



---

## Aktueller Begriff Europa

### EuGH, Rs. C-583/11 P - *Inuit*: Rechtsschutz Einzelner gegen allgemein geltende Unionsrechtsakte – Implikationen für nationales Prozessrecht

---

Der EuGH hat in der Rechtssache (Rs.) C-583/11 P - *Inuit* am 3. Oktober 2013 entschieden, dass die durch den Lissabonner Vertrag neu eingeführte Individualklagemöglichkeit in Art. 263 Abs. 4 Var. 3 Vertrag über die Arbeitsweise der EU (AEUV) keine Gesetzgebungsakte im Sinne von Art. 289 AEUV erfasst. Damit können Einzelne weiterhin nicht direkt gegen allgemein geltende Rechtsakte des Rates und des Europäischen Parlaments vor dem Gerichtshof der EU klagen.

Dieses Urteil beendet zumindest für die europäische Ebene eine mehrjährige Diskussion um den individuellen Rechtsschutz im Unionsrecht. Hintergrund dieser Auseinandersetzung war eine Lücke im EU-Rechtssystem. Dieses ist zweigliedrig aufgebaut: Unionsakte können zum einen über die Nichtigkeitsklage nach Art. 263 AEUV direkt vor dem Gerichtshof der EU angegriffen werden, zum anderen indirekt über die nationalen Gerichte. Letztere können sich dann im Vorabentscheidungsverfahren nach Art. 267 AEUV mit Gültigkeitsfragen an den Gerichtshof der EU wenden, soweit es auf Unionsrechtsakte in nationalen Rechtsstreitigkeiten ankommt. Vor Probleme wurde dieses System gestellt, wenn Verordnungen nach Art. 288 Abs. 2 AEUV keiner Durchführung durch weitere (individualisierte) Akte auf Unions- oder nationaler Ebene bedurften, selbst aber unmittelbar wirkende Pflichten für Einzelne enthielten. In diesen Fällen scheiterten in der Regel sowohl der direkte als auch der indirekte Weg zum Gerichtshof der EU: Für eine direkte Klage fehlte zumeist die individuelle Betroffenheit des Klägers. Dieses Merkmal wurde in der Rechtsprechung restriktiv interpretiert und begrenzte den Individualrechtsschutz im Ergebnis auf konkret-individuelle Rechtsakte (vgl. EuGH, Rs. C-50/00 - *Union de Pequeños Agricultores*). Ohne einen über Art. 263 Abs. 4 AEUV direkt angreifbaren unionalen Durchführungsakt konnte eine solche Verordnung auch nicht durch die dafür vorgesehene sog. Inzidenträge nach Art. 277 AEUV überprüft werden. Mangels Durchführung auf nationaler Ebene fehlte es grundsätzlich an einem Anknüpfungspunkt für Rechtsstreitigkeiten vor nationalen Gerichten. Damit entfiel die Möglichkeit, eine Gültigkeitsvorlage nach Art. 267 AEUV zu veranlassen und sich indirekt an den Gerichtshof der EU zu wenden. Der Einzelne war in einer derartigen Situation praktisch gezwungen, erst einmal gegen die Verordnung zu verstoßen, um dann gegen die Ahndung dieses Verstoßes Rechtsschutz in Anspruch zu nehmen und die Verordnung dabei inzident überprüfen zu lassen.

Das sollte mit der Einführung von Art. 263 Abs. 4 Var. 3 AEUV durch den Lissabonner Vertrag vermieden werden. Danach können Einzelne, ohne das Erfordernis der *individuellen* Betroffenheit nachweisen zu müssen, auch gegen „*Rechtsakte mit Verordnungscharakter, die sie unmittelbar betreffen und keine Durchführungsmaßnahmen nach sich ziehen*“, direkt beim Gerichtshof der EU vorgehen. Von Beginn an umstritten war allerdings, ob darunter auch Gesetzgebungsakte

nach Art. 289 AEUV fallen. Das hat der EuGH nun in seinem Rechtsmittelurteil – ebenso wie in erster Instanz das EuG (Rs. T- 18/10) – verneint. In der Begründung wird zum einen auf eine systematische Auslegung des Art. 263 AEUV abgestellt und zum anderen auf die Entstehungsgeschichte der neuen Klagemöglichkeit, die auf den gescheiterten Verfassungsvertrag zurückgehe. Im Ergebnis schließt Art. 263 Abs. 4 Var. 3 AEUV die bisherige Rechtsschutzlücke somit nur für entsprechendes Sekundärrecht unterhalb der Ebene der Gesetzgebungsakte. Für Letztere bleibt die Lücke jedoch weiterhin bestehen.

Sie zu schließen, ist nach Ansicht des EuGH Aufgabe der Mitgliedstaaten. Das folgt aus dem Grundrecht auf effektiven Rechtsschutz nach Art. 47 der Grundrechte-Charta (GRCh) und dem ebenfalls durch den Lissabonner Vertrag neu eingeführten Art. 19 Abs. 1 S. 3 EUV. Nach Letzterem müssen die Mitgliedstaaten die erforderlichen Rechtsbehelfe schaffen, um wirksamen Rechtsschutz in Unionsangelegenheiten zu gewährleisten. Insbesondere unter Verweis auf diese beiden Normen begegnet der EuGH in seinem Urteil dem Vorwurf, dass die einschränkende Auslegung des Art. 263 Abs. 4 Var. 3 AEUV gegen Unionsrecht verstoße. Nicht die Vorschriften des zweigliedrig aufgebauten und in sich vollständigen EU-Rechtsschutzsystems müssten erweiternd ausgelegt werden. Es sei vielmehr Sache der Mitgliedstaaten, „ein System von Rechtsbehelfen und Verfahren vorzusehen, mit dem die Einhaltung des [Art. 47 GRCh] gewährleistet werden kann.“ (EuGH, Rs. C-583/11 P, Rn. 100). Denn auch die nationalen Gerichte sind – in Zusammenarbeit mit dem Gerichtshof der EU – dafür zuständig, gerichtlich zu kontrollieren, ob die Rechtsordnung der Union gewahrt wird. Somit stehen die Mitgliedstaaten in der Pflicht, die innerstaatlichen prozessualen Voraussetzungen so zu gestalten, dass dem Einzelnen bei unionalen Gesetzgebungsakten ohne erforderliche Durchführungsmaßnahmen der indirekte Weg zum Gerichtshof der EU über das Vorabentscheidungsverfahren nach Art. 267 AEUV offensteht. Dabei sieht der EuGH die Einrichtung neuer Klagemöglichkeiten im nationalen Prozessrecht nur dann als erforderlich an, wenn eine direkte oder inzidente Überprüfung solcher Gesetzgebungsakte mit den bestehenden Verfahren nicht möglich ist oder der Einzelne erst einen Rechtsverstoß begehen muss, um eine gerichtliche Überprüfung dieser Rechtsakte erlangen zu können.

Welche Implikationen sich hieraus für das deutsche Prozessrecht ergeben, hängt maßgeblich davon ab, ob sein derzeitiges Instrumentarium diesen Anforderungen genügt. Praktisch relevant ist das vor allem für das Verwaltungsprozessrecht. Dort ermöglicht die Feststellungsklage nach § 43 VwGO, das Nichtbestehen eines Rechtsverhältnisses feststellen zu lassen. Es ist anerkannt, dass Rechtsverhältnisse sich auch aus nationalen Rechtsnormen ergeben können, die der Richter dann inzident auf ihre Gültigkeit zu prüfen hat (bei Parlamentsgesetzen ggf. in Verbindung mit der konkreten Normenkontrolle zum BVerfG nach Art. 100 Abs. 1 GG). Im Schrifttum wird eine Erstreckung auf unionsrechtliche Gesetzgebungsakte allgemein befürwortet. Damit hätte der Einzelne die Möglichkeit, gegen diese vor nationalen Gerichten vorzugehen und auf diesem Weg eine Gültigkeitsvorlage nach Art. 267 AEUV an den Gerichtshof der EU zu veranlassen. Es bleibt abzuwarten, ob sich diese Auslegung des § 43 VwGO in der gerichtlichen Praxis durchsetzen wird. Sollte das nicht der Fall sein, liegt es am Gesetzgeber, durch entsprechende Gesetzesänderungen für die unionsrechtlich gebotene Rechtsicherheit zu sorgen.

Quellen:

- EuGH, Rs. C-583/11 P - *Inuit*, vom 3. Oktober 2013, abrufbar unter <http://curia.europa.eu>
- *Görlitz/Kubicki*, Rechtsakte „mit schwierigem Charakter“, *EuZW* 2011, S.248-254
- *Glaser*, in: *Gärditz* (Hrsg.), *Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) mit Nebengesetzen*, 2013, § 43 VwGO, Rn. 32 ff.
- *Lenz/Staeglich*, *Kein Rechtsschutz gegen EG-Verordnungen? – Europäische Rechtsschutzdefizite und ihr Ausgleich durch die Feststellungsklage nach § 43 I VwGO*, *NVwZ* 2004, S. 1421-1429