

Aus der Beratungspraxis

Verbesserungen im Rechtsschutz aufgrund des Lissaboner Vertrages?

Prof. Dr. Holger Hoffmann, Bielefeld

I. Vorbemerkung

Kürzlich hat Stefan Keßler in seinem Beitrag »Der Vertrag von Lissabon und die europäische Asyl- und Migrationspolitik«¹ die erweiterten Zuständigkeiten des Gerichtshofs der Europäischen Union skizziert.² Der Gerichtshof selbst hat am 30.11.2009 in einer ausführlichen Pressemitteilung die Änderungen bezüglich seiner Organisation und der Ernennung seiner Mitglieder sowie die Zuständigkeitsänderungen dargestellt.³ Im EU-Amtsblatt wurden am 5.12.2009 Hinweise zur Neuordnung des Gerichtshofs und insbesondere zur Vorlage von Vorabentscheidungsersuchen durch die nationalen Gerichte veröffentlicht.⁴ Diese leicht zugänglichen Quellen, die relativ verständlich abgefasst sind, sollen hier nicht nochmals ausführlich zitiert werden.⁵ Dieser Beitrag kann, anders als die Rubrik »Aus der Beratungspraxis« vermuten lässt, keine aktuellen Fallbeispiele aufgreifen, da diese in den wenigen Wochen seit Inkrafttreten des Vertrages noch nicht aufgetreten sind. Er soll vielmehr hinweisen auf neue Möglichkeiten, die sich durch den Vertrag von Lissabon ergeben und insbesondere danach fragen, ob tatsächlich Verbesserungen für den Rechtsschutz durch die neuen Zuständigkeiten gerade im Bereich des Ausländer- und Asylrechts zumindest auf der normativen Ebene eingetreten sind, die sich längerfristig in der praktischen Arbeit als günstig für die Betroffenen erweisen werden.⁶

II. Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) und Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR)

Zunächst zur Klarstellung: Beide Gerichte sind nicht identisch. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) residiert in Straßburg. Rechtliche Grundlage seiner Tätigkeit ist die Europäische Menschenrechtskonvention, d. h. der EGMR ist ausschließlich zuständig für die Prüfung, ob bestimmte nationale Entscheidungen der 44 Staaten, die im Europarat derzeit zusammengeschlossen sind, gegen die Bestimmungen der Europäischen Menschenrechtskonvention verstoßen. Er befasst sich jedoch nicht mit Fragen der Vertragsauslegung des Vertrages der Europäischen Union (seit 1.12.2009: »Lissaboner Vertrag«, früher »Amsterdamer Vertrag« oder »Vertrag von Nizza«).

Das ausschließliche Recht zur verbindlichen Auslegung des Vertrages von Lissabon (gängige Abkürzung inzwischen »AEUV«) und des dazu ergangenen Sekundärrechts (Verordnungen, Richtlinien) liegt beim Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) in Luxemburg.

Die EU hat erst mit dem Vertrag von Lissabon den Bei-

tritt zur Europäischen Konvention für Menschenrechte erklärt.⁷ Dies bedeutet, dass zukünftig auch Rechtsakte der Union auf ihre Vereinbarkeit mit den Normen der EMRK vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte geprüft werden können.

Umgekehrt hatte schon lange der Europäische Gerichtshof im Rahmen seiner Rechtsprechung bei der Entwicklung und Konturierung von »Grundrechten« im Rahmen der Europäischen Verträge die Rechtsprechung des EGMR einbezogen. Ein Problem ergab sich z. B., als im Rahmen eines Vorabentscheidungsverfahrens vor dem EuGH in einem niederländischen Verfahren (Raad van State ./ Niederlande) zur Auslegung von Art. 15 c der Qualifikationsrichtlinie auch Fragen betroffen waren, die in den Bereich des Art. 3 EMRK hineinreichten.⁸ Hier stellte sich konkret die Frage, wie Art. 15 c der Qualifikationsrichtlinie (»Als ernsthafter Schaden gilt: ... (c) eine ernsthafte individuelle Bedrohung des Lebens oder der Unversehrtheit einer Zivilperson infolge willkürlicher Gewalt im Rahmen eines internationalen oder innerstaatlichen bewaffneten Konflikts«) zu interpretieren war. Dem EuGH wurde zur Vorabentscheidung die Frage vorgelegt, ob Art. 15 c der Richtlinie so auszulegen sei, dass diese Bestimmung ausschließlich in einer Situation Schutz biete, auf die auch Art. 3 EMRK anwendbar ist, wie er durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte ausgelegt wurde, oder ob Art. 15 c der Richtlinie im Vergleich zu Art. 3 EMRK einen ergänzenden oder einen anderen Schutz biete.

Der EuGH wies darauf hin, dass zwar das durch Art. 3 EMRK garantierte Grundrecht zu den allgemeinen Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts gehöre, deren Einhaltung der Gerichtshof sichere, und dass für die Auslegung seiner Reichweite in der Gemeinschaftsrechtsordnung die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte Berücksichtigung finde, das aber Art. 15 b der Richtlinie (»(b) Folter oder unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Bestrafung eines Antragstellers im Her-

¹ ASYLMAGAZIN 11/2009, S. 12–14.

² Das bisher als Europäischer Gerichtshof, abgekürzt EuGH, bezeichnete Gericht in Luxemburg wurde mit dem Vertrag von Lissabon umbenannt in »Gerichtshof der Europäischen Union«. Dieser besteht aus drei Gerichten: dem Gerichtshof, dem Gericht und dem Gericht für den öffentlichen Dienst; vgl. Pressemitteilung Nr. 104/09 vom 30.11.2009 des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften, abzurufen unter www.curia.europa.eu.

³ Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften, Pressemitteilung Nr. 104/09.

⁴ Amtsblatt der Europäischen Union (ABL), C 297/1 vom 5.12.2009.

⁵ Die Pressemitteilung ist auch zu finden bei www.migrationsrecht.net.

⁶ Eine ausführlichere Darstellung des Individualrechtsschutzes vor dem Europäischen Gerichtshof gibt die Dissertation von Patricia Thomy, »Individualrechtsschutz durch das Vorabentscheidungsverfahren«, Baden-Baden 2009.

⁷ Art. 6 Abs. 2 EUV: »Die Union tritt der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten bei. Dieser Beitritt ändert nicht die in den Verträgen festgelegten Zuständigkeiten der Union«.

⁸ EuGH, Urteil vom 17.2.2009 - C-465/07 - Raad van State ./ Niederlande [ASYLMAGAZIN 3/2009, S. 27 ff.].

kunftsland«) im Wesentlichen Art. 3 EMRK entspreche.⁹ Art. 15 c der Richtlinie sei hingegen eine Vorschrift, deren Inhalt sich von Art. 3 EMRK unterscheide und die daher, unbeschadet der Wahrung der durch die EMRK gewährleisteten Grundrechte, in eigenständiger Weise vom EuGH auszulegen sei.

Man sieht: Es kann in diesem Bereich zu ähnlichen Rechtsfragen kommen, die Zuständigkeit zur Interpretation und Auslegung der verschiedenen Vertragswerke ist jedoch eindeutig geklärt. Für die Auslegung der EMRK ist nur der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte, für diejenigen des Europäischen Vertrages («Lissaboner Vertrag») nur der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaft zuständig.

III. Inhalt der Neuregelungen bei Vorabentscheidungsverfahren und Nichtigkeitsklage

1. Vorabentscheidungsverfahren

Das Vorabentscheidungsverfahren an sich (Art. 267 AEUV) ist nicht neu. Auf diesem Weg entscheidet der Gerichtshof entweder über die Auslegung des Rechts der Europäischen Union oder über die Gültigkeit und Auslegung der Handlungen der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union.¹⁰ Er legt dabei ausschließlich Unionsrecht aus oder entscheidet über dessen Gültigkeit. Es bleibt dann Aufgabe des (vorlegenden) nationalen Gerichts, die Auslegung des EuGH zum europäischen Recht auf den Sachverhalt anzuwenden, der dem jeweiligen (nationalen) Ausgangsverfahren zugrunde liegt. Der Gerichtshof entscheidet also weder über Tatsachenfragen, die im Rahmen des (nationalen) Rechtsstreits aufgeworfen werden, noch über Meinungsverschiedenheiten zur Auslegung oder Anwendung des nationalen Rechts.¹¹

In dieser Zeitschrift hat Löhr unter der Überschrift »Weg zum EuGH unter Artikel 68 Abs. 1 EG«¹² vor drei Jahren erörtert, welche Möglichkeiten für eine Vorabentscheidung in individuellen Verfahren des Asyl- und Ausländerrechts nach den damals geltenden Regelungen des »Amsterdamer Vertrages« beständen. Art. 68 Abs. 1 EG beschränkte die Möglichkeit, ein Vorabentscheidungsverfahren durchzuführen. Diese Einschränkungen wurden im Vertrag von Lissabon aufgehoben. Neu ist also, dass nun jedes Gericht eines Mitgliedstaates, das über einen konkreten Sachverhalt zu entscheiden hat, im Rahmen von Art. 267 AEUV dem Gerichtshof eine Frage des europäischen Rechts zur Vorabentscheidung vorlegen kann. Aufgrund der früher geltenden Beschränkungen des (aufgehobenen) Art. 68 war im Bereich Asyl- und Einwanderung eine Vorlage zur Vorabentscheidung dem jeweiligen nationalen letztinstanzlichen Gericht (Deutschland: BVerwG) vorbehalten.

In seiner Pressemitteilung weist der Gerichtshof ausdrücklich darauf hin, dass er mit Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon eine allgemeine Zuständigkeit zur Vorabentscheidung im Bereich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts erhalten habe. Der Gerichtshof kann al-

so nun auch bezüglich Visa, Asyl, Einwanderung und anderen Politikbereichen, die den freien Personenverkehr betreffen, von nationalen Gerichten aller Instanzen – und nicht wie früher nur von den jeweils obersten nationalen Gerichten – angerufen und um eine Vorabentscheidung ersucht werden. Er ist befugt, sich zu Maßnahmen aus Gründen der öffentlichen Ordnung bei grenzüberschreitenden Kontrollen zu äußern, und verfügt damit über eine allgemeine Zuständigkeit.

Bei Vorabentscheidungsverfahren sind ausschließlich Gerichte, nicht aber Prozessparteien berechtigt, dem EuGH Fragen vorzulegen. Dies galt schon nach altem und gilt weiter nach neuem Recht. Letztinstanzliche Gerichte (z. B. BVerwG), deren Entscheidungen mit nationalen Rechtsmitteln nicht mehr angefochten werden können, bleiben verpflichtet, dem EuGH Fragen zur Auslegung einer Norm des Unionsrechts vorzulegen, sofern es darauf für die Entscheidung ankommt und keine EuGH-Rechtsprechung dazu existiert. Ein nationales Gericht, dessen Entscheidung noch mit Rechtsmitteln angefochten werden kann (VG, OVG, VGH) entscheidet nun jedoch nach eigenem Ermessen selbst über die richtige Auslegung des Unionsrechts und seine Anwendung auf den Sachverhalt und damit auch über die Frage, ob eine Vorlage zur Vorabentscheidung durch den EuGH für erforderlich gehalten wird. Das nationale (Instanz-)Gericht kann also auch die Auffassung vertreten, es kenne die Rechtsprechung des EuGH hinreichend und sei ausreichend sachkundig, um ohne eine Vorabentscheidung des EuGH entscheiden zu können.

Der Gerichtshof regt in seinem Hinweisblatt zwar ausdrücklich an, ein Vorabentscheidungsersuchen durchzuführen, wenn es sich als besonders nützlich erweisen könne, weil es um eine Auslegungsfrage geht, die von allgemeiner Bedeutung für die einheitliche Anwendung des Unionsrechts in allen Mitgliedstaaten ist, oder wenn die bisherige Rechtsprechung des EuGH auf den konkreten zur Beurteilung stehenden neuen nationalen Sachverhalt nicht anwendbar erscheint. Eine Verpflichtung für Instanzgerichte, sich entsprechend zu verhalten, ergibt sich daraus jedoch nicht. Ausnahmsweise besteht eine Vorlagepflicht für die unterinstanzlichen Gerichte jedoch, wenn diese Zweifel an der Gültigkeit eines Rechtsakts der Union haben (Hinweisblatt, Ziff. 16), also etwa daran, ob eine Vorschrift aus einer europäischen Richtlinie mit der EMRK vereinbar ist.

Entscheidet sich ein nationales Gericht für eine Vorlage zur Vorabentscheidung an den EuGH, führt dies dazu, dass das nationale Verfahren bis zur Entscheidung des Gerichtshofs ausgesetzt wird.¹³ Das Gericht wird also abwägen, ob die mit einer solchen Vorlage verbundene Zeitverzögerung

⁹ Rz. 29 der Entscheidung.

¹⁰ Ziff. 2 der Hinweise zur Vorlage von Vorabentscheidungsersuchen durch die nationalen Gerichte – ABL C 297/01 vom 5.12.2009 im Folgenden zitiert als »Hinweisblatt«; die allgemeine Zuständigkeit wird dem Gerichtshof durch Art. 19 Abs. 3 b EUV eingeräumt.

¹¹ Hinweisblatt, Ziff. 7.

¹² ASYLMAGAZIN 1–2/2007, S. 6ff.

¹³ Hinweisblatt, Ziff. 25.

nung und der Aufwand, den die Ausarbeitung der Fragen und der Begründung mit sich bringen, im Einzelfall verhältnismäßig ist. Optimistisch betrachtet: Neben dem Beitrag, den ein Gericht auf diese Weise zur Weiterentwicklung des europäischen Rechts leisten kann, können dabei durchaus auch Gründe der »Verfahrenseffizienz« für eine Vorlage beim EuGH sprechen: Wenn hierdurch in einem frühen Stadium des Verfahrens die Klärung einer schwierigen Auslegungsfrage herbeigeführt werden kann, kann damit vermieden werden, dass sich der gesamte Instanzenzug damit beschäftigen muss.

Das nationale Gericht muss im Rahmen einer Vorlage zur Vorabentscheidung darlegen, weshalb es die beantragte Auslegung durch den EuGH für die Entscheidung des Rechtsstreits für erforderlich hält. Eine besondere Form des Ersuchens wird vom EuGH nicht vorgeschrieben. Vielmehr wird ausdrücklich mitgeteilt, dass diese Form sich nach den Verfahrensregeln des nationalen Rechts richtet.¹⁴

Für den Erlass möglicherweise erforderlicher einstweiliger Maßnahmen, im ausländer- und asylrechtlichen Bereich insbesondere der Anordnung von aufschiebender Wirkung gemäß § 80 VwGO oder des Erlasses einstweiliger Anordnungen nach § 123 VwGO, bleibt das nationale Gericht auch während der Zeit der Aussetzung des Verfahrens zuständig.¹⁵ Allerdings ergänzt Art 267 AEUV das Vorabentscheidungsverfahren in Eilfällen ausdrücklich dahin, dass die Möglichkeit besteht, ein »Eilvorlageverfahren« durchzuführen.¹⁶ Der EuGH muss innerhalb von kürzester Zeit entscheiden, wenn das Vorabentscheidungsverfahren eine inhaftierte Person betrifft. Diese Regel muss damit auch für Personen gelten, die sich z. B. in Abschiebungshaft oder noch in Strafhaft oder einer anderen Art der Freiheitsentziehung (z. B. Psychiatrie) befinden. Im Hinweisblatt finden sich als Beispiele der Fall des Freiheitsentzuges oder Freiheitsbeschränkung, wenn die aufgeworfene Frage für die Beurteilung der Rechtsstellung des Betroffenen entscheidend ist oder in einem Rechtsstreit über das elterliche Erziehungs- und Sorgerecht, wenn die Zuständigkeit des gemäß dem Unionsrecht angerufenen Gerichts von der Antwort auf die Vorlage abhängt.¹⁷

Eine Frist, innerhalb derer eine Vorabentscheidungsfrage dem EuGH vorgelegt werden muss, besteht nicht. Vielmehr kann das nationale Gericht immer dann, wenn es feststellt, dass es für die Entscheidung des Rechtsstreits auf die Auslegung oder die Gültigkeit des Unionsrechts ankommt, ein Vorabentscheidungsersuchen an den Gerichtshof richten.¹⁸

Können Prozessbevollmächtigte eine Vorlage an den EuGH erzwingen? Da eine Vorlagepflicht nur für ein Gericht besteht, dessen Entscheidung nicht mehr mit Rechtsmitteln des innerstaatlichen Rechts angefochten werden kann (Art. 267 Abs. 3 AEUV) und bei Zweifeln an der Gültigkeit eines Rechtsakts der Union, in allen anderen Fällen jedoch Gerichte nach ihrem Ermessen darüber entscheiden, ob sie eine Vorabentscheidung des EuGH für erforderlich halten und deswegen einholen wollen, fragt sich für die praktische Umsetzung, ob es eine Möglichkeit für Betrof-

fene und/oder deren Anwälte gibt, eine Vorlage »zu erzwingen«.

Der EuGH gilt als gesetzlicher Richter im Sinne des Art. 101 Abs. 1 S. 2 GG.¹⁹ Bei einem Verstoß gegen die Vorlagepflicht durch ein Gericht, dessen Entscheidungen nicht mehr mit Rechtsmitteln des nationalen Rechts angefochten werden können, könnte daher erwogen werden, ob ein Verstoß gegen die Vorlagepflicht eine Verletzung von Art. 101 Abs. 1 S. 2 GG darstellt. Wäre dies der Fall, könnte wegen dieses Verstoßes Verfassungsbeschwerden erhoben werden.

Nach der Rechtsprechung des BVerfG gilt jedoch nicht jeder Verstoß gegen die aus Art. 101 Abs. 1 Satz 2 folgende Verpflichtung zur Entscheidung durch den gesetzlichen Richter bereits als Entziehung des gesetzlichen Richters. Vielmehr muss eine solche Entscheidung willkürlich unrichtig sein.²⁰ Dies gilt auch bei einer pflichtwidrig unterlassenen Vorlage im Sinne des Art. 267 Abs. 3 AEUV.²¹ Willkür liegt vor, wenn das eigentlich vorlagepflichtige Gericht Verfahrensnormen in einer Weise auslegt und anwendet, die bei verständiger Würdigung der das Grundgesetz bestimmenden Gedanken nicht mehr verständlich erscheint und offensichtlich unhaltbar ist.²² Dies soll etwa der Fall sein, wenn das eigentlich vorlagepflichtige Gericht seine Vorlagepflicht verkennt, also trotz der seiner eigenen Auffassung nach bestehenden Entscheidungserheblichkeit eine Vorlage nicht erwägt, obwohl es selbst Zweifel in Bezug auf die (Vorlage-)Frage hat.²³ Kurz: Lässt die Entscheidung erkennen, dass das Gericht sich mit der Frage einer Vorlage befasst, diese letztlich aber begründet abgelehnt hat, liegt keine Willkür in diesem Sinne vor.

Denkbar wäre weiter, dass ein vorlagepflichtiges Gericht mit seiner Entscheidung bewusst von der Rechtsprechung des EuGH abweichen will bzw. abweicht und dennoch das Verfahren nicht zur Vorabentscheidung vorlegt.²⁴ Da jedoch bisher kaum Rechtsprechung des EuGH im Bereich des Flüchtlingsrechts existiert – er war für diesen Bereich früher nicht zuständig –, ist die Erfüllung dieses Merkmals praktisch ausgeschlossen. Es könnte jedoch sein, dass zu einer entscheidungserheblichen Frage, die im EU-Recht wurzelt (z. B. im Rahmen der Familienzusammenführung oder bei der Auslegung der Qualifikationsrichtlinie) noch keine Rechtsprechung des EuGH vorhanden ist und eine Fort-

¹⁴ Hinweisblatt, Ziff. 20: die Einzelheiten, die aus Sicht des EuGH mitgeteilt werden sollen, werden im Hinweisblatt, Ziff. 21–24, katalogartig aufgelistet. Für das hier erörterte Thema sind sie weniger wichtig, da sie ausschließlich die richterliche Tätigkeit betreffen.

¹⁵ Hinweisblatt, Ziff. 26.

¹⁶ Hinweisblatt, Ziff. 32–42.

¹⁷ Hinweisblatt, Ziff. 36.

¹⁸ Hinweisblatt, Ziff. 18.

¹⁹ BVerfGE 73, 339 (366).

²⁰ BVerfGE 87, 282 (284f.) m. w. N. und Schulze-Fielitz, in: Dreier, Grundgesetz, Art. 101, Rn. 59.

²¹ Entschieden zum früheren Art. 234 Abs. 3 EG - BVerfGE 73, 339 (366 f.).

²² BVerfGE 29, 198 (207) und 82, 159 (195).

²³ BVerfGE 82, 159 (195).

²⁴ BVerfGE 82, 159 (195) und 75, 223 (245).

entwicklung der Rechtsprechung des EuGH als nicht nur entfernt möglich erscheint. Allerdings wäre in einer solchen Konstellation Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG nur verletzt, wenn das zur Vorlage verpflichtete Gericht seinen Beurteilungsspielraum in unvertretbarer Weise überschritten hat.²⁵ Löhr weist zu Recht darauf hin, dass angesichts der erheblichen Kontroversen um die Auslegung einzelner Tatbestandsmerkmale des Flüchtlingsbegriffs und im Flüchtlingsrecht insgesamt dieses Kriterium kaum je erfüllt sein wird. Eine Verfassungsbeschwerde erscheint daher kaum erfolgversprechend.

Gilt dies schon in Fällen, in denen ein an sich nach nationalem Recht vorlagepflichtiges Gericht das Verfahren nicht zur Vorabentscheidung dem EuGH vorlegt, wird es umso mehr dann gelten, wenn Instanzgerichte (VG, OVG, VGH) eine Vorlage unterlassen. Hier kann zudem begründet vertreten werden, dass gegen die Entscheidung in der Hauptsache und damit inzident auch gegen die unterlassene Vorlage zu einer Vorabentscheidung an den EuGH noch Rechtsmittelmöglichkeiten gegeben sind.

Die Parteien des jeweiligen nationalen Verfahrens, in dem sich die europarechtliche Frage stellt, können also die Vorlage zur Vorabentscheidung nur beantragen. Die nationalen (Unter-) Gerichte sind jedoch grundsätzlich nicht daran gebunden. Es liegt vielmehr in ihrem Ermessen, ob sie dem Gerichtshof eine Frage zur Vorabentscheidung vorlegen. Sie können dies auch dann tun, wenn die Parteien keinen entsprechenden Antrag gestellt haben, die Frage jedoch für die Beurteilung und Entscheidung von Bedeutung ist.²⁶ Den Parteien und ihren Anwälten bleibt damit weiterhin nur die Möglichkeit, im Rahmen eines Verfahrens vor dem jeweiligen nationalen Instanz-Gericht die Einleitung eines Vorabentscheidungsverfahrens vor dem EuGH anzuregen und hierzu die entscheidungserheblichen Fragen so herauszuarbeiten, dass das Gericht sie für entscheidungserheblich und eine Vorabentscheidung des EuGH für erforderlich hält.

2. Die Nichtigkeitsklage

Ein weiteres europarechtliches Rechtsschutzinstrument ist die »Nichtigkeitsklage« (Art. 263 und Art. 264 AEUV). Hier können neben den Mitgliedstaaten auch die Organe der Gemeinschaft, also das Parlament, der Rat, die Kommission, die Europäische Zentralbank oder der Rechnungshof Klage erheben. Gegenstand solcher Klagen sind alle rechtlich verbindlichen Akte der Gemeinschaftsorgane, insbesondere also Richtlinien und Verordnungen. Artikel 263, Abs. 1 und 2 betrifft die Zuständigkeit des Gerichtshofs insbesondere bezüglich der Überwachung der Rechtmäßigkeit von Gesetzgebungsakten und der Handlungen des Rates, der Kommission und der Europäischen Zentralbank sowie die Zuständigkeit für Klagen wegen Vertragsverletzungen oder einer bei Vertragsdurchführung anzuwendenden Rechtsnorm oder wegen Ermessensmissbrauchs. Als Kurzformel kann man sagen, dass grundsätzlich alle Akte der EU

mit verbindlicher Rechtswirkung im Rahmen der Nichtigkeitsklage angefochten werden können – nur nicht von jedem (nicht-privilegierten Individual-) Kläger. Erreicht werden kann mit der Nichtigkeitsklage, dass der Gerichtshof die angefochtene Handlung oder Norm für nichtig erklärt (Art. 264 AEUV). Mögliche Klagegründe zu Art. 263 Abs. 2 AEUV können sein:

- Unzuständigkeit
- Verletzung wesentlicher Formvorschriften (z. B. Beteiligungsrecht des Parlaments)
- Verletzung der Verträge oder einer bei ihrer Durchführung anzuwendenden Rechtsnorm
- Ermessensmissbrauch

Das Europäische Parlament hat z. B. gerade im Bereich von Einwanderung und Asyl in der Vergangenheit mehrfach von dieser Klagemöglichkeit Gebrauch gemacht. So wurden beispielsweise vom Parlament Klagen erhoben gegen verschiedene Regelungen der Richtlinie zur Familienzusammenführung und der Qualifikationsrichtlinie. Diese Klagen wurden allerdings in ihren wesentlichen Teilen vom EuGH abgewiesen.²⁷

Eine *Verbesserung für den Individualrechtsschutz* soll nach der Pressemitteilung des EuGH vom 30.11.2009 nun darin bestehen, dass der Vertrag von Lissabon die Voraussetzungen für die Zulässigkeit einer Nichtigkeitsklage einzelner natürlicher oder juristischer Personen gegen Entscheidungen der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union bezüglich der *Verordnungen* gelockert hat. Sie können jetzt gegen einen Rechtsakt mit Verordnungscharakter klagen, der sie unmittelbar betrifft und keine Durchführungsmaßnahmen nach sich zieht. Sie müssen dazu nicht mehr nachweisen, dass sie von diesem Rechtsakt auch individuell bereits betroffen sind. Artikel 263 Abs. 4 AEUV lautet:

»Jede natürliche oder juristische Person kann unter den Bedingungen nach den Absätzen 1 und 2 gegen die an sie gerichteten oder sie unmittelbar und individuell betreffenden Handlungen sowie Rechtsakte mit Verordnungscharakter, die sie unmittelbar betreffen und keine Durchführungsmaßnahmen nach sich ziehen, Klage erheben.«

Gemäß Art. 263 Abs. 6 AEUV ist eine solche Klage binnen zwei Monaten zu erheben. Diese Frist läuft je nach Lage des Falles von der Bekanntgabe der betreffenden Handlung, ihrer Mitteilung an den Kläger oder in Ermangelung dessen von dem Zeitpunkt an, zu dem der Kläger von dieser Handlung Kenntnis erlangt hat.

Derartige Rechtsakte mit Verordnungscharakter sind im Bereich des Asyl und Einwanderungsrechts nicht eben häufig.

²⁵ ASYLMAGAZIN 1–2/2007, S. 13.

²⁶ Hinweisblatt, Ziff. 10 und 11.

²⁷ Urteile EuGH vom 27.6.2006 - C-540/03 - (NVwZ 2006, 1033ff. [16 S., M8356]) wg. nicht ausreichender Konsultation des Parlaments bei der Richtlinie Familienzusammenführung und vom 6.5.2008 - C 133/06 [14 S., M13178] - zur Qualifikationsrichtlinie.

Nach Auffassung des Verfassers²⁸ sind hier neben der Dublin II-Verordnung (343/2003) zu nennen deren Durchführungsverordnung (1560/2003) und z. B. die Verordnungen betreffend die Erteilung von Visa (1683/95; 539/2001; 1030/2002; 415/2003), die Eurodac-Verordnung (2725/2000) mit der zugehörigen Durchführungsbestimmungs-Verordnung (407/2002) oder der »Schengener Grenzkodex« (562/2006), der im April 2010 von der Verordnung 810/2009 abgelöst werden wird (EU-ABl 15.9.2009 - 243/1).²⁹ Nicht erfasst von diesem Klagerecht sind jedoch die (häufigeren) EU-Richtlinien, die jeweils eines nationalen Umsetzungsaktes (in Deutschland: in Form eines Gesetzes) bedürfen.

Wird im Urteil der Klage stattgegeben, wird der angegriffene Akt für nichtig erklärt (Art. 264 AEUV). Diese Nichtigkeit gilt allgemein und von Beginn an. Ausnahmen sind allerdings möglich bei Entscheidungen nach Ermessen des EuGH (Art. 264 Abs. 2). In der Vergangenheit wurde hiervon allerdings praktisch kein Gebrauch gemacht. Die betroffenen Organe und Stellen der Union haben das Urteil zu befolgen und die Maßnahmen zu ergreifen, die sich daraus ergeben (Art. 266 AEUV). Geschieht dies nicht, entsteht ein Amtshaftungsanspruch gemäß Art. 340 Abs. 2 AEUV. Auch ist eine erneute Klage möglich (Art. 268 AEUV).

Nach früherem Recht konnte nur Klage erhoben werden gegen Entscheidungen, die den Einzelnen unmittelbar und individuell betrafen. Jetzt wird nur noch »unmittelbare Betroffenheit« vorausgesetzt. Zu beachten ist, dass gegen den (nationalen) Vollzugsakt, die Überstellung in einen anderen EU-Staat durchzuführen (z. B. Griechenland), weder Klage vor dem EuGH erhoben noch ein Eilrechtsschutz beantragt werden kann, weil es sich insoweit um eine nationale (Vollzugs-)Entscheidung handelt und nicht um Fragen der Auslegung und Anwendung des EU-Vertrages.

IV. Anmerkungen zum Verfahrensrecht vor dem EuGH

Zu beachten sind die Verfahrensordnung und die Satzung des Gerichtshofs.³⁰ Gemäß Art. 19 Abs. 2 der Satzung herrscht vor dem EuGH Anwaltszwang (»Die anderen Parteien müssen durch einen Anwalt vertreten sein«). Rechte und Pflichten der Bevollmächtigten, Beistände und Anwälte regeln die Artikel 32–26 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs.³¹ Das Verfahren gliedert sich in einen schriftlichen und einen mündlichen Teil (Art. 20 Satzung).

Fristen werden nach den Art. 80 und 81 der Verfahrensordnung des EuGH bestimmt. Gemäß Art. 26 der Satzung können nach Maßgabe der Verfahrensordnung auch Zeugen vernommen werden. Das Verfahren zur Ladung und Vernehmung von Zeugen und Sachverständigen ist in Art. 47–53 Verfahrensordnung geregelt.

Das Vorabentscheidungsverfahren vor dem Gerichtshof ist gerichtskostenfrei.³² Das vorliegende nationale Gericht kann Prozesskostenhilfe für die im Verfahren vor dem Gerichtshof entstehenden Kosten, insbesondere die Kosten

anwaltschaftlicher Vertretung, bewilligen. Auch der Gerichtshof selbst kann eine Beihilfe bewilligen, sofern die Partei nicht bereits auf nationaler Ebene Prozesskostenhilfe erhält oder diese Prozesskostenhilfe die vor dem Verfahren entstehenden Kosten für eine Vertretung nicht oder nur teilweise abdeckt.³³

V. Fazit

Der EuGH weist in seiner Pressemitteilung auf die erweiterten Möglichkeiten des Individualrechtsschutzes hin. Betrachtet man diese genauer, reduzieren sie sich im Bereich des Einwanderungs- und Asylrechts im Wesentlichen darauf, dass im Rahmen von *Nichtigkeitsklagen* gegen Rechtsakte der EU nur noch eine unmittelbare, nicht aber mehr eine individuelle Betroffenheit dargelegt werden muss, deretwegen eine Verordnung angefochten wird. Man muss also nicht erst den konkret-individuellen Vollzugs(-verwaltungs-)akt abwarten, sondern kann bereits im Vorfeld, wenn man absehbar aufgrund der europäischen Rechtslage durch den Vollzug unmittelbar betroffen sein wird, Klage zum EuGH erheben. Fraglich ist jedoch, in welchen Fallkonstellationen eine solche unmittelbare Betroffenheit vorliegt, die praktische Relevanz erscheint hier sehr gering. Bezüglich der Frage, ob der deutsche Gesetzgeber bei der Umsetzung von EU-Richtlinien Fehler gemacht oder erforderliche Umsetzungsmaßnahmen unterlassen hat, hilft dies nicht weiter, weil diese Fragen nicht von der individuellen Nichtigkeitsklage erfasst werden.

Das *Vorabentscheidungsverfahren* wurde insoweit verbessert, als jetzt im Bereich von Visa, Asyl und Einwanderung nicht mehr nur noch das letztinstanzliche Gericht (Bundesverwaltungsgericht) zur Vorlage an den Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaft berechtigt und verpflichtet ist, sondern auch Instanzgerichte, insbesondere also die Verwaltungsgerichte, in diesem Bereich Vorlagen zur Vorabentscheidung an den EuGH richten können, wenn sie dies für geboten halten. Da jedoch die Kläger oder deren Prozessbevollmächtigte eine solche Vorlage nicht erzwingen oder mit Rechtsmitteln durchsetzen können, bleibt abzuwarten, wie groß die Neigung der Instanzrichter sein wird, sich die Arbeit zu machen, die mit der Ausarbeitung einer Vorlage

²⁸ Umstritten ist, ob nur Durchführungsverordnungen, nicht aber auch Verordnungen, wie z. B. die Dublin II-VO dieser Regelung unterfallen.

²⁹ Vergleiche auch Pache/Rösch, Der Vertrag von Lissabon, NVwZ 2008, 471 (478).

³⁰ Verfahrensordnung des Gerichtshofs vom 19.6.1991 i. d. F. vom 13.1.2009, ABL L 24 vom 28.1.2009, S. 8 ff. Satzung; Protokoll Nr. 3 über die Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union, ABL C 115/2010 i. d. F. vom 9.5.2008.

³¹ Beachte auch: Hinweise für Prozessvertreter der Verfahrensbeteiligten für das schriftliche und das mündliche Verfahren vor dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften vom Januar 2007 – Internet: <http://curia.europa.eu> – Verfahren – Hinweise für die Prozessvertreter und die praktischen Anweisungen für Klagen und Rechtsmittel sowie die Hinweise für den Vortrag in der mündlichen Verhandlung unter der genannten Internetadresse.

³² Hinweisblatt, Ziff. 27.

³³ Hinweisblatt, Ziff. 28.

Aus der Beratungspraxis

zur Vorabentscheidung verbunden ist, um einzelne Rechtsfragen im asyl- und ausländerrechtlichen Bereich zu klären. Entscheidend dürfte hier die anwaltliche Argumentation sein, die deutlich machen muss, dass eine Vorlage »zwingend« erforderlich ist. Eine gewisse Skepsis, ob eine solche Mehrarbeit von den Gerichten dann in größerem Umfang geleistet werden wird, erscheint angezeigt. Aus der Pressemitteilung des EuGH vom 30.11.2009 wird jedoch deutlich, dass es aus Sicht des EuGH wünschenswert wäre, dass die Bedeutung des Vorabentscheidungsverfahrens zunimmt. Empirische Erhebungen sollen in der Vergangenheit gezeigt haben, dass (unabhängig vom Gerichtszweig) die unterinstanzlichen Gerichte viel vorlagefreudiger sind als die oberinstanzlichen Gerichte.