

# Wer schützt den Bürger vor der EU?

Eine Besprechung von:

Gertraud Grünewald: Individualrechtsschutz gegen Akte der Europäischen Union nach dem Vertrag von Lissabon.<sup>1</sup>

## I. Überblick

Die Klageberechtigung von natürlichen und juristischen Personen im Rahmen der Nichtigkeitsklage nach Art. 263 Abs. 4 AEUV ist seit jeher eine Achillesferse des europäischen Rechtsschutzsystems. Gegen eine Vielzahl abstrakt-genereller europäischer Regelungen konnten betroffene Bürger nur unter der Bedingung der restriktiven „Plaumann-Formel“ vor dem EuGH klagen, selbst dann, wenn einzelne Bestimmungen EU-Grundrechte erheblich beeinträchtigen. Die Änderung des Art. 263 Abs. 4 AEUV durch den Vertrag von Lissabon wurde von einigen Beobachtern mit der Hoffnung verbunden, dass der Individualrechtsschutz gegen Akte der Europäischen Union eine grundlegende Reform erfährt. Nach einer neu eingefügten Alt. 3 im Art. 263 Abs. 4 AEUV ist nämlich für eine Klage gegen „Rechtsakte mit Verordnungsscharakter“ eine Adressatenstellung bzw. „unmittelbare und individuelle Betroffenheit“, wie sie in den Alt. 1 und 2 des Art. 263 Abs. 4 AEUV gefordert wird, nicht erforderlich – ein wesentlicher Grund, warum zuvor viele Klagen scheiterten. Somit erscheint es nur folgerichtig, dass sich die Dissertation von *Grünewald* in erster Linie diesem Problem widmet.

Neben der Neufassung des Art. 263 Abs. 4 AEUV steht eine weitere Norm im Mittelpunkt der Arbeit von *Grünewald* – der mit dem Vertrag von Lissabon neu eingefügte Art. 19 Abs. 1 UAbs. 2 EUV. In diesem Zusammenhang geht die Autorin der Frage nach, *ob* und *wie* vor mitgliedstaatlichen Gerichten (indirekt) Rechtsschutz gegen europäische Rechtsakte mit allgemeiner Wirkung, die in einem Gesetzgebungsverfahren beschlossen wurden, gewährt wird. Durch diese doppelte Fragestellung nach den *direkten* und *indirekten* Klagemöglichkeiten von natürlichen und juristischen Personen gegen Rechtsakte der Union wird die Arbeit strukturiert (Kapitel 2 und 3). Eingerahmt werden diese beiden Hauptkapitel durch das Kapitel 1, das einen Überblick des Rechtsschutzsystems innerhalb der EU bietet, sowie dem Kapitel 4, das sich der Frage widmet, welche Auswirkungen ein Beitritt der EU zur EMRK gemäß Art. 6 Abs. 2 EUV für den Individualrechtsschutz hätte.

Was die mitgliedstaatliche Perspektive auf den Individualrechtsschutz gegen Akte der Europäischen Union angeht, so stehen die verwaltungsprozess- und verfassungsrechtlichen

---

<sup>1</sup> Herbert Utz Verlag, München, 2014 (Diss.).

Bestimmungen in Deutschland im Vordergrund, werden jedoch mit Rechtsschutzmöglichkeiten in anderen Mitgliedsländern verglichen (Portugal, Schweden, Großbritannien etc.). Dieses methodische Vorgehen scheint schon dadurch gerechtfertigt, dass dadurch das Rechtsschutzsystem innerhalb Deutschlands klarer konturiert werden kann. Allerdings geht nicht aus der Arbeit hervor, welche Kriterien bei der Auswahl der Länder ausschlaggebend waren.

In dem ersten einleitenden Kapitel<sup>2</sup> bietet *Grünewald* in prägnanter Form einen Überblick über den Rechtsschutz innerhalb der Europäischen Union. Dabei stellt die Autorin die einzelnen Verfahrensarten (Nichtigkeitsklage gem. Art. 263 AEUV, Vorabentscheidungsverfahren, gem. Art. 267 AEUV, Vertragsverletzungsverfahren, gem. Art. 258 Abs. 2 AEUV) hinsichtlich der Änderungen zum vorherigen EG-Vertrag vor und diskutiert mit der durch den Vertrag von Lissabon neu eingefügten Subsidiaritätsklage (nach Art. 8 des Protokolls über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit) einen Rechtsbehelf<sup>3</sup>, der den mitgliedstaatlichen Parlamenten bei Verstößen von Gesetzgebungsakten der Union gegen das Subsidiaritätsprinzip, eine Klagemöglichkeit vor dem Gerichtshof der Europäischen Union gibt. Innerhalb dieses Kapitels wird auch ein erster Überblick über den Individualrechtsschutz auf europäischer Ebene gegeben.

## II. Die Neufassung des Art. 263 Abs. IV AEUV

Im Zentrum der Arbeit steht das 2. Kapitel<sup>4</sup>, das die Klagemöglichkeiten natürlicher und juristischer Personen im Rahmen der Nichtigkeitsklage gemäß Art. 263 Abs. 4 AEUV thematisiert. Mit der Nichtigkeitsklage kann die Rechtmäßigkeit von Handlungen der Unionsorgane und sonstiger Einrichtungen der EU überprüft werden. Das Klageziel ist darauf gerichtet, sekundäres Unionsrecht, wenn primäres Unionsrecht dadurch verletzt wurde, durch den EuGH (bzw. das EuG) für nichtig erklären zu lassen (vgl. Art. 263 Abs. 1 AEUV). Wesentlich für *Grünewald* ist somit die Frage, ob der defizitäre Individualrechtsschutz durch den Vertrag von Lissabon eine Verbesserung erfahren hat. Das Urteil dazu fällt eindeutig aus: Zwar bringe der Art. 263 Abs. 4 Alt. 3 AEUV „...auf den ersten Blick eine Erweiterung der Individualklagemöglichkeiten.“<sup>5</sup> Jedoch ist die neu eingefügte Alt. 3 in Art. 263 Abs. 4 AEUV („Rechtsakte mit Verordnungs-charakter“) nach der Interpretation des EuGH in der Rechtssache *Inuit Tapiriit Kanatami*, entgegen einiger Stimmen in der Literatur<sup>6</sup> und von Seiten des

---

<sup>2</sup> Überblick über den Rechtsschutz im Unionsrecht, S. 8-33.

<sup>3</sup> Ebd., S. 16 ff.

<sup>4</sup> Individualrechtsschutz im Rahmen der Nichtigkeitsklage nach Art. 263 Abs. 4 AEUV, S. 34-127.

<sup>5</sup> Ebd., S. 62.

<sup>6</sup> Ebd., S. 58 ff.

europäischen Generalanwalts Wathelet<sup>7</sup>, lediglich auf untergesetzliche Normen beschränkt worden. So sind Gesetzgebungsakte gem. Art. 289 Abs. 3 AEUV, die keine Durchführungsmaßnahme nach sich ziehen sowie direkte Ge- oder Verbote anordnen, laut EuGH und der h.M. in der Literatur<sup>8</sup>, nicht vom Tatbestand erfasst. Es bleibe, so *Grünwald*, trotz der Veränderungen durch den Vertrag von Lissabon, bei der unbefriedigenden Situation, dass ein Kläger gegen (Gesetzgebungs-) Akte nur unter der Voraussetzung einer Adressatenstellung (Alt.1) oder der unmittelbaren und unmittelbaren und individuellen (tatsächlichen) Betroffenheit (Alt.2) im Rahmen der restriktiven „Plaumann-Formel“ vorgehen kann, deren Auslegung durch den EuGH, nach dem Vertrag von Lissabon, keiner Revision unterzogen wurde.<sup>9</sup> *Grünwald* legt überzeugend dar, dass die enge Auslegung des EuGH bezüglich der „Rechtsakte mit Verordnungscharakter“ in Art. 264 Abs. 4 Alt. 3 AEUV das historische Argument auf seiner Seite hat, das sich auf die Entstehungsgeschichte der Norm („Rechtsakt mit Verordnungscharakter“) im Zusammenhang mit dem gescheiterten Verfassungsvertrag bezieht. Denn in diesem wurde zwischen „Gesetzgebungsakten“ und „Rechtsakten mit Verordnungscharakter“ unterschieden. Weiterhin müsse, so der EuGH, aus systematischen Gründen der Begriff „Rechtsakte mit Verordnungscharakter“ enger sein als der der Handlung (s.o. Alt. 1 und 2 in Art. 264 Abs. 4 AEUV). Somit werden in Art. 263 Abs. 4 Alt. 3 AEUV insbesondere Rechtsakte nach Art. 290, Art. 291 Abs. 2 AEUV erfasst sowie sonstige Rechtsakte, die alleine von Rat oder Kommission erlassen werden. Zwar vermag die historische Auslegung überzeugen, ist jedoch angesichts der herausragenden Bedeutung des Individualrechtsschutzes, insbesondere im Rahmen von Art. 47 der EU-Grundrechte-Charta und Art. 6 I EUV, mehr als bedenklich.

Der Umstand, dass natürliche und juristische Personen mit dem Vertrag von Lissabon nun auch Rechtsschutz im Bereich der vormaligen zweiten und dritten Säule des EGV (PJZ, GASP) sowie gegen „sonstige Einrichtungen“, die durch die Gründungsverträge oder Sekundärrechtsakte der EU geschaffen worden (z.B. Umweltagentur, Arzneimittelagentur) erlangen können<sup>10</sup>, stellt zwar eine deutliche Stärkung des Individualrechtsschutzes dar. Dies werde jedoch, wie *Grünwald* an Hand einiger Beispiele zeigt, durch eine restriktive Auslegung des EuGH konterkariert. So werden unter anderem die Gutachtertätigkeiten, wissenschaftlichen Auswertungen und Informationen, die von EU-Agenturen wie der Arzneimittelagentur veröffentlicht werden, vom EuGH lediglich als „vorbereitende Maßnahmen“ für Entscheidungen

---

<sup>7</sup> Ebd., S. 52.

<sup>8</sup> Ebd., S. 55 ff.

<sup>9</sup> Ebd., S. 109 ff.

<sup>10</sup> Ebd., S. 77 ff.

der EU-Kommission interpretiert<sup>11</sup>. Die Folge davon ist, dass derartige „vorbereitende Maßnahmen“, die durchaus grundrechtsrelevanten Charakter haben können, nur inzident im Rahmen einer Nichtigkeitsklage gegen die EU-Kommission nach Art. 263 AEUV – mit den damit zusammenhängenden Problemen – gerichtlich überprüft werden können. Auch sind Datenübermittlungen von Europol, die ausdrücklich oder implizit zur Ermittlung gegen Privatpersonen von Seiten der Mitgliedstaaten auffordern, nicht durch die Nichtigkeitsklage angreifbar, da derartige Datenübermittlungen, so der EuGH, keine Handlungen gegenüber Dritten gem. Art. 263 AEUV darstellen würden<sup>12</sup>. Ein effektiver Rechtsschutz ist somit nicht gewährleistet. Aus der Perspektive des deutschen Verfassungsrechtes, insbesondere dem Art. 19 Abs. 4 GG, handelt es sich dabei um ein defizitäres Verständnis von Individualrechtsschutz seitens des EuGH angesichts der betroffenen Rechtsgüter, wie dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG bezüglich der Datenübermittlung von Europol, sowie im Zusammenhang mit der Informations- und Gutachtertätigkeit hinsichtlich des Eingriffes in die Berufsfreiheit aus Art 12 Abs. 1 GG.

### III. Rechtsschutz gegen Akte der EU vor mitgliedstaatlichen Gerichten

Versteht man den Art. 47 EU-Grundrechte-Charta – wie der EuGH – in erster Linie als eine Aufforderung an die Mitgliedsstaaten geeignete Rechtsbehelfe gegen Akte der Union zu schaffen, ist es nur folgerichtig, dass *Grünwald*, angesichts des limitierten Individualrechtsschutz, im Rahmen des Art. 263 Abs. 4 AEUV, im 3. Kapitel<sup>13</sup> der Frage nachgeht, welche Rolle die mitgliedstaatlichen Gerichte im Hinblick auf den Individualrechtsschutz einnehmen bzw. einnehmen sollten.

Schon vor dem Vertrag von Lissabon hat der EuGH in seinen Entscheidungen auf die Erforderlichkeit derartiger nationaler Rechtsbehelfe hingewiesen. Er hatte dies aus dem Prinzip der loyalen Zusammenarbeit (Art. 10 EGV) abgeleitet. Nun besteht mit Art. 19 Abs. 1 UAbs. 2 EUV ein primärrechtlicher Anknüpfungspunkt, um auch Gemeinschaftshandlungen wirksam vor nationalen Gerichten anzugreifen. Dabei plädiert *Grünwald* – auch angesichts der restriktiven und aus ihrer Sicht richtigen Auslegung des Art 263 Abs. 4 Alt. 3 AEUV – dafür, eine zwingende mitgliedstaatliche Pflicht bei der Schaffung derartiger Rechtsschutzmöglichkeiten anzunehmen.<sup>14</sup> Dies entspräche auch der Haltung des EuGH, der es als eine Aufgabe der nationalen Gerichte betrachtet, in ihrer Rolle als „funktionale Unionsgerichte“, wirksamen Rechtsschutz gegen Akte

---

<sup>11</sup> Ebd., S. 99 ff.

<sup>12</sup> Ebd., S. 104 f.

<sup>13</sup> Rechtsschutz gegen Rechtsakte der Europäischen Union vor nationalen Gerichten und die Bedeutung des Art. 19 Abs. 1 UAbs. 2 EUV, S. 128-182.

<sup>14</sup> Ebd., S. 135 f.

der Union zu schaffen, die von Art. 263 Abs. 4 AEUV nicht erfasst werden. Allerdings verweist *Grünwald* selbst auf das Problem – vorausgesetzt man nimmt eine sich aus Art. 19 Abs. 1 UAbs. 2 AEUV ableitende mitgliedstaatliche Pflicht an – welche Rechtsschutzmöglichkeit einer natürlichen oder juristischen Person denn offenstehen, um gegen einen Verstoß gegen diese Pflicht durch einen Mitgliedstaat, geltend zu machen. Ein etwaiger Schadensersatzanspruch aus dem Staatshaftungsrecht vermag allein, nicht notwendigerweise das klägerische Begehren zu befriedigen<sup>15</sup>.

Ausgehend von diesen Überlegungen widmet sich die Autorin dem Individualrechtsschutz vor den deutschen Verwaltungsgerichten sowie dem Bundesverfassungsgericht gegenüber (Gesetzgebungs-) Akten der Europäischen Union. Dabei komme insbesondere der Feststellungsklage nach § 43 VwGO eine zentrale Stellung zu<sup>16</sup>, da mit ihr die Möglichkeit bestehe, „...die Rechtmäßigkeit von Unionsrechts zu überprüfen, wenn kein nationaler Durchführungsakt...“<sup>17</sup> erforderlich ist. Gewissermaßen durch die Hintertür können dabei Rechtsnormen überprüft werden, die ohne Durchführungsmaßnahmen seitens der mitgliedstaatlichen Verwaltung, direkte Ge- und Verbote statuieren, da die Feststellungsklage auch auf die Feststellung gegründet sein kann, dass „...wegen Ungültigkeit oder Unabwendbarkeit einer Rechtsnorm kein Rechtsverhältnis zu dem anderen Beteiligten begründet ist.“<sup>18</sup>. Das bedeutet, nicht die Norm selbst, sondern die sie begründenden Rechte und Pflichten sind Gegenstand der Klage. Somit kann ein Unionsrechtsakt, der zu einem bestimmten Tun oder Unterlassen auffordert, mit der Behauptung angegriffen werden, dass ein bestimmtes Tun immer noch erlaubt sei etc. Bestehen Zweifel an der Gültigkeit des Unionsrechtsaktes, wird oder kann das Verwaltungsgericht den EuGH anrufen.

Was die Ausweitung der Verfassungsbeschwerde gegen *Ultra-vires*-Akte der Europäischen Union im Rahmen des Art 38 Abs. 1 GG angeht, so betrachtet *Grünwald* die Entwicklung der BVerfG-Rechtsprechung, vor dem Hintergrund des Art. 19 Abs. 1 UAbs. 2 EUV, als eine begrüßenswerte Entwicklung. Aus ihrer Sicht würden sich aus der „...Zulassung von Ultra-vires-Rügen bei auf Art. 38 Abs. 1 GG gestützten Verfassungsbeschwerden ungeahnte Perspektiven [eröffnen]. Zum einen liegt darin eine Ausweitung der Verfassungsbeschwerde hin zu einer Popularklage. Denn der Betroffene müsse nicht darlegen, in eigenen Rechten unmittelbar verletzt zu sein, vielmehr genüge die Darstellung einer erheblichen Kompetenzverletzung.“<sup>19</sup>. Auf den ersten Blick mag diese Sichtweise angesichts der fast 40 000 Beschwerdeführer in den Verfahren gegen ESM und Fiskalpakt manches für sich haben. Doch auch das Bundesverfassungsgericht

---

<sup>15</sup> Ebd., S. 137.

<sup>16</sup> Ebd., S. 145 ff.

<sup>17</sup> Ebd., S. 145.

<sup>18</sup> BVerfG, NVwZ, 2007, 1311 (1312).

<sup>19</sup> Ebd., S. 161.

verfolgt ein materielles Verständnis von Art. 38 Abs.1 GG, so dass eine erhebliche Kompetenzverletzung, gewissermaßen spiegelbildlich, zu einem Verlust politischer Teilhabe und Mitbestimmung auf nationaler Ebene führe. Das heißt eine *Ultra-vires*-Rüge erhält ihre Begründetheit erst durch den Umstand, dass zum Beispiel das deutsche Parlament durch ein Zustimmungsgesetz zu einem Rechtsakt der Europäischen Union in einem solchen Umfang parlamentarische Rechte und Befugnisse (z.B. bzgl. des parlamentarischen Haushaltsrechtes) aufgibt, wodurch der Wahlakt als Ausdruck demokratischer Mitbestimmung jedes einzelnen Staatsbürgers gänzlich entwertet würde. Keinesfalls ist lediglich das Vorliegen eines ausbrechenden Rechtsaktes der Union ausreichend, um eine Verfassungsbeschwerde auf Art. 38 Abs. 1 GG zu gründen.

Hinsichtlich des Vorabentscheidungsverfahrens nach Art. 267 AEUV verweist *Grünwald* auf ein weiteres Problem hinsichtlich Individualrechtsschutzes, das jedoch in erster Linie ein nationales, als ein Problem des Rechtsschutzes innerhalb der EU ist.<sup>20</sup> Denn eine Verfassungsbeschwerde, die auf Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG gestützt wird und mit dem Ziel verbunden ist, eine Verletzung der Vorlagepflicht eines deutschen Gerichtes im Rahmen des Art. 267 AEUV zu rügen, wird nur unter sehr strengen Voraussetzungen durch das Bundesverfassungsgericht als begründet angesehen. Allein „offensichtlich unhaltbare“ Erwägungen des Gerichtes über eine Nichtvorlage oder eine bewusste Abweichung von der EuGH-Rechtsprechung durch das nationale Gericht sind laut Bundesverfassungsgericht Voraussetzung für die Begründetheit der Klage. Dieses „Willkürerfordernis“ wird nicht nur von *Grünwald* kritisiert, zumal ein unionsrechtlicher Rechtsbehelf zur Erzwingung einer Vorlage nicht besteht. Obgleich *Grünwald* beinahe euphorisch die auf Art. 38 Abs.1 GG gestützten Verfassungsbeschwerden als Ausweitung des Individualrechtsschutzes begrüßt, bestehen bei ihr – gerade wegen den restriktiven Voraussetzungen der gerichtlichen Vorlagepflicht nach Art. 267 AEUV seitens des Bundesverfassungsgerichtes – klare Zweifel „...ob der Art. 19 Abs. 1 UAbs. 2 EUV tatsächlich geeignet ist, die im Unionsrecht auch nach dem Vertrag von Lissabon fortbestehenden Rechtsschutzlücken zu schließen.“<sup>21</sup>

#### IV. Individualrechtsschutz und die EMRK

Das abschließende Kapitel<sup>22</sup> ist aus rein faktischen Gründen rein theoretischer Natur, da ein baldiger Beitritt der EU zur EMRK nicht zu erwarten ist.<sup>23</sup> Dabei geht *Grünwald* davon aus, dass ein „...Beitritt der EU zur EMRK zu einer erheblichen Verbesserung des

---

<sup>20</sup> Ebd., S. 176 ff.

<sup>21</sup> Ebd., S. 182.

<sup>22</sup> Ausblick auf den Beitritt zur EMRK, S. 184-219.

<sup>23</sup> Ebd., S. 184 f.

Individualrechtsschutzes...“<sup>24</sup>, insbesondere gegenüber Rechtsakten mit allgemeiner Wirkung, die in einem Gesetzgebungsverfahren erlassen worden und keine Durchführungsmaßnahmen nach sich ziehen, führen würde. Die größte Bedeutung für den Individualrechtsschutz hätte dabei, dass Einzelbürger vor dem EGMR gem. Art. 34 EMRK gegen Akte der Union klagen könnten, wobei die EU Beschwerdegegnerin wäre. Insbesondere ist eine „individuelle Betroffenheit“ wie in Art. 263 Abs. 4 AEUV nicht erforderlich.

Diese Entwicklung wäre – so auch die Autorin – sicherlich zu begrüßen. Festzuhalten bleibt, dass der Vertrag von Lissabon nur in Ansätzen den Individualrechtsschutz gestärkt hat und die schon im EGV bestehende Probleme für die individuelle Durchsetzung von EU-Grundrechten nicht grundlegend beseitigt hat.

Prof. Dr. Marcus C. Kerber unter Mitarbeit von Dr. Adrian Klein

---

<sup>24</sup> Ebd., S. 214.