

Juristische Kurz-Lehrbücher

Europäisches Prozessrecht

Ein Studienbuch

von
PD Dr. Alexander Thiele

2. Auflage

Europäisches Prozessrecht – Thiele

Thematische Gliederung:

Europarecht – Fit für Ausbildung und Referendariat



Verlag C.H. Beck München 2014

ten Beschlusses dasteht. Das erscheint auf den ersten Blick durchaus nachvollziehbar, erklärt aber zugleich, warum eine individuelle Betroffenheit gerade im Falle abstrakt-genereller Rechtsakte so selten gegeben sein wird. Denn diese wenden sich ja schon der Definition nach nicht an einen Einzelnen, sondern an eine Vielzahl an Personen, so dass eine Individualisierung in diesem Sinne regelmäßig nicht vorliegen wird. Aber auch bei der Anfechtung eines an einen Dritten ergangenen Beschlusses, fällt der Nachweis einer individuellen Betroffenheit oftmals schwer. Denn auch ein möglicherweise massiv beeinträchtigter Konkurrent ist regelmäßig schon dann nicht mehr individuell betroffen, wenn noch ein weiterer Konkurrent vorhanden ist, dem es ebenso ergeht. Anders ausgedrückt: Je mehr Personen betroffen sind, desto unwahrscheinlicher ist es, dass eine davon den EuGH anrufen kann. Gerade an dieser Stelle setzt denn auch die sogleich darzustellende Kritik an der *Plaumann*-Formel an.

Für den EuGH bot sich indes spätestens mit dem Vertrag von Lissabon die Möglichkeit, seine enge Interpretation der individuellen Betroffenheit aufzugeben. Denn seitdem können auch private Kläger ausdrücklich gegen jede Handlung und damit auch gegen Richtlinien und Verordnungen vorgehen. Wenn dem aber so ist, erscheint es nur schwer haltbar, wenn der Begriff der individuellen Betroffenheit in einer Weise interpretiert wird, die eine Klagebefugnis bei diesen Rechtsakten praktisch unmöglich macht, indem dort weiterhin auf den ehemals einzig anfechtbaren Rechtsakt der Entscheidung (des heutigen Beschlusses) rekurriert wird.⁷¹⁷ Der EuGH hat mittlerweile jedoch klargestellt, dass er an seiner engen Interpretation weiterhin festhalten will, was teilweise auch dem Umstand geschuldet sein mag, dass die Mitgliedstaaten den Begriff der individuellen Betroffenheit in Art. 263 Abs. 4 AEUV kommentarlos übernommen haben (obwohl dies eine Inhaltsänderung durch den EuGH aus dogmatischer Perspektive keineswegs ausschließt).⁷¹⁸ Maßgeblich für eine individuelle Betroffenheit bleiben damit wohl auch weiterhin die folgenden **drei Fallgruppen**, die sich im Laufe der Jahrzehnte in der Rechtsprechung entwickelt haben.⁷¹⁹

- Beteiligung des Klägers am vorangegangenen Verwaltungsverfahren;
- spürbare Beeinträchtigung der klägerischen Marktstellung oder Beeinträchtigung spezifischer Klägerrechte;
- Individualisierung durch Unionsnormen, die die Unionsorgane verpflichten, beim Erlass der Maßnahme die Auswirkungen auf bestimmte Personenkreise zu berücksichtigen.

In der **ersten Fallgruppe** geht der Gerichtshof von einer individuellen Betroffenheit aus, wenn der Kläger an einem **vorangegangenen Verwaltungsverfahren beteiligt** gewesen ist, das zum Erlass des angegriffenen Rechtsakts geführt hat.⁷²⁰ Allerdings er-

⁷¹⁷ Anders hingegen *Cremer*, Der EuGH bleibt sich treu – Die Nichtigkeitsklage Privater 50 Jahre nach *Plaumann*, ZG 2014, 82 (83 in Fn 7, 94). *Cremer* hat insoweit zwar Recht, dass der Vertrag von Lissabon das Erfordernis der individuellen Betroffenheit unangetastet gelassen und lediglich die Zahl der zulässigerweise angreifbaren Rechtsakte erweitert hat. Beide Bereiche wurden durch die *Plaumann*-Formel jedoch eng miteinander verknüpft, so dass eine Erweiterung der angreifbaren Rechtsakte durchaus zu einer Erweiterung der Klagebefugnis hätte Anlass geben können (bzw. müssen).

⁷¹⁸ Siehe zuletzt etwa EuGH Rs. C-274/12 P, Slg. 2013, I-0000 Rn 46 (*Telefonica SA/Kommission*).

⁷¹⁹ Siehe auch *Malferrari/Lerche*, Die Zulässigkeit der Nichtigkeitsklage von Privatpersonen nach Art. 230 EG, EWS 2003, 254 (254 ff.); *Dörr/Lenz*, Europäischer Verwaltungsrechtsschutz Rn 123 f.

⁷²⁰ EuGH Rs. 26/76, Slg. 1977, 1875 (*Metro SB-Großmärkte GmbH & Co. KG/Kommission*); Rs. 264/82, Slg. 1985, 849 (*Timex/Rat*); Rs. 169/84, Slg. 1986, 391 (*COFAZ/Kommission*); verb. Rs. 67, 68 und 70/85, Slg. 1988, 219 (*Van der Kooy/Kommission*); Rs. C-198/91, Slg. 1993, I-2487 (*Cook/Kommission*).

folgt in den Urteilen des EuGH regelmäßig keine klare Differenzierung nach der Qualität der Beteiligung oder der zugrundeliegenden Verfahrensgarantie. Dementsprechend hat er eine individuelle Betroffenheit angenommen, wenn der Kläger angehört worden ist,⁷²¹ mit einer Beschwerde ein Untersuchungsverfahren der Kommission eingeleitet hat oder seine Erklärungen den Verfahrensablauf weitgehend bestimmt haben. Nicht erforderlich ist dabei, dass die Beteiligung des Klägers in dem entsprechenden Verfahren zwingend vorgesehen ist, vielmehr genügt die tatsächliche Beteiligung. Ausreichend für eine Individualisierung ist dabei auch, dass die Kommission den Betroffenen freiwillig in das Verfahren einbezogen hat,⁷²² während es ungenügend ist, wenn der Kläger auf eigene Initiative in ein Verfahren eingreift.⁷²³ Ebenso hat der EuGH in jüngeren Urteilen entschieden, dass eine individuelle Betroffenheit vorliegen kann, wenn der Kläger unverschuldet von einem bestehenden Verfahrensrecht keinen Gebrauch gemacht hat.⁷²⁴

- 63** Der Grund für die Annahme einer individuellen Betroffenheit dürfte für den Gerichtshof in diesen Fällen die Überlegung sein, dass sich diejenigen Personen, die am Verwaltungsverfahren beteiligt waren, abschließend aus den Aufzeichnungen und Akten der Kommission ermitteln lassen. Damit sind sie in der Masse der Betroffenen klar erkennbar und weisen folglich die für den Gerichtshof erforderlichen besonderen Umstände auf, die sie von den sonstigen Betroffenen abheben und damit „individualisieren“.
- 64** In der **zweiten Fallgruppe** bejaht der Gerichtshof eine individuelle Betroffenheit für den Fall, dass durch den angegriffenen Rechtsakt entweder eine **spürbare Beeinträchtigung der Marktstellung** des Klägers eintritt⁷²⁵ oder spezifische Rechte des Klägers beeinträchtigt werden.⁷²⁶ In diesen Fällen ist die individuelle Betroffenheit mithin unabhängig von einer vorangehenden Verfahrensbeteiligung denkbar.⁷²⁷ Eine eindeutige

sion); Rs. C-225/91, Slg. 1993, I-3203 (*Matral/Kommission*); EuG Rs. T-385/11, Slg. 2014, II-0000 (*BP Products/Rat der EU*); Rs. T-3/93, Slg. 1994, II-121 (*Air France/Kommission*); Rs. T-12/93, Slg. 1995, II-1247 (*Vittel/Kommission*); verb. Rs. T-528/93 u. a., Slg. 1996, II-649 (*Métropole télévision SA u. a./Kommission*). Siehe auch *Schulte*, Individualrechtsschutz gegen Normen im Gemeinschaftsrecht, S. 118 ff. Ausführlich dazu auch *von Dietze*, Verfahrensbeteiligung und Klagebefugnis im EG-Recht, S. 19 ff.

⁷²¹ *Cremer*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 263 AEUV Rn 42.

⁷²² EuG Rs. T-435/93, Slg. 1995, II-1281 Rn 63 f. (*ASPEC u. a./Kommission*); Rs. T-442/93, Slg. 1995, II-1329 Rn 48 (*Association des Amidonneries de Cereales de la Cee u. a./Kommission*). Siehe auch *von Dietze*, Verfahrensbeteiligung und Klagebefugnis im EG-Recht, S. 85.

⁷²³ EuG Rs. T-585/93, Slg. 1995, II-2205 Rn 56 (*Greenpeace/Kommission*); verb. Rs. T-481/93 und T-484/93, Slg. 1995, II-2941 Rn 59 (*Vereniging van Exporteurs in Levende Varkens u. a./Kommission*); Rs. T-398/94, Slg. 1996, II-477 Rn 42 (*Kahn Scheepvaart/Kommission*).

⁷²⁴ EuGH Rs. C-198/93, Slg. 1993, I-2487 (*William Cook plc/Kommission*). Dazu auch *Schütz/Bruha/König*, Casebook Europarecht, S. 348.

⁷²⁵ Siehe dazu EuGH Rs. C-358/89, Slg. 1991, I-2501 Rn 17 (*Extramet Industriel/Rat*); EuG Rs. T-435/93, Slg. 1995, II-1281 Rn 69 f. (*Aspec u. a./Kommission*); Rs. T-442/93, Slg. 1995, II-1329 Rn 53 (*AAC u. a./Kommission*); Rs. T-49/93, Slg. 1995, II-2501 Rn 31 (*SIDE/Kommission*); T-266/94, Slg. 1996, II-1399 Rn 47 f. (*Foreningen af Jernskibs-Maskinbyggerier i Danmark u. a./Kommission*).

⁷²⁶ EuGH Rs. C-309/89, Slg. 1994, I-1853 Rn 21 f. (*Codorniu SA/Rat*); Rs. C-10/95 P, Slg. 1995, I-4149 Rn 43 (*Asocarnel/Rat*); Rs. C-87/95 P, Slg. 1996, I-2003 Rn 36 (*CNPAAP/Rat*).

⁷²⁷ *Cremer*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 263 AEUV Rn 43; *Malferri/Lerche*, Zulässigkeit der Nichtigkeitsklage von Privatpersonen nach Art. 230 EG, EWS 2003, 254 (256); *Schulte*, Individualrechtsschutz gegen Normen im Gemeinschaftsrecht, S. 127 f. Allerdings verlangt der EuGH teilweise neben der Beeinträchtigung spezifischer Rechte kumulativ auch die Beteiligung am Verwaltungsverfahren. Siehe etwa EuGH Rs. 264/82, Slg. 1985, 849 Rn 12 ff. (*Times/Rat und Kommission*); EuG Rs. T-2/93, Slg. 1994, II-323 Rn 44 ff. (*Air France/Kommission*).

Klärung der Frage, wann solche spürbaren Beeinträchtigungen vorliegen, ist bis heute allerdings noch nicht erfolgt. Aus einigen Entscheidungen lassen sich jedoch gewisse Anhaltspunkte ableiten, bei deren Vorliegen von einer solchen Beeinträchtigung regelmäßig ausgegangen werden kann. Im Bereich des Beihilfenrechts⁷²⁸ etwa spricht eine geringe Zahl von Konkurrenten und eine zu erwartende deutliche Steigerung der Produktionskapazitäten auf dem betreffenden Markt infolge der Beihilfe für eine individuelle Betroffenheit.⁷²⁹ Auch im Fusionskontrollverfahren hat der EuGH ähnliche Kriterien angewandt,⁷³⁰ ebenfalls im Antidumpingrecht.⁷³¹ Insgesamt ist dennoch festzuhalten, dass die Rechtsprechung äußerst kasuistisch geprägt ist und oftmals auf die jeweiligen Besonderheiten des einschlägigen materiellen Europarechts Bezug nimmt, so dass auch in diesem Bereich ein hohes Maß an Rechtsunsicherheit bestehen bleibt.

Der zweite Teil der Fallgruppe – **die Beeinträchtigung spezifischer Rechte des Klägers** – ist ebenfalls vom Gerichtshof noch nicht in abstrakter Weise näher bestimmt worden.⁷³² Die Rs. *Codorniu*⁷³³ bildet den klassischen Fall dieser vergleichsweise jungen Fallgruppe: Dort bejahte der Gerichtshof die individuelle Betroffenheit der Klägerin auf Grund der Beeinträchtigung eines Markenrechtes, welches dieser bereits seit dem Jahre 1924 zustand. Dieses Markenrecht führte zu der erforderlichen (individuellen) Erkennbarkeit der Klägerin, weshalb diese klageberechtigt war.

Unklar ist, inwieweit der Gerichtshof eine **Verletzung der europäischen Grundrechte** als eine Beeinträchtigung spezifischer Rechte des Klägers ansieht.⁷³⁴ Während das EuG noch in den neunziger Jahren den Verstoß gegen Grundrechte ausdrücklich als für die Beurteilung der Klageberechtigung unerheblich einstufte,⁷³⁵ könnte sich aus der soeben genannten Entscheidung *Codorniu* und der aus demselben Jahr stammenden Entscheidung *SMW Winzersekt*⁷³⁶ eine neuere Entwicklung ergeben. In der Rs. *SMW Winzersekt* (einem Vorabentscheidungsverfahren) hatte der EuGH ausdrücklich festgestellt, dass die untersagte Verwendung eines genutzten Markenzeichens einen Eingriff in das unionale Grundrecht der Berufsfreiheit darstellt. Insoweit ließe sich möglicherweise argumentieren, dass sich der EuGH für die Begründung eines spezifi-

⁷²⁸ Es ging dabei um eine Einzelbeihilfe und nicht um eine Beihilfenregelung.

⁷²⁹ Siehe etwa EuG Rs. T-266/94, Slg. 1996, II-1399 Rn 46 (*Skibsvaerftforeningen u. a./Kommission*). Siehe auch *Pechstein*, EU-Prozessrecht Rn 478 ff.

⁷³⁰ EuGH verb. Rs. C-68/94 und C-30/95, Slg. 1998, I-1375 Rn 49 (*SPCA und EMC/Kommission*); EuG Rs. T-2/93, Slg. 1994, II-327 Rn 44 f. (*Air France/Kommission*).

⁷³¹ EuGH Rs. C-358/89, Slg. 1991, I-2501 Rn 17 (*Extramet Industrie/Rat*). Hier nahm der Gerichtshof eine individuelle Betroffenheit an, da die Klägerin der größte Importeur des Erzeugnisses und zugleich Endverbraucher dieses Erzeugnisses war. Siehe auch *Pechstein*, EU-Prozessrecht Rn 509 ff.

⁷³² *Arnulf*, The European Union and its Court of Justice, S. 79 f.; *Hauser*, Das Vertragsverletzungsverfahren als Instrument des Europäischen Umweltrechts, S. 44 f.

⁷³³ EuGH Rs. C-309/89, Slg. 1994, I-1853 (*Codorniu SA/Rat*).

⁷³⁴ EuGH verb. Rs. 46/87 und 227/88, Slg. 1989, 2859 Rn 9 f. (*Hoechst/Kommission*); *Schmelz/Kerth*, Die Geltendmachung der Gemeinschaftsgrundrechte im Wege des Individualrechtsschutzes, JA 2004, 340 (342).

⁷³⁵ Siehe etwa EuG Rs. T-13/94, Slg. 1994, II-431 Rn 15 (*Century Oils Hellas/Kommission*): „Für die Beurteilung der Zulässigkeit der Klage ist es ohne Belang, dass die Klägerin geltend macht, es liege ein Verstoß gegen ihr Eigentumsrecht vor, wie es durch die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten und durch Artikel F des Vertrages über die Europäische Union geschützt sei.“

⁷³⁶ EuGH Rs. C-306/93, Slg. 1994, I-5555 (*SMW Winzersekt/Rheinland-Pfalz*).

schen Rechts in der Rs. *Codorniu* auf eben einen solchen Eingriff in die Berufsfreiheit gestützt hat.⁷³⁷ Allerdings wird man dem entgegenhalten können, dass der Gerichtshof für die Begründung eines solchen spezifischen Rechts selbst noch nicht ausdrücklich auf die europäischen Grundrechte zurückgegriffen hat, obwohl er dazu durchaus die Möglichkeit gehabt hätte. Zudem handelt es sich stets um Rechte, die sämtlich wirtschaftlicher Natur sind. Insbesondere im Bereich des Gesundheitsschutzes (und damit zusammenhängend des Umweltschutzes)⁷³⁸ existiert daher – trotz eines unzweifelhaft bestehenden Grundrechts auf Leben und Gesundheit⁷³⁹ – so gut wie keine Klagemöglichkeit.⁷⁴⁰ Das Rekurrieren auf die auf den Einzelnen bezogenen (Individual-) Grundrechte würde auch nicht in die Konzeption des Gerichtshofs passen, die ja auf einen Vergleich zu den sonstigen Betroffenen abzielt und hier eine besondere Erkennbarkeit des Klägers verlangt.

- 67 Insgesamt wird man daher davon ausgehen müssen, dass die **Grundrechte** bei der Frage, ob ein spezifisches Recht des Klägers verletzt wurde, in der Rechtsprechung des EuGH prinzipiell **keine Rolle spielen**.⁷⁴¹ Daher wird es wohl auch in Zukunft dabei bleiben, dass der Einzelne gegen mögliche Gesundheitsbeeinträchtigungen durch Unionsmaßnahmen gerichtlich nur schwer vorgehen kann. Diese Tatsache kann angesichts der immensen Bedeutung der (europäischen) Grundrechte für den Einzelnen kaum befriedigen.⁷⁴² Durch den Weg, den der EuGH bis heute beschritten hat, kommt es damit zu einem durchaus bedenklichen Auseinanderfallen des materiellen Rechts (Grundrechte) auf der einen und der Befugnis dieses auch gerichtlich geltend zu machen auf der anderen Seite.⁷⁴³ Im Bereich abstrakt-genereller Regelungen jedenfalls bleibt der Einzelne darauf angewiesen, dass die nationale Rechtsebene die prozessuale Lücke füllt und über das Vorabentscheidungsverfahren anschließend die europäische Gerichtsbarkeit integriert. Mit dem Inkrafttreten der Europäischen Grundrechtecharta hat die Bedeutung der Grundrechte auf europäischer Ebene zwar noch einmal zugenommen. Es erscheint gleichwohl wenig wahrscheinlich, dass der EuGH sich dadurch veranlasst sehen wird, seine bisher sehr restriktive Linie im Bereich des Individualrechtsschutzes zu verlassen. Er selbst sieht seine Rechtsprechung im Einklang mit Art. 47 der GrC – ob der anvisierte Beitritt der Union zur EMRK daran etwas ändern wird, bleibt abzuwarten.

⁷³⁷ So die Vermutung von *Cremer*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 263 AEUV Rn 45.

⁷³⁸ Ausführlich hierzu *Hauser*, Das Vertragsverletzungsverfahren als Instrument des Europäischen Umweltschutzes, 2004.

⁷³⁹ Siehe dazu etwa *Schorkopf*, Persönlichkeits- und Kommunikationsgrundrechte, in: Ehlers, Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, § 14 Rn 9. Ein entsprechendes Grundrecht findet sich auch in Art. 3 Abs. 1 der Charta der Grundrechte.

⁷⁴⁰ Siehe etwa EuGH Rs. C-321/95, Slg. 1998, I-1651 (*Greenpeace/Kommission*), wo es um eine Klage von Greenpeace gegen den Bau zweier Elektrizitätswerke ging. Dazu auch *Wegener*, Gemeinwohl und Gemeinschaftsgerichtsbarkeit, ZEuS 1998, 183 (194) sowie *Horspool*, European Union Law, S. 255.

⁷⁴¹ Skeptisch auch *Craig/de Búrca*, EU Law, S. 516: „Let us be truthful and recognize that one Codorniu, does not an applicant's summer make“ sowie *Nowak*, Europarecht nach Lissabon, S. 163. Siehe auch *Kennedy/Cahill/Power*, European Law Rn 11.3.1.2.

⁷⁴² Kritisch auch *König*: Die Individualklage nach Art. 230 IV EG, JuS 2003, 258.

⁷⁴³ Diese Konsequenz erinnert dabei an die aus dem englischen Recht bekannte Unterscheidung zwischen „right“ und „remedy“, vgl. *Wegener*, Gemeinwohl und Gemeinschaftsgerichtsbarkeit, ZEuS 1998, 183 (196).

Nach der vom EuGH anerkannten **dritten Fallgruppe** liegt eine individuelle Betroffenheit dann vor, wenn die Kommission auf Grund spezifischer (unionsrechtlicher) Bestimmungen verpflichtet ist, die **Folgen einer beabsichtigten Handlung auf die Lage bestimmter Personen zu berücksichtigen** und der Kläger dieser Gruppe von Personen angehört.⁷⁴⁴ Entscheidend ist damit auch in dieser Variante für den EuGH die Erkennbarkeit des Kreises potenzieller Kläger. So ging es im Fall *Piraiki-Patraiki*⁷⁴⁵ um eine Entscheidung der Kommission, mit der diese die Französische Republik ermächtigte, die Einfuhren aus Griechenland zu beschränken. Der Gerichtshof stellte fest, dass diese Regelung offensichtlich besondere Auswirkungen für diejenigen Unternehmen haben musste, die bereits im Erlasszeitpunkt Verträge über entsprechende Lieferungen aus Griechenland abgeschlossen hatten. Diese Unternehmen gehörten damit zu einem beschränkten Kreis von Marktteilnehmern, deren Identität die Kommission festgestellt hatte oder hätte feststellen können. Daher war sie verpflichtet, die besonderen Auswirkungen beim Erlass ihrer Entscheidung zu berücksichtigen, weshalb diese Unternehmen als individuell betroffen anzusehen waren.

In gewisser Weise zeigen sich damit bei der Vorgehensweise des EuGH Parallelen zur deutschen **Schutznormtheorie**.⁷⁴⁶ Erforderlich ist, dass sich durch Auslegung der Ermächtigungsgrundlage ermitteln lässt, dass die betreffende unionsrechtliche Norm auf den Schutz eines bestimmten Personenkreises abzielt.

Dennoch wird man nicht annehmen können, dass diese Entscheidungen einen ersten (bedeutenden) Schritt zu einem effektiveren Individualrechtsschutz darstellen.⁷⁴⁷ Es ist nämlich offensichtlich nicht genügend, wenn die unionsrechtliche „Schutznorm“ neben öffentlichen Interessen auch dem Schutz eines nicht abgeschlossenen (also nicht abschließend feststellbaren) Personenkreises dient. Vielmehr muss der durch die Norm geschützte Personenkreis abschließend feststehen und damit bereits zum Erlasszeitpunkt zumindest theoretisch vollständig ermittelbar sein.

(b) Die Kritik von GA Jacobs und dem EuG⁷⁴⁸. Die Interpretation der individuellen Betroffenheit stößt in der Literatur immer stärker auf Kritik. Insbesondere der Umstand, dass die Eingriffsintensität keinerlei Rolle bei der Ermittlung der Klagebefugnis spielt, wird zunehmend als unhaltbar angesehen. Tatsächlich kann dies zu kaum hinnehmbaren Ergebnissen führen, wie ein Beispiel aus dem Jahre 1995 zeigt.

⁷⁴⁴ EuGH Rs. 11/82, Slg. 1985, 207 Rn 31 (*Piraiki-Patraiki/Kommission*); Rs. C-152/88, Slg. 1990, I-2477 Rn 11 (*Sofriimport/Kommission*); EuG verb. Rs. T-480/93 und T-483/93, Slg. 1995, II-2305 Rn 67 (*Antillean Rice Mills NV u. a./Kommission*). Siehe auch *Cremer*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 263 AEUV Rn 46f.; *Schütz/Bruha/König*, Casebook Europarecht, S. 351 ff.

⁷⁴⁵ EuGH Rs. 11/82, Slg. 1985, 207 (*Piraiki-Patraiki/Kommission*).

⁷⁴⁶ So auch *Waelbroeck/Fosselard*, Annotation to Joined Cases T-480/93 and T-483/93, CMLR 1996, 824; *Cremer*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 263 AEUV Rn 47; *Abrens*, Die Klagebefugnis von Verbänden im Europäischen Gemeinschaftsrecht, S. 122f.; *König*, Die Individualklage nach Art. 230 IV EG, JuS 2003, 257 (258). Kritisch *Hauser*, Das Vertragsverletzungsverfahren als Instrument des Europäischen Umweltrechts, S. 80 ff.

⁷⁴⁷ *Malferari/Lerche*, Die Zulässigkeit der Nichtigkeitsklage nach Art. 230 EG, EWS 2003, 254 (257); *Schulte*, Individualrechtsschutz gegen Normen im Gemeinschaftsrecht, S. 133. Anders aber wohl die Vermutung von *Waelbroeck/Fosselard*, Annotation to Joined Cases T-480/93 and T-483/93, CMLR 1996, 821.

⁷⁴⁸ Siehe auch *Koch*, Locus standi of private applicants under the EU Constitution: preserving gaps in the protection of individuals' right to an effective remedy, ELRev 30 (2005), 511 (515 ff.) sowie *Nowak*, Europarecht nach Lissabon, S. 163f.

In diesem Fall ging das Gericht zwar auf einen von den Klägern befürchteten (durch Atomtests hervorgerufenen) Atomunfall ein, stellte dann jedoch bezüglich der Klagebefugnis schon beinahe zynisch fest:

„Selbst wenn man unterstellt, dass die Antragsteller gegebenenfalls im Zusammenhang mit angeblich verhängnisvollen Folgen der fraglichen Atomtests für die Umwelt oder die Gesundheit der Bevölkerung einen persönlichen Schaden erleiden könnten, würde dieser Umstand allein nicht ausreichen, um sie in ähnlicher Weise wie den Adressaten der streitigen Entscheidung zu individualisieren [...], da ein Schaden der von ihnen geltend gemachten Art unterschiedslos alle in dem betreffenden Gebiet wohnenden Personen betreffen kann.“⁷⁴⁹

Mit anderen Worten: Da bei einem solchen Unfall alle gleichermaßen, aber niemand in besonderer Weise verstrahlt würde, muss die Klage (leider) scheitern. Intuitiv würde man hingegen wohl gerade andersherum entscheiden: Da die Gefahren hier nicht nur bedeutende Rechtsgüter betreffen (Gesundheit/Leben), sondern auch eine Vielzahl an Personen betroffen ist, spricht Vieles dafür, die gerichtliche Kontrolle besonders intensiv auszugestalten.

- 72 Eine erste aufsehenerregende Kritik der bis dahin trotz entsprechender Urteile geradezu versteinerten *Plaumann*-Formel wurde durch den **Generalanwalt Jacobs** in seinem Schlussantrag zur **Rechtssache C-50/00 P (*Union de Pequenos Agricultores/Rat*)** vom 21. März 2002 geäußert.⁷⁵⁰ Beginnend mit einer genauen Darstellung der bisherigen Rechtslage, untersuchte er ausführlich, ob diese den Anforderungen, die das Europarecht an den effektiven gerichtlichen Schutz von Individualklägern stellt, genügt. Dabei warf er insbesondere die Frage auf, ob das Vorabentscheidungsverfahren des Art. 267 AEUV die Defizite des Verfahrens nach Art. 263 Abs. 4 AEUV in ausreichendem Maße zu kompensieren vermag.⁷⁵¹ Im Ergebnis verneinte er dies. Auch ein Verweis auf die nationalen Prozessordnungen, die entsprechende Verfahren vorsehen müssten, sei daher im Lichte des effektiven Rechtsschutzes nicht ausreichend, um die bestehenden Defizite wettzumachen. Die Lösung könne damit allein darin gesehen werden, die Auslegung des Begriffs der individuellen Betroffenheit zu ändern. Dieser müsse in einer Weise interpretiert werden, die es dem privaten Kläger ermögliche, gegen einen Unionsrechtsakt vorzugehen, wenn dieser
- 73 „auf Grund seiner persönlichen Umstände erhebliche nachteilige Auswirkungen auf seine Interessen hat oder wahrscheinlich haben wird.“⁷⁵²
- 74 Die Kritik des Generalanwalts wurde schließlich auch vom **EuG** aufgenommen.⁷⁵³ Das Gericht wandte sich zunächst ausdrücklich gegen die bisherige Vergleichskonstruktion des Gerichtshof und führte aus, dass

„die Zahl und die Lage anderer Personen, deren Rechtsposition durch die Bestimmung ebenfalls beeinträchtigt wird oder werden kann, insoweit keine relevanten Gesichtspunkte [sind]“.⁷⁵⁴

⁷⁴⁹ EuG Rs. T-219/95 R, Slg. 1995, II-3051 Rn 70f. (*Danielson u. a./Kommission*).

⁷⁵⁰ Schlussanträge des GA *Jacobs* vom 21.3.2002, Rs. C-50/00 P, Slg. 2002, I-6677 Rn 23ff. (*UPA/Rat*).

⁷⁵¹ Schlussanträge des GA *Jacobs* vom 21.3.2002, Rs. C-50/00 P, Slg. 2002, I-6677 Rn 36ff. (*UPA/Rat*).

⁷⁵² Schlussanträge des GA *Jacobs* vom 21.3.2002, Rs. C-50/00 P, Slg. 2002, I-6677 Rn 60 (*UPA/Rat*).

⁷⁵³ EuG Rs. T-177/01, Slg. 2002, II-2365 (*Jégo-Quéré/Kommission*). Siehe zu dieser Entscheidung auch *Königeter*, Erweiterte Klageberechtigung bei Individualnichtigkeitsklagen gegen EG-Verordnungen?, NJW 2002, 2216ff. sowie *Fischer*, Die Rechtsprechung des EuGH im Jahre 2002, RiA 2003, 209 (212).

⁷⁵⁴ EuG Rs. T-177/01, Slg. 2002, II-2365 Rn 51 (*Jégo-Quéré/Kommission*).

Nach Auffassung des EuG müsse eine individuelle Betroffenheit durch eine unionsrechtliche Regelung daher bereits dann angenommen werden, 75

„wenn diese Bestimmung ihre Rechtsposition unzweifelhaft und gegenwärtig beeinträchtigt, indem sie ihre Rechte einschränkt oder ihr Pflichten auferlegt.“⁷⁵⁵

Wenn sich die beiden Formulierungen auch im Detail unterscheiden, so gleichen sie sich doch in ihrer wesentlichen Aussage: Die Frage der individuellen Betroffenheit muss die **individuelle Situation des Klägers** berücksichtigen und dabei die bewirkte **Eingriffsintensität als Maßstab** heranziehen. Auf einen Vergleich mit anderen Betroffenen oder überhaupt die Anzahl der Betroffenen kann es aus der Sicht des Individualrechtsschutzes hingegen nicht ankommen.⁷⁵⁶ Tatsächlich ist dies auch der entscheidende Kritikpunkt an der *Plaumann*-Formel des Gerichtshofs.⁷⁵⁷ Aufgrund der Tatsache, dass möglicherweise betroffene materielle Rechte (Grundrechte) für die Bestimmung einer Klagebefugnis grundsätzlich völlig unerheblich sind, kommt es zu einem befremdlichen Auseinanderfallen von materieller Rechtsposition und prozessualer Durchsetzbarkeit derselben. Das erscheint aus der Sicht effektiven Individual- und vor allem Grundrechtsschutzes (vgl. auch Art. 47 GrC) nicht hinnehmbar.⁷⁵⁸ 76

Der Gerichtshof hat die vorgeschlagenen Änderungen gleichwohl verworfen.⁷⁵⁹ Nach seiner Auffassung ist es allein Sache der Mitgliedstaaten, ein System von Rechtsbehelfen und Verfahren vorzusehen, mit dem die Einhaltung des Rechts auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz gewährleistet werden kann. Jedenfalls sei es dem Gerichtshof in seiner Funktion als Gericht verwehrt, das allgemeine System der Rechtmäßigkeitskontrolle eigenmächtig zu verändern.⁷⁶⁰ Allein die Mitgliedstaaten hätten die Möglichkeit das geltende System im Verfahren des Art. 48 EUV zu reformieren, indem sie andere Voraussetzungen als eine individuelle Betroffenheit vorsähen. Auch nach Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon hält der Gerichtshof daher weiter an seiner restriktiven Rechtsprechung fest. Auch die Generalanwälte und das EuG sind durch die deutlichen Worte des Gerichtshofs insoweit zunächst einmal wieder „auf Linie“ gebracht worden. 77

(c) **Stellungnahme.** Die Rechtsprechung des Gerichtshofs und seine ablehnende Haltung gegenüber der geäußerten Kritik überrascht insbesondere angesichts seiner sonst so integrationsfreudigen und extensiven Auslegungspraxis. Und in der Tat muss man die Frage aufwerfen, warum der Gerichtshof gerade dort so zurückhaltend von seinen Kompetenzen aus Art. 19 Abs. 1 EUV Gebrauch macht, wo es um die Stärkung der 78

⁷⁵⁵ EuG Rs. T-177/01, Slg. 2002, II-2365 Rn 51 (*Jégo-Quéré/Kommission*).

⁷⁵⁶ *Malferrari/Lerche*, Zulässigkeit der Nichtigkeitsklage von Privatpersonen nach Art. 230 EG, EWS 2003, 254 (263).

⁷⁵⁷ Kritisch (auch gegenüber den Lösungsansätzen des EuG und des GA *Jacobs*) *Malferrari/Lerche*, Die Zulässigkeit der Nichtigkeitsklage von Privatpersonen nach Art. 230 EG, EWS 2003, 254 (260f.).

⁷⁵⁸ *Thiele*, Individualrechtsschutz vor dem Europäischen Gerichtshof durch die Nichtigkeitsklage, S. 295ff. A. A. *Lenz/Staeglich*, Kein Rechtsschutz gegen EG-Verordnungen, NVwZ 2004, 1421 (1422f.); *Schulte*, Individualrechtsschutz gegen Normen im Gemeinschaftsrecht, S. 184, 228.

⁷⁵⁹ EuGH Rs. C-50/00 P, Slg. 2002, I-6677 (*UPA/Rat*). Siehe auch *Bieber/Epiney/Haag*, Europarecht, § 9 Rn 47.

⁷⁶⁰ Vgl. auch *Bieber/Epiney/Haag*, Europarecht, § 9 Rn 47.

Rechte der Bürger gegenüber der Union geht.⁷⁶¹ Beim Europäischen Parlament hatte er jedenfalls sehr viel weniger Bedenken: Gestützt auf das institutionelle Gleichgewicht sprach er diesem ein Klagerecht zur Wahrung seiner Rechte sogar bereits zu einem Zeitpunkt zu, als es in der damaligen Regelung der Nichtigkeitsklage noch überhaupt nicht aufgeführt war. Überzeugen kann die Argumentation des Gerichtshofs gegen die Zulässigkeit einer Neudefinition der individuellen Betroffenheit vor diesem Hintergrund jedenfalls kaum.⁷⁶² Ihm obliegt vielmehr gerade (wie im ersten Teil bereits ausgeführt) die Auslegung der Bestimmungen der primärrechtlichen Regelungen. Untersagt ist ihm allenfalls eine eigenständige Rechtsetzung. Und während man in der „Neuerfindung eines Klagerechts“ wie im Falle des Parlaments diese Grenzen durchaus überschritten sehen kann, wäre dies bei einer Neubestimmung der individuellen Betroffenheit wohl nur schwer vertretbar.⁷⁶³ Die *Plaumann*-Formel selbst stellt kein verbindliches Vertragsrecht dar, sondern wurde vom Gerichtshof eigenständig entwickelt. Ihm käme daher auch die Befugnis zu, diese Rechtsprechung zur Auslegung des Begriffs „individuell“ mit entsprechender Begründung den heutigen Erfordernissen des Individualrechtsschutzes in einer gewachsenen und sehr viel aktiveren Union anzupassen – immerhin wurde die *Plaumann*-Formel zu einem Zeitpunkt entwickelt, zu dem weder der Vorrang des Unionsrechts noch die europäischen Grundrechte etabliert waren. Dass diese Entwicklungen für den Umfang des Individualrechtsschutzes völlig irrelevant sein sollen, kann kaum überzeugen. Mit der Ausweitung der anfechtbaren Klagegegenstände hätte sich für den Gerichtshof nunmehr sogar die (einmalige) Möglichkeit ergeben, diese Defizite zu beheben, ohne seine bisherige Rechtsprechung in Frage stellen zu müssen. Dass er diese Chance vertan hat, ist insofern zu bedauern. Mit dem schlichten Verweis auf die nationalen Rechtsordnungen, der durch die Mitgliedstaaten in Art. 19 Abs. 1 UAbs. 2 EUV nun sogar primärrechtlich verankert wurde, macht es sich der Gerichtshof insofern allzu leicht. Das gilt insbesondere aufgrund der Tatsache, dass das Erfordernis der individuellen Betroffenheit aus dogmatischer Perspektive ja gerade nicht dazu dient, die Rechtsschutzebenen zuzuweisen. Diese Funktion übernimmt – wie dargelegt – vielmehr das Kriterium der Unmittelbarkeit. Sofern also eine unmittelbare Betroffenheit vorliegt, steht damit prinzipiell zugleich fest, dass die europäische Ebene für die konkrete Interessenbeeinträchtigung und damit auch für den erforderlichen Rechtsschutz verantwortlich zeichnet. Aufgabe des Gerichtshofs wäre es also mit einer angemessenen Definition der in-

⁷⁶¹ *Calliess*, Kohärenz und Konvergenz beim europäischen Individualrechtsschutz, NJW 2002, 3577 (3581).

⁷⁶² So wohl auch *Borowski*, Die Nichtigkeitsklage gem. Art. 230 Abs. 4 EGV, EuR 2004, 879 (907); *Lindner*, Zur Klagebefugnis natürlicher und juristischer Personen für Nichtigkeitsklagen gem. Art. 230 IV EG gegen EG-Verordnungen, NVwZ 2003, 569 (571f.). Kritisch auch *Arnulf*, The European Union and its Court of Justice, S. 87 sowie *Vesterdorf*, The Community court system ten years from now: challenges and possibilities, ELRev 28 (2003), 303 (319ff.). Zu den möglichen Gründen für die Zurückhaltung des EuGH *Haltern*, Europarecht, S. 247ff. Allerdings kann dessen „kulturtheoretische Erklärung“, wonach der Gerichtshof sich nicht zum Verfassungsgericht im kulturellen Sinne machen wollte, ebenfalls nicht überzeugen. Diskussion möglicher Gründe auch bei *Craig/De Búrca*, EU Law, S. 510ff.

⁷⁶³ Vgl. auch *Schoch*, Gerichtliche Verwaltungskontrollen, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle, Grundlagen des Verwaltungsrechts Bd. III, § 50 Rn 376: „Es ist mittlerweile offensichtlich, dass sich der EuGH in ‚Wort‘ und ‚Tat‘ teilweise widersprüchlich verhält. Er ‚predigt‘ seit jeher den umfassenden und lückenlosen Rechtsschutz und lässt dennoch bislang sehenden Auges Rechtsschutzlücken zu.“