



Frankfurter Newsletter zum Recht der Europäischen Union

Professor Dr. Matthias Pechstein

Keine Individualnichtigkeitsklage gegen Gesetzgebungsakte

**- Zur Rechtsmittelentscheidung des EuGH
in der Rs. Inuit¹ -**

I. Welches Problem wurde gelöst?

Der Berg kreite und gebar eine Maus. So lässt sich die lange erwartete Rechtsmittelentscheidung des EuGH in der Rs. C-583/11 P (Inuit) charakterisieren. Dies gilt sowohl hinsichtlich des Ergebnisses als auch hinsichtlich der Begründung. Da das Rechtsmittelverfahren mit zwei Jahren Dauer ungewöhnlich lang war, waren die Erwartungen an das Urteil lange Zeit

hochgespannt. Immerhin ging es um eine zentrale Problematik des Individualrechtsschutzes: Die Frage, ob nach der Neufassung des Art. 263 Abs. 4 AEUV durch den Lissabonner Vertrag Individuen nunmehr auch sämtliche sie unmittelbar (aber nicht individuell) betreffenden Normen des Unionsrechts als „Rechtsakte mit Verordnungscharakter“ angreifen können, wenn ihnen wegen des self-executing-Charakters der Unionsrechtsnorm kein Vollzugsrechtsstreit zur Verfügung steht, der ein Vorabentscheidungsverfahren ermöglicht. Inhaltlich war zwar seit den Schlussanträgen der Generalanwältin *Ko-kott* vom 17.01.2013 mit einer „kleinen Lösung“ zu rechnen gewesen, nämlich der Beschränkung der Klagemöglichkeit auf Tertirrechtsakte und den Ausschluss von Gesetzgebungsakten als Sekundärrecht.

¹ Rs. C-583/11 P, - *Inuit* -, Urteil vom 03.10.2013, noch nicht in der amtl. Slg. veröffentlicht.

Eine stringenter Begründung als die tatsächlich gegebene hätte man sich freilich bei der Bedeutung der Fragestellung schon gewünscht.

Die wenig überzeugende Begründung des Urteils (dazu II.) erscheint freilich in einem anderen Licht, wenn man den vermutlichen Hauptzweck der Entscheidung näher betrachtet. Der EuGH hatte wohl vor allem zu seinen Gunsten die Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen dem für Individualklagen erstinstanzlich zuständigen Gericht (EuG) und sich selbst regeln wollen. Eine Übernahme der „verfassungsgerichtlichen“ Aufgabe der (Individual-)Normenkontrolle durch das EuG nach der Lissabonner Vertragsreform sollte auf das kleinstmögliche Maß beschränkt werden. Das EuG soll vielmehr im direkten Rechtsschutz neben der Prüfung von Einzelakten (Art. 263 Abs. 4. 1. und 2. Alt. AEUV) nur substantiell unerhebliche „echte“ Normen (Rechtsakte ohne Gesetzgebungscharakter, mit denen nur „nicht wesentliche Vorschriften“ erlassen werden dürfen, Art. 290 Abs. 1 UAbs. 1 AEUV) zur Prüfung erhalten. Die Kontrolle von Gesetzgebungsakten, mit denen die „wesentlichen Aspekte“ eines Bereichs geregelt werden (Art. 290 Abs. 1 UAbs. 2 Satz 2 AEUV) wird nun zwar mangels Einschlägigkeit des Art. 263 Abs. 4 AEUV zunächst den nationalen

Gerichten überantwortet. Diese müssen aber – unabhängig von der Instanz (Foto-Frost-Doktrin) – bei Gültigkeitszweifeln stets den EuGH im Vorabentscheidungsverfahren befassen. Dass somit zentraler Rechtsschutz vor den Unionsgerichten nur gegen unwesentliche Normen möglich ist, wogegen Rechtsschutz gegen wesentliche Normen dezentral vor den nationalen Gerichten gesucht werden muss, ist aus dieser Perspektive aufgrund der entsprechenden Vorlagepflicht unproblematisch. Auf diese Weise sichert sich der EuGH seine quasi „verfassungsrechtliche“ Stellung bei der Normenkontrolle und den Erstzugriff auf die materiell wesentlichen Regelungen. Dagegen lässt die Kontrolle ausschließlich „untergesetzlicher“ Normen die Stellung des EuG als unionales „Verwaltungsgericht“ im Prinzip unberührt. In Deutschland steht in entsprechender Weise den Oberverwaltungsgerichten nach § 47 VwGO die Möglichkeit der Kontrolle von untergesetzlichen Landesnormen zu, ohne dass dies ihren Charakter als Verwaltungsgerichte berühren würde. Dabei muss freilich zugegeben werden, dass das EuG mit seiner bestätigten erstinstanzlichen Entscheidung² einen weitergehenden Anspruch gar nicht erhoben hatte. Dies

² EuG, Rs. T-18/10, - *Inuit* -, EuZW 2012, 395.

hat der Gerichtshof nunmehr festgeschrieben.

II. Die Begründung des EuGH

Welchen Bedeutungsgehalt die Formulierung „Rechtsakte mit Ordnungscharakter“ gemäß Art. 263 Abs. 4, 3. Alt. AEUV hat, war im Schrifttum heftig umstritten. Eine Auffassung, der sich die Unionsgerichte nunmehr im Ergebnis angeschlossen haben, sah darin die Übernahme der nur auf Tertiärrechtsakte bezogenen Regelung des Entwurfs des Verfassungsvertrags (Art. III-365 Abs. 4), wobei sich dieses Resultat allerdings nur aus der nicht in den Vertrag von Lissabon übernommenen Neuqualifizierung der Rechtsakte ergab.³ Eine weitergehende Auffassung sah in systematischer Hinsicht gerade aus diesem Grunde nur den normativen Rahmen des geltenden Lissabonner Rechts als erheblich an und wollte den Begriff daher auf sämtliche normativen Akte, unabhängig von dem zugrundeliegenden Rechtsetzungsverfahren angewendet sehen.⁴

Der Gerichtshof grenzt zunächst die neue dritte Variante des Art. 263 Abs. 4 AEUV gegen die beiden ersten Varianten („gegen die an sie gerichteten oder sie unmittelbar

und individuell betreffenden Handlungen“) ab. Der Schluss, dass sich der für die dritte Variante verwendete Begriff der „Rechtsakte mit Ordnungscharakter“ dem Gerichtshof zufolge „nicht auf sämtliche Handlungen mit allgemeiner Geltung beziehen (kann), sondern nur auf eine engere Kategorie derartiger Handlungen“, da ansonsten die Unterscheidung zwischen den Begriffen „Handlungen“ und „Rechtsakte mit Ordnungscharakter“ ihres Sinnes entleert würde (Rn. 58), ist jedoch schon in ergebnisorientierter Weise verzerrt. Die in den beiden ersten Varianten möglichen Klagegegenstände sind nämlich durch die erforderliche förmliche Adressatenstellung bzw. das Erfordernis der individuellen Betroffenheit des Klägers („in ähnlicher Weise individualisiert wie der Adressat“, Plaumann-Urteil) von vornherein beschränkt auf Einzelakte. Echte Normen, also Handlungen mit allgemeiner Geltung, sind in diesen beiden Varianten überhaupt nicht Gegenstand des Verfahrens. Die alte Formulierung des Art. 230 Abs. 4 EGV („Entscheidungen ... die, obwohl sie als Verordnung ... ergangen sind“) brachte dies noch deutlich zum Ausdruck. Ersetzt wurde diese Formulierung nur deshalb, weil die Unionsgerichte zu Recht auch die Konstellation von Entscheidungen im Gewande von Richtlinien und an-

³ Herrmann, NVwZ 2011, 1352; Gundel, EWS 2012, 65.

⁴ Everling, EuZW 2012, 376; Pechstein, EU-Prozessrecht, 4. Aufl. 2011, Rn. 411 ff.

deren Normativakten gleichgesetzt hatten⁵. Das Gericht hatte in seiner Ausgangsentscheidung auch noch ausdrücklich den Entscheidungsbegriff herausgestellt und die Identität des Regelungsgegenstandes nach altem und neuem Recht dargestellt (Rn. 43), was der Gerichtshof der Sache nach bestätigt hat. Wenn aber die Handlungen der ersten und zweiten Variante überhaupt keine Regelungen mit allgemeiner Geltung sondern nur Einzelakte erfassen, dann lässt sich aus der Gegenübersetzung der Begriffe „Handlungen“ und „Rechtsakte mit Verordnungscharakter“ auch nicht schließen, dass letzterer nur eine Teilmenge der Rechtsakte mit allgemeiner Geltung erfasst. Vielmehr grenzt sich die dritte Variante des Art. 263 Abs. 4 AEUV von den beiden anderen Varianten gerade dadurch ab, dass sie die einzige ist, die überhaupt Handlungen mit allgemeiner Geltung – und nicht nur darin enthaltene und angegriffene Einzelakte – zum Gegenstand hat und diese erstmals zum möglichen Klagegegenstand von Individualnichtigkeitsklagen macht. Ein Argument zur Beschränkung der dritten Variante des Art. 263 Abs. 4 AEUV auf Tertiär-

⁵ Gemeint waren damit entweder sog. „Scheinverordnungen“ oder „Scheinrichtlinien“, die sich inhaltlich als „Bündel von Einzelakten“ unter der Fehlbezeichnung als Norm darstellten oder sog. „Hybridakte“, die Norm und Einzelakt zugleich waren, wobei nur letzterer Klagegegenstand war; vgl. hierzu *Pechstein* (Anm. 4), Rn. 407.

rechtsakte ist aus dieser Abgrenzung daher nicht zu gewinnen.

Der zweite Begründungsansatz des EuGH in der folgenden Urteilsrandnummer 59 überzeugt genauso wenig wie der erste. Er bezieht sich auf den Entwurf des Verfassungsvertrags und dessen Regelungskonzept. Dass sich die Rechtslage durch den Lissabonner Vertrag aber hinsichtlich des Bezugspunktes, der Definition der Rechtsakte gegenüber dem Verfassungsvertragsentwurf, substantiell geändert hat, erwähnt er mit keinem Wort. Als historische Auslegung ist es überdies wenig überzeugend, auf ein nie in Kraft getretenes Vertragsprojekt zurückzugreifen und auf eine Auslegung im Begriffsrahmen des tatsächlich geltenden Rechts völlig zu verzichten.

Zuletzt lehnt der Gerichtshof auch eine andere Interpretation durch Heranziehung des Grundrechts auf effektiven Rechtsschutz gemäß Art. 47 Grundrechte-Charta (GRC) ab (Rn. 89 ff.). Dabei verweist er auf die gemäß Art. 6 Abs. 1 UAbs. 5 EUV zu berücksichtigenden Erläuterungen zur GRC, wonach Art. 47 GRC nicht darauf abzielt, die Bestimmungen über die Zulässigkeit von Klagen bei den EU-Gerichten zu ändern. Dies geht an, allerdings ist das in Bezug genommene Rechtsschutzsystem der Verträge bzgl. Art. 263 Abs. 4, 3. Alt. AEUV eben keineswegs zwingend so zu

interpretieren, wie der EuGH dies getan hat. Wie unter I. dargestellt, stand der effektive Rechtsschutz aber (wohl) ohnehin nicht im Zentrum der Entscheidung.

III. Was folgt daraus für den nationalen Rechtsschutz?

Der Gerichtshof verweist die verbleibende Problematik des Rechtsschutzes gegenüber self-executing-Gesetzgebungsakten ausdrücklich in die Zuständigkeit der nationalen Gerichte (Rn. 99 ff.). Dabei zitiert er – neben dem Grundrecht auf effektiven Rechtsschutz – Art. 19 Abs. 1 UAbs. 2 EUV, wonach die Mitgliedstaaten „die erforderlichen Rechtsbehelfe (schaffen), damit ein wirksamer Rechtsschutz in den vom Unionsrecht erfassten Bereichen gewährleistet ist.“ Die daraus folgenden Pflichten schränkt der Gerichtshof jedoch ein: Weder durch Art. 19 EUV noch durch den AEUV sollten „zusätzlich zu den nach nationalem Recht bestehenden Rechtsbehelfen neue Klagemöglichkeiten zur Wahrung des Unionsrechts vor den nationalen Gerichten geschaffen werden“ (Rn. 103). Anders sei dies nur, wenn das bestehende System der nationalen Rechtsbehelfe keine Wahrung der dem Einzelnen aus dem Unionsrecht zustehenden Rechte erlaube (Rn. 104), insbesondere, wenn die einzige Möglichkeit für den Einzelnen, Zugang zu

einem Gericht zu erlangen darin bestünde, eine Rechtsverletzung begehen zu müssen.

Für die deutsche Rechtsordnung wird insoweit weitgehend auf die Anwendung der allgemeinen Feststellungsklage (§ 43 VwGO) verwiesen. Sofern die deutschen Verwaltungsgerichte diesen Weg nicht gehen sollten, müsste der Gesetzgeber eine neue Verfahrensmöglichkeit schaffen. Insoweit wird allerdings eine bedeutende Besserstellung der Kontrolle unionsrechtlicher Normen im Vergleich zu derjenigen nationaler Normen geschaffen: Eine Möglichkeit zur Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit etwa des § 212 StGB oder des § 242 BGB, ohne gegen diese Normen verstoßen zu haben und gerichtlich belangt worden zu sein, besteht für den Einzelnen auch nicht.

Frankfurter Institut für das Recht der Europäischen Union

fireu@euv-frankfurt-o.de

<http://www.fireu.de>