

Möglichkeiten und Grenzen des Individualrechtsschutzes in der Europäischen Union

Von Marcel Gernert, Europajurist (Univ. Würzburg), New York*

Der Autor gibt in dem vorliegenden Beitrag einen Überblick über den Individualrechtsschutz vor den Gerichten der Europäischen Union. Schwerpunktmäßig befasst er sich dabei mit den direkten Rechtsschutzmöglichkeiten der Nichtigkeits-, Untätigkeits- und Schadensersatzklage. Gleichzeitig zeigt er auf, wie Privaten im Vorabentscheidungsverfahren und Vertragsverletzungsverfahren indirekt Rechtsschutz gewährt werden kann. Es wird dabei deutlich, welche engen Grenzen die Handlungsmöglichkeiten vor der Unionsgerichtsbarkeit unterliegen.

I. Bedeutung des Individualrechtsschutzes im Rechtsschutzsystem der EU und das Gebot effektiven Rechtsschutzes

Zentrale Aufgabe des Gerichtshofs der Europäischen Union ist nach Art. 19 Abs. 1 EUV die Wahrung des Rechts. Eine ständig wachsende Bedeutung kommt im Rahmen dieser Kontrollaufgabe der Gewährleistung eines Individualrechtsschutzes zu.¹ In engem Zusammenhang steht dies mit dem Gebot effektiven Rechtsschutzes², der weit über die bloß einheitliche Anwendung des Unionsrechts hinausgeht. Der EuGH bezeichnet die Gewährung eines effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes früh als allgemeinen Rechtsgrundsatz, der den gemeinsamen Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten zugrunde liegt, in Art. 6 EMRK und Art. 13 EMRK Ausdruck gefunden hat und auf das Unionsrecht Anwendung findet.³

Er muss dabei zugleich dem durch die europäischen Verträge geschaffenen System der direkten Klagen genügen. Wie die Unionsgerichtsbarkeit betont, enthält der AEUV ein „um-

fassendes Rechtsschutzsystem“,⁴ in dem prinzipiell keine der Handlungen der Unionsorgane einer Kontrolle entzogen seien.⁵ Etwaige Rechtsschutzlücken hat der EuGH durch eine ergänzende Auslegung der einschlägigen Vorschriften vielfach schließen wollen und können.⁶ In manchen Bereichen jedoch – vor allem im Rahmen von Direktklagen nicht privilegierter Individualkläger – zeigt sich der EuGH in seiner Interpretation der einschlägigen Zulässigkeitsvoraussetzungen restriktiv.⁷

Im Rahmen dieses Beitrags sollen die Möglichkeiten und Grenzen dieses Individualrechtsschutzes aufgezeigt werden. Den Schwerpunkt werden dabei die direkten Klagemöglichkeiten Einzelner bilden, im Anschluss werden jedoch in gebotener Kürze auch „indirekte Rechtsschutzmöglichkeiten“ behandelt, die die Einflussmöglichkeiten natürlicher und juristischer Personen auf Verfahren des Gerichtshofs aufzeigen, ohne selbst Kläger zu sein. Auf den dezentralen Rechtsschutz gegen europäische Akte vor nationalen Gerichten – der den Grundsatz darstellt – wird lediglich sehr vereinzelt Bezug genommen.⁸

II. Möglichkeiten und Grenzen des Individualrechtsschutzes vor Gerichten der Europäischen Union

1. Direkter Rechtsschutz

Zunächst wird auf direkte Möglichkeiten für natürliche und juristische Personen eingegangen, eine Klage vor Unionsgerichten erheben zu können.⁹ Eine herausragende Bedeutung kommt dabei der Nichtigkeitsklage (Art. 263 Abs. 4 AEUV) zu, eine untergeordnete Rolle spielen individualschutzrecht-

* Der Autor ist Doktorand bei Prof. Dr. Heinz-Peter Mansel am Institut für internationales und ausländisches Privatrecht der Universität zu Köln und im Rahmen seiner Dissertation derzeit für einen Forschungsaufenthalt an der Columbia Law School, New York. Der vorliegende Text wurde im Rahmen eines Aufbaustudiums (LL.M. Eur.) an der Universität Würzburg verfasst.

¹ Wegener, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Kommentar, 5. Aufl. 2016, EUV Art. 19 Rn. 12; Pache, in: Vedder/Heintschel v. Heinegg, Europäisches Unionsrecht, 2. Aufl. 2018, EUV Art. 19 Rn. 9 ff.

² Siehe dazu ausführlich Stotz, Effektiver Rechtsschutz in der Europäischen Union, Zentrum für Europäisches Wirtschaftsrecht – Vorträge und Berichte Nr. 206, abrufbar unter https://www.jura.uni-bonn.de/fileadmin/Fachbereich_Rechtswissenschaft/Einrichtungen/Sonstige/Zentrum_fuer_Europaeisches_Wirtschaftsrecht/Schriftenreihe/Heft_206_Stotz.pdf (12.4.2021).

³ EuGH, Urt. v. 15.5.1986 – 222/84 (Johnston), Rn. 18; EuGH, Urt. v. 15.10.1987 – 222/86, Rn. 14; näher dazu bereits Tonne, Effektiver Rechtsschutz durch staatliche Gerichte als Forderung des Europäischen Gemeinschaftsrechts, 1997, S. 200 ff.; nun ist der Grundsatz auch in Art. 47 GRCh aufgenommen.

⁴ EuGH, Urt. v. 23.4.1986 – 294/83 (Les Verts), Rn. 23.

⁵ Vgl. besonders EuGH, Urt. v. 6.12.1990 – C-2/88 (Zwartveld), Rn. 23 ff.; EuG, Urt. v. 27.6.1995 – T-186/94 (Guérin automobiles/Kommission), Rn. 23.

⁶ So etwa durch Erweiterung der passiven und aktiven Parteifähigkeit des EP im Rahmen der Nichtigkeits- und Untätigkeitsklagen, EuGH, Urt. v. 23.4.1986 – 294/83 (Les Verts), Rn. 23 ff.; EuGH, Urt. v. 22.5.1990 – C-70/88 (EP/Rat), Rn. 22.

⁷ EuGH, Urt. v. 25.7.2002 – C-50/00 P (UPA); EuGH, Urt. v. 2.4.1998 – C-321/95 P (Greenpeace), Rn. 32 f.; siehe auch EuG, Urt. v. 9.8.1995 – T-585/93 (Greenpeace), Rn. 46 ff.; EuG, Urt. v. 22.12.1995 – T-219/95 R (Ferriere Nord SpA), Rn. 77; siehe bereits Baumeister, EuR 2005, 1 ff.; Thomy, Individualrechtsschutz durch das Vorabentscheidungsverfahren, 2009, S. 111 ff.

⁸ Siehe dazu Hobe/Fremuth, Europarecht, 10. Aufl. 2020, S. 177 ff.; ausführlich Grünwald, Individualrechtsschutz gegen Akte der Europäischen Union nach dem Vertrag von Lissabon, 2015, S. 128 ff.

⁹ Siehe für direkte Klagemöglichkeiten allgemein Burgi/Dervisopoulos, in: Rengeling/Middeke/Gellermann, Handbuch des Rechtsschutzes in der Europäischen Union, 3. Aufl. 2014, §§ 5 ff.; Fragen des einstweiligen Rechtsschutzes sollen dabei ausgeklammert werden.

liche Aspekte der Untätigkeits- und Schadensersatzklage.¹⁰ Dabei geht es stets primär um Fragen der Aktivlegitimation und Klagebefugnis des Privaten, aber auch des zulässigen Klagegegenstands.¹¹

a) Nichtigkeitsklage nach Art. 263 Abs. 4 AEUV

Den wichtigsten direkten Rechtsschutz für Privatpersonen und Unternehmen vor den europäischen Gerichten zur Überprüfung des Handelns der Unionsorgane bietet die Nichtigkeitsklage nach Art. 263 AEUV.¹² Sie unterliegt für natürliche und juristische Personen gegenüber den privilegierten Klägern jedoch besonderen Zulässigkeitsvoraussetzungen:¹³ Ihnen steht dieser Weg nur gegen „an sie gerichtete[] oder sie unmittelbar und individuell betreffende[] Handlungen sowie gegen Rechtsakte mit Verwaltungscharakter, die sie unmittelbar betreffen und keine Durchführungsmaßnahmen nach sich ziehen“, offen (Art. 263 Abs. 4 AEUV).¹⁴ Rügen kann der Private mit der Nichtigkeitsklage die „Unzuständigkeit, Verletzung wesentlicher Formvorschriften, Verletzung der Verträge oder einer bei seiner Durchführung anzuwendenden Rechtsnorm oder wegen Ermessensmissbrauchs“ (Art. 263 Abs. 2 AEUV).

aa) Adressat der Maßnahme (Var. 1)

Ohne weiteres klageberechtigt sind Private zunächst dann, wenn sie selbst Adressat der Maßnahme der Europäischen Union sind. Der Begriff der Maßnahme ist dabei bewusst weit gefasst¹⁵ und meint jeden Rechtsakt der Union, soweit dieser

nur Rechtswirkungen entfaltet,¹⁶ also vor allem an den Kläger gerichtete adressatenbezogene Beschlüsse nach Art. 288 Abs. 4 S. 1 AEUV.¹⁷ Die Nichtigkeitsklage kann hier also zum Beispiel Rechtsschutz für die Rechtmäßigkeitskontrolle von Kartellgeldbußen gewähren.¹⁸

bb) Unmittelbare und individuelle Betroffenheit (Var. 2)

Ist der betreffende Private nicht selbst Adressat der Maßnahme, erweitert Art. 263 Abs. 4 Var. 2 AEUV den Rechtsschutz auf solche Fälle, in denen die betroffene Person durch die an andere oder an niemanden¹⁹ gerichtete Maßnahme dennoch unmittelbar und individuell betroffen ist. Mit dem Kriterium der Betroffenheit wird festgestellt, ob die Handlung überhaupt in den Interessenkreis des Klägers eingreift, das heißt ob er beschwert ist. Er muss daher geltend machen, dass er ein Interesse an der Aufhebung des angefochtenen Rechtsakts hat.²⁰

Das Kriterium der unmittelbaren Betroffenheit soll dabei nur potenziell Betroffene aus dem Kreis der Klagebefugten ausschließen.²¹ Die Handlung muss den Kläger beeinträchtigen, ohne dass es weiterer Umstände oder Durchführungsmaßnahmen bedarf.²² Bei Verordnungen oder Richtlinien, bei denen feststeht, dass die Beeinträchtigung durch diese selbst und nicht erst durch eine darauf gestützte Durchführungsmaßnahme eintritt, folgt die unmittelbare Betroffenheit dann aus der direkten Geltung des betreffenden unionsrechtlichen Aktes.²³ Ein Klagebedürfnis ist nämlich nur dann anzunehmen, wenn feststeht, dass die Entscheidung der Unionsorgane die Interessen des Klägers tatsächlich beeinträchtigt, nicht aber, wenn eine Beeinträchtigung nur möglich erscheint.²⁴ Bei an einen Mitgliedstaat gerichteten Handlungen ist dies der Fall, wenn der Mitgliedstaat ohne Ermessenspielraum zur Umsetzung des Rechtsakts verpflichtet ist oder ein Abweichen des Mitgliedstaats von dem an ihn gerichteten Rechtsakt

¹⁰ Siehe zu den Verfahrensarten *Classen*, in: Oppermann/Classen/Nettesheim, *Europarecht*, 8. Aufl. 2018, S. 210 ff.; *Bieber/Epiney/Haag*, *Die Europäische Union – Europarecht und Politik*, 14. Aufl. 2021, S. 270 ff.; *Frenz*, *Europarecht*, 2. Aufl. 2016, S. 411 ff.; *Schroeder*, *Grundkurs Europarecht*, 6. Aufl. 2019, S. 140 ff.; siehe für einen tabellarischen Überblick außerdem *Detterbeck*, *Öffentliches Recht im Nebenfach*, 4. Aufl. 2014, S. 281.; siehe für sonstige Verfahren insbesondere *Hakenberg/Seyr*, *Verfahren vor dem Gerichtshof der EU*, 4. Aufl. 2020, S. 79 ff.; für ausnahmsweisen Individualrechtsschutz im Bereich der GASP siehe *Pechstein*, in: *Pechstein/Nowak/Häde*, *Frankfurter Kommentar zu EUV, GRC und AEUV*, 2017, AEUV Art. 275 Rn. 8 ff.

¹¹ Siehe speziell für Rechtsschutz gegen Europäische Agenturen *Saurer*, *EuR* 2010, 51 ff.

¹² Siehe dazu bereits ausführlich *Pilafas*, *Individualrechtsschutz durch Nichtigkeitsklage nach EG-Recht – Unter besonderer Berücksichtigung des Wettbewerbsrechts*, 2006; *Thiele*, *Individualrechtsschutz vor dem Europäischen Gerichtshof durch die Nichtigkeitsklage*, 2006.

¹³ Siehe zur Zuständigkeitsverteilung zwischen EuG und EuGH *Haratsch/Koenig/Pechstein*, *Europarecht*, 12. Aufl. 2020, S. 225 ff.; auf diese soll hier nicht weiter eingegangen werden.

¹⁴ Siehe dazu überblicksartig *Herdegen*, *Europarecht*, 22. Aufl. 2020, S. 233 ff.

¹⁵ Siehe zum vorherigen Wortlaut im EGV und die Erweiterung des Wortlauts im AEUV *Mächtle-Seidenfuß*, *JuS* 2015,

28 (30); *Frenz*, *Handbuch Europarecht – Wirkungen und Rechtsschutz*, Bd. 5, 2010, Rn. 2902 f.

¹⁶ *Härtel*, *Handbuch Europäische Rechtsetzung*, 2006, S. 147.

¹⁷ *Frenz* (Fn. 15), Rn. 2903; siehe dazu ausführlich *Bast*, *Grundbegriffe der Handlungsformen der EU – Entwickelt am Beschluss als praxisingenerierter Handlungsform des Unions- und Gemeinschaftsrechts*, 2006, S. 391 ff.

¹⁸ *Mächtle-Seidenfuß*, *JuS* 2015, 28 (32).

¹⁹ *Frenz* (Fn. 15), Rn. 2904 m.w.N.

²⁰ EuGH, Urt. v. 11.11.1981 – 60/81 (IBM), Rn. 16 ff.; EuG, Urt. v. 17.9.1992 – T-138/89 (NBV u. NBV), Rn. 33.

²¹ EuGH, Urt. v. 10.6.1982 – 246/81 (Lord Bethell), Rn. 16; *Gaitanides*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, *Europäisches Unionsrecht*, 7. Aufl. 2015, AEUV Art. 263 Rn. 60; *Cremer*, in: *Calliess/Ruffert* (Fn. 1), AEUV Art. 263 Rn. 36.

²² EuGH, Urt. v. 13.5.1971 – 41-44/70 (International Fruit Company), Rn. 23, 29; EuGH, Urt. v. 17.1.1985 – 11/82 (Piraiki-Patraiki), Rn. 7.

²³ *Ehricke*, in: *Streinz/Michl*, *EUV/AEUV*, 3. Aufl. 2018, AEUV Art. 263 Rn. 59.

²⁴ *Gaitanides* (Fn. 21), AEUV Art. 263 Rn. 61.

nicht zu erwarten ist.²⁵ Mit anderen Worten: Entweder die Maßnahme wirkt sich selbst unmittelbar auf die Rechtsstellung des Einzelnen aus, ohne dass es einer Durchführung bedarf (*formelle Unmittelbarkeit*), oder aber sie bedarf der Durchführung, welche aber zwingend und vollständig durch die Maßnahme determiniert ist, so dass die belastende Wirkung materiell bereits von der Unionsmaßnahme ausgeht (*materielle Unmittelbarkeit*).²⁶

Die individuelle Betroffenheit soll Popularklagen verhindern.²⁷ Sie wurde durch die sog. „Plaumann-Formel“ dahingehend definiert, dass der angefochtene Rechtsakt den Kläger „wegen bestimmter persönlicher Eigenschaften und besonderer, ihn aus dem Kreis der übrigen Personen heraushebender Umstände berührt und ihn deshalb ähnlich individualisiert wie einen Adressaten“.²⁸ Die Rechtsprechung zur Bestimmung der individuellen Betroffenheit ist stark einzelfallbezogen,²⁹ gleichwohl hat der Gerichtshof zur Konkretisierung verschiedene Fallgruppen entwickelt.³⁰ Individuelle Betroffenheit ist danach etwa dann anzunehmen, wenn der Kläger auf irgendeine Weise am Ausgangsverfahren beteiligt war und durch die Maßnahme in seiner wirtschaftlichen Tätigkeit erheblich beeinträchtigt wird, so dass die Unionsorgane beim Erlass des Rechtsakts eine spezifische Schutzpflicht gegenüber dem Kläger als Wirtschaftsteilnehmer trifft.³¹ Die allgemeine Eigenschaft als Teilnehmer am Wettbewerb reicht zur Individualisierung daher allein nicht aus, „da eine kaufmännische Tätigkeit jederzeit von jedermann ausgeübt werden kann“.³² Im Hinblick auf das Gebot effektiven Rechtsschutzes ist die in der Rs. Plaumann gefundene enge Definition der individuellen Betroffenheit nicht unproblematisch, der EuGH hielt jedoch auch nach erweiterten Auslegungsversuchen durch das EuG³³ und durch Generalanwälte³⁴ mit Verweis auf den Wortlaut und die Grenzen richterlicher Rechtsfortbildung an seinem Verständnis fest.³⁵ Es sei Aufgabe der

nationalen Gerichte, für effektiven Rechtsschutz zu sorgen.³⁶

cc) Gegen Rechtsakte mit Verordnungscharakter (Var. 3)

Angesichts dieser hohen Hürden ist in Art. 263 Abs. 4 Var. 3 AEUV gegen sog. Rechtsakte mit Verordnungscharakter bereits dann eine Klage möglich, wenn sie die natürliche und juristische Person unmittelbar betreffen³⁷ und keine Durchführungsmaßnahmen nach sich ziehen; die Voraussetzung der individuellen Betroffenheit entfällt. Damit eröffnet diese Variante (in engen Grenzen) eine Individualnichtigkeitsklage gegen abstrakt-generelle Rechtsakte der Union, also eine unionsrechtliche Direktklage Einzelner gegen EU-Rechts-Normen.³⁸

Die Reichweite dieser Normenkontrolle erschließt sich mitunter aus der Entstehungsgeschichte der Vorschrift: Der Begriff der „Rechtsakte mit Verordnungscharakter“³⁹, der in den EU-Verträgen nicht weiter vorkommt, stammt aus dem Verfassungsvertrag 2004. Dieser nannte in Abgrenzung zu „Gesetzgebungsakten“ als zweite Kategorie „Rechtsakte ohne Gesetzescharakter“. Letztere sollten auch „Europäische Verordnungen“ umfassen. Der Bezugspunkt für die „Rechtsakte mit Verordnungscharakter“ im Rahmen der Nichtigkeitsklage waren in diesem Zusammenhang eindeutig solche Rechtsakte, die kein Gesetzgebungsverfahren durchlaufen hatten. Dadurch ist erkennbar, dass es vor allem um die Abgrenzung von den förmlichen Gesetzgebungsakten ging, für die eine Nichtigkeitsklage weiterhin nur restriktiv zulässig sein sollte.⁴⁰ Im AEUV gibt es nun zwar ebenfalls Gesetzgebungsverfahren mit „Gesetzgebungsakten“ (Art. 289 Abs. 3 AEUV) sowie eine Unterscheidung von den „Rechtsakten ohne Gesetzescharakter“ (Art. 290 Abs. 1 AEUV), jedoch ein anderes bzw. doppeldeutiges terminologisches Verständnis einer „Verordnung“: Er zählt die Verordnung einerseits zu den Gesetzgebungsakten (Art. 289 Abs. 1 und 2 AEUV), kennt sie ande-

²⁵ EuGH, Urt. v. 13.5.1971 – 41-44/70 (International Fruit Company), Rn. 23, 29; EuGH, Urt. v. 29.3.1979 – 113/77 (NTN Toyo Bearing), Rn. 11; EuGH, Urt. v. 5.5.1998 – C-386/96 P (Dreyfus), Rn. 43.

²⁶ Dörr, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 71. Lfg., Stand: 2020, AEUV Art. 263 Rn. 63.

²⁷ Dörr (Fn. 26), AEUV Art. 263 Rn. 68.

²⁸ EuGH, Urt. v. 15.7.1963 – 25/62 (Plaumann); hier weist die Rechtsprechung Parallelen zu der für die verwaltungsgerichtliche Klagebefugnis entwickelten Schutznormtheorie auf.

²⁹ Gaitanides (Fn. 21), AEUV Art. 263 Rn. 64.

³⁰ Frenz (Fn. 15), Rn. 2921 ff.

³¹ Vgl. EuG, Urt. v. 27.6.2001 – T-166/99 (Andres de Dios u.a.).

³² EuGH, Urt. v. 15.7.1963 – 25/62 (Plaumann).

³³ EuG, Urt. v. 3.5.2002 – T-177/01 (Jégo-Quééré), Rn. 51.

³⁴ EuGH (Generalanwalt), Schlussantrag v. 21.3.2000 – C-50/00 P (UPA), Rn. 60; siehe dazu sowie zur späteren EuGH-Entscheidung Mayer, DVBl. 2004, 606 (608 f.).

³⁵ Siehe zu dieser divergierenden Rechtsprechung Kluttig, Die Klagebefugnis Privater gegen EU-Rechtsakte in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs: Und die Hoffnung stirbt zuletzt..., 2004, S. 11 ff, abrufbar unter

<https://www.wirtschaftsrecht.uni-halle.de/sites/default/files/albestand/Heft30.pdf> (19.4.2021).

³⁶ EuGH, Urt. v. 25.7.2002 – C-50/00 P (UPA), Rn. 36 ff.; in Deutschland etwa eine europarechtskonform ausgestaltete Feststellungsklage in Verbindung mit einer Vorlage nach Art. 267 AEUV, die aber selbst mit Problemen verbunden ist, siehe dazu Frenz (Fn. 15), Rn. 2915.

³⁷ Der Begriff der unmittelbaren Betroffenheit ist in Var. 1 grundsätzlich nicht anders auszulegen als in Var. 2, beschränke sich aber in Zusammenschau mit dem Tatbestandsmerkmal „keine Durchführungsmaßnahmen“ auf die Fälle der formellen Unmittelbarkeit, da dann zwar im Sinne der materiellen Unmittelbarkeit die Durchführung zwingend determiniert, die Klagemöglichkeit mangels erforderlichen Durchführungsaktes aber dennoch ausgeschlossen sein könne, siehe dazu Dörr (Fn. 26), AEUV Art. 263 Rn. 84.

³⁸ Dörr (Fn. 26), AEUV Art. 263 Rn. 80.

³⁹ Siehe dazu ausführlich Grünwald (Fn. 8), S. 40 ff.

⁴⁰ Vgl. Cremer (Fn. 21), AEUV Art. 263 Rn. 65; Herrmann, NVwZ 2011, 1352 (1354); siehe zur Entwicklung der Rechtsprechung zum Individualrechtsschutz gegen normative Rechtsakte Schulte, Individualrechtsschutz gegen Normen im Gemeinschaftsrecht, 2005, S. 36 ff.

rerseits jedoch auch als Nichtgesetzgebungsakt, das heißt es sind nun Verordnungen mit Gesetzes- und solche mit Verordnungskarakter zu unterscheiden. Die Zulassung der individuellen Nichtigkeitsklage nur gegen untergesetzliche Normen unter Ausschluss von Gesetzgebungsakten besteht im AEUV also fort.⁴¹

Auch der Gerichtshof hat klargestellt, dass der Begriff „Rechtsakte mit Verordnungskarakter“ Gesetzgebungsakte nicht umfasst, sondern die Neuregelung (lediglich) das Ziel hatte, „Personen unter weniger strengen Voraussetzungen die Erhebung von Nichtigkeitsklagen gegen Handlungen mit allgemeiner Geltung unter Ausschluss von Gesetzgebungsakten zu ermöglichen“.⁴² Dieser Klagealternative unterfallen also potentiell alle rechtsverbindlichen Unionshandlungen, die nicht in einem Gesetzgebungsverfahren i.S.v. Art. 289 AEUV erlassen wurden. Sie erfasst daher vor allem die tertiäre Rechtsetzung, also die delegierte Rechtssetzung (Art. 290 AEUV) und Durchführungsrechtsetzung (Art. 291 Abs. 2 AEUV), beschränkt sich aber nicht auf diese.⁴³ Da der „Verordnungskarakter“ eine andere als die prozedurale Ausgrenzung nach dem Erlassverfahren nicht enthält, sind Verordnungen⁴⁴, Richtlinien⁴⁵ und Beschlüsse, soweit sie keinen Gesetzeskarakter besitzen, von dieser Variante erfasst.⁴⁶ Der Wortsinn legt darüber hinaus einen abstrakt-generellen Anwendungsbereich nahe, weshalb Rechtsakte „mit Verordnungskarakter“ nur solche mit allgemeiner Geltung sind,⁴⁷ wenn sie also für objektiv bestimmte Situationen gelten und

Rechtswirkungen gegenüber allgemein und abstrakt umschriebenen Personengruppen entfalten.⁴⁸

Schließlich dürfen die Rechtsakte „keine Durchführungsmaßnahmen nach sich ziehen“, was die Fälle der anfechtbaren „Rechtsakte mit Verordnungskarakter“ auf diejenigen begrenzt, die tatsächlich keinen Durchführungsakt auslösen. Folgt hingegen ein Durchführungsakt als möglicher Angriffsgegenstand, so muss gegen diesen der – vorrangig nationale – Rechtsweg beschritten werden.⁴⁹ Nur wenn die Verordnung ohne Gesetzgebungscharakter so ausgestaltet ist, dass zu ihrer Anwendung kein Vollzugsakt der Verwaltung erforderlich ist, kann direkt Nichtigkeitsklage erhoben werden.⁵⁰ Eine rechtsschutzschädliche „Durchführung“ in diesem Sinne kann auf nationaler oder Unionsebene erfolgen⁵¹ und sowohl eine legislative Umsetzung als auch eine administrative Ausführung oder Vollziehung sein. Entscheidend ist die inhaltlich steuernde Determinierung durch den angegriffenen Unionsrechtsakt, an welche die Unions- oder mitgliedstaatliche Maßnahme anknüpft.⁵² Zwar ist für die Durchführung irrelevant, ob ein Gestaltungs- oder Ermessensspielraum eröffnet ist,⁵³ allerdings reicht für das Merkmal des „nach sich ziehen“ nicht aus, dass irgendwelche mitgliedstaatlichen Maßnahmen dem Erlass des Unionsrechtsakts nachfolgen; ansonsten könnte ein bloßer Nachvollzug der Unionsregelung ihre Anfechtbarkeit ausschließen. Trotz der für die Durchführungssituation begriffsnotwendigen Determinierungskraft ist daher für den Rechtswegausschluss zu verlangen, dass die Durchführung sinnvollerweise geboten ist und durch eine Maßnahme mit einem eigenständigen Regelungsgehalt getroffen wird.⁵⁴ In jedem Fall muss die Prüfung, ob der Rechtsakt Durchführungsmaßnahmen nach sich zieht, konkret auf die Stellung des Klägers bezogen sein und sich ausschließlich am Klagegegenstand orientieren.⁵⁵

dd) Zusammenfassende Analyse der Grenzen des Individualrechtsschutzes im Wege der Nichtigkeitsklage

In den obigen Ausführungen wurden die Klagemöglichkeiten einer natürlichen oder juristischen Person im Rahmen einer Nichtigkeitsklage dargestellt.⁵⁶ Es wurde deutlich, dass einem privaten Vorgehen gegen europäische Akte vor dem Gerichts-

⁴¹ Siehe dazu *Pötters/Werkmeister/Traut*, EuR 2012, 546 ff.; siehe bereits *Schwarze*, in: Brenner, Festschrift für Peter Badora zum 70. Geburtstag, 2004, S. 1167 ff.

⁴² EuG, Urt. v. 6.9.2011 – T-18/10 (Inuit Tapiriit Kanatami u.a.); EuG, Urt. v. 25.10.2011 – T-262/10 (Microban); EuGH, Urt. v. 3.10.2013 – C-583/11 P (Inuit Tapiriit Kanatami u.a.); siehe dazu *Nowak/Behrend*, EuR 2014, 86 ff.; zu gegensätzlichen Schlussanträgen in dieser Angelegenheit *Streinz*, EuZW 2014, 17 (19 ff.).

⁴³ So ausdrücklich EuG, Urt. v. 6.9.2011 – T-18/10 (Inuit Tapiriit Kanatami u.a.), Rn. 48.

⁴⁴ Siehe dazu etwa *Kirchhoff*, Individualrechtsschutz im Europäischen Gemeinschaftsrecht – Unter Berücksichtigung der Geltendmachung von Umweltinteressen, 2005, S. 57 ff.

⁴⁵ Siehe zum Rechtsschutz gegen Richtlinien bereits *Schneider*, AöR 119 (1994), 294 ff.; *Cremer*, EuZW 2001, 453 ff.

⁴⁶ Ebenso *Cremer* (Fn. 21), AEUV Art. 263 Rn. 65 f.; *Gundel*, EWS 2012, 65 (69); *Last*, Garantie wirksamen Rechtsschutzes gegen Maßnahmen der Europäischen Union, 2008, S. 155 ff.

⁴⁷ Demgegenüber können konkret-individuelle Rechtsakte der Union, also adressierte Beschlüsse i.S.v. Art. 288 Abs. 4 S. 2 AEUV keinen „Verordnungskarakter“ besitzen; siehe dazu EuG, Urt. v. 6.9.2011 – T-18/10 (Inuit Tapiriit Kanatami u.a.), Rn. 42; daran anschließend z.B. EuG, Urt. v. 25.10.2011, T-262/10 (Microban), Rn. 21–24, Rn. 42 f.; siehe für eine Zusammenfassung zur Angreifbarkeit von Rechtakten mit allgemeiner Geltung *Schwarze/Voet van Vormizeele*, in: Becker/Hatje/Schoo/Schwarze, EU-Kommentar, 4. Aufl. 2019, AEUV Art. 263 Rn. 54.

⁴⁸ Vgl. EuG, Urt. v. 11.9.2002 – T-13/99 (Pfizer Animal Health/Rat), Rn. 82; EuG, Urt. v. 11.9.2007 – T-35/06 (Honig-Verband/Kommission), Rn. 39; EuG, Beschl. v. 30.11.2009 – T-313/08 u.a. (Veromar di Tudisco Alfio & Salvatore), Rn. 38; EuG, Urt. v. 6.9.2011 – T-18/10 (Inuit Tapiriit Kanatami u.a.), Rn. 63; EuG, Urt. v. 4.6.2012 – T-381/11 (Eurofer), Rn. 43.

⁴⁹ *Dörr* (Fn. 26), AEUV Art. 263 Rn. 86.

⁵⁰ *Mächtle-Seidenfuß*, JuS 2015, 28 (31).

⁵¹ Ebenso EuG, Urt. v. 4.6.2012 – T-381/11 (Eurofer), Rn. 57 f.

⁵² *Dörr* (Fn. 26), AEUV Art. 263 Rn. 85.

⁵³ EuG, Urt. v. 4.6.2012 – T-381/11 (Eurofer), Rn. 59.

⁵⁴ EuG, Urt. v. 4.6.2012 – T-381/11 (Eurofer), Rn. 59.

⁵⁵ EuGH, Urt. v. 19.12.2013 – C-274/12 P (Telefónica SA).

⁵⁶ Siehe für Einzelfälle ausführlich *Dörr* (Fn. 26), AEUV Art. 263 Rn. 90 ff.

hof der EU enge Grenzen gesetzt sind – dies in der zweiten Variante vor allem durch das Tatbestandsmerkmal der individuellen Betroffenheit des potentiellen Klägers sowie in der dritten Variante durch die eingeschränkte Reichweite des Begriffs eines Rechtsakts mit Verordnungscharakter.

Mag der Kläger seine individuelle Betroffenheit nur in Ausnahmefällen begründen können, bringt die mit dem Vertrag von Lissabon neu eingeführte dritte Variante dennoch eine – wenn auch begrenzte – Rechtsschutzmöglichkeit zumindest für Rechtsakte, die keine Gesetzgebungsakte sind. Da der Kläger von einer Verordnung typischerweise jedoch unmittelbar betroffen ist und das zusätzliche Erfordernis der individuellen Betroffenheit bei Rechtsakten mit Verordnungscharakter und ohne Durchführungsmaßnahmen entfällt, wird der Zugang zum EuG gegenüber der früheren Rechtslage⁵⁷ in dieser speziellen Konstellation erleichtert.⁵⁸ Hinsichtlich „echter“ Verordnungen i.S.v. Art. 288 Abs. 2 AEUV, die über Gesetzgebungscharakter verfügen, verbleibt es dagegen bei der alten Rechtslage mit dem Erfordernis der unmittelbaren und individuellen Betroffenheit.⁵⁹ Eine Normenkontrolle durch Private findet dagegen auch im deutschen Recht kaum statt, weshalb das Ergebnis dieser Untersuchung aus deutscher Sicht nicht allzu befremdlich erscheint. In der Regel wird es als ausreichend betrachtet, gegen Rechtsakte der EU vor nationalen Gerichten vorzugehen (worauf der EuGH für effektiven Rechtsschutz auch verweist), soweit etwa ein Durchführungsakt als möglicher Angriffspunkt vorliegt. Verordnungen und auch allgemeine Beschlüsse können freilich nur dann mit Individualnichtigkeitsklagen angegriffen werden, wenn keine nationalen Vollzugsmaßnahmen mehr erforderlich sind und daher auch eine Inzidenzkontrolle ausscheidet.⁶⁰

Der Verweis auf diese nationale Rechtsschutzmöglichkeit findet jedoch dann seine Grenze, wenn die Durchführungshandlung eine staatliche Sanktionsmaßnahme ist, wenn also der Einzelne darauf verwiesen wäre, gegen das Recht zu verstoßen, um Zugang zum gerichtlichen Rechtsweg zu erhalten.⁶¹ In Fällen also, in denen Durchführungsmaßnahmen lediglich drohen, der Einzelne aber dennoch bereits in seinem grundrechtlich geschützten Verhalten beeinträchtigt sein kann, ist es daher sachgerechter, darauf abzustellen, ob der Betroffene zu nicht mehr korrigierbaren Entscheidungen oder Dispositionen gezwungen wird, da die Verordnung das Verhalten des Klägers dann in gleicher Weise wie bei einem Vollzugsakt steuert und damit eine vergleichbare Wirkung erzeugt.⁶² Solche Ausnahmefälle müssen daher von einer Klagemöglichkeit vor dem Gerichtshof der EU aufgefangen werden.

⁵⁷ Dazu nur EuGH, Urt. v. 1.4.2004 – C-263/02 P (Jégo-Quéré); EuGH, Urt. vom 25.7.2002 – C-50/00 P (UPA); siehe auch Lindner, NVwZ 2003, 569.

⁵⁸ Mächtle-Seidenfuß, JuS 2015, 28 (31).

⁵⁹ Mächtle-Seidenfuß, JuS 2015, 28 (31).

⁶⁰ Frenz (Fn. 15), Rn. 2943.

⁶¹ Vgl. Dörr (Fn. 26), AEUV Art. 263 Rn. 87.

⁶² Frenz (Fn. 15), Rn. 2938.

b) Untätigkeitsklage nach Art. 265 AEUV

Als weitere direkte Klage, mit der sich ein privater Rechtssuchender unmittelbar an die Unionsgerichte wenden kann, ist die Untätigkeitsklage nach Art. 265 AEUV zu nennen,⁶³ die ähnlich wie die Nichtigkeitsklage besondere Zulässigkeitsvoraussetzungen für Individualuntätigkeitsklagen aufstellt. Insgesamt ist die Bedeutung dieser Klagemöglichkeit gegen Unionsorgane wegen der Nichtvornahme eines Beschlusses allerdings auch auf Grund ihrer Subsidiarität zur Nichtigkeitsklage gering,⁶⁴ weshalb sie im Folgenden nicht derart ausführlich betrachtet werden soll.

aa) Zulässigkeitsvoraussetzungen der Individualuntätigkeitsklage

Nach Art. 265 Abs. 3 AEUV kann sich eine Individualuntätigkeitsklage nur dagegen richten, dass es eine Unionsinstitution unterlassen hat, einen anderen Akt als eine Empfehlung oder Stellungnahme an den Kläger zu richten. Aus der ausdrücklichen Ausklammerung von Empfehlungen und Stellungnahmen als statthafte Klagegegenstände ergibt sich, dass die Klage nur auf verbindliche Rechtsakte gerichtet sein kann.⁶⁵ Dies schließt daher etwa auch Ratschläge, Auskünfte und reine Mitteilungen als mögliche Klagegegenstände aus.⁶⁶

Hinsichtlich des Adressaten des begehrten verbindlichen Rechtsakts fordert Art. 265 Abs. 3 AEUV, dass der unterlassene Akt an den Kläger zu richten ist. Er muss also individuelle Geltung entfalten und seiner Form oder Rechtsnatur nach an den Einzelnen gerichtet sein.⁶⁷ Unterbliebene allgemeine Rechtsakte wie Verordnungen, Richtlinien, adressatenunabhängige oder an Mitgliedstaaten gerichtete Beschlüsse oder das Unterlassen der Kommission, ein Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 258 AEUV einzuleiten, können daher nicht von Privaten mit der Untätigkeitsklage gerügt werden.⁶⁸

Darüber hinaus muss der Kläger potentieller Adressat des unterlassenen Rechtsakts sein. Die betroffene natürliche oder juristische Person kann die Untätigkeit jedoch aufgrund der parallelen Struktur zur Nichtigkeitsklage⁶⁹ auch dann rügen, wenn sie zwar nicht Adressat der begehrten Maßnahme sein würde, aber von ihrem Erlass unmittelbar und individuell

⁶³ Siehe zur Untätigkeitsklage instruktiv Thiele, in: Leible/Altwickler, Europäisches Rechtsschutz- und Verfahrensrecht, Band 3 der Enzyklopädie Europarecht, 2. Aufl. 2011, S. 389 ff.

⁶⁴ Mächtle-Seidenfuß, JuS 2015, 28 (29).

⁶⁵ EuGH, Urt. v. 17.10.1984 – 83 u. 84/84 (N.M.), Rn. 10; Pache (Fn. 1), EUV Art. 265 Rn. 22; Cremer (Fn. 21), AEUV Art. 265 Rn. 6.

⁶⁶ EuGH, Urt. v. 18.11.1970 – 15/70 (Chevalley), Rn. 10 ff.; EuGH, Urt. v. 17.10.1984 – 83 u. 84/84 (N.M.), Rn. 10; Gaitanides (Fn. 21), AEUV Art. 265 Rn. 12.

⁶⁷ EuGH, Urt. v. 26.10.1971 – 15/71 (Mackprang), Rn. 4; EuGH, Urt. v. 15.1.1974 – 134/73 (Holtz & Willemsen), Rn. 5.

⁶⁸ EuGH, Urt. v. 23.5.1990 – C-72/90 (Asia Motor France), Rn. 11; EuG, Urt. v. 13.11.1995 – T-126/95 (Dumez), Rn. 44; EuG, Urt. v. 25.5.2005 – T-443/03 (Retecal), Rn. 44; Ehrlicke (Fn. 23), AEUV Art. 265 Rn. 19.

⁶⁹ So auch Cremer (Fn. 21), AEUV Art. 265 Rn. 7.

betroffen wäre.⁷⁰ Zwar stellt letzteres eine Erweiterung des Anwendungsbereiches der Untätigkeitsklage gegenüber dem Wortlaut der Norm dar, jedoch trägt dies dem Gebot effektiven Rechtsschutzes ebenso Rechnung wie der systematischen Nähe zur Nichtigkeitsklage.⁷¹

bb) Zusammenfassende Analyse der Grenzen des Individualrechtsschutzes im Wege der Untätigkeitsklage

Zusammenfassend ist die Klagemöglichkeit für Private wegen Untätigkeit der EU in zweifacher Weise begrenzt:⁷² Einerseits durch das Erfordernis der Verbindlichkeit des behaupteten Rechtsakts, andererseits durch seine Zielrichtung (der Kläger muss potentieller Adressat der Handlung sein). Die Analyse zeigt, dass erstere Voraussetzung den Individualrechtsschutz kaum merklich einschränken dürfte, da – auch wenn in Einzelfällen auch etwa Stellungnahmen der Kommission beträchtliche Wirkungen haben können – der Einzelne in aller Regel ohnehin einen verbindlichen Rechtsakt begehren dürfte. Das zweite Erfordernis macht die Klagebefugnis dagegen parallel zur Nichtigkeitsklage deutlich schwerer begründbar. Allerdings ist hier erneut auf die über den Wortlaut hinausgehende Erweiterung hinzuweisen, die eine Klage zumindest auch dann möglich macht, wenn ein Dritter unmittelbar und individuell betroffen ist.⁷³

c) Schadensersatzklage nach Art. 268 AEUV i.V.m. Art. 340 Abs. 2, Abs. 3 AEUV

Bei Haftungsfragen ist zu unterscheiden zwischen einerseits dem Haftungsschuldner – nämlich ob die EU oder die Mitgliedstaaten haften – und andererseits der Haftungsgrundlage, das heißt, ob eine vertragliche oder eine außervertragliche Haftung in Betracht kommt. Die Haftung der Mitgliedstaaten wegen Verstoßes gegen Unionsrecht richtet sich nach dem jeweiligen nationalen Recht, weshalb hier nationale Gerichte zuständig sind.⁷⁴ Gleiches gilt grundsätzlich⁷⁵ für Rechtsstreitigkeiten zur vertraglichen Haftung der EU, wie sich aus Art. 274 AEUV i.V.m. Art. 268 AEUV ergibt. Lediglich soweit die außervertragliche Haftung der Union betroffen ist, ist das EuG gem. Art. 268 AEUV i.V.m. Art. 256 AEUV wegen eines Fehlverhaltens von EU-Bediensteten (Amtshaftungsklage)⁷⁶ zuständig,⁷⁷ in dessen Rahmen gerade natürliche und juristische Personen aktivlegitimiert sind. Es zeigt sich, dass der Individualrechtsschutz vor den Unionsgerichten

in Schadensersatzsachen bereits durch diesen weitgehenden Verweis auf eine Zuständigkeit der mitgliedstaatlichen Gerichte stark eingeschränkt und begrenzt ist. Daneben gibt es jedoch keine besonderen Zulässigkeitsvoraussetzungen für natürliche und juristische Personen: Innerhalb der (eingeschränkten) Zuständigkeit des Art. 268 AEUV ist eine Individualklage ohne weitere Erfordernisse möglich. Die betreffende Person muss lediglich die materiellen Tatbestandsvoraussetzungen aus Art. 340 AEUV geltend machen können.⁷⁸

2. Indirekter Rechtsschutz

Im Rechtsschutzsystem der Europäischen Union ist auch die Möglichkeit indirekten Individualrechtsschutzes nicht zu vernachlässigen, der einerseits im Vorabentscheidungsverfahren nach Art. 267 AEUV sowie andererseits – wenn auch in sehr begrenztem Maße – im Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 258, 259 AEUV erreicht werden kann.

a) Vorabentscheidungsverfahren nach Art. 267 AEUV

Als indirekte Rechtsschutzmöglichkeit spielt in der Praxis das Vorabentscheidungsverfahren⁷⁹ als wichtiges Instrument für die Fortentwicklung des Unionsrechts eine bedeutende Rolle. Es dient der inzidenten Klärung entscheidungserheblicher europarechtlicher Fragen, die das nationale Gericht dem EuGH unter Aussetzung des mitgliedstaatlichen Gerichtsverfahrens vorlegen kann bzw. muss.⁸⁰

Neben der unionsweiten Rechtseinheit stellt die Sicherung des Individualrechtsschutzes einen entscheidenden Zweck des Vorabentscheidungsverfahrens⁸¹ und damit eine wichtige Ergänzung zum nur eingeschränkt gewährten direkten Individualrechtsschutz dar.⁸² Oben wurde deutlich, dass Private aufgrund der engen Grenzen auf Unionsebene häufig auf den Rechtsschutz vor mitgliedstaatlichen Gerichten verwiesen sind.⁸³ Rechtsschutzlücken⁸⁴ werden in gewissem Umfang durch das Vorabentscheidungsverfahren geschlossen. Die kohärente und vollumfängliche Gewährleistung eines effektiven Individual-

⁷⁰ Bei dieser Feststellung sind die oben dargestellte „Plauermann-Formel“ und die für die Nichtigkeitsklage entwickelten Erwägungen entsprechend heranzuziehen, vgl. *Frenz* (Fn. 15), Rn. 3020.

⁷¹ *Pache* (Fn. 1), EUV Art. 265 Rn. 22.

⁷² *Ehricke* (Fn. 23), AEUV Art. 265 Rn. 18 f.; *Schwarze/Voet van Vormizeele* (Fn. 47), AEUV Art. 265 Rn. 13 ff.

⁷³ Siehe dazu auch *Ehricke* (Fn. 23), AEUV Art. 265 Rn. 20.

⁷⁴ Siehe dazu *Frenz* (Fn. 15), Rn. 2014 ff.

⁷⁵ Für Ausnahmen siehe *Frenz* (Fn. 15), Rn. 1994 ff.

⁷⁶ Vgl. *Mächtle-Seidenfuß*, JuS 2015, 28 (29).

⁷⁷ Siehe zu Inhalt und Tragweite *Jacob/Kottmann*, in: *Grabitz/Hilf/Nettesheim* (Fn. 26), AEUV Art. 268 Rn. 1.

⁷⁸ Siehe zu den Tatbestandsvoraussetzungen des Schadensersatzanspruchs für außervertragliche Haftung *Haratsch/Koenig/Pechstein* (Fn. 13), S. 288 ff.

⁷⁹ Siehe zum Vorabentscheidungsverfahren instruktiv *Thiele*, *Europäisches Prozessrecht – Verfahrensrecht vor dem Gerichtshof der Europäischen Union*, 2. Aufl. 2014, S. 174 ff.

⁸⁰ Siehe dazu auch *Baumeister*, EuR 2005, 1 (13 ff.); *Mächtle-Seidenfuß*, JuS 2015, 28 (29).

⁸¹ *Thomy* (Fn. 7), S. 48; *Pechstein/Görlitz*, in: *Pechstein/Nowak/Häde* (Fn. 10), AEUV Art. 267 Rn. 6.

⁸² Siehe zum Individualrechtsschutz durch das Vorabentscheidungsverfahren auch *Brockmann*, *Effektiver Rechtsschutz – Das Recht der Europäischen Union – Zu den Rechtsschutzmöglichkeiten des Einzelnen gegen Rechtsakte der EU nach Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon*, 2014, S. 5 ff.; *Kirchhoff* (Fn. 44), S. 47 ff.

⁸³ Siehe zum Verhältnis von zentralem und dezentralem Rechtsschutz bereits *Nowak*, EuR 2000, 724 ff.

⁸⁴ Siehe dazu etwa *Grünwald* (Fn. 8), S. 114 ff.

rechtsschutzes in der EU ist damit eine ineinandergreifende Aufgabe der europäischen und der nationalen Gerichte.⁸⁵ Im Falle von Durchführungsmaßnahmen etwa verweist die Rechtsprechung den Einzelnen darauf, ein Verfahren gegen die Durchführungsmaßnahme anzustrengen, in dem die Ungültigkeit des Basisrechtsakts vor den nationalen Gerichten geltend gemacht wird, um diese zu einem Vorabentscheidungsersuchen vor dem EuGH zu veranlassen.⁸⁶ Allerdings besteht insoweit kein Anspruch bzw. eigenes förmliches Antragsrecht gegen das nationale Gericht;⁸⁷ dieses Zwischenverfahren ist der Parteiherrschaft insoweit entzogen.⁸⁸ Die Beteiligten können jedoch eine Vorlage einerseits anregen⁸⁹, andererseits ist das nationale Gericht hierzu nicht nur als Letztinstanz unter bestimmten Voraussetzungen verpflichtet. Bei einer Verletzung der Vorlagepflicht kann unter Umständen vor nationalen Verfassungsgerichten wegen der Verweigerung eines gesetzlichen Richters vorgegangen⁹⁰ und so die unzulässig verschobenen Grenzen des (indirekten) Individualrechtsschutzes gerügt werden.

Geschieht eine Vorlage, entfaltet das Vorabentscheidungsverfahren nicht nur im Rahmen der Gültigkeitskontrolle, sondern auch durch die Auslegung des Unionsrechts seine Bedeutung für den Individualrechtsschutz.⁹¹ Die Leitentscheidungen des EuGH etwa zur Geltung der Grundrechte⁹² oder der unmittelbaren Wirkung von Richtlinien⁹³ ergingen alle im verfahrensrechtlichen Rahmen des Vorabentscheidungsverfahrens.⁹⁴ Wenn auch eine Art „Grundrechtsbeschwerde“ zum EuGH nicht existiert, dieser aber mit Grundrechtsfragen befasst wird, so legt er den Anwendungsbereich der Grundrechte-Charta weit aus und sorgt für die Beachtung der dort verankerten Rechte, wenn eine nationale Vorschrift in den Geltungsbereich des Unionsrechts fällt.⁹⁵ Über den Umweg der mitgliedstaatlichen Gerichte kann also vor dem EuGH ein möglicher Verstoß gegen EU-Grundrechte des Betroffenen zum Gegenstand werden, ohne dass dieser selbst den EuGH anruft bzw. anrufen muss.⁹⁶ Angesichts der großzügigen Aus-

legung der Grundfreiheiten und Grundrechte ist diese Rechtsschutzmöglichkeit, sobald ein Vorabentscheidungsverfahren eingeleitet wurde, in ihrer Begründetheitsprüfung nicht zu unterschätzen.

b) Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 258, 259 AEUV

Vertragsverletzungsverfahren dienen nicht dem Schutz individueller Rechte und sonstiger individueller Rechtspositionen: Im Rahmen der Aufsichtsklage nach Art. 258 AEUV nimmt die Kommission ihre Aufgabe als „Hüterin der Verträge“ nach Art. 17 Abs. 1 EUV wahr, indem sie gegen vertragswidriges Verhalten der Mitgliedstaaten vorgeht; bei der Staatenklage nach Art. 259 AEUV wird auf Initiative eines Mitgliedstaats ein objektiver Rechtsverstoß durch einen Mitgliedstaat gerügt.⁹⁷ Es handelt sich dabei um ein verfassungsrechtliches Verfahren, das vor allem im Bereich der Richtlinienumsetzung durch die Mitgliedstaaten relevant ist.⁹⁸

Mittelbar kann das Vertragsverletzungsverfahren dennoch auch für Individualrechte von Bedeutung sein und den Individualrechtsschutz im Einzelfall ergänzen, unter Umständen aber auch beschränken.⁹⁹

Natürliche und juristische Personen sind zwar in diesem Rahmen nicht aktiv parteifähig, sie können jedoch auf Rechtsverstöße der Mitgliedstaaten hinweisen¹⁰⁰ und bei der Kommission individuelle Beschwerde einlegen.¹⁰¹ Grenze dieses privaten Vorgehens ist jedoch, dass eine solche Individualbeschwerde der Kommission lediglich die tatsächliche oder vermeintliche Vertragsverletzung zur Kenntnis bringt.¹⁰² Ob die Kommission dann tatsächlich tätig wird, entzieht sich dagegen dem Einfluss des Privaten. Es besteht kein einklagbarer Anspruch auf Einleitung und Durchführung eines Vertragsverletzungsverfahrens.¹⁰³ Anzumerken ist aber, dass die Kommission häufig aufgrund von Beschwerden tätig wird, die von Einzelnen an sie gerichtet wurden.¹⁰⁴

Schließlich ist die mögliche beschränkende Wirkung für den Individualrechtsschutz zu erwähnen, die von Vertragsverletzungsverfahren selbst ausgehen können. Trotz der weitreichenden Folgen der Feststellung einer Vertragsverletzung (etwa durch eine fehlende Ausschreibung etc.) können sich die tatsächlich Betroffenen vor dem Gerichtshof weder als Partei noch als Streithelfer äußern und verfügen auch im Üb-

schutz, 2013, S. 171 ff.; *Grünwald* (Fn. 8), S. 184 ff.; siehe auch *Kwapil*, Individualrechtsschutz in der EU unter besonderer Berücksichtigung der Zuständigkeiten des EGMR und des GH der EU, 2011, S. 107 ff.

⁹⁷ *Frenz* (Fn. 15), Rn. 2520.

⁹⁸ *Mächtle-Seidenfuß*, JuS 2015, 28 (29).

⁹⁹ *Karpenstein*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Fn. 26), AEUV Art. 258 Rn. 17.

¹⁰⁰ *Frenz* (Fn. 15), Rn. 2714.

¹⁰¹ Siehe dazu ausführlich *Karpenstein* (Fn. 99), AEUV Art. 258 Rn. 18 ff.

¹⁰² *Frenz* (Fn. 15), Rn. 2520.

¹⁰³ *Karpenstein* (Fn. 99), AEUV Art. 258 Rn. 21.

¹⁰⁴ Vgl. *Wunderlich*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje (Fn. 21), AEUV Art. 258 Rn. 2 m.w.N.

⁸⁵ *Mächtle-Seidenfuß*, JuS 2015, 28 (32).

⁸⁶ *Mächtle-Seidenfuß*, JuS 2015, 28 (31).

⁸⁷ *Pechstein/Görlitz* (Fn. 81), AEUV Art. 267 Rn. 7; siehe auch schon *Kirchhoff* (Fn. 44), S. 46.

⁸⁸ Siehe dazu *Frenz* (Fn. 15), Rn. 3291.

⁸⁹ Siehe dazu *Frenz* (Fn. 15), Rn. 3291.

⁹⁰ *Mayer*, DVBl. 2004, 606 (613); *Thomy* (Fn. 7), S. 146 ff.

⁹¹ Siehe zu Beschlüssen als Gegenstand des Vorabentscheidungsverfahrens auch *Bast* (Fn. 17), S. 403 ff.

⁹² EuGH, Urt. v. 12.11.1969 – 29/69 (Stauder), Rn. 7.

⁹³ EuGH, Urt. v. 19.11.1991 – C-6 u. 9/90 (Francovich), Rn. 11 ff.

⁹⁴ Siehe dazu *Groh*, Die Auslegungsbefugnis des EuGH im Vorabentscheidungsverfahren, 2005, S. 55 f.; *Skouris*, EuGRZ 2008, 343 (344).

⁹⁵ EuGH, Urt. v. 26.2.2013 – C-617/10 (Åkerberg Fransson); siehe auch *Mächtle-Seidenfuß*, JuS 2015, 28 (29).

⁹⁶ Siehe für mögliche Änderungen im Grundrechtsschutz nach einem Beitritt der EU zur EMRK *Spiekermann*, Die Folgen des Beitritts der EU zur EMRK für das Verhältnis des EuGH zum EGMR und den damit einhergehenden Individualrechts-

rigen über keinerlei Verfahrensrechte.¹⁰⁵ Dies stellt eine problematische Lücke dar.

III. Abschließende Zusammenfassung und Fazit

Europäische und nationale Gerichte bilden zusammen einen kohärenten Rechtsschutzverbund,¹⁰⁶ innerhalb dessen dem Gerichtshof der Europäischen Union die Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Handlungen der Organe sowie die Sicherung einer einheitlichen Auslegung und Anwendung von Europarecht in den Mitgliedstaaten obliegt. Während der Rechtsweg zu den Unionsgerichten nur in den Fällen der enumerativen Einzelzuständigkeiten eröffnet ist,¹⁰⁷ haben im Übrigen die nationalen Gerichte den Schutz der Rechte zu gewährleisten, die den Einzelnen aus dem Unionsrecht erwachsen.¹⁰⁸

Es wurde in dieser Arbeit der sehr beschränkte Rahmen für direkte Klagen von Individuen vor der Unionsgerichtsbarkeit aufgezeigt. Für Nichtigkeitsklagen begrenzt insbesondere das eng ausgelegte Tatbestandsmerkmal der individuellen Betroffenheit die Klagemöglichkeit. Eine bedeutende Erweiterung schafft auch der vermeintlich klare Wortlaut der dritten Variante nicht, obwohl die individuelle Betroffenheit hier kein Erfordernis darstellt: „Rechtsakte mit Verordnungscharakter“ sind aufgrund der Entstehungsgeschichte der Norm keine „Verordnungen“ im Sinne des Vertrags von Lissabon. Der Zugang von Individuen zu den Europäischen Gerichten sollte mit dem Vertrag von Lissabon im Rahmen der Nichtigkeitsklage zwar erleichtert werden, die Klagebefugnis wurde jedoch lediglich eingeschränkt erweitert.¹⁰⁹ Geklagt werden kann hier nur gegen untergesetzliche Vorschriften; eine allgemeine Normenkontrolle durch Private ist damit also nicht verbunden.

Der in diesem Zusammenhang stets vorgebrachte Hinweis auf den Rechtsweg zu den nationalen Gerichten¹¹⁰ und das diesen eröffnete Vorlageverfahren nach Art. 267 AEUV¹¹¹

offenbart das Bemühen um die Abwehr einer großen Zahl direkter Klagen und das Bestreben, „doppelt eingeleiteten Rechtsbehelfe“¹¹² vorzubeugen. Der Ausschluss direkter Klagen¹¹³ kann aber in der Sache nur dann überzeugen, wenn die Möglichkeit innerstaatlichen Rechtsschutzes auch tatsächlich besteht.¹¹⁴ Dieser Aspekt wurde beim Kriterium der unmittelbaren Betroffenheit sowie dem Fehlen nationaler Durchführungsmaßnahmen aufgegriffen. Wenn auch sehr eingeschränkt, aber dennoch nicht vollkommen unbedeutend sind in nationalen Verfahren die indirekten Einflussmöglichkeiten zur Initiierung eines Verfahrens beim Gerichtshof der EU, der im Rahmen des Vorabentscheidungsverfahrens nationaler Gerichte möglich ist. Auf diese Art und Weise kann indirekt Rechtsschutz durch den EuGH gewährt werden.

Zusammenfassend hat das unionale Rechtssystem im Hinblick auf Fragen des Individualrechtsschutzes trotz bestehender Lücken¹¹⁵ mittlerweile einen im Vergleich zu anderen inter- und supranationalen Zusammenschlüssen einzigartigen qualitativen Standard erreicht,¹¹⁶ der insgesamt auch den Vergleich mit den Gewährleistungen der Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten nicht zu scheuen braucht.¹¹⁷ In Einzelheiten wird jedoch ein weiterer Ausbau der einschlägigen Rechtsschutzmöglichkeiten, -verfahren und -garantien angesichts der fortschreitend sich intensivierenden Einwirkung des Unionsrechts auf die Rechtsstellung der Unionsbürger auch zukünftig noch erforderlich sein.¹¹⁸

¹⁰⁵ *Karpenstein* (Fn. 99), AEUV Art. 258 Rn. 26.

¹⁰⁶ *Classen*, in: Schulze/Kadelbach/Janssen, Europarecht – Handbuch für die deutsche Rechtspraxis, 4. Aufl. 2020, § 4 Rn. 3.

¹⁰⁷ Vgl. *Mächtle-Seidenfuß*, JuS 2015, 28 f.

¹⁰⁸ EuGH, Urt. v. 13.3.2007 – C-432/05 (Unibet); Dies verpflichtet die Mitgliedstaaten gem. Art. 19 Abs. 1 UAbs. 2 EUV gegebenenfalls zur Schaffung der erforderlichen Rechtsbehelfe und die nationalen Gerichte – wie oben dargestellt – gem. Art. 267 Abs. 3 AEUV zur Vorlage an den EuGH, siehe dazu *Schwarze/Wunderlich*, in: Becker/Hatje/Schoo/Schwarze (Fn. 47), EUV Art. 19 Rn. 47 ff.

¹⁰⁹ *Schroeder*, EuZW 2011, 462 (467); *Mächtle-Seidenfuß*, JuS 2015, 28 (29).

¹¹⁰ EuGH, Urt. v. 16.3.1978 – 123/77 (UNICME), Rn. 13; EuGH, Urt. v. 21.5.1987 – 133–136/85 (Berlin-Butter), Rn. 12; EuGH, Urt. v. 2.4.1998 – C-321/95 P (Greenpeace), Rn. 32 f.; EuG, Urt. v. 22.12.1995 – T-219/95 R (Ferriere Nord SpA), Rn. 77; vgl. auch *Arnulf*, CMLRev. 1995, 7 (40 ff.) m.w.N.

¹¹¹ EuGH, Urt. v. 21.5.1987 – 97/85 (Deutsche Lebensmittelwerke), Rn. 12 verneint, dass das Vorlageermessen der

nationalen Gerichte eine Eröffnung des direkten Klagewegs zur Unionsgerichtsbarkeit erforderlich mache.

¹¹² EuGH, Urt. v. 21.2.1984 – 239 u. 275/82 (Allied Cooperation), Rn. 13.

¹¹³ EuG, Urt. v. 28.3.1996 – T-99/94 (Asocarne), Rn. 17; EuG, Urt. v. 7.11.1996 – T-298/94 (Roquette Frères), Rn. 45.

¹¹⁴ *Wegener* (Fn. 1), EUV Art. 19 Rn. 42.

¹¹⁵ *Brockmann* (Fn. 82), S. 211 ff.

¹¹⁶ Siehe dazu *Wegener* (Fn. 1), EUV Art. 19 Rn. 18 ff.

¹¹⁷ *Wegener* (Fn. 1), EUV Art. 19 Rn. 12.; siehe zur Effektivität des Systems primären Individualrechtsschutzes ausführlich *Munding*, Das Grundrecht auf effektiven Rechtsschutz im Rechtssystem der Europäischen Union – Überlegungen zur Rechtsnatur und Quellenhermeneutik der unionalen Rechtsschutzgarantie sowie zur Wirksamkeit des Systems primären Individualrechtsschutzes gegen normative EG-Rechtsakte, 2010, S. 385 ff.

¹¹⁸ Näher zu Verbesserungsmöglichkeiten des Individualrechtsschutzes *Thomy* (Fn. 7), S. 215 ff.; siehe auch bereits v. *Danwitz*, NJW 1993, 1108 ff.