

Nichtigkeitsklage und Rechtsmittel: Schutz der Rechte von EU-Mitgliedstaaten und ihren Bürgern durch den Gerichtshof der Europäischen Union

Unionsorgane und -behörden – u. a. der Rat der Europäischen Union, das Europäische Parlament, die EU-Kommission oder die Europäische Zentralbank – erhalten mehr und mehr Befugnisse und Aufgaben, die inzwischen nahezu alle Bereiche betreffen können – vom Asyl- bis zum Zollrecht. Damit wächst das Bedürfnis nach Kontrolle der handelnden europäischen Stellen. Nichtigkeitsklagen und Rechtsmittel sind Instrumente zum Schutz der Rechte der Mitgliedstaaten und ihrer Bürger.



Der vorliegende Artikel bildet mit der Behandlung der Nichtigkeitsklage und dem Rechtsmittelverfahren den Abschluss der Beitragsreihe zu den wichtigsten Verfahrensarten vor den Unionsgerichten. Die Nichtigkeitsklage kann von Mitgliedstaaten, Unionsorganen und unter bestimmten Voraussetzungen auch von Unternehmen und Bürgern gegen Rechtsakte der Europäischen Union erhoben werden. Eine solche Klage dient dazu, die Rechtmäßigkeit des Handelns der Unionsorgane gerichtlich prüfen zu lassen. In den meisten Fällen ist das Gericht der Europäischen Union (EuG) als erste Instanz für diese Klagen zuständig. Gegen die erstinstanzlichen Urteile des EuG ist ein Rechtsmittel zum Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) eröffnet. Bestimmte Legislativ-Akte wie etwa Richtlinien und Verordnungen, die im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren gemeinsam vom Rat der EU und vom Europäischen Parlament erlassen wurden, müssen unmittelbar vor dem EuGH als erster und letzter Instanz angefochten werden. Auch für Streitigkeiten zwischen zwei Unionsorganen ist der EuGH zuständig.

Im Jahr 2017 hat das EuG insgesamt 895 Verfahren abgeschlossen. Ein Großteil davon waren Nichtigkeitsklagen. In rund 200 Fällen legte die unterlegene Partei Rechtsmittel gegen die erstinstanzliche Entscheidung zum EuGH ein. Rund ein Fünftel davon waren erfolgreich und führten zu einer Aufhebung des EuG-Urteils. Im folgenden Beitrag werden Bedeutung und Ablauf der beiden Verfahren dargestellt, selbst Klage einzureichen oder sich als Streithelfer an Verfahren zu beteiligen.

A. Die Nichtigkeitsklage

I. Bedeutung der Nichtigkeitsklage

Die Nichtigkeitsklage bietet Rechtsschutz gegen Akte der Unionsorgane. Die Unionsgerichte prüfen im Rahmen der Nichtigkeitsklage, ob der angefochtene Rechtsakt unter Beachtung der Form- und Verfahrensvorschriften erlassen wurde und auch inhaltlich mit höherrangigen Rechtsvor-

schriften im Einklang steht. So muss zum Beispiel ein Beschluss der Europäischen Kommission, in dem diese ein Kartell aufdeckt und Bußgelder gegen die beteiligten Unternehmen verhängt, den Vorgaben des Art. 101 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) entsprechen. Eine Richtlinie des Rates und des Europäischen Parlaments darf die Grenzen der zugrunde liegenden Rechtsgrundlage im AEUV nicht überschreiten und muss die in der EU-Grundrechtecharta garantierten Rechte wahren.

Nichtigkeitsklagen können nicht nur Gesetzgebungsakte wie Verordnungen, Richtlinien und Beschlüsse, sondern alle nach außen wirkenden, verbindlichen Handlungen des Rates, der Kommission, der Europäischen Zentralbank oder anderer Einrichtungen der EU betreffen. Neben dem Individualrechtsschutz bietet die Nichtigkeitsklage auch den Mitgliedstaaten und den Unionsorganen die Möglichkeit, Unionsnormen auf ihre Rechtmäßigkeit überprüfen zu lassen. Sie können mit der Nichtigkeitsklage gegen Kompetenzüberschreitungen von Unionsorganen vorgehen und so dazu beitragen, dass das Gleichgewicht aufrechterhalten wird zwischen den Mitgliedstaaten und den Unionsorganen einerseits und den Unionsorganen untereinander andererseits.

II. Ablauf der Nichtigkeitsklage

Die Nichtigkeitsklage muss innerhalb einer zweimonatigen Frist schriftlich erhoben werden. Die Frist beginnt mit der Zustellung des Rechtsakts, seiner Veröffentlichung oder der Kenntnisnahme durch den Betroffenen. Die Klage wird sodann dem Beklagten zugestellt, damit dieser sich dazu äußern kann. Zumeist schließt sich noch ein weiterer Schriftsatzwechsel an. Der Kläger kann dabei wählen, in welcher der 23 möglichen Verfahrenssprachen er die Klage verfasst. Der Beklagte muss sich dann ebenfalls der ausgewählten Verfahrenssprache bedienen. Für die Bearbeitung durch die Mitglieder des EuGH und des EuG werden alle Verfahrensschriftstücke ins Französische, die interne Arbeitssprache der Gerichte, übersetzt.

Über jede neue Klage wird eine Mitteilung im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlicht. Interessierte Dritte erhalten so Kenntnis von dem Verfahren und können sich unter bestimmten Bedingungen als Streithelfer auf Seiten einer Partei am Verfahren beteiligen.

An die schriftliche Phase schließt sich in der Regel eine mündliche Verhandlung an, in der alle Parteien einschließlich der Streithelfer die Möglichkeit haben, ein Plädoyer zu

halten. Die Verhandlung findet in der Verfahrenssprache statt und wird für die Richterinnen und Richter sowie die weiteren Beteiligten simultan in die gewünschten Sprachen übersetzt. Einige Wochen nach der Verhandlung stellt der zuständige Generalanwalt bzw. die zuständige Generalanwältin am EuGH Schlussanträge – eine Art unabhängiges Rechtsgutachten, das die Kammer bei der Beratung über das Urteil berücksichtigt. In Verfahren vor dem EuG wird kein Generalanwalt eingeschaltet. Das Urteil ergeht hier unmittelbar einige Wochen oder Monate nach der mündlichen Verhandlung. Das gesamte Verfahren von der Klageeinreichung bis zum Urteil beansprucht durchschnittlich 16 bis 20 Monate, was nicht zuletzt auch auf die erforderlichen Übersetzungszeiten zurückzuführen ist.

Soweit die Nichtigkeitsklage erfolgreich ist, hebt das entscheidende Gericht die rechtswidrige Handlung auf. Die für nichtig erklärte Handlung gilt damit als von Anfang an nicht existent. Gegen Entscheidungen des EuG kann ein Rechtsmittel zum EuGH eingelegt werden. Gegen ein Urteil des EuGH gibt es hingegen kein Rechtsmittel. Es wird sofort rechtskräftig.

III. Wer kann Nichtigkeitsklage erheben? „Privilegierte“ und „nicht-privilegierte“ Kläger

Das Verfahrensrecht stellt je nach Kläger unterschiedliche Anforderungen an die Klagebefugnis. Mitgliedstaaten, das Europäische Parlament, der Rat und die Europäische Kommission sind berechtigt, jeden Rechtsakt eines Unionsorgans oder einer sonstigen EU-Einrichtung anzufechten. Man spricht deshalb von „privilegierten“ Klägern. Natürliche und juristische Personen – also Bürger oder Unternehmen – können dagegen nur Handlungen der Unionsorgane anfechten, die sie in besonderer Weise betreffen. Diese Kläger werden daher auch als „nicht-privilegierte“ Kläger bezeichnet.

1. Klagen von Staaten und Unionsorganen (privilegierte Kläger)

Privilegierte Kläger müssen nicht in besonderer Weise von einem Rechtsakt betroffen sein, um ihn vor den Unionsgerichten anfechten zu können. Es genügt ihr Interesse, die Rechtmäßigkeit eines Akts gerichtlich klären zu lassen. Sie können, ähnlich wie bei der abstrakten Normenkontrolle vor dem Bundesverfassungsgericht, Rechtsakte mit Gesetzesqualität durch den EuGH auf ihre Gültigkeit überprüfen lassen. Im Jahr 2016 hat Polen z. B. gegen die EU-Tabak-

richtlinie geklagt, die unter anderem das Verbot von Mentholzigaretten vorsieht. Nachdem der EuGH diese Klage abgewiesen hat, muss das Verbot nun bis zum 20. Mai 2020 in den Mitgliedstaaten umgesetzt werden. Im vergangenen Jahr scheiterten die Slowakei und Ungarn mit einer Nichtigkeitsklage gegen den Ratsbeschluss zur Umsiedelung von 120.000 Asylbewerbern aus Italien und Griechenland in die anderen EU-Mitgliedstaaten.

Manchmal streiten auch zwei Unionsorgane vor dem EuGH um die Abgrenzung ihrer Kompetenzen, Rechte und Pflichten. So hat beispielsweise der Rat erfolgreich gegen eine Vereinbarung geklagt, welche die Europäische Kommission mit der Schweiz über den Finanzbeitrag der Schweiz zur wirtschaftlichen und sozialen Kohäsion abgeschlossen hatte. Der EuGH stellte in seinem Urteil von 2016 fest, dass die Kommission damit die Zuständigkeit des Rates verletzt hat, die Politik der Union festzulegen. Nicht selten kommt es auch zu Auseinandersetzungen um die Wahl der Rechtsgrundlage für Rechtsakte der Union. Derzeit streiten Kommission und Rat in zwei Verfahren darüber, ob bestimmte Maßnahmen zum Schutz der Antarktis in den Bereich der Fischereipolitik – was die Kommission befürwortet – oder des Umweltschutzes fallen. Hintergrund des Streits ist, dass die EU eine ausschließliche Zuständigkeit für die Fischereipolitik besitzt. Für den Umweltschutz ist die Kompetenz zwischen Union und Mitgliedstaaten hingegen geteilt. Der Rat hält diesen Politikbereich für einschlägig und wird dabei von zahlreichen Mitgliedstaaten als Streithelfer unterstützt, die neben der Union bei dem Erlass der Schutzmaßnahmen für die Antarktis mitentscheiden möchten.

2. Klagen von natürlichen und juristischen Personen (nicht-privilegierte Kläger)

Natürliche und juristische Personen können nur dann Nichtigkeitsklage vor dem EuG erheben, wenn sie ein besonderes Klageinteresse besitzen. Private Kläger sollen nicht die Möglichkeit haben, jeden beliebigen Rechtsakt im Wege einer „Popularklage“ anzugreifen, da dies die Stabilität der Rechtsordnung gefährden und die Unionsgerichte überfordern würde. Ein besonderes Klageinteresse wird immer dann angenommen, wenn der Kläger Adressat eines Rechtsakts war. Dies kommt z. B. in Bereichen vor, in denen die Kommission selbst für den Vollzug des Unionsrechts zuständig ist, etwa im Kartellrecht. So hat Google etwa Klage gegen die Kommission erhoben, nachdem diese im vergangenen Jahr ein Rekordbußgeld von 2,4 Mrd. Euro gegen den Internetkonzern verhängt hatte. Die Kommission wirft Google vor, eigene Shopping-Dienste bei der Trefferanzeige zu

bevorzugen und damit seine marktbeherrschende Stellung zu missbrauchen. Google und der Mutterkonzern Alphabet wehren sich dagegen nun vor dem EuG.

Daneben können natürliche und juristische Personen Nichtigkeitsklagen gegen Rechtsakte erheben, die sich zwar nicht direkt an sie richten, sie aber trotzdem „individuell und unmittelbar betreffen“. Bei der Auslegung dieser Begriffe legen die Unionsgerichte strenge Maßstäbe an. In der Praxis ist diese Fallgruppe häufig für Empfänger staatlicher Beihilfen relevant. Wenn die Europäische Kommission feststellt, dass eine staatliche Beihilfe nicht mit dem Binnenmarkt vereinbar ist, richtet sie einen Beschluss an den betreffenden Mitgliedstaat. Darin verpflichtet sie den Mitgliedstaat, die gewährten Vorteile von den Empfängern zurückzufordern. Auch wenn ein solcher Beschluss also nicht unmittelbar an die Begünstigten, sondern an den Mitgliedstaat gerichtet ist, sind die Begünstigten dennoch individuell und unmittelbar davon betroffen.

B. Rechtsmittel

Der Rechtsschutz vor den Unionsgerichten ist grundsätzlich zweistufig aufgebaut. Verfahrensbeendende Entscheidungen des EuG – insbesondere also auch Entscheidungen über Nichtigkeitsklagen – können daher im Rahmen des Rechtsmittelverfahrens durch den EuGH überprüft werden. Mit dem Rechtsmittel können nur Rechtsfehler des EuG – also Fehler bei der Auslegung der einschlägigen Vorschriften – geltend gemacht werden. Der EuGH überprüft hingegen nicht, ob das EuG auch die Tatsachen zutreffend festgestellt hat.

Jede Partei, die mit ihren Anträgen im erstinstanzlichen Verfahren zumindest teilweise unterlegen ist, kann innerhalb einer Frist von zwei Monaten nach Zustellung der Entscheidung Rechtsmittel einlegen. Mitgliedstaaten und Unionsorgane sind im Rechtsmittelverfahren erneut privilegiert. Sie können auch dann Rechtsmittel einlegen, wenn sie am erstinstanzlichen Verfahren nicht beteiligt waren. Darin kommt die besondere (Mit-)Verantwortung der Unionsorgane und Mitgliedstaaten für die Wahrung des Unionsrechts zum Ausdruck.

Ist das Rechtsmittel erfolgreich, so hebt der EuGH das erstinstanzliche Urteil auf. Hat das EuG in erster Instanz bereits alle relevanten Tatsachen- und Rechtsfragen behandelt, kann der EuGH den Rechtsstreit im Rechtsmittelverfahren abschließend entscheiden, indem er den angefochtenen Rechtsakt aufhebt oder die Klage endgültig abweist. Müs-

sen dagegen noch weitere Umstände geklärt werden, verweist der EuGH das Verfahren an das EuG zurück.

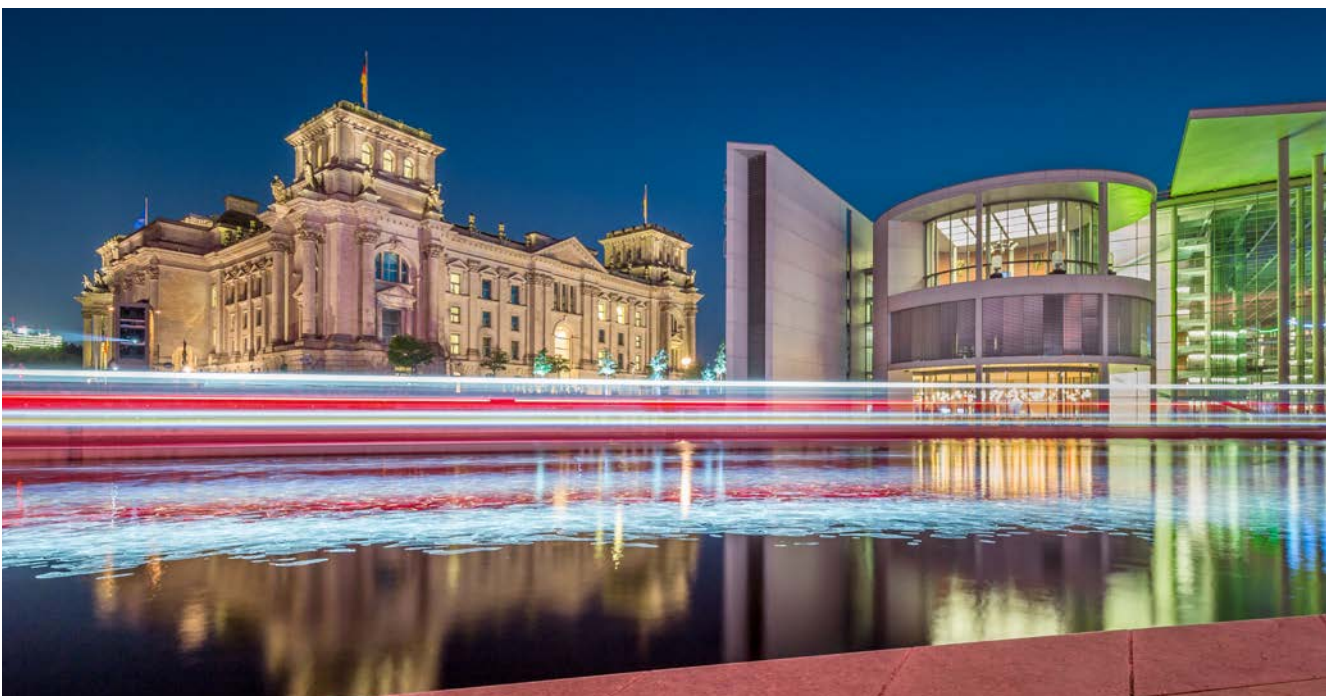
Ein Aufsehen erregender Fall, in dem der EuGH einen Rechtsstreit an das EuG zurückverwiesen hat, ist das Intel-Verfahren. Ausgangspunkt war die Entscheidung der Kommission von Mai 2009, in der sie gegen Intel mit 1,06 Mrd. Euro das bis dahin höchste Bußgeld in der Geschichte der Europäischen Union wegen Missbrauchs der marktbeherrschenden Stellung des Unternehmens verhängt hatte. Die Kommission vertrat die Ansicht, Intel habe Treuerabatte missbraucht, um den Wettbewerber AMD vom Markt zu verdrängen. So habe Intel unter anderem vier führenden Computerherstellern (Dell, Lenovo, HP und NEC) unter der Bedingung, bestimmte Intel-Prozessoren zu kaufen, Rabatte gewährt. Außerdem habe Intel Zahlungen an die Media-Saturn-Gruppe geleistet, damit diese nur Computer mit Intel-Prozessoren verkauft. Eine Klage Intels gegen diese Entscheidung wies das EuG im Jahr 2014 durch ein fast hundert Seiten umfassendes Urteil ab. Das Gericht war der Ansicht, dass die gewährten Rabatte mit einem Bußgeld sanktionierbar sind, ohne dass überprüft werden müsse, ob in jedem Einzelfall eine Wettbewerbsbeeinträchtigung vorlag. Der EuGH erklärte das Urteil im vergangenen Jahr für nichtig und verwies den Fall an das EuG zurück. Dies wird nun umfangreiche Prüfungen der Wettbewerbsbeeinträchtigung im Einzelfall durchführen müssen. Wann eine rechtskräftige Entscheidung über das vor mehr als neun Jahren verhängte Bußgeld vorliegen wird, ist ungewiss.

C. Beteiligung der Bundesregierung in der Praxis

Die Bundesregierung kann als Klägerin oder Streithelferin bei Nichtigkeitsklagen und in Rechtsmittelverfahren vor den Unionsgerichten beteiligt sein. In allen Fällen spielt das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie eine zentrale Rolle.

Die Initiative für eine Klage geht in den meisten Fällen von den Fachressorts aus. Diese wenden sich an das Prozessvertretungsreferat des BMWi, welches in der Regel die Klageschrift in Abstimmung mit den beteiligten Ministerien verfasst und die Prozessvertretung in der anschließenden mündlichen Verhandlung übernimmt. In seltenen Fällen werden auch externe Prozessvertreter – Rechtsanwälte oder Hochschullehrer – mit der Vertretung der Bundesregierung beauftragt.

Anlass für eine Klage kann z. B. sein, dass Deutschland wegen rechtlicher Bedenken im Rat gegen den Erlass eines Rechtsaktes gestimmt hat, sich mit seiner Position aber nicht durchsetzen konnte. Auch an Deutschland gerichtete Beschlüsse über staatliche Beihilfen oder über die Anlastung von Ausgaben im Bereich der Landwirtschaft waren in den letzten Jahren Gegenstand von Klagen. Insgesamt zieht Deutschland aber selten mit Nichtigkeitsklagen vor die Unionsgerichte – die Zahl der eingeleiteten Verfahren pro Jahr liegt im einstelligen Bereich.



Häufiger ist die Beteiligung der Bundesregierung als Streithelferin in Nichtigkeitsklagen anderer Kläger. Nach Veröffentlichung der Mitteilung über ein neues Verfahren im Amtsblatt der Europäischen Union übermittelt das Prozessvertretungsreferat des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie diese Information an die mit der zugrunde liegenden Rechtsfrage befassten Fachressorts sowie an Bundestag und Bundesrat. Ist das jeweilige Fachressort der Ansicht, dass ein Streitbeitritt erforderlich ist, fertigt das Prozessführungsreferat in Abstimmung mit den betroffenen Fachressorts einen Streithilfeschriftsatz und nimmt gegebenenfalls die mündliche Verhandlung vor den Unionsgerichten in Luxemburg wahr. Bei Rechtsmittelverfahren sind die Abläufe vergleichbar.

Inhaltlich können dabei alle wirtschaftspolitisch relevanten Fragestellungen betroffen sein. Derzeit ist beispielsweise die Datenübermittlung durch Facebook in die USA und deren Kontrolle durch amerikanische Geheimdienste ein wichtiges Thema vor den Unionsgerichten. Dazu sind und waren bereits einige Vorabentscheidungsersuche vor dem EuGH anhängig. Aktuell klagt die französische Nichtregierungsorganisation „Quadratur du Net“ gegen die Kommission. Sie möchte die Nichtigkeitsklärung des Beschlusses zum europäischen Datenschutzschild erreichen. Dieser Beschluss erleichtert die Datenübermittlung an Unternehmen in die USA, die sich den in dem Beschluss geregelten Bestimmungen unterworfen haben. Die Bundesregierung hat sich an diesem Verfahren als Streithelferin auf Seiten der Kommission beteiligt und eine Stellungnahme eingereicht. Das Urteil des EuG steht aus.

D. Fazit

Die Nichtigkeitsklage ist ein wichtiges Instrument zur Sicherung der individuellen Rechte von Bürgern und Unternehmen gegenüber den Unionsorganen. Zugleich ist sie ein Instrument zur Normenkontrolle und zur Entscheidung über die Aufteilung der Befugnisse zwischen den Mitgliedstaaten und der Union sowie den Unionsorganen untereinander.

Eine Rechtsgemeinschaft wie die Europäische Union ist ohne effektiven Rechtsschutz des Einzelnen nicht denkbar. Eine Verfassungsordnung, wie sie mit den Unionsverträgen geschaffen wurde, wäre nicht funktionsfähig, wenn es keine Gerichte gäbe, die Streitigkeiten zwischen den verschiedenen Verfassungsorganen entscheiden würden. Zudem bedarf es in einer Staatengemeinschaft einer gerichtlichen Instanz, die Konflikte zwischen der Zentralebene und den Mitgliedstaaten auf der Grundlage der vertraglichen Regeln löst.

Auch Rechtsmittel gewährleisten die Einhaltung des Unionsrechts. Das Rechtsmittel dient dabei vor allem dazu, die einheitliche Auslegung des Unionsrechts durch den EuGH als letzte Instanz sicherzustellen. Beim EuGH bündelt sich so die abschließende Auslegungszuständigkeit für das Unionsrecht, die er auch im Rahmen von Vorabentscheidungs- und Vertragsverletzungsverfahren ausübt.

Kontakt: Thomas Henze/Dr. Sonja Eisenberg
Referat: Vertretung der Bundesrepublik Deutschland
vor den Europäischen Gerichten