¹Ausnahmen von diesem Grundsatz in Art.275 Abs.2 AEUV.

I. Rechtsschutz im Unionsrecht

Literatur: Walter Obwexer, *Gerichtssysteme und Rechtsschutz*, in: Waldemar Hummer/Walter Obwexer (Hg.), *Der Vertrag von Lissabon*, 2009, S.237-266; Juliane Kokott/Ioanna Dervisopoulos/Thomas Henze, in: *EuGRZ* 2008, S.10-15; Alexander Thiele, *Das Rechtsschutzsystem nach dem Vertrag von Lissabon-(K)ein Schritt nach vorne?*, in: *EuR* 2010, S.30-50; Markus Kotzur, *Neuerungen auf dem Gebiet des Rechtsschutzes durch den Vertrag von Lissabon*, in: *EuR-Beiheft* 2012, S.7-22; Jürgen Schwarze, *Die Wahrung des Rechts durch den Gerichtshof der Europäischen Union*, in: *DVBl* 2014, 537-543.

Nach Formulierung des EuGH ist die Europäische Union „eine Rechtsgemeinschaft der Art [...], dass weder die Mitgliedstaaten noch die Gemeinschaftsorgane der Kontrolle darauf hin entzogen sind, ob ihre Handlungen im Einklang mit der Verfassungsurkunde der Gemeinschaft, dem Vertrag, stehen, und dass mit diesem Vertrag ein umfassendes Rechtsschutzsystem geschaffen worden ist, innerhalb dessen dem Gerichtshof die Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Handlungen der Organe übertragen ist.“ [Rs. 294/83 (*Les Verts*), Slg. 1986, 1339, ECLI:EU:C:1986:166 Rn. 23].

1. Rolle der nationalen Gerichte

Um das Rechtsschutzsystem im Unionsrecht zu verstehen, ist es wichtig, sich klarzumachen, dass Rechtsschutz im Unionsrecht von den nationalen Gerichten und vom Gerichtshof der Europäischen Union gemeinsam gewährt wird.

Die **nationalen Gerichte** sind wegen der unmittelbaren Wirkung des Unionsrechts in den nationalen Rechtsordnungen verpflichtet, die Einhaltung des Unionsrechts zu kontrollieren sowie die Unionsrechtskonformität des nationalen Rechts zu überprüfen und es unionsrechtskonform auszulegen. Falls die Unionsbürger gegen eine Missachtung des Unionsrechts vorgehen wollen, wenden sie sich also in aller Regel (zunächst) an ihre nationalen Gerichte. Es ist grundsätzlich Sache der nationalen Rechtsordnungen, das Verfahrensrecht für unionsrechtliche Ansprüche festzulegen, die Mitgliedstaaten wenden also in der Regel ihr bestehendes Prozessrecht an. Dabei dürfen die Bedingungen nicht ungünstiger gestaltet werden als für Klagen, die das innerstaatliche Recht betreffen (Äquivalenzprinzip) und sie dürfen die Rechtsverfolgung nicht praktisch unmöglich machen (Effektivitätsgrundsatz) [EuGH, Rs. 33/76 (*Rewe-Zentralfinanz*), Slg. 1976, 1989, ECLI:EU:C:1976:188, Rn. 5].

Die Zuständigkeit der nationalen Gerichte verschafft dem Unionsrecht ein enormes Durchsetzungspotenzial. Allerdings bringt die Zuständigkeit so vieler Gerichte die Gefahr einer uneinheitlichen Anwendung des Unionsrechts mit sich. Dieser Gefahr begegnet das Vorabentscheidungsverfahren, in dem es den nationalen Prozess mit einem Verfahren vor dem Gerichtshof der Europäischen Union verknüpft und den mitgliedstaatlichen Gerichten in bestimmten Situationen eine eigenmächtige Auslegung des Unionsrechts verboten wird.

Die Zuständigkeiten des **Gerichtshofs des Europäischen Union** sind im AEU-Vertrag enumerativ aufgeführt. Vereinfacht lässt sich die Aufgabenverteilung zwischen dem Gerichtshof der Europäischen Union und den nationalen Gerichten so darstellen: Die nationalen Gerichte und der Gerichtshof der Europäischen Union kontrollieren gemeinsam, ob das Unionsrecht in den Mitgliedstaaten im Einzelfall korrekt angewendet wird, während der Gerichtshof der Europäischen Union allein zuständig ist für die allgemeine Auslegung des Unionsrechts und die Kontrolle der Unionsorgane.

2. Nichtigkeitsklage nach Art. 263 AEUV

Der EuGH allein beurteilt das Verhalten der Unionsorgane. Das Verfahren, mit dem der Gerichtshof die Einhaltung des Unionsrechts durch die Unionsorgane kontrolliert, ist die Nichtigkeitsklage nach Art. 263 AEUV. (Außerdem die Untätigkeitsklage nach Art. 265 AEUV, auf die im Folgenden nicht weiter eingegangen wird). Nicht ohne weiteres aus der Lektüre der Norm zu erschließen sind die Zulässigkeitsvoraussetzungen Aktivlegitimation und Klagegegenstand.

a. Aktivlegitimation

Diese Klage kann von den Mitgliedstaaten (ggf. in Prozessstandschaft für ihre nationalen Parlamente) und den Unionsorganen erhoben werden (Abs. 2 und 3). Auch Unionsbürger können im Wege der Nichtigkeitsklage gegen solche Maßnahmen der Unionsorgane vorgehen, die sie selbst betreffen (Abs. 4). Hinsichtlich der Aktivlegitimation unterliegen privilegierte, teilprivilegierte und nichtprivilegierte Kläger unterschiedlichen Anforderungen.

aa. Privilegierte Kläger sind die in Abs. 2 Genannten: Mitgliedstaaten, EP, Kommission und Rat. Diese Kläger müssen nicht nachweisen, dass der angegriffene Rechtsakt sie in irgendeiner konkreten Weise in ihren Rechten betrifft. Ursprünglich war das Europäische Parlament nicht klagebefugt; der EuGH hat aber im Wege der Rechtsfortbildung trotzdem Klagen des EP zugelassen [erstmalig EuGH, Rs. C-70/88 (Parlament/Rat - Tschernobyl), Slg. 1990, I-2041, ECLI:EU:C:1990:217], inzwischen ist seine Klagebefugnis geschriebenes Recht.

bb. Die **teilprivilegierten Kläger** sind in Abs. 3 genannt, wobei die Klagebefugnis des Ausschusses der Regionen eine Neuerung darstellt, die mit dem Vertrag von Lissabon eingeführt wurde. Sie können nur ihre eigenen Rechte durchsetzen, müssen also in der Klage schlüssig das eigene Recht und die behauptete Verletzung darlegen.

cc. **Sog. nichtprivilegierte Kläger** sind nach Abs. 4 natürliche und juristische Personen.² Die Bezeichnung als „nichtprivilegiert“ suggeriert, dass der Rechtsschutz schwach oder eingeschränkt ist. Das stimmt im Vergleich zum nationalen Prozessrecht. Allerdings ist im Vergleich zum Völkerrecht schon die Existenz eines Individualklagerechts bemerkenswert.

(1) Personen können klagen gegen Entscheidungen, deren **Adressat** sie sind (Abs. 4, 1. Alt.). Diese Klagemöglichkeit greift typischerweise in Fällen, in denen die Kommission das Unionsrecht selbst vollzieht, z.B. im Kartellrecht, und dazu Einzelfälle entscheidet.

(2) Komplizierter ist die Lage, wenn sich ein Rechtsakt gar nicht direkt an eine bestimmte Person richtet oder wenn der Kläger nicht der Adressat einer Entscheidung ist. Dann sind diejenigen aktivlegitimiert, die von der angegriffenen Handlung „unmittelbar und individuell“ betroffen sind (Abs. 4, 2. Alt.). Ferner sind aktivlegitimiert Personen, die gegen **Rechtsakte mit Verordnungscharakter** vorgehen wollen, die sie unmittelbar betreffen und keine Durchführungsvorschriften nach sich ziehen (Abs.4, 3.Alt.). Der EuGH versteht die **unmittelbare** Betroffenheit wie folgt [Rs. C-386/96P (Dreyfus), Slg. 1998, I-2309, ECLI:EU:C:1990:217, Rn. 43 f.]*„Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes ist ein einzelner nur dann unmittelbar betroffen, wenn die beanstandete Maßnahme der Gemeinschaft sich auf seine Rechtsstellung unmittelbar auswirkt und ihren Adressaten, die mit ihrer Durchführung betraut sind, keinerlei Ermessensspielraum lässt, ihr Erlass [d.h. der Erlass einer Durchführungsmaßnahme] vielmehr rein automatisch erfolgt und sich allein aus der Gemeinschaftsregelung ergibt, ohne dass weitere Durchführungsvorschriften angewandt werden. [...] Das gleiche gilt, wenn für die Adressaten nur eine rein theoretische Möglichkeit besteht, dem Gemeinschaftsakt nicht nachzukommen, weil ihr Wille, diesem Akt nachzukommen, keinem Zweifel unterliegt.“*

D.h. die Voraussetzung ist erfüllt, wenn es entweder keines Umsetzungsaktes bedarf oder die für die Umsetzung zuständige Stelle keinerlei Entscheidungsspielräume hat. Kontrollfrage zur Überprüfung der unmittelbaren Betroffenheit kann sein, ob dem Kläger durch die Aufhebung des Akts ohne weiteres geholfen wäre – ist die Aufhebung nur eine unter mehreren Voraussetzungen, und könnten

² Während der EuGH eine Ausdehnung der Klagebefugnis auf Umweltschutzverbände (unter Verzicht auf das Merkmal der individuellen Betroffenheit) in der Vergangenheit ablehnte (EuGH, Rs. C-321/95 P, Slg. 1998, I-1651, ECLI:EU:C:1998:153, Rn. 27 ff. – *Greenpeace Council*), hat er diese bei Gliedstaaten von Mitgliedstaaten und auch bei der Unabhängigkeitsbewegung *Front Polisario* (EuG, Rs. T-512/12, ECLI:EU:T:2015:953, Rn. 61 ff. – *Front Polisario ./ Rat*), die gegen ein Freihandelsabkommen mit Marokko klagte, anerkannt (siehe hierzu auch Herdegen, *Europarecht*, §9 Rn. 18 f., 20. Aufl., 2018).

andere Handlungen trotz Wegfalls der angegriffenen Maßnahme die Rechtsgewährung für den Kläger verhindern, liegt keine unmittelbare Betroffenheit vor.

Ausgehend vom Normalfall der Aktivlegitimation des Adressaten einer Einzelfallentscheidung (1. Alt.), ist nur **individuell** betroffen, wessen Stellung tatsächlich der eines Adressaten ähnelt. Zu diesem Kriterium besteht eine Fülle von Rechtsprechung. Typischerweise wird die sog. **Plaumann- Formel** verwendet [EuGH, Rs. 25/62 (Plaumann), Slg. 1963, 213, ECLI:EU:C:1963:17]; „*Wer nicht Adressat einer Entscheidung ist, kann nur dann geltend machen, von ihr individuell betroffen zu sein, wenn die Entscheidung ihn wegen bestimmter persönlicher Eigenschaften oder besonderer, ihn aus dem Kreis aller übrigen Personen heraushebender Umstände berührt und ihn daher in ähnlicher Weise individualisiert wie den Adressaten.*“

Individuelle Betroffenheit kann sich z.B. daraus ergeben, dass eine Person im Laufe des Rechtsetzungsverfahrens Beteiligungsrechte wahrgenommen oder einen Antrag gestellt hat [EuG, Rs. T-125/96 (Boehringer), Slg. 1999, II-3427, ECLI:EU:T:1999:302, Rn. 164 ff.].

Im Mai 2002 unternahm das EuG – nach einem Vorschlag des Generalanwalts Jacobs – den Versuch, das Kriterium der individuellen Betroffenheit neu zu definieren. Um dem Anspruch umfassenden Rechtsschutzes im Gemeinschaftsrecht nachkommen zu können, müsse jeder ein Klagerecht haben, dessen Rechtsposition durch die Auferlegung von Pflichten oder Verkürzung von Rechten beeinträchtigt sei und dem kein anderes Verfahren zur Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Maßnahme offenstehe [EuG, Rs. T-177/01 (Jégo-Quéré), Slg. 2002, II-2365, ECLI:EU:T:2002:112, Rn. 41 ff.].

In seinem Urteil aus dem Juli 2002 in der Rechtssache **Union de Pequeños Agricultores (UPA)** – ebenfalls von GA Jacobs vorbereitet – hielt der EuGH aber an der Plaumann-Formel fest und begründete dies mit den seiner Ansicht nach in dieser Hinsicht eindeutigen Vorgaben des damaligen Art. 230 EG (nunmehr Art.263AEUV)[Rs. C-50/00 P, Slg. 2002, I-06677, ECLI:EU:C:2002:462, Rn. 44 f.]. Das EuG-Urteil zu Jégo-Quéré wurde im Rechtsmittelverfahren vom EuGH 2004 ebenfalls aufgehoben [EuGH, Rs. C-263/02P (Jégo-Quéré), Slg. 2004, I-3425, ECLI:EU:C:2004:210, Rn. 36].

Der Vertrag von Lissabon hat allerdings die Möglichkeit von Individuen zur Erhebung einer Nichtigkeitsklage insofern erweitert, als eine solche auch erhoben werden kann, wenn ein Kläger unmittelbar durch einen Rechtsakt mit Verordnungscharakter betroffen ist. Die individuelle Betroffenheit, dem Merkmal, an der die meisten Individualklagen bisher scheiterten, ist somit hierfür nicht erforderlich. Es müssen jedoch kumulativ drei Voraussetzungen vorliegen: ein Rechtsakt mit Verordnungscharakter, der den Einzelnen unmittelbar betrifft und keine Durchführungsvorschriften nach sich zieht. Fraglich ist allerdings, was unter einem Rechtsakt mit Verordnungscharakter zu

verstehen ist. Diese Frage ist heute noch strittig. Die herrschende Meinung subsumiert unter einem Rechtsakt mit Verordnungskarakter nicht einfach jede Verordnung im Sinne des Art.288 Abs.1 AEUV, vielmehr geht es um Rechtsakte ohne Gesetzeskarakter im Sinne von Art.290 AEUV.³

Das Unionsgericht hat sich am 06. 09. 2011 nunmehr der herrschenden Meinung angeschlossen (EuG, Rs.T-18/10 (Inuit Tapiriit Kanatami u.a./Parlament und Rat) Urteil v.06.09.2011, Slg.2011, II-05599, ECLI:EU:T:2011:419) und klargestellt, dass Rechtsakte mit Verordnungskarakter alle Rechtsakte mit allgemeiner Geltung sind, mit Ausnahme von Gesetzgebungsakten (Rn. 56).⁴ Gesetzgebungsakten sind nach Auffassung des EuG alle im gewöhnlichen oder nach einem besonderen Verfahren im Sinne von Art. 289 Abs.1-3 AEUV erlassenen Rechtsakte.⁵Bestätigt wurde diese Auffassung am 03.11.2013 auch durch den EuGH.⁶ Weiterhin können deshalb nur bei individueller Betroffenheit i.S.d. Plaumann-Formel die nicht erfassten Gesetzgebungsakte im Sinne von Art.289 AEUV (im gewöhnlichen oder besonderen Verfahren erlassen) angegriffen werden.

Gegen einen unmittelbar wirkenden „Gesetzgebungsakt“ kann deshalb Rechtsschutz weiterhin nur über den Umweg der nationalen Gerichte erlangt werden, wenn diese von der natürlichen oder juristischen Person überzeugt werden können, eine Frage dem Gerichtshof der Europäischen Union im Wege des Vorabentscheidungsverfahrens gem. Art.267 AEUV vorzulegen. Außerdem muss der Rechtsakt mit Verordnungskarakter unmittelbare Rechtsfolgen haben, darf also weder nationale, noch europäische Durchführungsmaßnahmen nach sich ziehen. Sonst ist nämlich unmittelbar gegen die Durchführungsvorschrift Klage zu erheben. Bei einer Klage gegen einen nationalen Durchführungsakt ermöglicht dies ggf. über eine Vorlage nach Art.267 AEUV zugleich inzident eine gerichtliche Überprüfung der Gültigkeit des Normativaktes. Die Mitgliedstaaten müssen gem. Art.19 Abs.1 UAbs.2 EUV dafür Sorge tragen, dass auf nationaler Ebene ein effektiver Rechtsschutz in denen vom Unionsrecht erfassten Bereichen gewährt wird. Bedeutung erlangt die Erweiterungen des Art.263 Abs.4 AEUV vor allem dadurch, dass nunmehr Klagen im Bereich der praktisch wichtigen Durchführungsakte des Agrarrechts möglich sind.

³A.a. Walter Obwexer, Gerichtssysteme und Rechtsschutz, in: Waldemar Hummer/Walter Obwexer (Hrsg.), Der Vertrag von Lissabon, 2009, S. 237 ff., Ulrich Everling, Rechtsschutz in der Europäischen Union nach dem Vertrag von Lissabon, in: EuR Beiheft 1-2009, S. (71) 74; Sie nehmen an, dass auch Verordnungen des EP und des Rates als Gesetzgebungsakte erfasst werden.

⁴Nachlesbar:

<http://curia.europa.eu/juris/celex.jsf?celex=62010TO0018%2804%29&lang1=de&lang2=EN&type=NOT&ancre> (zuletzt besucht: 22.02.2019); siehe auch EuG, T-381/11, (Eurofer/Kommission), Urteil v.04.06.2012, Rn. 44.

⁵EuG, T-381/11 (Eurofer/Kommission), Urteil v.04.06.2012, ECLI:EU:T:2012:273 Rn.44.

⁶EuGH, C-583/11 P (Inuit Tapiriit Kanatami u.a./Parlament und Rat), Urteil v. 03.10.2013, ECLI:EU:C:2013:625.

b. Gegenstand der Nichtigkeitsklage

aa. Nach Art. 263 Abs. 1-3 AEUV können die **privilegierten und teilprivilegierten Kläger** gegen jede Handlung vorgehen. Das heißt, alle Gesetzgebungsakte der EU, alle Handlungen von Rat, Kommission und EZB, soweit es sich nicht um Empfehlungen oder Stellungnahmen handelt, sowie alle Handlungen des Europäischen Parlaments und des Europäischen Rates mit Drittwirkung. Ferner kann auch die Rechtmäßigkeit aller anderen „Einrichtungen und sonstiger Stellen“ der Union mit Rechtswirkung gegenüber Dritten überprüft werden. Dies betrifft insbesondere die zahlreichen Agenturen der Europäischen Union. Außerdem besteht nach Art.8 des Subsidiaritätsprotokolls die Möglichkeit, dass wenn eine nationale Rechtsordnung dies vorsieht, nationale Parlamente eine vom Mitgliedstaat zu übermittelnde Klage wegen Verletzung des Subsidiaritätsprinzips erheben können. Art.8 des Subsidiaritätsprotokolls ermöglicht ferner dem Ausschuss der Regionen wegen einer Verletzung des Subsidiaritätsprinzips durch Rechtsakt, zu deren Erlass er angehört werden muss, zu klagen.

bb. Dagegen können **nichtprivilegierte Kläger**, wie schon erörtert, gem. Abs. 4 nur gegen die an sie gerichteten oder sie unmittelbar und individuell betreffenden Handlungen, sowie gegen Rechtstakte mit Verordnungscharakter, die sie unmittelbar betreffen und keine Durchführungsmaßnahmen nach sich ziehen, Klage erheben.

d. Der Gerichtshof prüft außerdem das Rechtsschutzbedürfnis – zur Abwehr sinnloser Klagen – und die Einhaltung der Frist nach Abs. 6.

e. Begründetheit

Art. 263 Abs. 2 AEUV zählt die Nichtigkeitsgründe auf, die insgesamt eine umfassende Kontrolle anhand des gesamten Primärrechts ermöglichen. Nur wenn der angegriffene Rechtsakt auf einem bestimmten Sekundärrechtsakt beruht, ist dieser zu Grunde liegende Sekundärrechtsakt ebenfalls Kontrollmaßstab. Der EuGH überprüft nur die in der Klage angeführten Nichtigkeitsgründe, er kontrolliert die Rechtsakte also **nicht umfassend** auf ihre Rechtmäßigkeit hin.

Klagen haben grundsätzlich keine aufschiebende Wirkung, jedoch kann der EuGH die Durchführung der angefochtenen Handlung aussetzen (Art. 278 AEUV) oder einstweilige Anordnungen treffen (Art. 279 AEUV).

3. Vertragsverletzungen nach Art. 258 ff. AEUV

Das Verfahren vor dem EuGH zur Durchsetzung eines unionsrechtskonformen Verhaltens der Mitgliedstaaten ist das Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 258 ff. AEUV.

Antragsteller dieses gegen einen Mitgliedstaat gerichteten Feststellungsverfahrens können die Kommission (Art. 258 AEUV (sehr häufig) oder ein anderer Mitgliedstaat (Art. 259 AEUV) (sehr selten, bis dato wurden lediglich vier Verfahren von dem EuGH entschieden)⁷ sein.

Die Bundesrepublik Deutschland ist in einer Reihe von Verletzungsverfahren verurteilt worden, etwa im Verfahren zum deutschen „Reinheitsgebot“ für Bier⁸, wegen der Verletzung der Umweltrichtlinie 92/43/EWG zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume⁹, und jüngst- am 08. Februar 2018, wegen Verstoßes gegen die Mehrwertsteuersystemrichtlinie 2006/112¹⁰. Die Jüngst eingereichte Vertragsverletzungsklage Österreichs gegen Deutschland wegen der Einführung einer Maut ist aktuell noch vor dem EuGH anhängig.¹¹

Dem Prozess vor dem EuGH geht ein mehrstufiges **Vorverfahren** voran, in dem die Kommission und der betroffene Mitgliedstaat auf dem Verhandlungswege versuchen, den Verstoß abzustellen. Das Verfahren beginnt üblicherweise mit informellen Kontakten zwischen Kommission und Mitgliedstaat. Darauf folgt das sog. **Mahnschreiben**, mit dem die Kommission den Mitgliedstaat auf den mutmaßlichen Verstoß hinweist. Dieses Schreiben ist die Grundlage für die **Äußerung des Mitgliedstaates** und bestimmt daher den Gegenstand des Rechtsstreits. Nachdem der Mitgliedstaat sich geäußert hat, ergeht eine **mit Gründen versehene Stellungnahme**. Die überwiegende Zahl der Verfahren, die die Kommission wegen des Verdachts eines Vertragsverstoßes einleitet, endet vor einer Klageerhebung. Insgesamt verhängte der Gerichtshof bislang nur in elf Fällen Sanktionen gegen Mitgliedstaaten wegen Vertragsverletzung (Stand April: 2012).¹² Grund hierfür ist, dass es das Hauptziel des Verfahrens ist den Vertragsverstoß zu beenden und nicht, eine Verurteilung des Verletzers herbeizuführen. Deshalb entscheidet die Kommission auch nach Ermessen, ob sie überhaupt das formelle Vertragsverletzungsverfahren einleitet und ob sie Klage erhebt. Ändert der Mitgliedstaat sein Verhalten innerhalb des Vorverfahrens, ist eine Klage ausnahmslos unzulässig.

Aus einem entsprechenden Feststellungsurteil des EuGH ist der betroffene Staat nach Art. 260 Abs. 1 AEUV zur Abhilfe verpflichtet. Seit „Maastricht“ kann der EuGH ggf. auf Antrag der Kommission bei Nichtbeachtung der Abhilfepflicht nach Art. 260 Abs. 2 AEUV ein **Zwangsgeld** verhängen.

⁷ EuGH, Rs. C-141/78, ECLI:EU:C:1979:225, Frankreich/Großbritannien; EuGH, Rs. C-388/95, ECLI:EU:C:2000:244, Belgien/Spanien; EuGH, Rs. C-145/04, ECLI:EU:C:2006:543, Spanien/Vereinigtes Königreich; EuGH, Rs. C-364/10, ECLI:EU:C:2012:630, Ungarn/Slowakei.

⁸ EuGH Rs. C-178/84, ECLI:EU:C:1987:126.

⁹ EuGH Rs. C-142/16, ECLI:EU:C:2017:301.

¹⁰ EuGH Rs. C-380/16, ECLI:EU:C:2018:76.

¹¹ EuGH Rs. C-591/17.

¹² Siehe Anmerkungen von Rechtsreferendar Christoph Barth, Berlin, zum Urteil des EuGH v. 17. 11. 2011 – C-496/09 (Kommission/Italien) in: EuZW 2012, S.112(119); In der EuZW finden sich immer wieder aktuelle Übersichten über die Vertragsverletzungsverfahren, die die Kommission eingeleitet hat: siehe z.B. Vertragsverletzungsverfahren im Februar 2016, EuZW 2016, S. 245-246.

Entsprechende Anträge haben offenbar Wirkung; bisher wurden nur selten tatsächlich Zwangsgelder verhängt [vgl. z.B. EuGH, Rs. C-387/97 (Komm./Griechenland), Slg. 2000, I-5047, ECLI:EU:C:2000:356; Tenor: „Die Hellenische Republik wird verurteilt, der Kommission der Europäischen Gemeinschaften auf das Konto "Eigene Mittel der EG" ein Zwangsgeld in Höhe von 20 000 EURO pro Tag Verzug bei der Durchführung der Maßnahmen zu zahlen, die erforderlich sind, um dem obengenannten Urteil Kommission/Griechenland nachzukommen, und zwar von der Verkündung des vorliegenden Urteils bis zur Durchführung des Urteils Kommission/Griechenland.“].

4. Vorabentscheidungsverfahren nach Art. 267 AEUV

Hinweise des EuGH an die nationalen Gerichte zu Vorlagen: ABl. 2005 C 143/1.
--

Wie oben dargelegt, sind die nationalen Gerichte zuständig, die Anwendung des primären und sekundären Unionsrechts im nationalen Rahmen durchzusetzen. Der Gefahr der Zersplitterung begegnet das Vorabentscheidungsverfahren.

Im Vorabentscheidungsverfahren arbeiten EuGH und nationale Gerichte zusammen. Ausgangsgericht ist das nationale Gericht, das dem EuGH eine Frage vorlegt. Während der EuGH die ihm vorgelegten unionsrechtlichen Fragen (mehr oder weniger) abstrakt beantwortet, sind dann wieder die nationalen Gerichte zuständig, diese Antwort auf den konkreten Prozess anzuwenden.

Der EuGH soll dabei keine weitere Kontrollinstanz über den nationalen Gerichten sein, sondern die Gerichte der nationalen und der Unionsebene sollen im Rahmen des Vorabentscheidungsverfahrens **kooperieren**. Deshalb entscheidet der EuGH nicht den konkreten Ausgangsfall, sondern überlässt dies dem nationalen Gericht.

Falls die Vorlage auf den konkreten Fall abzielt, formuliert sie der EuGH um in eine allgemeine Frage zum Unionsrecht.

Der EuGH entscheidet in diesem Verfahren sowohl über die Vereinbarkeit bestimmter Regelungen des nationalen Rechts mit dem Unionsrecht (d.h. wie im Vertragsverletzungsverfahren über die Einhaltung des Unionsrechts durch die Mitgliedstaaten), als auch über die Gültigkeit von Sekundärrecht (d.h. wie im Wege der Nichtigkeitsklage über die Einhaltung des Primärrechts durch die Organe).

Vorlageberechtigt nach Art. 267 Abs. 2 AEUV sind Gerichte.

Das sind Einrichtungen, die im nationalen Recht als unabhängige staatliche Instanzen zur Streit- und Sachentscheidung anhand des Rechts anerkannt sind. Es kommt auf die Funktion des Spruchkörpers im konkreten Verfahren an, das Anlass der Vorlage ist. Daher kann auch der deutsche Vergabeausschuss u.U. ein Gericht sein, s. EuGH, Rs. C-54/96 (Dorsch Consult), Slg. 1997, I-4961, ECLI:EU:C:1997:413, Rn. 23:

„Zur Beurteilung der rein gemeinschaftsrechtlichen Frage, ob die vorliegende Einrichtung Gerichtscharakter besitzt, stellt der Gerichtshof auf eine Reihe von Gesichtspunkten ab, wie gesetzliche Grundlage der Einrichtung, ständiger Charakter, obligatorische Gerichtsbarkeit, Streitiges Verfahren, Anwendung von Rechtsnormen durch diese Einrichtung sowie deren Unabhängigkeit.“

Als mit Art. 267 AEUV und Art. 344 AEUV unvereinbar angesehen hat der EuGH die Zuständigkeit von internationalen Schiedsgerichten aufgrund eines bilateralen Investitionsschutzvertrages (sog. „BIT“) zwischen EU-Mitgliedstaaten, soweit diese Schiedsgerichte auch Unionsrecht anwenden. Denn ein solches Schiedsgericht stehe außerhalb des nationalen Gerichtssystems eines Mitgliedsstaates und könne daher auch nicht in Fragen zur Gültigkeit oder Auslegung von Unionsrecht dem EuGH vorlegen.¹³ Es ist unklar, was sich aus dieser Rspr. für die Beilegung von Investitionsstreitigkeiten nach dem Europäischen Energiecharta-Vertrag ergibt, den die EU, Euratom und zahlreiche Mitgliedsstaaten mit einer Reihe von Drittstaaten abgeschlossen haben.

Bei der **Vorlagepflicht** unterscheidet der EuGH danach, ob es um die Auslegung des (primären oder sekundären) Unionsrechts geht oder ob ein Gericht an der Gültigkeit eines (sekundären) Unionsrechtsakts zweifelt.

- Für **Auslegungsfragen** besteht nach Art. 267 Abs. 3 AEUV für Gerichte, deren Entscheidung nicht mehr mit Rechtsmitteln angegriffen werden kann, eine Vorlagepflicht; dabei folgt die h.M. der konkreten Theorie, es geht also um die Letztentscheidungsbefugnis des konkreten Rechtsstreits und nicht darum, ob Urteile des vorlegenden Gerichts allgemein angefochten werden können. Daher können z.B. auch deutsche Amtsgerichte ggf. vorlagepflichtig sein, wenn gegen ihre Entscheidungen keine Rechtsmittel mehr gegeben sind (wenn bspw. die Berufungssumme nicht erreicht wird). Untergerichte können das Unionsrecht, wenn sie wollen, selbständig auslegen, allerdings kann diese Auslegung im Instanzenzug korrigiert werden. Einer Vorlage bedarf es ausnahmsweise auch bei letztinstanzlichen Gerichten nicht, wenn das fragliche Problem bereits eindeutig durch die Rechtsprechung des EuGH geklärt ist (**acte claire-Doktrin**); dies kann zu Missbräuchen durch vorlageunwillige nationale Gerichte führen. Das BVerfG bezog sich im Rahmen seines Urteils zur deutschen Anti-Terror-Datei auf den Grundsatz der acte-claire-Doktrin und bekundete, dass ein Vorlageersuchen an den EuGH in dem konkreten Fall eindeutig (acte-claire) nicht geboten ist, selbiges gelte auch für die Rechtssache Åkerberg Fransson (siehe dazu ausführlich Skript § 4).
- Eine Vorlagepflicht besteht (was sich dem Wortlaut nicht entnehmen lässt) auch dann, wenn ein nationales Gericht an der **Gültigkeit** (= Rechtmäßigkeit) eines Rechtsakts der Union zweifelt [EuGH, Rs. 314/85 (Foto Frost), Slg. 1987, 4199, ECLI:EU:C:1987:452, Rn. 13 ff.]. Diese

¹³ EuGH Rs. C-284/16, ECLI:EU:C:2018:158, Rn. 43 ff., Slowakische Republik/ Achmea.

Vorlagepflicht gilt für *alle* nationalen Gerichte, so dass ein nationaler Richter niemals selbständig eine Sekundärrechtsnorm als ungültig bewerten und ihre Umsetzung im Mitgliedstaat aussetzen darf. Eine Ausnahme bilden **Eilverfahren**. Da die Gültigkeitsvorlage der Nichtigkeitsklage nach Art. 263 AEUV entspricht, hat der EuGH entschieden, dass auch der Eilrechtsschutz sich gleichen soll. So wie nach Art. 278 S. 2 und Art. 279 AEUV kann das nationale Gericht, wenn dem Kläger schwere Nachteile drohen, unter Umständen einen nationalen Akt, der der Umsetzung einer für unionsrechtswidrig gehaltenen Norm des sekundären Unionsrecht dient, aussetzen und darf einstweilige Anordnungen zum Schutz des Klägers erlassen, bis der EuGH entschieden hat [EuGH, verb. Rs. C-143/88 u. C-92/89 (Zuckerfabrik Süderdithmarschen), Slg. 1991, I-415, ECLI:EU:C:1991:65, Rn. 16 ff. und Rs. C-465/93 (Atlanta Fruchthandelsgesellschaft), Slg. 1995, I-3761, ECLI:EU:C:95:369, Rn. 27 ff.]. Eine weitere Zulässigkeitsvoraussetzung ist die **Entscheidungserheblichkeit** der Unionsrechtsnorm. Weil der EuGH das nationale Verfahren aber nicht selbst entscheiden soll, sondern die Beurteilung der Auswirkungen des Unionsrechts auf den konkreten Fall dem nationalen Gericht obliegt, kontrolliert der EuGH nur, ob das vorlegende Gericht diese Regel grob missachtet, indem es z.B. eine Frage vorlegt, die in keinem Zusammenhang mit einem konkreten Prozess steht.

Aus **deutscher** Sicht ist der EuGH **gesetzlicher Richter** i.S.d. Art. 101 (1) 2 GG (BVerfGE 73, 339). Die objektiv willkürliche Unterlassung der Vorlage kann daher mit Verfassungsbeschwerde gerügt werden (BVerfGE 75, 223). Ferner hat das BVerfG die fachgerichtliche Vorlage an den EuGH bei deutschen Gesetzen, die Recht der EU umsetzen, in einem im Jahre 2011 ergangenen Urteil unter bestimmten Voraussetzungen zur Prozessvoraussetzung für die Durchführung einer konkreten Normenkontrolle nach Art.100 GG gemacht.¹⁴ Gleichwohl datiert die erste Vorlage des **Bundesverfassungsgerichtselbst** zum EuGH erst aus dem Jahre 2014. Am 14.01.2014 setzte das BVerfG zum allerersten Mal sein Verfahren aus und legte dem EuGH gem. Art.267 Abs.1 a AEUV Fragen betreffend das Staatsanleihe-Kaufprogramm der Europäischen Zentralbank (EZV) zur Vorabentscheidung vor.¹⁵

¹⁴ BVerfG, Beschl. v. 4. 10. 2011 – BVERFG 20111004 Aktenzeichen 1 BvL 3/08, in: EuZW 2012, S.232.

¹⁵ BVerfG, Beschl. v.14.01.2014- 2 BvR 2728/13 ua., in: EuZW 2014, S.193 ff; Insbesondere Gegenstand der Vorlagefrage war, ob der Beschluss über das Anleihe-Kaufprogramm (Outright Monetary Transactions, OMT) mit dem Europäischen Primärrecht vereinbar ist. Der EuGH entschied am 16. Juni 2015, dass das OMT-Programm des Europäischen Systems der Zentralbanken (ESZB) unionsrechtskonform sei; EuGH, Ur. v. 16. Juni 2015, Rs. C-62/14, abrufbar unter: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-62/14> Nach der Antwort des EuGH hat das BVerfG sich der Entscheidung erneut angenommen und das OMT-Programm einer sogenannten ultra-vires-Kontrolle (ausbrechenden europäischen Rechtsakt) unterzogen. Im Ergebnis erkannte das BVerfG mit Urteil vom 21. Juni 2016 an, dass die durch den EuGH in seinem Urteil etablierten Begründungspflichten und Restriktionen (vgl. oben) gewährleisten, dass die im OMT-Programm mittelbar angelegten Übergriffe in die Wirtschaftspolitik beschränkt bleiben. Das BVerfG sah im OMT-Programm damit keine Verletzung der Verfassungsidentität oder einen ausbrechenden Rechtsakt (ultra-vires-Akt) und erklärte die Verfassungsbeschwerde somit im Ergebnis als unbegründet (BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 21. Juni 2016 - 2 BvR 2728/13, ECLI:DE:BVerfG:2016:rs20160621.2bvr272813-). Siehe hierzu ausführlich §2.

5. Gesamtbetrachtung

Das Zusammenspiel von Vorabentscheidungsverfahren und Vertragsverletzungsverfahren sorgt dafür, dass umfassend kontrolliert wird, ob die Mitgliedstaaten das Unionsrecht anwenden. Die große Zahl der Urteile in Vorabentscheidungssachen, die weit mehr als die Hälfte der Rspr. des EuGH ausmachen,¹⁶ belegt die Effektivität des „Dialogs“ der Gerichtsbarkeiten. Die gerichtliche Durchsetzung des Unionsrechts gegenüber Widerständen aus den Mitgliedstaaten funktioniert insgesamt gut. Als weniger befriedigend wird die Kontrolle der Organe empfunden, wenn ihre Handlungen Unionsbürger unmittelbar betreffen (Lesenswert sind die Ausführungen des Generalanwalts Jacobs in der Sache UPA [s.o., ab Rn. 37]). Eine Gültigkeits-Vorlage kommt nur in Betracht, wenn ein nationales Gerichtsverfahren zulässig ist, d.h. wenn es irgendeinen nationalen Umsetzungsakt des betroffenen Unionsrechtsakts gegeben hat.

Fehlt ein solcher, bleibt nur die Nichtigkeitsklage. Wie wir gesehen haben, muss allerdings der Kläger hier individuell betroffen sein oder es muss ein Rechtsakt mit Verordnungscharakter vorliegen, der den Kläger unmittelbar betrifft und keine Durchführungsvorschriften nach sich zieht. Der EuGH argumentiert hierbei mit dem „doppelsäuligen“ Rechtsschutzsystem der Union, in dem Privatpersonen neben der Nichtigkeitsklage auch die Möglichkeit eingeräumt wird, vor den nationalen Gerichten gegen die Maßnahmen zur Durchführung des betreffenden Unionsrechtsakts zu klagen. Auf diese Weise gelangt die Rechtsfrage letztendlich zum EuGH. Die verkennt allerdings, dass gegen allgemein gefasste Verordnungen (wenn man der h.M. folgt) weiterhin weder - mangels individueller Betroffenheit - vor dem EuGH noch - mangels einer nationalen Maßnahme - vor nationalen Gerichten Individualrechtsschutz besteht (wenn sie wie die meisten Verordnungen Gesetzgebungsakte i.S.d.Art.289 AEUV darstellen). Überdies kann der Umweg über die nationalen Gerichte langwierig und kostspielig sein. Dies erscheint vor allem dann unangemessen, wenn der Unionsrechtsakt ein unmittelbar anwendbares Verbot enthält, das keiner weiteren Vollziehung bedarf. Es kann einer Privatperson nicht zugemutet werden, zunächst gegen ein solches Verbot zu verstoßen, um dann Rechtsschutz vor nationalen Gerichten und dem EuGH zu erhalten.

Insgesamt gibt es also weiterhin eine erhebliche Einschränkung des primären Rechtsschutzes Einzelner gegen Rechtsakte der Union, die m.E. auch nicht durch die Möglichkeit einer Schadenersatzklage (dazu sogleich unter C.) kompensiert wird.

¹⁶ Vgl. die Statistiken in den jeweiligen Jahresberichten des EuGH, abrufbar unter: www.curia.europa.eu.

II. Rechtsschutz im Bereich der GASP und im Bereich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Recht

Vanessa Hellmann, Der Vertrag von Lissabon, (2009), S.49 und S.89; Albrecht Weber, Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts im Vertrag von Lissabon, in: BayVBL.2008, S. 485-489; Ulrich Everling, Rechtsschutz in der Europäischen Union nach dem Vertrag von Lissabon, in: EuR-Bei 2009, S.71 (78).

Der Gerichtshof der Europäischen Union besitzt zwar nunmehr auch im Bereich der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts weitestgehend Zuständigkeit (Art.276 AEUV), jedoch bildet der Bereich der gemeinsamen Außen-und Sicherheitspolitik (GASP) einen Ausnahmebereich, in dem der Gerichtshof der Europäischen Union weiterhin grundsätzlich keine Zuständigkeit besitzt (Art. 275 Abs. 1 AEUV).

Für Bestimmungen hinsichtlich der **Gemeinsamen Außen-und Sicherheitspolitik** (Primärrecht) und auch für auf Grundlage dieser Bestimmungen erlassenen Rechtsakte (Sekundärrecht) besitzt der Gerichtshof der Europäischen Union keine Zuständigkeit (Art.24 Abs.1 UAbs.2 S.6 EUV, Art.275 Abs.1 AEUV). Von dieser Bereichsausnahme sind grundsätzlich sämtliche Bereiche der Außenpolitik sowie sämtliche Fragen im Zusammenhang mit der Sicherheit der Union, einschließlich der schrittweisen Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik, erfasst (Art. 24 Abs.1 UAbs.1 EUV). Allerdings bleibt dem Gerichtshof durch Art.275 Abs.2 AEUV **die Gewährung von Rechtsschutz gegen restriktive Maßnahmen** nach Art.215 AEUV vorbehalten und er darf außerdem die **Einhaltung der Kompetenzgrenzen** zwischen der GASP und den sonstigen Politiken kontrollieren (Art.40 EUV).

Die **Unberührtheitsklausel** in Art.40 Abs.1 EUV hat zum einen die Funktion, andere Politikbereiche der Union vor Eingriffen der Gemeinsamen Außen-und Sicherheitspolitik zu schützen und untersagt ferner Eingriffe der anderen Politikbereiche in die Gemeinsame Außen-und Sicherheitspolitik.

Bei den **restriktiven Maßnahmen** handelt es sich um wirtschaftliche Zwangsinstrumente zu nicht ökonomischen Zielen, wie etwa dem Einfrieren von Konten, die Unterbindung von Kapitaltransfer oder das Verhängen eines Waffenembargos. Sie bewegen sich damit im Schnittbereich zwischen Außenpolitik und Außenwirtschaft. In Reaktion der gerade auf Einzelpersonen abzielenden Sanktionspolitik der Sicherheitsrates der Vereinten Nationen, nach der Entwicklung in Folge der Ereignisse am 11.September 2002, dürfen nunmehr auch gegen natürliche oder juristische Personen sowie Gruppierungen oder nichtstaatliche Einheiten Sanktionen verhängt werden (Art.215 Abs.2 AEUV). Dem Rechtsschutz kommt wegen der mit den restriktiven Maßnahmen verbundenen Beeinträchtigungen subjektiver Rechtspositionen eine hervorgehobene Bedeutung zu. Restriktive Maßnahmen, die auf Grundlage des Art.215 AEUV oder des Art.75 AEUV (betreffend die Terrorismusbekämpfung) erlassen wurde, müssen deshalb besondere Rechtsschutzbestimmungen vorsehen (Art.215 Abs.3 AEUV; Art.75 Abs.3 AEUV). So stellt das Gericht in seinem Urteil vom 12. Dezember 2006 bspw. fest, dass bestimmte grundlegende Rechte und Garantien, u. a. die Verteidigungsrechte, die Begründungspflicht und das Recht auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz,

im Kontext des Erlasses eines Beschlusses der Gemeinschaft über das Einfrieren von Geldern nach der Verordnung Nr. 2580/2001 grundsätzlich in vollem Umfang zu gewährleisten sind.¹⁷

Der EuGH ist gemäß Art.275 Abs.2 AEUV für Nichtigkeitsklagen betreffend Beschlüssen über restriktive Maßnahmen gegenüber natürlichen und juristischen Personen zuständig.¹⁸ Ausgenommen von dieser Rechtsschutzmöglichkeit bleiben insofern sonstige Gruppierungen und nichtstaatliche Einheiten, gegen die sich restriktive Maßnahmen richten, wenn sie nicht zumindest teilrechtsfähig sind.

In seinem Urteil vom 28. März 2017¹⁹ stellt der Gerichtshof selbst zunächst klar, dass er für die Vorabentscheidung über die Gültigkeit einer auf der Grundlage der Vorschriften über die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik erlassenen Handlung zuständig ist. Gegenstand des Vorabentscheidungsersuchens muss aber die Kontrolle der Einhaltung von Art. 40 EUV durch den Beschluss oder die Überwachung der Rechtmäßigkeit restriktiver Maßnahmen gegenüber natürlichen oder juristischen Personen sein.

Die Anwendung, des in Art.218 Abs.11 AEUV erwähnten Gutachtenverfahrens, als eine dritte Ausnahme der Nichtzuständigkeit des EuGH im Bereich der GASP, ist in der Literatur umstritten,²⁰ weshalb insofern abzuwarten bleibt, ob ein solches in Zukunft vom EP, Rat oder der Kommission erhoben werden wird und sich der EuGH daraufhin für zuständig erachten wird, ein solches durchzuführen.

Ausgenommen von der Zuständigkeit des EuGH's ist ferner im Rahmen der Bestimmungen des **Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts** gemäß Art.276 AEUV die Überprüfung der Gültigkeit oder Verhältnismäßigkeit von Maßnahmen der Polizei oder anderer Strafverfolgungsbehörden eines Mitgliedstaats oder der Wahrnehmung der Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und den Schutz der inneren Sicherheit. Abgesehen von diesen Ausnahmen ist der Gerichtshof der Europäischen Union aber im Bereich Justiz und Inneres für alle Klagen, Vorabentscheidungen und Gutachtenanträge zuständig. Die umfassende Zuständigkeit des Gerichtshofs der Europäischen Union gilt allerdings zunächst nur für alle Rechtsakte, die **nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon erlassen** wurden.

¹⁷ EuG Rs. T-228/02, ECLI:EU:T:2006:384, Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran / Rat.

¹⁸ Der EuGH hat durch seine Rechtsprechung vor Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon insbesondere in der Rechtssache *Kadi* dazu beigetragen, dass **restriktive Maßnahmen** inzwischen justiziabel sind, siehe EuGH, Rs.C-402/05 P, *Kadi und Al Barakaat*, Slg.2008, I-6351, ECLI:EU:C:2008:461, Rn.282, 334.

¹⁹ EuGH Rs. C-72/15, ECLI:EU:C:2017:236, Rosneft.

²⁰ **Ausnahme ablehnend:** Walter Obwexer, Gerichtssysteme und Rechtsschutz, in: Waldemar Hummer/Walter Obwexer (Hg.), *Der Vertrag von Lissabon* (2009), S.249.; **Ausnahme bejahend:** Rudolf Streinz/Christoph Ohler/Christoph Hermann, *Der Vertrag von Lissabon zur Reform der EU*(2008), S.123; Stefan Lorzemeier, in: Eberhard Grabitz/Meinhard Hilf/Martin Nettesheimer, *Das Recht der EU*, Band I, EUV/ AEUV, 51. Ergänzungslieferung, 2013, Art. 218 AEUV Rn.70.

Am 31.11.2014 endete die bis dahin geltende **fünfjährige Übergangsfrist** bezüglich der Zuständigkeit des EuGH für die Überprüfung von Rechtsakten im Bereich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Vertrags von Lissabon bereits existierten.²¹ Innerhalb der Fünfjahresfrist galt grundsätzlich²² für alle Rechtsakte, die schon vor dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon existierten, bezüglich der Zuständigkeit des EuGH:

In der bisherigen dritten Säule bestimmte sich die Zuständigkeit des EuGH vor allem nach **Art. 35 EU a.F.**, der den Mitgliedstaaten nur die Option gab, die Zuständigkeit des EuGH für Vorabentscheidungsverfahren anzuerkennen (Abs. 1-4) und außerdem im Abs. 6 ein besonderes Nichtigkeitsverfahren für die damals möglichen Rechtssetzungsakte im Bereich der GASP (Rahmenbeschlüsse und Beschlüsse) vorsah, sowie ein Verfahren nach Abs. 7, das dem Vertragsverletzungsverfahren ähnelte.

III. Haftung der Union und der Mitgliedstaaten

Ein weiterer Aspekt des Rechtsschutzes ist die Haftung der Mitgliedstaaten und der Union für (unions-)rechtswidriges Verhalten gegenüber betroffenen Unionsbürgern.

1. Haftung der Union

Die Haftung der Unionsorgane, wenn sie gegen Unionsrecht verstoßen, bestimmt sich nach Art. 340 Abs. 2 AEUV.

Voraussetzung des Anspruchs ist, dass

- eine **Handlung eines Unionsorgans** oder Bediensteten in Ausübung seiner Amtstätigkeit (davon erfasst sind legislative und exekutive Tätigkeiten, grundsätzlich auch Urteile des EuGH – allerdings ist es nur schwer vorstellbar, dass der EuGH seine eigenen Urteile in einem anschließenden Schadensersatzverfahren als rechtswidrig bewertet)
- **gegen Unionsrecht** (genauer: gegen eine primär- oder sekundärrechtliche Norm, die auch dem Schutz von Individualinteressen des Klägers dient) in qualifizierter Weise **verstößt** (d.h. im Falle eines Ermessensspielraums die Grenzen seiner Befugnisse offenkundig und erheblich überschreitet) und
- einen **Schaden**
- **verursacht** hat.

Aus Art. 46 der Satzung des EuGH ergibt sich, dass die Ansprüche in fünf Jahren verjähren.

²¹ Art.10 Protokoll (Nr.36) über die Übergangsbestimmungen; siehe Fritz Zeder, Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen nach dem Ende der Übergangsperiode: Normalität und Sonderfälle, EuR 2015, S. 487 (495 f.).

²² Nur bei einer Novellierung der betreffenden Rechtsakte unterfiel der gesamte geänderte Rechtsakt auch schon vor dem Ablauf der Fünfjahresfrist der umfassenden Zuständigkeit des Gerichtshofs der Europäischen Union.

2. Haftung der Mitgliedstaaten

Literatur: *Ulrich Haltern*, Europarecht, 2005, § 7 – Haftungsregime; *Claus Dörr*, Der unionsrechtliche Staatshaftungsanspruch in Deutschland zwanzig Jahre nach Francovich, in: EuZW 2012, S.86ff.; *Werner Schröder*, Grundkurs Europarecht, 5. Auflage, 2017, §10 Haftung nach Unionsrecht, Rn. 17 ff.; *Herdegen*, Europarecht, 20. Auflage, 2018, §10, II. Haftung der Mitgliedstaaten für die Verletzung von Unionsrecht.

EuGH-Rechtsprechung:

Verb. Rs. C-6/90 u. C-9/90 (Francovich), Slg. 1991, I-5357, ECLI:EU:C:1991:428, - „Erfindung“ des Schadensersatz-Anspruchs; verb. Rs. C-46/93 u. C-48/93 (Brasserie du pêcheur/Factortame III), Slg. 1996, I-1029, ECLI:EU:C:1996:79 – Voraussetzungen des Anspruchs; Rs. C-5/94 (HedleyLomas), Slg. 1996, I-2553, ECLI:EU:C:1996:205 – Schadensersatz bei Verstößen der Verwaltung; Rs. C-224/01 (Köbler), Slg. 2003, I-10.239, ECLI:EU:C:2003:513 – Schadensersatz bei judikativem Unrecht; Rs. C-445/06 (Danske Slageterier), Slg. 2009, I-2119, ECLI:EU:C:2009:178 - Verjährung von Staatshaftungsansprüchen wegen Unionsrechtsverstößen.

Die Frage nach der Haftung der Mitgliedstaaten gegenüber den Bürgern für eine Verletzung des Unionsrechts durch ihre Organe gehörte lange zu den Fragen, die sich – wie das Prozessrecht – allein nach nationalem Recht bestimmten.

1991 entwickelte der EuGH dann in der Sache **Francovich** einen unionsrechtlich begründeten Schadensersatzanspruch des Einzelnen gegen einen Mitgliedstaat, der durch einen Verstoß gegen das Unionsrecht einen Schaden verursacht hat [EuGH, verb. Rs. C-6/90 u. C-9/90, Slg. 1991, I-5357, ECLI:EU:C:1991:428, Rn. 32 ff.].

Aus dem Unionsrecht selbst ergeben sich die Kernvoraussetzungen für einen solchen Anspruch, während seine gerichtliche Geltendmachung sich weiterhin nach dem nationalen Recht richtet (dabei muss stets das Effektivitäts- und Äquivalenzprinzip beachtet werden).

a. Handelndes staatliches Organ

Der Schadensersatzanspruch besteht bei Verstößen durch **alle Staatsorgane**. Erfasst ist also unionsrechtswidriges Verhalten der Exekutive ebenso wie der Legislative – z.B. bei Nichtumsetzung einer Richtlinie, die im Fall Francovich zur Haftung geführt hatte. In jüngerer Zeit befasste sich der EuGH auch mit der Frage, ob unionsrechtswidrige **Gerichtsurteile** ebenfalls einen Schadensersatzanspruch begründen können. Dagegen spricht die Rechtskraft von Urteilen, denn ein nationales Gericht müsste im Rahmen des Schadensersatzprozesses das Ausgangsurteil auf seine Unionsrechtswidrigkeit hin erneut überprüfen. In der Sache **Köbler** entschied der EuGH, dass auch bei Verstößen durch letztinstanzliche Urteile Schadensersatz zu leisten sein kann. Dem sei jedoch vorausgesetzt, dass ein Verstoß gegen das Unionsrecht unter Berücksichtigung der Besonderheit der

richterlichen Funktion offenkundig sei. D.h. der EuGH nimmt eine besondere Konkretisierung des Haftungskriteriums des „hinreichend qualifizierten“ Verstoßes gegen EU-Recht vor [Rs. C-224/01, Slg. 2003, I-10.239, ECLI:EU:C:2003:513].²³

Das gilt auch bei Verletzung der Vorlagepflicht für letztinstanzliche Gerichte (Art. 234 Abs. 3 EG) [EuGH, Rs. C-173/03 (TDM), Slg. 2006, I-5177, ECLI:EU:C:2006:391].

Dies erscheint schon deswegen gerechtfertigt, weil die Umsetzung und Anwendung des Unionsrechts in den einzelnen Mitgliedstaaten oft auf unterschiedliche Zweige der Staatsgewalt verteilt sind und die unionsrechtlichen Verpflichtungen den EU-Mitgliedstaat als Einheit treffen.

b. Weitere Voraussetzungen, insbes. Verletzungshandlung

Die **Voraussetzungen** des unionsrechtlichen Schadensersatzanspruchs formuliert der EuGH wie folgt [EuGH, verb. Rs. C-46/93 u. C-48/93 (Brasserie du pêcheur/Factortame III), Slg. 1996, I-1029, ECLI:EU:zC:1996:79, Rn. 51]: „*Unter derartigen Umständen erkennt das Gemeinschaftsrecht (Unionsrecht) einen Entschädigungsanspruch an, sofern drei Voraussetzungen erfüllt sind, nämlich dass die Rechtsnorm, gegen die verstoßen worden ist, bezweckt, dem einzelnen Rechte zu verleihen, dass der Verstoß hinreichend qualifiziert ist und schließlich, dass zwischen dem Verstoß gegen die dem Staat obliegende Verpflichtung und dem den geschädigten Personen entstandenen Schaden ein unmittelbarer Kausalzusammenhang besteht.*“

Das Merkmal des „**hinreichend qualifizierten Verstoßes**“ ist recht vage. Das macht es einerseits schwer handhabbar, eröffnet den nationalen Gerichten, die mit Schadensersatzklagen befasst sind, aber auch ausreichende Spielräume, um auf den Einzelfall zu reagieren. So führt der EuGH aus [Brasserie du Pêcheur/Factortame (s.o.), Rn. 56 f.] „*Um festzustellen, ob ein hinreichend qualifizierter Verstoß vorliegt, sind alle Gesichtspunkte zu berücksichtigen, die für den dem nationalen Gericht vorgelegten Sachverhalt kennzeichnend sind. Zu diesen Gesichtspunkten gehören u. a. das Maß an Klarheit und Genauigkeit der verletzten Vorschrift, die Frage, ob der Verstoß oder der Schaden vorsätzlich begangen bzw. zugefügt wurde oder nicht, die Entschuldbarkeit oder Unentschuldbarkeit eines etwaigen Rechtsirrtums und der Umstand, dass das Verhalten eines Gemeinschaftsorgans möglicherweise dazu beigetragen hat, dass nationale Maßnahmen oder Praktiken in gemeinschaftsrechtswidriger Weise eingeführt oder aufrechterhalten wurden.*“

²³ Siehe hierzu auch ausführlich: Hakenberg, Zur Staatshaftung von Gerichten bei Verletzung von europäischem Gemeinschaftsrecht, Deutsche Richterzeitung 2004, S. 113.

Jedenfalls ist ein Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht offenkundig qualifiziert, wenn er trotz des Erlasses eines Urteils, in dem der zur Last gelegte Verstoß festgestellt wird oder eines Urteils im Vorabentscheidungsverfahren oder aber einer gefestigten einschlägigen Rechtsprechung des Gerichtshofes, aus denen sich die Pflichtwidrigkeit des fraglichen Verhaltens ergibt, fortbestanden hat.“

Bspw. bildet die Nichtumsetzung einer individualbegünstigenden Richtlinie danach immer einen hinreichend qualifizierten Rechtsverstoß. Bei Eingriffen in eine der Marktfreiheiten (die **stets** Rechte des Einzelnen vermitteln), die gegen eine Richtlinie verstoßen, kommt es nicht mehr darauf an, ob auch die Richtlinie individualschützende Wirkung hat.²⁴

Der Rechtsprechung des EuGH lässt sich auch eine Differenzierung danach entnehmen, welches Staatsorgan für den Verstoß verantwortlich ist. In der Sache Köbler zu judikativem Unrecht führte er aus [Köbler (s.o.), Rn. 53], es sei

„die Besonderheit der richterlichen Funktion sowie die berechtigten Belange der Rechtssicherheit zu berücksichtigen. Der Staat haftet für eine solche gemeinschaftsrechtswidrige Entscheidung nur in dem Ausnahmefall, dass das Gericht offenkundig gegen das geltende Recht verstoßen hat.“

c. Anwendbares Verjährungsregime

Die Frage nach dem anwendbaren Verjährungsregime war lange ungeklärt. In der Rechtssache Rs. C-445/06 (Urteil v. 24.03.2009, *Danske Slageterier*), hat der EuGH jedoch nunmehr anerkannt, dass grundsätzlich die nationalen Verjährungsvorschriften Anwendung finden, soweit diese zum nationalen Standard gehören und die Effektivität des Unionsrechts hinreichend beachten.²⁵ Ein Anspruch im Bereich der Haftung wegen eines Verstoßes gegen Unionsrecht verjährt gem. §§195,199 BGB somit in drei Jahren.²⁶

(Stand: Februar 2019)

²⁴ EuGH, Rs. C-445/06, EU:C:2009:178, Rn. 21 ff. – *Danske Slageterier*.

²⁵ Rs. C-445/06 (*Danske Slageterier*), Slg. 2009, I-2119, ECLI:EU:C:2009:178, Rn. 31.

²⁶ Für anhängige Altfälle aus der Zeit vor dem 01.01.2002 (Schuldrechtsreform) gilt die 30 jährige Verjährungsfrist des §195 BGB a.F.;BGH, Urteil vom 04.06.2009-III ZR 144/05 (OLG Köln), Rn.46.