

Schriften zum Internationalen Recht

Band 4

Die Abhängigkeit der Amtshaftungsklage von
der erfolgreichen Durchführung der Nichtigkeits-
bzw. Untätigkeitsklage im Recht der EWG

(Art. 215 Abs. 2 EWGV)

Von

Dr. Helmut Krüger



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

HELMUT KRÜGER

**Die Abhängigkeit der Amtshaftungsklage von
der erfolgreichen Durchführung der Nichtigkeits-
bzw. Untätigkeitsklage im Recht der EWG
(Art. 215 Abs. 2 EWGV)**

Schriften zum Internationalen Recht

Band 4

**Die Abhängigkeit der Amtshaftungsklage von
der erfolgreichen Durchführung der Nichtigkeits-
bzw. Untätigkeitsklage im Recht der EWG**

(Art. 215 Abs. 2 EWGV)

Von

Dr. Helmut Krüger



D U N C K E R & H U M B L O T / B E R L I N

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Krüger, Helmut

Die Abhängigkeit der Amtshaftungsklage von der
erfolgreichen Durchführung der Nichtigkeitsklage
bzw. [beziehungsweise] Untätigkeitsklage im
Recht der EWG: (Art. 215 Abs. 2 EWGV). — 1.

Aufl. — Berlin: Duncker und Humblot, 1976. —

(Schriften zum Internationalen Recht; Bd. 4)

ISBN 3-428-03611-5

Alle Rechte vorbehalten

1976 Duncker & Humblot, Berlin 41

Gedruckt 1976 bei Buchdruckerei Richard Schröter, Berlin 61

Printed in Germany

ISBN 3 428 03611 5

Vorwort

Diese Arbeit hat dem Fachbereich Rechtswissenschaft der Johann Wolfgang Goethe-Universität in Frankfurt am Main als Dissertation vorgelegen.

Mein herzlicher Dank gilt meinem Doktorvater, Herrn Professor Dr. Rudolf Bernhardt, Direktor des Max-Planck-Instituts für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Heidelberg, sowie Herrn Professor Dr. G. Jaenicke, Frankfurt am Main, für die Betreuung der Arbeit.

Darüber hinaus sei allen ausländischen Kollegen gedankt, die mir das Verständnis für ihre nationalen Rechtsordnungen erleichtern halfen. Nicht zuletzt möchte ich der Kommission der Europäischen Gemeinschaft für die Förderung der Arbeit meinen Dank sagen.

H. K.

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	15
Teil I	
Die Auswirkungen negativer Nichtigkeits- bzw. Untätigkeitsklagen auf die Zulässigkeit der Amtshaftungsklage	18
§ 1 Die Lösungsansätze im Recht der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft	18
A. Artikel 215 Abs. 2 EWGV	18
B. Artikel 176 Abs. 2 EWGV	19
C. Artikel 184 EWGV	20
D. Artikel 176 Abs. 2 EWGV als Verweisungsnorm zum Montanvertrag	20
§ 2 Das Parallelproblem im Haftungsrecht des Montanvertrages	21
A. Verfahrensrechtliche Unterschiede zwischen Art. 34 Abs. 1 Satz 3 EGKSV und Art. 40 Abs. 1 EGKSV	22
B. Materiellrechtliche Unterschiede zwischen Art. 34 Abs. 1 Satz 3 EGKSV und Art. 40 Abs. 1 EGKSV	23
I. Der Fehlerbegriff	23
II. Der Schadensbegriff	26
1. Der unmittelbare Schaden	26
2. Der besondere Schaden	27
III. Der Entschädigungsbegriff	28
IV. Die Voraussetzungen des Art. 33 EGKSV	29
1. Die Klagefrist	30
2. Die Klagebefugnis	30
a) Die Einschränkungen der Klagebefugnis racione personae	31
b) Die Einschränkungen der Klagebefugnis racione materiae	33
aa) Die Einschränkung bei individuellen Akten	33
bb) Die Einschränkung bei allgemeinen Akten	34
3. Die Beschränkung der richterlichen Prüfungsbefugnis des Art. 33 Abs. 1 EGKSV	35

V. Die Voraussetzungen des Art. 35 EGKSV	36
1. Das obligatorische Vorverfahren nach Art. 35 Abs. 1 und 2 EGKSV	37
2. Der Sonderfall des Fehlens des Rechtsschutzinteresses bei späterem Erlaß des Aktes	38
C. Lösung des Parallelproblems im Haftungsrecht des Montanvertrages	39
I. Der Vorbehalt in Art. 40 Abs. 1 EGKSV	39
II. Die formelle Auslegung des Vorbehalts in Art. 40 Abs. 1 EGKSV	40
III. Die Ermittlung der ratio des Vorbehalts in Art. 40 Abs. 1 EGKSV	41
IV. Die Frage, ob von der engen Auslegung des Vorbehalts in Art. 40 Abs. 1 EGKSV Ausnahmen zu machen sind	43
1. Der Fall der Fristversäumnis	43
2. Die Fälle des unverschuldeten Scheiterns	43
a) Erste Fallgruppe	43
b) Zweite Fallgruppe	44
c) Dritte Fallgruppe	44
d) Vierte Fallgruppe	44
3. Die Lösung in den vier Fallgruppen unverschuldeten Scheiterns	45
a) Der Gedanke der Billigkeit	45
b) Die besondere Stellung der Montanfremden	46
c) Der Sonderfall aufgehobener allgemeiner Akte	48
§ 3 Die Lösung im Recht der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft	48
A. Die Folgerung aus der Verweisung des Art. 176 Abs. 2 EWGV auf das Recht der Montanunion	48
B. Die Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten	50
C. Der Ausnahmehvorschlag für Schadensersatzklagen europäischer Beamter	51
§ 4 Die Folgen der prozessualen Unabhängigkeit der Amtshaftungsklage von der Nichtigkeits- bzw. Untätigkeitsklage	54

Teil II

Die Auswirkungen negativer Nichtigkeits- bzw. Untätigkeitsklagen auf die Begründetheit der Amtshaftungsklage	55
§ 1 Unbegründetheit infolge der Bindung an die Bestandskraft des schadenstiftenden Aktes	55
A. Die in Art. 184 EWGV vorausgesetzte Bindungswirkung bestandskräftiger Akte	56

Inhaltsverzeichnis	9
B. Der Versuch, Art. 184 EWGV auf andere Akte auszudehnen	57
C. Die ratio der Beschränkung des Art. 184 EWGV auf Verordnungen	57
D. Der aus den Artikeln 177 und 184 EWGV ableitbare Grundsatz der Unbeachtlichkeit der Bestandskraft bei Inzidentprüfungen	58
§ 2 Unbegründetheit infolge der Rechtskraftwirkung	60
§ 3 Unbegründetheit infolge Präklusionswirkung	62
§ 4 Unbegründetheit infolge Erstreckung der Beschränkung der richterlichen Prüfungsbefugnis	63
§ 5 Unbegründetheit infolge prozessualer Abweisung oder als Folge des Ausbleibens der Nichtigkeits- bzw. Untätigkeitsklage	66
A. Die Einkreisung des Problems	68
I. Die Klagefrist des Art. 173 Abs. 3 EWGV	68
II. Das obligatorische Vorverfahren und die Klagefrist nach Art. 175 Abs. 2 EWGV	69
III. Die Klagebefugnis	70
1. Artikel 173 Abs. 2 EWGV	70
a) Die Hypothese von der Beschränkungswirkung auf den Rechtsschutz nach Art. 215 Abs. 2 EWGV	70
b) Die Korrektur der Hypothese angesichts der eigenen Beschränkungsmerkmale des Art. 215 Abs. 2 EWGV	71
aa) Das Merkmal des individuellen Betroffenseins nach Art. 173 Abs. 2 EWGV	71
a) Die richterliche Auslegung des Begriffs der Individualität	71
β) Der Vergleich zum Schadensbegriff in Art. 215 Abs. 2 EWGV	72
γ) Die Folgen der Verschiedenheit beider Begriffe	74
bb) Das Merkmal des unmittelbaren Betroffenseins nach Art. 173 Abs. 2 EWGV	75
a) Der Begriff der Unmittelbarkeit bei an Privatpersonen gerichteten Entscheidungen	75
β) Der Begriff der Unmittelbarkeit bei Mitgliedstaatenentscheidungen	76
γ) Der Vergleich zum Schadensbegriff in Art. 215 Abs. 2 EWGV	77
cc) Die fehlende Klagebefugnis bei Verordnungen	78
a) Die Versuche, die Klagebefugnis auf Verordnungen auszudehnen	78
β) Die Ablehnung dieser Versuche	79
γ) Die Anwendung der Amtshaftungsklage bei Schäden, die durch rechtswidrige Verordnungen verursacht werden	80
dd) Die fehlende Klagebefugnis bei Richtlinien, Stellungnahmen und Empfehlungen	82

c) Zusammenfassung	83
2. Artikel 175 Abs. 3 EWGV	83
a) Der Terminus „ein anderer Akt als eine Empfehlung oder eine Stellungnahme“	83
b) Die Anwendung der Amtshaftungsklage bei Schäden, die durch den rechtswidrigen Nichterlaß von Verordnungen, Richtlinien oder Drittentscheidungen verursacht werden	84
IV. Zusammenfassung	85
B. Die Lösung des Problems	85
I. Vorbemerkung	85
II. Die Auswirkung einer mangels Klagebefugnis abgewiesenen Nichtigkeits- bzw. Untätigkeitsklage auf die Begründetheit der Amtshaftungsklage	86
1. Der Grundsatz des Verbots von Popularklagen	86
2. Die Durchbrechung des Grundsatzes bei Inzidentprüfungen	87
3. Die Konsequenzen der Durchbrechung des Grundsatzes	88
III. Die Auswirkung einer wegen Versäumnis des Vorverfahrens bzw. der Klagefrist abgewiesenen oder aber einer unterbliebenen Nichtigkeits- bzw. Untätigkeitsklage auf die Begründetheit der Amtshaftungsklage	90
1. Die grundsätzliche Lösung im EWG-Vertrag	90
2. Die Frage der Ausnahme bei unterlassener Schadensabwendung	92
a) Der Rückgriff auf die Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten	93
aa) Die Amtshaftungsklage	93
bb) Die Nichtigkeits- und Untätigkeitsklage	95
cc) Die unterschiedlichen Fristen beider Klagen	97
dd) Die Folge der Verschiedenheit der Fristen	98
ee) Der Sonderfall des obligatorischen Vorverfahrens im italienischen und luxemburgischen Recht	98
ff) Zusammenfassung des bisherigen Gesamtüberblicks	99
gg) Der Fall, daß es der Kläger unterläßt, den Schaden durch Einleitung eines Verwaltungsvorverfahrens bzw. Erhebung einer Nichtigkeits- bzw. Untätigkeitsklage abzuwenden	100
a) Die Irrelevanz des Problems im italienischen und luxemburgischen Recht	100
β) Die deutsche Spezialregelung des § 839 Abs. 3 BGB	100
γ) Die „allgemeinen Rechtsgrundsätze“ im Sinne von Art. 215 Abs. 2 EWGV	101
hh) Der allgemeine Rechtsgrundsatz, wonach es sich auf die Begründetheit der Amtshaftungsklage auswirkt, wenn das Verhalten des Geschädigten auf die Entstehung oder Ausweitung des Schadens eingewirkt hat	103
b) Die Anwendung des allgemeinen Rechtsgrundsatzes auf den zur Diskussion gestellten Fall	105

Inhaltsverzeichnis	11
c) Die Zumutbarkeit der Schadensabwendung im Einzelfall	105
d) Das Ausmaß der Haftungsminderung	106
3. Zusammenfassung	107
Schlußbetrachtung	108
<i>Anhang</i>	
Französische Fassung von Art. 34 Abs. 1 Satz 3 und Art. 40 Abs. 1 EGKSV	110
Literaturverzeichnis	111

Abkürzungsverzeichnis

a. E.	= am Ende
AG ZPO	= Ausführungsgesetz zur Zivilprozeßordnung
AöR	= Archiv für öffentliches Recht
AVR	= Archiv des Völkerrechts
AWD	= Außenwirtschaftsdienst
BAB	= Wet Beroep Administratieve Beschikkingen
Bd.	= Band
BGB	= Bürgerliches Gesetzbuch
BGH(Z)	= Bundesgerichtshof (in Zivilsachen)
BVG	= Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	= Bundesverwaltungsgerichtsentscheidungen
B. W.	= Bugarlijk Wetboek
Cc	= Còdice civile
CECA	= Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier
CLR	= Columbia Law Review
CMLR	= Common Market Law Review
DE	= Droit Européen
DöV	= Die öffentliche Verwaltung
DrCommEur	= Droit des Communautés Européennes
DRZ	= Deutsche Richterzeitung
DVBl.	= Deutsches Verwaltungsblatt
EAGV	= Vertrag über die Europäische Atomgemeinschaft
EGKSV	= Vertrag über die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EuGH	= Europäischer Gerichtshof
EuR	= Europarecht
EWGV	= Vertrag über die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
GG	= Grundgesetz
Ges.	= Gesetz
IGH	= Internationaler Gerichtshof
JR	= Juristische Rundschau
JuS	= Juristische Schulung
JT	= Journal des Tribunaux
JZ	= Juristenzeitung
KSE	= Kölner Schriften für Europarecht
MDR	= Monatsschrift des Deutschen Rechts
NJW	= Neue Juristische Wochenschrift
Pas. lux.	= Pasicrisie luxembourgeoise
RDCO	= Rivista del Diritto Commerciale e del Diritto generale delle Obligazioni
RDIC	= Revue de Droit International et de Droit Comparé

RG(Z)	= Reichsgericht (in Zivilsachen)
RMC	= Revue du Marché Commun
R. O.	= Wet op de Rechterlijke Organisatie
Rspr. GH	= Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs
RTDE	= Revue Trimestrielle du Droit Européen
RTDP	= Rivista Trimestrale di Diritto Pubbico
RW	= Rechtskundig Weekblad
SEW	= Sociaal-Economische Wetgeving
SJZ	= Süddeutsche Juristenzeitung
Tz.	= Teilziffer
VerfO	= Verfahrensordnung
VersR	= Versicherungsrecht
VO	= Verordnung
VVdStRL	= Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer
VwGO	= Verwaltungsgerichtsordnung
WRP	= Wettbewerb in Recht und Praxis
WuW	= Wirtschaft und Wettbewerb
ZaöRVR	= Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZfgHRWR	= Zeitschrift für das gesamte Handelsrecht und Wirtschaftsrecht
ZZP	= Zeitschrift für Zivilprozeß

Einleitung

Für den Fall, daß eine Einzelperson, beispielsweise ein Industrie- oder Exportunternehmen, durch eine rechtswidrige Entscheidung im Sinne von Art. 189 Abs. 4 EWGV einen Schaden erleidet, sieht der EWG-Vertrag in zweifacher Hinsicht Rechtsschutz vor. Zum einen kann der Betroffene die Nichtigkeitsklage nach Art. 173 Abs. 2 EWGV¹ mit dem Ziel der Aufhebung der Entscheidung erheben, zum anderen steht ihm die Schadensersatzklage nach Art. 215 Abs. 2 EWGV, also eine Art Amtshaftungsklage² offen. Kommt es ihm lediglich auf den Ersatz des Schadens an, so wird er unmittelbar die Amtshaftungsklage einreichen, ohne zuvor die fehlerhafte Entscheidung durch eine Nichtigkeitsklage aus der Welt zu schaffen.

Auf den ersten Blick begegnet dieser direkte Weg keinen Bedenken. Der Europäische Gerichtshof³ hat jedoch im Jahre 1963 eine auf die Rechtswidrigkeit einer Entscheidung gestützte Amtshaftungsklage als unbegründet abgewiesen, nachdem es dem Kläger nicht gelungen war, zuvor die Nichtigkeitserklärung der Entscheidung herbeizuführen („Plaumannfall“)⁴. Ein nicht für nichtig erklärter Verwaltungsakt — so hieß es — könne als solcher keinen Amtsfehler darstellen, durch den die Verwaltungsunterworfenen verletzt würden⁵. Damit verwies der Europäische Gerichtshof die Schadensersatzklage, soweit sie neben der Nichtigkeitsklage in Frage kommt, an die zweite Stelle; er machte sie von der erfolgreichen Durchführung der Nichtigkeitsklage abhängig⁶.

¹ Der Terminus Nichtigkeitsklage hat sich ungeachtet der dagegen erhobenen Bedenken (vgl. *Groebeu - Boeckh*, Kommentar, Anm. 2 zu Art. 173 EWGV) allgemein durchgesetzt, vgl. *Daig* AöR 83, 164; *Ehle*, Kommentar, Tz. 1 zu Art. 173 EWGV.

² Der Begriff „Amtshaftungsklage“ soll hier aus Gründen der Einfachheit in allen Fällen verwendet werden, wo es um die außervertragliche Haftung der Gemeinschaft geht. Gleiches gilt für die Verwendung des Begriffs „Amtshaftung“.

³ Im folgenden wird unter „Europäischer Gerichtshof“ oder „Gerichtshof“ der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften verstanden.

⁴ Rspr. GH IX, 215 ff.

⁵ Rspr. GH IX, 216 und 240.

⁶ In einem gleichgelagerten späteren Fall ließ er die These des „Plaumannfalles“ allerdings nicht wieder aufleben, womit er sie stillschweigend verworfen hat, vgl. Rspr. GH XVII, 325 und 336, bestätigt in Rspr. GH XVII, 975 und 983 f.; XVIII, 391 und 404; XIX, 1055 und 1070.

Anhänger einer solchen Auffassung werden einer jeden auf eine rechtswidrige Entscheidung gestützten Schadensersatzklage den Erfolg versagen müssen, sofern die gleichfalls denkbare Nichtigkeitsklage unterbleibt oder aus prozessualen bzw. materiellrechtlichen Gründen abgewiesen wird. Prozeß- und Begründetheitsvoraussetzungen der Nichtigkeitsklage werden dadurch gleichsam in die Schadensersatzklage des Art. 215 Abs. 2 EWGV hineinprojiziert, so daß sie wie deren eigene Voraussetzungen fungieren, ohne es eigentlich zu sein. Der Rechtsschutz des durch eine rechtswidrige Entscheidung Geschädigten erfährt also gegenüber demjenigen eines auf andere Weise Geschädigten eine beträchtliche Einschränkung.

Die gleiche Problematik läßt sich in konsequenter Fortführung der Aussage des oben angeführten Urteils auch dann denken, wenn der einzelne deshalb einen Schaden erleidet, weil es der Rat oder die Kommission unterlassen hat, eine Entscheidung zu erlassen⁷. Unterbleibt oder scheidet die dann in Frage kommende Untätigkeitsklage nach Art. 175 Abs. 3 EWGV⁸ an einer ihrer Zulässigkeits- oder Begründetheitsvoraussetzungen, so kann wiederum für die Schadensersatzklage nach Art. 215 Abs. 2 EWGV der Schluß gezogen werden, ein Amtsfehler liege nicht vor. Die der Untätigkeitsklage eigenen Voraussetzungen werden danach auf die Schadensersatzklage in gleicher Weise einwirken, wie es zuvor bei der Nichtigkeitsklage dargelegt worden ist, mit der Folge, daß der Rechtsschutz nach Art. 215 Abs. 2 EWGV auch hier durch außerhalb der Norm liegende Merkmale eingeschränkt ist⁹.

Ein gleichlautendes Ergebnis wird schließlich dann zu verzeichnen sein, wenn der Schaden nicht auf einer (unterlassenen) Entscheidung, sondern auf einem anderen rechtswidrigen Akt im Sinne von Artikel 189 EWGV (z. B. einer Verordnung oder Richtlinie) bzw. der rechtswidrigen Unterlassung einer solchen Maßnahme beruht. Da in diesen Fällen Nichtigkeits- und Untätigkeitsklagen wegen fehlender Klagebefugnis regelmäßig ausgeschlossen sind, tritt hier bei Bejahung der These des „Plau-mannfalls“ eine besonders spürbare Rechtsschutzbeschränkung in Erscheinung, da dem Geschädigten weder nach den Artikeln 173 und 175 EWGV noch über Art. 215 Abs. 2 EWGV Rechtsschutz wird zukommen können.

Aufgabe der vorliegenden Arbeit soll daher die Untersuchung sein, ob sich eine Abhängigkeit der Schadensersatzklage von der erfolgreichen

⁷ So etwa in dem in Rspr. GH XVII, 325 ff. entschiedenen Fall.

⁸ Der Terminus Untätigkeitsklage ist dem deutschrechtlichen Begriff Verpflichtungsklage vorzuziehen, da der Europäische Gerichtshof das beklagte Organ nicht verpflichtet, sondern lediglich die Verletzung des Vertrages feststellt, vgl. *Ule*, Juristentag 1966, Bd. I, 29.

⁹ Vgl. den Vortrag der Klägerin in dem Rechtsstreit in Rspr. GH XVII, 329 f.

Durchführung der Nichtigkeits- bzw. Untätigkeitsklage an Hand des EWG-Vertrages rechtfertigen läßt bzw. welche Rechtsschutzbeschränkungen ggf. zulässig sind. Da sich eine Abhängigkeit der Schadensersatzklage sowohl in bezug auf ihre Zulässigkeit als auch in bezug auf ihre Begründetheit denken läßt, wird sich die Untersuchung in zwei Teile gliedern: einen über die Auswirkungen gescheiterter oder unterbliebener Nichtigkeits- bzw. Untätigkeitsklagen (negative Nichtigkeits- bzw. Untätigkeitsklagen) auf die Zulässigkeit und einen weiteren über die Auswirkungen negativer Nichtigkeits- bzw. Untätigkeitsklagen auf die Begründetheit der Schadensersatzklage.