



01/2007 Der Fall Segi

EuGH, Rs. C-355/04 (Segi u.a. ./ . Rat), Urteil des Gerichtshofs vom 27. Februar 2007

aufbereitet von **Matthias Köngeter**

Das Wichtigste: Im Rahmen der PJZS gibt es keinen unionsrechtlichen Anspruch auf Schadensersatz aus außervertraglicher Haftung (kein EU-Amtshaftungsanspruch).

Die mitgliedstaatlichen Gerichte sind im Rahmen der PJZS verpflichtet, die nationalen Verfahrensvorschriften über die Einlegung von Rechtsbehelfen so auszulegen und anzuwenden, dass natürliche und juristische Personen die Rechtmäßigkeit jeder nationalen Entscheidung oder jeder anderen nationalen Maßnahme betreffend die Ausarbeitung oder die Anwendung einer Handlung der Europäischen Union ihnen gegenüber gerichtlich anfechten und gegebenenfalls Schadensersatz verlangen können.

Der Katalog der in Art. 35 Abs. 1 EUV genannten Vorlagegegenstände ist nicht formal zu verstehen; vorlagefähig sind vielmehr sämtliche im Rahmen der PJZS erlassene Akte, die Rechtswirkungen gegenüber Dritten erzeugen sollen.

1. Vorbemerkungen

Mit dieser Entscheidung stellt der EuGH klar, dass das Rechtsschutzsystem im Rahmen der PJZS (Art. 35 EU) keine Schadensersatzklage kennt. Die Kläger begründeten die Zulässigkeit ihrer gegen den Rat gerichteten Klage mit dem Gemeinschaftsgrundrecht auf effektiven Rechtsschutz. Zudem beriefen sie sich darauf, dass der Rat eine Erklärung abgegeben habe, die einen Schadensersatzanspruch in bestimmten Fällen anerkenne. Der EuGH lehnte jedoch eine erweiternde Auslegung der primärrechtlich vorgesehenen Verfahrensarten insbesondere mit der Begründung ab, effektiver Rechtsschutz werde im Rahmen der nationalen Rechtsordnungen gewährleistet, was ggf. eine Schadenersatzverpflichtung der Mitgliedstaaten einschließe (Rn.56). Dieser Hinweis ist allerdings als problematisch einzustufen, weil nicht hinreichend deutlich wird, ob damit lediglich die nationale Verfahrensautonomie bekräftigt werden sollte oder ob es sich um die Festlegung unionsrechtlicher Anforderungen an das nationale Verfahrensrecht handelt – etwa eine mitgliedstaatliche Haftung für rechtswidrige PJZS-Rechtsakte. Darüber hinaus nimmt der EuGH die Entscheidung zum Anlass, darauf hinzuweisen, dass die in Art. 35 EU vorgesehenen Verfahren nur hinsichtlich solcher Rechtsakte zulässig sind, die „Rechtswirkungen gegenüber Dritten erzeugen“ (Rn.53). Auch diese Wendung ist missverständlich – entweder bezieht sie sich auf die Rechtsverbindlichkeit oder auf die Umsetzungsbedürftigkeit des Unionsrechtsaktes. Ungeachtet dieser Ungenauigkeit, wollte der Gerichtshof mit diesem Hinweis in erster Linie zum Ausdruck bringen, dass es für die Bestimmung des zulässigen Verfahrensgegenstandes nicht auf die formelle Bezeichnung des betreffenden Rechtsaktes, als vielmehr auf seinen materiellen Gehalt ankommen soll. Dieser Ansatz ist bei der Nichtigkeitsklage nach Art. 230 EG ständige Rechtsprechung. Der EuGH gibt den Klägern somit den unmissverständlichen Hinweis, dass der streitige, als „Gemeinsamer Standpunkt“ bezeichnete Rechtsakte wohl Rechtswirkungen entfaltet, die die Möglichkeit einer Vorlage nach Art. 35 Abs. 1 EU eröffnen, obwohl diese Norm Gemeinsame Standpunkte als Vorlagegegenstände nicht anführt.

Zitiervorschlag: Köngeter, DeLuxe 2007, Segi
<http://www.rewi.europa-uni.de/deluxe>

2. Vertiefende Lesehinweise

- Haratsch/Koenig/Pechstein, Europarecht, 5. Aufl. 2006, Rn. 83f.

- **Pechstein**, EU-/ EG-Prozessrecht, 3. Aufl. 2007, Rn. 865f.

3. Sachverhalt

Der Rat erließ einen als „Gemeinsamen Standpunkt“ bezeichneten Rechtsakt über die Anwendung besonderer Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus, den er unter anderem auf Art. 34 EU stützte. Art. 4 dieses Gemeinsamen Standpunktes enthielt eine Regelung, wonach sich die Mitgliedstaaten im Rahmen der PJZS gegenseitig Amtshilfe leisten „in Bezug auf Ermittlungen und Verfahren gegen bestimmte im Anhang genannte Personen, Vereinigungen und Körperschaften“. Neben der baskischen Jugendorganisation „Segi“ klagten zwei weitere Personen, die in dem Gemeinsamen Standpunkt als Mitglieder der Terrororganisation ETA aufgeführt waren. Der Rat hatte bei Beschluss des Gemeinsamen Standpunktes eine Erklärung angenommen, in dem er darauf hinwies, „dass jeder Irrtum in Bezug auf die genannten Personen, Gruppen oder Organisationen den Geschädigten dazu berechtigt, vor Gericht Schadenersatz zu verlangen“. Die Kläger waren der Auffassung, zu Unrecht als Mitglieder der ETA bzw. als terroristische Vereinigung eingestuft worden zu sein, und erhoben vor dem EuG Klage auf Ersatz des ihnen durch die Aufnahme in den Anhang zu Art. 4 des Gemeinsamen Standpunktes entstandenen Schadens. Das EuG wies die Klage als offensichtlich unbegründet ab und stellte zudem (hilfsweise) fest, für Schadenersatzklagen im Rahmen der PJZS offensichtlich unzuständig zu sein. Das hiergegen eingelegte Rechtsmittel hielt der EuGH nur hinsichtlich der Entscheidung des EuG über seine Unzuständigkeit für zulässig. Das Rechtsmittel wurde als unbegründet zurückgewiesen.

4. Aus den Entscheidungsgründen

44 Nach Art. 46 EU gelten die Bestimmungen des EG-Vertrags und des EGKS-Vertrags betreffend die Zuständigkeit des Gerichtshofs für die Bestimmungen des Titels VI nur „nach Maßgabe des Artikels 35 [EU]“.

45 Art. 35 EU weist dem Gerichtshof eine dreifache Zuständigkeit zu. Erstens entscheidet er nach Abs. 1 im Wege der Vorabentscheidung über die Gültigkeit und die Auslegung der Rahmenbeschlüsse und Beschlüsse, über die Auslegung der Übereinkommen nach Titel VI des EU-Vertrags und über die Gültigkeit und die Auslegung der dazugehörigen Durchführungsmaßnahmen. Zweitens ist er nach Abs. 6 auch für die Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Rahmenbeschlüsse und Beschlüsse bei Klagen zuständig, die ein Mitgliedstaat

oder die Kommission der Europäischen Gemeinschaften wegen Unzuständigkeit, Verletzung wesentlicher Formvorschriften, Verletzung des EU-Vertrags oder einer bei seiner Durchführung anzuwendenden Rechtsnorm oder wegen Ermessensmissbrauchs erhebt. Schließlich ist der Gerichtshof gemäß Abs. 7 für Entscheidungen über alle Streitigkeiten zwischen Mitgliedstaaten bezüglich der Auslegung oder der Anwendung der nach Art. 34 Abs. 2 EU angenommenen Rechtsakte zuständig, die der Rat nicht innerhalb einer Frist von sechs Monaten nach seiner Befassung durch eines seiner Mitglieder beilegen kann.

46 Art. 35 verleiht dem Gerichtshof hingegen keinerlei Zuständigkeit für eine Schadenersatzklage.

47 Zudem erwähnt Art. 41 Abs. 1 EU unter den Artikeln des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, die in den in Titel VI des Vertrags über die Europäischen Union genannten Bereichen Anwendung finden, weder Art. 288 Abs. 2 EG, wonach die Gemeinschaft den durch ihre Organe oder Bediensteten in Ausübung ihrer Amtstätigkeit verursachten Schaden nach den allgemeinen Rechtsgrundsätzen, die den Mitgliedstaaten gemeinsam sind, ersetzt, noch Art. 235 EG, wonach der Gerichtshof für Streitsachen über den in Art. 288 Abs. 2 EG vorgesehenen Schadenersatz zuständig ist (vgl. entsprechend Urteil vom 15. März 2005, Spanien/Eurojust, C-160/03, Slg. 2005, I-2077, Randnr. 38).

48 Folglich hat das Gericht in seinem Beschluss rechtsfehlerfrei entschieden, dass im Rahmen des Titels VI des EU-Vertrags keine Schadenersatzklage vorgesehen sei. Der Rechtsmittelgrund ist daher zurückzuweisen.

Zu dem Rechtsmittelgrund, mit dem eine Verletzung des Rechts auf wirksamen Rechtsschutz gerügt wird

(...)

52 In dieser Hinsicht ist zu beachten, dass der Rat nach Art. 34 EU Maßnahmen unterschiedlicher Art und Tragweite ergreifen kann. Gemäß Art. 34 Abs. 2 Buchst. a EU kann der Rat „gemeinsame Standpunkte annehmen, durch die das Vorgehen der Union in einer gegebenen Frage bestimmt wird“. Einem gemeinsamen Standpunkt müssen die Mitgliedstaaten nach dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit, der insbesondere bedeutet, dass die Mitgliedstaaten alle geeigneten Maßnahmen allgemeiner oder besonderer Art zur Erfüllung

ihrer Verpflichtungen nach dem Recht der Europäischen Union treffen, nachkommen (vgl. Urteil Pupino, Randnr. 42). So sieht Art. 37 EU vor, dass die Mitgliedstaaten „in internationalen Organisationen und auf internationalen Konferenzen, bei denen sie vertreten sind“, die gemeinsamen Standpunkte vertreten. Ein gemeinsamer Standpunkt soll jedoch als solcher keine Rechtswirkungen gegenüber Dritten entfalten. Deshalb können in dem mit Titel VI des EU-Vertrags geschaffenen System nur Rahmenbeschlüsse und Beschlüsse Gegenstand einer Nichtigkeitsklage vor dem Gerichtshof sein. Die Befugnis des Gerichtshofs, wie sie in Art. 35 Abs. 1 EU definiert ist, im Wege der Vorabentscheidung zu entscheiden, erstreckt sich ebenfalls nicht auf gemeinsame Standpunkte, sondern beschränkt sich auf die Prüfung der Gültigkeit und die Auslegung der Rahmenbeschlüsse und Beschlüsse, die Auslegung der Übereinkommen nach Titel VI und die Gültigkeit und Auslegung der dazugehörigen Durchführungsmaßnahmen.

53 Art. 35 Abs. 1 EU sieht nicht vor, dass die nationalen Gerichte dem Gerichtshof eine Frage zu einem gemeinsamen Standpunkt, sondern nur, dass sie eine Frage zu den dort aufgeführten Handlungen vorlegen können. Handlungen, die Gegenstand eines Vorabentscheidungsersuchens sein können, sollen nach dieser Vorschrift also alle Maßnahmen des Rates sein, die Rechtswirkung gegenüber Dritten erzeugen sollen. Das Verfahren, in dem der Gerichtshof im Wege der Vorabentscheidung entscheiden kann, soll die Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung des Vertrags sichern; diesem Ziel liefe es zuwider, Art. 35 Abs. 1 EU eng auszulegen. Die Möglichkeit, den Gerichtshof um Vorabentscheidung zu ersuchen, muss daher in Bezug auf alle Maßnahmen des Rates unabhängig von ihrer Rechtsnatur oder Form offenstehen, sofern sie Rechtswirkungen gegenüber Dritten erzeugen sollen (vgl. entsprechend Urteile vom 31. März 1971, Kommission/Rat, „AETR“, 22/70, Slg. 1971, 263, Randnrn. 38 bis 42, und vom 20. März 1997, Frankreich/Kommission, C-57/95, Slg. 1997, I-1627, Randnrn. 7 ff.).

54 Ein gemeinsamer Standpunkt, der aufgrund seines Inhalts eine Tragweite hätte, die über diejenige hinausgeht, die dieser Art von Handlung vom EU-Vertrag zugewiesen ist, muss folglich dem Gerichtshof zur Prüfung vorgelegt werden können. Wäre bei einem nationalen Gericht ein Rechtsstreit anhängig, der inzidenter die Frage der Gültigkeit oder der Auslegung eines gemeinsamen Standpunkts aufwirft, der, wie hier ein Teil des Gemeinsamen Standpunkts 2001/931 oder jedenfalls sein Art. 4 und sein Anhang, auf der Grundlage von Art. 34 EU angenommen wurde, und hätte dieses Gericht ernsthafte Zweifel

im Hinblick auf die Frage, ob dieser gemeinsame Standpunkt in Wirklichkeit Rechtswirkungen gegenüber Dritten erzeugen soll, so könnte es sich daher mit einem Vorabentscheidungsersuchen an den Gerichtshof wenden, wenn die übrigen Voraussetzungen von Art. 35 EU vorliegen. Es wäre dann Sache des Gerichtshofs, gegebenenfalls festzustellen, dass der gemeinsame Standpunkt Rechtswirkungen gegenüber Dritten erzeugen soll, ihn dementsprechend richtig einzustufen und im Wege der Vorabentscheidung zu entscheiden.

(...)

56 Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass die Mitgliedstaaten und insbesondere ihre Gerichte die nationalen Verfahrensvorschriften über die Einlegung von Rechtsbehelfen so auszulegen und anzuwenden haben, dass natürliche und juristische Personen die Rechtmäßigkeit jeder nationalen Entscheidung oder jeder anderen nationalen Maßnahme betreffend die Ausarbeitung oder die Anwendung einer Handlung der Europäischen Union ihnen gegenüber gerichtlich anfechten und gegebenenfalls Schadensersatz verlangen können.

57 Demnach ist dem Vorbringen der Rechtsmittelführer, der beanstandete Gemeinsame Standpunkt lasse sie entgegen dem Erfordernis eines wirksamen Rechtsschutzes ohne Rechtsbehelf und der angefochtene Beschluss verletze ihr Recht auf einen solchen Schutz, nicht zu folgen. Der Rechtsmittelgrund ist deshalb zurückzuweisen.

Zu dem Rechtsmittelgrund, mit dem ein Verstoß gegen die Erklärung des Rates in seinem Beschluss 15453/01 vom 18. Dezember 2001 gerügt wird

58 Die Rechtsmittelführer beriefen sich vor dem Gericht auf die Erklärung des Rates in seinem Beschluss 15453/01 vom 18. Dezember 2001, in der es heißt: „Der Rat weist im Zusammenhang mit Artikel 1 Absatz 6 des Gemeinsamen Standpunkts über die Anwendung besonderer Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus und Artikel 2 Absatz 3 der Verordnung über spezifische, gegen bestimmte Personen und Organisationen gerichtete restriktive Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus darauf hin, dass jeder Irrtum in Bezug auf die genannten Personen, Gruppen oder Organisationen den Geschädigten dazu berechtigt, vor Gericht Schadenersatz zu verlangen.“

59 Den Rechtsmittelführern zufolge ist diese Erklärung im Licht des achten Erwägungsgrunds des Beschlusses 2003/48/JI des Rates vom 19. Dezember

2002 über die Anwendung besonderer Maßnahmen im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit bei der Bekämpfung des Terrorismus auszulegen, der lautet: „Mit diesem Beschluss werden die Grundrechte und die Grundsätze nach Artikel 6 des Vertrags über die Europäische Union gewahrt. Kein Element dieses Beschlusses darf dahin gehend ausgelegt werden, dass es eine Beeinträchtigung des rechtlichen Schutzes zulässt, der den im Anhang zum Gemeinsamen Standpunkt 2001/931/GASP aufgeführten Personen, Vereinigungen und Körperschaften im Rahmen der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften gewährt wird.“

60 Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs genügt eine solche Erklärung jedoch nicht, um einen Rechtsweg zu eröffnen, der in den geltenden Vorschriften nicht vorgesehen ist; ihr kann daher weder eine rechtliche Bedeutung zuerkannt werden, noch kann sie zur Auslegung des aus dem EU-Vertrag abgeleiteten Rechts herangezogen werden, wenn ihr Inhalt wie hier in der fraglichen Bestimmung keinen Ausdruck gefunden hat (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 26. Februar 1991, Antonissen, C-292/89, Slg. 1991, I-745, Randnr. 18, vom 29. Mai 1997, VAG Sverige, C-329/95, Slg. 1997, I-2675, Randnr. 23, und vom 24. Juni 2004, Heidelberger Bauchemie, C-49/02, Slg. 2004, I-6129, Randnr. 17).