



*Jean - Monnet - Lehrstuhl
für Europäische Integration*

Freie Universität



Berlin

Berliner Online-Beiträge zum Europarecht Berlin e-Working Papers on European Law

herausgegeben vom
edited by

Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Europarecht
Chair of Public Law and European Law

Prof. Dr. Christian Calliess, LL.M. Eur
Freie Universität Berlin

Nr. 3

26.04.2004

Christian Calliess:

Individualrechtsschutz im europäischen Verfassungsverbund
(Judicial Protection of Individual Rights in the European Multilevel-Constitutionalism)

Zitiervorschlag:

Verfasser, in: Berliner Online-Beiträge zum Europarecht, Nr. 1, S. 1-17.



Dieser Beitrag ist unter dem Titel „Kohärenz und Konvergenz beim europäischen Individualrechtsschutz, Der Zugang zum Gericht im Lichte des Grundrechts auf effektiven Rechtsschutz“ in überarbeiteter Fassung in der NJW 2002, S. 3577 erschienen.

Individualrechtsschutz im europäischen Verfassungsverbund

(Judicial Protection of Individual Rights in the European Multilevel-Constitutionalism)

I. Das Individualrechtsschutzsystem der EU

Das Bestehen wirksamer Kontrollmöglichkeiten gegenüber der gemeinschaftlichen Hoheitsgewalt ist eines der Kernelemente der von Art. 6 I EUV geforderten europäischen „Rechtsstaatlichkeit“.¹ Dementsprechend erkannte der EuGH schon früh das Gebot effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes als allgemeinen Rechtsgrundsatz des Gemeinschaftsrechts an², wobei er sich auf die gemeinsamen Verfassungstraditionen der Mitgliedsstaaten sowie auf die Artikel 6 und 13 der EMRK berufen konnte.³ Als allgemeine Rechtswegeggarantie gewährt dieser fundamentale Rechtsgrundsatz den Bürgern, die sich in ihren durch das Gemeinschaftsrecht verliehenen Rechten beschwert erachten, Anspruch auf Zugang zu einem Gericht.⁴ Seine grundrechtliche Bedeutung wurde durch die Einfügung in die Europäische Grundrechte-Charta (Artikel 47) nochmals bestätigt und bekräftigt.⁵ Das Grundrecht realisiert sich im europäischen System des individuellen Rechtsschutzes zwischen prinzipalem bzw. zentralem und inzidentem bzw. dezentralem Rechtsschutz⁶: 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 II EGV) zu erheben⁷, die im Rechtsmittelverfahren zum EuGH gelangen kann. Im System des dezentralen Rechtsschutzes muss der Einzelne die Gemeinschaftsrechtswidrigkeit des EG-Rechtsaktes zunächst vor einem nationalen Gericht geltend machen, dieses ist dann aber – mit Blick auf das aus dem Vorrang des Gemeinschaftsrechts fließende Normverwerfungsmonopol des EuGH – berechtigt bzw. verpflichtet, ein Vorlageverfahren gem. Art. 234 EGV an den EuGH anzustrengen. Das Verhältnis der beiden Rechtsschutzmöglichkeiten ist durch ein arbeitsteiliges

¹ EuGH, Slg. 1986, 1339, Rn. 3, 23 – Les Verts; vgl. ferner Nicolaysen, in: Nowak/Cremer (Hrsg.) Individualrechtsschutz in der EG und der WTO, S. 17 ff.; Zuleeg, NJW 1994, 545 ff.

² Erstmals EuGH, Slg. 1986, 1651, Rn. 17 f. – Johnston; Slg. 1987, 4097, Rn. 14 – Heylens.

³ Hierzu Grabenwarter, in: 14. Österreichischer Juristentag Band I/2, Wien 2001, S. 15 (26 ff.); Streinz, VVDStRL 61 (2002), S. 300 (306 ff.; 340 ff.).

⁴ Tonne, Effektiver Rechtsschutz durch staatliche Gerichte als Forderung des europäischen Gemeinschaftsrechts, 1997, S. 200; Allkemper, Der Rechtsschutz des einzelnen nach dem EG-Vertrag, 1995, S. 42 ff.; von Danwitz, NJW 1993, 1108 ff.

⁵ Vgl. EuG Slg. 2000, II-2487 (2517) Rn. 78 – Salamander; Grabenwarter, DVBl 2001, 1 (8).

⁶ Nowak, in: Nowak/Cremer (Fn. 1), S. 47 (50 ff.).

Zusammenwirken gekennzeichnet. Unter dem diesbezüglichen Gebot der Kohärenz des Rechtsschutzsystems⁸ sind zentraler und dezentraler Rechtsschutz transparent und komplementär (im Sinne kommunizierender Röhren) in Abstimmung zu bringen.⁹ Ergänzt wird dieses System durch europäische Vorgaben für den Zugang zum nationalen Gericht, wenn mitgliedstaatliches Recht aus dem Gemeinschaftsrecht fließende Rechte beeinträchtigt. Dieses komplexe, noch im Entstehen begriffene Gesamtsystem¹⁰ soll im folgenden auf seine rechtspraktische Kohärenz und Konvergenz untersucht werden.

II. Europarechtliche Vorgaben für den Zugang Einzelner zum nationalen Gericht

1. Zwei Grundmodelle des Rechtsschutzes in Europa

In den Rechtsschutzsystemen der demokratischen Rechtsordnungen Europas lassen sich zwei alternative Grundmodelle, die Interessentenklage einerseits und die Verletztenklage andererseits, erkennen.¹¹ Nach dem Modell der Verletztenklage, wie sie das deutsche Verwaltungsprozessrecht kennt, entstehen dem Einzelnen aus Normen, die in erster Linie dem Schutz von Interessen der Allgemeinheit dienen, keine subjektiven Rechte.¹² Hieraus resultieren nicht nur beim Vollzug und bei der gerichtlichen Durchsetzung des Rechts erhebliche Defizite.¹³ Vielmehr wird im mehrpoligen Verfassungsrechtsverhältnis¹⁴ auch eine Ungleichgewichtigkeit zwischen den unterschiedlichen Rechtspositionen begründet. Denn die Grundrechte als Abwehrrechte bewirken, dass insbesondere derjenige geschützt wird, der seine Rechtsposition gegen die ihm im Interesse des Gemeinwohls oder zum Schutze der Rechtspositionen Dritter durch Legislative bzw. Exekutive auferlegten Belastungen (Grundrechtseingriffe) des als solches bezeichneten Gemeinwohls verteidigt.

Im Unterschied zu diesem Modell der Verletztenklage steht dasjenige der Interessentenklage, für die insbesondere das französische Recht als paradigmatisch gelten kann.¹⁵ Hier steht die Kontrolle der objektiven Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns im Mittelpunkt. Ihrer Anlage nach ist die Interessentenklage deshalb für die Verteidigung der durch das objektive Recht verfolgten und geschützten Gemeinwohlbelange vor den Gerichten aufgeschlossen. Zwar kennt auch das französische Verwaltungsprozessrecht das potentiell beschränkende Erfordernis der Klagebefugnis. Doch knüpfen sich hieran vergleichsweise geringe Anforderungen. Regelmäßig genügt aber die Geltendmachung eines bloß faktischen

⁷ Zum System *Streinz*, VVDStRL 61 (2002), S. 300 (327 ff.) m.w.N.

⁸ EuGH Slg. 1987, 4199, Rn. 16; Slg. 1991, I-415, Rn. 18, 27; vgl. dazu näher: *Lenaerts*, in: FS Mancini, 1998, S. 591 ff.

⁹ *Nettesheim*, JZ 2002, 928 (932).

¹⁰ *Dörr*, in: *Sodan/Ziekow*, VwGO, EVR, Rn. 358 f.; 410 ff. und 497 ff.; *Streinz*, VVDStRL 61 (2002), S. 300 (341 ff.).

¹¹ *Skouris*, Verletztenklagen und Interessentenklagen im Verwaltungsprozeß, 1979; *Wegener*, in: *Bertschi u.a.* (Hrsg.), Demokratie und Freiheit, 1999, S. 19 ff.; ferner *GA Capotorti*, Rs. 158/80, Slg. 1981 II-1805 (1850); *GA Cosmas*, Rs. C-321/95 P, Slg. 1998, I-1651 (1672) Rz. 53.

¹² *Ruffert*, Subjektive Rechte im Umweltrecht der EG, 1996, S. 101 ff.

¹³ *Schoch*, NVwZ 1999, 457 (458); *Wegener*, Rechte des Einzelnen, 1998, S. 17 ff. jeweils m.w.N.

¹⁴ Hierzu *Calliess*, Rechtsstaat und Umwelstaat, 2001, S. 256 ff.

Interesses, das sich nicht notwendig von den Interessen größerer Bevölkerungskreise oder der Allgemeinheit unterscheiden muß.¹⁶

2. Die mitgliedstaatliche Pflicht zur Etablierung der Interessentenklage

Vor dem Hintergrund von vielfältigen Defiziten beim Vollzug von Gemeinschaftsrecht durch die Mitgliedstaaten und der aus dem Gedanken der Wettbewerbsgleichheit im Binnenmarkt geborenen Notwendigkeit einer einheitlichen Rechtsdurchsetzung sucht der Gerichtshof seit seiner Grundentscheidung in der Rechtssache "van Gend&Loos"¹⁷, die Gemeinschaftsbürger für die Durchsetzung des europäischen Rechts vor den nationalen Gerichten zu mobilisieren bzw. zu funktionalisieren¹⁸. Diese Mobilisierung hat nach dem Primärrecht längst auch das Sekundärrecht – und hier insbesondere die für Vollzugsdefizite anfällige Umsetzung von Richtlinien in das nationale Recht – erreicht. Ausgangspunkt sind hier die Anforderungen, die der EuGH an die Umsetzung von Richtlinien stellt.¹⁹ Danach muß ein Mitgliedstaat diejenige Form der Umsetzung wählen, die für die Gewährleistung der praktischen Wirksamkeit der Richtlinien am besten geeignet ist (Effektivitätsprinzip). Darüber hinaus müssen die nationalen Umsetzungsvorschriften bestimmten Anforderungen an Rechtsklarheit und Rechtssicherheit genügen, damit die Begünstigten von ihren Rechten Kenntnis erlangen und diese vor den nationalen Gerichten geltend machen können, soweit die Richtlinie Ansprüche Einzelner begründen soll (Rechtsschutzprinzip).²⁰ Letzteres ist z.B. dann der Fall, wenn durch die Überschreitung von Grenzwerten der Luftreinhalte Gefahren für die menschliche Gesundheit drohen. Entscheidend ist insoweit, dass dem EuGH der Hinweis auf den Schutzzweck der Richtlinie²¹ und ein auf diese Weise durch Auslegung ermitteltes öffentliches Teilinteresse – wie die "Volksundheit", der Schutz "des Menschen" oder der "menschlichen Gesundheit" – genügen, um gemeinschaftsrechtlich ein subjektives Recht zu begründen.²² In sachlicher Hinsicht kommt es dabei auf die Verknüpfung des Schutzziels (Schutz personaler Rechtsgüter) mit einer möglichen Gefährdung der menschlichen Gesundheit (etwa durch Überschreitung von Grenzwerten) an.²³ In personeller Hinsicht ist die – im Ergebnis weit zu verstehende – faktische Betroffenheit des Einzelnen hinreichend; er ist individuell berechtigt, wenn er infolge der Missachtung der einschlägigen Rechtsnorm tatsächliche Nachteile in seinen geschützten Individualinteressen zu gewahren hat.²⁴ Damit

¹⁵ Vgl. *Epiney*, VVDStRL 61 (2002), S. 362 (370 ff.).

¹⁶ *Ruffert* (Fn. 12), S. 113; *Wegener* (Fn. 13), S. 141 ff. m.w.N.

¹⁷ EuGH, Slg. 1963, I-1 (26) – van Gend & Loos; *Kingreen/Störmer*, EuR 1998, 263 ff.

¹⁸ *Masing*, Die Mobilisierung des Bürgers für die Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts, 1997; *Ruffert*, (Fn. 12), S. 220 ff.

¹⁹ Überblick bei *Ruffert*, in: *Calliess/Ruffert*, EUV/EGV, 2002, Art. 249, Rn. 46 ff.

²⁰ EuGH, Slg. 1991, I-825 (867) – K/Deutschland.

²¹ *Wegener* (Fn. 13), S. 46 ff. und 158 ff.; *Schoch*, NVwZ 1999, 457 (464).

²² Vgl. in der genannten Reihenfolge EuGH, Slg. 1991, I-4983 (5023) Rz. 14 – K/Deutschland; EuGH, Slg. 1991, I-2607 (2631) Rz. 19 – K/Deutschland; EuGH, Slg. 1991, I-2567 (2601) Rz. 16 – K/Deutschland.

²³ Ausführlich *Ruffert* (Fn. 12), S. 93 ff. und 239 ff. (insbes. S. 244 f.); *Schoch*, NVwZ 1999, 457 (464, 466).

²⁴ Vgl. *Wegener* (Fn. 13), S. 178 ff., 225 ff., 245 ff.; *Winter*, NVwZ 1999, 467 (470); *Schoch*, NVwZ 1999, 457

sehen sich diejenigen nationalen Rechtsordnungen, die (wie die deutsche) eine Grundentscheidung für die Verletztenklage getroffen haben und dementsprechend den Zugang zum Gericht über das subjektive öffentliche Recht steuern, vor eine Herausforderung durch die Europäisierung des Verwaltungsrechts gestellt²⁵, die zumindest im Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechts eine Öffnung des Zugangs zum Gericht in Richtung der Interessentenklage erfordert.²⁶ Die Schutzgüter, hinsichtlich derer der EuGH in den genannten Entscheidungen die Einräumung von individuellen Rechten fordert, korrespondieren grundrechtlichen Gewährleistungen: Gesundheit und Eigentum. Dabei entspricht die gemeinschaftsrechtliche Konzeption zur Ermittlung klagbarer subjektiver Rechte den für die grundrechtliche Überformung des einfachen Rechts geltenden Vorgaben. Hier wie dort entstehen diese, wenn die Vorschrift des Gemeinschaftsrechts nach ihrem objektiven Regelungsgehalt, insbesondere infolge ihres nach objektiven Kriterien zu ermittelnden Schutzzwecks, dem normativen Ausgleich widerstreitender Interessen im mehrpoligen (Verfassungs-) Rechtsverhältnis dient.²⁷ Mit Blick auf den Vorrang des Gemeinschaftsrechts ist dieses Entstehen subjektiver Rechte freilich im Sinne der skizzierten funktionalen Subjektivierung determiniert. In der Folge sind die Anforderungen an den individualschützenden Gehalt sowohl der Richtlinienvorschrift als auch der zu ihrer Umsetzung ergangenen Regelung sowie an die personelle und räumliche Individualisierung betroffener Interessen im Sinne der dargestellten gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben erheblich zu lockern bzw. auszuweiten. Die erforderliche Tendenzwende kann sowohl mittels einer entsprechend „aufgeladenen Version“ der Schutznormtheorie, die rechtlich anerkannte Interessen einbezieht, bewirkt werden.²⁸ Sie kann aber auch durch eine gesetzgeberische Neuformulierung des § 42 II VwGO dergestalt realisiert werden, dass derjenige klagebefugt ist, der in einem tatsächlichem Interesse beeinträchtigt wird, das zu den von der streitentscheidenden Norm (rechtlich) geschützten Interessen gehört.²⁹

III. Europarechtliche Vorgaben für den Zugang Einzelner zum EuGH

1. Die restriktive Interpretation des Art. 230 IV EGV

Im Unterschied zu den vorstehend dargestellten Vorgaben für den Rechtsschutz Einzelner vor den nationalen Gerichten verfolgt der EuGH dort, wo es um den Rechtsschutz gegenüber Maßnahmen der Gemeinschaftsorgane durch die Gemeinschaftsgerichtsbarkeit geht, eine erheblich restriktivere Konzeption. Die insoweit maßgebliche Norm des Art. 230 IV EGV

(461 ff.).

²⁵ Schmidt-Aßmann, Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, 1998, S. 29 ff., 307 ff.; Van der Gerven, CMLRev. 32 (1995), 679 ff.

²⁶ Neben den in Fn. 24 genannten Autoren Masing (Fn. 18), S. 197 ff.; Classen, VerwArch 88 1997, 645 ff.; Dörr, in: Sodan/Ziekow, VwGO, EVR, Rn. 448; Kokott, Die Verwaltung 1998, 335 (348 ff.); differenzierend von Danwitz, DÖV 1996, 481 (484 ff.); a.A. Triantafyllou, DÖV 1997, 192 (195 ff.).

²⁷ Dazu ausführlich Calliess (Fn. 14), S. 492 ff. m.w.N.

²⁸ So etwa Schoch, NVwZ 1999, 457 (465).

²⁹ So etwa Wegener (Fn.13), 295 f.; Winter, NVwZ 1999, 467 (473).

regelt, wann ein Einzelner in zulässiger Weise direkt und unmittelbar vor dem EuGH Rechtsschutz erlangen kann, mithin wann ihm eine Klagebefugnis zusteht. Voraussetzung ist hiernach, dass er von einem Rechtsakt (in Betracht kommen neben Entscheidungen unter bestimmten Voraussetzungen auch Verordnungen und Richtlinien der EG³⁰) unmittelbar und individuell betroffen ist. Unbestritten ist insoweit das Merkmal der Betroffenheit, demzufolge der Kläger durch den angegriffenen Akt beschwert sein muß. Gleiches gilt für die geforderte Unmittelbarkeit, mit der von einer Maßnahme lediglich potentiell Betroffene aus dem Kreis der Klagebefugten ausgeschlossen werden sollen. Heftig umstritten ist demgegenüber seit jeher das Merkmal der Individualität. Unter Hinweis auf den angeblich „eindeutig engen Wortlaut“ von Art. 230 IV EGV begründete der EuGH insoweit eine restriktive Rechtsprechungslinie: Nach der sog. 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 aus dem Kreis der übrigen Personen heraushebender Umstände berührt und ihn daher in ähnlicher Weise individualisiert wie den Adressaten“.³¹ Im Hinblick hierauf hat die Gemeinschaftsgerichtsbarkeit freilich immer mal wieder neue Akzente gesetzt. So hat die Rechtsprechung z.B. die Beteiligung an einem vorangegangenen Verwaltungsverfahren als Fall angesehen, in dem die individuelle Betroffenheit zu bejahen sei.³² Zur Begründung des Merkmals der Individualität wurde aber auch schon auf die spürbare Beeinträchtigung der Marktposition des Klägers bzw. auf die Beeinträchtigung von zum gemeinschaftlichen Grundrechtsstandard gehörenden Grundrechten³³ zurückgegriffen. Immer wieder gab es aber auch Urteile, die das Merkmal der individuellen Betroffenheit – entgegen der vorstehend skizzierten vorsichtigen Ausweitung – sehr restriktiv interpretierten³⁴; so zuletzt die Entscheidungen von EuG und EuGH im Fall Greenpeace. Hier deutete sich als Leitlinie die pragmatische Tendenz an, die Zulässigkeitsvoraussetzungen für Direktklagen (zum Schutz vor zunehmender Arbeitsbelastung) immer dann restriktiv zu interpretieren, wenn die Betroffenen – effektiven Rechtsschutz vor den nationalen Gerichten erlangen können, die dann ja den Gerichtshof gem. Art. 234 EGV um eine Vorabentscheidung ersuchen können.³⁵ Trotz dieser rechtspolitisch nachvollziehbaren Leitlinie des Gerichtshofs wurde und wird diese Rechtsprechung unter dogmatischen und praktischen Gesichtspunkten zu Recht kritisiert.³⁶ Denn zum einen ist die Rechtslage hinsichtlich des Zugangs Einzelner zum EuGH

³⁰ Ausführlich dazu *Cremer*, in: *Calliess/Ruffert*, EUV/EGV, Art. 230, Rn. 27 ff.; *Röhl*, *ZaöRV* 60 (2000), 331 (349 f.).

³¹ EuGH, Slg. 1963, 211 (238) - Plaumann; seitdem ständige Rspr.: vgl. nur: EuGH, Slg. 1986, 391 (437) Rn. 22 – *Cofaz/K*; EuG, Slg. 1994, II-323 (378) Rn. 42 – *Air France*.

³² EuGH, Slg. 1993, I-3203 (3255) Rn. 17 - *Matra*; EuG, Slg. 1995, II-1971 (1988) Rn. 35-38 – *Associazione Italiana*.

³³ EuGH, Slg. 1994, I-5555 (5528), Rn. 24 – *SMW Winzersekt*.

³⁴ EuG, Slg. 1997, II-481 (495) Rn. 44-56 – *Terres Rouges Consultant/K*; EuGH, Slg. 1996, I-1987 (1994) Rn. 13-15 – *Kik/R. u. K.*; EuG, Slg. 1996, II-1533 (1544) Rn. 41 ff. – *Roquette Frères SA/R.*

³⁵ EuGH, Slg. 1998, I-1651 (1716) Rn. 32 ff. – *Greenpeace*.

³⁶ *Krämer*, *Journal of Environmental Law* 1996, 1 (11 ff.); *Wegener*, *ZEuS* 1998, 183 (195 ff.); *Arnulf*, *CMLR* 1995, 7; *ders.*, *CMLR* 2001, 7; *Jacobs*, in: *Mélanges en hommage à Fernand Schockweiler*, 1999, 197; *Lenaerts*,

bislang durch ein von jeder konzeptionellen Dogmatik unberührtes (bewusst Flexibilität wahrendes?³⁷) Verwirrspiel geprägt, das für den jeweiligen Kläger wenig transparent bzw. vorhersehbar und damit im Hinblick auf einen effektiven Rechtsschutz (Gebot der Rechtswegeklarheit) bedenklich ist. Zum anderen kann dieses Verwirrspiel aber auch gar nicht dem von der Rechtsprechung angestrebten Ziel, dem Schutz vor Arbeitsüberlastung, dienen: Sind die Voraussetzungen der Klagebefugnis unklar, so werden potentielle Kläger geradezu eingeladen, es – frei nach dem Motto „Vor Gericht und auf hoher See...“ – einmal zu probieren.³⁸

2. Der Kampf um die Trendwende: EuG und Generalanwalt gegen den EuGH

a) EuG und Generalanwalt: Die Zeit ist reif...

Der vorstehend skizzierten Kritik hat das EuG in der Rs T-177/01, Jégo-Quére nunmehr Rechnung getragen.³⁹ In diesem Fall ging es um die Anfechtung einer allgemein geltenden Verordnung⁴⁰, mit der angesichts einer akuten Gefährdung des Bestandes an Seehechten der Fang junger Seehechte durch Vorschriften hinsichtlich der Art der zu verwendenden Netze samt Festlegung von spezifischen Gebieten, in denen Schleppnetze mit bestimmten Maschenöffnungen nicht verwendet werden dürfen, begrenzt wurde. Hinsichtlich des Kriteriums der individuellen Betroffenheit prüfte das EuG hier zunächst wieder die überkommene Plaumann-Formel⁴¹, hielt insoweit aber den Umstand, dass die klagende Fischfang-Reederei Jégo-Quére als einzige Reederei in den fraglichen Gewässern fische, für „nicht geeignet, die Klägerin (...) zu individualisieren, da die angefochtenen Vorschriften sie nur wegen ihrer objektiven Eigenschaft als Wittlingfischer, der in einem bestimmten Gebiet eine bestimmte Fangtechnik anwendet, ebenso wie jeden anderen Wirtschaftsteilnehmer betreffen, der sich tatsächlich oder potentiell in der gleichen Lage befindet“.⁴² Allerdings, so fuhr das EuG fort, bestehe für die Klägerin keine Möglichkeit, Klage vor einem nationalen Gericht zu erheben, so dass europäischer Rechtsschutz im Wege der Vorlage an den EuGH (Artikel 234 EGV) keinen wirksamen Rechtsschutz gewährleisten könne; insbesondere könne es „dem Einzelnen nicht zugemutet werden, dass er gegen das Gesetz verstößt, um Zugang zu den Gerichten zu erlangen“.⁴³ Gleiches gelte für die auf Schadensersatz gerichtete Klage aus außervertraglicher Haftung (Artikel 235 und 288 EGV), weil sie den Richter nicht „in die

(Fn. 8), 591 (617).

³⁷ GA Cooke in: Vorträge aus dem Europa-Institut Nr. 353, Saarbrücken 1996, 30, 35.

³⁸ Cremer, in: Nowak/Cremer (Fn. 1), 27 (45 mit Fn. 102).

³⁹ EuG, Rs T-177/01, Urteil vom 3. Mai 2002, noch nicht in amtl. Slg. veröffentlicht = NJW 2002, 2088 - Jégo-Quére, dazu die Urteilsanmerkung von Calliess/Lais, ZUR 5/2002, 344 ff.; Köngeter, NJW 2002, 2216 ff.; Schneider, NJW 2002, 2927 ff.; Nettesheim, JZ 2002, 928 ff.

⁴⁰ Verordnung (EG) Nr. 1162/2001 vom 14. Juni 2001 (ABl. Nr. L 159/4 vom 15.6.2001).

⁴¹ EuG (Fn. 39), Rn. 27.

⁴² EuG (Fn. 39), Rn. 30, 38.

⁴³ EuG (Fn. 39), Rn. 43 ff.

Lage versetzt, die Rechtmäßigkeitskontrolle (...) in ihrem vollen Umfang wahrzunehmen“.⁴⁴ In der Folge nehme die geltende Rechtsprechung zu Artikel 230 IV EGV dem Einzelnen das durch die gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten und die Artikel 6 und 13 EMRK gewährleistete, sowie nunmehr in Artikel 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verankerte, Grundrecht auf Zugang zu einem Gericht.⁴⁵ Im Ergebnis hält es das EuG daher für an der Zeit, von der bisherigen engen Auslegung des Kriteriums der individuellen Betroffenheit abzugehen.⁴⁶ Im Ergebnis sei „eine natürliche oder juristische Person als von einer allgemein geltenden Gemeinschaftsbestimmung, die sie unmittelbar betrifft, individuell betroffen anzusehen, *wenn diese Bestimmung ihre Rechtsposition unzweifelhaft und gegenwärtig beeinträchtigt, indem sie ihre Rechte einschränkt oder ihr Pflichten auferlegt*“.⁴⁷

Beflügelt wurde diese Trendwende des EuG von den Schlussanträgen Generalanwalt Jacobs in der – vom EuGH zum Zeitpunkt des Jégo-Urteils noch nicht entschiedenen – Rechtssache C-50/00 P „Union de Pequenos Agricultores“ (UPA), in der dieser sich ebenfalls für eine Abkehr von der restriktiven Auslegung der individuellen Betroffenheit ausgesprochen hatte.⁴⁸ Ebenso wie in der Rechtssache „Jégo“ ging es auch hier um die Nichtigkeitsklage gegen eine Verordnung⁴⁹. Bemerkenswert dabei ist, dass die UPA im erstinstanzlichen Verfahren vor dem EuG bereits auf fehlende innerstaatliche Rechtsschutzmöglichkeiten hingewiesen hatte,⁵⁰ das EuG diesen Aspekt damals aber noch als Abweichung vom geschaffenen Rechtssystem und Zuständigkeitüberschreitung für nicht berücksichtigungsfähig hielt.⁵¹ Im gegen dieses Urteil gerichteten Rechtsmittelverfahren kam Generalanwalt Jacobs in seinen Schlussanträgen nach ausführlicher Auseinandersetzung mit der Problematik und den erwähnten, vom EuG im Jégo-Urteil dann weitgehend übernommenen Argumenten⁵² zu dem Ergebnis, dass die bisherige Rechtsprechung zur Klagebefugnis Einzelner mit dem Grundsatz des effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes unvereinbar⁵³ und die Zeit für eine Änderung der bisherigen Auslegung reif sei.⁵⁴ Dementsprechend schlug er im Ergebnis eine Auslegung des Art. 230 IV EGV vor, derzufolge „ein Einzelner (dann) als individuell von einer Gemeinschaftshandlung betroffen zu betrachten ist, *wenn die Handlung aufgrund seiner*

⁴⁴ EuG (Fn. 39), Rn. 43, 46.

⁴⁵ EuG (Fn. 39), Rn. 47.

⁴⁶ EuG (Fn. 39), Rn. 50.

⁴⁷ EuG (Fn. 39), Rn. 51.

⁴⁸ GA Jacobs, Rs C-50/00 P, Schlussanträge vom 21.3.2002, Rn. 43; dazu *Calliess/Lais*, ZUR 5/2002, 344 ff.

⁴⁹ Es handelt sich um die Verordnung (EG) Nr. 1638/98 des Rates vom 20. Juli 1998 (ABl. Nr. L 210/32 vom 28.7.1998) durch die u.a. die gemeinsame Marktorganisation für Olivenöl geändert wurde. Die bislang geltende Interventionsregelung wurde aufgehoben, die Verbrauchsbeihilfe und die besondere Beihilfe für Kleinerzeuger wurden abgeschafft und die nach dem 1. Mai 1998 angepflanzten Olivenhaine, von Ausnahmen abgesehen, von jeder zukünftigen Beihilferegulierung ausgeschlossen.

⁵⁰ EuG, Slg. 1999, II-3357 (3378) Rn. 61 – Unión de Pequenos Agricultores.

⁵¹ EuG, ebenda, Rn. 63.

⁵² GA Jacobs (Fn. 48), Rn. 40 ff.

⁵³ GA Jacobs (Fn. 48), Rn. 49.

⁵⁴ GA Jacobs (Fn. 48), Rn. 82ff.

*persönlichen Umstände erhebliche nachteilige Auswirkungen auf seine Interessen hat oder wahrscheinlich haben wird“.*⁵⁵

b) Gegen den Strom: Das Ceterum Censeo des EuGH im UPA-Urteil

Das zwischenzeitlich ergangene UPA-Urteil des EuGH, mit dem er seine überkommene Plaumann-Formel in einer Art Ceterum Censeo nochmals bekräftigt, entbehrt nicht einer gewissen Ironie: Es bestätigt das erstinstanzliche UPA-Urteil des EuG⁵⁶, vollzieht andererseits aber die mit dem Jégo-Urteil eingeleitete Wende nicht nach.⁵⁷ Mit bemerkenswertem Tunnelblick ignoriert der EuGH sowohl das Jégo-Urteil des EuG als auch die gründlich ausgearbeiteten und wohl abgewogenen Schlussanträge von Generalanwalt Jacobs.⁵⁸ Er verweist die UPA gebetsmühlenartig auf den Rechtsweg vor den nationalen Gerichten samt Vorlageverfahren. Hervorgehoben und konkretisiert wird lediglich die aus Art. 10 EGV fließende Verpflichtung der mitgliedstaatlichen Gerichte, „die nationalen Verfahrensvorschriften über die Einlegung von Rechtsbehelfen möglichst so auszulegen und anzuwenden, dass natürliche und juristische Personen die Rechtmäßigkeit jeder nationalen Entscheidung oder anderen Maßnahme, mit der eine Gemeinschaftshandlung allgemeiner Geltung auf sie angewandt wird, gerichtlich anfechten und sich dabei auf die Ungültigkeit dieser Handlung berufen können“.⁵⁹

IV. Von der Kohärenz zur Konvergenz im europäischen Individualrechtsschutz – Ein Gebot des effektiven Grundrechtsschutzes

Auch wenn EuGH, Kommission und Rat Bedenken hinsichtlich der Vereinbarkeit einer weiten Auslegung mit dem Wortlaut des Artikel 230 Absatz 4 EGV anmelden⁶⁰, so darf doch nicht verkannt werden, dass der Begriff der individuellen Betroffenheit durchaus auch einer teleologischen Auslegung offen steht, die sich am Ziel orientiert, prozessuale Lücken im Rechtsschutzsystem des Vertrages zu schließen und so den Umfang des gerichtlichen Schutzes an die Ausweitung der Befugnisse der Gemeinschaftsorgane anzupassen.⁶¹ Das hiergegen zum Schluss des UPA-Urteils vom EuGH angeführte Ceterum Censeo⁶², wonach Art. 230 IV EGV zwar im Lichte des Grundsatzes eines effektiven Rechtsschutzes ausgelegt werden müsse, dessen Wortlaut aber nicht die mit der Formel von Generalanwalt Jacobs (und damit wohl auch der Formel vom EuG im Jégo-Urteil) verbundene Erweiterung der Klageberechtigung decke, kann angesichts der dynamisch-teleologischen, sog. effet-utile

⁵⁵ GA Jacobs (Fn. 48), Rn. 60.

⁵⁶ EuGH, Rs C-50/00 P, Urteil vom 25.7.2002, Rn. 6 ff. i.V.m. Rn. 35 ff.

⁵⁷ EuG (Fn. 39), Rn. 47.

⁵⁸ Dazu Calliess/Lais, ZUR 5/2002, 345 f.

⁵⁹ EuGH, Rs C-50/00 P, Urteil vom 25.7.2002, Rn. 42.

⁶⁰ GA Jacobs, (Fn. 48), Rn. 73.

⁶¹ GA Jacobs, (Fn. 48), Rn. 75; vgl. desweiteren dazu Rn. 68-70.

⁶² EuGH, Rs C-50/00 P, Urteil vom 25.7.2002, Rn. 44 f.

Auslegung deren sich der EuGH in aller Regel (wenn es ihm denn passt) bedient, nicht überzeugen. Dies gilt gleichermaßen für den daran anknüpfenden (an den derzeit tagenden Verfassungskonvent gerichteten?) Hinweis, dass es für eine Reform des Systems der Rechtmäßigkeitskontrolle einer Vertragsänderung gemäß Art. 48 EUV bedürfe. Insbesondere stellt sich die Frage, warum der EuGH 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.⁶³ So ist es beim Grundrechtsschutz der Bürger⁶⁴, so war es, als es um die Beitrittskompetenz der EG zur Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) ging⁶⁵ und so ist es nun hier, beim direkten Zugang der Bürger zum EuGH. Anders als in den Anfangsjahren der europäischen Integration, in denen sich der EuGH angesichts bescheidener Kompetenzen der EG-Organen in vielen Fällen als „Motor“ der Integration betätigte und so alles, was deren Zuständigkeiten begrenzen könnte, restriktiv auslegte (und umgekehrt alles, was sie erweitern konnte, extensiv interpretierte z.B. die gegenüber nationale Maßnahmen wirkenden Grundfreiheiten) ist der Stand der Integration spätestens seit dem Vertrag von Maastricht so weit fortgeschritten, das es heute auch auf europäischer Ebene zunehmend um rechtsstaatliche Kompetenzbegrenzung (Grundrechte und Individualrechtsschutz; vertikale Gewaltenteilung gem. Art. 5 EGV⁶⁶) geht.

Die von Rat und Kommission des weiteren vorgebrachten Bedenken, wonach eine Erweiterung der Aktivlegitimation zu einer „Flut von Fällen“ führen würde, ist mit Blick auf die vom EuGH konsequent voran getriebene Öffnung des Zugangs zum Gericht vor *nationalen* Gerichten mittels jener oben dargestellten Interessentenklage nicht nur widersprüchlich, sondern auch – worauf Generalanwalt Jacobs zutreffend hinwies⁶⁷ – in der Praxis von Frankreich oder England, wo die Voraussetzungen der Klagebefugnis zur Bekämpfung von Verwaltungsmaßnahmen erheblich offener gehandhabt werden⁶⁸, widerlegt. Dies gilt um so mehr, als Klagen nach Art. 230 IV EGV nach wie vor noch eine Reihe von weiteren Zulässigkeitsvoraussetzungen erfüllen müssen (unmittelbare Betroffenheit, Frist von 2 Monaten usw.).⁶⁹

Hinzu kommt – worauf auch Generalanwalt Jacobs zu Recht hinweist⁷⁰ – die augenfällige Divergenz zwischen den Vorgaben für den Individualrechtsschutz bei der gegen mitgliedstaatliches Recht gerichteten Einklagbarkeit von unmittelbar wirkendem Gemeinschaftsrecht *vor den nationalen Gerichten* (Interessentenklage) und der restriktiven Auslegung des Individualitätskriteriums beim *Zugang zum EuGH*, wenn es um die Kontrolle

⁶³ Ebenso *Schohe/Arhold*, EWS 2002, S.424 (425f).

⁶⁴ Vgl. *Calliess* (Fn. 14), S. 261 f.

⁶⁵ Dazu *Ruffert*, JZ 1996, 624.

⁶⁶ Vgl. hierzu die Wende in EuGH, Slg. 2000, I-2247, Rn. 83, 106 ff. - Tabakwerbeverbot; *Calliess*, Jura 2001, 311 ff.

⁶⁷ Vgl. *GA Jacobs* (Fn. 48), Rn. 79 ff.

⁶⁸ Dazu *Epiney*, VVDStRL 61 (2002), S. 362 (370 ff.).

⁶⁹ *GA Jacobs*, (Fn. 48), Rn. 79ff.

⁷⁰ *GA Jacobs*, (Fn. 48), Rn. 97 ff.

von Gemeinschaftsrecht geht. Diese mag sich zwar mit dem Schutz der Funktionsfähigkeit der Gemeinschaft erklären lassen, jedoch wird eine europäische Garantie effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes auf diese Weise ad absurdum geführt.⁷¹ Vielmehr muss im europäischen Verfassungsverbund⁷² – nicht zuletzt mit Blick auf Art. 47 der EU-Grundrechtecharta – eine Konvergenz des europäischen Zugangs zum Gericht hergestellt werden. Genau diese Konvergenz verfehlt der EuGH, wenn er sich im Zuge des UPA-Urteils seiner eigenen Verpflichtung, dem Grundrecht der Gemeinschaftsbürger auf effektiven Rechtsschutz Gewähr zu tragen, entzieht und auf die nationalen Gerichte verweist. Zwar mögen über die Inpflichtnahme der nationalen Gerichte aus Art. 10 EGV die ärgsten Rechtsschutzdefizite behoben werden können, indem z.B. dort, wo eine Verordnung ohne (anfechtbaren) nationalen Vollzugsakt unmittelbar in Rechte der Bürger eingreift, in gemeinschaftsrechtskonformer Auslegung des deutschen Verwaltungsprozessrechts eine vorbeugende⁷³ Feststellungsklage gem. § 43 VwGO zulässig sein muss - andernfalls käme der betroffene Bürger in die rechtsstaatlich nicht akzeptable Situation, erst gegen die Verordnung verstoßen zu müssen, bevor er eine Überprüfung ihres Inhalts erreichen kann. Jedoch mangelt es diesem – angesichts des Verwerfungsmonopols des EuGH auf das Vorlageverfahren angewiesenen – Rechtsschutz im Ergebnis an der grundrechtlich gebotenen Effizienz.⁷⁴ Dies gilt insbesondere, wenn man den Grundrechtsschutz in der EU ernst nimmt: Denn letztlich geht es bei Art. 230 IV EGV um nicht weniger als die Verfassungsbeschwerde gegen abstrakt-generelle Normen auf europäischer Ebene.⁷⁵ Dies unterstreicht Art. 47 der EU-Grundrechtecharta, wonach jede Person, deren durch das Recht der Union garantierte Rechte und Freiheiten – wozu zuvorderst die Grundrechte (der Charta) gehören – verletzt worden sind, das Recht auf einen effektiven Rechtsschutz hat.⁷⁶ Genau hier wird die absurde Konsequenz der mangelnden Konvergenz deutlich: Vor dem EuGH ist der Bürger nicht individuell betroffen, die nationalen Gerichte werden aber über Art. 10 EGV verpflichtet, ihm in jedem Fall und ungeachtet des mitgliedstaatlichen Rechtsschutzsystems den Zugang zum Gericht zu ermöglichen⁷⁷. Die solchermaßen vom EuGH verlangte Kohärenz im europäischen Rechtsschutz entbehrt angesichts ihrer Widersprüchlichkeit einer schlüssigen, mit Blick auf das Grundrecht des effektiven Rechtsschutzes gebotenen Dogmatik.⁷⁸ Eine solche „Konzeption“ des europäischen Rechtsschutzes, die unter dem Motto „Wasch mir (der EU) den Pelz, aber mach mich (den EuGH) nicht nass“, verfehlt mangels Transparenz den Bürger.

⁷¹ Ähnlich von *Danwitz*, DÖV 1996, 481 (486 f.); *Caranta*, CMLR 1995, 703 (724 f.); *Arnulf*, CMLR 2001, 7 (52); *Nettesheim*, JZ 2002, 928: „doppelter Standard“.

⁷² Dazu *Calliess* in: *Calliess/Ruffert*, EUV/EGV, Art. 1 EUV, Rn. 17 ff. m.w.N.

⁷³ Das übersieht *Nettesheim*, JZ 2002, 928 (933).

⁷⁴ Vgl. dazu *Nowak*, in: *Nowak/Cremer* (Fn. 1), S. 47 (60); *Allkemper* (Fn. 4), S. 161 ff.; *Reich*, ZRP 2000, 375; *Rengeling*, in: FS Everling, 1995, S. 1187 (1195).

⁷⁵ Ebenso *Schneider*, NJW 2002, 2927 (2928).

⁷⁶ Dazu *Calliess*, EuZW 2001, 261 ff. (267 f.).

⁷⁷ Hierzu *Nettesheim*, JZ 2002, 928 (933f.).

⁷⁸ *Nettesheim*, JZ 2002, 928 (934): „Rechtsverweigerung“.

Vor diesem Hintergrund haben Generalanwalt Jacobs in seinen Schlussanträgen zur Rs. UPA und das EuG im Jégo-Urteil den richtigen Weg eingeschlagen. Dabei stellt sich allerdings die Frage, ob Generalanwalt Jacobs und das EuG in ihren neuen Formeln auch wirklich einen einheitlichen Standard für Individualklagen nach Art. 230 IV EGV formuliert haben. Zu denken gibt insoweit, dass das EuG – im Unterschied zu Generalanwalt Jacobs, dessen Definition („...*erhebliche nachteilige Auswirkungen auf seine Interessen hat...*“) unzweideutig auf eine Interessentenklage hinausläuft – verlangt, dass die angefochtene Bestimmung die *Rechtsposition* des Klägers unzweifelhaft und gegenwärtig beeinträchtigt, indem sie seine *Rechte einschränkt* oder ihm *Pflichten auferlegt*. Diese Formulierung legt nahe, dass die angefochtene Bestimmung in irgendeiner Form in subjektive Rechte des Klägers eingreifen muß. Mit Blick auf manche Konkretisierung der Plaumann-Formel durch den EuGH wäre der „Zugewinn“ an Rechtsschutz bei einem solchen Verständnis der Jégo-Formel allerdings gering. Zwar ist die Jégo-Formel weitaus bestimmter als die unberechenbare Plaumann-Formel, jedoch rekurriert sie nach wie vor auf das strenge Erfordernis einer subjektiven Rechtsverletzung auf Seiten des Klägers. Demgegenüber ist jedoch wiederum zu bedenken, dass sich das EuG in seiner Entscheidung explizit auf die Schlussfolgerungen Generalanwalt Jacobs beruft, insoweit also ja gerade auch eine Öffnung des Zugangs zum EuGH bewirken will. Hierzu stünde ein am subjektiven Recht orientiertes Verständnis der Jégo-Formel in deutlichem Widerspruch. Aus diesem Grund, aber auch, weil sie den vom EuGH für den Zugang zu den nationalen Gerichten aufgestellten Anforderungen korrespondiert, ist die von Generalanwalt Jacobs vorgeschlagene Ausrichtung am klägerischen Interesse die klarere Formel.⁷⁹ Dies gilt auch im Lichte der Tatsache, dass die Jégo-Formel des EuG ihrem Wortlaut nach dem europäischen Richter weniger Spielraum bei der Bestimmung der Klagebefugnis gibt als die Formel von Jacobs, die offen lässt, wann „erhebliche nachteilige Auswirkungen“ auf Interessen vorliegen.⁸⁰

V. Schlussfolgerungen

Im europäischen Verfassungsverbund müssen, wie Art. 47 der EU-Grundrechtecharta unterstreicht, europäischer und nationaler Rechtsschutz in effektiver Weise miteinander verzahnt sein. Dies bedeutet zunächst, dass dort, wo vor den nationalen Gerichten kein effektiver Rechtsschutz gegenüber gemeinschaftsrechtlichen Normen besteht, direkter und unmittelbarer Rechtsschutz vor dem EuGH bestehen muß. Insofern kann nicht allein entscheidend sein, dass im nationalen Recht kein Rechtsschutz besteht⁸¹; entscheidend ist vielmehr, ob die nationalen Gerichte mit Blick auf den Vorrang des Gemeinschaftsrechts *effektiven* Rechtsschutz gewähren können⁸². Dies aber ist – und hierin liegt das entscheidende

⁷⁹ Dagegen *Nettesheim*, JZ 2002, 928 (932).

⁸⁰ Kritisch *Obwexer*, Die Aktivlegitimation natürlicher und juristischer Personen nach Art. 230 Abs. 4 EGV im Lichte des Grundrechts auf effektiven Rechtsschutz, Vortrag auf dem Zweiten Österreichischen Europarechtstag in Salzburg, These 10; ähnlich *Nettesheim*, JZ 2002, 928 (932).

⁸¹ So aber *Schneider*, NJW 2002, 2927 (2928).

⁸² Insoweit differenzierend *Nettesheim*, JZ 2002, 928 (932 ff.).

Defizit aller Ansätze – keine Frage der individuellen Betroffenheit, sondern eine Frage des Rechtsschutzbedürfnisses bzw. -interesses. Im Rahmen dieser (vom EuGH noch zu konkretisierenden) Zulässigkeitsvoraussetzung sind Kriterien zu entwickeln, anhand derer geprüft werden kann, ob sich der Einzelne unmittelbar an den EuGH wenden kann.⁸³ Leitprinzip bei dieser Kriterienbildung muss einerseits die durch Art. 47 Grundrechte-Charta bekräftigte Primärverantwortung des EuGH sein, gegenüber Rechtsakten der EU effektiven – und das heißt (mit Blick auf ein im Rahmen des nationalen Rechtsschutzes möglicherweise erforderliches Vorlageverfahren) auch zügigen – Rechtsschutz zu gewähren. Andererseits ist zu berücksichtigen, dass die nationalen Gerichte den Sachverhalt „vor Ort“ oftmals besser aufarbeiten können und überdies einen wirksamen Filter darstellen können, der verhindert, dass vor dem EuGH beliebig gegen jedweden Legislativakt geklagt werden kann. Angewandt auf den konkreten Fall ergeben sich aus diesen beiden Leitprinzipien Hinweise für das Vorliegen des Rechtsschutzbedürfnisses. Dieses ist ohne Frage z.B. dann zu bejahen, wenn der Kläger substantiiert belegt, dass von den nationalen Gerichten kein Rechtsschutz gewährt werden kann, weil der in Rede stehende EG-Rechtsakt unmittelbar und gegenwärtig rechtlich geschützte Interessen des Klägers verletzt und er einen nationalen Vollzugsakt nur durch eine (nicht unbedingt strafbewehrte) Rechtsverletzung provozieren könnte.⁸⁴ Auch die erwähnte, nach deutschem Recht in Betracht kommende Möglichkeit, eine vorbeugende Feststellungsklage zu erheben, ist grundsätzlich kein Grund, das Rechtsschutzbedürfnis zu verneinen. Fehlt das Rechtsschutzbedürfnis, wandelt sich die Primärverantwortung des EuGH in eine Auffangverantwortung⁸⁵ um, im Zuge derer der EuGH in aller Regel im Vorlageverfahren mit dem Fall zu befassen ist. In Umsetzung des europäischen Grundrechts auf effektiven Rechtsschutz trifft den nationalen Richter bei Zweifeln an der Rechtmäßigkeit des europäischen Rechtsakts über Art. 10 EGV dann die Pflicht, dem EuGH die in Rede stehende Rechtsfrage vorzulegen, auch wenn er nicht, wie von Art. 234 III EGV eigentlich vorausgesetzt, letztinstanzlich entscheidet.⁸⁶ Ebenso hat er – unter Berücksichtigung der „Süderdithmarschen-Vorgaben“ des EuGH⁸⁷ – die Pflicht, einstweiligen Rechtsschutz zu gewähren. Darüber hinaus trifft den EuGH für den Fall, dass es nach (unzulässiger) Klage vor dem nationalen Gericht doch noch zur einer Klage nach Art. 230 IV EGV kommt, die Pflicht, die Klagefrist des Art. 230 V EGV so auszulegen, dass der Zugang zur unmittelbaren europäischen Kontrolle gewahrt ist.⁸⁸ Indem solchermaßen das Rechtsschutzbedürfnis zum Anker der Prüfung wird, ob gegen einen EG-Rechtsakt unmittelbar vor dem EuGH geklagt werden kann, wird das Merkmal der individuellen Betroffenheit hiervon freigehalten. Auf diese Weise kann das Bemühen des EuGH um einen *kohärenten* europäischen Rechtsschutz

⁸³ Ähnlich ging auch das BVerfG unter Bezugnahme auf § 90 II BVerfGG vor: vgl. E 70, 35 (53 ff.); 71, 305 (335 f.); 76, 107 (114 f.); 83, 162 (171); dazu *Gusy*, in: FS 50 Jahre Bundesverfassungsgericht, Bd. I, 2001, S. 641 (659 ff.).

⁸⁴ Ebenso EuG und GA *Jacobs*.

⁸⁵ *Nettesheim*, JZ 2002, 928 (934): „Auffangzuständigkeit“.

⁸⁶ *Nettesheim*, ebenda, 934.

⁸⁷ EuGH, Slg. 1991, I-415 Rn. 22 ff.; präzisiert in EuGH Slg. 1995, I-3761, Rn. 26 ff. – *Atlanta*.

⁸⁸ *Nettesheim*, JZ 2002, 928 (934).

um das Konzept eines *konvergenten* europäischen Rechtsschutzes ergänzt werden, in welchem die Vorgaben für den Zugang zum Gericht im Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechts auf nationaler und europäischer Ebene einheitlich am Modell der Interessentenklage ausgerichtet sind. Diese Konvergenz, die sich an der Jacobs-Formel⁸⁹ orientieren könnte, macht den Zugang zum EuGH im Rahmen von Art. 230 IV EGV transparenter, effektiver und damit, ganz im Sinne von Art. 1 II EUV, bürgernäher. Rechtlich entscheidend aber ist, dass diese Konvergenz dogmatisch dem arbeitsteilig zwischen nationalen Gerichten und EuGH zu verwirklichenden Grundrecht auf effektiven Rechtsschutz (Art. 47 i.V.m. Art. 51 I EU-Grundrechtecharta) angemessen Rechnung trägt, indem die Zugangsvoraussetzungen zum Gericht in der EU „harmonisiert“ werden.

⁸⁹ GA Jacobs (Fn. 48), Rn. 60.