

Die Befugnis der Mitgliedstaaten, Entscheidungen von Gemeinschaftsorganen anzufechten, die an Privatpersonen gerichtet sind.

I. Die Problemstellung

Nach Art. 173 Abs. 1 überwacht der Gerichtshof die Rechtmäßigkeit des Handelns des Rates und der Kommission, soweit es sich nicht um rechtlich nicht verbindliche Stellungnahmen und Empfehlungen handelt. Zu diesem Zweck ist er für Klagen zuständig, die ein Mitgliedstaat wegen bestimmter Klagegründe erhebt. Geht man vom Wortlaut dieser Bestimmung aus, so fällt zunächst auf, dass sie nicht zwischen den einzelnen rechtsverbindlichen Akten des Rates und der Kommission unterscheidet. Verordnungen, Richtlinien und Entscheidungen werden daher hinsichtlich der Anfechtung durch einen Mitgliedstaat gleichbehandelt. Ausserdem werden für eine Klage durch einen Mitgliedstaat keine weiteren Voraussetzungen aufgestellt; insbesondere ist von dem Nachweis einer Rechts- oder Interessenverletzung nicht die Rede. Der Wortlaut des Art. 173 Abs. 1 scheint also dafür zu sprechen, dass ein Mitgliedstaat auch Entscheidungen, die an Einzelpersonen gerichtet sind, anfechten kann, und dass es hierfür nicht des Nachweises eines besonderen Interesses bedarf.

Dennoch fragt es sich, ob eine derart weitgehende Anfechtungsbefugnis mit dem Gesamtsystem des Vertrages und dem Grundsatz der Rechtssicherheit vereinbar ist. In dieser Hinsicht ergeben sich verschiedene Bedenken :

1. Man könnte einmal einwenden, der Wortlaut des Art. 173 (1) sei ohne grössere Bedeutung, da Abs. 2 derselben Vorschrift, der die Anfechtung von Gemeinschaftsakten durch Einzelpersonen behandelt, ebenfalls nicht ausdrücklich vom Vorliegen eines besonderen Interesses für die Klageerhebung spreche, andererseits aber anerkannt sei, dass hier der Grundsatz "pas d'intérêt pas

d'action" in vollem Umfange Anwendung finde. Der Wortlaut des Abs. 1 könne also kein Hindernis dafür bilden, diesen Grundsatz auch auf die Klagen der Mitgliedstaaten anzuwenden und diesen so die Anfechtung von Entscheidungen, die an Einzelpersonen gerichtet sind, weitgehend unmöglich zu machen.

2. Nach Art. 173 Abs. 3 läuft die Frist für die Klageerhebung vom Zeitpunkt der Zustellung oder der Veröffentlichung im Amtsblatt an. Erfolgte weder eine Zustellung an den Kläger noch eine Veröffentlichung, so läuft die Frist erst vom Zeitpunkt der Kenntnisnahme an. Diese letztere Möglichkeit stellt einen reinen Notbehelf dar, um den Rechtsschutz auf alle Fälle zu gewährleisten.

Eine Entscheidung, die an eine Einzelperson gerichtet ist, wird nur dieser, nicht aber den Mitgliedstaaten zugestellt. Ausserdem erfolgt ^{häufig} keine Veröffentlichung im Amtsblatt. Für den klagenden Mitgliedstaat beginnt die Klagefrist also erst mit der Kenntnisnahme zu laufen. Da diese weithin auf Zufälligkeiten beruht, kann die Zeit zwischen dem Erlass der Entscheidung und der Einreichung einer Anfechtungsklage von sehr unterschiedlicher Länge sein.

Es fragt sich daher, ob es mit dem Prinzip der Rechtssicherheit vereinbar ist, dass die Fristen für derartige Klagen grundsätzlich von dem unsicheren Kriterium der Kenntnisnahme abhängen, obwohl der Vertrag sonst auf die eindeutig bestimmbare Zustellung bzw. Veröffentlichung abstellt.

3. Ein weiteres Bedenken könnte dahin gehen, dass man den Mitgliedstaaten keine allzu umfangreichen Kontrollbefugnisse geben sollte; könnten sie selbst Entscheidungen anfechten, die an Einzelpersonen gerichtet sind, so hätte es ein vielleicht im Augenblick nicht sehr gemeinschaftsfreundlich gesonnener Mitgliedstaat in der Hand, durch zahlreiche Anfechtungsklagen die Tätigkeit der Kommission weitgehend zu lähmen, zumindest aber zu erschweren.

4. Ausserdem könnte noch auf Art. 190 hingewiesen werden, der u. a. die Begründung von Entscheidungen vorschreibt. Diese Begründung erfolgt insbesondere im Hinblick auf die Anfechtungsberechtigten, denen auf diese Weise die Nachprüfung der Rechtslage ermöglicht werden soll. Ist nun ein Mitgliedstaat in dem hier erörterten Fall zur Anfechtung berechtigt, ohne gleichzeitig in seinen Interessen verletzt zu sein, so ist es praktisch unmöglich, im Hinblick auf seine Anfechtungsbefugnis eine besondere Begründung zu geben.

5. Der wichtigste Einwand besteht schließlich in Folgendem: Die Frist für die Klageerhebung läuft erst ab Kenntnisnahme; es kann daher vorkommen, dass noch Jahre nach dem Erlass der Entscheidung eine Anfechtungsklage erhoben wird. Hat nun die Entscheidung den Bürger begünstigt - zu denken wäre an eine "Genehmigung" eines Kartells nach Art. 85 Abs. 3 - so muss er in seinem Vertrauen auf den Bestand dieses Gemeinschaftsakts geschützt werden. Hat er etwa im Hinblick auf die ihm günstige Entscheidung nach Art. 85 Abs. 3 zahlreiche Investitionen vorgenommen, so wäre es grob unbillig und würde ihm schwer schädigen, wenn noch nach Jahren auf die Anfechtungsklage eines Mitgliedstaates hin die Entscheidung aufgehoben würde. Ausserdem würde der Grundsatz der Rechtssicherheit aufs schwerste beeinträchtigt.

II. Die Stellungnahmen in Rechtsprechung und Literatur

1. Zu der hier zu erörternden Frage sind - soweit ersichtlich - weder in der Rechtsprechung noch in der Literatur ausdrückliche Stellungnahmen vorhanden. Vom Europäischen Gerichtshof und der Doktrin wird lediglich die Frage behandelt, in wieweit die Mitgliedstaaten im Falle des Art. 173 (1) ein besonderes Interesse an der Klageerhebung nachweisen müssen. Dabei wird nicht unterschieden, ob es sich um Klagen gegen Verordnungen, Richtlinien oder Entscheidungen handelt. Da jedoch das hier interessierende Problem zumindest indirekt mitberührt wird, sei im folgenden ein kurzer Überblick gegeben.

2. Der EuGH hat in den verbundenen Rechtssachen 2 und 3/60 (Amtl. Sammlung VII, 285, 310) ausgeführt, ein Mitgliedstaat bedürfe nicht des Nachweises eines Interesses zur Erhebung einer Klage. Generalanwalt Lagrange vertritt im Hinblick auf den mit dem Art. 173 (1) in soweit übereinstimmenden Art. 33 CECA-Vertrag dieselbe Auffassung (Amtl. Sammlung VII, 329). In gleichem Sinne sprach er sich in den verbundenen Rechtssachen 16 und 17/62 (Amtl. Sammlung VIII, 987) für den Fall des Art. 173 Abs. 1 aus.

3. Die Stellungnahmen in der Literatur sind zahlreicher. Der Kommentar von der Groeben - von Boeckh (Art. 173 Anm. 3) führt aus, infolge ihrer Stellung im Rechtsgefüge der Gemeinschaft hätten die Mitgliedstaaten ipso iure ein Interesse daran, dass nur rechtmässige Gemeinschaftsakte erlassen werden. De Visscher (La CECA et les Etats membres, Actes officiels CECA II, S. 64/65) ist im Ergebnis derselben Ansicht : Jede Vertragsverletzung stelle eine Verletzung des im Vertrag zum Ausdruck gekommenen Willens der Mitgliedstaaten dar, so dass diese immer ein Interesse an der Beseitigung eines vertragswidrigen Gemeinschaftsaktes haben. Bebr (Judicial Control 1962) ist auf S. 68 derselben Ansicht. Auf demselben Standpunkt steht ohne weitere Begründung Lagrange (Les actions en justice dans le régime des Communautés européennes, Social-Economische Wetgeving 1962, 81, 85). Dem schließt sich auch Tizzano im Kommentar von Quadri-Monaco-Trabucchi, 1965, Art. 173 Anm. 17 an. Er führt insbesondere aus, Art. 173 Abs. 2 ergebe durch argumentum e contrario, daß im Rahmen des Abs. 1 nicht die Geltendmachung eines Interesses erforderlich sei. Außerdem fordere Art. 37 des EWG-Statuts des Gerichtshofes für die Intervention von Mitgliedstaaten in einem bereits anhängigen Verfahren keinerlei besonderes Interesse. Das Klagrecht der Mitgliedstaaten sei ausserdem die logische Entsprechung dafür, dass sie die Schöpfer der Gemeinschaft sind, an deren Funktionen sie ein allgemeines und evident^{ieren}es Interesse haben.

Séché (La notion d'intérêt à agir dans le droit de la CEEA, Revue du droit international public 1961, 199, 311 ff) hält es für wünschenswert, daß ein Mitgliedstaat nur dann klagt, wenn er auch ein Interesse nachweisen kann. Nirgends spricht er jedoch aus, dass dies etwa dem gegenwärtigen Rechtszustand entspricht.

Als Vertreter der Gegenmeinung (immer Interesse erforderlich) wird vorwiegend Schlochauer, Archiv für Völkerrecht, 1951-52, 385, 401 zitiert; eine Nachprüfung war jedoch leider nicht möglich.

III. Versuch einer eigenen Stellungnahme

1. Wie oben bereits angedeutet, hat die Rechtsprechung und die Literatur das hier interessierende Spezialproblem der Anfechtung von Entscheidungen, die sich nur an Einzelpersonen richten, nicht erörtert. Insbesondere erfolgte keine Auseinandersetzung mit den unter I. aufgeführten Bedenken gegen das Anfechtungsrecht. Eine eingehende Erörterung dieser Fragen erscheint daher angebracht.

2. Der Wortlaut des Art. 173 Abs. 2 kann für die Lösung des Problems keine wesentlichen Anhaltspunkte geben. Er spricht zwar nicht von der Geltendmachung eines "Interesses"; dasselbe wird aber dadurch erreicht, dass der Kläger entweder Adressat der Entscheidung oder von ihr unmittelbar und individuell betroffen sein muss. Man kann daher nicht sagen, der Wortlaut des Art. 173 sei generell - insbesondere hinsichtlich der Geltendmachung eines Interesses - ergänzungsbedürftig; eher lässt sich die These Tizzanos halten, wonach die besonderen Klagevoraussetzungen in Abs. 2 und das Fehlen derartiger Einschränkungen in Abs. 1 dafür sprechen, dass für die Klagen von Mitgliedstaaten gegen Gemeinschaftsakte aller Art nicht die Geltendmachung eines besonderen Interesses ^{erforderlich} möglich ist.

3. Auch die Tatsache, dass die Klagefrist in aller Regel erst ab Kenntnisnahme der Entscheidung durch den Mitgliedstaat läuft, spricht nicht entscheidend gegen das Anfechtungsrecht. Sicherlich wäre es wünschenswert, den Lauf der Frist von klarer abgrenzbaren Voraussetzungen abhängig zu machen, etwa die Zustellung aller Entscheidungen an sämtliche Mitgliedstaaten vorzuschreiben. Der Vertrag ist diesen Weg nicht gegangen; er hat damit bewusst eine gewisse Rechtsunsicherheit in Kauf genommen. Es besteht keine Möglichkeit, das Anfechtungsrecht mit der Begründung auszuschließen, die Schöpfer des Vertrages könnten es nicht gewollt haben, dass die Anfechtungsfrist erst ab Kenntnisnahme läuft. Das würde bedeuten, ihnen Absichten zu unterstellen, die sie nicht hatten.

4. Zutreffend ist an sich das Bedenken, dass die Gewährung des Anfechtungsrechts an die Mitgliedstaaten auch in Fällen von Entscheidungen, die an den Bürger gerichtet sind, außerordentlich weit geht. Doch reicht dies nicht aus, um von dem an sich klaren Wortlaut des Art. 173 Abs. 1 abzuweichen. Die Gefahr einer Lähmung des Gemeinschaftslebens durch dauernde Anfechtungsklagen eines renitenten Mitgliedstaats wird nicht vergrößert: Will ein Mitgliedstaat das Funktionieren der Gemeinschaft behindern, so stehen ihm genügend andere Mittel zur Verfügung. Er kann seine Stimmen im Ministerrat in wenig gemeinschaftsfördernder Weise abgeben, er kann Anfechtungsklagen gegen normative Akte der Gemeinschaft erheben, für die es mit Sicherheit nicht des Nachweises eines Interesses bedarf und die das Funktionieren der Gemeinschaft viel mehr gefährden würden als Anfechtungsklagen gegen Einzelentscheidungen. Außerdem ist darauf hinzuweisen, dass die Kommission im Verfahren nach Art. 169 ihrerseits das Recht hat, einen Mitgliedstaat allein deshalb zu verklagen, weil er in einem Einzelfall das Gemeinschaftsrecht verletzt hat. Was im Verhältnis Gemeinschaft - Mitgliedstaat gilt, kann nicht im umgekehrten Verhältnis als zu weitgehend abgelehnt werden.

5. Auch die Begründungspflicht nach Art. 190 kann nicht dazu führen, in unserem Fall ein Anfechtungsrecht der Mitgliedstaaten abzulehnen. Richtig ist, dass es unmöglich ist, eine Begründung gerade im Hinblick auf einen Mitgliedstaat zu geben, wenn dessen Interessen in keiner Weise berührt werden. Art. 190 fordert jedoch gar keine Begründung im Hinblick auf einen Mitgliedstaat; er fordert lediglich, die Entscheidung so zu begründen, dass der Mitgliedstaat die Aussichten einer Anfechtungsklage beurteilen kann. Hierfür reicht es aus, wenn die Begründung ergibt, dass das Gemeinschaftsinteresse (im Gegensatz zum Interesse des Einzelnen) und das Gemeinschaftsrecht gewürdigt wurden. Da der Mitgliedstaat nur die Gemeinschaftswidrigkeit im weitesten Sinne fügen kann, kann er auf Grund einer derartigen Begründung die Rechtmäßigkeit der Entscheidung und damit die Aussichten seiner Anfechtungsklage sehr wohl beurteilen. Weitere Schwierigkeiten ergeben sich in diesem Zusammenhang nicht.

6. Der schwerwiegendste Einwand gegen die Anfechtungsklage besteht darin, dass sie es ermöglichen könnte, einen begünstigenden Verwaltungsakt auf dessen Existenz der Bürger vertraute, mit Rückwirkung zu vernichten.

a) Zunächst muss festgestellt werden, ob das Gemeinschaftsrecht das Prinzip des freien Widerrufs rechtswidriger Verwaltungsakte mit Wirkung ex tunc kennt. Ist das der Fall, kann also auch die erlassende Behörde frei widerrufen, so wäre es nicht weiter zu beanstanden, wenn in unserem Fall eine Annulierung der Entscheidung durch den Gerichtshof mit derselben Wirkung wie ein Widerruf ex tunc erfolgen würde.

Die Frage des Widerrufs von begünstigenden Verwaltungsakten durch die erlassende Stelle selbst wurde schon verschiedentlich vom Europäischen Gerichtshof erörtert. Im Fall "Algera" (Amtl. Sammlung III, 87) sprach er sich dafür aus, dass auch begünstigende rechtswidrige Verwaltungsakte zumindest binnen angemessener Frist widerrufen werden können. Er entnahm dies allgemeinen Rechtsgrundsätzen der sechs Mitgliedstaaten, da der CECA-Vertrag keine ausdrückliche Regelung enthielt.

Ein Wandel dieser Auffassung zeigte sich in den verbundenen Rechtssachen 42 und 49/59 (Amtl. Sammlung VII, 113 f - "SNUPAT"). Auf Seite 172 nahm der Gerichtshof eine Abwägung der Interessen des Bürgers und der Interessen der Gemeinschaft vor. Je nach dem Ergebnis dieser Abwägung, die der Hohen Behörde oblag, könnte ein Widerruf mit Wirkung ex tunc oder nur mit Wirkung ex nunc erfolgen. Im 2. SNUPAT-Urteil (Amtl. Sammlung VIII, 515) wurde diese Auffassung bestätigt und im konkreten Fall eine Interessenabwägung vorgenommen. Bereits vor diesen beiden Urteilen hatte Generalanwalt Roemer dieselbe Lösung befürwortet (Amtl. Sammlung VI, 299, 337 ff).

In der Literatur ist die Stellungnahme Bebrs (Judicial Control of the European Communities, 1962, S. 131) zu nennen. Für den Fall der Aufhebung einer Gemeinschaftsverordnung durch den Gerichtshof vertritt er die Ansicht, dass die auf Grund dieser Verordnung erlassenen Entscheidungen nicht ohne weiteres mit Wirkung ex tunc zurückgenommen werden könnten. Vielmehr habe eine Abwägung zwischen ihren Interessen und denen der Gemeinschaft zu erfolgen, die u. U. zu einem Widerruf mit blosser Wirkung ex nunc führe. Aus diesen Ausführungen ergibt sich, dass rechtswidrige begünstigende Entscheidungen, die an einen Bürger gerichtet sind, nicht beliebig widerrufen werden können. Eine Interessenabwägung kann nach bisheriger Auffassung dazu führen, dass lediglich ein Widerruf ex nunc möglich ist. M.E. steht nichts im Wege, in bestimmten Fällen, in denen der Bürger besonders schutzwürdig erscheint (große Investitionen im Hinblick auf ein rechtswidrig genehmigtes Kartell), auch den Widerruf ex nunc auszuschließen und etwa nur einen Widerruf zuzulassen, der seine Wirkung erst erhebliche Zeit nach seinem Erlass entfaltet, um so dem Bürger die Anpassung zu erleichtern und seine Interessen mit denen der Gemeinschaft an der Wahrung des Prinzips der Gesetzmäßigkeit in Einklang zu bringen.

b) Anerkennt man somit einen Vertrauensschutz des Bürgers, so muss dem auch im Falle einer Anfechtungsklage durch einen Mitgliedstaat Rechnung getragen werden. Für den Bürger ist es einerlei ob die erlassende Behörde selbst oder ob der Gerichtshof auf Anfechtungsklage hin noch nach längerer Zeit die ihn begünstigende Entscheidung aufhebt. In beiden Fällen muss der Bürger in derselben Weise geschützt werden.

Sein Schutz erfordert nun freilich nicht, die Anfechtungsklage durch Mitgliedstaaten einfach auszuschließen, zumal sich dies schwer mit dem Wortlaut des Art. 173 Abs. 1 vereinbaren ließe. Den Interessen des Bürgers ist bereits dann gedient, wenn die Klage des Mitgliedstaats nur dann Erfolg hat, wenn auch die Kommission den Akt zurücknehmen kann. Wäre die Klage des Mitgliedstaats nicht als Anfechtungs-, sondern als Verpflichtungsklage ausgestaltet, so wäre es offensichtlich, dass der Gerichtshof die Kommission nicht zu einem Tun verpflichten könnte, das wegen Widerspruchs gegen die Rechtsgrundsätze über den Widerruf rechtswidrig wäre. Die zufällige Ausgestaltung des Rechtsmittels als Anfechtungsklage kann nicht zu einem anderen Ergebnis führen. Es wäre zudem wenig verständlich, wenn sich der Gerichtshof über die Grundsätze des Widerrufs begünstigender Verwaltungsakte allein mit der formalistischen Begründung hinwegsetzen könnte, es läge eigentlich gar kein Widerruf, sondern ein Wegfall des ursprünglichen Verwaltungsakts auf Grund des Urteils vor. Schließlich läßt sich auch die Ansicht vertreten, dass in den Fällen, in denen ein rückwirkender Widerruf ausgeschlossen ist, die Rechtswidrigkeit insoweit geheilt wurde. Dies würde dem italienischen Recht entsprechen, das nach Ablauf einer angemessenen Frist (*con un periodo*) eine Konvaleszenz des Verwaltungsakts annimmt, so daß der Widerruf überhaupt ausgeschlossen ist (vgl. Sandulli, *Diritto amministrativo*, 1960, S. 329, 342). Fest steht jedenfalls, dass der Gerichtshof die Interessen des Bürgers ebenso zu beachten hat wie das Gemeinschaftsorgan, das den begünstigenden Verwaltungsakt erlassen hat.

Für unseren Fall ergibt sich daraus folgendes: Die Anfechtungsklage des Mitgliedstaats ist zulässig, so daß dem Wortlaut des Art. 173 Abs. 1 Genüge getan ist. Sie ist jedoch nur insoweit begründet, als ein Widerruf durch das Exekutivorgan selbst möglich ist. Kann dieses daher nur mit Wirkung ex nunc aufheben, ist auch dem Gerichtshof eine Aufhebung der Entscheidung mit Wirkung ex tunc verwehrt. Auf diese Weise wird allen beteiligten Interessen Genüge getan. Es besteht kein Anlass, das Anfechtungsrecht des Mitgliedstaats anzuschließen. Dieses Ergebnis wird noch dadurch bestätigt, dass nach Art. 173 Abs. 2 grundsätzlich selbst ein Privater gegen eine Entscheidung Klagen kann, die an einen anderen gerichtet ist, sofern er nur unmittelbar und individuell betroffen ist. Was dem Privatmann erlaubt ist, muss den Mitgliedstaaten als den Hauptträgern der Gemeinschaft erst recht gestattet sein.