

---

# Individualklagemöglichkeiten vor den Gerichten der EU nach dem Vertrag über eine Verfassung für Europa

Halvard Haukeland Fredriksen

## Inhalt

I.	Einführung	100
II.	Individualrechtsschutz im geltenden Rechtssystem der Europäischen Gemeinschaft	101
1.	Das Grundrecht auf effektiven Rechtsschutz als allgemeiner Rechtsgrundsatz des Gemeinschaftsrechts	101
2.	Die Wirkweise des Individualrechtsschutzsystems im europäischen Verfassungsverbund	102
3.	Die Defizite im geltenden Individualrechtsschutzsystem	103
a)	Defizite beim Rechtsschutz Einzelner gegen EG-Verordnungen	103
b)	Defizite in der europäischen Grundrechtskontrolle	106
III.	Zuständigkeiten der Gerichte der EU für Individualklagen nach dem EU-Verfassungsvertrag	107
IV.	Die einzelnen Individualklagemöglichkeiten nach dem EU-Verfassungsvertrag	109
1.	Die Nichtigkeitsklage	109
a)	Parteifähigkeit	109
b)	Gegenstand der Nichtigkeitsklage	110
c)	Klagebefugnis	113
(1)	Klagebefugnis des Adressaten	114
(2)	Klagebefugnis bei unmittelbarer und individueller Betroffenheit	114

---

\* Der Verfasser ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an der juristischen Fakultät der Universität Bergen, Norwegen (Halvard.Fredriksen@jur.uib.no). Der Beitrag entstand während seines Studienaufenthalts an der Georg-August-Universität Göttingen im WS 2004/05. Er dankt dem Direktor des dortigen Instituts für Völkerrecht, Prof. Dr. Christian Calliess, für die Anregung, sich mit dem Thema zu befassen und Frau Karla Prigge, Göttingen, für die Hilfe mit den sprachlichen Herausforderungen.

d) Erweiterter Rechtsschutz gegen Rechtsakte mit Verordnungscharakter	117
(1) Rechtsakte mit Verordnungscharakter	118
(2) Keine nachfolgenden Durchführungsmaßnahmen	123
2. Die Untätigkeitsklage	123
3. Die Schadensersatzklage	124
4. Das Vorabentscheidungsverfahren	125
V. Individualklagemöglichkeiten bei Grundrechtsbeeinträchtigungen	128
1. Keine eigene EU-Grundrechtsbeschwerde	128
2. Grundrechtsschutz durch die Gerichte der EU	129
3. Grundrechtsschutz durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte	131
VI. Bewertung der Individualklagemöglichkeiten vor den Gerichten der EU nach dem Verfassungsvertrag	133

## I. Einführung

Nach der Einigung auf der Tagung des Europäischen Rates vom 18. und 19. Juni 2004 in Brüssel wurde am 29. Oktober 2004 in Rom der Vertrag über eine Verfassung für Europa<sup>1</sup> von den 25 Staats- und Regierungschefs unterzeichnet. Gemäß Art. IV-447 Abs. 2 VVE tritt der Vertrag am 1. November 2006 in Kraft, sofern er zu diesem Zeitpunkt von sämtlichen Mitgliedstaaten ratifiziert worden ist. Er wird damit künftig die primärrechtliche Grundlage der Europäischen Union.<sup>2</sup> Im Folgenden sollen die Individualklagemöglichkeiten vor den Gerichten der EU<sup>3</sup> nach dem Verfassungsvertrag dargestellt werden. Das im Verfassungsvertrag vorgesehene

---

<sup>1</sup> Dokument CIG 87/2/04 REV 2 v. 29.10.2004 (amtliche Textfassung der Regierungskonferenz, ABl. Nr. C 310 v. 16.12.2004). Siehe zur Entstehung des Verfassungsvertrages 2002-2004 im Europäischen Verfassungskonvent und die anschließende Regierungskonferenz *Oppermann*, *Europäischer Verfassungskonvent und Regierungskonferenz 2002-2004*, DVBl. 2004, S. 1234.

<sup>2</sup> Der Streit um die richtigen Bezeichnungen für die Unions- bzw. Gemeinschaftsorgane und ihre Handlungen wird durch die im Verfassungsvertrag vorgesehene einheitliche Rechtspersönlichkeit der EU gelöst. Zur Bezeichnungsfrage nach den geltenden Verträgen *Wichard*, in: Calliess/Ruffert, *EUV-/EGV-Kommentar*, 2. Aufl. 2002, Art. 1 EGV, Rdnr. 26 ff. m.w.N.

<sup>3</sup> Als Sammelbezeichnung für alle Gerichte der Union wird im Verfassungsvertrag der „Gerichtshof der Europäischen Union“ verwendet. Er umfasst nach Art. I-29 Abs. 1 VVE den Gerichtshof, das Gericht (bisher: Gericht erster Instanz) und die Fachgerichte, vgl. *Everling*, in: Schwarze (Hrsg.), *Der Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents*, 2004, S. 363 (367 f.). Die Abkürzung EuGH ist nach den Neubenennungen zweideutig, wird aber hier dem Gerichtshof vorbehalten.

Individualrechtsschutzsystem beruht jedoch im Wesentlichen auf dem geltenden Rechtsschutzsystem der Europäischen Gemeinschaft.<sup>4</sup> Auch wo Änderungen, Ergänzungen und Präzisierungen vorgesehen sind, finden diese ihre primärrechtliche Grundlage im geltenden Rechtsschutzsystem. Ein kurzer einleitender Überblick über die Grundsätze, Wirkweise und Defizite des geltenden Individualrechtsschutzsystems erscheint somit erforderlich.

## II. Individualrechtsschutz im geltenden Rechtsschutzsystem der Europäischen Gemeinschaft

### 1. Das Grundrecht auf effektiven Rechtsschutz als allgemeiner Rechtsgrundsatz des Gemeinschaftsrechts

Die Existenz effektiver gerichtlicher Kontrollmöglichkeiten seitens der Bürger gegenüber der gemeinschaftlichen Hoheitsgewalt bildet ein Kernstück der von Art. 6 Abs. 1 EUV geforderten europäischen Rechtsstaatlichkeit.<sup>5</sup> Dementsprechend gehört das Gebot effektiven individuellen Rechtsschutzes zu den allgemeinen Rechtsgrundsätzen des Gemeinschaftsrechts, die sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten ergeben.<sup>6</sup> Ferner ist das Grundrecht auf effektiven Zugang zu einem Gericht auch in den von der Europäischen Union gemäß Art. 6 Abs. 2 EUV zu „achtenden“<sup>7</sup> Art. 6 und 13 EMRK verankert.<sup>8</sup> Auch der Auftrag des EuGH nach Art. 220 EGV, das Recht zu wahren, kann als Ausprägung des Gebotes, effektiven Rechtsschutz zu gewährleisten, verstanden werden.<sup>9</sup> In der vom Europäischen Rat in Nizza feierlich proklamierten

---

<sup>4</sup> *Obwexer*, Eine Verfassung für die Europäische Union – Der Entwurf des europäischen Konvents – 2. Teil, Europablätter 2004, S. 4 (9); *Oppermann*, (Fn. 1), S. 1236; *Meyer/Hölscheidt*, Die Europäische Verfassung des europäischen Konvents, EuZW 2003, S. 613 (617); *Schwarze*, Ein pragmatischer Verfassungsentwurf – Analyse und Bewertung des vom Europäischen Verfassungskonvent vorgelegten Entwurfs eines Vertrags über eine Verfassung für Europa, EuR 2003, 535 (552); *ders.*, in: *Schwarze*, (Fn. 3), S. 538.

<sup>5</sup> Grundlegend EuGH, Rs. 294/83, *Les Verts*, Slg. 1986, 1339, Rdnr. 23; vgl. *Calliess*, Kohärenz und Konvergenz beim europäischen Individualrechtsschutz, NJW 2002, S. 3577; *Nicolaysen*, in: *Nowak/Cremer* (Hrsg.), Individualrechtsschutz in der EG und der WTO, 2002, S. 17 ff.

<sup>6</sup> Erstmals EuGH, Rs. 222/84, *Johnston*, Slg. 1986, 1651, Rdnr. 18; aus neuerer Zeit z.B. Rs. C-50/00 P, *UPA*, Slg. 2002, I-6677, Rdnr. 39; Rs. C-263/02 P, *Jégo-Quéré*, v. 1.4.2004, Rdnr. 30.

<sup>7</sup> Zur EMRK als „Rechtserkenntnisquelle“ im Gemeinschaftsrecht *Kingreen*, in: *Calliess/Ruffert*, (Fn. 3), Art. 6 EUV, Rdnr. 35; *Walter*, in: *Ehlers* (Hrsg.), Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, 2003, § 1, Rdnr. 25.

<sup>8</sup> Hierzu *Grabenwarter*, Europäische Menschenrechtskonvention, 2003, S. 354 ff. und 404 ff. m.w.N.

<sup>9</sup> *Wegener*, in: *Calliess/Ruffert*, (Fn. 2), Art. 220 EGV, Rdnr. 10; *Königeter*, Die Ambivalenz effektiven Rechtsschutzes Einzelner gegen EG-Verordnungen, ZfRV 2003, S. 123 (127).

Europäischen Grundrechtscharta kommt das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf in Art. 47 Abs. 1 zum Ausdruck.<sup>10</sup> Durch die Inkorporation der Grundrechtscharta als rechtlich verbindlichen Teil II der Verfassung (Art. I-9 Abs. 1 VVE) und den im Verfassungsvertrag vorgesehenen Beitritt der EU zur EMRK (Art. I-9 Abs. 2 VVE) wird das Gebot effektiven Rechtsschutzes künftig nochmals bestätigt und bekräftigt.

## 2. Die Wirkweise des Individualrechtsschutzsystems im europäischen Verfassungsverbund

Im europäischen Verfassungsverbund<sup>11</sup> wird das Grundrecht auf effektiven Rechtsschutz in einer Wechselwirkung zwischen europäischer und nationaler Ebene realisiert: Es besteht ein System arbeitsteiligen Rechtsschutzes<sup>12</sup> zwischen zentraler und dezentraler Ebene.<sup>13</sup> Der zentrale Rechtsschutz besteht in der Möglichkeit des Einzelnen, beim EuG eine Nichtigkeits-, Untätigkeits- oder Schadenersatzklage (Art. 230, 232 bzw. 235 i.V.m. 288 Abs. 2 EGV) zu erheben, die im Rechtsmittelverfahren zum EuGH gelangen kann. Der dezentrale Rechtsschutz besteht in dem Recht, die Gemeinschaftsrechtswidrigkeit eines EG-Rechtsakts vor einem nationalen Gericht geltend zu machen, verbunden mit dem Recht bzw. der Pflicht des nationalen Gerichts, ein Vorlageverfahren gemäß Art. 234 EGV zum EuGH anzustrengen.

Der Rechtsschutz auf europäischer und der auf nationaler Ebene stehen in wechselseitigem Zusammenhang.<sup>14</sup> Der EG-Vertrag hat eine „Rechtsgemeinschaft“<sup>15</sup> mit einem vollständigen System von Rechtsbehelfen und Verfahren gegründet, das die Kontrolle der Rechtmäßigkeit der Handlungen der Organe gewährleisten soll.<sup>16</sup> Unter dem Gebot der Kohärenz des Rechtsschutzsystems<sup>17</sup> sind zentraler

---

<sup>10</sup> Zur rechtlichen Verbindlichkeit der Charta *Calliess*, in: Ehlers, (Fn. 7), § 19, Rdnr. 28 ff., *ders.*, Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union – Fragen der Konzeption, Kompetenz und Verbindlichkeit, EuZW 2001, 261 (267); zum Art. 47 der Charta *Eser*, in: Meyer, Kommentar zur Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 2003, Art. 47 I, Rdnr. 10 ff.

<sup>11</sup> Zum Begriff *Calliess/Ruffert*, EuGRZ 2004, S. 541 (544 f.); *Grabenwarter*, in: v. Bogdandy, Europäisches Verfassungsrecht, 2003, S. 335 ff.; *Pernice*, Die Dritte Gewalt im europäischen Verfassungsverbund, EuR 1996, S. 27 (29 ff.); *ders.*, Europäisches und nationales Verfassungsrecht, 1. Bericht, VVDStRL 60 (2001), S. 148 (186).

<sup>12</sup> *Nettesheim*, Effektive Rechtsschutzgewährleistung im arbeitsteiligen System europäischen Rechtsschutzes, JZ 2002, S. 928 (932).

<sup>13</sup> *Nowak*, in: Nowak/Cremer, (Fn. 5), S. 47 (50 ff.).

<sup>14</sup> *Nettesheim*, (Fn. 12), S. 932.

<sup>15</sup> Nach der Gründung der Europäischen Union durch den Vertrag von Maastricht (Art. 1 EUV) wäre vielleicht der Begriff „Rechtsunion“ zutreffender, vgl. *Cavallin*, Europarättslig tidsskrift 2000, S. 622 (635).

<sup>16</sup> EuGH, Rs. 294/83, *Les Verts*, Slg. 1986, 1339, Rdnr. 23; Rs. C-50/00 P, *UPA*, Slg. 2002, I-6677, Rdnr. 40; Rs. C-491/01, Slg. 2002, I-11453, Rdnr. 39; Rs. C-263/02 P, *Jégo-Quéré*, v. 1.4.2004, Rdnr. 30. Vgl. *Jacobs*, The evolution of the European legal order, CMLRev. 2004, S. 303 (313).

und dezentraler Rechtsschutz komplementär in Abstimmung zu bringen.<sup>18</sup> Nach der Konzeption des EG-Vertrags und entsprechend dem gemeinschaftsrechtlichen Subsidiaritätsprinzip sind vor allem die nationalen Gerichte zuständig für den Rechtsschutz des Einzelnen.<sup>19</sup> Nach Auffassung des EuGH ist es grundsätzlich Sache der Mitgliedstaaten, ein System von Rechtsbehelfen und Verfahren vorzusehen, mit dem die Einhaltung des Rechts auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz gewährleistet werden kann.<sup>20</sup> Inwieweit dem Einzelnen angemessener und effektiver Rechtsschutz gewährt wird, lässt sich somit im europäischen Verfassungsverbund nur mit Blick auf das Gesamtsystem beurteilen.<sup>21</sup> Im Folgenden sollen jedoch nur die Individualklagemöglichkeiten auf europäischer Ebene vor den Gerichten der EU dargestellt werden.<sup>22</sup>

### 3. Die Defizite im geltenden Individualrechtsschutzsystem

#### a) Defizite beim Rechtsschutz Einzelner gegen EG-Verordnungen

Im Hinblick auf den Rechtsschutz Einzelner auf europäischer Ebene, d.h. den Rechtsschutz gegenüber Maßnahmen der Gemeinschaftsorgane direkt und unmittelbar durch die Gemeinschaftsgerichtsbarkeit, verfolgt der EuGH eine restriktive Linie.<sup>23</sup> Gemäß Art. 230 Abs. 4 EGV können natürliche oder juristische Personen nur gegen diejenigen Entscheidungen und Verordnungen Klage erheben, die sie „unmittelbar und individuell“ betreffen.<sup>24</sup> Unter Hinweis auf den angeblich „eindeutig engen Wortlaut“<sup>25</sup> von Art. 230 Abs. 4 EGV hat der EuGH eine restriktive Handhabung des Merkmals der individuellen Betroffenheit begründet. Nach der sogenannten Plaumann-Formel „kann, wer nicht Adressat einer Entscheidung ist, nur dann geltend machen, von ihr individuell betroffen zu sein, wenn die Entscheidung ihn wegen bestimmter persönlicher Eigenschaften oder besonderer, ihn

<sup>17</sup> EuGH, Rs. 314/85, *Foto-Frost*, Slg. 1987, 4199, Rdnr. 16; vgl. *Calliess*, (Fn. 5), S. 3578.

<sup>18</sup> *Calliess*, (Fn. 5), S. 3578.

<sup>19</sup> Vgl. *Gundel*, in: Ehlers, (Fn. 7), § 18, Rdnr. 19.

<sup>20</sup> EuGH, Rs. C-50/00 P, *UPA*, Slg. 2002, I-6677, Rdnr. 41; EuGH, Rs. C-263/02 P, *Jégo-Quéré*, v. 1.4.2004, Rdnr. 31.

<sup>21</sup> *Nettesheim*, (Fn. 12), S. 932.

<sup>22</sup> Vgl. zum dezentralen Rechtsschutz durch deutsche Gerichte *Calliess*, in: Nowak/Cremer, (Fn. 6), S. 81 ff.; *Cremer*, Die Verwaltung 2004, S. 165 ff.; *Dörr*, Der europäisierte Rechtsschutzauftrag deutscher Gerichte, 2003, S. 173 ff.

<sup>23</sup> *Burgi*, in: Rengeling/Middeke/Gellermann, Handbuch des Rechtsschutzes in der Europäischen Union, 2. Aufl. 2003, § 7, Rdnr. 64; *Calliess*, (Fn. 5), S. 3579.

<sup>24</sup> Auf Einzelheiten in Art. 230 IV EGV muss hier nicht eingegangen werden. Ausführlich z.B. *Burgi*, in: Rengeling/Middeke/Gellermann, (Fn. 23), S. 89 ff.; *Cremer*, in: *Calliess/Ruffert*, (Fn. 2), Art. 230 EGV, Rdnr. 23 ff.

<sup>25</sup> Vgl. zu dieser Formulierung EuGH, Rs. 40/64, *Sgarlata*, Slg. 1965, 295 (312).

aus dem Kreis der übrigen Personen heraushebender Umstände berührt und ihn daher in ähnlicher Weise individualisiert wie den Adressaten.“<sup>26</sup> Trotz vielfacher Kritik hat der EuGH bis heute an der Plaumann-Formel festgehalten und die Klagemöglichkeiten des Einzelnen nur sehr behutsam und im Rahmen dieser Formel ausgeweitet.<sup>27</sup>

Die eingeschränkte Zulässigkeit von Klagen Einzelner wird „in weiten Kreisen als einer der am wenigsten zufriedenstellenden Aspekte der Gemeinschaftsrechtsordnung“<sup>28</sup> angesehen.<sup>29</sup> Auch von denen, die *de constitutione lata* der Rechtsprechung des EuGH zustimmen, wird oft eine Ausdehnung des direkten Rechtsschutzes Einzelner vor den Gerichten der EU aus rechtspolitischer Sicht als wünschenswert bezeichnet.<sup>30</sup> Kritisiert wird nicht nur, dass die Rechtsprechung zu restriktiv ist, sondern auch, dass sie von einer unübersichtlichen Kasuistik geprägt ist<sup>31</sup>, die für den einzelnen Kläger wenig transparent bzw. vorhersehbar und damit im Hinblick auf das rechtsstaatliche Gebot der Rechtswegklarheit bedenklich ist.<sup>32</sup> Unübersichtliche Prozessvoraussetzungen können auch unabsichtlich einen Rechtsstreitigkeiten fördernden Effekt haben und dadurch zur Arbeitsüberlastung des Gerichtshofes beitragen.<sup>33</sup> Die restriktive Interpretation von Art. 230 Abs. 4 EGV lässt sich im Vergleich mit den hohen Anforderungen des EuGH an die Effektivität nationalen Rechtsschutzes gegenüber möglicherweise unionsrechtswidrigen nationalen Rechtshandlungen<sup>34</sup> kaum rechtfertigen.<sup>35</sup> Darüber hinaus steht die restriktive Haltung gegenüber Individualklägern in einem deutlichen Missverhältnis zur dynamisch-teleologischen Effet-Utile-Auslegung der anderen Absätze des Art. 230 EGV durch den EuGH.<sup>36</sup> Es stellt sich die Frage, warum der EuGH

<sup>26</sup> EuGH, Rs. 25/62, *Plaumann*, Slg. 1963, 211 (238); seitdem st. Rspr.; vgl. hier nur die ausdrückliche Bestätigung der Formel in Rs. C-50/00 P, *UPA*, Slg. 2002, I-6677, Rdnr. 36.

<sup>27</sup> *Cremer*, Eigentumsschutz der Erben von Bodenreformland in der ehemaligen DDR, EuGRZ 2004, S. 577. Ausführlich *ders.*, in: Calliess/Ruffert, (Fn. 2), Art. 230 EGV, Rdnr. 51 ff.

<sup>28</sup> GA *Jacobs*, Schlussanträge Rs. C-50/00 P, *UPA*, Slg. 2002, I-6677, Nr. 100.

<sup>29</sup> Siehe nur die umfassenden Hinweise zu kritischen Beiträgen aus jüngster Zeit von *Nettesheim*, (Fn. 12), S. 928, Fn. 6 und GA *Jacobs*, Schlussanträge Rs. C-50/00 P, *UPA*, Slg. 2002, I-6677, Nr. 2, Fn. 6.

<sup>30</sup> So z.B. *Schwarze*, Der Rechtsschutz Privater vor dem Europäischen Gerichtshof: Grundlagen, Entwicklungen und Perspektiven des Individualrechtsschutzes im Gemeinschaftsrecht, DVBl. 2002, S. 1297 (1303) und *Königter*, (Fn. 9), S. 132; a.A. *Koenig/Pechstein/Sander*, EU-/EG-Prozessrecht, 2. Aufl. 2002, Rdnr. 412.

<sup>31</sup> *Nettesheim*, (Fn. 12), S. 930; *Schwarze*, (Fn. 30), S. 1302.

<sup>32</sup> *Calliess*, (Fn. 5), S. 3580.

<sup>33</sup> *Calliess*, (Fn. 5), S. 3580.

<sup>34</sup> Grundlegend EuGH, Rs. 222/84, *Johnston*, Slg. 1986, 1651, Rdnr. 17; ferner z.B. Rs. 213/89, *Factortame*, Slg. 1990, I-2433, Rdnr. 19 ff.; Rs. C-87-89/90, *Verholen*, Slg. 1991, I-3757, Rdnr. 23 f.

<sup>35</sup> *Arnulf*, Private Applicants and the Action for Annulment since Codorniu, CMLRev. 2001, S. 7 (52); *Calliess*, (Fn. 5), S. 3581: „augenfällige Divergenz“; *Nettesheim*, (Fn. 12), S. 928: „doppelter Standard“.

<sup>36</sup> Vgl. EuGH, Rs. 22/70, *AETR*, Slg. 1971, 263, Rdnr. 39 ff.; Rs. 294/83, *Les Verts*, Slg. 1986, 1339 Rdnr. 24 f.; Rs. C-70/88, *Tschernobyl*, Slg. 1990, I-2041; *Jacobs*, (Fn. 14), S. 313 ff.

gerade immer dort so zurückhaltend von seinen Kompetenzen aus Art. 220 EGV Gebrauch macht, wo es um die Stärkung der Rechte der Bürger gegenüber der Gemeinschaft geht.<sup>37</sup> Der EuGH scheint immer noch weniger orientiert am Rechtsschutz des Einzelnen als am Fortgang der Integration.<sup>38</sup> Anders als in den Anfangsjahren ist diese aber spätestens seit dem Vertrag von Maastricht so weit fortgeschritten, dass es heute auch auf europäischer Ebene zunehmend um eine rechtsstaatliche Kompetenzbegrenzung (Grundrechte und Individualrechtsschutz) geht.<sup>39</sup>

Problematisch im geltenden Individualrechtsschutzsystem ist besonders die Rechtsschutzlücke, die entstehen kann, wenn Einzelne von einer EG-Verordnung zwar unmittelbar, nach der restriktiven Interpretation des EuGH jedoch nicht individuell betroffen sind und die Verordnung keiner nationalen Durchführungsmaßnahmen bedarf. In diesen Fällen gibt es in denjenigen Mitgliedstaaten, die keine Parallele zur allgemeinen Feststellungsklage in Deutschland (§ 43 VwGO) kennen, unter Umständen keine Handlung, die geeignet ist, eine Grundlage für eine Klage vor nationalen Gerichten zu bilden.<sup>40</sup> Um den Zugang zum Gericht zu erreichen, ist der Einzelne darauf verwiesen, gegen die Verordnung zu verstoßen, einen nationalen Sanktionsakt abzuwarten und dann hiergegen vorzugehen.<sup>41</sup>

Vor diesem Hintergrund trat das EuG im Frühling 2002 in der Rechtssache *Jégo-Quéré*<sup>42</sup> für eine Erleichterung des Zugangs Einzelner zu den Gerichten der EU ein. Gleichzeitig plädierte Generalanwalt *Jacobs* in seinen Schlussanträgen in der Rechtssache *Unión de Pequeños Agricultores*<sup>43</sup> ebenfalls für eine wesentliche Ausdehnung der Individualklagebefugnis nach Art. 230 Abs. 4 EGV. Die Vorstöße des EuG und des Generalanwalts wurden aber vom EuGH in seinem Urteil in der

<sup>37</sup> Calliess, (Fn. 5), S. 3581.

<sup>38</sup> Mayer, in: v. Bogdandy, (Fn. 11), S. 276 m.w.N.

<sup>39</sup> Calliess, (Fn. 5), S. 3581 und *ders.*, Nach dem „Tabakwerbung-Urteil“ des EuGH – Binnenmarkt und gemeinschaftsrechtliche Kompetenzverfassung in einem neuen Licht, Jura 2001, S. 311, nach dessen Ansicht EuGH, Rs. C-376/98, *Tabakwerbeverbot*, Slg. 2000, I-8419, Rdnr. 83, 106 ff., einen Wendepunkt darstellt.

<sup>40</sup> Dies gilt insbesondere für Frankreich, wie der Sachverhalt in Rs. C-263/02 P, *Jégo-Quéré*, v. 1.4.2004 deutlich macht. So anscheinend auch für Spanien, vgl. das Vorbringen der Klägerin in Rs. C-50/00 P, *UPA*, Slg. 2002, I-6677, Rdnr. 26. Hierzu Götz, Individuelle Betroffenheit als Klagevoraussetzung gegen EG-VO, DVBl. 2002, S. 1350 (1351) und Gundel, Rechtsschutzlücken im Gemeinschaftsrecht, VerwArch 92 (2001), S. 81 (87 f.).

<sup>41</sup> Rasmussen, EU-ret i kontekst, 5. Aufl. 2003, S. 536. Dass auch nicht diese, in einer Rechtsgemeinschaft grundsätzlich inakzeptable Situation zur Zulässigkeit einer Nichtigkeitsklage führt, wird vom EuGH in Rs. C-263/02 P, *Jégo-Quéré*, v. 1.4.2004, Rdnr. 34 ausdrücklich bestätigt.

<sup>42</sup> EuG, Rs. T-177/01, *Jégo-Quéré*, Slg. 2002, II-2365, Rdnr. 43 ff.; dazu Lübbig, Anmerkung zu *Jégo-Quéré* (EuG, Rs. T-177/01), EuZW 2002, S. 412 ff.; Schoke/Arbold, Betroffen und kein Klagerecht? Zum Individualrechtsschutz gegen Eingriffsnormen der Europäischen Gemeinschaft, EWS 2002, S. 320 ff. m.w.N.

<sup>43</sup> GA *Jacobs*, Schlussanträge Rs. C-50/00 P, *UPA*, Slg. 2002, I-6677, Nr. 31 ff.

Rechtssache *Unión de Pequeños Agricultores*<sup>44</sup> zurückgewiesen. Der EuGH hielt an der restriktiven Interpretation des Art. 230 Abs. 4 EGV fest und lehnte eine Öffnung der Individualklagevoraussetzungen ab.<sup>45</sup> Zugleich wies aber der EuGH ausdrücklich darauf hin, dass ein anderes System der Rechtmäßigkeitskontrolle Gemeinschaftshandlungen von allgemeiner Geltung „sicherlich vorstellbar“ sei, aber einer Vertragsänderung gemäß Art. 48 EUV bedürfe. Hiermit wurde die Verantwortung für die Ausdehnung des Rechtsschutzes Einzelner gegen EG-Verordnungen den Mitgliedstaaten und dem seinerzeit tagenden Verfassungskonvent überlassen.<sup>46</sup>

## b) Defizite in der europäischen Grundrechtskontrolle

Als besondere Schwäche des Individualrechtsschutzsystems werden die verfahrensrechtlichen Defizite in der Grundrechtskontrolle vor den Gerichten der EU diskutiert.<sup>47</sup> Mangels einer EU-Grundrechtsbeschwerde ist auch hier die maßgebliche Norm Art. 230 Abs. 4 EGV.<sup>48</sup> Es ist aber unklar und umstritten, ob die unmittelbare und individuelle Betroffenheit im Sinne des Art. 230 Abs. 4 EGV immer dann anzunehmen ist, wenn die beanstandete Maßnahme in Gemeinschaftsgrundrechte des Klägers eingreift.<sup>49</sup> Auch hier ist die unübersichtliche Rechtsprechung im Hinblick auf das rechtsstaatliche Gebot der Rechtswegklarheit bedenklich. Darüber hinaus lässt sich ohnehin diskutieren, ob die allgemeinen Verfahrensformen für die Prüfung einer Grundrechtsbeschwerde geeignet sind oder ob nicht eine eigenständige EU-Grundrechtsbeschwerde wünschenswert wäre.<sup>50</sup> Bei Grundrechtsver-

<sup>44</sup> EuGH, Rs. C-50/00 P, *UPA*, Slg. 2002, I-6677, Rdnr. 32 ff. Im Ergebnis zustimmend z.B. *Gundel*, in: Ehlers (Fn. 8), § 18, Rdnr. 26; *Götz*, (Fn. 40), S. 1350 f.; *Koenig/Pechstein/Sander*, (Fn. 30), Rdnr. 411 ff.; *Schwarze*, (Fn. 30), S. 1310. Kritisch z.B. *Arnulf*, ELRev. Editorial 2004, S. 287 (288): „an opportunity missed“; *Calliess*, (Fn. 5), S. 3580 ff.; *Gündisch/Wienhues*, Rechtsschutz in der Europäischen Union, 2. Aufl. 2003, S. 204.

<sup>45</sup> Bestätigt durch EuGH, Rs. 491/01, *British American Tobacco Ltd.*, Slg. 2002, I-11453, Rdnr. 39; EuG, Rs. T-155/02 R, *VVG International*, Slg. 2002, II-3239, Rdnr. 22 ff.; EuG, Rs. T-377/00, *Phillip Morris u.a.*, Slg. 2003, II-1 und die Aufhebung des *Jégo-Quéré*-Urteils des EuG: EuGH, Rs. C-263/02 P, *Jégo-Quéré*, v. 1.4.2004, Rdnr. 29 ff.

<sup>46</sup> *Mayer*, Individualrechtsschutz im Europäischen Verfassungsrecht, DVBl. 2004, S. 606 (609). Vgl. ferner *Rasmussen*, (Fn. 41), S. 537, der meint, dass die Verantwortung für die finanziellen Mehrkosten eines erweiterten Zugangs zu den Gerichten der EU der eigentliche Beweggrund des EuGH sei: Wenn die Klagemöglichkeiten durch eine Vertragsänderung erweitert würden, sind die Mitgliedstaaten zugleich politisch verpflichtet, die notwendigen finanziellen Ressourcen bereitzustellen.

<sup>47</sup> Hierzu nur *Reich*, Zur Notwendigkeit einer Europäischen Grundrechtsbeschwerde, ZRP 2000, S. 375 ff.

<sup>48</sup> *Calliess*, (Fn. 5), S. 3581.

<sup>49</sup> Bejahend *Cremer*, in: *Calliess/Ruffert*, (Fn. 2), Art. 230 EGV, Rdnr. 54 unter Hinweis auf EuGH, Rs. C-309/89, *Codorniu*, Slg. 1994, I-1853, Rdnr. 21 f. und Rs. C-306/93, *Winzersekt*, Slg. 1994, I-5555, Rdnr. 24. Verneinend EuG, Rs. T-13/94, *Century Oil Hellas*, Slg. 1994, II-431, Rdnr. 15; *Götz*, (Fn. 40), S. 1313. Vgl. unten V.2.



letzungen handelt es sich um die intensivste Form von Eingriffen in Individualrechtsgüter und es scheint dann problematisch, den Bürgern im Bereich des Grundrechtsschutzes auf den dezentralen Rechtsschutz zu verweisen, insbesondere, wenn ein Eingriff irreversible Folgen haben kann.<sup>51</sup> Der EuGH hat sogar selbst in seinem Beitrag zur Regierungskonferenz, die in den Vertrag von Amsterdam mündete, problematisiert, ob die gegenwärtigen Regelungen über den Zugang des Einzelnen zum EuGH ausreichen, um ihm einen effektiven gerichtlichen Rechtsschutz gegen mögliche Verletzungen seiner Grundrechte durch die Gesetzgebungstätigkeit der Unionsorgane zu garantieren.<sup>52</sup> Die Überlegungen des EuGH konnten damals die Regierungskonferenz nicht überzeugen. Anlässlich der Arbeit an einer Verfassung für Europa tauchte aber die Frage unweigerlich noch einmal auf.

### III. Zuständigkeiten der Gerichte der EU für Individualklagen nach dem EU-Verfassungsvertrag

Im Vergleich mit dem derzeit geltenden Rechtsschutzsystem der Europäischen Gemeinschaft stellt die Zuständigkeit der Gerichte der EU nach dem Verfassungsvertrag eine wichtige Änderung dar. Gemäß Art. I-29 Abs. 1 UAbs. 1 S. 2 VVE sichert der Gerichtshof der Europäischen Union die Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung der Verfassung. Infolge der Auflösung der Säulenstruktur<sup>53</sup> unterfällt demnach grundsätzlich das gesamte Unionsrecht seiner Jurisdiktion.<sup>54</sup> Für die Individualklagemöglichkeiten ist es besonders wichtig, dass der Gerichtshof nach dem Verfassungsvertrag auch im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik für Nichtigkeitsklagen von natürlichen oder juristischen Personen zuständig ist: Gemäß Art. III-376 Abs. 2 VVE ist der Gerichtshof hier für Individualnichtigkeitsklagen gegen „restriktive Maßnahmen“ des Rates gegenüber natürlichen oder juristischen Personen zuständig.<sup>55</sup> Gemeint sind da-

<sup>50</sup> Reich, (Fn. 47), S. 376. Vgl. ferner z.B. Calliess, (Fn. 10), S. 267 f.; Pernice, Eine Grundrechte-Charta für die Europäische Union, DVBl. 2000, S. 847 (858); Tettinger, Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union, NJW 2001, S. 1010 (1015); Weber, Die Europäische Grundrechtscharta – auf einem Weg zu einer europäischen Verfassung, NJW 2000, S. 537 (544).

<sup>51</sup> Vgl. Schwarze, (Fn. 30), S. 1313.

<sup>52</sup> Bericht des Gerichtshofes über bestimmte Aspekte der Anwendung des Vertrags über die Europäische Union, Luxemburg, Mai 1995, veröffentlicht in Tätigkeit des Gerichtshofs Nr. 15/1995, S. 12 ff.

<sup>53</sup> Hierzu Meyer/Hölscheidt, (Fn. 4), S. 619 f., Oppermann, (Fn. 4), S. 1243 f.

<sup>54</sup> Vgl. Jacobs, (Fn. 14), S. 314; Obwexer, (Fn. 4), S. 9; Schwarze, in: Schwarze, (Fn. 3), S. 538.

<sup>55</sup> Hierzu schon CONV 116/02, S. 14 f.; vgl. Bericht des Arbeitskreises über den Gerichtshof in CONV 689/1/03 REV 1, S. 3 und Anlage Abs. II.3; Kommentare des Präsidiums in CONV 734/03, S. 27 ff.; Änderungsvorschläge u.a. von den Außenministern Fischer und Villepin in CONV 796/03, S. 17 und Entwurf des Konvents zum Art. III-282 Abs. 2 VVE in CONV 850/03.

mit Maßnahmen, die Einzelne unmittelbar und individuell betreffen, z.B. ein Verbot der Erteilung von Visa<sup>56</sup> oder wirtschaftliche Sanktionen gegen Einzelpersonen.<sup>57</sup> Auch innerhalb des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts wird die Jurisdiktion des Gerichtshofes durch die Auflösung der Säulenstruktur ausgedehnt.<sup>58</sup> Die gegenwärtigen Begrenzungen der gerichtlichen Kontrolle in Art. 35 EUV und Art. 68 EGV werden somit abgeschafft. Einzige Ausnahme bildet Art. III-377 VVE, wonach die Begrenzung in Art. 35 Abs. 5 EUV beibehalten wird: Im Rahmen der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen und der polizeilichen Zusammenarbeit bleibt der Gerichtshof ohne Zuständigkeit „für die Überprüfung der Gültigkeit oder Verhältnismäßigkeit von Maßnahmen der Polizei oder anderer Strafverfolgungsbehörden eines Mitgliedstaats oder der Wahrnehmung der Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und den Schutz der inneren Sicherheit.“<sup>59</sup>

Die sachliche Zuständigkeitsverteilung zwischen EuGH und EuG wird vom Verfassungsvertrag nicht geändert. Gemäß Art. III-358 Abs. 1 VVE bleibt das EuG, das u.a. gerade errichtet wurde, um den Individualrechtsschutz zu verbessern<sup>60</sup>, erstinstanzlich zuständig für alle Nichtigkeits-, Untätigkeits- und Schadensersatzklagen natürlicher und juristischer Personen, während der EuGH weiterhin für Entscheidungen im Rahmen des Vorabentscheidungsverfahrens zuständig ist.<sup>61</sup> Die nach dem Vertrag von Nizza im Art. 225 Abs. 3 EGV vorgesehene Möglichkeit, bestimmte Gruppen von Vorabentscheidungsverfahren auf das EuG zu übertragen, wird zwar im Art. III-358 Abs. 3 VVE beibehalten, nicht aber in die Satzung des Gerichtshofs übernommen.<sup>62</sup>

---

<sup>56</sup> Hierzu CONV 734/03, S. 28; *Läufer*, Der Europäische Gerichtshof – moderate Neuerungen des Verfassungsentwurfs, Integration 2003, S. 510 (513); *Obrwexer*, (Fn. 4), S.179.

<sup>57</sup> Hierzu CONV 734/03, S. 27; *Obrwexer*, (Fn. 4), S. 179.

<sup>58</sup> *Jacobs*, (Fn. 14), S. 316. Siehe Schlussbericht der Gruppe IX „Freiheit, Sicherheit und Recht“ in CONV 426/02 S. 24 f. und die Entwürfe des Präsidiums in CONV 614/03, S. 12 (Art. 9) und CONV 734/03, S. 29.

<sup>59</sup> Über diesen Artikel wurde im Konvent heftig gestritten. Der vom Präsidium befürwortete Kompromiss, wonach der EuGH nur dann, „wenn die entsprechenden Handlungen unter das innerstaatliche Recht fallen“, nicht zuständig wäre, konnte sich im Konvent nicht durchsetzen, vgl. die Entwürfe des Präsidiums in CONV 614/03, S. 12 (Art. 9) und CONV 734/03, S. 29 und die Forderungen auf Rückkehr zum Wortlaut von Art. 35 Abs. 5 EUV von *Villepin* in CONV 796/03, S. 18 und mehreren anderen Konventmitglieder in CONV 821/03, S. 153.

<sup>60</sup> Siehe vierte Begründungserwägung der Präambel des Ratsbeschlusses 88/591/EWG zur Einrichtung eines Gerichtes erster Instanz, ABl. Nr. L 319 v. 25.11.1988, S. 1.

<sup>61</sup> Zur Aufgabenverteilung zwischen EuGH und EuG *Everling*, in: Schwarze, (Fn. 3), S. 363 (371 ff.).

<sup>62</sup> Vgl. 3. Protokoll zum Vertrag über eine Verfassung für Europa (Protokoll zur Festlegung der Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union) Art. 51, CIG 87/04 ADD 1; *Everling*, in: Schwarze, (Fn. 4), S. 363 (375 f.). Die im Verfassungsvertrag vorgesehene Erleichterung der Änderung der Satzung, für die nicht mehr Einstimmigkeit im Rat, sondern ein Europäisches Gesetz erforderlich ist, kann jedoch die Durchführung von Reformen beschleunigen, vgl. Art. III-381 Abs. 2 VVE.

## IV. Die einzelnen Individualklagemöglichkeiten nach dem EU-Verfassungsvertrag

### 1. Die Nichtigkeitsklage

Die im Art. III-365 Abs. 4 VVE vorgesehene Individualnichtigkeitsklage beruht im Wesentlichen auf der existierenden Nichtigkeitsklage nach Art. 230 Abs. 4 EGV. Die Individualnichtigkeitsklage nach Art. 230 Abs. 4 EGV/Art. III-365 Abs. 4 VVE folgt einem dualen Konzept: Die von natürlichen und juristischen Personen erhobene Klage soll nicht nur den Rechtsschutz des Einzelnen gewährleisten, sondern gleichzeitig auch als eine objektive Legalitätskontrolle des sekundären Unionsrechts dienen.<sup>63</sup> Damit werden die Unionsbürger – nach der Maxime *Rudolf von Iherings*: „Wer sein Recht verteidigt, verteidigt zugleich das Recht“<sup>64</sup> – für die Rechtmäßigkeitskontrolle des Unionsrechts mobilisiert bzw. funktionalisiert.<sup>65</sup> Die Individualnichtigkeitsklage ist hierbei vor allem vom französischen Verwaltungsprozessrecht – besonders von der Rechtsfigur der *recours pour excès de pouvoir* – beeinflusst.<sup>66</sup> In diesem Modell der Interessentenklage<sup>67</sup> steht die Kontrolle der objektiven Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns im Mittelpunkt, was auch Folgen für die Zulässigkeitsvoraussetzungen in Art. III-365 Abs. 4 VVE hat.

#### a) Parteifähigkeit

Während die aktive Parteifähigkeit sich nach Art. III-365 Abs. 4 VVE unverändert auf „jede natürliche und juristische Person“ erstreckt<sup>68</sup>, wird die passive Parteifähigkeit etwas ausgedehnt. Als Beklagte nach Art. III-365 Abs. 1 S. 1 VVE sind nicht nur der Rat, die Kommission, die EZB und das Europäische Parlament, sondern auch der Europäische Rat passiv parteifähig. Die Möglichkeit, Handlungen des Europäischen Rates mit Rechtswirkung gegenüber Dritten mit einer Nichtigkeitsklage zu anzugreifen, war zwar im Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents nicht vorgesehen<sup>69</sup>, wurde aber von der Regierungskonferenz

<sup>63</sup> *Koenig/Pechstein/Sander*, (Fn. 30), Rdnr. 316.

<sup>64</sup> *Ihering*, *Der Kampf ums Recht*, 13. Aufl. 1897, S. 47 f.

<sup>65</sup> Vgl. hierzu die ähnliche (aber effektivere!) Mobilisierung der Bürger für die Durchsetzung des europäischen Rechts vor den nationalen Gerichten; *Masing*, *Die Mobilisierung des Bürgers für die Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts*, 1997.

<sup>66</sup> *Koenig/Pechstein/Sander*, (Fn. 30), Rdnr. 331.

<sup>67</sup> Zum Begriff *Calliess*, (Fn. 5), S. 3578 m.w.N.

<sup>68</sup> Der Begriff „juristische Person“ ist nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs ein gemeinschaftsrechtlicher Begriff, der nicht notwendigerweise mit den Definitionen in den verschiedenen Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten übereinstimmt, vgl. EuGH, Rs. 135/81, *Groupement des Agences de Voyages*, Slg. 1982, 3799, Rdnr. 10. Siehe zur Einzelheiten nur *Cremier*, in: *Calliess/Ruffert*, (Fn. 31), Art. 230 EGV, Rdnr. 25.

<sup>69</sup> Art. III-270 Abs. 1 des Konventsentwurfs (CONV 850/03).

eingefügt.<sup>70</sup> Nach Art. III-365 Abs. 1 S. 2 VVE werden künftig auch die – derzeit nur sekundärrechtlich und disparat geregelten – Klagemöglichkeiten gegen Handlungen der Einrichtungen oder sonstigen Stellen der Union einheitlich im Primärrecht verankert.<sup>71</sup> Dadurch soll es grundsätzlich für alle Rechtsakte mit Rechtswirkung gegenüber Dritten eine gerichtliche Kontrolle der Rechtmäßigkeit geben.<sup>72</sup> Durch die erweiterte Zuständigkeit des EuGH infolge der Auflösung der Säulenstruktur werden hiermit grundsätzlich auch Europol (Art. III-276 VVE), Eurojust (Art. III-273 VVE) und eine etwaige künftige Europäische Staatsanwaltschaft (Art. III-274 VVE) der gerichtlichen Kontrolle durch den EuGH unterstellt.<sup>73</sup> Nach Art. III-365 Abs. 5 VVE können jedoch in den Rechtsakten zur Gründung von Einrichtungen oder sonstigen Stellen der Union besondere Bedingungen für Individualklagen festgelegt werden.

## b) Gegenstand der Nichtigkeitsklage

Zulässiger Gegenstand von Individualklagen sind nach dem Wortlaut des Art. III-365 Abs. 4 VVE „Handlungen“. In Vergleich mit dem Wortlaut in Art. 230 Abs. 4 EGV, wonach nur Entscheidungen und Verordnungen mit Entscheidungscharakter (sogenannte Scheinverordnungen) zulässige Klagegegenstände sind<sup>74</sup>, erscheint dieses *prima facie* als eine deutliche Ausdehnung des Gegenstandes der Individualklage. Ob dem auch tatsächlich so ist, lässt sich erst durch Auslegung beantworten. Der Delegierte des Deutschen Bundestages im Europäischen Konvent, *Jürgen Meyer*, hat die Vorschrift als „sehr interpretationsbedürftig“ bezeichnet und sieht es als „offen“, was unter einer „Handlung“ verstanden werden kann.<sup>75</sup>

Vom Arbeitskreis über den Gerichtshof waren ursprünglich „Rechtsakte“ als Gegenstand der Individualklage vorgeschlagen worden.<sup>76</sup> Das Präsidium änderte

---

<sup>70</sup> Siehe Anmerkung zum Art. III-270 von der Gruppe der Rechtsexperten der Regierungskonferenz in CIG 50/03 und entsprechender Vorschlag des italienischen Vorsizes in CIG 52/03, S. 11 (Anlage 7) und CIG 52/03 ADD I. Hierzu *Calliess/Ruffert*, (Fn. 11), S. 549; *Obrwexer*, (Fn. 4), S. 10.

<sup>71</sup> Ausführlich hierzu Schlussbericht des Arbeitskreises über den Gerichtshof CONV 636/03, Rdnr. 24 ff., Entwurf des Präsidiums in CONV 734/03, S. 18 f. Der Wortlaut wurde später von der Regierungskonferenz geändert, vgl. der Entwurf zum Art. III-270 von der Gruppe der Rechtsexperten in CIG 50/03; vgl. ferner *Jacobs*, (Fn. 14), S. 316; *Obrwexer*, (Fn. 4), S. 10.

<sup>72</sup> Schlussbericht des Arbeitskreises über den Gerichtshof CONV 636/03, Rdnr. 25.

<sup>73</sup> Vgl. Schlussbericht der Gruppe IX „Freiheit, Sicherheit und Recht“ CONV 426/02, S. 18 f. Die gerichtliche Kontrolle der Einrichtungen oder sonstigen Stellen der Union innerhalb des Bereiches Justiz und Inneres wurde trotz ausdrücklicher Hinweise sowohl vom Arbeitskreis über den Gerichtshof in CONV 636/03, Rdnr. 26, als auch vom Präsidium in CONV 734/03, S. 19 – soweit ersichtlich – später im Konvent nicht diskutiert.

<sup>74</sup> Art. 230 Abs. 4 EGV ist in der deutschen Fassung etwas schwer verständlich formuliert, vgl. aber den deutlicheren Wortlaut der englischen und französischen Fassungen: „*although in the form of a regulation*“, „*sous l'apparence d'un règlement*“. Hierzu *Burgi*, in: Rengeling/Middeke/Gellermann, (Fn. 23), § 7, Rdnr. 46; *Schwarze*, (Fn. 30), S. 1300.

<sup>75</sup> *Meyer/Hölscheidt*, (Fn. 4), S. 619.

später – ohne nähere Begründung – den Wortlaut in der deutschen Fassung zu „Handlungen“.<sup>77</sup> Entsprechende Änderungen fanden allerdings in den anderen Sprachfassungen nicht statt<sup>78</sup>, was zeigt, dass hiermit keine inhaltliche Änderung beabsichtigt war. Während eine isolierte grammatische Auslegung des allgemeinen und weiten Handlungsbegriffs nicht viel weiterhilft, macht der Rechtsaktsbegriff, der z.B. in der dänischen Fassung verwendet wird, deutlich, dass nur Handlungen mit verbindlichen Rechtswirkungen anfechtbar sind.<sup>79</sup> Andererseits zeigt aber der deutsche Wortlaut, dass der Kreis der mit der Nichtigkeitsklage angreifbaren „Handlungen“ nicht auf die in Art. I-33 Abs. 1 UAbs. 2 bis 5 VVE aufgeführten verbindlichen Rechtsaktformen beschränkt ist.<sup>80</sup>

Von einem systematischen Auslegungsgesichtspunkt aus betrachtet liegt es nahe, den Begriff „Handlungen“ in Art. III-365 Abs. 4 VVE in Zusammenhang mit dem gleichen Begriff in Abs. 1<sup>81</sup> und dadurch auch mit dem gleichen Begriff in Art. 230 Abs. 1 EGV zu sehen. Der Handlungsbegriff in Art. 230 Abs. 1 EGV ist vom EuGH – unter Hinweis auf den Rechtswahrungsauftrag des Art. 220 EGV und den Sinn und Zweck der Nichtigkeitsklage – weit ausgelegt worden: Die Nichtigkeitsklage nach Art. 230 Abs. 1 EGV sei „gegen alle Handlungen der Organe, die dazu bestimmt sind, Rechtswirkungen zu erzeugen, ohne Unterschied ihrer Rechtsnatur oder Form“ zulässig.<sup>82</sup> Damit ist jede rechtlich existente Gemeinschaftshandlung mit Außenwirkung, die einem Gemeinschaftsorgan (oder der EZB) zuzurechnen ist, zulässiger Gegenstand einer Klage.<sup>83</sup>

Einen zentralen Auslegungsbeitrag leistet die Entstehungsgeschichte des Art. III-365 Abs. 4 VVE: Laut dem Arbeitskreis über den Gerichtshof sei die Änderung der Bezeichnung des Klagegegenstands eine „rein redaktionelle Änderung“, die „den Anwendungsbereich des Artikels 230 Abs. 4 nicht ändern würde“.<sup>84</sup> Unter Hinweis auf die Rechtssache *IBM* wird behauptet, dass die Änderungen der Rechtsprechung

<sup>76</sup> Schlussbericht des Arbeitskreises über den Gerichtshof CONV 636/03, Rdnr. 20. So auch der Entwurf des Präsidiums in CONV 734/03, S. 17 ff., CONV 725/03 und zuletzt in CONV 796/03 v. 6.6.2003.

<sup>77</sup> Zuerst in CONV 802/03 v. 12.6.2003.

<sup>78</sup> Vgl. z.B. die dänische, englische, französische und schwedische Fassung des Vorschlags des Arbeitskreises in CONV 636/03, Rdnr. 20, mit dem Wortlaut in Art. III-365 Abs. 4 VVE. Auf Niederländisch wurde von Anfang an der Begriff „handelingen“ verwendet.

<sup>79</sup> So auch nach Art. 230 Abs. 1 EGV; vgl. nur *Cremer*, in: Calliess/Ruffert, (Fn. 2), Art. 230 EGV, Rdnr. 7 f. und 12 ff.

<sup>80</sup> Vgl. *Mayer*, (Fn. 46), S. 610. So auch nach Art. 230 Abs. 1 EGV; vgl. *Koenig/Pechstein/Sander*, (Fn. 30), Rdnr. 339 und ausführlich *Bast*, in: v. Bogdandy, (Fn. 11), S. 479 (515 ff.).

<sup>81</sup> *Königeter*, (Fn. 9), S. 131.

<sup>82</sup> EuGH, Rs. 22/70, *Kommission/Rat*, Slg. 1971, 263, Rdnr. 38, 42; Rs. C-316/91, *Parlament/Rat der Europäischen Union*, Slg. 1994, I-625, Rdnr. 8.

<sup>83</sup> Vgl. *Cremer*, in: Calliess/Ruffert, (Fn. 2), Art. 230 EGV, Rdnr. 7 ff. und 27.

<sup>84</sup> Schlussbericht des Arbeitskreises über den Gerichtshof CONV 636/03, Rdnr. 23.

des Gerichtshofs entsprechen.<sup>85</sup> Vom Konventspräsidium wird der neue Wortlaut nur als Vereinfachung der Formulierung von Art. 230 Abs. 4 EGV bezeichnet.<sup>86</sup> Es ist jedoch fraglich, inwiefern die Behauptung des Arbeitskreises auf einer zutreffenden Analyse der Rechtsprechung des EuGH beruht. In der Literatur wird diskutiert, ob sogenannte „echte“ Verordnungen im Sinne von Art. 249 Abs. 2 EGV und Richtlinien im Sinne von Art. 249 Abs. 3 EGV zulässige Klagegegenstände nach Art. 230 Abs. 4 EGV bilden.<sup>87</sup> Die Rechtsprechung des EuGH und des EuG sind nicht ohne Divergenzen und lassen sich kaum unter Verweis auf ein einziges EuGH-Urteil zusammenfassen<sup>88</sup>, jedenfalls nicht durch den Hinweis des Arbeitskreises auf das mehr als 20 Jahre alte Urteil *IBM*. Zwar wird im Urteil *IBM* bestätigt, dass die Form, in der Handlungen oder Entscheidungen ergehen, grundsätzlich ohne Einfluss auf ihre Anfechtbarkeit ist<sup>89</sup>. Zur Diskussion über Anfechtbarkeit von „echten“ abstrakt-generellen Verordnungen und Richtlinien leistet das Urteil jedoch keinen Beitrag. In anderen Entscheidungen – zuerst nur für den Sonderfall des Antidumpingrechts – hat aber der EuGH die Individualklagemöglichkeiten gegen „echte“ Verordnungen eröffnet.<sup>90</sup> Seit dem Urteil *Codorniu*<sup>91</sup> hat sich auch außerhalb des Antidumpingrechts die Auffassung durchgesetzt, dass „eine Handlung allgemeiner Geltung wie eine Verordnung [...] unter Umständen bestimmte natürliche oder juristische Personen individuell betreffen und damit ihnen gegenüber Entscheidungscharakter haben [kann]“.<sup>92</sup> Hiermit verlagert sich der Schwerpunkt der Zulässigkeitsprüfung auf die Frage der Klagebefugnis.<sup>93</sup> Wie besonders die Diskussion über Richtlinien als Klagegegenstand zeigt<sup>94</sup>, lässt sich

<sup>85</sup> CONV 636/03, Rdnr. 23 unter Hinweis auf EuGH Rs. 60/81, *IBM*, Slg. 1981, 2639, Rdnr. 9.

<sup>86</sup> Entwurf des Präsidiums in CONV 734/03, S. 21.

<sup>87</sup> Vgl. *Cremer*, in: Calliess/Ruffert, (Fn. 2), Art. 230 EGV, Rdnr. 28 ff. („echte“ Verordnungen) und 37 ff. (Richtlinien); *Koenig/Pechstein/Sander*, (Fn. 30), Rdnr. 360 ff. und 367 ff.; *Schwarze*, in: *Schwarze*, EU-Kommentar, 1. Aufl. 2000, Art. 230, Rdnr. 33 f.

<sup>88</sup> Vgl. nur die Darstellung und Würdigung der Rechtsprechung von *Cremer*, in: Calliess/Ruffert, (Fn. 2), Art. 230 EGV, Rdnr. 29 ff. und 38 ff.

<sup>89</sup> EuGH Rs. 60/81, *IBM*, Slg. 1981, 2639, Rdnr. 9. Vertiefend *Bast*, in: v. Bogdandy, (Fn. 11), S. 479 (519 ff.), der von „Formenneutralität des Rechtsschutzsystems“ spricht.

<sup>90</sup> Vgl. z.B. EuGH, verb. Rs. 239 u. 275/82, *Allied Corporation*, Slg. 1984, 1005, Rdnr. 11 ff.; Rs. C-358/89, *Extramet Industrie*, Slg. 1991, I-2501, Rdnr. 13 ff.; *Cremer*, in: Calliess/Ruffert, (Fn. 2), Art. 230 EGV, Rdnr. 30.

<sup>91</sup> EuGH, Rs. C-309/89, *Codorniu*, Slg. 1994, I-1853, Rdnr. 19.

<sup>92</sup> So die Formulierung in EuGH, Rs. C-50/00 P, *UPA*, Slg. 2002, I-6677, Rdnr. 36, die anscheinend den sog. hybriden Charakter derartiger Regelungen ausdrücklich bestätigt, vgl. *Koenig/Pechstein/Sander*, (Fn. 30), Rdnr. 361. Dennoch ablehnend zur „Hybridtheorie“ *Gaitanides*, in: von der Groeben/Schwarze, Kommentar zum Vertrag über die Europäische Union und zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, 6. Aufl. 2004, Art. 230 EGV, Rdnr. 60, die aber die Entkopplung des Rechtsschutzregimes von der Systematik und dadurch auch von den übrigen Rechtsfolgen der Handlungsformen verkennt, vgl. dazu *Bast*, in: von Bogdandy, (Fn. 11), S. 479 (515 ff., insb. 520).

<sup>93</sup> Vgl. *Mayer*, (Fn. 46), S. 607; *Schwarze*, (Fn. 30), S. 1300.

jedoch hieraus kaum schließen, dass sich die Zulässigkeitsprüfung völlig vom Wortlaut in Art. 230 Abs. 4 EGV gelöst hat und auf die Kriterien der unmittelbaren und individuellen Betroffenheit reduziert werden kann.<sup>95</sup>

Unabhängig von der Frage, ob die Formulierung in Art. III-365 Abs. 4 VVE auf einer zutreffenden Analyse der Rechtsprechung des EuGH beruht oder nicht, dürfte die grammatische und systematische Auslegung des weiten Handlungsbegriffs zu einem Ende der Diskussion über die Anfechtbarkeit von „echten“ Verordnungen und Richtlinien führen. Nach Art. III-365 Abs. 4 VVE sind künftig alle Handlungen der Union, die verbindliche Rechtswirkungen nach sich ziehen, zulässiger Gegenstand einer Individualnichtigkeitsklage. Im Hinblick auf das gemeinschaftsrechtliche Gebot effektiven individuellen Rechtsschutzes ist diese Präzisierung begrüßenswert. Ein weiterer Vorteil der Neukonzeption liegt in der Vereinfachung, dass zukünftig ein und dasselbe Kriterium bezüglich Klagegegenstand und Klagebefugnis zu prüfen ist: Entscheidend für die Zulässigkeit nach Art. III-365 Abs. 4 2. Alt. VVE sind künftig die Merkmale der unmittelbaren und individuellen Betroffenheit.

### c) Klagebefugnis

Die Klagebefugnis nach Art. III-365 Abs. 4 VVE setzt, im Gegensatz zum deutschen Recht, nicht eine Beeinträchtigung subjektiver Rechte voraus, sondern lässt in Anlehnung an das Prinzip des *intérêt pour agir* des französischen Verwaltungsprozessrechts die mögliche Beeinträchtigung eines Interesses genügen.<sup>96</sup> Um Popularklagen auszuschließen, wird eine qualifizierte Beziehung des Klägers zum Klagegegenstand gefordert.<sup>97</sup> Wie nach Art. 230 Abs. 4 EGV muss nach Art. III-365 Abs. 4 1. und 2. Alt. VVE die angegriffene Handlung entweder an den Kläger gerichtet sein oder sie muss ihn unmittelbar und individuell betreffen. Eine wichtige Ausnahme ist aber die Neuregelung für Rechtsakte mit Verordnungsscharakter in Art. III-365 Abs. 4 3. Alt. VVE. Im Folgenden werden zunächst kurz die bekannten Voraussetzungen in Art. III-365 Abs. 4 1. und 2. Alt. VVE, danach die Neuregelung in 3. Alt. dargestellt.

<sup>94</sup> Ablehnend *Nowak*, in: Nowak/Cremer, (Fn. 5), S. 47 (57 ff.); *Schwarze*, in: Schwarze, (Fn. 87), Art. 230 EGV, Rdnr. 34 und *ders.*, (Fn. 30), S. 1300 f.; bejahend *Cremer*, in: Calliess/Ruffert, (Fn. 2), Art. 230 EGV, Rdnr. 41 b; *ders.*, Der Rechtsschutz des Einzelnen gegen Sekundärrechtsakte der Union gem. Art. III-270 Abs. 4 – Konventionsentwurf des Vertrags über eine Verfassung für Europa, EuGRZ 2004, S. 577 (578); *Koenig/Pechstein/Sander*, (Fn. 30), Rdnr. 367 ff.

<sup>95</sup> *Schwarze*, (Fn. 30), S. 1300.

<sup>96</sup> *Schwarze*, (Fn. 30), S. 1301. Vgl. auch *Burgi*, in: Rengeling/Middeke/Gellermann, (Fn. 23), § 7, Rdnr. 57; *Koenig/Pechstein/Sander*, (Fn. 30), Rdnr. 390.

<sup>97</sup> Vgl. *Schwarze*, in: Schwarze, (Fn. 87), Art. 230 EGV, Rdnr. 30 m.w.N.



## (1) Klagebefugnis des Adressaten

Soweit die angegriffene Handlung an den Kläger gerichtet ist, ergibt sich dessen Klagebefugnis bereits aus seiner Adressatenstellung.<sup>98</sup> Dass Art. III-365 Abs. 4 1. Alt. VVE von „Handlungen“ statt „Entscheidungen“ spricht, ist eine Folge der von Arbeitskreis und Präsidium vorgeschlagenen Vereinfachung der Bestimmung<sup>99</sup> und sollte gegenüber der geltenden Rechtslage des Art. 230 Abs. 4 1. Alt. EGV nicht zu einer normativen Veränderung führen.<sup>100</sup> Gemäß Art. I-33 Abs. 1 UAbs. 5 VVE ist nämlich der Europäische Beschluss, der gerade an die Stelle der Entscheidung nach Art. 249 EGV tritt<sup>101</sup>, der einzige Rechtsakt, der an bestimmte Adressaten gerichtet werden kann. Der Handlungsbegriff ist aber nicht auf die in Art. I-33 Abs. 1 VVE aufgeführten verbindlichen Rechtsaktformen beschränkt, was dazu führt, dass auch Adressaten von Realakten nach Art. III-365 Abs. 4 1. Alt. VVE klagebefugt sind.<sup>102</sup> Keine normative Veränderung führt der Ersatz der Formulierung „an sie ergangenen“ mit der etwas präziseren Formulierung „an sie gerichteten“ mit sich. Diese Präzisierung, die von der Gruppe der Rechtsexperten der Regierungskonferenz vorgeschlagen wurde<sup>103</sup>, bringt den Wortlaut in Übereinstimmung mit der Definition des Europäischen Beschlusses in Art. I-33 Abs. 1 UAbs. 5 VVE.

## (2) Klagebefugnis bei unmittelbarer und individueller Betroffenheit

Das Merkmal der Betroffenheit verlangt lediglich, dass der Kläger durch die angegriffene Handlung tatsächlich beschwert ist.<sup>104</sup> Es wird durch die Kriterien „unmittelbar“ und „individuell“ näher konkretisiert.

Durch das Unmittelbarkeitskriterium in Art. III-365 Abs. 4 VVE, das unverändert aus Art. 230 Abs. 4 EGV übernommen worden ist, sollen Personen, die von einer Unionshandlung lediglich potenziell betroffen sind, aus dem Kreis der Klagebefugten ausgeschlossen werden.<sup>105</sup> Im Vergleich zum Merkmal der Individualität

---

<sup>98</sup> Vgl. *Burgi*, in: Rengeling/Middeke/Gellermann, (Fn. 23), § 7, Rdnr. 55 m.w.N.

<sup>99</sup> Schlussbericht des Arbeitskreises über den Gerichtshof CONV 636/03, Rdnr. 23; Entwurf des Präsidiums in CONV 734/03, S. 21.

<sup>100</sup> So *Cremer*, (Fn. 27), S. 578; *Königeter*, (Fn. 9), S. 131.

<sup>101</sup> Der neue Rechtsakt des Europäischen Beschlusses nach Art. I-33 Abs. 1 UAbs. 5 reicht aber weiter als die Entscheidung nach Art. 249 EGV, denn er umfasst nicht nur den an einen Adressaten gerichteten Beschluss, sondern auch den adressatenlosen Beschluss; vgl. *Cremer*, (Fn. 27), S. 578 und unten IV.1.d)(1).

<sup>102</sup> So *Mayer*, (Fn. 46), S. 610. Siehe zum Handlungsbegriff oben IV.1.b).

<sup>103</sup> Siehe Entwurf zu Art. III-270 VVE in CIG 50/03.

<sup>104</sup> EuGH, Rs. 88/76, *Société pour l'exportation des sucres*, Slg. 1977, 709, Rdnr. 9, 12; Rs. 60/81, *IBM*, Slg. 1981, 2639, Rdnr. 9, 18; *Cremer*, in: Calliess/Ruffert, (Fn. 2), Art. 230, Rdnr. 45.

<sup>105</sup> *Cremer*, in: Calliess/Ruffert, (Fn. 2), Art. 230 EGV, Rdnr. 46.



hat das der Unmittelbarkeit bisher relativ wenig Aufmerksamkeit in Rechtsprechung und Literatur genossen. Es ist allerdings anzunehmen, dass das Unmittelbarkeitskriterium nach der im Verfassungsvertrag vorgesehenen erweiterten Klagebefugnis gegen Rechtsakte mit Verordnungscharakter Gegenstand erneuerten Interesses sein wird. Nach der bisherigen Rechtsprechung des EuGH ist der Kläger durch eine Handlung der Union unmittelbar betroffen, wenn die Handlung selbst, d.h. ohne einen weiteren Durchführungsakt, in den Interessenkreis des Klägers eingreift (formelle Unmittelbarkeit)<sup>106</sup> oder wenn es sich mit großer Wahrscheinlichkeit voraussehen lässt, dass und in welcher Weise der spätere Durchführungsakt in den Interessenkreis des Klägers eingreifen wird (materielle Unmittelbarkeit).<sup>107</sup> Letzteres ist insbesondere dann der Fall, wenn eine mitgliedstaatliche Durchführungsmaßnahme zwingende Folge der Unionshandlung ist, da diese dem Mitgliedstaat bei der Umsetzung oder Durchführung keinerlei eigenen Ermessensspielraum einräumt, oder wenn ein Abweichen des Mitgliedstaates von der unionsrechtlichen Maßnahme keineswegs zu erwarten ist.<sup>108</sup>

Bei Europäischen Gesetzen (bisher: Verordnungen) ist das unmittelbare Betroffensein regelmäßig gegeben, denn nach Art. I-33 Abs. 1 UAbs. 2 VVE gelten sie schon definitionsgemäß unmittelbar in jedem Mitgliedstaat.<sup>109</sup> Bei den neuen Durchführungsrechtsakten Europäische Verordnung (Art. I-33 Abs. 1 UAbs. 4 VVE) und Europäischer Beschluss (Art. I-33 Abs. 1 UAbs. 5 VVE) ist hier zu differenzieren: Sie können sich entweder ohne weitere Umsetzungs- oder Durchführungsakte unmittelbar auf die Rechtsstellung Einzelner auswirken oder bedürfen einer Umsetzung durch die Mitgliedstaaten.<sup>110</sup> In letztgenanntem Fall ist die unmittelbare Betroffenheit nach den oben dargestellten Kriterien zu prüfen, d.h. es gilt festzustellen, ob der Mitgliedstaat zur Umsetzung oder Durchführung verpflichtet ist, ohne dass ihm dabei ein Ermessensspielraum eingeräumt ist, oder ob ein Abweichen des Mitgliedstaates von der unionsrechtlichen Maßnahme keineswegs zu erwarten ist.

Ob diese Kriterien auch für das unmittelbare Betroffensein durch Europäische Rahmengesetze nach Art. I-33 Abs. 1 UAbs. 3 VVE (bisher: Richtlinien) gelten,

<sup>106</sup> EuGH, verb. Rs. 41-44/70, *International Fruit Company*, Slg. 1971, 411, Rdnr. 16 ff.; Rs. 11/82, *Piraiki-Patraiki*, Slg. 1985, 207, Rdnr. 7 ff.; vgl. *Allkemper*, Der Rechtsschutz des Einzelnen nach dem EG-Vertrag, 1995, S. 77; *Koenig/Pechstein/Sander*, (Fn. 30), Rdnr. 394 ff.

<sup>107</sup> Vgl. *Allkemper*, (Fn. 106), S. 77; *Koenig/Pechstein/Sander*, (Fn. 30), Rdnr. 397.

<sup>108</sup> Vgl. nur die Zusammenfassung der bisherigen Rechtsprechung in EuGH, Rs. C-386/96, *Dreyfus*, Slg. 1998, I-2309, Rdnr. 43 f. m.w.N.; dazu nur *Burgi*, in: Rengeling/Middeke/Gellermann, (Fn. 23), § 7, Rdnr. 76 ff.

<sup>109</sup> Die Anfechtbarkeit von Europäischen Gesetzen und Rahmengesetzen wird jedoch regelmäßig durch das Merkmal der Individualität eingeschränkt, vgl. unten IV.1.c)(2).

<sup>110</sup> Vgl. dazu *Cremer*, (Fn. 27), S. 582. Die neue Rechtsakttypen nach der Verfassung werden unter IV.1.d) näher erläutert.

scheint jedoch fraglich.<sup>111</sup> In der Rechtssache *Salamander u.a.*<sup>112</sup> hat das EuG die unmittelbare Betroffenheit mehrerer Unternehmen durch die Tabakwerberichtlinie schon mit dem Argument verneint, dass die Richtlinie keine Rechtspflichten des Einzelnen begründet. Damit ist aber die Anfechtbarkeit von Richtlinien generell ausgeschlossen, denn keine Richtlinie vermag Rechtspflichten für den Einzelnen zu begründen.<sup>113</sup> Die Voraussetzungen für die unmittelbare Geltung einer Richtlinie entsprechen aber nicht den vom EuGH entwickelten Kriterien für die unmittelbare Betroffenheit des Einzelnen durch einen Rechtsakt. Konsequenterweise sollte auch hier entscheidend sein, ob den Mitgliedstaaten bei der Umsetzung einer Richtlinie ein eigener Ermessensspielraum verbleibt.<sup>114</sup> Die hiermit übereinstimmende Prüfung des EuG in der Rechtssache *Japan Tobacco* lässt hoffen, dass sich diese Auffassung künftig in der Rechtsprechung durchsetzen kann.<sup>115</sup>

Auch das Kriterium der individuellen Betroffenheit wird im Art. III-365 Abs. 4 VVE beibehalten. Die verschiedenen Vorschläge mehrerer Konventsmitglieder, das Individualitätsmerkmal ganz zu streichen oder auf eine alternative anstelle einer kumulativen Klagevoraussetzung zu reduzieren<sup>116</sup>, konnten weder die Mehrheit des Arbeitskreises über den Gerichtshof<sup>117</sup> noch das Präsidium des Konvents<sup>118</sup> überzeugen. Abgesehen von der Neuregelung für Rechtsakte mit Verordnungscharakter in Art. III-365 Abs. 4 3. Alt. VVE bleibt es deswegen wie bisher dabei, dass der Kläger individuell betroffen sein muss.<sup>119</sup> Fraglich ist allerdings, ob hiermit auch zwingend an der restriktiven Interpretation des Individualitätsmerkmals in der Rechtsprechung des EuGH festgehalten wird. Die restriktive Linie des EuGH ist dogmatisch damit begründet worden, dass ausschließlich Rechtsakte, die gegenüber dem Kläger Entscheidungscharakter haben, Gegenstand einer Individualnichtigkeitsklage nach Art. 230 Abs. 4 EGV sein können.<sup>120</sup> Wenn dann nach Art. III-365 Abs. 4 VVE zukünftig Individualnichtigkeitsklagen gegen sämtliche „Handlungen“ der Europäischen Union erhoben werden können, läge es von

<sup>111</sup> Hierzu Cremer, (Fn. 27), S. 582; ders., in: Calliess/Ruffert, (Fn. 2), Art. 230 EGV, Rdnr. 46 a.

<sup>112</sup> EuG, verb. Rs. T-172/98 u. T-175-177/98, *Salamander u.a.*, Slg. 2000, II-2487, Rdnr. 65 f.

<sup>113</sup> Vgl. Cremer, EuZW 2001, S. 453 (458); ders., in: Calliess/Ruffert, (Fn. 2), Art. 230 EGV, Rdnr. 41 b.

<sup>114</sup> *Gaitanides*, in: von der Groeben/Schwarze, (Fn. 92), Art. 230 EGV, Rdnr. 100; *Koenig/Pechstein/Sander* (Fn. 30), Rdnr. 373.

<sup>115</sup> Beschluss des EuG v. 10.9.2002 in Rs. T-223/01, *Japan Tobacco*, Slg. 2002, II-3259, Rdnr. 45 f.

<sup>116</sup> Vgl. z.B. die Beiträge von *Farnleitner* in CONV 45/02; *Farnleitner/Rack* in CONV 402/02; *Meyer* in CONV 439/02; *Druff/Madennan* in CONV 758/03 und die verschiedenen Änderungsvorschläge zum Art. III-266 Abs. 4 in CONV 796/03, S. 13. Vgl. auch die Diskussion in Arbeitsgruppe II CONV 350/02 und 354/02 S. 15 f. m.w.N.

<sup>117</sup> Schlussbericht des Arbeitskreises über den Gerichtshof CONV 636/03, Rdnr. 17 ff.

<sup>118</sup> Entwurf des Präsidiums in CONV 734/03, S. 20.

<sup>119</sup> Vgl. *Königeter*, (Fn. 9), S. 131; *Obwexer*, (Fn. 4), S. 10.

<sup>120</sup> Vgl. *Mayer*, (Fn. 46), S. 610 und *Königeter*, (Fn. 9), S. 131.

einem systematischen Auslegungsgesichtspunkt aus nahe, die restriktive Interpretation des Individualitätsmerkmals erneut zu überdenken.<sup>121</sup> Die Entstehungsgeschichte des Art. III-365 Abs. 4 VVE spricht aber deutlich gegen eine weite Auslegung des Merkmals der Individualität: Der Arbeitskreis über den Gerichtshof und auch das Präsidium des Konvents haben die geänderte Bezeichnung des Klagegegenstands in Art. III-365 Abs. 4 VVE lediglich als eine Vereinfachung und redaktionelle Änderung gesehen<sup>122</sup>, und darüber hinaus ausdrücklich bestätigt, dass das restriktive Konzept in Bezug auf die Klagebefugnis von Einzelpersonen gegen Gesetzgebungsakte beibehalten werden solle.<sup>123</sup> Raum für eine Änderung gegenüber der bestehenden restriktiven Interpretation des Individualitätsmerkmals bringt Art. III-365 Abs. 4 2. Alt. VVE daher kaum mit sich.<sup>124</sup> Ausgangspunkt für die Bestimmung der individuellen Betroffenheit eines Klägers bleibt somit immer noch die mehr als 40 Jahre alte „Plaumann-Formel“<sup>125</sup>, was dazu führt, dass Individualnichtigkeitsklagen gegen Europäischen Gesetze und Rahmengesetze nach Art. III-365 Abs. 4 VVE regelmäßig vergeblich sein werden.<sup>126</sup>

#### d) Erweiterter Rechtsschutz gegen Rechtsakte mit Verordnungscharakter

Die Neuregelung für Rechtsakte mit Verordnungscharakter in Art. III-365 Abs. 4 3. Alt. VVE bringt eine wichtige normative Neuerung gegenüber der geltenden Rechtslage des Art. 230 Abs. 4 EGV mit sich. Im Verfassungsvertrag werden erstmals Nichtigkeitsklagen Einzelner gegen bestimmte abstrakt-generelle Rechtsakte zugelassen, ohne dass der Kläger eine individuelle Betroffenheit nachweisen muss. Ein umfassendes Klagerecht Einzelner gegen normative Rechtsakte der Union, etwa entsprechend den Vorstößen des Generalanwalts *Jacobs* in *Unión de Pequeños Agricultores* oder des EuG in *Jégo-Quéré*<sup>127</sup>, wird allerdings nicht eingeräumt.

<sup>121</sup> So auch *Mayer*, (Fn. 46), S. 610 und *Königter*, (Fn. 9), S. 131.

<sup>122</sup> Vgl. oben IV.1.b).

<sup>123</sup> Vgl. Schlussbericht des Arbeitskreises über den Gerichtshof CONV 636/03, Rdnr. 22; Entwurf des Präsidiums in CONV 734/03, S. 20.

<sup>124</sup> So auch *Königter*, (Fn. 9), S. 131. Etwas offener *Mayer*, (Fn. 46), S. 610 u. 614.

<sup>125</sup> EuGH, Rs. 25/62, *Plaumann*, Slg. 1963, 211 (238). Ausführlich zur geltenden Rechtslage *Burgi*, in: Rengeling/Middeke/Gellermann, (Fn. 23), § 7, Rdnr. 60 ff.; *Cremer*, in: Calliess/Ruffert, (Fn. 2), Art. 230 EGV, Rdnr. 49 ff.; *Schwarze*, in: Schwarze, (Fn. 87), Art. 230 EGV, Rdnr. 36 ff. und 42 ff.

<sup>126</sup> *Cremer*, (Fn. 27), S. 579.

<sup>127</sup> Vgl. zu den Vorschlägen des Generalanwalts und des EuG *Calliess*, (Fn. 5), S. 3582; vgl. auch Fn. 43.

## (1) Rechtsakte mit Verordnungscharakter

Die erweiterten Individualklagemöglichkeiten nach Art. III-365 Abs. 4 3. Alt. VVE gelten nur für „Rechtsakte mit Verordnungscharakter“. Diese Formulierung kann nur vor dem Hintergrund der Neuordnung der Rechtsakte der Union in Art. I-33 VVE verstanden werden.<sup>128</sup>

Art. I-33 VVE führt eine im Unionsrecht bislang unbekannte systematische Unterscheidung zwischen Rechtsakten mit und ohne Gesetzescharakter ein.<sup>129</sup> Mit der in Art. I-34 Abs. 1 VVE vorgesehenen Aufwertung des Mitentscheidungsverfahrens nach Art. 251 EGV zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren der Europäischen Union werden die Rolle des Parlaments und des Rates als die gesetzgebende und die der Kommission als die vollziehende Gewalt der Union gestärkt.<sup>130</sup> Dementsprechend werden in Art. I-33 Abs. 1 VVE die von Rat und Parlament beschlossenen normativen Rechtsakte als Europäische Gesetze (UAbs. 2) bzw. Europäische Rahmengesetze (UAbs. 3) bezeichnet, während die (hauptsächlich) von der Kommission erlassenen Durchführungsrechtsakte als Europäische Verordnungen (UAbs. 4) bzw. Europäische Beschlüsse (UAbs. 5) bezeichnet werden.<sup>131</sup> Hiermit wird die im europäischen Recht bislang nur schwach ausgeprägte Unterscheidung zwischen legislativen und exekutiven Rechtsakten künftig im Verfassungsvertrag verankert.<sup>132</sup> Durch diese Unterscheidung wurde eine Verbesserung des Rechtsschutzes gegen Durchführungsrechtsakte ermöglicht, ohne dass man gleichzeitig die restriktive Linie in Bezug auf die Klagebefugnis von Einzelpersonen gegen Gesetzgebungsakte, die übrigens im Einklang mit dem vorherrschenden Rechtszustand in den Mitgliedstaaten steht<sup>133</sup>, aufgeben musste.<sup>134</sup>

Nach dem deutschen Wortlaut liegt *prima facie* die Auslegung nahe, dass nur Europäische Verordnungen „Rechtsakte mit Verordnungscharakter“ im Sinne von Art. III-365 Abs. 4 3. Alt. VVE sind.<sup>135</sup> Der Verfassungsvertrag kennt aber zwei ver-

---

<sup>128</sup> Schwarze, Die Entstehung einer europäischen Verfassungsordnung, EuR 2004, S. 147 (148); Mayer, (Fn. 46), S. 610.

<sup>129</sup> Köngeter, (Fn. 9), S. 131. Ausführlich hierzu der Schlussbericht der Arbeitsgruppe IX (Vereinfachung) in CONV 424/02, S. 8 ff.

<sup>130</sup> Vgl. Schlussbericht der Arbeitsgruppe IX in CONV 424/02, S. 2 und 8 ff.; Mayer, (Fn. 46), S. 611. Gewaltenteilung im klassischen, staatsrechtlichen Sinn gibt es aber auf europäischer Ebene nicht, vgl. Hummer, in: Busek/Hummer, Der Europäische Konvent und sein Ergebnis – eine Europäische Verfassung, 2004, S. 45 f.

<sup>131</sup> Vgl. Oppermann, (Fn. 4), S. 1238; Schwarze, in: Schwarze, (Fn. 3), S. 489 (541 f.).

<sup>132</sup> Schlussbericht der Arbeitsgruppe IX in CONV 424/02, S. 8 ff. Vgl. Köngeter, (Fn. 9), S. 131; Schwarze, in: Schwarze, (Fn. 3), S. 489 (542).

<sup>133</sup> Schwarze, (Fn. 30), S. 1310; ders., (Fn. 128), S. 148.

<sup>134</sup> Vgl. EuGH-Präsident Rodríguez Iglesias in CONV 572/03; Schlussbericht des Arbeitskreises über den Gerichtshof in CONV 636/03, Rdnr. 22; Entwurf des Präsidiums in CONV 734/03, S. 20.

<sup>135</sup> So auch der Wortlaut der englischen (*regulatory acts/regulation*), französischen (*actes réglementaires/règlement*) und italienischen (*atti regolamentari/regolamento*) Fassung. Dagegen findet diese Auslegung u.a.

bindliche Durchführungsrechtsakte ohne Gesetzescharakter – Europäische Verordnungen (Art. I-33 Abs. 1 UAbs. 4 VVE) und Europäische Beschlüsse (UAbs. 5). Die Frage ist somit, ob nicht auch Europäische Beschlüsse „Verordnungscharakter“ haben können.<sup>136</sup> Insoweit ist hier zunächst hervorzuheben, dass es in Art. III-365 Abs. 4 VVE nicht heißt, der Einzelne könne „gegen Europäische Verordnungen“ Klage erheben, sondern „gegen Rechtsakte mit Verordnungscharakter“.<sup>137</sup> Noch deutlicher war die von einigen Mitgliedern des Arbeitskreises über den Gerichtshof ursprünglich vorgeschlagene Formulierung „Rechtsakte ohne Gesetzgebungscharakter“.<sup>138</sup> Der Wortlaut in der deutschen Fassung wurde später zuerst zu „Durchführungsrechtsakten“<sup>139</sup> und danach – ohne Begründung – in „Rechtsakte mit Verordnungscharakter“<sup>140</sup> abgeändert. Dass hiermit aber keine inhaltliche Änderung beabsichtigt war, wird dadurch deutlich, dass der Wortlaut in den anderen Sprachfassungen nicht entsprechend geändert wurde.<sup>141</sup> Folglich zeigt die Entstehungsgeschichte von Art. III-365 Abs. 4 3. Alt. VVE nur, dass es für Rechtsakte mit Gesetzescharakter beim bisherigen restriktiven Rechtsschutzkonzept bleiben sollte. Sie gibt keine Anhaltspunkte dafür, dass der Konvent auch Europäische Beschlüsse aus dem Kreis der privilegierten Klagegegenstände ausnehmen wollte.<sup>142</sup> Dass auch Europäische Beschlüsse „Verordnungscharakter“ haben können, wird jedenfalls spätestens unter Berücksichtigung systematischer Argumente deutlich. Im Verfassungsvertrag werden nämlich der Rat bzw. die Kommission in einigen Konstellationen ermächtigt, entweder Europäische Verordnungen oder Europäische Beschlüsse zu erlassen.<sup>143</sup> Wenn aber der Rat bzw. die Kommission unter Umständen zwischen Europäischer Verordnung und Europäischem Beschluss wählen können, ist es nicht hinnehmbar, die Zulässigkeit

in dänischer (*regelfastsættende retsakter/forordning*), niederländischer (*regelgevingshandelingen/verordening*), polnischer (*akty wykonawcze/rozporządzenie*) und schwedischer (*regleringsakt/förordning*) Fassung keine Unterstützung.

<sup>136</sup> Vgl. Cremer, (Fn. 27), S. 579 ff.

<sup>137</sup> Vgl. Cremer, (Fn. 27), S. 579, 581; Mayer, (Fn. 46), S. 612.

<sup>138</sup> Schlussbericht des Arbeitskreises über den Gerichtshof CONV 636/03, Rdnr. 22. Die von der Mehrheit der Mitglieder vorgeschlagen Formulierung „Rechtsakte allgemeiner Geltung“ wurde vom Präsidium abgelehnt, vgl. CONV 734/03, S. 20.

<sup>139</sup> Diese Formulierung, die im Entwurf des Präsidiums in CONV 734/03, S. 17 erscheint, beruht vermutlich nur auf einer unrichtigen Wiedergabe des Minderheitsvorschlags in CONV 636/03.

<sup>140</sup> Zuerst in CONV 725/03 v. 27.5.2003. Die Änderung war aber vermutlich nur eine Anpassung an den von vornherein verwendeten französischen Wortlaut „*actes réglementaires*“, m.a.W. nur eine Präzisierung seitens des Übersetzers; siehe Mayer, (Fn. 46), S. 611.

<sup>141</sup> Dies wird von Cremer, (Fn. 27), S. 581, übersehen. Vgl. den Schlussbericht des Arbeitskreises in CONV 636/03 mit dem Entwurf des Präsidiums in CONV 734/03 und dem endgültigen Wortlaut des Art. III-365 Abs. 4 in den unterschiedlichen Sprachfassungen.

<sup>142</sup> Cremer, (Fn. 27), S. 581.

<sup>143</sup> Vgl. z.B. Art. III-166 Abs. 3 (Wettbewerbsregeln für öffentlichen Unternehmen) und Art. III-167 Abs. 3 lit. e VVE (Erklärung der Vereinbarkeit mitgliedstaatlicher Beihilfe mit dem Binnenmarkt).

einer Direktklage gemäß Art. III-365 Abs. 4 3. Alt. VVE davon abhängig zu machen, welchen Rechtsaktstyp die Unionsorgane im jeweiligen Einzelfall gewählt haben.<sup>144</sup>

Fraglich ist allerdings, ob alle Europäischen Beschlüsse „Rechtsakte mit Verordnungscharakter“ im Sinne des Art. III-365 Abs. 4 VVE sind.<sup>145</sup> Im Unterschied zur Entscheidung nach Art. 249 Abs. 4 EGV kennt nämlich Art. I-32 Abs. 1 UAbs. 5 VVE zwei verschiedene Kategorien von Europäischen Beschlüssen: Den an einen Adressaten gerichteten Beschluss – der der Entscheidung nach Art. 249 Abs. 4 EGV entspricht – und den allgemein geltenden adressatenlosen Beschluss. Der deutsche Wortlaut mag vielleicht nicht besonders aufschlussreich sein<sup>146</sup>, nach dem englischen bzw. französischen Wortlaut lässt sich aber bezweifeln, ob ein an einen Adressaten gerichteter konkret-individueller Beschluss als „*regulatory act*“ bzw. „*acte réglementaire*“ bezeichnet werden kann.<sup>147</sup> Ferner greift das systematische Argument des in einigen Konstellationen bestehenden Wahlrechts der Unionsorgane zwischen Europäischer Verordnung und Europäischem Beschluss nicht, wenn es sich um die Verabschiedung konkret-individueller Regelungen handelt, denn hier steht die Europäische Verordnung schon definitionsgemäß nicht zur Verfügung.<sup>148</sup> Noch deutlicher für eine Differenzierung spricht die Entstehungsgeschichte der Regelung, denn vom Konvent wurde der Arbeitskreis über den Gerichtshof ausdrücklich gefragt, ob der Wortlaut von Art. 230 Abs. 4 EGV betreffend die unmittelbare Klage natürlicher Personen gegen Rechtsakte der Organe mit allgemeiner Geltung geändert werden sollte.<sup>149</sup> Dementsprechend wurde in den nachfolgenden Erläuterungen von Arbeitskreis und Präsidium nur über die erweiterte Klagebefugnis gegen Rechtsakte mit allgemeiner Geltung diskutiert.<sup>150</sup> Freilich kann eine Differenzierung zwischen Europäischen Beschlüssen allgemeiner Geltung und konkret-individuellen Europäischen Beschlüssen im Einzelfall schwierige Abgrenzungsprobleme mit sich bringen.<sup>151</sup> Die Alternative, sämtliche Euro-

---

<sup>144</sup> Cremer, (Fn. 27), S. 582. Das Wahlrecht besteht allerdings nur für abstrakt-generelle Regelungen, denn konkret-generelle Regelungen müssen in der Form eines Beschlusses erlassen werden, vgl. sogleich unten.

<sup>145</sup> Bejahend Cremer, (Fn. 27), S. 582.

<sup>146</sup> So jedenfalls Cremer, (Fn. 27), S. 582.

<sup>147</sup> Noch deutlicher in abstrakt-genereller Richtung der dänische Wortlaut, der von „regelfestsetzenden Rechtsakten“ („*regelfastsættende retsakter*“) spricht. So auch der niederländische („*regelgevingshandelingen*“) und schwedische („*regleringsakt*“) Wortlaut.

<sup>148</sup> Cremer, (Fn. 27), S. 582.

<sup>149</sup> Dies wird von Cremer, (Fn. 27), S. 582 übersehen. Vgl. Frage d) des Schemas für die Beratungen des Arbeitskreises in CONV 543/03 (auch als Anlage zum Schlussbericht des Arbeitskreises in CONV 636/03).

<sup>150</sup> Vgl. ständige Hinweise im Schlussbericht des Arbeitskreises über den Gerichtshof CONV 636/03, Rn. 17 ff. und Entwurf des Präsidiums in CONV 734/03, S. 20 f.

<sup>151</sup> Dies wird von Cremer, (Fn. 27), S. 582 besonders hervorgehoben.

päischen Beschlüsse unter das Tatbestandsmerkmal „Rechtsakte mit Verordnungscharakter“ zu subsumieren, würde aber zu einer erheblichen Erweiterung der Klagebefugnis Einzelner gegen an Dritte gerichtete Europäische Beschlüsse (Entscheidungen im Sinne des Art. 249 Abs. 4 EGV) führen. Beispielsweise bei Konkurrentenklagen würde ein unmittelbarer Kausalzusammenhang zwischen dem an einen Konkurrenten gerichteten Beschluss und einer Beeinträchtigung der Interessen des Klägers ausreichen<sup>152</sup>, was aber für Teilnehmer am gleichen Markt oft der Fall ist. Solange es in der Entstehungsgeschichte des Art. III-365 Abs. 4 3. Alt. VVE keine Anhaltspunkte hierfür gibt, ist kein Raum für eine derartige Erweiterung der Klagebefugnis gegen konkret-individuelle Rechtsakte. Neben den Europäischen Verordnungen sind somit nur Europäische Beschlüsse allgemeiner Geltung Rechtsakte mit Verordnungscharakter im Sinne des Art. III-265 Abs. 4 VVE.<sup>153</sup>

Im Hinblick auf die Abgrenzung zwischen Rechtsakten mit Gesetzescharakter und Rechtsakten mit Verordnungscharakter kommt es jedoch in den konkreten Einzelfällen vermutlich nicht auf die förmliche Bezeichnung, sondern auf die „wahre Natur“ des Rechtsaktes an.<sup>154</sup> Verordnungscharakter nach Art. III-365 Abs. 4 3. Alt. VVE haben somit nicht nur die als Europäische Verordnungen bzw. Europäische Beschlüsse (allgemeiner Geltung) ergangenen Rechtsakte, sondern auch diejenigen, die man als solche hätte erlassen müssen. Obwohl grundsätzlich klar ist, dass Europäische Gesetze und Rahmengesetze gerade Gesetzescharakter und somit keinen Verordnungscharakter haben<sup>155</sup>, ist daher dennoch denkbar, dass auch als Gesetz ergangene Rechtsakte wegen ihres tatsächlichen Verordnungscharakters zulässiger Klagegegenstand nach Art. III-365 Abs. 4 3. Alt. VVE sein können.<sup>156</sup> Die künftige Abgrenzung zwischen Rechtsakten mit Gesetzescharakter und Rechtsakten mit Verordnungscharakter wird Aufgabe einer neuen europäischen Handlungsformenlehre sein.<sup>157</sup> Wie man materiellrechtlich zwischen Gesetzgebungsakten und Rechtsakten zur Durchführung von Gesetzgebungsakten unterscheiden kann, scheint aber ganz unklar. Anders als die Abgrenzung zwischen abstrakt-generellen und konkret-individuellen Rechtsakten, lassen sich abstrakt-generelle Gesetze und die genauso abstrakt-generellen Regelungen zur Durchführung von Gesetzen kaum durch rechtlichen Merkmale unterscheiden.

<sup>152</sup> EuG, Rs. T-96/92, *CCE de la Société Générale des Grandes Sources*, Slg. 1995, II-1213, Rdnr. 45. Vgl. Schwarze, in: Schwarze, (Fn. 88), Art. 230 EGV, Rdnr. 41.

<sup>153</sup> So wurde die Formulierung auch vom Ratssekretariat der Regierungskonferenz verstanden, vgl. die in CIG 4/03 vorgeschlagene Präzisierung: „Verordnungen oder Beschlüsse, die sich an keinen bestimmten Adressaten richten“; a.A. Cremer, (Fn. 27), S. 582.

<sup>154</sup> Mayer, (Fn. 46), S. 612.

<sup>155</sup> Cremer, (Fn. 27), S. 579.

<sup>156</sup> Mayer, (Fn. 46), S. 612 u. Fn. 68.

<sup>157</sup> Mayer, (Fn. 46), S. 612 mit Hinweis zu v. Bogdandy/Bast/Arndt, Handlungsformen im Unionsrecht – Empirische Analysen und dogmatische Strukturen in einem vermeintlichen Dschungel, ZaöRV 62 (2002), S. 77.



Während es einerseits wohl kaum hinnehmbar wäre, dass die Organe der EU durch sehr detaillierte Gesetze – die alle weiteren Durchführungsrechtsakte überflüssig machen würden – die Individualklagemöglichkeiten nach Art. III-365 Abs. 4 VVE begrenzen könnten, schiene es andererseits völlig befremdlich, wenn die Richter in Luxemburg darüber entscheiden müssten, wie detailliert die Gesetze sein dürfen, die der Gesetzgeber der Union erlässt. In einigen Fällen bietet jedoch die einzige Ermächtigungsgrundlage wichtige Abgrenzungshilfen, was sich anhand der Konstellation in der Rechtssache *Jégo-Quéré* veranschaulichen lässt.<sup>158</sup> Hier scheint *prima facie* die Klagemöglichkeit für Fischfang-Reedereien nach Art. III-365 Abs. 4 3. Alt. VVE davon abzuhängen, ob künftige Regelungen über die Mindestgröße der Maschenöffnungen als Europäische Verordnungen gemäß Art. III-231 Abs. 3 VVE erlassen oder durch ein Europäisches Gesetz gemäß Art. III-231 Abs. 2 VVE festgelegt werden.<sup>159</sup> Nach Art. III-231 Abs. 3 VVE sollen aber „mengenmäßige Beschränkungen“ in der Fischerei durch Europäische Verordnungen festgelegt werden, was darauf hindeutet, dass eine künftige Regelung über die Mindestgröße der Maschenöffnungen „Verordnungscharakter“ hätte, selbst wenn sie bereits durch ein Gesetz festgelegt worden wäre. In anderen Fällen bietet aber die Ermächtigungsgrundlage nur wenig Abgrenzungshilfe an<sup>160</sup> und in den Fällen von delegierten Europäischen Verordnungen nach Art. I-36 VVE gibt es gar keine Ermächtigungsgrundlage, die die Abgrenzung erleichtern kann. In den letztgenannten Konstellationen kann man wohl nur schwer die Auffassung vertreten, dass ein als Gesetz ergangener Rechtsakt trotzdem „Verordnungscharakter“ habe, denn eine Pflicht zur Delegation existiert nicht.

Dass die Neuregelung für Rechtsakte mit Verordnungscharakter in Art. III-365 Abs. 4 3. Alt. VVE keineswegs lückenlosen Rechtsschutz auf europäischer Ebene bietet, wird anhand der Konstellation in der Rechtssache *Unión de Pequeños Agricultores* deutlich.<sup>161</sup> Künftige Regelungen über eine gemeinsame Marktorganisation für Olivenöl wären wohl nach Art. III-231 Abs. 2 VVE in der Form eines Europäischen Gesetzes zu erlassen und hätten somit *prima facie* keinen Verordnungscharakter in Sinne des Art. III-365 Abs. 4 3. Alt. VVE.<sup>162</sup> Auch nach dem Verfassungsvertrag bestünde dann hier keine direkte Klagemöglichkeit vor den Gerichten der EU.

---

<sup>158</sup> Siehe für Sachverhalt und einschlägige Normen EuGH, Rs. C-263/02 P, *Jégo-Quéré*, v. 1.4.2004, Rdnr. 6 ff.

<sup>159</sup> So Mayer, (Fn. 46), S. 612.

<sup>160</sup> Siehe z.B. Art. III-160 Abs. 2 VVE: „Zur Durchführung des in Absatz 1 genannten Europäischen Gesetzes erlässt der Rat auf Vorschlag der Kommission Europäische Verordnungen oder Beschlüsse.“

<sup>161</sup> Siehe für Sachverhalt und einschlägige Normen EuGH, Rs. C-50/00 P, *UPA*, Slg. 2002, I-6677, Rdnr. 2 f.

<sup>162</sup> Vgl. Mayer, (Fn. 46), S. 612. Es sei denn, der Kommission wäre vorher durch Europäisches Gesetz die Befugnis übertragen worden, delegierte Europäische Verordnungen zur Änderung der Regelung der gemeinsamen Marktorganisation zu erlassen und die Änderungen beträfen keine „wesentlichen Vorschriften“, vgl. Art. I-36 Abs. 1 VVE.



## (2) Keine nachfolgenden Durchführungsmaßnahmen

Die erweiterten Individualklagemöglichkeiten gelten nach Art. III-365 Abs. 4 3. Alt. VVE nur für Verordnungen, die keine Durchführungsmaßnahmen nach sich ziehen. Hiermit sollte erreicht werden, dass die Ausdehnung des Klagerechts von Einzelpersonen nur die spezielle Konstellation umfasst, in der eine Einzelperson nach geltender Rechtslage erst das Recht verletzen muss, um danach vor Gericht gehen zu können.<sup>163</sup> Durch Art. III-365 Abs. 4 3. Alt. VVE sollte somit genau (und nur) die Rechtsschutzlücke geschlossen werden, die sich zuletzt in den Rechts-sachen *Jégo-Quéré* und *Unión de Pequeños Agricultores* gezeigt hat.<sup>164</sup> Fraglich ist allerdings, ob nicht der Zusatz „die keine Durchführungsmaßnahmen nach sich ziehen“ neben dem Unmittelbarkeitskriterium überflüssig ist. Denn wenn Durchführungsmaßnahmen erforderlich sind, ist der Kläger grundsätzlich nicht „unmittelbar“ betroffen.<sup>165</sup> Der EuGH hat allerdings das unmittelbare Betroffensein auch dann bejaht, wenn es sich mit großer Wahrscheinlichkeit voraussehen lässt, dass und in welcher Weise der spätere Durchführungsakt in den Interessenkreis des Klägers eingreifen wird (materielle Unmittelbarkeit).<sup>166</sup> In diesen Fällen führt der Zusatz „keine Durchführungsmaßnahmen nach sich ziehen“ zu einer Verschärfung gegenüber dem Unmittelbarkeitskriterium. Ob diese Einschränkung vom Konvent beabsichtigt war oder nicht, lässt sich anhand der Konventsdokumente nicht beantworten. Es würde zu einer klareren und einfacher zu handhabenden Regel führen, wenn auf den einschränkenden Zusatz verzichtet würde.<sup>167</sup> Im Hinblick auf die Arbeitsüberlastung des EuGH dürfte der Zusatz jedenfalls nur wenig Linderung bringen.

## 2. Die Untätigkeitsklage

Die Nichtigkeitsklage wird durch die Untätigkeitsklage nach Art. III-367 Abs. 3 VVE ergänzt, welche als Ersatz für die dem Unionsrecht unbekannte Verpflichtungsklage dem Einzelnen die Möglichkeit eröffnet, gegen den Nichterlass eines Rechtsaktes gerichtlich vorzugehen.<sup>168</sup> Die Individualuntätigkeitsklage nach Art. III-367 Abs. 3 VVE ist nahezu unverändert aus Art. 232 Abs. 3 EGV über-

<sup>163</sup> Schlussbericht des Arbeitskreises über den Gerichtshof CONV 636/03, Rdnr. 21; Entwurf des Präsidiums in CONV 734/03, S. 20.

<sup>164</sup> Cremer, (Fn. 27), S. 583; Köngeter, (Fn. 9), S. 131; Schwarze, in: Schwarze, (Fn. 3), S. 489 (539). Ob dies auch in der Tat gelungen ist, hängt aber eher von der Interpretation des Tatbestandsmerkmal „Rechtsakte mit Verordnungsscharakter“ ab, vgl. Mayer, (Fn. 46), S. 612 und oben IV.1.d).

<sup>165</sup> Siehe oben IV.1.c) (2). Fragend auch Cremer, (Fn. 27), S. 583.

<sup>166</sup> Vgl. oben IV.1.c)(2).

<sup>167</sup> So auch Schwarze, (Fn. 128), S. 148.

<sup>168</sup> Schwarze, (Fn. 30), S. 1299.

nommen worden.<sup>169</sup> Hier ist nur zu bemerken, dass man künftig eine Untätigkeitsklage nicht nur gegen Organe, sondern auch gegen Einrichtungen oder sonstige Stellen der Union erheben kann.<sup>170</sup> Darüber hinaus ist die oben dargestellte Ausdehnung der Zuständigkeiten der Gerichte der EU auch für die Untätigkeitsklage von Bedeutung.

### 3. Die Schadensersatzklage

Die Schadensersatzklage nach Art. III-370, Art. III-431 Abs. 2 VVE bildet eine selbstständige zentrale Individualklagemöglichkeit vor den Gerichten der EU. Mit ihrer Hilfe sollen Private Ersatz für Schäden erlangen können, die ihnen durch Handlungen der Gemeinschaftsorgane zugefügt worden sind. Darüber hinaus kommt ihr bei fehlerhaften Rechtsetzungsakten (normativem Unrecht) eine wichtige Auffangfunktion zu, da sie einen Ausgleich für das fehlende direkte Klagerecht des Einzelnen gegen Rechtsnormen schaffen soll.<sup>171</sup> Die Schadensersatzklage wurde weder im Konvent noch auf der Regierungskonferenz diskutiert. Sie ist aus Art. 235 EGV, Art. 288 Abs. 2 EGV unverändert in Art. III-370, Art. III-431 Abs. 2 VVE übernommen worden.<sup>172</sup> Die vom EuGH durch eine wertende Vergleichung der allgemeinen Rechtsgrundsätze der Mitgliedstaaten (Art. 288 Abs. 2 EGV) entwickelten Haftungsvoraussetzungen müssen hier nicht in ihren Einzelheiten ausgeführt werden.<sup>173</sup> Zu bemerken ist nur, dass der EuGH in Bezug auf die Haftung der Gemeinschaft für normatives Unrecht strenge Kriterien entwickelt hat, indem er eine „hinreichend qualifizierte Verletzung einer höher-rangigen, dem Schutz des Einzelnen dienenden Rechtsnorm“<sup>174</sup> voraussetzt und diese nur annimmt, „wenn das handelnde Organ die Grenzen seiner Befugnisse offenkundig und erheblich überschritten hat.“<sup>175</sup> Die strengen Haftungskriterien führen dazu, dass die Schadensersatzklage keine befriedigende Alternative zur Nichtigkeitsklage ist, denn sie erlaubt es dem Gemeinschaftsrichter nicht, eine umfassende Kontrolle sämtlicher Faktoren vorzunehmen, die die Rechtswidrigkeit einer Gemeinschaftsmaßnahme zur Folge haben können.<sup>176</sup> Die in Teilen der Literatur befürwortete Erleichterung der Überprüfung von Rechtsnormen im Rah-

---

<sup>169</sup> Ausführlich zur geltenden Rechtslage z.B. Koenig/Pechstein/Sander, (Fn. 30), Rdnr. 553 ff. m.w.N.

<sup>170</sup> Siehe Kommentar des Präsidiums in CONV 734/03, S. 23 und die Anpassungen in CIG 50/03.

<sup>171</sup> Schwarze, (Fn. 30), S. 1304.

<sup>172</sup> Vgl. nur CONV 734/03, S. 25: „unverändert“.

<sup>173</sup> Dazu nur Berg, in: Schwarze, (Fn. 87), Art. 288 EGV, Rdnr. 30 ff; Ruffert, in: Calliess/Ruffert, (Fn. 2), Art. 288 EGV, Rdnr. 4 ff.

<sup>174</sup> EuGH, Rs. 5/71, *Aktien-Zuckerfabrik Schöppenstedt*, Slg. 1971, 975, Rdnr. 11.

<sup>175</sup> EuGH, verb. Rs. 83 u. 94/76 sowie 4, 15 u. 40/77, *HNL*, Slg. 1978, 1209, Rdnr. 6.

<sup>176</sup> Siehe EuG, Rs. T-177/01, *Jégo-Quéré*, Slg. 2002, II-2365, Rdnr. 46 und GA Jacobs, Schlussanträge v. 10.7.2003, Rs. C-263/02 P, *Jégo-Quéré*, Nr. 44.

men einer Schadensersatzklage<sup>177</sup> bleibt aber angesichts des Schweigens des Verfassungskonvents und der Regierungskonferenz den Gerichten der EU überlassen.

#### 4. Das Vorabentscheidungsverfahren

Wie oben ausgeführt, werden die zentralen Individualklagemöglichkeiten direkt vor den Gerichten der EU durch dezentrale Individualklagemöglichkeiten vor den nationalen Gerichten ergänzt. Über das Recht bzw. die Pflicht eines nationalen Gerichts, ein Vorlageverfahren gemäß Art. III-369 VVE an den EuGH anzustrengen, bietet das Vorabentscheidungsverfahren eine indirekte Individualklagemöglichkeit gegen normative Unionsrechtsakte an. Da der Vollzug des Unionsrechts in der Regel bei den Mitgliedstaaten liegt und dementsprechend nur vor den nationalen Gerichten angegriffen werden kann, kommt dem dezentralen Rechtsschutz eine erhebliche Bedeutung für den Individualrechtsschutz zu.<sup>178</sup> Durch das Vorabentscheidungsverfahren wird nicht nur die Rechtseinheit in der Europäischen Union gewährleistet<sup>179</sup>, sondern ein kooperativer justizieller Dialog zwischen dem EuGH und den nationalen Gerichten ermöglicht.<sup>180</sup>

Die Zulässigkeitsvoraussetzungen einer Vorlagefrage nach Art. III-369 VVE sind nahezu unverändert aus Art. 234 EGV übernommen worden<sup>181</sup> und müssen hier nicht grundlegend dargestellt werden. Die Tatsache, dass der ausdrückliche Verweis in Art. 234 Abs. 1 lit. b EGV auf die EZB entfallen ist, ist lediglich eine Folge des in Art. I-30 Abs. 3 VVE vorgesehenen Organstatus der EZB und zieht keine normative Änderung nach sich.<sup>182</sup> Auch die Streichung von Art. 234 Abs. 1 lit. c EGV dürfte ohne praktische Bedeutung sein, da die Satzungen der vom Rat geschaffenen Einrichtungen in der Praxis als Verordnungen ergehen und so der Zuständigkeit des EuGH nach Art. III-369 Abs. 1 lit. b VVE unterfallen.<sup>183</sup> Die Satzungen der durch den Verfassungsvertrag selbst geschaffenen Einrichtungen, die in beigefügten Protokollen festgelegt werden, sind nach Art. IV-442 VVE Bestandteil des Vertrags und unterfallen damit bereits nach Art. III-369 Abs. 1 lit. a VVE der Zuständigkeit des EuGH.

---

<sup>177</sup> Siehe z.B. *Gündisch/Wienhues*, (Fn. 44), S. 204 f.; ferner *Ruffert*, in: *Calliess/Ruffert*, (Fn. 2), Art. 288 EGV, Rdnr. 16 m.w.N.

<sup>178</sup> Vgl. nur *Schwarze*, (Fn. 30), S. 1303; *Wegener*, in: *Calliess/Ruffert*, (Fn. 2), Art. 234 EGV, Rdnr. 1.

<sup>179</sup> Vgl. *Koenig/Pechstein/Sander*, (Fn. 30), Rdnr. 755; *Wegener*, in: *Calliess/Ruffert*, (Fn. 2), Art. 234 EGV, Rdnr. 1.

<sup>180</sup> Vgl. nur *Pernice*, (Fn. 11), S. 37.

<sup>181</sup> Vgl. Kommentar des Präsidiums in CONV 734/03, S. 24.

<sup>182</sup> Vgl. Kommentar des Präsidiums in CONV 734/03, S. 24.

<sup>183</sup> Vgl. *Koenig/Pechstein/Sander*, (Fn. 30), Rdnr. 765; *Wegener*, in: *Calliess/Ruffert*, (Fn. 2), Art. 234 EGV, Rdnr. 8. Die Streichung von lit. c, die zuerst in CONV 796/03, S. 16, vom Konventmitglied *Kaufmann* vorgeschlagen wurde, wurde jedoch – soweit ersichtlich – nie vom Präsidium begründet.

Das Vorabentscheidungsverfahren nach Art. III-369 VVE ist als Zwischenverfahren im Verfahren vor den nationalen Gerichten ausgestaltet.<sup>184</sup> Voraussetzung für den indirekten Individualrechtsschutz durch das Vorabentscheidungsverfahren ist somit die Eröffnung des nationalen Rechtsweges nach dem nationalen Prozessrecht, was gerade für die Kläger in den Rechtsachen *Jégo-Quéré* und *Unión de Pequeños Agricultores* den dezentralen Rechtsschutz ausschloss.<sup>185</sup> Wie oben ausgeführt verwies der EuGH in beiden Fällen darauf, dass es grundsätzlich Sache der Mitgliedstaaten sei, ein System von Rechtsbehelfen und Verfahren vorzusehen, mit dem die Einhaltung des Rechts auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz gewährleistet werden könne.<sup>186</sup> Die Auffassung des EuGH wird künftig im Verfassungsvertrag kodifiziert, denn nach Art. I-29 Abs. 1 UAbs. 2 VVE werden die Mitgliedstaaten ausdrücklich dazu verpflichtet, die erforderlichen Rechtsbehelfe für einen wirksamen Rechtsschutz auf dem Gebiet des Unionsrechts zu schaffen.<sup>187</sup> Im Hinblick auf die nach Art. III-365 Abs. 4 VVE verbliebene restriktive Linie in Bezug auf die direkten Klagemöglichkeiten von Einzelpersonen gegen Gesetzgebungsakte und die durch die Rechtsachen *Jégo-Quéré* und *Unión de Pequeños Agricultores* erwiesenen Defizite in den nationalen Prozessordnungen einiger Mitgliedstaaten dürfte Art. I-29 Abs. 1 UAbs. 2 VVE vor allem für den dezentralen Rechtsschutz gegen Rechtsakte allgemeiner Geltung ohne Verordnungscharakter, die keiner nationalen Durchführungsmaßnahmen bedürfen, d.h., gegen Europäischen Gesetze, Bedeutung zukommen. Für Deutschland sollte hier eine Umgestaltung der Zulässigkeitsvoraussetzungen von Feststellungsklagen nach § 43 VwGO genügen.<sup>188</sup> Für diejenigen Mitgliedstaaten, die keine Parallele zur deutschen Feststellungsklage kennen, fordert aber Art. I-29 Abs. 1 UAbs. 2 VVE viel umfassendere Änderungen.<sup>189</sup> Die Verpflichtung nach Art. I-29 Abs. 1 UAbs. 2 VVE greift hier zumindest teilweise in Gebiete der nationalen Prozessordnungen ein, von denen bisher angenommen wurde, dass sie in den Bereich der nationalen Verfahrenautonomie gehören.<sup>190</sup> Nach Auffassung von Generalanwalt *Jacobs* werden hierbei die

<sup>184</sup> Vgl. nur *Koenig/Pechstein/Sander*, (Fn. 30), Rdnr. 753 m.w.N.

<sup>185</sup> Vgl. oben II.3.a).

<sup>186</sup> EuGH, Rs. C-50/00 P, *UPA*, Slg. 2002, I-6677, Rdnr. 41; Rs. C-263/02 P, *Jégo-Quéré*, vom 1.4.2004, Rdnr. 31.

<sup>187</sup> Schlussbericht der Gruppe II „Charta/EMRK“ in CONV 354/02, S. 16. Die ursprüngliche Formulierung in der englischen Fassung („rights of appeal“) wurde zu recht kritisiert und später geändert, vgl. der Bericht des House of Lords Select Committee on the European Union in CONV 740/03, S. 13. Sonst wurde Art. I-29 Abs. 1 UAbs. 2 – soweit ersichtlich – im Konvent nur stiefmütterlich behandelt.

<sup>188</sup> Vgl. *Mayer*, (Fn. 46), S. 613.

<sup>189</sup> Dies betrifft u.a. Frankreich und Spanien, vgl. oben Fn. 40. Die Vermutung, die Verpflichtung nach Art. I-29 Abs. 1 UAbs. 2 VVE sei an die neuen Beitrittsstaaten gerichtet, scheint somit wenig zutreffend, so aber *Everling*, in: Schwarze, (Fn. 3), S. 363 (370) und *Oppermann*, (Fn. 4), S. 1236.

<sup>190</sup> GA *Jacobs*, Schlussanträge Rs. C-50/00 P, *UPA*, Slg. 2002, I-6677, Nr. 58. Vgl. aber der ehemalige EuGH-Präsident *Rodríguez Iglesias*, NJW 2000, S. 1889 (1892 f.): „Die Schranken der Verfahrenautonomie der Mitgliedstaaten finden ihre Grundlage in dem Gebot des effektiven Rechtsschutzes.“ Siehe ferner *Ruffert*, in: Calliess/Ruffert, (Fn. 2), Art. 249 EGV, Rdnr. 25 ff.

Schwierigkeiten bei den Änderungen der Funktionsweise nationaler Rechtsordnungen unterschätzt. Die Überwachung nationalen Prozessrechts werde „sehr schwer sein“ und bedeute, dass der EuGH wiederholt über Fragen entscheiden müsse, die „naturgemäß sensibel sind“.<sup>191</sup> Es ist jedenfalls nicht ohne eine gewisse Ironie, dass, sollte die Kommission künftig die Auffassung vertreten, ein Mitgliedstaat verletze seine Verpflichtung nach Art. I-29 Abs. 1 UAbs. 2 VVE, der EuGH im Rahmen eines Vertragsverletzungsverfahrens (Art. III-360 VVE) das nationale Verfahrensrecht überprüfen und auslegen müsste. Denn gerade das wollte der EuGH durch seine Entscheidung in der Rechtsache *Unión de Pequeños Agricultores* ausdrücklich vermeiden.<sup>192</sup>

Wie in Art. 234 EGV wird der indirekte Individualrechtsschutz gemäß Art. III-369 VVE dadurch eingeschränkt, dass den Parteien des Ausgangsverfahrens vor einem nationalen Gericht nach Gemeinschaftsrecht kein förmliches Antragsrecht zukommt.<sup>193</sup> Sie können die Vorlage lediglich anregen, nicht aber erzwingen. Nach Art. III-369 Abs. 3 VVE besteht zwar grundsätzlich eine Vorlagepflicht für letztinstanzliche Gerichte<sup>194</sup> und nach der Rechtsprechung des EuGH auch für nicht-letztinstanzliche Gerichte in den Fällen, in denen das nationale Gericht eine Norm des Unionsrechts für ungültig erachtet.<sup>195</sup> Die Parteien des Ausgangsverfahrens können aber nur in begrenztem Umfang auf Verletzungen der Vorlagepflicht reagieren. Das Unionsrecht selbst kennt keine Individualbeschwerde gegen eine Missachtung der Vorlagepflicht<sup>196</sup>, und die nationalen Sanktionsmöglichkeiten sind bislang nicht einheitlich.<sup>197</sup> In Deutschland besteht insofern die Möglichkeit, eine Nichtvorlage unter Berufung auf das Gebot des gesetzlichen Richters aus Art. 101 Abs. 1 S. 2 GG im Wege einer Verfassungsbeschwerde zu rügen.<sup>198</sup> Der praktische Wert der Beschwerdemöglichkeit ist allerdings begrenzt, denn die Beschwerde ist nach Auffassung des BVerfG nur begründet, wenn die Nichtvorlage auf Willkür beruht.<sup>199</sup> Von etwas größerer Bedeutung dürfte es sein, dass die mit-

<sup>191</sup> GA Jacobs, Schlussanträge Rs. C-50/00 P, *UPA*, Slg. 2002, I-6677, Nr. 57 f.

<sup>192</sup> EuGH, Rs. C-50/00 P, *UPA*, Slg. 2002, I-6677, Rdnr. 43; Rs. C-263/02 P, *Jégo-Quéré*, v. 1.4.2004, Rdnr. 33.

<sup>193</sup> Vgl. Koenig/Pechstein/Sander, (Fn. 30), Rdnr. 757. Das von Schwarze (Fn. 30), S. 1311 f., befürwortete Antragsrecht wird den Prozessparteien somit nicht zugestanden.

<sup>194</sup> Zu den Ausnahmen von der letztinstanzlichen Vorlagepflicht insb. EuGH, Rs. 283/81, *C.I.L.F.I.T.*, Slg. 1982, 3415, Rdnr. 6, 13 ff.; Wegener, in: Calliess/Ruffert, (Fn. 2), Art. 234 EGV, Rdnr. 24.

<sup>195</sup> EuGH, Rs. C-314/85, *Foto Frost*, Slg. 1987, 4199, Rdnr. 11 ff.; Wegener, in: Calliess/Ruffert, (Fn. 2), Art. 234 EGV, Rdnr. 20.

<sup>196</sup> Siehe z.B. Allkemper, (Fn. 106), S. 209 ff. Eine Nichtvorlagebeschwerde wäre kaum mit „dem kooperativen Geist des Vorlageverfahrens“ vereinbar, vgl. Mayer, (Fn. 46), S. 613.

<sup>197</sup> Schwarze, (Fn. 30), S. 1303.

<sup>198</sup> Vgl. nur BVerfGE 73, 339 (366) – Solange II.

<sup>199</sup> BVerfGE 75, 223 (245); 82, 159 (195 f.); BVerfG, 1 BvR 1036/99 v. 9.1.2001, Rdnr. 18 ff.; Mayer, (Fn. 46), S. 613; Wegener, in: Calliess/Ruffert, (Fn. 2), Art. 234 EGV, Rdnr. 27 m.w.N.

gliedstaatliche Haftung für Unionsrechtsverletzungen sich nach der Entscheidung des EuGH in der Rechtssache *Köbler*<sup>200</sup> zu einem Instrument der Sanktion von Verletzungen der Vorlagepflicht entwickelt hat. Die praktische Bedeutung ist aber auch hier begrenzt, denn Staatshaftung für eine Vorlagepflichtverletzung kommt nur in dem Ausnahmefall in Betracht, dass das nationale Gericht „offenkundig“ gegen das geltende Recht verstoßen hat.<sup>201</sup>

Problematisch für die Effektivität des indirekten Individualrechtsschutzes durch das Vorabentscheidungsverfahren ist aber vor allem der Anstieg der durchschnittlichen Verfahrensdauer auf über zwei Jahre.<sup>202</sup> Dem Verfassungskonvent war freilich die Überlastung des Gerichtshofs durch die stetig zunehmende Anzahl von Vorlageverfahren bewusst<sup>203</sup>, konnte sich aber nicht für wirkungsvolle organisatorische oder verfahrensrechtliche Änderungen entscheiden.<sup>204</sup> Einzige Ausnahme ist die Neuregelung betreffend inhaftierter Personen in Art. III-369 Abs. 4 VVE, wonach der Gerichtshof „innerhalb kürzester Zeit“ entscheiden muss.<sup>205</sup>

## V. Individualklagemöglichkeiten bei Grundrechtsbeeinträchtigungen

### 1. Keine eigene EU-Grundrechtsbeschwerde

Trotz der Anträge von mehreren Konventsmitgliedern<sup>206</sup> ist es nicht gelungen, die Einklagbarkeit der europäischen Grundrechte im Verfassungsvertrag speziell zu

---

<sup>200</sup> EuGH, Rs. 224/01, *Köbler*, Slg. 2003, I-10239.

<sup>201</sup> EuGH, Rs. 224/01, *Köbler*, Slg. 2003, I-10239, Rdnr. 53 ff.; *Kluth*, Die Haftung der Mitgliedstaaten für gemeinschaftsrechtswidrige höchstrichterliche Entscheidungen – Schlussstein im System der gemeinschaftsrechtlichen Staatshaftung, DVBl. 2004, S. 393 (398 f.); *Wegener*, (Fehl-)Urteilsverantwortung und Richterspruchsprivileg in der Haftung der Mitgliedstaaten für die Verletzung von Gemeinschaftsrecht, EuR 2004, S. 84 ff.

<sup>202</sup> Nach den Statistiken für 2003 dauern Vorabentscheidungsverfahren durchschnittlich 25,5 Monate, vgl. Jahresbericht des Gerichtshofs 2003, abrufbar unter <http://curia.eu.int/de/institut/presentationfr/index.htm>.

<sup>203</sup> Vgl. CONV 477/03, Rdnr. 27.

<sup>204</sup> Z.B. wurde die Möglichkeit, bestimmte Gruppen von Vorabentscheidungsverfahren auf das EuG zu übertragen, im Art. III-358 Abs. 3 zwar beibehalten, nicht aber in die Satzung des Gerichtshofs übernommen; vgl. 3. Protokoll zum Vertrag über eine Verfassung für Europa (Protokoll zur Festlegung der Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union) Art. 51, CIG 87/04 ADD 1.

<sup>205</sup> Vgl. CONV 734/03, S. 24. Eine von mehreren Konventmitgliedern befürwortete Frist von höchstens drei Monaten wäre unter Rechtsschutzgesichtspunkten begrüßenswert, konnte sich aber im Konvent nicht durchsetzen.

<sup>206</sup> Siehe insb. der Beitrag von *Meyer* in CONV 439/02, die Anmerkung des Präsidiums in CONV 734/03, S. 21 und die Zusammenfassung der Plenartagung vom 15.-16.5.2003 in CONV 748/03. Vgl. auch den Beitrag des Europäischen Bürgerbeauftragten *Södermann* in CONV 221/02.

verankern, z.B. in Gestalt einer Grundrechtsbeschwerde.<sup>207</sup> Eine große Mehrheit der Mitglieder der Arbeitsgruppe II über die Grundrechte lehnte ein eigenes Gerichtsverfahren zum Schutz der Grundrechte ab.<sup>208</sup> Der Sichtweise der Arbeitsgruppe II wurde später sowohl vom Arbeitskreis über den Gerichtshof<sup>209</sup> als auch vom Präsidium des Konvents<sup>210</sup> zugestimmt. Dabei dürfte insbesondere die Sorge eine Rolle gespielt haben, der EuGH würde durch eine Flut von Grundrechtsbeschwerden völlig überlastet.<sup>211</sup> Während der materielle Grundrechtsschutz durch die rechtliche Verbindlichkeit der Grundrechtscharta und den vorgesehenen Beitritt zur EMRK verbessert wird, bleibt es somit auch mit dem Verfassungsvertrag dabei, dass der prozessuale Grundrechtsschutz in der Europäischen Union durch die allgemeinen Verfahrensformen verwirklicht werden muss. Im Folgenden sollen nur einige Besonderheiten der Individualklagemöglichkeiten bei Grundrechtsbeeinträchtigungen dargelegt werden.

## 2. Grundrechtsschutz durch die Gerichte der EU

Auch der prozessuale Grundrechtsschutz wird durch die Ausdehnung der Individualnichtigkeitsklage nach Art. III-365 Abs. 4 VVE und durch die erweiterte Zuständigkeit des Gerichtshofes der Europäischen Union nach Art. I-29 Abs. 1 S. 2 VVE und Art. III-376 Abs. 2 VVE verbessert. Für letzteres sind vor allem die erweiterten Zuständigkeiten im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik nach Art. III-376 Abs. 2 VVE und innerhalb des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts nach Art. III-377 i.V.m. Art. I-29 Abs. 1 S. 2 VVE wichtig, denn gerade hier spielen die Grundrechte eine besonders zentrale Rolle.<sup>212</sup>

Für den prozessualen Grundrechtsschutz durch die Individualnichtigkeitsklage ist besonders die Frage wichtig, ob eine individuelle Betroffenheit im Sinne des Art. III-365 Abs. 4 VVE immer dann gegeben ist, wenn eine beanstandete Handlung in Grundrechte des Klägers eingreift. Im Urteil des EuGH in der Rechtssache

---

<sup>207</sup> Vgl. *Meyer/Hölscheidt*, (Fn. 4), S. 619; *Oppermann*, (Fn. 4), S. 1236; *Obrwexer*, (Fn. 4), S. 10; *Schwarze*, (Fn. 4), S. 552 f.

<sup>208</sup> Siehe insb. die Erläuterung in CONV 350/02, S. 1 ff. Vgl. ferner die Anhörung des heutigen EuGH-Präsidenten *Skouris* in CONV 295/02, S. 9 und der Schlussbericht der Gruppe II „Charta“ in CONV 354/02, S. 15.

<sup>209</sup> Schlussbericht des Arbeitskreises über den Gerichtshof CONV 636/03, Rdnr. 19. Vor dem Arbeitskreis sprach sich u.a. der damalige Präsident des EuGH, *Rodriguez Iglesias*, gegen eine allgemeine Grundrechtsbeschwerde aus; vgl. seine in CONV 572/03 wiedergegebene Rede.

<sup>210</sup> Entwurf des Präsidiums in CONV 734/03, S. 21.

<sup>211</sup> Vgl. die Anmerkungen des Präsidiums in CONV 477/02, Rdnr. 27; *Everling*, in: *Schwarze*, (Fn. 3), S. 363 (381); *Oppermann*, (Fn. 4), S. 1236; a.A. *Ruffert*, Schlüsselfragen der Europäischen Verfassung der Zukunft – Grundrechte – Institutionen – Kompetenzen – Ratifizierung, EuR 2004, S. 165 (176).

<sup>212</sup> Darauf wies die Arbeitsgruppe II (Charta/EMRK) ausdrücklich in CONV 354/02, S. 16 hin.



*Century Oil Hellas* wurde das Vorliegen eines Verstoßes gegen gemeinschaftsrechtliche Grundrechte für die Beurteilung der Zulässigkeit der Klage nach Art. 230 Abs. 4 EGV als unerheblich eingestuft.<sup>213</sup> Demgegenüber lassen sich die Urteile des EuGH in den Rechtssachen *Codorniu* und *Winzersekt*<sup>214</sup> dahin gehend interpretieren, dass ein Grundrechtseingriff eine individuelle Betroffenheit des Klägers zu begründen vermag.<sup>215</sup> Diese grundrechtsschutzfreundliche Interpretation ist allerdings in der späteren Rechtsprechung des EuG und des EuGH weder bestätigt noch weiterentwickelt worden<sup>216</sup> und die Rechtslage scheint somit bislang ungeklärt.<sup>217</sup> Mit dem Verfassungsvertrag stellt sich die Frage, ob die rechtliche Verbindlichkeit der Grundrechtscharta (Art. I-9 Abs. 1 VVE) und der vorgesehene Beitritt der EU zur EMRK (Art. I-9 Abs. 2 VVE) neue Beiträge zur Auslegung des Individualitätsmerkmals in Art. III-365 Abs. 4 VVE leisten können. Art. II-107 Abs. 1 VVE (Art. 47 Abs. 1 der Grundrechtscharta) und Art. 6, 13 EMRK gewährleisten einen wirksamen Rechtsbehelf für den Fall einer Verletzung von Rechten und Freiheiten, welche das Unionsrecht bzw. die EMRK dem Einzelnen verleihen.<sup>218</sup> Das Recht auf einen effektiven Rechtsbehelf muss aber nicht notwendigerweise vor den Gerichten der EU erfüllt werden, sondern wird im europäischen Rechtsschutzsystem vielmehr durch Zugang zu den nationalen Gerichten wahrgenommen.<sup>219</sup> Darüber hinaus folgt aus den Erläuterungen zur Charta der Grundrechte ausdrücklich, dass Art. II-107 Abs. 1 VVE nicht darauf abzielt, „das in den Verträgen vorgesehene Rechtsschutzsystem und insbesondere nicht die Bestimmungen über die Zulässigkeit direkter Klagen beim Gerichtshof der Europäischen Union zu ändern.“<sup>220</sup> Zwar haben die vom Präsidium des Chartakonvents formulierten und vom Präsidium des Verfassungskonvents aktualisierten Erläuterungen als solche keinen rechtlich verbindlichen Status, stellen aber „ein nützliches Interpretationswerkzeug“<sup>221</sup> dar, das von der Regierungskonferenz zur „Kenntnis“<sup>222</sup> genommen

<sup>213</sup> EuG, Rs. T-13/94, *Century Oil Hellas*, Slg. 1994, II-431, Rdnr. 15; vgl. ferner Rs. T-96/92, *CCE*, Slg. 1995, II-1213, Rdnr. 26; Rs. T-12/93, *Vittel*, Slg. 1995, II-1247, Rdnr. 36.

<sup>214</sup> EuGH, Rs. C-309/89, *Codorniu*, Slg. 1994, I-1853, Rdnr. 21 f.; Rs. C-306/93, *Winzersekt*, Slg. 1994, I-5555, Rdnr. 24.

<sup>215</sup> So Nowak, in: Nowak/Cremer, (Fn. 5), S. 47 (56); Cremer, in: Nowak/Cremer, (Fn. 5), S. 27 (43); ders., in: Calliess/Ruffert, (Fn. 2), Art. 230 EGV, Rdnr. 54. Vgl. auch Allkemper, (Fn. 106), S. 93 und Toth, *The European Union and Human Rights: The Way Forward*, CMLRev. 1997, S. 491 (517 ff.).

<sup>216</sup> Eine durchaus naheliegende Bezugnahme auf das Urteil *Codorniu* unterbleibt in mehreren Entscheidungen, vgl. nur Cremer, in: Calliess/Ruffert, (Fn. 2), Art. 230 EGV, Rdnr. 54, Fn. 197 m.w.N.

<sup>217</sup> Abwartend z.B. *Gaitanides*, in: von der Groeben/Schwarze, (Fn. 92), Art. 230 EGV, Rdnr. 77 m.w.N.; ablehnend z.B. Götz, (Fn. 40), S. 1350; Schwarze, (Fn. 30), S. 1313 f.

<sup>218</sup> Schwarze, (Fn. 30), S. 1313.

<sup>219</sup> Vgl. oben II.2.

<sup>220</sup> Erläuterung zu Art. 47 Abs. 1 der Grundrechtscharta (Art. II-107 Abs. 1 VVE), wiedergegeben in ABl. Nr. C 310 v. 16.12.2004, S. 424 ff. nach Erklärung 12 der Regierungskonferenz.

<sup>221</sup> Vorwort des Präsidiums zu den Erläuterungen zur Grundrechtscharta, wiedergegeben in ABl. Nr. C 310 v. 16.12.2004, S. 424 ff. nach Erklärung 12 der Regierungskonferenz. Zur rechtlichen Bedeutung der



worden ist und bei der Auslegung „gebührend berücksichtigt“<sup>223</sup> werden soll. Ferner gibt es in den Dokumenten des Konvents und der Regierungskonferenz keine Anhaltspunkte dafür, dass das restriktive Individualitätsmerkmal besonders in Bezug auf Grundrechtsbeeinträchtigungen gelockert werden sollte. Wenn die Möglichkeit einer Grundrechtsverletzung für die Zulassung der Klage ausreichen würde, würde Art. III-365 IV VVE viel von seiner Filterfunktion verlieren, denn die Verletzung eines oder mehrerer Grundrechte durch eine Unionshandlung kann fast immer behauptet werden.<sup>224</sup> Beispielsweise berührt die Wirtschaftsregulierung regelmäßig die Berufsfreiheit nach Art. II-75 Abs. 1 VVE. Im Hinblick auf die restriktive Linie des EuGH, die in der Rechtssache *Unión de Pequeños Agricultores* ausdrücklich bestätigt wurde, scheint eine Verbesserung des prozessualen Grundrechtsschutzes durch eine grundrechtsschutzfreundliche Interpretation von Art. III-365 Abs. 4 VVE eher unwahrscheinlich.<sup>225</sup>

### 3. Grundrechtsschutz durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte

Nach gegenwärtiger Rechtslage können Rechtsakte der EU als solche nicht vor dem EGMR angegriffen werden, denn die EU ist nicht Mitglied der EMRK. Mitglieder sind hingegen sämtliche Mitgliedstaaten der EU. Der EGMR hat in dem grundlegenden Fall *Matthews* festgestellt, dass sie auch dann an ihre konventionsrechtlichen Verpflichtungen gebunden sind, wenn sie über die Gemeinschaftsorgane an der Entstehung des Gemeinschaftsrechts mitwirken.<sup>226</sup> Die Vertragsstaaten der EMRK bleiben somit für die Gewährleistung der Konvention auch nach der Übertragung von Souveränitätsrechten auf die EU verantwortlich, obwohl sie insoweit keine direkte Möglichkeit mehr haben, eine Konventionsverletzung zu verhindern.<sup>227</sup> Damit beansprucht der EGMR durch eine Verurteilung der Mitgliedstaaten in der Tat eine mittelbare Kontrollkompetenz auch mit Blick auf Rechtsakte der EU.<sup>228</sup> Der Umfang dieser mittelbaren Kontrolle ist aber nicht endgültig geklärt. Im *Matthews*-Urteil hat der EGMR betont, dass Rechtsakte der

Erläuterungen *Grabenwarter*, Auf dem Weg in die Grundrechtsgemeinschaft, EuGRZ 2004, S. 563 (564).

<sup>222</sup> Erklärung der Regierungskonferenz betreffend die Erläuterungen zur Charta der Grundrechte, ABl. Nr. C 310 v. 16.12.2004, S. 424, Erklärung 12.

<sup>223</sup> Präambel der Charta der Grundrechte der Union (Teil II der Verfassung) Abs. 5 S. 2.

<sup>224</sup> *Schwarze*, (Fn. 30), S. 1313.

<sup>225</sup> Vgl. *Mayer*, (Fn. 46), S. 614; *Schwarze*, (Fn. 30), S. 1313. Ganz unvorstellbar ist eine richterrechtliche Verbesserung des Grundrechtsschutzes allerdings nicht, vgl. *Mayer*, a.a.O., S. 610 u. 614.

<sup>226</sup> EGMR, Rs. 24833/94, *Matthews vs. UK*, EuGRZ 1999, S. 200, Rdnr. 32 ff.

<sup>227</sup> Vgl. *Grabenwarter*, (Fn. 221), S. 569; *Pache*, Der Grundsatz des fairen gerichtlichen Verfahrens auf europäischer Ebene, EuGRZ 2001, S. 601 (606).

<sup>228</sup> Vgl. *Grabenwarter*, (Fn. 221), S. 569; *Pache*, (Fn. 227), S. 606. Kritisch *Schwarze*, (Fn. 30), S. 1315.

Gemeinschaftsorgane als solche nicht Gegenstand eines Verfahrens vor dem EGMR sein könnten.<sup>229</sup> Unklar ist vor allem, ob die mittelbare Kontrolle auch solche Gemeinschaftsrechtsakte umfasst, die keiner Umsetzung durch die Mitgliedstaaten bedürfen.<sup>230</sup> Eine erhoffte Klärung durch den vielbesprochenen und lange erwarteten Fall *Senator Lines* ist unterblieben, denn die Klage wurde vom EGMR aus anderen Gründen für unzulässig erklärt.<sup>231</sup> Nach dem im Verfassungsvertrag vorgesehenen Beitritt der EU zur EMRK (Art. I-9 Abs. 2 VVE) wird die etwas unklare mittelbare Kontrollkompetenz durch eine unmittelbare ersetzt werden. Zwar hängt das künftige Verhältnis zwischen der EU und dem EGMR wesentlich von den künftigen Beitrittsbedingungen ab, an der Individualbeschwerde nach Art. 34 EMRK gegen Unionsakte nach Erschöpfung aller unionsrechtlichen Rechtsbehelfe (siehe Art. 35 Abs. 1 EMRK) führt aber kein Weg mehr vorbei.<sup>232</sup> Damit würde eine umfassende Beschwerdemöglichkeit gegen sämtliche Hoheitsakte der Union geschaffen, unabhängig von dem im Verfassungsvertrag vorgesehenen unionsrechtlichen Individualrechtsschutzsystem.<sup>233</sup> Dadurch hätte der EGMR gegenüber dem EuGH das letzte Wort in der Auslegung der Konventionsrechte.<sup>234</sup> Nach dem Beitritt ist es vorstellbar, dass der EGMR in einer konkreten Situation die Ablehnung der Klagebefugnis nach Art. III-365 Abs. 4 VVE als unvereinbar mit Art. 6 Abs. 1 EMRK einstufen würde.<sup>235</sup> Für den einzelnen Kläger ist jedoch die mit der zunehmenden Arbeitslast des EGMR steigende Dauer der Individualbeschwerdeverfahren Anlass zu ernsthafter Sorge, denn von effektivem Individualrechtsschutz kann nur dann gesprochen werden, wenn er auch rechtzeitig erfolgt.<sup>236</sup>

<sup>229</sup> EGMR, Rs. 24833/94, *Matthews vs. UK*, (Fn. 226); dazu *Uerpman*, in: v. Bogdandy, (Fn. 11), S. 339 (363 f.).

<sup>230</sup> Klagegegenstand in der Fall *Matthews* war ein britischer Hoheitsakt, mit dem ein Gemeinschaftsrechtsakt über die Wahl zum europäischen Parlament umgesetzt worden war.

<sup>231</sup> Nichtzulassungsbeschluss der Großen Kammer des EGMR v. 10.3.2004 in der Rs. *Senator Lines/15 EU-Mitgliedstaaten*, Beschwerde Nr. 56672/00. Die in der Entscheidung wiedergegebenen Vorbringen der Kläger, der Kommission und der Mitgliedstaaten bieten einen Überblick über den Meinungsstand. Früher hatte der EGMR auch die Klage in der Rs. *Guérin Automobiles/15 EU-Mitgliedstaaten*, Beschwerde Nr. 51717/99, aus anderen Gründen für unzulässig erklärt. Die Tatsache, dass der EGMR es abgelehnt hat, sich zu dieser Frage zu äußern, deutet wohl eine eher zurückhaltende mittelbare Kontrolle von Gemeinschaftsrechtakten an. In der Literatur wird hervorgehoben, dass das Verhältnis von EGMR und EuGH durch Kooperation statt Streben nach Letztentscheidungskompetenz geprägt sein sollte, vgl. z.B. *Kübling*, in: v. Bogdandy, (Fn. 11), S. 583 (629 f.); *Pache*, (Fn. 227), S. 606; *Schwarze*, (Fn. 30), S. 1315.

<sup>232</sup> Vgl. *Callies/Ruffert*, (Fn. 11), S. 547; *Ruffert*, (Fn. 211), S. 174.

<sup>233</sup> *Grabenwarter*, (Fn. 221), S. 569.

<sup>234</sup> Dazu *Grabenwarter*, (Fn. 221), S. 569. Es bleibt abzuwarten, ob und ggf. inwieweit sich das Verhältnis von EGMR und EuGH hierdurch ändern wird.

<sup>235</sup> *Ruffert*, (Fn. 211), S. 175.

<sup>236</sup> Zur Überlastung des EGMR und möglichen Reformen die Beiträge in Tagungsband *Grabenwarter* (Hrsg.), *Die Zukunft des Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte*, EuGRZ 2003, S. 95.

## VI. Bewertung der Individualklagemöglichkeiten vor den Gerichten der EU nach dem Verfassungsvertrag

Die bisherigen Bewertungen des im Verfassungsvertrag vorgesehenen Individualrechtsschutzsystems in der Literatur sind keineswegs eindeutig. Während einige von „einer erheblichen Erweiterung der Klagemöglichkeit Privater gegen Verordnungen“<sup>237</sup> und „einem durchaus akzeptablen Kompromiss“<sup>238</sup> sprechen, sehen andere vor allem im Hinblick auf den Grundrechtsschutz ein „bedeutendes Manko“<sup>239</sup> und eine „offene Flanke im Grundrechtsschutzkonzept“.<sup>240</sup> Nach Ansicht des Verfassers kann von „einer gewissen Verbesserung“<sup>241</sup> und „a small step in the right direction“<sup>242</sup> gesprochen werden. Die Bewertung der Individualklagemöglichkeiten wird durch die oben dargelegten Auslegungsprobleme, die insbesondere die Neuregelung für Rechtsakte mit Verordnungscharakter in Art. III-365 Abs. 4 3. Alt. VVE aufwirft, erschwert. Unklare Klagevoraussetzungen sind im Hinblick auf das rechtsstaatliche Gebot der Rechtswegklarheit bedenklich und bedeuten, dass auch nach dem Verfassungsvertrag der Schwerpunkt der richterlichen Überprüfung auf Zulässigkeitsfragen statt auf materiellen Fragen liegen wird. Ferner ist abzuwarten, inwiefern die Mitgliedstaaten ihre Pflicht nach Art. I-29 Abs. 1 UAbs. 2 VVE, die erforderlichen Rechtsbehelfe im Gebiet des Unionsrechts zu schaffen, auch tatsächlich erfüllen.<sup>243</sup> Die Erweiterung des direkten Rechtsschutzes kann im Übrigen auch nachteilige Konsequenzen haben: Wenn der Betroffene die Möglichkeit einer Nichtigkeitsklage gegen einen ihm bekannten Unionsrechtsakt nicht innerhalb der Klagefrist in Art. III-365 Abs. 6 VVE nutzt, so ist ihm nach der bisherigen Rechtsprechung des EuGH eine spätere Überprüfung im Vorabentscheidungsverfahren versagt.<sup>244</sup>

<sup>237</sup> Gündisch/Wienbues, (Fn. 44), S. 204; Gündisch, in: Beckmann/Dieringer/Hufeld, Eine Verfassung für Europa, 2004, S. 288.

<sup>238</sup> Schwarze, (Fn. 128), S. 148. Grundsätzlich positiv auch Jacobs, (Fn. 16), S. 314: „although the amendments are not ideally drafted, they go a long way to remedy the defects in this important area of judicial process.“ Vgl. auch Everling, in: Schwarze, (Fn. 3), S. 363 (380 ff.).

<sup>239</sup> Grabenwarter, (Fn. 221), S. 570.

<sup>240</sup> Ruffert, (Fn. 211), S. 175. Kritisch auch der Beitrag der Mitglieder des Konvents, Herrn Duff und Lord MacLennan of Rogart, in CONV 758/03: „The Praesidium’s proposed version of Article 230 (4) does little to alleviate the difficulties faced by those who seek directly to challenge the legality of Union action. It leaves the existing law in place, subject only to a relatively minor modification for regulatory acts that do not require implementing measures.“

<sup>241</sup> Cremer, (Fn. 27), S. 583. Ähnlich Mayer, (Fn. 46), S. 616: „akzeptable Kompromisslösung“ und ders., Wer soll Hüter der europäischen Verfassung sein?, AöR Band 129 (2004), S. 411 ff. (430): „eine leichte Verbesserung“.

<sup>242</sup> Arnulf, Editorial E.L.Rev. 2004, S. 287 (288).

<sup>243</sup> So auch Mayer, (Fn. 46), S. 614.

<sup>244</sup> Dazu nur Gundel, in: Ehlers, (Fn. 7), § 18, Rdnr. 27 m.w.N.

