

Gertraud Grünewald

**Individualrechtsschutz gegen
Akte der Europäischen Union
nach dem Vertrag von Lissabon**



Gertraud Grünewald

**Individualrechtsschutz gegen Akte der Europäischen
Union nach dem Vertrag von Lissabon**

Herbert Utz Verlag · München 2016

Europäisches und Internationales Recht
Band 92

Ebook (PDF)-Ausgabe:
ISBN 978-3-8316-7242-4 Version: 1 vom 14.07.2016
Copyright© Herbert Utz Verlag 2016

Alternative Ausgabe: Softcover
ISBN 978-3-8316-4569-5
Copyright© Herbert Utz Verlag 2016

Gertraud Grünewald

**Individualrechtsschutz gegen Akte der
Europäischen Union nach dem Vertrag von
Lissabon**



Herbert Utz Verlag · München

Europäisches und Internationales Recht

herausgegeben von

Prof. Dr. Georg Nolte und Prof. Dr. Rudolf Streinz

Humboldt-Universität zu Berlin und Ludwig-Maximilians-Universität München

begründet von

Prof. Dr. Bruno Simma

unter dem Titel Europarecht–Völkerrecht

Band 92



Zugl.: Diss., München, Univ., 2015

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek: Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere die der Übersetzung, des Nachdrucks, der Entnahme von Abbildungen, der Wiedergabe auf fotomechanischem oder ähnlichem Wege und der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen bleiben – auch bei nur auszugsweiser Verwendung – vorbehalten.

Copyright © Herbert Utz Verlag GmbH · 2016

ISBN 978-3-8316-4569-5

Printed in EU

Herbert Utz Verlag GmbH, München

089-277791-00 · www.utzverlag.de

In lieber Erinnerung an meine Schwester Sophie,
immer in meinem Herzen

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	5
Kapitel 1: Überblick über den Rechtsschutz im Unionsrecht.....	8
A. Überblick über die Änderungen im Rechtsschutzsystem durch den Vertrag von Lissabon	8
I) Reformbemühungen auf dem Gebiet des Rechtsschutzes im Vertrag von Nizza	8
II) Das Rechtsschutzsystem nach dem Vertrag von Lissabon.....	9
1) Gerichtshof der Europäischen Union.....	9
2) Änderungen der einzelnen Verfahrensarten	11
a) Vorabentscheidungsverfahren	11
b) Vertragsverletzungsverfahren	13
c) Nichtigkeitsklage	14
aa) Nichtigkeitsklage privilegierter und teilprivilegierter Kläger	14
bb) Nichtigkeitsklage nichtprivilegierter Kläger.....	15
d) Klagerecht nach dem Subsidiaritätsprotokoll.....	16
e) EuGH und die bisherige Zweite und Dritte Säule	18
f) Fazit.....	18
B. Überblick über den Individualrechtsschutz im Unionsrecht.....	18
I) Grundlagen und Entwicklung des Individualrechtsschutzes	18
1) Grundlagen.....	19
2) Entwicklung	19
II) Zentraler Rechtsschutz.....	20
III) Dezentraler Rechtsschutz.....	21
C. Gebot des effektiven Rechtsschutzes	22
I) Entstehungsgeschichte und Grundlagen des effektiven Rechtsschutzes	22
II) Regelungsgehalt des Grundsatzes des effektiven Rechtsschutzes nach Art. 47 Grundrechtecharta.....	23
1) Verletzung von Rechten.....	23
2) Zugang zu den Gerichten.....	25

3) Verfahrensgrundsätze	31
4) Prozesskostenhilfe.....	32
5) Durchsetzung gerichtlicher Entscheidungen	33
D. Fazit.....	33
Kapitel 2: Individualrechtsschutz im Rahmen der Nichtigkeitsklage nach Art. 263 Abs. 4 AEUV	34
A. Einführung.....	34
I) Überblick über die neue Rechtslage	34
II) Rechtsschutzlücken in der Individualnichtigkeitsklage vor Erlass des Vertrags von Lissabon	35
1) Plaumann-Formel und ihre Auswirkung auf Klagemöglichkeit des Einzelnen.....	35
2) Defizite in der europäischen Grundrechtskontrolle.....	38
3) Kein Rechtsschutz im Bereich der ehemaligen Zweiten und Dritten Säule.....	39
4) Fazit.....	39
B. Rechtsakte mit Ordnungscharakter (Art. 263 Abs. 4 Alt. 3 AEUV).....	40
I) Neue Rechtslage.....	40
II) Entstehungsgeschichtlicher Hintergrund	41
1) Kontroverse um Ausweitung der Individualnichtigkeitsklage	41
2) Entwurf des Verfassungsvertrags	43
3) Vertrag von Lissabon.....	45
a) Delegierte Rechtssetzung.....	46
b) Durchführungrechtsakte	47
c) Vertragsdurchführende Rechtsakte ohne Gesetzescharakter.....	47
d) Fazit.....	49
III) Auslegungsvorschläge zum Begriff der „Rechtsakte mit Ordnungscharakter“.....	49
1) Auffassung des EuG	49
a) Rechtssache Inuit Tapiriit Kanatami u.a./ Parlament und Rat der Europäischen Union.....	49
b) Rechtssache Microban International Ltd u.a./ Kommission.....	50
2) Gegensätzliche Schlussanträge von Generalanwalt Wathelet und Generalanwältin Kokott.....	51

a) Schlussantrag Generalanwältin Kokott.....	51
b) Schlussantrag Generalanwalt Wathelet	52
3) Entscheidung des EuGH in der Rechtssache Inuit Tapiriit Kanatami u.a./ Parlament und Rat der Europäischen Union.....	54
4) Untergesetzliche Rechtsakte	55
5) Sämtliche abstrakt generellen Handlungen.....	58
6) Nicht adressatenbezogene Rechtsakte mit normativen Charakter....	60
7) Fazit.....	61
IV) Klagebefugnis bei Rechtsakten mit Verwaltungscharakter ohne Durch- führungsmäßnahme	62
1) Sonderregelung nach dem Vertrag von Lissabon	62
a) Unmittelbare Betroffenheit.....	62
b) Kein Nachsichziehen von Durchführungsmaßnahmen	64
aa) Abgrenzung unmittelbare Betroffenheit – fehlende Durch- führungsmäßnahmen.....	64
bb) Begriff der fehlenden Durchführungsmaßnahmen.....	67
2) Fazit.....	70
C. Rechtsschutz im Bereich der ehemaligen Zweiten und Dritten Säule.....	70
I) Rechtsschutz gegen Maßnahmen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts.....	70
1) Überblick über die Entwicklung des Raums der Freiheit, der Si- cherheit und des Rechts	70
2) Erweiterung der gerichtlichen Kontrollbefugnis durch den Vertrag von Lissabon	72
a) Aufgabe der Säulenstruktur	72
b) Klagebefugnis für Rechtsakte gegen Maßnahmen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts	73
3) Beschränkungen des Rechtsschutzes	73
a) Wahrnehmung mitgliedstaatlicher Zuständigkeiten für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und den Schutz der inneren Sicherheit	73
b) Maßnahmen der Polizei oder anderer Strafverfolgungsbehörden	74
c) Fünfjährige Übergangszeit.....	75
d) Sonderregelungen für einzelne Staaten.....	75
4) Fazit.....	76

II) Rechtsschutz gegen Maßnahmen im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik	76
1) Bisherige Justiziabilität im Rahmen der Zweiten Säule	76
2) Rechtsschutzmöglichkeiten nach dem Vertrag von Lissabon	77
a) Gerichtsbarkeit über die Kompetenzabgrenzung nach Art. 40 EUV	77
b) Entscheidungsbefugnis über Individualnichtigkeitsklagen gegen GASP-Beschlüsse zu restriktiven Maßnahmen	79
aa) Reichweite der Kontrollbefugnis	79
(a) Rechtsschutz nach der alten Rechtslage	80
(b) Neue Kontrollbefugnis	80
(c) Prüfungsmaßstab	82
bb) Begriff der restriktiven Maßnahmen	84
cc) Begriff der natürlichen und juristischen Personen	85
dd) Klagebefugnis gegen Maßnahmen aus dem Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik	86
c) Fazit	87
D. Rechtsschutz gegen Handlungen der Einrichtungen oder sonstigen Stellen der Union mit Rechtswirkung gegenüber Dritten	87
I) Begriff der Einrichtungen oder sonstigen Stellen der Union	87
II) Individualrechtsschutz nach der früheren Rechtslage	89
1) Rechtsschutz gegen Akte Europäischer Agenturen	89
a) Regelung zum Rechtsschutz in Gründungsverordnungen	89
b) Keine Regelung zum Rechtsschutz in Gründungsverordnungen	90
2) Rechtsschutz im Bereich der Zweiten und Dritten Säule	91
a) Keine Anwendung der Nichtigkeitsklage nach Art. 230 EGV	91
b) Rechtsschutz gegen Maßnahmen von Europol und Eurojust	91
aa) Europol	92
bb) Eurojust	94
III) Änderungen durch den Vertrag von Lissabon	96
1) Einrichtungen und sonstige Stellen der EU als Beklagte einer Nichtigkeitsklage	96
a) Handlungsformen der Einrichtungen der EU	96
b) Handlungen mit Rechtswirkung gegenüber Dritten und Zu-rechenbarkeit der Handlung	99

c) Beurteilungs- und Gutachtentätigkeit der Agenturen	99
d) Klagebefugnis	102
2) Auswirkung und Bedeutung des Art. 263 Abs. 5 AEUV	102
3) Einrichtungen und sonstige Stellen im Bereich der früheren Zweiten und Dritten Säule	104
a) Neue Rechtsschutzmöglichkeit gegen Handlungen von Euro- pol.....	104
b) Neue Rechtsschutzmöglichkeit gegen Handlungen von Euro- just.....	107
c) Rechtsschutz gegen Maßnahmen der Europäischen Staatsan- waltschaft	107
IV) Bedeutung für Individualrechtsschutz	109
E. Neubeurteilung der Plaumann-Formel.....	109
F. Verhältnis Vorabentscheidungsverfahren – Nichtigkeitsklage nach dem Vertrag von Lissabon	113
G. Bestehen von Rechtsschutzlücken vor den europäischen Gerichten nach den Neuregelungen des Vertrags von Lissabon.....	114
I) Schließung der sog. Jacobs-Gap	114
II) Fortbestehen von weiteren Rechtsschutzlücken	116
III) Rechtfertigung einer Beschränkung der Klagemöglichkeiten gegen Gesetzgebungsakte.....	117
1) Restriktive Ausgestaltung der Normenkontrolle	117
a) Deutschland.....	117
b) Österreich.....	118
c) Vereinigtes Königreich.....	119
aa) Voraussetzungen einer gerichtlichen Kontrolle legislativer Rechtsakte.....	120
bb) Gerichtliche Geltendmachung.....	121
cc) Fazit.....	122
d) Schweden, Dänemark und Irland.....	123
e) Belgien, Spanien und Portugal.....	123
f) Polen, Lettland, Ungarn, Tschechien, Slowakei, Slowenien.....	124
g) Frankreich	124
h) Italien	126
i) Ergebnis	126

2) Gefährdung der Souveränität des parlamentarischen Gesetzgebers	126
3) Fazit.....	127

Kapitel 3: Rechtsschutz gegen Rechtsakte der Europäischen Union vor nationalen Gerichten und die Bedeutung des Art. 19 Abs. 1 UAbs. 2 EUV.....128

A. Regelung des Art. 19 Abs. 1 UAbs. 2 EUV.....	128
I) Verpflichtung zur Schaffung der erforderlichen Rechtsbehelfe.....	128
1) Pflicht der Mitgliedstaaten, bestehende Rechtsschutzlücken zu schließen.....	128
2) Umfang der Verpflichtung.....	132
3) Fazit.....	134
II) Kontrolle der Einhaltung und individuelle Durchsetzbarkeit der Verpflichtung aus Art. 19 Abs. 1 UAbs. 2 EUV	134
III) Erweiterung der Kontrollbefugnis mitgliedstaatlicher Gerichte.....	137
1) Vorlagepflicht mitgliedstaatlicher Gerichte.....	138
2) Problem: fehlende Verwerfungskompetenz der nationalen Gerichte.....	139
3) Direkter Rechtsschutz im Bereich des einstweiligen Rechtsschutzes	140
4) Neubeurteilung auf Grundlage des Art. 19 Abs. 1 UAbs. 2 EUV..	140
B. Rechtsschutz gegen Rechtsakte der Europäischen Union vor nationalen Gerichten am Beispiel Deutschland.....	141
I) Rechtsschutz gegen Durchführungsmaßnahmen	142
II) Rechtsschutz gegen Rechtsakte ohne Durchführungsmaßnahmen....	142
1) Verpflichtungsklage.....	143
2) Leistungs-(unterlassungs)Klage.....	143
3) Feststellungsklage § 43 VwGO	145
a) Zugang zur deutschen Gerichtsbarkeit	145
b) Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs	146
c) Feststellungsfähiges Rechtsverhältnis	147
d) Klagebefugnis und Feststellungsinteresse	149
e) Richtiger Beklagter	151
f) Örtliche Zuständigkeit	152

g) Subsidiarität und vorbeugende Feststellungsklage.....	153
h) Klagefrist.....	154
i) Begründetheit der Feststellungsklage.....	154
4) Einstweilige Anordnung.....	155
5) Verfassungsbeschwerde.....	156
a) Beschwerdegegenstand.....	156
b) Mögliche Verletzung von Grundrechten.....	158
c) Mögliche Verletzung des Art. 38 Abs. 1 GG.....	159
d) Fazit.....	161
III) Beispiele: erfolgte Vorlagen durch deutsche Verwaltungsgerichte ...	161
1) Rechtssache SMW Winzersekt.....	161
2) Rechtssache Gut Springenheide.....	162
3) Rechtssache Deutsches Weintor eG.....	162
4) Rechtssache Schecke u. Eifert.....	163
5) Fazit.....	163
IV) Ergebnis.....	164
C. Rechtsschutzmöglichkeiten vor nationalen Gerichten in anderen Mitgliedstaaten und Bedeutung des Art. 19 Abs. 1 UAbs. 2 EUV.....	165
I) Rechtsakte mit und ohne Durchführungsmaßnahmen.....	165
II) Klagemöglichkeiten vor britischen Gerichten.....	165
III) Klagemöglichkeiten vor französischen Gerichten.....	167
1) Vorgehen gegen straf- und verwaltungsrechtliche Sanktionsfolgen.....	167
2) Erhebung einer Schadensersatzklage.....	168
3) Antrag auf Nichtanwendung des Unionsrechtsaktes.....	170
IV) Klagemöglichkeiten vor österreichisches Gerichten.....	172
D. Schwächen des indirekten Rechtsschutzes.....	175
I) Zwischenverfahren eines nationalen Rechtsstreits.....	175
II) Missachtung der Vorlagepflicht und Sanktionsmöglichkeiten.....	176
1) Erhebung einer Verfassungsbeschwerde.....	176
2) Staatshaftung.....	178
3) Beschwerde vor dem EGMR.....	178
4) Vertragsverletzungsverfahren.....	179

III) Lange Verfahrensdauer	181
IV) Unterschiede zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten	181
E. Fazit	182
Kapitel 4: Ausblick auf den Beitritt der EU zur EMRK	184
A. Hintergrund	184
I) Voraussetzungen eines Beitritts der EU	184
1) Rahmenbedingungen im Recht der EMRK	185
2) Rahmenbedingungen im Unionsrecht.....	185
II) Stand des Beitrittsverfahrens	186
1) Abkommen über den Beitritt der Europäischen Union zur Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten.....	186
2) Gutachten 2/13 des EuGH vom 18.12.2014	187
III) Rechtsfolgen.....	188
1) Rechtsfolgen in Bezug auf die EMRK	188
2) Rechtsfolgen in Bezug auf das Unionsrecht.....	189
B. Auswirkungen eines Beitritts der EU zur EMRK auf die Individual- beschwerde nach Art. 34 AEUV	189
I) Ausgestaltung der Individualbeschwerde	190
1) Beschwerdeführer einer Individualbeschwerde.....	190
2) Opfereigenschaft des Beschwerdeführers gemäß Art. 34 EMRK ..	190
3) EU als Beschwerdegegnerin	190
4) Rechtswegerschöpfung	194
5) Beschwerdefrist.....	195
II) Individualbeschwerde gegen einzelne Rechtsakte der EU	195
1) Individualbeschwerde gegen Rechtsakte mit unmittelbarer Wir- kung.....	195
a) Verletzung eigener Rechte durch normative Rechtsakte.....	196
b) Erschöpfung der innerstaatlichen Rechtsbehelfe.....	197
c) Beschwerdefrist.....	202
2) Individualbeschwerde gegen umsetzungsbedürftige Rechtsakte ...	202
a) Aufgabe der Bosphorus-Rechtsprechung	203
b) Rechtswegerschöpfung und Frist.....	205
c) Befugnis zur Inzidentkontrolle	205

3) Individualbeschwerde gegen Rechtsakte der PJZS und GASP	206
a) Rechtsakte der PJZS	207
b) Rechtsakte der GASP.....	207
aa) Richtiger Beschwerdegegner	207
bb) Opfereigenschaft.....	211
cc) Rechtswegerschöpfung	212
4) Individualbeschwerde gegen Rechtsakte der Einrichtungen der EU	213
C. Bedeutung für den Individualrechtsschutz.....	214
Fazit	218
Literaturverzeichnis.....	221
Danksagung.....	242

Abkürzungsverzeichnis

a.A.	anderer Ansicht
a.a.O.	am angegebenen Ort
a.F.	alte Fassung
Abl.	Amtsblatt
Abs.	Absatz
AEV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Alt.	Alternative
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
AVG	österreichisches Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz
Az.	Aktenzeichen
Bd.	Band
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BKR	Zeitschrift für Bank- und Kapitalmarktrecht
BT-Drs.	Deutscher Bundestag Drucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerfGG	Bundesverfassungsgerichtsgesetz
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
B-VG	österreichisches Bundesverfassungsgesetz
Bzw.	beziehungsweise
CDDH	Comité directeur pour les droits de l'Homme/Steering Committee for Human Rights (Lenkungsausschuss für Menschenrechte der Parlamentarischen Versammlung des Europarates)
CDE	Cahiers de Droit Européen
CMLRev	Common Market Law Review
CONV	Dokumente des Europäischen Konvents
Ders.	Derselbe
Dok. KOM	Dokumente der Kommission der Europäischen Union
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
DVB1	Deutsches Verwaltungsblatt
Ebd.	ebenda
eG	eingetragene Genossenschaft
EG	Europäische Gemeinschaft
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte

EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EJIL	European Journal of International Law
ELRev	European Law Review
EMRK	Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Europäische Menschenrechtskonvention)
EU	Europäische Union
EuConst	European Constitutional Law Review
EuG	Europäisches Gericht (vormals erster Instanz; seit dem Vertrag von Lissabon Teil des Gerichtshofs der Europäischen Union i.S.v. Art. 19 Abs. 1 EUV)
EuGH	Europäischer Gerichtshof (als Teil des Gerichtshofs der Europäischen Union i.S.v. Art. 19 Abs. 1 EUV)
EuGRZ	Europäische Grundrechte Zeitschrift
EuR	Europarecht (Zeitschrift)
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
VVE	Vertrag über eine Verfassung für Europa
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft
EZB	Europäische Zentralbank
f.	und der, die folgende
ff.	und die folgenden; fortfolgende
Fn.	Fußnote
GA	Generalanwalt
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
gem.	gemäß
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GKI	Gemeinsame Kontrollinstanz
GOBT	Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages
Gz.	Geschäftszeichen
HFR	Humboldt Forum Recht
HR	Hamburger Rechtsnotizen
HRLR	Human Rights Law Review
HRRS	Onlinezeitschrift für Höchstgerichtliche Rechtsprechung zum Strafrecht
Hs.	Halbsatz
Hrsg.	Herausgeber
ILC	International Law Commission
IntVG	Integrationsverantwortungsgesetz
i.S.d.	im Sinne des
i.S.v.	im Sinne von

i.V.m.	in Verbindung mit
JDE	Journal de droit européen
JR	Juristische Rundschau
JTDE	Journal des tribunaux droit européen
Jura	Juristische Ausbildung
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
KFOR	Kosovo Force
KJ	Kritische Justiz
LG	Landgericht
lit.	Buchstabe
m. Anm.	mit Anmerkungen
m.N.	mit Nachweisen
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
n.F.	neue Fassung
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
Nr.	Nummer
NvWZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
ÖJZ	Österreichische Juristen Zeitung
PKK	Partiya Karkerên Kurdistan (Arbeiterpartei Kurdistans)
PJZS	Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen
RabelsZ	Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht
RdA	Recht der Arbeit
RGK	Regierungskonferenz
RJD	Reports of Decisions and Judgment of the European Court of Human Rights (Sammlung der Beschlüsse und Urteile des EGMR)
Rn.	Randnummer
Rs.	Rechtssache
RTDEur	Revue trimestrielle de droit européen
RÜD	Regeln des Ministerkomitees zur Überwachung der Urteilsdurchsetzung
S.	Satz, Seite
SDÜ	Schengener Durchführungsübereinkommen
Slg	Sammlung der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes
Sog.	so genannt, -e, -er, -es
StRR	StrafRechtsReport Arbeitszeitschrift für das gesamte Strafrecht
u.a.	und andere/ unter anderem
UAbs.	Unterabsatz

UKHL	United Kingdom House of Lords Decisions
UNO	United Nations Organization (Vereinte Nationen)
UNMIK	United Nations Interim Administration Mission in Kosovo
uU	unter Umständen
v.	vom
v.a.	vor allem
verb. Rs.	verbundene Rechtssache
VerfO	Verfahrensordnung
VerwArch	Verwaltungsarchiv
VfGH	österreichischer Verfassungsgerichtshof
VfSlg.	Sammlung der Erkenntnisse und Beschlüsse des Verfassungsgerichtshofs
VG	Verwaltungsgericht
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
VwGH	Verwaltungsgerichtshof
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VVE	Europäischer Verfassungsvertrag
z.B.	zum Beispiel
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZEuS	Zeitschrift für Europarechtliche Studien
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik

Einleitung

Der Rechtsschutz des Einzelnen war Gegenstand zahlreicher Diskussionen im Unionsrecht. So kritisierten die einen die unionalen Rechtsschutzmöglichkeiten und ihre Auslegung durch den Gerichtshof als völlig unzureichend.¹ Andere bezeichneten die Diskussionen um den Individualrechtsschutz als übertrieben und hielten die bestehenden Rechtsschutzmöglichkeiten für ausreichend.² Ihren Höhepunkt³ erreichte die Debatte im Jahr 2002, in welchem sich Generalanwalt Jacobs und das Gericht erster Instanz für eine erweiternde Auslegung des Begriffs der individuellen Betroffenheit bei Individualklagen gegen „echte Verordnungen“ aussprachen.⁴ Der EuGH lehnte jedoch eine solche Erweiterung der Individualnichtigkeitsklage kurze Zeit später ab. Nach Auffassung des EuGH konnte eine Ausweitung des Individualrechtsschutzes nur durch eine Änderung des Primärrechts erreicht werden.⁵ Die Erweiterung des Individualrechtsschutzes war auch Gegenstand der Beratungen über den Vertrag über eine Verfassung für Europa und den Vertrag von Lissabon.⁶ In der vom Europäischen Rat am 15. Dezember 2011 angenommenen „Erklärung von Laeken zur Zukunft der Europäischen Union“⁷ wurde die Problematik des Individualrechtsschutzes zwar nicht aufgenommen. Allerdings hat sich der Konvent zur Zukunft Europas (Verfassungskonvent, Europäischer Konvent), dessen Einberufung in der Erklärung von Laeken beschlossen wurde, mit der Frage des Rechtsschutzes des Einzelnen befasst.⁸ Der vom Konvent erarbeitete „Entwurf eines Vertrags über eine Verfassung für Europa“ wurde am 29. Oktober 2004 nach einzelnen Abänderungen als „Vertrag

¹ *Arnull*, CMLRev 2001, 7ff. (52); *Calliess*, NJW 2002, 3577ff. (3580); *Dittert*, EuR 2002, 708ff. (714ff.); *Berrisch*, EuZW 2005, 65; *Feddersen*, EuZW 2002, 529ff. (533), m.w.N.

² *Everling*, Rechtsschutz im europäischen Wirtschaftsrecht auf der Grundlage der Konventionen, in: *Schwarze* (Hrsg.), Der Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents, S. 363ff. (380); *Baumeister*, EuR 2005, 1ff. (11); *Gundel*, VerwArch 2001, 81ff. (82); *Lenz/Staeglich*, NVwZ 2004, 1421ff. (1423); *Nowak*, EuR 2000, 724ff. (741), m.w.N.

³ *Simon*, „Droit au juge“ et contentieux de la légalité en droit communautaire, in: *Amselek, u.a.*, Libertés, justice, tolérance, Mélanges en hommage au Doyen Gérard Cohen-Jonathan, Volume II, S. 1399ff. (1404).

⁴ Schlussantrag Generalanwalt Jacobs vom 21. März 2002, EuGH Rs. C-50/00 P, Slg. 2002, S. I-66777 (Unión de Pequeños Agricultores/Rat), Rn. 59ff.; EuG, Rs. T-177/01 Slg. 2002, S. II-2365 (Jégo-Quéré et Cie SA/Kommission), Rn. 50f.

⁵ EuGH, Rs. C-50/00 P, Slg. 2002, I-66777 (Unión de Pequeños Agricultores/Rat), Rn. 44; EuGH, Rs. C-263/02 P, Slg. 2004, I-3425 (Jégo-Quéré et Cie SA/Kommission), Rn. 36.

⁶ *Kubicki*, EuZW 2011, 248ff. (249); *Pechstein*, EU-Prozessrecht, Rn. 412ff.

⁷ Europäischer Rat (Laeken) v. 14./15. 12. 2001, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Anlage 1, BullEU 12-2001; EU-Nachrichten, Dokumentation Nr. 3/2001, S. 16 (24 f.).

⁸ Siehe Kapitel 2.B.II; Schlussbericht des Arbeitskreises über die Arbeitsweise des Gerichtshofs, CONV 636/03 Rn. 18ff.; *Thalmann*, Nichtigkeitsklage gegen Rechtsakte mit Verordnungscharakter, S. 61f.

über eine Verfassung für Europa⁹ von den Staats- und Regierungschefs in Rom unterzeichnet, scheiterte jedoch an den Referenden in Frankreich und den Niederlanden.¹⁰ Nach einer sich darin anschließenden „Reflexionsphase“¹¹ beschloss der Europäische Rat am 21. und 22. Juni 2007, eine Regierungskonferenz einzuberufen, die einen neuen Vertrag für die Europäische Union ausarbeiten und annehmen sollte.¹² In diesem „Reformvertrag“ wurden die inhaltlichen Neuerungen des gescheiterten Verfassungsvertrags überwiegend übernommen, während das Verfassungskonzept weitgehend aufgegeben wurde.¹³ Dieser Lissabonner Reformvertrag ist am 1. Dezember 2009 in Kraft getreten.

Gegenstand der vorliegenden Arbeit sind die Auswirkungen des Vertrags von Lissabon auf den Rechtsschutz des Einzelnen. Für ihn ist das unionsrechtliche Institut der Individualnichtigkeitsklage von großer Bedeutung. Demgemäß soll zunächst aufgezeigt werden, inwieweit die Nichtigkeitsklage durch den Lissabonner Reformvertrag geändert wurde, wie die geänderten Vorschriften des neuen Art. 263 AEUV auszulegen sind und welche Bedeutung die Änderungen für den Rechtsschutz des Einzelnen haben. Ein besonderes Augenmerk wird dabei auf die neu eingefügte dritte Alternative des Art. 263 Abs. 4 AEUV zu richten sein, nach welcher der Einzelne nunmehr gegen „Rechtsakte mit Verordnungscharakter“ ohne das Erfordernis einer individuellen Betroffenheit Klage erheben kann. Daneben ist zu klären, welche Auswirkungen die Aufgabe der Säulenstruktur durch den Vertrag von Lissabon auf das Direktklagerecht des Einzelnen hat. Ferner ist der neue Klagegegenstand der „Handlungen der Einrichtungen oder sonstigen Stellen der Union“ und die Bedeutung des Art. 263 Abs. 5 AEUV zu untersuchen. Dabei soll der Frage nachgegangen werden, ob die Neuregelung der Nichtigkeitsklage nach Art. 263 AEUV geeignet ist, die vor Inkrafttreten des Lissabonner Reformvertrags bestehenden Rechtsschutzlücken im Individualrechtsschutz zu schließen.

Eine weitere Neuerung des Vertrags von Lissabon liegt in dem neuen Art. 19 Abs. 1 UAbs. 2 EUV. Er verpflichtet die Mitgliedstaaten, die erforderlichen Rechtsbehelfe zu schaffen, damit ein wirksamer Rechtsschutz in den vom Unionsrecht erfassten Bereichen gewährleistet ist. Welche Auswirkungen diese Vorschrift auf den Rechtsschutz des Einzelnen hat, soll in dieser Arbeit ebenfalls aufgezeigt werden. Dabei soll insbesondere der Frage nachgegangen werden, ob diese Vorschrift

⁹ Vertrag über eine Verfassung für Europa vom 29.10.2004 (ABl. 2004, C 310/1 ff.).

¹⁰ Müller-Graff, in: Dausen (Hrsg.), Handbuch des EU- Wirtschaftsrecht, Verfassungsordnungen der Europäischen Union, Rn. 35.

¹¹ Streinz/Ohler/Hermann, Der Vertrag von Lissabon, S. 17.

¹² Entwurf des Mandats des Europäischen Rates vom 21./22.6.2007, Schlussfolgerungen des Vorsitzes Europäischer Rat (Brüssel) vom 21./22.6.2007, Anlage I, EU-Nachrichten, Dokumentation Nr. 2/2007, S. 9 ff.

¹³ Streinz/Ohler/Hermann, Der Vertrag von Lissabon, S. 17.

die Mitgliedstaaten verpflichtet, die nach dem Vertrag von Lissabon möglicherweise fortbestehenden Rechtsschutzlücken zu schließen und welche Klagemöglichkeiten vor den nationalen Gerichten hierfür bestehen.

Zuletzt werden die Auswirkungen des durch den Vertrag von Lissabon ermöglichten Beitritts der EU zur EMRK im Hinblick auf den Individualrechtsschutz untersucht. Dabei soll insbesondere dargelegt werden, inwiefern der Einzelne nach einem Beitritt der EU gegen Handlungen der Union vor dem EGMR eine Individualbeschwerde nach Art. 34 EMRK erheben kann.

Kapitel 1: Überblick über den Rechtsschutz im Unionsrecht

A. Überblick über die Änderungen im Rechtsschutzsystem durch den Vertrag von Lissabon

I) Reformbemühungen auf dem Gebiet des Rechtsschutzes im Vertrag von Nizza

Schon der Vertrag von Nizza brachte erhebliche Neuerungen im Rechtsschutzsystem der Europäischen Gemeinschaften mit sich. Dementsprechend gewährleisteten die Neuregelungen dieses Vertrags insbesondere im Hinblick auf die Erweiterung der Mitgliedstaaten der Europäischen Union die Handlungsfähigkeit des Gerichtshofs und des Gerichts erster Instanz.¹⁴ So wurde die Stellung des Gerichts erster Instanz aufgewertet.¹⁵ Durch die Neuregelung des Art. 225 Abs. 1 EGV, dem jetzigen Art. 256 AEUV, lag die Zuständigkeit für Direktklagen nunmehr in der Regel beim EuG, dagegen war bei Klagen der Mitgliedstaaten, der Gemeinschaftsorgane und der Europäischen Zentralbank weiterhin der EuGH zuständig.¹⁶ Zudem wurden dem EuG weitere Kompetenzen übergeben, indem der Art. 225 Abs. 3 EGV eine Übertragung der Entscheidung auf das EuG in besonderen Sachgebieten ermöglichte. Eine solche Übertragung ist jedoch nie erfolgt.¹⁷ Größere Bedeutung kam der nach Maßgabe der neu eingefügten Art. 220 Abs. 2 und Art. 225a EGV (Art. 257 AEUV) möglichen Errichtung von sog. gerichtlichen Kammern zu, welche im ersten Rechtszug für Klagen aus bestimmten Sachgebieten zuständig sein sollten.¹⁸ Gegen Entscheidungen dieser Kammern sollte nach dem neuen Art. 225 Abs. 2 EGV ein Rechtsmittel zum EuG eingelegt werden können, die Rechtsmittelentscheidung des EuG sollte wiederum durch den EuGH überprüft werden können.¹⁹ Eine solche Kammer stellt das Gericht für den öffentlichen Dienst dar.²⁰ Ferner wurde das Europäische Parlament in den Kreis der privilegierten Kläger nach Art. 230 Abs. 2 EGV (Art. 263 AEUV) aufgenommen. Zudem konnte nunmehr das Europäische Parlament nach Maßgabe des Art. 300

¹⁴ Everling, EuR 2009, Beiheft 1, 71ff. (71); *Epiney/Freiermuth Abt/Mosters*, DVBl 2001, 941ff. (949).

¹⁵ Wegener, DVBl 2001, 1258ff. (1259).

¹⁶ Everling, EuR 2009, Beiheft 1, 71ff. (71).

¹⁷ *Karpenstein/Langner*, in: *Grabitz/Hilf* (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Art. 225 EGV, Rn. 66.

¹⁸ *Epiney/Freiermuth Abt/Mosters*, DVBl 2001, 941ff. (949); Wegener, DVBl 2001, 1258ff. (1260).

¹⁹ *Karpenstein/Langner*, in: *Grabitz/Hilf* (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Art. 225 EGV, Rn. 59.

²⁰ Hakenberg, EuZW 2006, 391ff.

Abs. 6 EGV (Art. 218 Abs. 11 AEUV) ein Gutachten des Gerichtshofs über die Vereinbarkeit eines geplanten Abkommens mit dem EG-Vertrag einholen.²¹ Ferner legte der Vertrag von Nizza in Art. 221 Abs. 1 EGV (Art. 19 Abs. 2 EUV n.F.) eine jeweilige Anpassung der Anzahl der Richter an die Zahl der Mitgliedstaaten fest.²² Schließlich bestätigte der Vertrag von Nizza in Art. 221 Abs. 2 EGV (Art. 251 AEUV) die schon bestehende Regel, nach welcher die Gerichte grundsätzlich in Kammern tagen, während eine Tagung des Gerichts in voller Besetzung grundsätzlich nicht mehr vorgesehen war.²³ Die Funktion des Plenums übernahm eine neu geschaffene mit elf Richtern besetzte „Große Kammer“.²⁴

II) Das Rechtsschutzsystem nach dem Vertrag von Lissabon

Der Vertrag von Lissabon führte zu keiner umfassenden Neuordnung des Rechtsschutzsystems innerhalb der Europäischen Union. Eine derartige Umgestaltung war auch weder mit dem gescheiterten Verfassungsvertrag noch mit dem Vertrag von Lissabon beabsichtigt worden.²⁵ Gleichwohl brachte der Lissaboner Reformvertrag etliche Änderungen im Bereich des Rechtsschutzes mit sich, welche im Folgenden kurz erläutert werden sollen:

1) Gerichtshof der Europäischen Union

Auch nach dem Vertrag von Lissabon existiert nur ein Gerichtsorgan, welches nunmehr den Namen Gerichtshof der Europäischen Union trägt. Der Gerichtshof der Europäischen Union umfasst dabei drei Spruchkörper als unselbstständige Teilorgane, den „Gerichtshof“ im engeren Sinn (EuGH), das „Gericht“ (Gericht erster Instanz) und die „Fachgerichte“ (gerichtliche Kammern).²⁶ Der Gerichtshof setzt sich dabei weiterhin aus einem Mitglied je Mitgliedstaat zusammen, vgl. Art. 19 Abs. 2 EUV, und wird nach wie vor von acht Generalanwälten unterstützt. Jedoch kann bzw. muss gemäß Art. 252 Abs. 1 Satz 2 AEUV nach der dem Vertrag beigefügten Erklärung Nr. 38 die Anzahl der Generalanwälte auf Antrag des

²¹ *Epiney/Freiermuth Abt/Mosters*, DVBl 2001, 941ff. (950).

²² *Karpenstein/Langner*, in: *Grabitz/Hilf* (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Art. 221 EGV, Rn. 1.

²³ *Wegener*, DVBl 2001, 1258ff. (1262).

²⁴ *Karpenstein/Langner*, in: *Grabitz/Hilf* (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Art. 221 EGV Rn. 13.

²⁵ *Thiele*, EuR 2010, 30ff. (30); *Everling*, EuR 2009, Beiheft 1, 71ff. (71f.); *Schröder*, DÖV 2009, 61ff. (61).

²⁶ *Nehl*, Das EU-Rechtsschutzsystem, in: *Fastenrath/Nowak* (Hrsg.), Der Lissabonner Reformvertrag, S. 149ff. (150); *Schröder*, DÖV 2009, 61ff. (61); *Everling*, EuR 2009, Beiheft 1, 71ff. (81).

Gerichtshofs durch einstimmigen Beschluss des Rates angehoben werden.²⁷ In diesem Fall soll Polen gemäß der Erklärung Nr. 38 einen eigenständigen Generalanwalt stellen, wie dies bereits für Deutschland, Frankreich, Italien, Spanien und das Vereinigte Königreich der Fall ist, während es im Übrigen beim Rotationsystem verbleibt. Der Gerichtshof beantragte am 16. Januar 2013 eine solche Erhöhung der Zahl der Generalanwälte um drei Generalanwälte, um der stetigen Steigerung der Zahl der Rechtssachen aufgrund der Beitritte neuer Mitgliedstaaten gerecht werden zu können.²⁸ Der Rat hat mit Beschluss vom 25. Juni 2013 entschieden, die Zahl der Generalanwälte mit Wirkung vom 1. Juli 2013 auf neun und mit Wirkung vom 7. Oktober 2015 auf elf zu erhöhen.²⁹ Die Besetzung des EuG wird durch den Vertrag von Lissabon nicht geändert. Damit setzt sich das Gericht weiterhin aus je einem Mitglied pro Mitgliedstaat zusammen. Allerdings bestimmt sich die Anzahl der Richter gemäß Art. 254 Abs. 1 AEUV nach der Satzung der Gerichtshofs. Diese durch den Vertrag von Lissabon eingefügte Verweisung auf die Satzung macht deutlich, dass die Anzahl der Richter – anders als beim EuGH – bei entsprechender Arbeitsbelastung erhöht werden kann.³⁰ Auch nach dem Vertrag von Lissabon verfügt das EuG über keine eigenen Generalanwälte.³¹ Eine Neuregelung stellt dagegen der in Art. 255 AEUV eingeführte Richterprüfungsausschuss dar. Der Ausschuss, welcher sich aus sieben Persönlichkeiten zusammensetzt,³² hat die Aufgabe, vor einer Ernennung durch die Regierungen der Mitgliedstaaten eine Stellungnahme zur Eignung des Bewerbers für die Ausübung des Amtes eines Richters oder Generalanwalts beim Gerichtshof oder beim Gericht abzugeben. Ob dieser Stellungnahme Bindungswirkung bei der Ernennung der Richter und Generalanwälte durch die Mitgliedstaaten zukommt, ist jedoch umstritten und wird überwiegend mit dem Hinweis auf die Entstehungsgeschichte der Vorschrift, den Wortlaut der Art. 253 Abs. 1, 254 Abs. 2 Satz 2 AEUV, die jeweils lediglich von einer Anhörung des Ausschusses sprechen, und eine zu starke Einschränkung des Vorschlags- und Ernennungsrechts der Mitgliedstaaten abgelehnt.³³

²⁷ Thiele, EuR 2010, 30ff. (32).

²⁸ Schreiben des Präsidenten des Gerichtshofs der Europäischen Union, Rats- Dok. 7911/13, JUR 163, INST151, COUR 35.

²⁹ Beschluss des Rates zur Erhöhung der Zahl der Generalanwälte des Gerichtshofs der Europäischen Union vom 25. Juni 2013, (2013/336/EU).

³⁰ Pechstein, EU-Prozessrecht, Rn. 106.

³¹ Ebenda, Rn. 108.

³² Daher teilweise Ausschuss der „sieben Weisen“, vgl. Wegener, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), Art. 255 AEUV, Rn. 4; Oppermann, DVBl 2008, 473ff. (479).

³³ So Wegener, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), Art. 255 AEUV, Rn. 7; Thiele, EuR 2010, 30ff. (33); Everling, EuR 2009, Beiheft 1, 71ff. (83.); Schröder, DÖV 2009, 61ff. (62); a.A: Terhechte, EuR 2008, 143ff. (165).

2) Änderungen der einzelnen Verfahrensarten

Keine Änderung erfährt die Zuständigkeitsaufteilung zwischen den einzelnen Gerichten der Union. Demzufolge bleibt es im Kern bei der Reform der Gerichtsverfassung durch den Vertrag von Nizza. Das EuG ist damit gemäß Art. 256 Abs. 1 UAbs. 2 AEUV weiterhin, wie schon nach Art. 225 EGV, grundsätzlich für alle Nichtigkeits- und Untätigkeitsklagen zuständig, es sei denn, ein Fachgericht oder der Gerichtshof ist nach Maßgabe seiner Satzung zuständig. Zudem kann, wie bereits nach den Regelungen des EGV, eine Zuständigkeit des Gerichts für die Entscheidungen bei Vorabentscheidungsersuchen in bestimmten Sachgebieten durch die Satzung festgelegt werden, vgl. Art. 256 Abs. 3 UAbs. 1 AEUV.³⁴ Teilweise werden jedoch die einzelnen Verfahrensarten geändert:

a) Vorabentscheidungsverfahren

Das Vorabentscheidungsverfahren nach Art. 267 AEUV wird durch den Lissabonner Reformvertrag nicht grundlegend umgestaltet, sondern erfährt lediglich einige redaktionelle Änderungen und Ergänzungen.³⁵ Vorschläge für eine Reform des Vorabentscheidungsverfahrens, wie z.B. eine Beschränkung des Vorabentscheidungsrechts auf letztinstanzliche Gerichte, eine Einrichtung dezentraler „Unionsrechtssenate“ bei den obersten nationalen Gerichten verbunden mit einer Beschränkung der Vorlagepflicht auf Verfahren von grundsätzlicher Bedeutung, eine Verschärfung der Begründungsanforderungen für eine Vorlage bei gleichzeitiger Stärkung der Parteien des Ausgangsverfahrens oder eine Einführung eines vorgeschalteten „Filtersystems“, mit dem einfache Vorlagen durch Beschluss entschieden werden könnten, wurden nicht übernommen.³⁶

Die Zuständigkeitsverteilung zwischen Gerichtshof und Gericht wird durch den Vertrag von Lissabon nicht verändert. Der Gerichtshof bleibt daher weiterhin für das Vorabentscheidungsverfahren ausschließlich zuständig, auch wenn die durch den Vertrag von Nizza eingefügte Möglichkeit der Übertragung der Zuständigkeit auf das Gericht in Art. 256 Abs. 3 AEUV bestehen bleibt.³⁷ Dagegen führt die Aufgabe der Säulenstruktur zu wichtigen Neuerungen im Hinblick auf das Vorabentscheidungsverfahren.³⁸ Für den Bereich des sog. Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts fallen, vorbehaltlich etwaiger Übergangsbestimmungen,³⁹ die Beschränkungen des Vorabentscheidungsverfahrens fort. Art. 35 EUV

³⁴ *Streinz/Ohler/Hermann*, Der Vertrag von Lissabon, S. 72.

³⁵ *Pechstein*, EU-Prozessrecht, Rn. 752.

³⁶ *Karpenstein*, in: *Grabitz/Hilf/Nettesheim* (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Art. 267 AEUV, Rn. 8f.; *Lipp*, JZ 1997, 326ff., (331); *Oppermann*, NJW 2001, 2657 ff. (2658ff.), m.w.N.

³⁷ *Pechstein*, EU-Prozessrecht, Rn. 752.

³⁸ *Everling*, EuR 2009, Beiheft 1, 71ff. (78ff.).

³⁹ Siehe hierzu Kapitel 2.C.I.3.