

RECHTSPRECHUNG

Die Anerkennung der Klageberechtigung von Drittstaaten gegen Rechtsakte der Union gemäß Art. 263 Abs. 4 AEUV

– Anmerkung zum Urteil des EuGH (GK) v. 22.6.2021, Rs. C-872/19 P (Venezuela/Rat)

Von Jörg Gundel, Bayreuth*

Die Klage eines Drittstaats gegen einen Rechtsakt der Union ist unabhängig vom Bestehen völkervertraglicher Vereinbarungen oder von der Wahrung der Gegenseitigkeit als Nichtigkeitsklage einer juristischen Person gemäß Art. 263 Abs. 4 AEUV zulässig, wenn die dort normierten Voraussetzungen erfüllt sind (Leitsatz des Verf.).

Die Frage der Zulässigkeit von Nichtigkeitsklagen, die von Drittstaaten gegen Rechtsakte der Union erhoben werden, stellt sich seit längerem; sie war aber von der Rechtsprechung bisher nicht explizit entschieden worden. Das Urteil der Großen Kammer in der Rs. Venezuela/Rat schließt diese Lücke nun und kommt nach ausführlicher Diskussion der Einwände gegen eine solche Öffnung zu dem Ergebnis, dass die Zulässigkeit solcher Klagen zu bejahen ist, wenn die Bedingungen des Art. 263 Abs. 4 AEUV erfüllt sind.

I. Einleitung: Die Klageberechtigung von Drittstaaten vor den Unionsgerichten als bisher nicht entschiedene Frage

Mit der im Juni 2021 ergangenen Rechtsmittelentscheidung der Großen Kammer in der Rs. Venezuela/Rat hat der Gerichtshof erstmals ausdrücklich über die Zulässigkeit einer Nichtigkeitsklage entschieden, die ein Drittstaat gegen eine Handlung der Unionsorgane erhoben hatte.¹ In der Vergangenheit hatte sich die Frage der Klageberechtigung von Drittstaaten zwar schon gestellt; sie war von den Unionsgerichten aber bisher entweder nicht explizit oder nicht dauerhaft beantwortet worden²: Das gilt vor allem für die 2010 bzw. 2013 ergangenen Urteile von Gericht und Gerichtshof zu einer Klage der Schweiz gegen eine Entscheidung der Kommission, mit der die unionsrechtliche Zulässigkeit der deutschen Regelungen zum Anflug auf den Flughafen Zürich über deutsches Territorium bejaht worden

* Der Verfasser ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, Völker- und Europarecht an der Universität Bayreuth.

1 Zum Problem s. F. Erlbacher, Ein Rechtsraum, der auch Drittstaaten schützt?, in: FS Isak, 2020, S. 97 ff.; s. auch R. Baratta, L'accès aux juges de l'Union par un sujet de droit international, in: Liber Amicorum Antonio Tizzano, 2018, S. 45 ff.; C. Weisse-Marchal, Le statut contentieux des Etats tiers devant la juridiction de l'Union, in: Bosse-Platière/Rapoport (Hrsg.), L'Etat tiers en droit de l'Union européenne, 2014, S. 159 ff.

2 Zur Zulassung von Drittstaaten als Streithelfer gemäß Art. 40 Abs. 2 der EuGH-Satzung besteht dagegen bereits eine gefestigte Praxis, s. dazu m.w.N. F. Erlbacher, in: FS Isak (Fn. 1), S. 97, 102 ff.

war;³ beide Instanzen haben hier ausschließlich die Begründetheit der Klage geprüft (und jeweils verneint)⁴. Aber auch zwei Entscheidungen des Gerichts aus dem Jahr 2009⁵, mit denen die Klageberechtigung von Drittstaaten ausdrücklich bejaht worden war, haben als Präjudizien nur begrenzten Wert, weil der Gerichtshof hier jeweils auf Rechtsmittel ohne Stellungnahme in diesem Punkt einen anderen Begründungsweg eingeschlagen hat⁶.

Gegenstand des Rechtsstreits im nun entschiedenen Fall war die VO (EU) 2017/2063 des Rates⁷, mit dem in Reaktion auf die Zusitzung der politischen Konflikte in Venezuela der Verkauf von Waffen oder von zur Repression geeigneter Ausrüstung in diesen Staat untersagt wurde; gegen diese Verordnung hatte Venezuela Klage erhoben. Das Gericht hat in der angegriffenen Entscheidung⁸ das Klagerecht des Drittstaats grundsätzlich bejaht und ihn ohne weitere Problematierung als juristische Person im Sinne des Art. 263 Abs. 4 AEUV eingestuft⁹; es hatte jedoch seine unmittelbare Betroffenheit verneint, weil das angegriffene Waffenembargo nicht den venezolanischen Staat, sondern Personen mit Sitz oder

3 Entscheidung 2004/12/EG der Kommission v. 5.12.2003 – Deutsche Maßnahmen bezüglich An-/Abflügen zum/vom Flughafen Zürich, ABl. EU 2004 L 4/13.

4 EuG, Urteil v. 9.9.2010, Rs. T-319/05 (Schweiz/Kommission), ECLI:EU:T:2010:367, Slg. 2010, II-2805 = EWS 2011, S. 250 (nur Ls.) m. Anm. *F. Sturm*; bestätigt durch EuGH, Urteil v. 7.3.2013, Rs. C-547/10 P (Schweiz/Kommission), EuZW 2013, S. 429 m. Anm. *C. Tobler* (zur prozessualen Vorgeschichte s. auch noch u. Fn. 35).

5 EuG, Urteil v. 10.6.2009, Rs. T-257/04 (Polen/Kommission), ECLI:EU:T:2009:182, Slg. 2009, II-1545, Rn. 48 ff.; EuG, Urteil v. 10.6.2009, Rs. T-258/04 (Polen/Kommission), ECLI:EU:T:2009:183, Slg. 2009, II-69* (abgek. Veröff.), Rn. 56 ff.; dazu *V. Michel*, Anm. Europe 8/2009, S. 16 f.; betroffen waren dort Klagen, die Polen unmittelbar nach seinem Beitritt gegen vor dem Beitritt erlassene Unionsrechtsakte erhoben hatte, mit denen Rechtsakte in Bezug auf diesen Beitritt angepasst wurden. Die Unzulässigkeit dieser Klagen hat das Gericht damit begründet, dass Polen schon vor dem Beitritt unter den Voraussetzungen des heutigen Art. 263 Abs. 4 AEUV als Drittstaat klageberechtigt gewesen wäre und die Klagefrist des Art. 263 Abs. 6 AEUV damit bereits abgelaufen sei. Im Fall einer parallelen Klage hatte zuvor EuGH, Urteil v. 23.10.2007, Rs. C-273/04 (Polen/Rat), ECLI:EU:C:2007:622, Slg. 2007, I-8925 die vom Rat erhobene Rüge der Unzulässigkeit dagegen nicht geprüft, sondern die Klage als unbegründet abgewiesen; dazu *D. Simon*, Anm. Europe 12/2007, S. 14 f. Die Lösung des Gerichts knüpfte dann an die in dieser Rs. erstatteten Schlussanträge von GA *Maduro* an; s. in diesem Sinn auch noch EuG, Urteil v. 2.10.2009, verb. Rs. T-300/05 u. 316/05 (Zypern/Kommission), ECLI:EU:T:2009:380, Slg. 2009, II-192* (abgek. Veröff.), Rn. 245 ff.

6 EuGH, Urteil v. 26.6.2012, Rs. C-336/09 P (Polen/Kommission), ECLI:EU:C:2012:386, Rn. 33 ff.; EuGH, Urteil v. 26.6.2012, Rs. C-335/09 P (Polen/Kommission), ECLI:EU:C:2012:385, Rn. 42 ff. Der Gerichtshof hat hier zu Recht darauf abgestellt, dass Polen von den angegriffenen Rechtsakten nur in seiner Eigenschaft als Mitgliedstaat betroffen sein und der Lauf der Klagefrist damit erst mit der Wirksamkeit des Beitritts am 1.5.2004 beginnen konnte – die Frage der Zulässigkeit als Drittstaaten-Klage stellte sich damit nicht mehr; dazu *L. Coutron*, Droit du contentieux de l'Union européenne, RTDE 2012, S. 595, 614 ff.; *ders.*, La protection juridictionnelle de l'Etat adhérent, in: Bosse-Platière/Rapoport (Fn. 1), S. 141, 156 ff.; *D. Simon*, Anm. Europe 8/2012, S. 15. Die Lösung dürfte sich auf Rechtsakte beschränken, die nach Abschluss der Beitrittsverhandlungen und vor Inkrafttreten des Beitritts erlassen wurden; ältere Rechtsakte hätte der Beitrittsstaat im Rahmen der Beitrittsverhandlungen thematisieren müssen, s. Rn. 44 der Schlussanträge von GA *Cruz Villalón* in der Rs. C-336/09 P (Polen/Kommission), ECLI:EU:C:2011:860

7 VO (EU) Nr. 2063/2017 des Rates v. 13.11.2017 über restriktive Maßnahmen angesichts der Lage in Venezuela, ABl. EU 2017 L 295/21.

8 EuG, Urteil v. 20.9.2019, Rs. T-65/18 (Venezuela/Rat), ECLI:EU:T:2019:649; dazu *V. Bassani*, Anm. Europe 11/2019, S. 18 f.; *F. Erlbacher*, in: FS Isak (Fn. 1), S. 97, 110 ff.; *F. Germelmann/J. Gundel*, Die Entwicklung der EuGH-Rechtsprechung zum europäischen Verfassungs- und Verwaltungsrecht im Jahr 2019, BayVBl. 2020, S. 613, 614.

9 Kritisch zu dieser fehlenden Prüfung zu Recht *F. Erlbacher*, in: FS Isak (Fn. 1), S. 97, 110 f.

Wohnsitz in Venezuela betreffe¹⁰, und die Klage damit als unzulässig abgewiesen. Über materielle Fragen, insbesondere die Möglichkeit einer Berufung auf die Grundrechtecharta durch Drittstaaten, wurde damit von vornherein nicht entschieden¹¹.

Nachdem Venezuela gegen dieses Urteil Rechtsmittel eingelegt hatte, ist vor dem Gerichtshof vor allem um diese grundsätzliche Öffnung der Nichtigkeitsklage für Drittstaaten gestritten worden; die der Frage zugemessene Bedeutung wird durch die gegensätzlichen Stellungnahmen zahlreicher Mitgliedstaaten im Verfahren belegt, die sich in ihrer Zielrichtung zahlenmäßig fast gleichgewichtig gegenüberstehen.¹² Vor allem der beklagte Rat hatte intensiv gegen eine Anerkennung des Klagerechts plädiert¹³ und geltend gemacht, dass eine Öffnung des Zugangs zur Unionsgerichtsbarkeit ohne Bestehen einer besonderen völkervertraglichen Vereinbarung und ohne Gewährleistung der Gegenseitigkeit – also eines reziproken Zugangs der Unionsorgane zu den Gerichten des klagenden Staates – die außenpolitische Handlungsfähigkeit der Union einseitig einschränken würde.

II. Der „konventionell“-völkervertragliche Weg zur Begründung der Zuständigkeit des EuGH für Streitigkeiten mit Drittstaaten

Tatsächlich ist die Zuständigkeit des EuGH für Klagen von Drittstaaten unproblematisch gegeben, wenn seine Zuständigkeit als völkerrechtliches Schiedsgericht vereinbart wurde: Diese Möglichkeit sieht Art. 273 AEUV im Verhältnis unter den EU-Mitgliedstaaten vor, um Streitigkeiten über zwischenstaatliche Abkommen mit Bezug zum Unionsrecht zu entscheiden.¹⁴ Für Verträge der Union mit Drittstaaten fehlt zwar eine ausdrückliche Regelung, die EuGH-Rechtsprechung hat aber anerkannt, dass in von der Union geschlossenen völkerrechtlichen Verträgen die Schaffung weiterer Zuständigkeiten des Gerichtshofs möglich ist;¹⁵ die Möglichkeit der Vereinbarung der Zuständigkeit des EuGH dürfte damit unabhän-

10 Rn. 33 ff. des Urteils; skeptisch dazu *C. Germelmann/J. Gundel* (Fn. 8), BayVBl. 2020, S. 613, 614; s. noch u. IV.

11 Zu den materiellen Maßstäben s. noch u. V.

12 Insgesamt verzeichnet das Urteil die Stellungnahmen von 12 Mitgliedstaaten, von denen sich 5 gegen ein Klagerecht von Drittstaaten aussprechen (s. Rn. 31 des Urteils), während 7 Stellungnahmen für die Anerkennung des Klagerechts votieren (s. Rn. 33 des Urteils).

13 S. Rn. 26 ff. des Urteils; die Kommission hatte sich dieser Position nicht angeschlossen, Rn. 37 ff. des Urteils.

14 Für das erste Urteil auf dieser Grundlage s. EuGH, Urteil v. 12.9.2017, Rs. C-648/15 (Österreich/Deutschland), ECLI:EU:C:2017:664; dazu m.w.N. F. Germelmann/J. Gundel, Die Entwicklung der EuGH-Rechtsprechung zum europäischen Verfassungs- und Verwaltungsrecht im Jahr 2017, BayVBl. 2018, S. 689, 701; zur Nutzung dieser Möglichkeit für den Fiskalpakt und den ESM-Vertrag s. z.B. J. Gundel, Die europäischen Instrumente zur Überwindung der Staatsschuldenkrise, in: Hilpold/ Steinmair (Hrsg.), Neue europäische Finanzarchitektur, 2013, S. 89, 101, 104; R. Baratta, The Role of the ECJ Beyond EU Law, in: Daniele/Simone/Cisotta (Hrsg.), The Democratic Principle and the Economic and Monetary Union, 2017, S. 353, 354 ff.

15 S. EuGH, Gutachten v. 8.3.2011 I/09 (Patentübereinkommen), ECLI:EU:C:2011:123, Slg. 2011, I-1137 = EuR 2011, S. 567 m. Ann. M. Müller, Rn. 75: „Der Gerichtshof hat außerdem festgestellt, dass ihm durch ein mit Drittstaaten geschlossenes internationales Abkommen neue Zuständigkeiten zugewiesen werden können, sofern dadurch nicht die Aufgabe des Gerichtshofs (...) verfälscht wird.“ Ebenso zuvor EuGH, Gutachten v. 10.4.1992, I/92 (EWR-Abkommen II), ECLI:EU:C:1992:189, Slg. 1992, I-2821, Rn. 32 f.

gig von den Voraussetzungen des Art. 272 AEUV, der die Einfügung von Schiedsklauseln zugunsten des EuGH in Verträge der Union ermöglicht¹⁶, bereits von der völkerrechtlichen Vertragsschlusskompetenz der Union umfasst sein¹⁷.

Diese Lösung bedeutet allerdings die im völkerrechtlichen Kontext ungewöhnliche Unterwerfung unter die Gerichtsbarkeit einer Vertragspartei; sie findet sich daher vor allem in Abkommen, die inhaltlich durch das Unionsrecht geprägt sind und mit Staaten geschlossen werden, die in einem besonderen Näheverhältnis zur Union stehen, also etwa mit Beitrittskandidaten – so bereits früh im Assoziationsabkommen mit der Türkei aus dem Jahr 1964¹⁸, in jüngerer Zeit in Abkommen mit den Staaten des Westbalkans¹⁹ – und mit den vom Territorium der Union umschlossenen Mikrostaaten²⁰.

In Abkommen mit Drittstaaten außerhalb dieses Kreises wird dagegen regelmäßig die Zuständigkeit eines gemeinsamen Schiedsgerichts vereinbart, wenn eine gerichtliche Streitbeilegung vorgesehen wird – so im Fall des Austrittsabkommens

¹⁶ In der Literatur wird Art. 272 AEUV auch für Schiedsvereinbarungen in völkerrechtlichen Verträgen als einschlägig angesehen, s. z.B. *F. Erlbacher*, in: FS Isak (Fn. 1), S. 97, 106; der EuGH hat die Bestimmung aber in seinen Äußerungen (s. z.B. Fn. 15) bisher nicht in Bezug genommen. Allerdings hat er das Sitzabkommen zwischen Deutschland und der EZB v. 18.9.1998, BGBl. 1998 II, S. 2744, das in Art. 21 eine Schiedsklausel zugunsten des EuGH enthält, als Fall des heutigen Art. 272 AEUV behandelt, s. EuGH, Urteil v. 8.12.2005, Rs. C-220/03 (EZB/Deutschland), ECLI:EU:C:2005:748, Slg. 2005, I-10595; dazu *E. Bernard*, Europe 2/2006, S. 9; auch kann die Regelung jedenfalls als Grundlage für Schiedsklauseln in nicht-völkerrechtlichen Verträgen der Organe mit Drittstaaten genutzt werden, s. für Kreditverträge der EIB mit Syrien u.a. EuG, Urteil v. 6.6.2019, Rs. T-539/17 (EIB/Syrien), ECLI:EU:T:2019:389; dazu *D. Simon*, Anm. Europe 8/2019, S. 19 f.

¹⁷ S. *J. Gundel*, Die Öffnung des Vorabentscheidungsverfahrens zum EuGH für nichtmitgliedstaatliche Gerichte, EuZW 2019, S. 934, 936.

¹⁸ Art. 25 Abs. 2 des Abkommens zur Gründung einer Assoziation zwischen der EWG und der Türkei, ABI. EG 1964 P 217/3684; allerdings konnte die Anrufung dort nicht einseitig durch eine Vertragspartei, sondern nur durch den einstimmig entscheidenden Assoziationsrat erfolgen, wozu es nie gekommen ist.

¹⁹ S. Art. 37 Abs. 3 des Vertrags zur Gründung der Verkehrsgemeinschaft [mit den Staaten des Westbalkans], ABI. EU 2017 L 278/3 (in Kraft getreten am 1.5.2019, ABI. EU 2019 L 176/1); Art. 20 Abs. 3 des Übereinkommens zwischen der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten, der Republik Albanien, Bosnien und Herzegowina, der Republik Bulgarien, der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien, der Republik Island, der Republik Kroatien, der Republik Montenegro, dem Königreich Norwegen, der Republik Serbien und der Übergangsverwaltung der Vereinten Nationen in Kosovo zur Schaffung eines gemeinsamen europäischen Luftverkehrsraums, ABI. EU 2006 L 285/3 (der endgültige Abschluss des Abkommens erfolgte erst mit Beschluss (EU) 2018/145 des Rates v. 9.10.2017, ABI. EU 2018 L 26/1; Bulgarien, Rumänien und Kroatien waren in der Zwischenzeit der Union beigetreten).

²⁰ Hier finden sich Schiedsklauseln zugunsten des EuGH in den mit Andorra, Monaco, San Marino und dem Vatikanstaat geschlossenen Vereinbarungen über die Nutzung des Euro, s. Art. 10 der Währungsvereinbarung zwischen der Europäischen Union und dem Fürstentum Andorra, ABI. EU 2011 C 369/1, Art. 12 der Währungsvereinbarung zwischen der Europäischen Union und dem Fürstentum Monaco, ABI. EU 2012 C 23/14; Art. 10 Abs. 1 der Währungsvereinbarung zwischen der Europäischen Union und der Republik San Marino, ABI. EU 2012 C 121/5; Art. 10 Abs. 1 der Währungsvereinbarung zwischen der Europäischen Union und dem Staat Vatikanstadt, ABI. EU 2010 C 28/13; zum Ausnahmecharakter dieser Schiedsklauseln s. z.B. *M. Mareseau*, Les accords d'intégration dans les relations de proximité de l'Union européenne, in: Blumann (Hrsg.), Les frontières de l'Union européenne, 2013, S. 151, 187; zu den Abkommen auch *S. Millan*, Les micro-Etats tiers européens et le droit de l'Union, in: Bosse-Platière/Rapoport (Fn. 1), S. 347, 358 f.

zwischen der Union und Großbritannien²¹, des zwischenzeitlich gescheiterten²² institutionellen Rahmenabkommens zwischen der Union und der Schweiz²³ oder der in jüngerer Zeit abgeschlossenen Assoziierungsabkommen zwischen der Union und Georgien²⁴, Moldau²⁵ und der Ukraine²⁶. In jüngerer Zeit ist hierbei häufiger eine Verpflichtung des Schiedsgerichts zur Vorlage an den EuGH aufgenommen worden, soweit sich in solchen Streitigkeiten Fragen der Auslegung des Unionsrechts stellen²⁷. Auch diese Gestaltung ist aus Sicht des Drittstaats aber nicht selbstverständlich und kann zu Akzeptanzproblemen führen²⁸; zuletzt hat der Gerichtshof in seinem CETA-Gutachten²⁹ freilich auch klargestellt, dass eine solche Gestaltung durch den Grundsatz der Autonomie des Unionsrechts nicht gefordert wird, solange das Unionsrecht nicht selbst als Entscheidungsmaßstab des Schiedsgerichts dient³⁰.

- 21 S. Art. 170 ff. des Abkommens über den Austritt des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland aus der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft, ABl. EU 2020 L 29/7; dazu *J. Gundel*, Die Regelungen zur Streitbeilegung, in: Kramme/Baldus/Schmidt-Kessel (Hrsg.), Brexit – Privat- und wirtschaftsrechtliche Folgen, 2. Aufl. 2020, § 7; *F. Hirt*, Stellung und Bedeutung des EuGH im Austrittsabkommen zwischen der Europäischen Union und dem Vereinigten Königreich, ZEuS 2021, S. 277 ff.
- 22 Zur Aufgabe einer Ratifikation des Abkommens durch die Schweiz s. FAZ Nr. 120 v. 27.5.2021, S. 15: „Die Schweiz sägt an der Brücke nach Europa – Regierung beendet die Verhandlungen zum Rahmenvertrag mit der EU“.
- 23 Entwurf des Abkommens zur Erleichterung der bilateralen Beziehungen zwischen der Europäischen Union und der Schweizerischen Eidgenossenschaft in den Bereichen des Binnenmarktes, an denen die Schweiz teilnimmt, abrufbar unter www.eda.admin.ch/dam/europa/de/documents/abkommen/Accord-inst-Projet-de-texte_de.pdf; dazu *J. Brauneck*, Sanfter Hegemon EU: Der Streitbeilegungsmechanismus im institutionellen Abkommen EU-Schweiz, EuZW 2021, S. 149 ff. Die bisherigen bilateralen Abkommen enthalten keine Regelung zur gerichtlichen Streitbeilegung; die einzige – mögliche – Ausnahme bildet Art. 20 des Abkommens zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über den Luftverkehr, ABl. EG 2002 L 114/11, auf den sich die Schweiz in der Rs. Schweiz/Kommission (Fn. 4) berufen hatte, der bei einer Interpretation als Schiedsklausel allerding sehr ungewöhnlich formuliert wäre; nachdem die Unionsgerichte die Zulässigkeit der Klage in diesem Fall nicht geprüft haben, wurde die Frage nicht geklärt.
- 24 S. Art. 248 ff. des Assoziierungsabkommens zwischen der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten einerseits und Georgien andererseits, ABl. EU 2014 L 161/3.
- 25 S. Art. 384 ff. des Assoziierungsabkommens zwischen der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Republik Moldau andererseits, ABl. EU 2014 L 260/4.
- 26 S. Art. 303 ff. des Assoziierungsabkommens zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Ukraine andererseits, ABl. EU 2014 L 161/3; zum ersten Schiedsverfahren auf dieser Grundlage s. *I. Polovets*, Report of Arbitration Panel in Restrictions Applied by Ukraine on Exports of Certain Wood Products to the European Union, LIEI 48 (2021), S. 95 ff.
- 27 Diese Lösung findet sich in den Fn. 23-26 aufgeführten Abkommen, s. dazu *J. Gundel* (Fn. 17), EuZW 2019, S. 934 ff.
- 28 S. die heftige Kritik an der Regelung im Entwurf des Abkommens mit der Schweiz (Fn. 23) bei *C. Baudenbacher*, Are the UK and Switzerland Part of the Eastern Forefield of the EU?, NZKart 2019, S. 29 ff.
- 29 EuGH, Gutachten v. 30.4.2019, I/17, ECLI:EU:C:2019:341 = EuZW 2019, S. 457 m. Anm. *C. Hemler* = NVwZ 2019, S. 868 (nur LS) m. Anm. *B. Scholtka* = JZ 2019, S. 938 m. Bespr. *H. Sauer*, S. 925 ff.; dazu auch *H. Culot*, L'avis 1/17 de la Cour de justice: la validation du CETA, mais sous conditions?, JDE 2019, S. 318 ff.; *J. Gundel*, Das CETA-Gutachten des EuGH: Neue Grenzen des Unionsrechts für die Unterwerfung unter „fremde Richter“?, EWS 2019, S. 181 ff.; *C. Maubernard*, L'avis 1/17 ou les contours de l'autonomie procédurale et substantielle de l'ordre juridique de l'Union, RevMC 2019, S. 573 ff.; *P. Stöbener de Mora / S. Wernicke*, Riskante Vorgaben für Investitionschutz und Freihandel – das CETA-Gutachten des EuGH, EuZW 2019, S. 970 ff.; *B. Tranchant*, Avis 1/17: une interprétation conciliante de l'autonomie du droit de l'UE au secours du mécanisme de règlement des différends relatifs aux investissements de l'AEGC, CDE 2019, S. 347 ff.
- 30 S. Rn. 134 des Gutachtens; dazu *J. Gundel* (Fn. 29), EWS 2019, S. 181, 184 f.

Insgesamt lässt sich jedenfalls festhalten, dass eine völkervertragliche Vereinbarung der Zuständigkeit der Unionsgerichte nur in Ausnahmefällen erfolgt; wenn sie entsprechend dem Vortrag des Rates im vorliegenden Verfahren notwendige Voraussetzung für eine Zuständigkeit für die Klagen von Drittstaaten sein sollte, müsste dies regelmäßig zur Feststellung der Unzulässigkeit der Klage führen.

III. Die Auffangposition der Einordnung als nichtprivilegierter Nichtigkeitskläger

Wenn derartige Vereinbarungen zur Zuständigkeit des Gerichtshofs damit regelmäßig fehlen, stellt sich die hier vor den EuGH getragene Frage, ob ein Drittstaat im Einzelfall den allgemeinen Rahmen des EU-Rechtsschutzsystems für eine Klage nutzen kann. Rechtspolitisch bleibt die Einordnung dieser Konstellation ambivalent: Einerseits unterwirft sich der Drittstaat mit einer solchen Klage der Zuständigkeit des Gerichtshofs, wozu er völkerrechtlich nicht verpflichtet wäre; andererseits wird er diesen Weg nur beschreiten, wenn er inhaltlich Erfolgsaussichten und damit die Möglichkeit sieht, den außenpolitischen Handlungsspielraum der Union justiziell einzuschränken. Allerdings hat der Generalanwalt zu Recht darauf hingewiesen, dass die Möglichkeit der gerichtlichen Klärung der Unionsrechtskonformität solcher Maßnahmen dem Wertesystem der Union unabhängig davon entspricht, dass der Kläger ein Drittstaat ist³¹.

Der Gerichtshof hält hierzu nun fest, dass auch Drittstaaten als juristische Personen klageberechtigt sind und damit die Beachtung des Unionsrechts einklagen können, wenn die sonstigen Zulässigkeitsvoraussetzungen erfüllt sind.³² Das gilt unabhängig davon, ob diese Staaten in reziproker Weise die Klagefähigkeit der Union vor ihren Gerichten anerkennen³³; tatsächlich gibt Art. 263 Abs. 4 AEUV auch keinen Ansatzpunkt für eine solche Gegenseitigkeitsbedingung³⁴. Zugleich bedeutet diese Lösung, dass die Drittstaaten wie beliebige andere juristische Personen behandelt werden, also nicht den für die Mitgliedstaaten im Regelfall eröffneten direkten Zugang zum Gerichtshof erhalten, sondern ebenso wie private Klä-

31 Rn. 85 ff. der Schlussanträge von GA *Hogan*, insbes. Rn. 87: Rechtsstaatlichkeit und Rechtsschutzeröffnung stehen nicht unter Gegenseitigkeitsvorbehalt.

32 Rn. 50 ff. des Urteils; s. auch schon EuG, Urteil v. 10.9.2020, Rs. T-246/19 (Königreich Kambodscha u.a./Kommission), ECLI:EU:T:2020:415, Rn. 47 ff.; zu diesem Rechtsstreit s. noch u. IV. bei Fn. 48 ff.

33 Rn. 51 f. des Urteils.

34 Im System der EMRK sind Klagen von Drittstaaten vor dem EGMR dagegen nicht möglich, s. EGMR (3. Sektion), Entsch. v. 6.10.2020 – 3599/18 (Demokratische Republik Kongo/Belgien); dazu Anm. J. *Tavernier*, RGDP 2021, S. 132. Dieses Ergebnis folgt dort aber eindeutig aus den Texten: Art. 33 EMRK ermöglicht nur Klagen durch Vertragsstaaten, Art. 34 EMRK nur Klagen von Einzelpersonen und nichtstaatlichen Einheiten, die durchaus aus Drittstaaten stammen, aber nicht Drittstaaten sein dürfen; eine dem Art. 263 Abs. 4 AEUV vergleichbare breite Definition des Klägerkreises findet sich nicht, s. auch Rn. 69 der Schlussanträge von GA *Hogan*.

ger zunächst das Gericht erster Instanz anrufen müssen³⁵; zudem gelten sämtliche weiteren Zulässigkeitsvoraussetzungen des Art. 263 Abs. 4 AEUV³⁶.

Den Einwand des Rates, wonach die Zulassung von Drittstaaten-Klagen im Bereich der GASP den in Art. 24 Abs. 1 EUV und Art. 275 AEUV normierten grundsätzlichen Ausschluss der gerichtlichen Kontrolle über im Rahmen der GASP getroffene Maßnahmen einschränken würde³⁷, sieht der Gerichtshof im vorliegenden Fall zu Recht nicht als durchschlagend an: Denn von dieser Regel gilt wiederum eine Ausnahme für restriktive Maßnahmen gegenüber natürlichen und juristischen Personen gemäß Art. 215 AEUV, die nach Art. 275 Abs. 2 AEUV gerichtlicher Kontrolle zugänglich sind; vom EuGH wird diese Rechtsschutzeröffnung auch durchaus nicht einengend ausgelegt³⁸, weil er sie nicht als Ausnahmebestimmung, sondern als Bestätigung der Rechtsschutz-Regel gegenüber der Ausnahme zugunsten der GASP versteht. Soweit solche Maßnahmen der Überprüfung durch Einzelne oder Unternehmen einschließlich Unternehmen aus Drittstaaten³⁹ offenstehen, gibt es keinen Grund, speziell Klagen von Drittstaaten hiervon auszuschließen, wenn sie die allgemeinen Klagevoraussetzungen des Art. 263 AEUV erfüllen⁴⁰.

Nicht aufgenommen wird im Urteil des Gerichtshofs die von der Kommission erwogene Anknüpfung an die in der Frage der völkerrechtlichen Immunität etablierte Unterscheidung von *acta iure imperii* und *acta iure gestionis*⁴¹ für die Bestimmung der Zulässigkeit der Klage⁴²; tatsächlich führt sie in dieser Konstel-

35 S. schon die Entscheidung EuGH, Beschluss v. 14.7.2005, Rs. C-70/04 (Schweiz/Kommission), ECLI:EU:C:2005:468, nicht in der Slg., Rn. 17 ff.; mit ihr wurde die zunächst beim Gerichtshof erhobene Klage in der späteren EuG, Rs. T-319/05 (Schweiz/Kommission), ECLI:EU:T:2010:367, Slg. 2010, II-2805 (Fn. 4) an das Gericht verwiesen.

36 Dazu noch u. IV; kritisch und die lege ferenda für eine Besserstellung der Drittstaaten, zumindest soweit sie Abkommenspartner der Union sind, *C. Weisse-Marchal*, in: *Bosse-Platière/Rapoport* (Fn. 1), S. 159, 176 ff.

37 So das in Rn. 28 des Urteils wiedergegebene Vorbringen des Rates.

38 S. zu den von der EU im Anschluss an die Annexion der Krim gegen russische Unternehmen verhängten Restriktionen EuGH, Urteil v. 28.3.2017, Rs. C-72/15 (Rosneft Oil/Her Majesty's Treasury u.a.), ECLI:EU:C:2017:236, EuZW 2017, S. 529 m. Bespr. *T. Henze/J. Jahn*, S. 506 ff.; dazu *J. Bosse-Platière*, Le juge de l'Union, artisan de la cohérence du système de contrôle juridictionnel au sein de l'Union européenne, y compris en matière de PESC, RTDE 2017, S. 555 ff.; *L. Coutron*, Contentieux de l'Union européenne, RTDE 2017, S. 383, 418 ff.; ders., Justicierabilité des actes de la PESC: où la Cour s'arrêtera-t-elle?, RDP 2017, S. 1627 ff.; *P. Koutrakos*, Judicial Review of the EU's Common Foreign and Security Policy, ICLQ 67 (2018), S. 1, 17 ff.; *S. Poli*, The Common Foreign Security Policy after Rosneft: Still imperfect but gradually subject to the rule of law, CMLRev. 54 (2017), S. 1799 ff.: Der EuGH bejaht hier seine Zuständigkeit für die Überprüfung restriktiver Maßnahmen auf Grundlage der GASP auch im Rahmen von Vorabentscheidungsverfahren und nicht nur im Wege der Nichtigkeitsklage, obwohl Art. 275 Abs. 2 AEUV für die Eröffnung der Kontrolle über diese Maßnahmen nur die Nichtigkeitsklage erwähnt. Auch die Möglichkeit von – in Art. 275 Abs. 2 AEUV ebenfalls nicht erwähnten – Schadenersatzklagen hat EuGH, Urteil v. 6.10.2020, Rs. C-134/19 P (Bank Refah Kargaran/Rat), ECLI:EU:C:2020:793, Rn. 31 ff. bejaht; dazu *D. Simon*, Anm. Europe 12/2020, S. 20; *J. Jahn*, Rechtsschutz in der GASP, EuR 2021, S. 511 ff.

39 S. EuGH, Urteil v. 28.3.2017, Rs. C-72/15 (Rosneft Oil), ECLI:EU:C:2017:236 (Fn. 38); zur von Rosneft parallel erhobenen Nichtigkeitsklage s. EuG, Urteil v. 13.9.2018, Rs. T-715/14 (Rosneft u.a./Rat), ECLI:EU:T:2018:544, bestätigt durch EuGH, Urteil v. 17.9.2020, Rs. C-723/18 P, ECLI:EU:C:2019:398, EuZW 2021, S. 61 m. Anm. *J. Hoffmann* S. 70.

40 So zu Recht Rn. 61 der Schlussanträge von *GA Hogan*.

41 Wiedergegeben in Rn. 54 der Schlussanträge von *GA Hogan*.

42 Der Gerichtshof geht auf die Frage in Rn. 70 nur kurz im Zusammenhang mit der unmittelbaren Betroffenheit (dazu unter IV.) ein.

lation auch nicht weiter, nachdem es nicht um eine Überprüfung von Unionsakten vor fremden Gerichten, sondern um die Eröffnung der Prüfung von Unionsakten durch die Unionsgerichte – also die „eigene“ Gerichtsbarkeit des beklagten Völkerrechtssubjekts – geht. Im Ergebnis geht die Kommission aber auch unabhängig von der betroffenen Materie von der Zulässigkeit der Nichtigkeitsklage eines Drittstaats aus, wenn dieser sich durch die Klageerhebung freiwillig der Unionsrechtsordnung unterwirft (und damit auch auf seine Immunität verzichtet⁴³), anstatt Wege der völkerrechtlichen Streitbeilegung zu suchen⁴⁴.

IV. Die weiteren Zulässigkeitsvoraussetzungen der Nichtigkeitsklage

Mit der Einordnung der Drittstaaten als „normale“ juristische Personen im Sinne des Art. 263 Abs. 4 AEUV gelten auch in dieser Konstellation die hohen Betroffenheitsanforderungen dieser Bestimmung; an ihnen hatte das Gericht im vorliegenden Fall die Zulässigkeit der Klage scheitern lassen⁴⁵. Der EuGH folgt dieser Linie allerdings nicht, sondern verwirft die enge Auslegung der Voraussetzung der unmittelbaren Betroffenheit, die das Gericht in dieser Konstellation vorgenommen hatte, weil die Regelung auf die Einschränkung der Handlungsmöglichkeiten der Republik Venezuela ausgerichtet war, auch wenn Geschäfte mit ihr selbst nicht explizit verboten wurden⁴⁶; im Ergebnis bejaht der EuGH damit die Zulässigkeit der Klage⁴⁷, die für die bisher unterbliebene Prüfung der Begründetheit an das Gericht zurückverwiesen wird.

In gewisser Weise hat das Gericht dieses Ergebnis in der im September 2020 erlangenen Entscheidung in der Rs. Königreich Kambodscha u.a./Kommission⁴⁸ bereits vorweggenommen: Gegenstand dieses Verfahrens, in dem das Gericht zunächst nur über die Unzulässigkeitseinrede der Kommission entschieden hat, war eine Verordnung, mit der die Kommission die im Rahmen des Zollpräferenzsystems für Kambodscha vorgesehene Zollbefreiung in Bezug auf die Einfuhr von Reis aufgehoben hatte, weil durch die Einfuhren die Position von Wettbewerbern in der EU bedroht werde⁴⁹. Die Kommission hatte die Unzulässigkeit der Klage geltend gemacht, weil der Staat Kambodscha nicht klageberechtigt und durch die

43 S. F. Erlbacher, in: FS Isak (Fn. 1), S. 97, 97 f.

44 Wiedergegeben in Rn. 55 f. der Schlussanträge.

45 S.o. bei Fn. 10.

46 Rn. 69 ff. des Urteils.

47 Der Gerichtshof bejaht in der Folge das Vorliegen eines Rechtsakts mit Verordnungscharakter, der keiner Durchführungsmaßnahmen bedarf, so dass alle Zulässigkeitsvoraussetzungen der dritten Alternative von Art. 263 Abs. 4 AEUV erfüllt sind; auf das Vorliegen der individuellen Betroffenheit nach der zweiten Alternative kam es danach nicht mehr an, s. Rn. 90 u. 92 des Urteils.

48 EuG, Urteil v. 10.9.2020, Rs. T-246/19 (Königreich Kambodscha u.a./Kommission), ECLI:EU:T:2020:415; dazu F. Germelmann/J. Gundel, Die Entwicklung der EuGH-Rechtsprechung zum europäischen Verfassungs- und Verwaltungsrecht im Jahr 2020, BayVBl. 2021, S. 584, 596; das Verfahren ist nach diesem Zwischenurteil des Gerichts zur Zulässigkeit weiter anhängig.

49 Durchführungsverordnung (EU) Nr. 67/2019 der Kommission v. 16.1.2019 zur Einführung von Schutzmaßnahmen betreffend die Einfuhren von Indica-Reis mit Ursprung in Kambodscha und Myanmar, ABl. EU 2019 L 15/5.

Verordnung nicht unmittelbar betroffen sei, und sich hierfür auf die im Vorjahr erlangene Entscheidung des Gerichts in der Rs. Venezuela/Rat⁵⁰ berufen. Das Gericht hat in diesem Fall zunächst die grundsätzliche Klageberechtigung von Drittstaaten als juristischen Personen des Völkerrechts gemäß Art. 263 Abs. 4 AEUV bejaht⁵¹, und damit die nun erfolgte Weichenstellung der Großen Kammer vorgezeichnet⁵². Zugleich wurden in Abweichung von der Rs. Venezuela/Rat auch die individuelle und unmittelbare Betroffenheit nachvollziehbar bejaht, weil der Staat Kambodscha zwar nicht Adressat der Maßnahme, in ihr aber ausdrücklich benannt ist und die im Ergebnis vorgenommene Zollerhöhung zwar nicht von ihm, sondern von den Importeuren zu tragen ist, aber doch unausweichlich seine wirtschaftliche Lage beeinträchtigt⁵³.

Mit der Bestätigung dieser Weichenstellungen durch die Große Kammer dürfte geklärt sein, dass eine Differenzierung zwischen (nach der Formulierung der Regelung betroffenen) Wirtschaftsteilnehmern aus einem bestimmten, mit der Regelung „ins Visier“ genommenen Staat, und diesem (formal nicht betroffenen) Staat selbst jedenfalls in Bezug auf die Frage der unmittelbaren Betroffenheit keinen Erfolg verspricht: Tatsächlich erscheint eine solche Unterscheidung „äußerst künstlich und übermäßig formalistisch“⁵⁴.

V. Die materiellrechtliche Position der Drittstaaten als Nichtigkeitskläger

Die Eröffnung der Klagemöglichkeit für Drittstaaten ist für sich genommen kein besonderes Privileg, nachdem die Klagemöglichkeit unter den Voraussetzungen des Art. 263 Abs. 4 AEUV den verschiedensten Einheiten offensteht. Maßgeblich für den Erfolg der Klage, die mit der Rückverweisung durch den EuGH nun wieder beim Gericht anhängig ist, ist dagegen die Frage, auf welche Rechtsstellung der Drittstaat sich im Rahmen der Begründetheit berufen kann. Hier besteht insbesondere seit einiger Zeit Unsicherheit darüber, ob Drittstaaten (und von ihnen beherrschte Unternehmen) als Träger der Unionsgrundrechte einzustufen sind, die sie damit auch gegen Sanktionsmaßnahmen geltend machen könnten; eine Bestimmung zur Definition des Kreises der Grundrechtsträger fehlt in der GRC. Nach deutschem Grundrechtsverständnis wäre die Grundrechtsträgerschaft von Drittstaaten klar zu verneinen, da staatliche Einheiten danach grundsätzlich

50 S.o. Fn. 8.

51 Rn. 47 ff. des Urteils (Fn. 48).

52 Das Urteil des Gerichtshofs nimmt die Rs. Königreich Kambodscha u.a./Kommission nicht in Bezug, es wird aber in Rn. 75 der Schlussanträge von GA Hogan angeführt.

53 Rn. 52 ff. des Urteils (Fn. 48); in diesem Fall hat das Gericht damit anders als der Gerichtshof in der Rs. Venezuela/Kommission (s. Fn. 47) die Zulässigkeit nach der zweiten Alternative des Art. 263 Abs. 4 AEUV bejaht, obwohl es sich auch hier um einen Rechtsakt mit Verordnungscharakter handelt und die Begründung der Zulässigkeit über die dritte Alternative damit grundsätzlich eröffnet war; zum Erfolg hätte dieser Weg allerdings voraussichtlich nicht geführt, weil noch Durchführungsmaßnahmen in Form der Zollbescheide bei der Einfuhr notwendig waren.

54 So die Beurteilung der Begründung des Gerichts in der Rs. Venezuela/Kommission (s.o. bei Fn. 10) in Rn. 109 der Schlussanträge von GA Hogan.

Grundrechtsadressaten und nicht Grundrechtsträger sind.⁵⁵ Jedoch besteht in dieser Frage kein einheitliches Bild im Verfassungsrecht der Mitgliedstaaten; so wird diese Frage z.B. im französischen Verfassungsrecht mit dem entgegengesetzten Ergebnis beantwortet⁵⁶.

Das Gericht erster Instanz hat in dieser Situation die Grundrechtsträgerschaft in jüngerer Zeit recht forsch nicht nur für Staatsunternehmen aus Drittstaaten⁵⁷, sondern sogar für die iranische Zentralbank⁵⁸ und das iranische Energieministerium bejaht⁵⁹, wobei sich die Begründung im Wesentlichen auf den Hinweis beschränkt, dass im Unionsrecht keine ausdrückliche Regelung zum Ausschluss der Geltung der Grundrechte für staatliche Einheiten bestehe.⁶⁰ Der EuGH hat eine Festlegung in dieser Frage bisher vermieden und nur in Bezug auf die Verfahrensgrundrechte festgehalten, dass diese – vergleichbar der Situation im deutschen Verfassungsrecht⁶¹ – allen Verfahrensparteien zustehen⁶². Daneben

⁵⁵ Dazu zuletzt zur Verfassungsbeschwerde eines kommunal beherrschten Unternehmens gegen die Gesetzgebung zum Kohleausstieg BVerfG, Beschluss v. 18.8.2020 – I BvQ 82/20 – Kohleausstieg, NVwZ 2020, S. 1500 m. Anm. J. Gundel = DVBl. 2021, S. 36 m. Anm. W. Kahl/R. Pracht = EnWZ 2020, S. 450 m. Anm. S. Michaels = N&R 2020, S. 284 m. Anm. B. Ortlib = Eur 2021, S. 614 m. Anm. H.-G. Kamann/T. Ellemann/L. Weigand; für Drittstaaten s. BVerfG, Beschluss v. 8.2.2006 – II BvR 575/05 – Argentinien, NJW 2006, S. 2907; für eine Ausnahme zugunsten von Staatsunternehmen aus anderen EU-Mitgliedstaaten s. BVerfG, Urteil v. 6.12.2016 – I BvR 2821/11 u.a., BVerfGE 143, 246 = NJW 2017, S. 217m. Bespr. J. Froese, S. 444 ff.; kritisch dazu J. Gundel, Grundrechtsfähigkeit für ausländische Staatsunternehmen? – Überlegungen aus Anlass des BVerfG-Urteils zum beschleunigten Atomausstieg, in: FS Schmidt-Peßl, 2018, S. 33 ff.; W. Kahl/P. Hilbert, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), BKGG, Art. 19, Rn. 306 ff., 315; s. auch J. Rauber Zur Grundrechtsberechtigung fremdstaatlich beherrschter juristischer Personen, 2019, S. 96 ff.

⁵⁶ Dazu J. Gundel, Grundrechtsberechtigte, in: Grabenwarter (Hrsg.), Europäischer Grundrechteschutz, 2. Aufl. 2021, § 4, Rn. 26 f.; C. D. Classen, Französisches Grundrechtsverständnis: kaum Dogmatik, objektiv-rechtliche Traditionen, subjektiv-rechtliche Perspektiven?, Jör n.F. 68 (2020), S. 213, 227 ff.; speziell zur Eigentumsgarantie z.B. R. Leblond-Masson, La protection constitutionnelle du droit de propriété des personnes publiques, in: Martucci/Mongouachon (Hrsg.), La constitution économique, 2015, S. 131 ff.

⁵⁷ So erstmals EuG, Urteil v. 29.1.2013, Rs. T-496/10 (Bank Mellat/Rat), ECLI:EU:T:2013:39, Rn. 35 ff.; EuG, Urteil v. 5.2.2013, Rs. T-494/10 (Bank Saderat Iran/Rat), ECLI:EU:T:2013:59, Rn. 33 ff.; weiter EuG, Urteil v. 4.6.2014, Rs. T-67/12 (Sina Bank/Rat), ECLI:EU:T:2014:348, Rn. 61; EuG, Urteil v. 16.7.2014, Rs. T-578/12 (National Iranian Oil Company/Rat), ECLI:EU:T:2014:678, Rn. 169; EuG, Urteil v. 29.4.2015, Rs. T-10/13 (Bank of Industry and Mine/Rat), ECLI:EU:T:2015:235, Rn. 53 ff.; EuG, Urteil v. 13.9.2018, Rs. T-735/14 u. T-799/14 (Gazprom/Rat), ECLI:EU:T:2018:548, Rn. 158 ff.

⁵⁸ S. EuG, Urteil v. 18.9.2014, Rs. T-262/12 (Central Bank of Iran/Rat), ECLI:EU:T:2014:777, Rn. 67 ff.; dazu D. Simon, Anm. Europe 11/2014, S. 14; EuG, Urteil v. 25.3.2015, Rs. T-563/12 (Central Bank of Iran/Rat), ECLI:EU:T:2015:187; dazu D. Simon, Anm. Europe 5/2015, S. 10.

⁵⁹ EuG, Urteil v. 8.9.2015, Rs. T-564/12 (Ministry of Energy of Iran/Rat), ECLI:EU:T:2015:599, Rn. 116; dazu D. Simon, Anm. Europe 11/2015, S. 15.

⁶⁰ S. z.B. EuG, Urteil v. 25.3.2015, Rs. T-563/12 (Central Bank of Iran/Rat), ECLI:EU:T:2015:187, Rn. 49: „... das Unionsrecht [enthält] keine Vorschrift, die einer Berufung juristischer Personen, die Regierungsorganisationen oder staatliche Einrichtungen sind, auf den Schutz und die Garantien aus den Grundrechten entgegenstehen würde.“ S. zur Diskussion m.w.N. J. Gundel, in: Grabenwarter (Fn. 56), § 4, Rn. 31 ff.

⁶¹ S. BVerfG, Beschluss v. 20.9.2006 – II BvR 799/04 – Arresthypothek, BVerfGK 9, 211 = WM 2006, S. 2084 – Argentinien; im Anschluss BVerfG (K), Beschluss v. 15.12.2008 – II BvR 2495/08 – Vollstreckungssimmunität, BVerfGK 14, 524 = IPRax 2011, S. 389 – Russische Föderation.

⁶² So EuGH, Urteil v. 18.2.2016, Rs. C-176/13 P (Rat/Bank Mellat), ECLI:EU:C:2016:96, Rn. 49; wiederholt durch EuGH, Urteil v. 21.4.2016, Rs. C-200/13 P (Rat/Bank Saderat), ECLI:EU:C:2016:284, Rn. 47. Die Verfahrensgrundrechte stehen nach der EuGH-Rechtsprechung selbst den EU-Organen zu, so EuGH, Urteil v. 2.12.2009, Rs. C-89/08 P (Kommission/Irland u.a.), ECLI:EU:C:2009:742, Slg. 2009, I-11245, Rn. 53: „Der Grundsatz des kontradicitorischen Verfahrens muss jeder Partei eines Verfahrens, mit dem der Gemeinschaftsrichter befasst wird, unabhängig von ihrer rechtlichen Eigenschaft zugutekommen. Die Gemeinschaftsorgane können sich daher ebenfalls darauf berufen, wenn sie Parteien in einem solchen Verfahren sind.“ (dort zu

prüft der EuGH in Bezug auf solche Maßnahmen gegenüber Staatsunternehmen auch den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit⁶³, allerdings entsprechend seiner allgemeinen Vorgehensweise als eigenständigen Punkt⁶⁴ und nicht in Bezug auf ein bestimmtes Grundrecht, so dass auch hier keine eindeutige Festlegung erfolgt, Staatsunternehmen aus Drittstaaten aber auch nicht rechtmäßig gestellt sind.

Auch wenn sich in dieser Frage noch eine vom deutschen Vorverständnis inspirierte Position durchsetzen sollte, womit eine Grundrechtsträgerschaft von (Mitglieds- wie Dritt-)Staaten ausscheiden würde, wären die Grundrechte als Prüfungsmaßstab der Klage damit allerdings nicht ausgeschlossen: Im System der Nichtigkeitsklage, das nicht auf die Verteidigung von eigenen subjektiven Rechten des Klägers ausgerichtet ist, kann ein Drittstaat auch die Verletzung von Grundrechten anderer Grundrechtsberechtigter, also z.B. venezolanischer Privatunternehmen in ihrer Eigenschaft als Bestandteil des objektiven Unionsrechts geltend machen; bei Nichtigkeitsklagen von Mitgliedstaaten ist dies ein vertrautes Vorgehen.⁶⁵

Zu einem Erfolg der Klage in Form der Nichtigkeitsklärung der von der Union verhängten restriktiven Maßnahmen wird aber auch eine solche Berufung auf die Grundrechte Anderer aller Voraussicht nach nicht führen: Entsprechende Maßnahmen der EU hat die Unionsgerichtsbarkeit in der Vergangenheit regelmäßig als zur Wahrung der öffentlichen Sicherheit erforderlich gerechtfertigt;⁶⁶ es spricht wenig dafür, dass das Ergebnis hier – bei einem auf Waffen und Repressionsmaterial beschränkten Handelsverbot – anders lauten sollte.

VI. Ergebnisse

Die Bejahung der grundsätzlichen Zulässigkeit von Drittstaaten-Klagen durch den Gerichtshof erscheint angesichts des Textes von Art. 263 AEUV konsequent; sie bestätigt zugleich die Grenzen des Rechtsschutzausschlusses im Bereich der

einer – vom EuGH aus diesem Grund aufgehobenen – „Überraschungsentscheidung“ des EuG zu Lasten der EU-Kommission).

- 63 S. z.B. EuGH, Urteil v. 1.3.2016, Rs. C-440/14 P (National Iranian Oil/Rat), ECLI:EU:C:2016:128, EuZW 2016, S. 343 m. Anm. *J. Hoffmann*, Rn. 77 ff.
- 64 Dazu m.w.N. *J. Gundel*, Der Schutz der unternehmerischen Freiheit durch die EU-Grundrechtecharta, ZHR 180 (2016), S. 323, 328.
- 65 S. z.B. die Geltendmachung einer Verletzung der Meinungsfreiheit durch Deutschland im Streit um die Gültigkeit der Tabakwerberichtlinie, s. EuGH, Urteil v. 12.12.2006, Rs. C-380/03 (Deutschland/Parlament und Rat), ECLI:EU:C:2006:772, Slg. 2006, I-11573 = EuR 2007, S. 230 m. Anm. *J. Gundel*, Rn. 153 ff.; weiter z.B. EuG, Urteil v. 13.11.2014, Rs. T-481/11 (Spanien/Kommission), ECLI:EU:T:2014:945, Rn. 144 ff. zur Verhältnismäßigkeit einer Kennzeichnungspflicht bei der Behandlung von Obst mit Konservierungsmitteln, bestätigt durch EuGH, Urteil v. 3.3.2016, Rs. C-26/15 P (Spanien/Kommission), ECLI:EU:C:2016:132, Rn. 96; zuletzt die anhängige Rs. C-401/19 (Polen/EP und Rat), ECLI:EU:C:2021:613 mit der Rüge eines Verstoßes gegen die Meinungsfreiheit durch Art. 17 der RL 2019/790/EU des EP und des Rates v. 17.4.2019 über das Urheberrecht und die verwandten Schutzrechte im digitalen Binnenmarkt (...), ABl. EU 2019 L 130/92.
- 66 So z.B. in den Rosneft-Urteilen (Fn. 38 f.) zum Sicherheitsvorbehalt des GATT-Vertrags und des Partnerschaftsabkommens EU-Russland; zur Reichweite des Sicherheitsvorbehalts im GATT-Vertrag s. zuletzt *I. Bogdanova*, Targeted Economic Sanctions and WTO Law: Examining the Adequacy of the National Security Exception, LIEI 48 (2021), S. 171 ff.

GASP, der im Kern freilich weiter Teil des geltenden Unionsrechts ist. Tatsächlich wäre mit einer solchen prozessualen Abwehr der Überprüfung restriktiver Maßnahmen der Union durch die Unionsgerichtsbarkeit auch nichts zu gewinnen, da diese Prüfung auch auf Initiative anderer Kläger möglich ist; der inhaltlichen Prüfung muss sich die Union damit auf jeden Fall stellen.

Der Fortgang des Verfahrens ist nun jedenfalls insoweit vorhersehbar, als das Gericht, an das die Rechtssache zur Entscheidung in der Sache zurückverwiesen wurde und das sich in der Frage der Grundrechtsberechtigung (dritt-)staatlicher Einheiten bereits nachdrücklich festgelegt hat, dem klagenden Drittstaat Venezuela wohl die Berufung auf die Grundrechte der GRC zubilligen wird; wenn dies zu einer Beanstandung der Unionsregelung führen sollte, würde der EuGH wohl als Rechtsmittelinstanz noch einmal die Gelegenheit zur Positionierung in der Frage der Grundrechtsträgerschaft von Staaten erhalten.

Zwingend ist diese Entwicklung allerdings nicht; über die Begründetheit der Klage könnte auch unter Heranziehung der Grundrechte als Bestandteil der objektiven Unionsrechtsordnung entschieden werden. Unabhängig von diesen Spekulationen über den Ausgang des Verfahrens hat das Urteil des Gerichtshofs aber bereits einen beachtlichen Beitrag zur Vervollständigung des EU-Prozessrechts geleistet.