



*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. 19

03.01.2005

Halvard Haukeland Fredriksen:

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

Zitiervorschlag:

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



I. Einführung.....	1
II. Individualrechtsschutz im geltenden Rechtssystem der Europäischen Gemeinschaft.....	1
1. Das Grundrecht auf effektiven Rechtsschutz als allgemeine Rechtsgrundsatz des Gemeinschaftsrechts.....	1
2. Die Wirkweise des Individualrechtsschutzsystems im europäischen Verfassungsverbund.....	2
3. Die Defizite im geltenden Individualrechtsschutzsystem.....	3
3.1 Defizite beim Rechtsschutz Einzelner gegen EG-Verordnungen.....	3
3.2 Defizite in der europäischen Grundrechtskontrolle.....	6
III. Zuständigkeiten der Gerichte der EU für Individualklagen nach dem EU-Verfassungsvertrag.....	6
IV. Die einzelnen Individualklagemöglichkeiten nach dem Verfassungsvertrag.....	8
1. Die Nichtigkeitsklage.....	8
1.1 Parteifähigkeit.....	8
1.2 Gegenstand der Nichtigkeitsklage.....	9
1.3 Klagebefugnis.....	12
1.3.1 Klagebefugnis des Adressaten.....	13
1.3.2 Klagebefugnis bei unmittelbarer und individueller Betroffenheit.....	13
1.3.2.1 Betroffenheit.....	13
1.3.2.2 Unmittelbarkeit.....	13
1.3.2.3 Individualität.....	15
1.4 Erweiterter Rechtsschutz gegen Rechtsakte mit Verordnungscharakter.....	16
1.4.1 Rechtsakte mit Verordnungscharakter.....	16
1.4.1.1 Hintergrund: Neuordnung der Rechtsakte.....	17
1.4.1.2 Welche Rechtsaktstypen haben Verordnungscharakter?.....	17
1.4.1.3 Die konkrete Abgrenzung zwischen Rechtsakten mit Gesetzescharakter und Rechtsakten mit Verordnungscharakter....	20
1.4.2 Kein Nachsichziehen von Durchführungsmaßnahmen.....	21
2. Die Untätigkeitsklage.....	22
3. Die Schadenersatzklage.....	22

4. Das Vorabentscheidungsverfahren.....	23
V. Individualklagemöglichkeiten bei Grundrechtsbeeinträchtigungen.....	26
1. Keine eigene EU-Grundrechtsbeschwerde.....	26
2. Grundrechtsschutz durch die Gerichte der EU.....	27
3. Grundrechtsschutz durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR).....	29
VI. Bewertung der Individualklagemöglichkeiten vor den Gerichten der EU nach dem EU-Verfassungsvertrag.....	30

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

Dieser Beitrag ist in überarbeiteter Fassung in der *ZEuS 2005*, S. 99 ff. erschienen.

I. Einführung

Nach der Einigung auf der Tagung des Europäischen Rates vom 18./19. Juni 2004 in Brüssel wurde am 29. Oktober 2004 in Rom der Vertrag über eine Verfassung für Europa¹ von den 25 Staats- und Regierungschefs unterzeichnet. Gemäß Art. IV-447 II² 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.³ Im Folgenden sollen die Individualklagemöglichkeiten vor den Gerichten der EU⁴ nach dem Verfassungsvertrag dargestellt werden. Das im Verfassungsvertrag vorgesehene Individualrechtsschutzsystem beruht jedoch im Wesentlichen auf dem geltenden Rechtsschutzsystem der Europäischen Gemeinschaft.⁵ Auch wo Änderungen, Ergänzungen und Präzisierungen vorgesehen sind, finden diese ihren Hintergrund 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

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 I EU geforderten

¹ Dokument CIG 87/2/04 REV 2 vom 29.10.2004 (amtliche Textfassung der Regierungskonferenz, noch nicht im Abl.EG veröffentlicht). Siehe zur Entstehung des Verfassungsvertrages 2002-2004 durch den Europäischen Verfassungskonvent und die anschließende Regierungskonferenz *Oppermann*, DVBl. 2004, 1264.

² Bei Artikeln ohne nähere Bezeichnung handelt es sich um den Vertrag über eine Verfassung für Europa.

³ Der Streit um die richtigen Bezeichnungen für die Unions- bzw. Gemeinschaftsorgane und ihre Handlungen wird durch die im Verfassungsvertrag vorgesehenen einheitliche Rechtspersönlichkeit der EU gelöst. Zur Bezeichnungfrage nach den geltenden Verträgen *Wichard*, in: Calliess/Ruffert, EUV-/EGV-Kommentar, 2. Aufl. 2002, Art. 1 EGV Rn. 26 ff. m.w.N.

⁴ Als Sammelbezeichnung für alle Gerichte der Union wird im Verfassungsvertrag der „Gerichtshof der Europäischen Union“ verwendet. Er umfasst nach Art. I-29 I den Gerichtshof, das Gericht (bisher: Gericht erster Instanz) und Fachgerichte, vgl. *Everling*, in: Schwarze (Hrsg.), Der Verfassungsentwurf des Europäischen Konvent, 2004, S. 363 (367 f.). Die Abkürzung EuGH ist nach den Neubenennungen zweideutig, wird aber hier den Gerichtshof vorbehalten.

⁵ *Obwexer*, Europablätter 2004, S. 4 (9); *Oppermann*, DVBl. 2003, S. 1234 (1236); *Meyer/Hölscheidt*, EuZW

europäischen Rechtsstaatlichkeit.⁶ Dementsprechend gehört das Gebot effektiven individuellen Rechtsschutzes zu den allgemeinen Rechtsgrundsätzen des Gemeinschaftsrechts, die sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten ergeben.⁷ Ferner ist das Grundrecht auf effektiven Zugang zu einem Gericht auch in den von der Europäischen Union gemäß Art. 6 II EU zu „achtenden“⁸ Art. 6 und 13 EMRK verankert.⁹ Auch der Auftrag des Art. 220 EG, das Recht zu wahren, kann als Ausprägung des Gebotes, effektiven Rechtsschutz zu gewährleisten, verstanden werden.¹⁰ Und in der vom Europäischen Rat in Nizza feierlich proklamierten Europäischen Grundrechtscharta kommt das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf in Art. 47 I zum Ausdruck.¹¹ Durch die Inkorporation der Grundrechtscharta als rechtlich verbindlichen Teil II der Verfassung (Art. I-9 I) und den im Verfassungsvertrag vorgesehenen Beitritt der EU zur EMRK (Art. I-9 II) wird das Gebot effektiven Rechtsschutzes künftig nochmals bestätigt und bekräftigt.

Die Wirkweise des Individualrechtsschutzsystems im europäischen Verfassungsverbund

Im europäischen Verfassungsverbund¹² wird das Grundrecht auf effektiven Rechtsschutz in einer Wechselwirkung zwischen europäischer und nationaler Ebene realisiert: Es besteht ein System arbeitsteiligen Rechtsschutzes¹³ zwischen zentraler und dezentraler Ebene.¹⁴ 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 EG) 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 EG an den EuGH anzustrengen.

2003, S. 613 (617); *Schwarze*, EuR 2003, 535 (552); *ders.* in: *Schwarze* (Fn. 4), S. 538.

⁶ Grundlegend EuGH, Rs. 294/83 (*Les Verts*), Slg. 1986, 1339 Rn. 23; vgl. *Calliess*, NJW 2002, S. 3577; *Nicolaysen*, in: *Nowak/Cremer* (Hrsg.), *Individualrechtsschutz in der EG und der WTO*, 2002, S. 17 ff.

⁷ Erstmals EuHG, Rs. 222/84 (*Johnston*), Slg. 1986, 1651 Rn. 18; aus neuerer Zeit z.B. Rs. C-50/00 P (*UPA*), Slg. 2002, I-6677 Rn. 39; Rs. C-263/02 P (*Jégo-Quéré*) vom 1.4.2004 Rn. 30.

⁸ Zur EMRK als „Rechtserkenntnisquelle“ im Gemeinschaftsrecht *Kingreen*, in: *Calliess/Ruffert* (Fn. 3), Art. 6 EUV Rn. 35; *Walter*, in: *Ehlers* (Hrsg.), *Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten*, 2003, § 1, Rn. 25.

⁹ Hierzu *Grabenwarter*, *Europäische Menschenrechtskonvention*, 2003, S. 354 ff. und 404 ff. m.w.N.

¹⁰ *Wegener*, in: *Calliess/Ruffert* (Fn. 3), Art. 220 EGV Rn. 10; *Köngeter*, *ZfRV* 2003, 123 (127).

¹¹ Zur rechtlichen Verbindlichkeit der Charta *Calliess*, in: *Ehlers* (Fn. 8), § 19 Rn. 28 ff., *ders.*, *EuZW* 2001, 261 (267); zum Art. 47 der Charta *Eser*, in: *Meyer*, *Kommentar zur Charta der Grundrechte der Europäischen Union*, 2003, Art. 47 I Rn. 10 ff.

¹² Zum Begriff *Calliess/Ruffert*, *EuGRZ* 2004, 541 (544 f.); *Grabenwarter*, in: v. *Bogdandy*, *Europäisches Verfassungsrecht*, 2003, S. 335 ff.; *Pernice*, *EuR* 1996, 27 (29 ff.); *ders.*, *VVDStRL* 60 (2001), 148 (186).

¹³ *Nettesheim*, *JZ* 2002, 928 (932).

¹⁴ Vgl. *Nowak*, in: *Nowak/Cremer* (Fn. 6), S. 47 (50 ff.).

Der Rechtsschutz auf europäischer und der auf nationaler Ebene stehen in wechselseitigem Zusammenhang.¹⁵ Der EG-Vertrag hat eine „Rechtsgemeinschaft“¹⁶ mit einem vollständigen System von Rechtsbehelfen und Verfahren gegründet, das die Kontrolle der Rechtmäßigkeit der Handlungen der Organe gewährleisten soll.¹⁷ Unter dem Gebot der Kohärenz des Rechtsschutzsystems¹⁸ sind zentraler und dezentraler Rechtsschutz komplementär in Abstimmung zu bringen.¹⁹ Nach der Konzeption des EG-Vertrags und entsprechend dem gemeinschaftsrechtlichen Subsidiaritätsprinzip sind vor allem die nationalen Gerichte zuständig für den Rechtsschutz des Einzelnen.²⁰ 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.²¹ Inwieweit dem Einzelnen angemessener und effektiver Rechtsschutz gewährt wird, lässt sich somit im europäischen Verfassungsverbund nur mit Blick auf das Gesamtsystem beurteilen.²² Im Folgenden sollen jedoch grundsätzlich nur die Individualklagemöglichkeiten auf europäischer Ebene vor den Gerichten der EU dargestellt werden.²³

Die Defizite im geltenden Individualrechtsschutzsystem

3.1 Defizite beim Rechtsschutz Einzelner gegen EG-Verordnungen

Im Hinblick auf den Rechtsschutz Einzelner auf europäischer Ebene, d.h. Rechtsschutz gegenüber Maßnahmen der Gemeinschaftsorgane direkt und unmittelbar durch die Gemeinschaftsgerichtsbarkeit, verfolgt der EuGH eine restriktive Linie.²⁴ Gemäß Art. 230 IV EG können natürliche oder juristische Personen nur gegen diejenigen Entscheidungen und Verordnungen Klage erheben, die sie „unmittelbar und individuell“ betreffen.²⁵ Unter

¹⁵ *Nettesheim*, JZ 2002, 928 (932).

¹⁶ Nach der Gründung der Europäischen Union durch den Vertrag von Maastricht (Art. 1 EU) wäre vielleicht der Begriff „Rechtsunion“ zutreffender, vgl. *Cavallin*, *Europarättslig tidsskrift* 2000, 622 (635).

¹⁷ EuGH, Rs. 294/83 (*Les Verts*), Slg. 1986, 1339 Rn. 23; Rs. C-50/00 P (*UPA*), Slg. 2002, I-6677 Rn. 40; Rs. C-491/01 vom 10.12.2002, Rn. 39; Rs. C-263/02 P (*Jégo-Quéré*) vom 1.4.2004, Rn. 30. Vgl. *Jacobs*, *CMLRev.* 2004, 303 (313).

¹⁸ EuGH, Rs. 314/85 (*Foto-Frost*), Slg. 1987, 4199 Rn. 16; vgl. *Calliess*, *NJW* 2002, 3577 (3578).

¹⁹ *Calliess*, *NJW* 2002, 3577 (3578).

²⁰ Vgl. *Gundel*, in: Ehlers (Fn. 8), § 18 Rn. 19.

²¹ EuGH, Rs. C-50/00 P (*UPA*), Slg. 2002, I-6677 Rn. 41; EuGH, Rs. C-263/02 P (*Jégo-Quéré*) vom 1.4.2004 Rn. 31.

²² *Nettesheim*, JZ 2002, 928 (932).

²³ Vgl. zum dezentralen Rechtsschutz durch deutsche Gerichte *Calliess*, in: Nowak/Cremer (Fn. 6), S. 81 ff.; *Cremer*, *Die Verwaltung* 2004, 165 ff.; *Dörr*, *Der europäisierte Rechtsschutzauftrag deutscher Gerichte*, 2003, S. 173 ff.

²⁴ *Burgi*, in: Rengeling/Middeke/Gellermann, *Handbuch des Rechtsschutzes in der Europäischen Union*, 2. Aufl. 2003, § 7 Rn. 64; *Calliess*, *NJW* 2002, 3577 (3579).

²⁵ Auf Einzelheiten in Art. 230 IV EG muss hier nicht eingegangen werden. Ausführlich z.B. *Burgi*, in: Rengeling/Middeke/Gellermann (Fn. 24), S. 89 ff.; *Cremer*, in: *Calliess/Ruffert* (Fn. 3), Art. 230 EGV Rn. 23 ff.

Hinweis auf den angeblich „eindeutig engen Wortlaut“²⁶ von Art. 230 IV EG hat der EuGH eine restriktive Handhabung des Merkmals der individuellen Betroffenheit begründet. Nach der so genannten 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.“²⁷ 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.²⁸

Die eingeschränkte Zulässigkeit von Klagen Einzelner wird „in weiten Kreisen als einer der am wenigsten zufriedenstellenden Aspekte der Gemeinschaftsrechtsordnung“²⁹ angesehen.³⁰ 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.³¹ Kritisiert wird nicht nur, dass die Rechtsprechung zu restriktiv ist, sondern auch dass sie von einer unübersichtlichen Kasuistik geprägt ist³², die für den einzelnen Kläger wenig transparent bzw. vorhersehbar und damit im Hinblick auf das rechtsstaatliche Gebot der Rechtswegklarheit bedenklich ist.³³ Unübersichtliche Prozessvoraussetzungen können auch unabsichtlich einen prozesstreibenden Effekt haben und dadurch zur Arbeitsüberlastung des Gerichtshofes beitragen.³⁴ Die restriktive Interpretation von Art. 230 IV EG lässt sich im Vergleich mit den hohen Anforderungen des EuGH an die Effektivität nationalen Rechtsschutzes gegenüber möglicherweise unionsrechtswidrigen nationalen Rechtshandlungen³⁵ kaum rechtfertigen.³⁶ Darüber hinaus steht die restriktive Haltung gegenüber Individualklägern in einem deutlichen Missverhältnis zur dynamisch-teleologischen *effet-utile* Auslegung des EuGH der anderen

²⁶ Vgl. zu dieser Formulierung EuGH, Rs. 40/64 (Sgarlata), Slg. 1965, 295 (312).

²⁷ 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 Rn. 36.

²⁸ Cremer, EuGRZ 2004, 577. Ausführlich ders. in: Calliess/Ruffert (Fn. 3), Art. 230 EG Rn. 51 ff.

²⁹ GA Jacobs, Schlussanträge Rs. C-50/00 P (UPA), Slg. 2002, I-6677, Rn. 100.

³⁰ Siehe nur die umfassenden Hinweise zu kritischen Beiträgen aus jüngster Zeit von Nettesheim, JZ 2002, 928 Fußn. 6 und GA Jacobs, Schlussanträge Rs. C-50/00 P (UPA), Slg. 2002, I-6677, Rn. 2 Fußn. 6.

³¹ So z.B. Schwarze, DVBl. 2002, 1297 (1303) und Köngeter, ZfRV 2003, 123 (132); a.A.

Koenig/Pechstein/Sander, EU-/EG-Prozessrecht, 2. Aufl. 2002, Rn. 412.

³² Nettesheim, JZ 2002, 928 (930); Schwarze, DVBl. 2002, 1297 (1302).

³³ Calliess, NJW 2002, 3577 (3580).

³⁴ Calliess, NJW 2002, 3577 (3580).

³⁵ Grundlegend EuGH, Rs. 222/84 (Johnston) Slg. 1986, 1651 Rn. 17; ferner z.B. Rs. 213/89 (Factortame) Slg. 1990, I-2433 Rn. 19 ff.; Rs. C-87-89/90 (Verholen) Slg. 1991, I-3757, Rn. 23 f.

³⁶ Arnull, CMLRev. 2001, 7 (52); Calliess, NJW 2002, 3577 (3581): „augenfällige Divergenz“; Nettesheim, JZ 2002, 928: „doppelter Standard“.

Absätzen des Art. 230.³⁷ Es stellt sich die Frage, warum der EuGH gerade immer dort so zurückhaltend von seinen Kompetenzen aus Art. 220 EG Gebrauch macht, wo es um die Stärkung der Rechte der Bürger gegenüber der Gemeinschaft geht.³⁸ Der EuGH scheint immer noch weniger orientiert am Rechtsschutz des Einzelnen als am Fortgang der Integration.³⁹ Anders als in den Anfangsjahren der europäischen Integration ist aber die Integration spätestens seit dem Vertrag von Maastricht so weit fortgeschritten, dass es heute auch auf europäischer Ebene zunehmend um rechtsstaatliche Kompetenzbegrenzung (Grundrechte und Individualrechtsschutz) geht.⁴⁰

Problematisch im geltenden Individualrechtsschutzsystem ist besonders die Rechtsschutzlücke, die entstehen kann, wenn Einzelne von einer EG-Verordnung zwar unmittelbar, nicht aber nach der restriktiven Interpretation des EuGH 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.⁴¹ Um Zugang zum Gericht zu erreichen, ist der Einzelne darauf verwiesen, gegen die Verordnung zu verstoßen, einen nationalen Sanktionsakt abzuwarten und dann hiergegen vorzugehen.⁴²

Vor diesem Hintergrund trat das Gericht erster Instanz im Frühling 2002 in der Rechtssache *Jégo-Quére*⁴³ für eine Erleichterung des Zugangs Einzelner zu den Gerichten der EU ein. Gleichzeitig plädierte Generalanwalt Jacobs im Schlussantrag in der Rechtssache *Union de Pequeños Agricultores*⁴⁴ ebenfalls für eine wesentliche Ausdehnung der Individualklagebefugnis nach Art. 230 IV EG. Die Vorstöße des EuG und des Generalanwalts wurden aber vom EuGH in seinem Urteil in der Rechtssache *Union de Pequeños*

³⁷ Vgl. EuGH, Rs. 22/70 (AETR) Slg. 1971, 263 Rn. 39 ff.; Rs. 294/83 (Les Verts) Slg. 1986, 1339 Rn. 24 f.; Rs. C-70/88 (Tschernobyl) Slg. 1990, I-2041; *Jacobs*, CMLRev. 2004, 303 (313 ff.).

³⁸ *Calliess*, NJW 2002, 3577 (3581).

³⁹ *Mayer*, in: v. Bogdandy (Fn. 12), S. 276 m.w.N.

⁴⁰ *Calliess*, NJW 2002, 3577 (3581) und *ders.*, Jura 2001, 311, der EuGH, Rs. C-376/98 (Tabakwerbeverbot) Slg. 2000, I-8419 Rn. 83, 106 ff. als die Wende sieht.

⁴¹ Dies gilt insbesondere für Frankreich, wie der Sachverhalt in Rs. C-263/02 P (*Jégo-Quére*) vom 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 Rn. 26. Hierzu *Götz*, DVBl. 2002, 1350 (1351) und *Gündel*, VerwArch 92 (2001), S. 81 (87 f.).

⁴² *Rasmussen*, EU-ret i kontekst, 5. Aufl. 2003, S. 536. Dass auch nicht diese, in einer Rechtsgemeinschaft grundsätzlich unakzeptable Situation zur Zulässigkeit einer Nichtigkeitsklage führt, wird vom EuGH in Rs. C-263/02 P (*Jégo-Quére*) vom 1.4.2004 Rn. 34 ausdrücklich bestätigt.

⁴³ EuG, Rs. T-177/01 (*Jégo-Quére*) Slg. 2002, II-2365 Rn. 43 ff.; dazu *Lübbig*, EuZW 2002, 412 ff.; *Schohe/Arhold*, EWS 2002, 320 ff. m.w.N.

⁴⁴ *GA Jacobs*, Schlussanträge Rs. C-50/00 P (UPA) Slg. 2002, I-6677 Rn. 31 ff.

*Agricultores*⁴⁵ zurückgewiesen. Der EuGH hielt an der restriktiven Interpretation des Art. 230 IV EG fest und lehnte eine Öffnung der Individualklagevoraussetzungen ab.⁴⁶ Zugleich wies aber der EuGH ausdrücklich darauf hin, dass ein anderes System der Rechtmäßigkeitskontrolle der Gemeinschaftshandlungen allgemeiner Geltung „sicherlich vorstellbar“ sei, aber einer Vertragsänderung gem. Art. 48 EU bedürfe. Hiermit wurde die Verantwortung für die Ausdehnung des Rechtsschutzes Einzelner gegen EG-Verordnungen den Mitgliedstaaten und dem seinerzeit tagenden Verfassungskonvent überlassen.⁴⁷

3.2 Defizite in der europäischen Grundrechtskontrolle

Als eigene Schwäche des Individualrechtsschutzsystems werden die verfahrensrechtlichen Defizite in der Grundrechtskontrolle vor den Gerichten der EU diskutiert.⁴⁸ In der Abwesenheit einer EU-Grundrechtsbeschwerde ist auch hier die maßgebliche Norm Art. 230 IV EG.⁴⁹ Es ist aber unklar und umstritten, ob die unmittelbare und individuelle Betroffenheit im Sinne des Art. 230 IV EG immer dann anzunehmen ist, wenn die beanstandete Maßnahme in Gemeinschaftsgrundrechte des Klägers eingreift.⁵⁰ 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 eigene EU-Grundrechtsbeschwerde wünschenswert wäre.⁵¹ Bei Grundrechtsverletzungen handelt es sich um die intensivste Form von Eingriffen in private Rechtsgüter und es scheint dann problematisch, den Bürgern im Bereich des Grundrechtsschutzes auf dezentralen Rechtsschutz zu verweisen, insbesondere wenn ein Eingriff irreversible Folgen haben kann.⁵²

⁴⁵ EuGH, Rs. C-50/00 P (UPA) Slg. 2002, I-6677 Rn. 32 ff. Im Ergebnis zustimmend z.B. *Gundel*, in: Ehlers (Fn. 8), § 18 Rn. 26; *Götz*, DVBl. 2002, 1350 f.; *Koenig/Pechstein/Sander* (Fn. 31), Rn. 411 ff.; *Schwarze*, DVBl. 2002, 1297 (1310). Kritisch z.B. *Arnulf*, ELRev. Editorial 2004, 287 (288): „an opportunity missed“; *Calliess*, NJW 2002, 3577 (3580 ff.); *Gündisch/Wienhues*, Rechtsschutz in der Europäischen Union, 2. Aufl. 2003, S. 204.

⁴⁶ Bestätigt durch EuGH, Rs. 491/01 (British American Tobacco Ltd.) Slg. 2002, I-11453 Rn. 39; EuG, Rs. T-155/02 R (VVG International) Slg. 2002, II-3239 Rn. 22 ff.; EuG, Rs. T-377/00 (Phillip Morris u.a.), Slg. 2003, II-1 und die Aufhebung des Jégo-Urteils des EuG: EuGH, Rs. C-263/02 P (Jégo-Quééré) vom 1.4.2004 Rn. 29 ff.

⁴⁷ *Mayer*, DVBl. 2004, 606 (609). Vgl. ferner *Rasmussen* (Fn. 42), 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 werden, sind die Mitgliedstaaten zugleich politisch verpflichtet, die notwendigen finanziellen Ressourcen bereitzustellen.

⁴⁸ Hierzu nur *Reich*, ZRP 2000, 375 ff.

⁴⁹ *Calliess*, NJW 2002, 3577 (3581).

⁵⁰ Bejahend *Cremer*, in: *Calliess/Ruffert* (Fn. 3), Art. 230 EGV Rn. 54 unter Hinweis auf EuGH, Rs. C-309/89 (Codorniu) Slg. 1994, I-1853 Rn. 21 f. und Rs. C-306/93 (Winzersekt) Slg. 1994, I-5555 Rn. 24. Verneinend EuG, Rs. T-13/94 (Century Oil Hellas) Slg. 1994, II-431 Rn. 15; *Götz*, DVBl. 2002, 1350; *Schwarze*, DVBl. 2002, 1297 (1313). Vgl. unten V.2.

⁵¹ *Reich*, ZRP 2000, 375 (376). Vgl. ferner z.B. *Calliess*, EuZW 2001, 261 (267 f.); *Pernice*, DVBl. 2000, 847 (858); *Tettinger*, NJW 2001, 1010 (1015); *Weber*, NJW 2000, 537 (544).

⁵² Vgl. *Schwarze*, DVBl. 2002, 1297 (1313).

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 der Einzelnen zum EuGH ausreichen, um ihnen einen effektiven gerichtlichen Rechtsschutz gegen mögliche Verletzungen ihrer Grundrechte durch die Gesetzgebungstätigkeit der Unionsorgane zu garantieren.⁵³ Die Überlegungen des EuGH konnten damals die Regierungskonferenz nicht überzeugen. Anlässlich der Arbeit an einer Verfassung für Europa tauchte aber die Frage unvermeidlich 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 eine wichtige Änderung dar. Gemäß Art. I-29 I UAbs. 1 S. 2 sichert der Gerichtshof der Europäischen Union die Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung der Verfassung. Infolge der Auflösung der Säulenstruktur⁵⁴ unterfällt demnach grundsätzlich das gesamte Unionsrecht seiner Jurisdiktion.⁵⁵ 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: Gem. Art. III-376 II ist der Gerichtshof hier zuständig für Individualnichtigkeitsklagen gegen „restriktive Maßnahmen“ des Rates gegenüber natürlichen oder juristischen Personen.⁵⁶ Gemeint sind damit Maßnahmen, die Einzelne unmittelbar und individuell betreffen, z.B. ein Verbot der Erteilung von Visa⁵⁷ oder wirtschaftliche Sanktionen gegen Einzelpersonen.⁵⁸ Auch innerhalb des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts wird die Jurisdiktion des Gerichtshofes durch die Auflösung der Säulenstruktur ausgedehnt.⁵⁹ Die gegenwärtigen Begrenzungen der gerichtlichen Kontrolle in Art. 35 EU und Art. 68 EG werden somit abgeschafft. Einzige Ausnahme bildet Art. III-377, wonach die Begrenzung in Art. 35 V EU

⁵³ 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.

⁵⁴ Hierzu *Meyer/Hölscheidt*, EuZW 2003, 613 (619 f.), *Oppermann*, DVBl. 2003, 1234 (1243 f.).

⁵⁵ Vgl. *Jacobs*, CMLRev. 2004, 303 (314); *Obwexer*, Europablätter 2004, 4 (9); *Schwarze*, in: Schwarze (Fn. 4), S. 538.

⁵⁶ 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 II in CONV 850/03.

⁵⁷ Hierzu CONV 734/03 S. 28; *Läufer*, Integration 2003, 510 (513); *Obwexer*, Europablätter 2004, 172 (179).

⁵⁸ Hierzu CONV 734/03 S. 27; *Obwexer*, Europablätter 2004, 172 (179).

⁵⁹ *Jacobs*, CMLRev. 2004, 303 (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.

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.“⁶⁰

Die sachliche Zuständigkeitsverteilung zwischen EuGH und EuG wird vom Verfassungsvertrag nicht geändert. Gemäß Art. III-358 I bleibt das EuG, das u.a. gerade errichtet wurde um den Individualrechtsschutz zu verbessern⁶¹, erstinstanzlich zuständig für alle Nichtigkeits-, Untätigkeits- und Schadenersatzklagen natürlicher und juristischer Personen, während der EuGH weiterhin für Entscheidungen im Rahmen des Vorabentscheidungsverfahrens zuständig ist.⁶² Die nach dem Vertrag von Nizza im Art. 225 III EG vorgesehene Möglichkeit, bestimmte Gruppen von Vorabentscheidungsverfahren auf das EuG zu übertragen, wird zwar im Art. III-358 III beibehalten, nicht aber in der Satzung des Gerichtshofs übernommen.⁶³

IV. Die einzelnen Individualklagemöglichkeiten nach dem EU-Verfassungsvertrag **Die Nichtigkeitsklage**

Die in Art. III-365 IV vorgesehene Individualnichtigkeitsklage beruht im Wesentlichen auf der existierenden Nichtigkeitsklage nach Art. 230 IV EG. Die Individualnichtigkeitsklage nach Art. 230 IV EG/Art. III-365 IV 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.⁶⁴ Damit werden die Unionsbürger – nach der *Maxime Rudolf von*

⁶⁰ 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 V EU von *Villepin* in CONV 796/03 S. 18 und mehreren anderen Konventmitglieder in CONV 821/03 S. 153.

⁶¹ Siehe vierte Begründungserwägung der Präambel des Ratsbeschlusses 88/591/EWG zur Einrichtung eines Gerichtes erster Instanz, Abl.EG 1988 L 319, S. 1.

⁶² Siehe zur Aufgabenverteilung zwischen EuGH und EuG nach dem Verfassungsvertrag *Everling*, in: Schwarze (Fn. 4), S. 363 (371 ff.).

⁶³ 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 II.

⁶⁴ *Koenig/Pechstein/Sander* (Fn. 31), Rn. 316.

Iherings: „Wer sein Recht verteidigt, verteidigt zugleich das Recht“⁶⁵ – für die Rechtmäßigkeitskontrolle des Unionsrechts mobilisiert bzw. funktionalisiert.⁶⁶ Die Individualnichtigkeitsklage ist hierbei vor allem vom französischen Verwaltungsprozessrecht – besonders von der Rechtsfigur der *recours pour excès de pouvoir* – beeinflusst.⁶⁷ In diesem Modell der Interessentenklage⁶⁸ steht die Kontrolle der objektiven Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns im Mittelpunkt, was auch Folgen für die Zulässigkeitsvoraussetzungen in Art. III-365 IV hat.

1.1 Parteifähigkeit

Während die aktive Parteifähigkeit sich nach Art. III-365 IV unverändert auf „jede natürliche und juristische Person“ erstreckt⁶⁹, wird die passive Parteifähigkeit etwas ausgedehnt. Als Beklagte nach Art. III-365 I S. 1 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 bekämpfen, war zwar im Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents nicht vorgesehen⁷⁰, wurde aber von der Regierungskonferenz hinzugefügt.⁷¹ Nach Art. III-365 I S. 2 werden künftig auch die – derzeit nur sekundärrechtlich und disparat geregelten – Klagemöglichkeiten gegen Handlungen der Einrichtungen oder sonstigen Stellen der Union einheitlich im Primärrecht verankert.⁷² Dadurch soll es grundsätzlich für alle Rechtsakte mit Rechtswirkung gegenüber Dritten eine gerichtliche Kontrolle der Rechtmäßigkeit geben.⁷³ Durch die erweiterte Zuständigkeit des Gerichtshofes der Europäischen Union infolge der Auflösung der Säulenstruktur werden hiermit grundsätzlich auch Europol (Art. III-276), Eurojust (Art. III-273) und eine etwaige künftige Europäische

⁶⁵ *Ihering*, Der Kampf ums Recht, 13. Aufl. 1897, S. 47 f., zit. nach *Schwarze*, DVBl. 2002, 1297 (1298).

⁶⁶ 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.

⁶⁷ *Koenig/Pechstein/Sander* (Fn. 31), Rn. 331.

⁶⁸ Zum Begriff *Calliess*, NJW 2002, 3577 (3578) m.w.N.

⁶⁹ 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 Rn. 10. Siehe zur Einzelheiten nur *Cremer*, in: *Calliess/Ruffert* (Fn. 31), Art. 230 EGV Rn. 25.

⁷⁰ Art. III-270 I des Konventsentwurfs (CONV 850/03).

⁷¹ Siehe Anmerkung zum Art. III-270 von der Gruppe der Rechtsexperten der Regierungskonferenz in CIG 50/03 und entsprechender Vorschlag des italienischen Vorsitzes in CIG 52/03 S. 11 (Anlage 7) und CIG 52/03 ADD I. Hierzu *Calliess/Ruffert*, EuGRZ 2004, 542 (549); *Obwexer*, Europablätter 2004, 4 (10).

⁷² Ausführlich hierzu Schlussbericht des Arbeitskreises über den Gerichtshof CONV 636/03 Rn. 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*, CMLRev. 2004, 303 (316); *Obwexer*, Europablätter 2004, 4 (10).

⁷³ Schlussbericht des Arbeitskreises über den Gerichtshof CONV 636/03 Rn. 25.

Staatsanwaltschaft (Art. III-274) der gerichtlichen Kontrolle durch den EuGH unterstellt.⁷⁴ Nach Art. III-365 V können jedoch in den Rechtsakten zur Gründung von Einrichtungen oder sonstigen Stellen der Union besondere Bedingungen für Individualklagen festgelegt werden.

1.2 Gegenstand der Nichtigkeitsklage

Zulässiger Gegenstand von Individualklagen sind nach dem Wortlaut des Art. III-365 IV „Handlungen“. In Vergleich mit dem Wortlaut in Art. 230 IV EG, wonach nur Entscheidungen und Verordnungen mit Entscheidungscharakter (sog. Scheinverordnungen) zulässige Klagegegenstände sind⁷⁵, erscheint dieses prima facie als eine deutliche Ausdehnung des Gegenstandes der Individualklage. Ob es auch tatsächlich so ist, lässt sich erst durch eine methodische 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.⁷⁶

Vom Arbeitskreis über den Gerichtshof waren ursprünglich „Rechtsakte“ als Gegenstand der Individualklage vorgeschlagen.⁷⁷ Das Präsidium änderte später – ohne nähere Begründung – den Wortlaut in der deutschen Fassung zu „Handlungen“.⁷⁸ Entsprechende Änderungen fanden allerdings in den anderen Sprachfassungen nicht statt⁷⁹, was wohl zeigt, dass hiermit keine inhaltliche Änderung beabsichtigt war. Während eine isolierte grammatische Auslegung des allgemeinen und weiten Handlungsbegriffs nicht viel bringt, zeigt der Rechtsaktbegriff, der z.B. in der dänischen Fassung verwendet ist, deutlich, dass nur Handlungen mit verbindlichen Rechtswirkungen anfechtbar sind.⁸⁰ Andererseits zeigt aber der deutsche

⁷⁴ 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 Rn. 26 als auch vom Präsidium in CONV 734/03 S. 19 – soweit ersichtlich – nicht später im Konvent diskutiert.

⁷⁵ Art. 230 IV EG 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. 24), § 7 Rn. 46; *Schwarze*, DVBl. 2002, 1297 (1300).

⁷⁶ *Meyer/Hölscheidt*, EuZW 2003, 613 (619).

⁷⁷ Schlussbericht des Arbeitskreises über den Gerichtshof CONV 636/03 Rn. 20. So auch der Entwurf des Präsidiums in CONV 734/03 S. 17 ff., CONV 725/03 und letzten Mal in CONV 796/03 vom 6. Juni 2003.

⁷⁸ Zuerst in CONV 802/03 vom 12. Juni 2003.

⁷⁹ Vgl. z.B. die dänische, englische, französische und schwedische Fassung des Vorschlags des Arbeitskreises in CONV 636/03 Rn. 20 mit dem Wortlaut in Art. III-365 IV VV. Auf Niederländisch wurde von Anfang an der Begriff „handelingen“ verwendet.

⁸⁰ So auch nach Art. 230 I EG; vgl. nur *Cremer*, in: Calliess/Ruffert (Fn. 3), Art. 230 EGV Rn. 7 f. und 12 ff.

Wortlaut, dass der Kreis der mit der Nichtigkeitsklage angreifbaren „Handlungen“ nicht auf die in Art. I-33 I UAbs. 2 bis 5 aufgeführten verbindlichen Rechtsaktformen beschränkt ist.⁸¹

Von einem systematischen Auslegungsgesichtspunkt aus liegt es nahe, den Begriff „Handlungen“ in Art. III-365 IV in Zusammenhang mit dem gleichen Begriff in Abs. 1⁸² und dadurch auch mit dem gleichen Begriff in Art. 230 I EG zu sehen. Der Handlungsbegriff in Art. 230 I EG ist vom EuGH – unter Hinweis auf den Rechtswahrungsauftrag des Art. 220 EG und dem Sinn und Zweck der Nichtigkeitsklage – weit ausgelegt worden: Die Nichtigkeitsklage nach Art. 230 I EG sei „gegen alle Handlungen der Organe, die dazu bestimmt sind, Rechtswirkungen zu erzeugen, ohne Unterschied ihrer Rechtsnatur oder Form“ zulässig.⁸³ Damit ist jede rechtlich existenter Gemeinschaftshandlung mit Außenwirkung, die einem Gemeinschaftsorgan (oder der EZB) zuzurechnen ist, zulässiger Gegenstand einer Klage.⁸⁴

Einen zentralen Auslegungsbeitrag leistet die Entstehungsgeschichte des Art. III-365 IV: Laut dem Arbeitskreis über den Gerichtshof sei die Änderung der Bezeichnung des Klagegegenstands eine „rein redaktionelle Änderung“, die „den Anwendungsbereich des Artikels 230 Absatz 4 nicht ändern würde“.⁸⁵ Unter Hinweis auf die Rechtssache *IBM* wird behauptet, dass die Änderungen der Rechtsprechung des Gerichtshofs entsprechen.⁸⁶ Und vom Konventspräsidium wird der neue Wortlaut nur als Vereinfachung der Formulierung von Art. 230 IV EG bezeichnet.⁸⁷ Es lässt sich jedoch fragen, inwiefern die Behauptung des Arbeitskreises auf einer zutreffenden Analyse der Rechtsprechung des EuGH beruht. In der Literatur wird diskutiert, ob sog. „echte“ Verordnungen im Sinne von Art. 249 II EG und Richtlinien im Sinne von Art. 249 III EG zulässige Klagegegenstände nach Art. 230 IV EG bilden.⁸⁸ Die Rechtsprechung des EuGH und des EuG sind nicht ohne Divergenzen und lassen sich kaum unter Verweis auf ein einziges EuGH-Urteil zusammenfassen⁸⁹, jedenfalls nicht

⁸¹ Vgl. Mayer, DVBl. 2004, 606 (610). So auch nach Art. 230 I EG; vgl. Koenig/Pechstein/Sander (Fn. 31), Rn. 339 und ausführlich Bast, in: v. Bogdandy (Fn. 12), S. 479 (515 ff.).

⁸² Königeter, ZfRV 2003, 123 (131).

⁸³ EuGH, Rs. 22/70 (Kommission/Rat), Slg. 1971, 263 Rn. 38, 42; Rs. C-316/91 (Parlament/Rat der Europäischen Union), Slg. 1994, I-625 Rn. 8.

⁸⁴ Vgl. Cremer, in: Calliess/Ruffert (Fn. 3), Art. 230 EGV Rn. 7 ff. und 27.

⁸⁵ Schlussbericht des Arbeitskreises über den Gerichtshof CONV 636/03 Rn. 23.

⁸⁶ CONV 636/03 Rn. 23 unter Hinweis auf EuGH Rs. 60/81 (*IBM*) Slg. 1981, 2639 Rn. 9.

⁸⁷ Entwurf des Präsidiums in CONV 734/03 S. 21.

⁸⁸ Vgl. Cremer, in: Calliess/Ruffert (Fn. 3), Art. 230 EGV Rn. 28 ff. („echte“ Verordnungen) und 37 ff. (Richtlinien); Koenig/Pechstein/Sander (Fn. 31), Rn. 360 ff. und 367 ff.; Schwarze, in: Schwarze, EU-Kommentar, 1. Aufl. 2000, Art. 230 Rn. 33 f.

⁸⁹ Vgl. nur die Darstellung und Würdigung der Rechtsprechung von Cremer, in: Calliess/Ruffert (Fn. 3), Art. 230 EGV Rn. 29 ff. und 38 ff.

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 ist⁹⁰, 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.⁹¹ Seit dem Urteil *Codorniu*⁹² 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]“.⁹³ Hiermit verlagert sich der Schwerpunkt der Zulässigkeitsprüfung auf die Frage der Klagebefugnis.⁹⁴ Wie besonders die Diskussion über Richtlinien als Klagegegenstand zeigt⁹⁵, lässt sich jedoch hieraus kaum schließen, dass sich die Zulässigkeitsprüfung völlig vom Wortlaut in Art. 230 IV EG gelöst hat und auf die Kriterien der unmittelbaren und individuellen Betroffenheit reduziert werden kann.⁹⁶

Unabhängig von der Frage, ob die Formulierung in Art. III-365 IV 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 IV sind künftig alle Handlungen der Union mit verbindlichen Rechtswirkungen zulässiger Gegenstand einer Individualnichtigkeitsklage. Im Hinblick auf das gemeinschaftsrechtliche Gebot effektiven individuellen Rechtsschutzes ist diese Abklärung begrüßenswert. Ein weiterer Vorteil der Neukonzeption liegt in der Vereinfachung, dass zukünftig ein und

⁹⁰ EuGH Rs. 60/81 (*IBM*) Slg. 1981, 2639 Rn. 9. Vertiefend *Bast*, in: v. Bogdandy (Fn. 12), S. 479 (519 ff.), der von „Formenneutralität des Rechtsschutzsystems“ spricht.

⁹¹ Vgl. z.B. EuGH, verb. Rs. 239 u. 275/82 (*Allied Corporation*) Slg. 1984, 1005 Rn. 11 ff.; Rs. C-358/89 (*Extramet Industrie*) Slg. 1991, I-2501 Rn. 13 ff.; *Cremer*, in: Calliess/Ruffert (Fn. 3), Art. 230 EGV Rn. 30.

⁹² EuGH, Rs. C-309/89 (*Codorniu*) Slg. 1994, I-1853 Rn. 19.

⁹³ So die Formulierung in EuGH, Rs. C-50/00 P (*UPA*) Slg. 2002, I-6677 Rn. 36, die anscheinend den sog. hybriden Charakter derartiger Regelungen ausdrücklich bestätigt, vgl. *Koenig/Pechstein/Sander* (Fn. 31), Rn. 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 EG Rn. 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. 12), 479 (515 ff., insb. 520).

⁹⁴ Vgl. *Mayer*, DVBl. 2004, 606 (607); *Schwarze*, DVBl. 2002, 1297 (1300).

⁹⁵ Ablehnend *Nowak*, in: *Nowak/Cremer* (Fn. 6), S. 47 (57 ff.); *Schwarze*, in: *Schwarze* (Fn. 88), Art. 230 EGV Rn. 34 und *ders.* DVBl. 2002, 1297 (1300 f.); bejahend *Cremer*, in: *Calliess/Ruffert* (Fn. 3), Art. 230 EGV Rn. 41 b; *ders.* EuGRZ 2004, 577 (578); *Koenig/Pechstein/Sander* (Fn. 31), Rn. 367 ff.

⁹⁶ *Schwarze*, DVBl. 2002, 1297 (1300).

dasselbe Kriterium bezüglich Klagegegenstand und Klagebefugnis zu prüfen ist: Entscheidend für die Zulässigkeit nach Art. III-365 IV 2. Alt. sind künftig die Merkmale der unmittelbaren und individuellen Betroffenheit.

1.3 Klagebefugnis

Die Klagebefugnis nach Art. III-365 IV setzt, im Gegenteil 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.⁹⁷ Um Populärklagen auszuschließen wird eine qualifizierte Beziehung des Klägers zum Klagegegenstand gefordert.⁹⁸ Wie nach Art. 230 IV EG muss nach Art. III-365 IV 1. und 2. Alt. 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 Verordnungscharakter in Art. III-365 IV 3. Alt. Im Folgenden werden zunächst kurz die bekannten Voraussetzungen in Art. III-365 IV 1. und 2. Alt., danach die Neuregelung in 3. Alt. dargestellt.

1.3.1 Klagebefugnis des Adressaten

Soweit die angegriffene Handlung an den Kläger gerichtet ist, ergibt sich dessen Klagebefugnis bereits aus seiner Adressatenstellung.⁹⁹ Dass Art. III-365 IV 1. Alt. von „Handlungen“ statt „Entscheidungen“ spricht, ist eine Folge der vom Arbeitskreis und Präsidium vorgeschlagenen Vereinfachung der Bestimmung¹⁰⁰ und sollte gegenüber der geltenden Rechtslage des Art. 230 IV 1. Alt. EG nicht zu einer normativen Veränderung führen.¹⁰¹ Gem. Art. I-33 I UAbs. 5 ist nämlich der Europäische Beschluss, der gerade an die Stelle der Entscheidung nach Art. 249 EG tritt¹⁰², der einzige Rechtsakt, der an bestimmte Adressaten gerichtet werden kann. Der Handlungsbegriff ist aber nicht auf die in Art. I-33 I aufgeführten verbindlichen Rechtsaktformen beschränkt, was wohl dazu führt, dass auch Adressaten von Realakten nach Art. III-365 IV 1. Alt. Klagebefugt sind.¹⁰³ Keine normative Veränderung führt der Ersatz der Formulierung „an sie ergangenen“ mit der etwa präziseren

⁹⁷ Schwarze, DVBl. 2002, 1297 (1301). Vgl. auch Burgi, in: Rengeling/Middeke/Gellermann (Fn. 24), § 7 Rn. 57; Koenig/Pechstein/Sander (Fn. 31), Rn. 390.

⁹⁸ Vgl. Schwarze, in: Schwarze (Fn. 88), Art. 230 EGV Rn. 30 m.w.N.

⁹⁹ Vgl. Burgi, in: Rengeling/Middeke/Gellermann (Fn. 24), § 7 Rn. 55 m.w.N.

¹⁰⁰ Schlussbericht des Arbeitskreises über den Gerichtshof CONV 636/03 Rn. 23; Entwurf des Präsidiums in CONV 734/03 S. 21.

¹⁰¹ So Cremer, EuGRZ 2004, 577 (578); Köngeter, ZfRV 2003, 123 (131).

¹⁰² Der neue Rechtsakt des Europäischen Beschlusses nach Art. I-33 I UAbs. 5 reicht aber weiter als die Entscheidung nach Art. 249 EG, denn er umfasst nicht nur den an einen Adressaten gerichteten Beschluss, sondern auch den adressatenlosen Beschluss; vgl. Cremer, EuGRZ 2004, 577 (578) und unten IV.1.4.1.2.

Formulierung „an sie gerichteten“ mit sich. Diese Präzisierung, die von der Gruppe der Rechtsexperten der Regierungskonferenz vorgeschlagen wurde¹⁰⁴, bringt den Wortlaut in Übereinstimmung mit der Definition des Europäischen Beschlusses in Art. I-33 I UAbs. 5.

1.3.2 Klagebefugnis bei unmittelbarer und individueller Betroffenheit

1.3.2.1 Betroffenheit

Das Merkmal der Betroffenheit verlangt lediglich, dass der Kläger durch die angegriffene Handlung tatsächlich beschwert ist.¹⁰⁵ Es wird durch die Kriterien „unmittelbar“ und „individuell“ näher konkretisiert.

1.3.2.2 Unmittelbarkeit

Durch das Unmittelbarkeitskriterium in Art. III-365 IV, das unverändert von Art. 230 IV EG übernommen ist, sollen Personen, die von einer Unionshandlung lediglich potenziell betroffen sind, aus dem Kreis der Klagebefugten ausgeschlossen werden.¹⁰⁶ Im Vergleich zum Merkmal der Individualität 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 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)¹⁰⁷ 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).¹⁰⁸ Letztgenanntes ist insbesondere 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.¹⁰⁹

¹⁰³ So Mayer, DVBl. 2004, 606 (610). Siehe zum Handlungsbegriff oben IV.1.2.

¹⁰⁴ Siehe Entwurf zum Art. III-270 in CIG 50/03.

¹⁰⁵ EuGH, Rs. 88/76 (*Société pour l'exportation des sucres*), Slg. 1977, 709 Rn. 9, 12; Rs. 60/81 (*IBM*), Slg. 1981, 2639 Rn. 9, 18; *Cremer*, in: Calliess/Ruffert (Fn. 3), Art. 230 Rn. 45.

¹⁰⁶ *Cremer*, in: Calliess/Ruffert (Fn. 3), Art. 230 EGV Rn. 46.

¹⁰⁷ EuGH, verb. Rs. 41-44/70 (*International Fruit Company*), Slg. 1971, 411 Rn. 16 ff.; Rs. 11/82 (*Piraiki-Patraiki*), Slg. 1985, 207 Rn. 7 ff.; vgl. *Allkemper*, Der Rechtsschutz des Einzelnen nach dem EG-Vertrag, 1995, S. 77; *Koenig/Pechstein/Sander* (Fn. 31), Rn. 394 ff.

¹⁰⁸ Vgl. *Allkemper* (Fn. 107), S. 77; *Koenig/Pechstein/Sander* (Fn. 31), Rn. 397.

¹⁰⁹ Vgl. nur die Zusammenfassung der bisherigen Rechtsprechung in EuGH, Rs. C-386/96 (*Dreyfus*) Slg. 1998,

Bei Europäischen Gesetzen (bisher: Verordnungen) ist das unmittelbare Betroffensein regelmäßig gegeben, denn nach Art. I-33 I UAbs. 2 gelten sie schon definitionsgemäß unmittelbar in jedem Mitgliedstaat.¹¹⁰ Auch die neuen Durchführungsrechtsakte Europäische Verordnungen (Art. I-33 I UAbs. 4) und Europäischen Beschlüsse (Art. I-33 I UAbs. 5) können sich ohne weitere Umsetzungs- oder Durchführungsakte unmittelbar auf die Rechtsstellung Einzelner auswirken.¹¹¹ Bei Europäischen Rahmengesetzen nach Art. I-33 I UAbs. 3 (bisher: Richtlinien), an die Mitgliedstaaten gerichteten Europäischen Verordnungen und staatengerichteten Europäischen Beschlüssen nach Art. I-33 I UAbs. 5 (bisher: Entscheidungen) ist die unmittelbare Betroffenheit nach den oben dargestellten Kriterien zu prüfen, d.h., 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 I UAbs. 3 (bisher: Richtlinien) gelten, scheint jedoch fraglich.¹¹² In der Rechtssache *Salamander u.a.*¹¹³ 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 erledigt, denn keine Richtlinie vermag Rechtspflichten für den Einzelnen zu begründen.¹¹⁴ Die Voraussetzungen für die unmittelbare Geltung einer Richtlinie entsprechen aber nicht den vom EuGH entwickelten Kriterien der unmittelbaren Betroffenheit des Einzelnen durch einen Rechtsakt. Konsequenterweise sollte auch hier entscheidend sein, ob den Mitgliedstaaten bei der Umsetzung einer Richtlinie ein eigener Ermessensspielraum verbleibt.¹¹⁵ Die hiermit übereinstimmende Prüfung des EuG in der Rechtssache *Japan Tobacco* lässt hoffen, dass diese Auffassung sich künftig in der Rechtsprechung durchsetzen kann.¹¹⁶

I-2309 Rn. 43 f. m.w.N.; dazu nur *Burgi*, in: Rengeling/Middeke/Gellermann (Fn. 24), § 7 Rn. 76 ff.

¹¹⁰ Die Anfechtbarkeit von Europäischen Gesetzen und Rahmengesetzen wird jedoch regelmäßig durch das Merkmal der Individualität behindert, vgl. unten IV.1.3.2.3.

¹¹¹ *Cremer*, EuGRZ 2004, 577 (582).

¹¹² Hierzu *Cremer*, EuGRZ 2004, 577 (582); *ders.* in: Calliess/Ruffert (Fn. 3), Art. 230 EGV 46 a.

¹¹³ EuG, verb. Rs. T-172/98 u. T-175-177/98 (*Salamander u.a.*), Slg. 2000, II-2487 Rn. 65 f.

¹¹⁴ Vgl. *Cremer*, EuZW 2001, 453 (458); *ders.* in: Calliess/Ruffert (Fn. 3), Art. 230 EGV 41 b.

¹¹⁵ *Gaitanides*, in: von der Groeben/Schwarze (Fn. 93), Art. 230 EG Rn. 100; *Koenig/Pechstein/Sander* (Fn. 31), Rn. 373.

¹¹⁶ Beschluss des EuG vom 10.9.2002 in Rs. T-223/01 (*Japan Tobacco*), Slg. 2002, II-3259 Rn. 45 f.

1.3.2.3 Individualität

Auch das Kriterium der individuellen Betroffenheit wird im Art. III-365 IV beibehalten. Die verschiedenen Vorschläge mehrerer Konventsmitglieder, das Individualitätsmerkmal ganz zu streichen oder auf eine alternative anstelle einer kumulativen Klagevoraussetzung zu reduzieren¹¹⁷, konnten weder die Mehrheit des Arbeitskreises über den Gerichtshof¹¹⁸ noch das Präsidium des Konvents¹¹⁹ überzeugen. Abgesehen von der Neuregelung für Rechtsakte mit Verordnungscharakter in Art. III-365 IV Alt. 3 bleibt es deswegen wie bisher dabei, dass der Kläger individuell betroffen sein muss.¹²⁰ Fraglich ist allerdings, ob hiermit auch zwingend an der restriktiven Interpretation des Individualitätsmerkmals in der Rechtsprechung des EuGH festzuhalten ist. Die restriktive Linie des EuGH ist dogmatisch damit begründet, dass ausschließlich Rechtsakte, die gegenüber den Kläger Entscheidungscharakter haben, Gegenstand einer Individualnichtigkeitsklage nach Art. 230 IV EG sein können.¹²¹ Wenn dann nach Art. III-365 IV zukünftig Individualnichtigkeitsklagen gegen sämtliche „Handlungen“ der Europäischen Union erhoben werden können, läge es von einem systematischen Auslegungsgesichtspunkt nahe, die restriktive Interpretation des Individualitätsmerkmals erneut zu überlegen.¹²² Die Entstehungsgeschichte des Art. III-365 IV spricht aber deutlich gegen eine Lockerung des Merkmals der Individualität: Nicht nur haben sowohl der Arbeitskreis über den Gerichtshof als auch das Präsidium des Konvents die änderte Bezeichnung des Klagegegenstands in Art. III-365 IV lediglich als eine Vereinfachung und redaktionelle Änderung gesehen¹²³, sondern auch ausdrücklich bestätigt, dass das restriktive Konzept in Bezug auf die Klagebefugnis von Einzelpersonen gegen Gesetzgebungsakte beibehalten werden solle.¹²⁴ Raum für eine Änderung gegenüber der bestehenden restriktiven Interpretation des Individualitätsmerkmals bringt Art. III-365 IV Alt. 2 daher kaum mit sich.¹²⁵ Ausgangspunkt für die Bestimmung der individuellen Betroffenheit eines Klägers bleibt somit immer noch die mehr als 40 Jahre alte

¹¹⁷ Vgl. z.B. die Beiträge von *Farnleitner* in CONV 45/02; *Farnleitner/Rack* in CONV 402/02; *Meyer* in CONV 439/02; *Duff/Maclennan* in CONV 758/03 und die verschiedenen Änderungsvorschläge zum Art. III-266 IV 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.

¹¹⁸ Schlussbericht des Arbeitskreises über den Gerichtshof CONV 636/03 Rn. 17 ff.

¹¹⁹ Entwurf des Präsidiums in CONV 734/03 S. 20

¹²⁰ Vgl. *Köngeter*, ZfRV 2003, 123 (131); *Obwexer*, Europablätter 2004, 4 (10).

¹²¹ Vgl. *Mayer*, DVBl. 2004, 606 (610) und *Köngeter*, ZfRV 2003, 123 (131).

¹²² So auch *Mayer*, DVBl. 2004, 606 (610) und *Köngeter*, ZfRV 2003, 123 (131).

¹²³ Vgl. oben IV.1.2.

¹²⁴ Vgl. Schlussbericht des Arbeitskreises über den Gerichtshof CONV 636/03 Rn. 22;

Entwurf des Präsidiums in CONV 734/03 S. 20.

¹²⁵ So auch *Köngeter*, ZfRV 2003, 123 (131). Etwas offener *Mayer*, DVBl. 2004, 606 (610 u. 614).

„Plaumann-Formel“¹²⁶, was dazu führt, dass Individualnichtigkeitsklagen gegen Europäischen Gesetze und Rahmengesetze nach Art. III-365 IV regelmäßig vergeblich sein werden.¹²⁷

1.4 Erweiterter Rechtsschutz gegen Rechtsakte mit Verordnungscharakter

Die Neuregelung für Rechtsakte mit Verordnungscharakter in Art. III-365 IV 3. Alt. bringt eine wichtige normative Neuerung gegenüber der geltenden Rechtslage des Art. 230 IV EG 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 *Union de Pequeños Agricultores* oder des EuG in *Jégo-Quére*¹²⁸, wird allerdings nicht eingeräumt.

1.4.1 Rechtsakte mit Verordnungscharakter

Die erweiterten Individualklagemöglichkeiten nach Art. III-365 IV 3. Alt. gelten nur für „Rechtsakte mit Verordnungscharakter“. Diese Formulierung kann nur vor dem Hintergrund der Neuordnung der Rechtsakte der Union in Art. I-33 verstanden werden.¹²⁹

1.4.1.1 Hintergrund: Neuordnung der Rechtsakte

Art. I-33 führt eine im Unionsrecht bislang unbekannt systematische Unterscheidung zwischen Rechtsakten mit und ohne Gesetzescharakter ein.¹³⁰ Mit der in Art. I-34 I vorgesehenen Aufwertung des Mitentscheidungsverfahrens nach Art. 251 EG 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 verstärkt.¹³¹ Dementsprechend werden in Art. I-33 I 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)

¹²⁶ EuGH, Rs. 25/62 (Plaumann) Slg. 1963, 211 (238). Ausführlich zur geltenden Rechtslage *Burgi*, in: Rengeling/Middeke/Gellermann (Fn. 24), § 7 Rn. 60 ff.; *Cremer*, in: Calliess/Ruffert (Fn. 3), Art. 230 EGV Rn. 49 ff.; *Schwarze*, in: Schwarze (Fn. 88), Art. 230 EGV Rn. 36 ff. und 42 ff.

¹²⁷ *Cremer*, EuGRZ 2004, 577 (579).

¹²⁸ Vgl. zu den Vorschlägen des Generalanwalts und des EuG *Calliess*, NJW 2002, 3577 (3582).

¹²⁹ *Schwarze*, EuR 2004, 147 (148); *Mayer*, DVBl. 2004, 606 (610).

¹³⁰ *Königeter*, ZfRV 2003, 123 (131). Ausführlich hierzu der Schlussbericht der Arbeitsgruppe IX (Vereinfachung) in CONV 424/02 S. 8 ff.

¹³¹ Vgl. Schlussbericht der Arbeitsgruppe IX in CONV 424/02 S. 2 und 8 ff.; *Mayer*, DVBl. 2004, 606 (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.

bzw. Europäische Beschlüsse (UAbs. 5) bezeichnet werden.¹³² Hiermit wird die im europäischen Recht bislang nur schwach ausgeprägte Unterscheidung zwischen legislativen und exekutiven Rechtsakten künftig im Verfassungsvertrag verankert.¹³³ Durch diese Unterscheidung wurde eine Verbesserung des Rechtsschutzes gegen Durchführungsrechtsakte ermöglicht, ohne dass man gleichzeitig die restriktive Linie in Bezug auf die Klagebefugnis Einzelpersonen gegen Gesetzgebungsakte, die übrigens im Einklang mit dem vorherrschenden Rechtszustand in den Mitgliedstaaten steht¹³⁴, aufgeben musste.¹³⁵

1.4.1.2 Welche Rechtsaktstypen haben Verordnungscharakter?

Nach dem deutschen Wortlaut liegt prima facie die Auslegung nahe, dass nur Europäische Verordnungen „Rechtsakte mit Verordnungscharakter“ im Sinne von Art. III-365 IV 3. Alt. sind.¹³⁶ Der Verfassungsvertrag kennt aber zwei verbindliche Durchführungsrechtsakte ohne Gesetzescharakter – Europäische Verordnungen (Art. I-33 I UAbs. 4) und Europäische Beschlüsse (UAbs. 5). Die Frage ist somit, ob nicht auch Europäische Beschlüsse „Verordnungscharakter“ haben können.¹³⁷ Insoweit ist hier zunächst hervorzuheben, dass es in Art. III-365 IV nicht heißt, der Einzelne könne „gegen Europäische Verordnungen“ Klage erheben, sondern „gegen Rechtsakte mit Verordnungscharakter“.¹³⁸ Noch deutlicher war die von einigen Mitgliedern des Arbeitskreises über den Gerichtshof ursprünglich vorgeschlagene Formulierung „Rechtsakte ohne Gesetzgebungscharakter“.¹³⁹ Der Wortlaut in der deutschen Fassung wurde später zuerst zu „Durchführungsrechtsakten“¹⁴⁰ und danach – ohne Begründung – zu „Rechtsakten mit Verordnungscharakter“¹⁴¹ geändert. Dass hiermit aber keine inhaltliche Änderung beabsichtigt war, wird aber dadurch deutlich, dass der Wortlaut

¹³² Vgl. *Oppermann*, DVBl. 2003, 1234 (1238); *Schwarze*, in: *Schwarze* (Fn. 4), S. 489 (541 f.).

¹³³ Schlussbericht der Arbeitsgruppe IX in CONV 424/02 S. 8 ff. Vgl. *Königeter*, ZfRV 2003, 123 (131); *Schwarze*, in: *Schwarze* (Fn. 4), S. 489 (542).

¹³⁴ *Schwarze*, DVBl. 2002, 1297 (1310); *ders.*, EuR 2004, 147 (148).

¹³⁵ Vgl. der ehemalige EuGH-Präsident *Rodriguez Iglesias* in CONV 572/03; Schlussbericht des Arbeitskreises über den Gerichtshof in CONV 636/03 Rn. 22; Entwurf des Präsidiums in CONV 734/03 S. 20.

¹³⁶ So auch der Wortlaut im englischen (regulatory acts/regulation), französischen (actes réglementaires/règlement) und italienischen (atti regolamentari/regolamento) Fassung. Dagegen findet diese Auslegung u.a. in dänischer (regelfastsættende retsakter/forordning), niederländischer (regelgevingshandelingen/verordening) polnischer (akty wykonawcze/rozporządzenie) und schwedischer (regleringsakt/förordning) Fassung keine Unterstützung.

¹³⁷ Vgl. *Cremer*, EuGRZ 2004, 577 (579 ff.).

¹³⁸ Vgl. *Cremer*, EuGRZ 2004, 577 (579, 581); *Mayer*, DVBl. 2004, 606 (612).

¹³⁹ Schlussbericht des Arbeitskreises über den Gerichtshof CONV 636/03 Rn. 22. Die von der Mehrheit der Mitglieder vorgeschlagene Formulierung „Rechtsakte allgemeiner Geltung“ wurde vom Präsidium abgelehnt, vgl. CONV 734/03 S. 20.

¹⁴⁰ 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.

¹⁴¹ Zuerst in CONV 725/03 vom 27. Mai 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*, DVBl. 2002, 606 (611).

in den anderen Sprachfassungen nicht entsprechend geändert wurde.¹⁴² Im Ganzen zeigt die Entstehungsgeschichte von Art. III-365 IV 3. Alt. 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 ausscheiden wollte.¹⁴³ 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.¹⁴⁴ Wenn aber der Rat bzw. die Kommission unter Umständen zwischen Europäischer Verordnung und Europäischem Beschluss wählen können, ist es nicht hinnehmbar, die Zulässigkeit einer Direktklage gem. Art. III-365 IV 3. Alt. davon abhängig zu machen, welchen Rechtsakttyp die Unionsorgane im jeweiligen Einzelfall ausgewählt haben.¹⁴⁵

Fraglich ist allerdings, ob alle Europäische Beschlüsse „Rechtsakte mit Verordnungscharakter“ i.S.d. Art. III-365 IV sind.¹⁴⁶ Im Unterschied zur Entscheidung nach Art. 249 IV EG kennt nämlich Art. I-32 I UAbs. 5 zwei verschiedene Kategorien von Europäischen Beschlüssen: den an einen Adressaten gerichteten Beschluss – der der Entscheidung nach Art. 249 IV EG entspricht – und den allgemein geltenden adressatenlosen Beschluss. Der deutsche Wortlaut mag vielleicht nicht besonders aufschlussreich sein¹⁴⁷, nach dem englischen bzw. französischen Wortlaut lässt sich aber bezweifeln, ob ein an einen Adressaten gerichteter konkret-individueller Beschluss als „regulatory act“ bzw. „actes réglementaires“ bezeichnet werden kann.¹⁴⁸ Ferner gilt 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

¹⁴² Diese wird von Cremer, EuGRZ 2004, 577 (581) übersehen. Vgl. der Schlussbericht des Arbeitskreises in CONV 636/03 mit dem Entwurf des Präsidiums in CONV 734/03 und dem endgültigen Wortlaut des Art. III-365 IV in den unterschiedlichen Sprachfassungen.

¹⁴³ Cremer, EuGRZ 2004, 577 (581).

¹⁴⁴ Vgl. z.B. Art. III-166 III (Wettbewerbsregeln für öffentlichen Unternehmen) und Art. III-167 III lit. e (Erklärung der Vereinbarkeit mitgliedstaatlicher Beihilfe mit dem Binnenmarkt).

¹⁴⁵ Cremer, EuGRZ 2004, 577 (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.

¹⁴⁶ Bejahend Cremer, EuGRZ 2004, 577 (582).

¹⁴⁷ So jedenfalls Cremer, EuGRZ 2004, 577 (582).

¹⁴⁸ Noch deutlicher in abstrakt-genereller Richtung der dänischen Wortlaut, der von „regelfestsetzenden Rechtsakten“ („regelfastsættende retsakter“) spricht. So auch der niederländische („regelgevingshandelingen“) und schwedische („regleringsakt“) Wortlaut.

definitionsgemäß nicht zur Verfügung.¹⁴⁹ 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 IV EG betreffend die unmittelbare Klage natürlicher Personen gegen Rechtsakte allgemeiner Geltung der Organe geändert werden sollte.¹⁵⁰ Dementsprechend wurde in den nachfolgenden Erläuterungen von Arbeitskreis und Präsidium nur über die erweiterte Klagebefugnis gegen Rechtsakte mit allgemeiner Geltung diskutiert.¹⁵¹ Freilich kann eine Differenzierung zwischen Europäischen Beschlüssen allgemeiner Geltung und konkret-individuellen Europäischen Beschlüssen im Einzelfall schwierige Abgrenzungsprobleme mit sich führen.¹⁵² Die Alternative, sämtliche Europäischen Beschlüsse unter dem Tatbestandsmerkmal „Rechtsakte mit Verordnungscharakter“ zu subsumieren, würde aber zur einen erheblichen Erweiterung der Klagebefugnis Einzelner bei an Dritte gerichteten Europäischen Beschlüssen (Entscheidungen i.S.d. Art. 249 IV EG) führen. Beispielsweise bei Konkurrentenklagen würde ein unmittelbarer Kausalzusammenhang zwischen dem an einen Konkurrenten gerichteten Beschluss und einer Beeinträchtigung der Interessen des Klägers ausreichen¹⁵³, was aber für Teilnehmer an gleichen Markt oft der Fall ist. Ohne Anhaltspunkte in der Entstehungsgeschichte des Art. III-365 IV 3. Alt. gibt es keinen 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 i.S.d. Art. III-265 IV.¹⁵⁴

1.4.1.3 Die konkrete Abgrenzung zwischen Rechtsakten mit Gesetzescharakter und Rechtsakten mit Verordnungscharakter

Im Hinblick auf die Abgrenzung zwischen Rechtsakten mit Gesetzescharakter und Rechtsakten mit Verordnungscharakter kommt es in den konkreten Einzelfällen vermutlich nicht auf die förmliche Bezeichnung, sondern auf die „wahre Natur“ des Rechtsaktes an.¹⁵⁵ Verordnungscharakter i.S.d. Art. III-365 IV 3. Alt. haben somit nicht nur die als Europäische

¹⁴⁹ Cremer, EuGRZ 2004, 577 (582).

¹⁵⁰ Dies wird von Cremer, EuGRZ 2004, 577 (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).

¹⁵¹ 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.

¹⁵² Dies wird von Cremer, EuGRZ 2004, 577 (582) besonders hervorgehoben.

¹⁵³ EuG, Rs. T-96/92 (CCE de la Société Générale des Grandes Sources), Slg. 1995, II-1213 Rn. 45. Vgl. Schwarze, in: Schwarze (Fn. 88), Art. 230 EGV Rn. 41.

¹⁵⁴ 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, EuGRZ 2004, 577 (582).

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 haben¹⁵⁶, ist daher denoch denkbar, dass auch als Gesetz ergangene Rechtsakte wegen ihres wahren Verordnungscharakters zulässiger Klagegegenstand nach Art. III-365 IV 3. Alt. sein können.¹⁵⁷ Die künftige Abgrenzung zwischen Rechtsakten mit Gesetzescharakter und Rechtsakten mit Verordnungscharakter wird Aufgabe einer neuen europäischen Handlungsformenlehre sein.¹⁵⁸ Wie man materiell-rechtlich 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 genau so abstrakt-generellen Regelungen zur Durchführung von Gesetzen sich kaum durch rechtlichen Merkmale unterscheiden. Während es einerseits wohl kaum hinnehmbar wäre, dass die Organe der EU durch sehr detaillierte Gesetze – die alle weitere Durchführungsrechtsakte überflüssig machen würden – die Individualklagemöglichkeiten nach Art. III-365 IV begrenzen könnten, schiene es andererseits völlig fremd, wenn die Richter in Luxemburg darüber entscheiden müssten, wie detaillierte Gesetze des Gesetzgebers der Union erlassen darf. In einigen Fällen bietet jedoch die einzige Ermächtigungsgrundlage wichtige Abgrenzungshilfe, was sich anhand der Konstellation in der Rechtsache *Jégo-Quééré* veranschaulichen lässt.¹⁵⁹ Hier scheint prima facie die Klagemöglichkeit für Fischfang-Reedereien nach Art. III-365 IV 3. Alt. davon abzuhängen, ob künftige Regelungen von Mindestmaschenöffnungen als Europäische Verordnungen gem. Art. III-231 III erlassen oder bereits durch ein Europäisches Gesetz gem. Art. III-231 II festgelegt werden.¹⁶⁰ Nach Art. III-231 III sollen aber „mengenmäßige Beschränkungen“ in der Fischerei durch Europäische Verordnungen festgelegt werden, was darauf hindeutet, dass eine künftige Regelung von Mindestmaschenöffnungen „Verordnungscharakter“ hätte auch wenn sie bereits durch ein Gesetz festgelegt wäre. In anderen Fällen bietet aber die Ermächtigungsgrundlage nur wenig Abgrenzungshilfe an¹⁶¹ und in den Fällen von delegierten Europäischen Verordnungen nach Art. I-36 gibt es gar keine Ermächtigungsgrundlage, die Abgrenzungshilfe bieten kann. In den

¹⁵⁵ Mayer, DVBl. 2004, 606 (612).

¹⁵⁶ Cremer, EuGRZ 2004, 577 (579).

¹⁵⁷ Mayer, DVBl. 2004, 606 (612 u. Fn. 68).

¹⁵⁸ Mayer, DVBl. 2004, 606 (612) mit Hinweis zu v. *Bogdandy/Bast/Arndt*, ZaöRV 62 (2002), 77.

¹⁵⁹ Siehe für Sachverhalt und einschlägige Normen EuGH, Rs. C-263/02 P vom 1.4.2004 Rn. 6 ff.

¹⁶⁰ So Mayer, DVBl. 2004, 606 (612).

¹⁶¹ Siehe z.B. Art. III-160 II: „Zur Durchführung des in Absatz 1 genannten Europäischen Gesetzes erlässt der Rat auf Vorschlag der Kommission Europäische Verordnungen oder Beschlüsse.“

letztenannten 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 IV 3. Alt. keineswegs lückenloser Rechtsschutz auf europäischer Ebene bietet, wird anhand der Konstellation aus der Rechtsache Union de Pequeños Agricultores deutlich.¹⁶² Künftige Regelungen über eine gemeinsame Marktorganisation für Olivenöl wäre wohl nach Art. III-231 II in der Form eines Europäischen Gesetzes zu erlassen und hätte somit prima facie keine Verordnungscharakter i.S.d. Art. III-365 IV 3. Alt.¹⁶³ Auch nach dem Verfassungsvetrag bestünde dann hier keine direkte Klagemöglichkeit vor den Gerichten der EU.

1.4.2 Kein Nachsichziehen von Durchführungsmaßnahmen

Die erweiterten Individualklagemöglichkeiten gelten nach Art. III-365 IV Alt. 3 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.¹⁶⁴ Durch Art. III-365 IV Alt. 3 sollte somit genau (und nur) die Rechtsschutzlücke geschlossen werden, die sich letzts in den Rechtssachen *Jégo-Quéré* und *Union de Pequeños Agricultores* erwiesen hat.¹⁶⁵ 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.¹⁶⁶ 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).¹⁶⁷ In diesen Fällen führt der Zusatz „keine Durchführungsmaßnahmen nach

¹⁶² Siehe für Sachverhalt und einschlägige Normen EuGH, Rs. C-50/00 P (UPA) Slg. 2002, I-6677 Rn. 2 f.

¹⁶³ Vgl. Mayer, DVBl. 2004, 606 (612). Es sei denn, der Kommission wäre vorher durch Europäisches Gesetz die Befugnis übertragen, delegierte Europäische Verordnungen zur Änderung der Regelung der gemeinsamen Marktorganisation zu erlassen und die Änderungen betreffen keine „wesentlichen Vorschriften“, vgl. Art. I-36 I.

¹⁶⁴ Schlussbericht des Arbeitskreises über den Gerichtshof CONV 636/03 Rn. 21; Entwurf des Präsidiums in CONV 734/03 S. 20.

¹⁶⁵ Cremer, EuGRZ 2004, 577 (583); Köngeter, ZfRV 2003, 123 (131); Schwarze, in: Schwarze (Fn. 4), S. 489 (539). Ob dies auch in der Tat gelungen ist, hängt aber eher von der Interpretation des Tatbestandsmerkmal „Rechtsakte mit Verordnungscharakter“ ab, vgl. Mayer, DVBl. 2004, 606 (612) und oben IV.1.4.1.

¹⁶⁶ Siehe oben III.1.3.2.2. Fragend auch Cremer, EuGRZ 2004, 577 (583).

¹⁶⁷ Vgl. oben III.1.3.2.2.

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.¹⁶⁸ Im Hinblick auf die Arbeitsüberlastung des EuGH dürfte der Zusatz jedenfalls nur wenig Linderung bringen.

Die Untätigkeitsklage

Die Nichtigkeitsklage wird durch die Untätigkeitsklage nach Art. III-367 III ergänzt, welche als Ersatz für die dem Unionsrecht unbekanntes Verpflichtungsklage dem Einzelnen die Möglichkeit eröffnet, Beschwerde gegen die Nichtvornahme eines Rechtsaktes zu führen.¹⁶⁹ Die Individualuntätigkeitsklage nach Art. III-367 III ist nahezu unverändert von Art. 232 III EG übernommen worden.¹⁷⁰ Hier zu bemerken ist nur die Möglichkeit, künftig eine Untätigkeitsbeschwerde nicht nur gegen Organe, sondern auch gegen Einrichtungen oder sonstige Stellen der Union zu führen.¹⁷¹ Darüber hinaus ist die oben dargestellte Ausdehnung der Zuständigkeiten der Gerichte der EU auch für die Untätigkeitsklage von Bedeutung.

Die Schadensersatzklage nach Art. III-370, Art. III-431 II

Die Schadensersatzklage nach Art. III-370, Art. III-431 II 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.¹⁷² Die Schadensersatzklage wurde weder im Konvent noch auf der Regierungskonferenz diskutiert. Sie ist in Art. III-370, Art. III-431 II unverändert von Art. 235 EG, Art. 288 II EG übernommen worden.¹⁷³ Die vom EuGH durch eine wertende Vergleichung der allgemeinen Rechtsgrundsätze der Mitgliedstaaten (Art. 288 II EG) entwickelten Haftungsvoraussetzungen müssen hier nicht in ihren Einzelheiten entfaltet werden.¹⁷⁴ Zu bemerken ist nur, dass der EuGH für die Haftung der Gemeinschaft für normatives Unrecht strenge Kriterien entwickelt hat, indem er eine „hinreichend qualifizierte Verletzung einer höherrangigen, dem Schutz des Einzelnen dienenden Rechtsnorm“¹⁷⁵ voraussetzt und diese nur sieht, „wenn das handelnde Organ die Grenzen seiner Befugnisse offenkundig und erheblich überschritten hat.“¹⁷⁶ Die strengen

¹⁶⁸ So auch *Schwarze*, EuR 2004, 147 (148).

¹⁶⁹ *Schwarze*, DVBl. 2002, 1297 (1299).

¹⁷⁰ Ausführlich zur geltenden Rechtslage z.B. *Koenig/Pechstein/Sander* (Fn. 31), Rn. 553 ff. m.w.N.

¹⁷¹ Siehe Kommentar des Präsidiums in CONV 734/03 S. 23 und die Anpassungen in CIG 50/03.

¹⁷² *Schwarze*, DVBl. 2002, 1297 (1304).

¹⁷³ Vgl. nur CONV 734/03 S. 25: „unverändert“.

¹⁷⁴ Dazu nur *Berg*, in: *Schwarze* (Fn. 88), Art. 288 EGV Rn. 30 ff; *Ruffert*, in: *Calliess/Ruffert* (Fn. 3), Art. 288 EGV Rn. 4 ff.

¹⁷⁵ EuGH, Rs. 5/71 (Aktien-Zuckerfabrik Schöppenstedt), Slg. 1971, 975 Rn. 11.

¹⁷⁶ EuGH, verb. Rs. 83 u. 94/76 sowie 4, 15 u. 40/77 (HNL), Slg. 1978, 1209 Rn. 6.

Haftungskriterien führen dazu, dass die Schadenersatzklage keine befriedigende Alternative zur Nichtigkeitsklage ist, denn sie erlaubt dem Gemeinschaftsrichter nicht, eine umfassende Kontrolle sämtlicher Faktoren vorzunehmen, die die Rechtmäßigkeit einer Gemeinschaftsmaßnahme beeinträchtigen können.¹⁷⁷ Die in Teilen der Literatur befürwortete Erleichterung der Überprüfung von Rechtsnormen im Rahmen einer Schadenersatzklage¹⁷⁸ bleibt aber mit dem Schweigen des Verfassungskonvents und der Regierungskonferenz den Gerichten der EU überlassen worden.

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 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.¹⁷⁹ Durch das Vorabentscheidungsverfahren wird nicht nur die Rechtseinheit in der Europäischen Union gewährleistet¹⁸⁰, sondern ein kooperativer justizieller Dialog zwischen dem EuGH und den nationalen Gerichten ermöglicht.¹⁸¹

Die Zulässigkeitsvoraussetzungen einer Vorlagefrage nach Art. III-369 sind nahezu unverändert aus Art. 234 EG übernommen worden¹⁸² und müssen hier nicht grundlegend entfaltet werden. Das Entfallen des ausdrücklichen Verweises in Art. 234 I lit. b EG auf die EZB ist lediglich eine Folge des in Art. I-30 III vorgesehenen Organstatus der EZB und führt keine normative Änderung mit sich.¹⁸³ Auch die Streichung von Art. 234 I lit. c EG 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 I lit. b unterfallen.¹⁸⁴ Die Satzungen der durch den Verfassungsvertrag selbst geschaffenen Einrichtungen, die in beigefügten Protokollen festgelegt werden, sind nach Art. IV-442 Bestandteil des Vertrages und unterfallen damit bereits nach Art. III-369 I lit. a der Zuständigkeit des EuGH.

¹⁷⁷ Siehe EuG, Rs. T-177/01 (Jégo-Quééré) Slg. 2002, II-2365 Rn. 46 und *GA Jacobs*, Schlussanträge vom 10.7.2003, Rs. C-263/02 P (Jégo Quééré) Rn. 44.

¹⁷⁸ Siehe z.B. *Gündisch/Wienhues* (Fn. 45), S. 204 f.; ferner *Ruffert*, in: *Calliess/Ruffert* (Fn. 3), Art. 288 EGV Rn. 16 m.w.N.

¹⁷⁹ Vgl. nur *Schwarze*, DVBl. 2002, 1297 (1303); *Wegener*, in: *Calliess/Ruffert* (Fn. 3), Art. 234 EGV Rn. 1.

¹⁸⁰ Vgl. *Koenig/Pechstein/Sander* (Fn. 31), Rn. 755; *Wegener*, in: *Calliess/Ruffert* (Fn. 3), Art. 234 EGV Rn. 1.

¹⁸¹ Vgl. nur *Pernice*, EuR 1996, 27 (37).

¹⁸² Vgl. Kommentar des Präsidiums in CONV 734/03 S. 24.

¹⁸³ Vgl. Kommentar des Präsidiums in CONV 734/03 S. 24.

¹⁸⁴ Vgl. *Koenig/Pechstein/Sander* (Fn. 31), Rn. 765; *Wegener*, in: *Calliess/Ruffert* (Fn. 3), Art. 234 EGV Rn. 8. Die Streichung von lit. c, die zuerst in CONV 796/03 S. 16 vom Konventmitglied *Kaufmann* vorgeschlagen

Das Vorabentscheidungsverfahren nach Art. III-369 ist als Zwischenverfahren im Verfahren vor den nationalen Gerichten ausgestaltet.¹⁸⁵ 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 *Union de Pequeños Agricultores* den dezentralen Rechtsschutz gehindert.¹⁸⁶ 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.¹⁸⁷ Die Auffassung des EuGH wird künftig im Verfassungsvertrag kodifiziert, denn nach Art. I-29 I UAbs. 2 werden die Mitgliedstaaten ausdrücklich dazu verpflichtet, den erforderlichen Rechtsbehelfen für einen wirksamen Rechtsschutz auf dem Gebiet des Unionsrechts zu schaffen.¹⁸⁸ Im Hinblick auf die nach Art. III-365 IV verbliebene restriktive Linie in Bezug auf die direkte Klagemöglichkeiten Einzelpersonen gegen Gesetzgebungsakte und die durch die Rechtsachen *Jégo-Quéré* und *Union de Pequeños Agricultores* erwiesenen Defizite in den nationalen Prozessordnungen einiger Mitgliedstaaten, dürfte Art. I-29 I UAbs. 2 vor allem für den dezentralen Rechtsschutz gegen Rechtsakte allgemeiner Geltung *ohne* Verordnungscharakter, die *keiner nationale Durchführungsmaßnahmen bedürfen*, d.h., gegen Europäischen Gesetze, Bedeutung zukommen. Für Deutschland sollte hier eine Überformung der Zulässigkeitsvoraussetzungen von Feststellungsklagen nach § 43 VwGO genügen.¹⁸⁹ Für diejenige Mitgliedstaaten, die keine Parallele zur deutschen Feststellungsklage kennen, fordert aber Art. I-29 I UAbs. 2 viel größere Änderungen.¹⁹⁰ Die Verpflichtung nach Art. I-29 I UAbs. 2 greift hier zumindest teilweise in Bereiche der nationalen Prozessordnungen ein, von denen bisher angenommen wurde, dass sie in den Bereich der nationalen Verfahrensautonomie gehören.¹⁹¹ Nach

wurde, wurde jedoch – soweit ersichtlich – nie vom Präsidium begründet.

¹⁸⁵ Vgl. nur *Koenig/Pechstein/Sander* (Fn. 31), Rn. 753 m.w.N.

¹⁸⁶ Vgl. oben II.3.1

¹⁸⁷ EuGH, Rs. C-50/00 P (UPA), Slg. 2002, I-6677 Rn. 41, Rs. C-263/02 P (*Jégo-Quéré*) vom 1.4.2004 Rn. 31.

¹⁸⁸ 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 I UAbs. 2 – soweit ersichtlich – im Konvent nur stiefmütterlich behandelt. Siehe hierzu *Tizzano*, in: *Une communauté de droit*, FS für Gil Carlos Rodríguez Iglesias, 2003, S. 41 (46 ff.).

¹⁸⁹ Vgl. *Mayer*, DVBl. 2004, 606 (613).

¹⁹⁰ Dies betrifft u.a. Frankreich und Spanien, vgl. oben Fn. 41. Die Vermutung, die Verpflichtung nach Art. I-29 I UAbs. 2 sei an die neuen Beitrittsstaaten gerichtet, scheint somit wenig zutreffend, so aber *Everling*, in: *Schwarze* (Fn. 4), S. 363 (370) und *Oppermann*, DVBl. 2003, 1234 (1236).

¹⁹¹ *GA Jacobs*, Schlussanträge Rs. C-50/00 P (UPA) Slg. 2002, I-6677 Rn. 58. Vgl. aber der ehemalige EuGH-Präsident *Rodríguez Iglesias*, NJW 2000, 1889 (1892 f.): „Die Schranken der Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten finden ihre Grundlage in dem Gebot des effektiven Rechtsschutzes.“. Siehe ferner *Ruffert*, in: *Calliess/Ruffert* (Fn. 3), Art. 249 EGV Rn. 25 ff.

Auffassung von *Generalanwalt Jacobs* werden hierbei die 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“.¹⁹² Ohne eine gewisse Ironie ist es jedenfalls nicht, dass, sollte die Kommission künftig die Auffassung vertreten, ein Mitgliedstaat verletze seine Verpflichtung nach Art. I-29 I UAbs. 2, der EuGH im Rahmen eines Vertragsverletzungsverfahrens (Art. III-360) das nationale Verfahrensrecht prüfen und auslegen muss. Denn gerade das wollte der EuGH durch seine Entscheidung in der Rechtsache *Union de Pequeños Agricultores* ausdrücklich vermeiden.¹⁹³

Wie nach Art. 234 EG wird der indirekte Individualrechtsschutz nach Art. III-369 dadurch eingeschränkt, dass den Parteien des Ausgangsverfahrens vor einem nationalen Gericht kein förmliches Antragsrecht zukommt.¹⁹⁴ Sie können die Vorlage lediglich anregen, nicht aber erzwingen. Nach Art. III-369 III besteht zwar grundsätzlich eine Vorlagepflicht für letztinstanzliche Gerichte¹⁹⁵ 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.¹⁹⁶ Die Parteien des Ausgangsverfahrens können aber nur in begrenztem Umfang auf Verletzungen der Vorlagepflicht reagieren. Das Unionsrecht selbst kennt keine Individualbeschwerde gegen Missachtungen der Vorlagepflicht¹⁹⁷, und die nationalen Sanktionsmöglichkeiten sind bislang nicht einheitlich.¹⁹⁸ In Deutschland besteht insofern die Möglichkeit, eine Nichtvorlage unter Berufung auf das Gebot des gesetzlichen Richters aus Art. 101 I S. 2 GG im Wege einer Verfassungsbeschwerde zu rügen.¹⁹⁹ Der praktische Wert der Beschwerdemöglichkeit ist allerdings begrenzt, denn die Beschwerde ist nach Auffassung des BVerfG nur begründet, wenn die Nichtvorlage auf Willkür beruht.²⁰⁰ Von etwa größerer Bedeutung dürfte es sein, dass die mitgliedstaatliche Haftung für

¹⁹² *GA Jacobs*, Schlussanträge Rs. C-50/00 P (UPA) Slg. 2002, I-6677 Rn. 57 f.

¹⁹³ EuGH, Rs. C-50/00 P (UPA), Slg. 2002, I-6677 Rn. 43; Rs. C-263/02 P (*Jégo-Quéré*) vom 1.4.2004 Rn. 33. Dazu *Tizzano* (Fn. 188), S. 41 (47 f.).

¹⁹⁴ Vgl. *Koenig/Pechstein/Sander* (Fn. 31), Rn. 757. Der von *Schwarze* DVBl. 2002, 1297 (1311 f.) befürwortete Antragsrecht wird die Prozessparteien somit nicht zugestanden.

¹⁹⁵ Zu den Ausnahmen von der letztinstanzlichen Vorlagepflicht insb. EuGH, Rs. 283/81 (C.I.L.F.I.T.), Slg. 1982, 3415 Rn. 6, 13 ff.; *Wegener*, in: *Calliess/Ruffert* (Fn. 3), Art. 234 EGV Rn. 24.

¹⁹⁶ EuGH, Rs. C-314/85 (*Foto Frost*), Slg. 1987, 4199 Rn. 11 ff.; *Wegener*, in: *Calliess/Ruffert* (Fn. 3), Art. 234 EGV Rn. 20.

¹⁹⁷ Siehe z.B. *Allkemper* (Fn. 107), S. 209 ff. Eine Nichtvorlagebeschwerde wäre übrigens kaum mit „dem kooperativen Geist des Vorlageverfahrens“ vereinbar, vgl. *Mayer*, DVBl. 2004, 606 (613).

¹⁹⁸ *Schwarze*, DVBl. 2002, 1297 (1303).

¹⁹⁹ Vgl. nur BVerfGE 73, 339 (366) – *Solange II*.

²⁰⁰ BVerfGE 75, 223 (245); 82, 159 (195 f.); BVerfG, 1 BvR 1036/99 v. 9.1.2001 Rn. 18 ff.; *Mayer*, DVBl. 2004, 606 (613); *Wegener*, in: *Calliess/Ruffert* (Fn. 3), Art. 234 EGV Rn. 27 m.w.N.

Unionsrechtsverletzungen sich nach der Entscheidung des EuGH in der Rechtsache *Köbler*²⁰¹ 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.²⁰²

Problematisch für die Effektivität des indirekten Individualrechtsschutzes über das Vorabentscheidungsverfahren ist aber vor allem der Anstieg der durchschnittlichen Verfahrensdauer auf über zwei Jahre.²⁰³ Dem Verfassungskonvent war freilich die Überlastung des Gerichtshofs durch die stetig zunehmende Anzahl von Vorlageverfahren bewusst²⁰⁴, konnte sich aber nicht für wirkungsvolle organisatorische oder verfahrensrechtliche Änderungen entscheiden.²⁰⁵ Einzige Ausnahme ist die Neuregelung betreffend inhaftierter Personen in Art. III-369 IV, wonach der Gerichtshof „innerhalb kürzester Zeit“ entscheiden muss.²⁰⁶

V. Individualklagemöglichkeiten bei Grundrechtsbeeinträchtigungen

Keine eigene EU-Grundrechtsbeschwerde

Trotz der Anträge von mehreren Konventsmitgliedern²⁰⁷ ist es nicht gelungen, die Einklagbarkeit der europäischen Grundrechten im Verfassungsvertrag speziell zu verankern, z.B. in Gestalt einer Grundrechtsbeschwerde.²⁰⁸ Eine große Mehrheit der Mitglieder in Arbeitsgruppe II über die Grundrechte lehnte ein eigenes Gerichtsverfahren zum Schutz der Grundrechte ab.²⁰⁹ Die Sichtweise der Arbeitsgruppe II wurde später sowohl vom Arbeitskreis über den Gerichtshof²¹⁰ als auch vom Präsidium des Konvents²¹¹ zugestimmt. Dabei dürfte insbesondere die Sorge eine Rolle gespielt haben, der EuGH würde durch eine

²⁰¹ EuGH, Rs. 224/01 (*Köbler*), Slg. 2003, I-10239.

²⁰² EuGH, Rs. 224/01 (*Köbler*), Slg. 2003, I-10239 Rn. 53 ff.; *Kluth*, DVBl. 2004, 393 (398 f.); *Wegener*, EuR 2004, 84 ff.

²⁰³ Nach den Statistiken für 2003 dauern Vorabentscheidungsverfahren durchschnittlich 25,5 Monate, vgl. Jahresbericht des Gerichtshofs 2003, abrufbar unter <http://curia.eu.int/de/instit/presentationfr/index.htm>.

²⁰⁴ Vgl. CONV 477/03 Rn. 27.

²⁰⁵ Z.B. wurde die Möglichkeit, bestimmte Gruppen von Vorabentscheidungsverfahren auf das EuG zu übertragen im Art. III-358 III zwar beibehalten, nicht aber in der 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.

²⁰⁶ Vgl. CONV 734/03 S. 24. Eine von mehreren Konventmitgliedern befürworteten Frist von höchstens drei Monaten wäre unter Rechtsschutzgesichtspunkten begrüßenswert, konnte sich aber im Konvent nicht durchsetzen.

²⁰⁷ 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 der Beitrag des Europäischen Bürgerbeauftragten *Södermann* in CONV 221/02.

²⁰⁸ Vgl. *Meyer/Hölscheidt*, EuZW 2003, 613 (619); *Oppermann*, DVBl. 2003, 1234 (1236); *Obwexer*, Europablätter 2004, 4 (10); *Schwarze*, EuR 2003, 535 (552 f.).

²⁰⁹ Siehe insb. die Erläuterung in CONV 350/02 S. 1 ff. Vgl. ferner die Anhörung von heutigen EuGH-Präsident *Skouris* in CONV 295/02 S. 9 und der Schlussbericht der Gruppe II „Charta“ in CONV 354/02 S. 15.

²¹⁰ Schlussbericht des Arbeitskreises über den Gerichtshof CONV 636/03 Rn. 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.

²¹¹ Entwurf des Präsidiums in CONV 734/03 S. 21.

Flut von Grundrechtsbeschwerden völlig überlastet.²¹² 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.

Grundrechtsschutz durch die Gerichte der EU

Auch der prozessuale Grundrechtsschutz wird durch die Ausdehnung der Individualnichtigkeitsklage nach Art. III-365 IV und durch die erweiterte Zuständigkeit des Gerichtshofes der Europäischen Union nach Art. I-29 I S. 2 und Art. III-376 II verbessert. Für letztgenannte sind vor allem die erweiterten Zuständigkeiten im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik nach Art. III-376 II und innerhalb des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts nach Art. III-377 i.V.m. I-29 I S. 2 wichtig, denn gerade hier spielen die Grundrechten eine besonders zentrale Rolle.²¹³

Für den prozessualen Grundrechtsschutz durch die Individualnichtigkeitsklage ist besonders die Frage wichtig, ob individuelle Betroffenheit im Sinne des Art. III-365 IV immer dann gegeben ist, wenn eine beanstandete Handlung in Grundrechte des Klägers eingreift. Im Urteil des EuGH in der Rechtssache *Century Oil Hellas* wurde das Vorliegen eines Verstoßes gegen gemeinschaftsrechtliche Grundrechte für die Beurteilung der Zulässigkeit der Klage nach Art. 230 IV EG als unerheblich eingestuft.²¹⁴ Demgegenüber lassen sich die Urteile des EuGH in den Rechtssachen *Codorniu* und *Winzersekt*²¹⁵ dahin gehend interpretieren, dass ein Grundrechtseingriff eine individuelle Betroffenheit des Klägers zu begründen vermag.²¹⁶ Diese grundrechtsschutzfreundliche Interpretation ist allerdings in der späteren Rechtsprechung des EuG und des EuGH weder bestätigt noch weiterentwickelt worden²¹⁷ und die Rechtslage scheint somit bislang ungeklärt.²¹⁸ Mit dem Verfassungsvertrag stellt sich die

²¹² Vgl. die Anmerkungen des Präsidiums in CONV 477/02 Rn. 27; *Everling*, in: Schwarze (Fn. 4), S. 363 (381); *Oppermann*, DVBl. 2003, 1234 (1236); a.A. *Ruffert*, EuR 2004, 165 (176).

²¹³ Darauf wies die Arbeitsgruppe II (Charta/EMRK) ausdrücklich in CONV 354/02 S. 16 hin.

²¹⁴ EuG, Rs. T-13/94 (*Century Oil Hellas*), Slg. 1994, II-431 Rn. 15; vgl. ferner Rs. T-96/92 (CCE), Slg. 1995, II-1213 Rn. 26; Rs. T-12/93 (Vittel), Slg. 1995, II-1247 Rn. 36.

²¹⁵ EuGH, Rs. C-309/89 (*Codorniu*), Slg. 1994, I-1853 Rn. 21 f.; Rs. C-306/93 (*Winzersekt*), Slg. 1994, I-5555 Rn. 24.

²¹⁶ So *Nowak*, in: Nowak/Cremer (Fn. 6), S. 47 (56); *Cremer*, in: Nowak/Cremer (Fn. 6), S. 27 (43); *ders.* in: Calliess/Ruffert (Fn. 3), Art. 230 EGV Rn. 54. Vgl. auch *Allkemper* (Fn. 107), S. 93 und *Toth*, CMLRev. 1997, 491 (517 ff.).

²¹⁷ Eine durchaus naheliegende Bezugnahme auf das Urteil *Codorniu* unterbleibt in mehreren Entscheidungen, vgl. nur *Cremer*, in: Calliess/Ruffert (Fn. 3), Art. 230 EGV Rn. 54 Fn. 197 m.w.N.

²¹⁸ Abwartend z.B. *Gaitanides*, in: von der Groeben/Schwarze (Fn. 93), Art. 230 EG Rn. 77 m.w.N.; ablehnend z.B. *Götz*, DVBl. 2002, 1350; *Schwarze*, DVBl. 2002, 1297 (1313 f.).

Frage, ob die rechtliche Verbindlichkeit der Grundrechtscharta (Art. I-9 I) und der vorgesehene Beitritt der EU zur EMRK (Art. I-9 II) neue Beiträge zur Auslegung des Individualitätsmerkmals in Art. III-365 IV leisten können. Art. II-107 I (Art. 47 I 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.²¹⁹ Das Recht auf einen effektiven Rechtsbehelf muss aber nicht notwendigerweise vor den Gerichten der EU erfüllt werden, sondern wird im europäischen Rechtssystem vielmehr durch Zugang zu den nationalen Gerichten wahrgenommen.²²⁰ Darüber hinaus folgt aus den Erläuterungen zur Charta der Grundrechte ausdrücklich, dass Art. II-107 I nicht darauf abzielt, „das in den Verträgen vorgesehene Rechtssystem und insbesondere nicht die Bestimmungen über die Zulässigkeit direkter Klagen beim Gerichtshof der Europäischen Union zu ändern.“²²¹ 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“²²² dar, das von der Regierungskonferenz zur „Kenntnis“²²³ genommen ist und bei der Auslegung „gebührend berücksichtigt“²²⁴ 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 viel von seiner Filterfunktion verlieren, denn die Verletzung eines oder mehrerer Grundrechte durch eine Unionshandlung kann fast immer behauptet werden.²²⁵ Beispielsweise berührt die Wirtschaftsregulierung regelmäßig die Berufsfreiheit nach Art. II-75 I. Im Hinblick auf die restriktive Linie des EuGH, die in der Rechtssache *Union de Pequeños Agricultores* ausdrücklich bestätigt wurde, scheint eine Verbesserung des prozessualen Grundrechtsschutzes durch eine grundrechtsschutzfreundliche Interpretation von Art. III-365 IV eher unwahrscheinlich.²²⁶

²¹⁹ Schwarze, DVBl. 2002, 1297 (1313).

²²⁰ Vgl. oben II.2.

²²¹ Erläuterung zur Art. 47 I der Grundrechtscharta (Art. II-107 I VV), wiedergegeben in CIG 87/04 ADD 2 REV 2 vom 25.10.2004 (noch nicht in Abl.EG veröffentlicht) nach Erklärung 12 der Regierungskonferenz.

²²² Vorwort des Präsidiums zu den Erläuterungen zur Grundrechtscharta, wiedergegeben in CIG 87/04 ADD 2 nach Erklärung 12 der Regierungskonferenz. Zur rechtlichen Bedeutung der Erläuterungen Grabenwarter, EuGRZ 2004, 563 (564).

²²³ Erklärung der Regierungskonferenz betreffend die Erläuterungen zur Charta der Grundrechte, CIG 87/04 ADD 2 Erklärung 12.

²²⁴ Präambel der Charta der Grundrechte der Union (Teil II der Verfassung) Abs. 5 S. 2.

²²⁵ Schwarze, DVBl. 2002, 1297 (1313).

²²⁶ Vgl. Mayer, DVBl. 2004, 606 (614); Schwarze, DVBl. 2002, 1297 (1313). Ganz unvorstellbar ist eine

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 dagegen sämtliche Mitgliedstaaten der EU und 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.²²⁷ Damit beansprucht der EGMR in der Tat eine umfassende mittelbare Kontrollkompetenz auch gegenüber Rechtsakten der EU.²²⁸ Nach dem im Verfassungsvertrag vorgesehenen Beitritt der EU zur EMRK (Art. I-9 II) wird diese mittelbare Kontrollkompetenz durch eine unmittelbare ergänzt. Zwar hängt das künftige Verhältnis zwischen die EU und den EGMR wesentlich von den künftigen Beitrittsbedingungen ab, an der Individualbeschwerde nach Art. 34 EMRK gegen Unionsakte nach Erschöpfung aller unionsrechtlichen Rechtsbehelfe (siehe Art. 35 I EMRK) führt aber kein Weg mehr vorbei.²²⁹ Damit würde eine umfassende Beschwerdemöglichkeit gegen sämtliche Hoheitsakte der Union geschaffen, unabhängig von dem im Verfassungsvertrag vorgesehenen unionsrechtlichen Individualrechtsschutzsystem.²³⁰ Nach dem Beitritt ist es vorstellbar, dass der EGMR in einer konkreten Situation die Ablehnung einer Klagebefugnis nach Art. III-365 IV für unvereinbar mit Art. 6 Abs. 1 EMRK halten würde.²³¹ 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.²³²

V. Bewertung der Individualklagemöglichkeiten vor den Gerichten der EU nach dem Verfassungsvertrag

Die bisherigen Bewertungen des im Verfassungsvertrag vorgesehenen Individualrechtsschutzsystem in der Literatur sind keineswegs eindeutig. Während einige von „einer erheblichen Erweiterung der Klagemöglichkeit Privater gegen Verordnungen“²³³ und

richterrechtliche Verbesserung des Grundrechtsschutzes allerdings nicht, vgl. *Mayer*, a.a.O. S. 610 u. 614.

²²⁷ EGMR, Rs. 24833/94 (*Matthews vs. UK*), EuGRZ 1999, 200 Rn. 32 ff.

²²⁸ Kritisch *Schwarze*, DVBl. 2002, 1297 (1315).

²²⁹ Vgl. *Calliess/Ruffert*, EuGRZ 2004, 541 (547); *Ruffert*, EuR 2004, 165 (174).

²³⁰ *Grabenwarter*, EuGRZ 2004, 563 (569).

²³¹ *Ruffert*, EuR 2004, 165 (175).

²³² Zur Überlastung des EGMR und möglichen Reformen die Beiträge in Tagungsband *Grabenwarter* (Hrsg.), Die Zukunft des Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, EuGRZ 2003, 95.

²³³ *Gündisch/Wienhues* (Fn. 45), S. 204; *Gündisch*, in: Beckmann/Dieringer/Hufeld, Eine Verfassung für Europa, 2004, S. 288.

„einem durchaus akzeptablen Kompromiss“²³⁴ sprechen, sehen andere vor allem im Hinblick auf den Grundrechtsschutz ein „bedeutendes Manko“²³⁵ und eine „offene Flanke im Grundrechtsschutzkonzept“.²³⁶ In einer Zwischenstellung wird – meines Erachtens zutreffend – von „einer gewissen Verbesserung“²³⁷ und „a small step in the right direction“²³⁸ gesprochen. Die Bewertung der Individualklagemöglichkeiten wird durch die oben dargelegten Auslegungsprobleme, die insbesondere die Neuregelung für Rechtsakte mit Verordnungscharakter in Art. III-365 IV 3. Alt. 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 bleibt. Ferner ist abzuwarten, inwiefern die Mitgliedstaaten ihre Pflicht nach Art. I-29 I UAbs. 2, die erforderlichen Rechtsbehelfe im Gebiet des Unionsrechts zu schaffen, auch tatsächlich umsetzen und erfüllen.²³⁹ 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 VI nutzt, so ist ihm nach der bisherigen Rechtsprechung des EuGH eine spätere Überprüfung im Vorabentscheidungsverfahren versagt.²⁴⁰

²³⁴ *Schwarze*, EuR 2004, 147 (148). Grundsätzlich positiv auch *Jacobs*, CMLRev. 2004, 303 (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. 4), S. 363 (380 ff.).

²³⁵ *Grabenwarter*, EuGRZ 2004, 563 (570).

²³⁶ *Ruffert*, EuR 2004, 165 (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.“

²³⁷ *Cremer*, EuGRZ 2004, 577 (583). Ähnlich *Mayer*, DVBl. 2004, 606 (616): „akzeptable Kompromisslösung“ und *ders.* AöR Band 129 (2004) S. 411 ff. (430): „eine leichte Verbesserung“.

²³⁸ *Arnulf*, Editorial E.L.Rev. 2004, 287 (288).

²³⁹ So auch *Mayer*, DVBl. 2004, 606 (614).

²⁴⁰ Dazu nur *Gundel*, in: *Ehlers* (Fn. 8), § 18 Rn. 27 m.w.N.