

Aufsatz ÖR

Dr. Jacqueline Lorenzen*

Grundlagen des Europarechts (Teil V): Europäischer Rechtsschutz

<https://doi.org/10.1515/jura-2021-3035>

Dieser mehrteilige Beitrag soll den Studierenden Gelegenheit geben, die Grundlagen des Europarechts zu wiederholen. Während sich die bisherigen Teile aus materiell-rechtlicher Perspektive den Europäischen Grundrechten und Grundfreiheiten widmeten und darüber hinaus die Grundzüge der Europäischen Gesetzgebung und Verwaltung skizzierten, befasst sich der abschließende Beitrag mit dem Europäischen Rechtssystem, dem aufgrund der prozessualen Einbettung der meisten Examensklausuren erhöhte Prüfungsrelevanz zukommt.

I. Bedeutung des Europäischen Rechtsschutzes in Klausur und Praxis

Die EU verfügt heute über Kompetenzen in zahlreichen Politikbereichen. Sie übt weitreichende eigene Hoheitsgewalt aus und beeinflusst die Ausübung nationaler Hoheitsgewalt, die an das von der Union gesetzte Recht gebunden ist. Ferner gewährt das Unionsrecht den einzelnen UnionsbürgerInnen subjektive Rechte, etwa in Gestalt von Grundrechten oder Grundfreiheiten.¹ Die Kontrolle der Einhaltung der primärrechtlichen Grenzen durch die Unionsorgane, der richtigen Umsetzung und Anwendung des Unionsrechts durch die Mitgliedstaaten ebenso wie die Gewährleistung effektiven Rechtsschutzes ist Aufgabe der Gerichtsbarkeit, derer sich sowohl die Europäischen als auch die nationalen Gerichte annehmen. Hierdurch bieten sich vielfältige Möglichkeiten, prozessuale Aspekte in der

¹ S. dazu bereits die vorherigen Beiträge dieser Reihe Lorenzen JURA 2021, 482 ff., 607 ff., 745 ff., 1426 ff.

*Kontaktperson: Jacqueline Lorenzen, ist Wissenschaftliche Mitarbeiterin und Habilitandin am Institut für deutsches und europäisches Verwaltungsrecht an der Universität Heidelberg (Lehrstuhl Prof. Dr. Dr. h. c. Wolfgang Kahl).

Klausur abzurufen. Sie reichen von deren Einbettung in Verfahren vor den EU-Gerichten über das Abfragen von Kenntnissen zur Einwirkung des Unionsrechts auf das nationale Verwaltungsprozessrecht bis hin zu verfassungsrechtlichen Fallgestaltungen.²

II. Grundstrukturen des Europäischen Rechtsschutzsystems

Das Europäische Rechtssystem basiert auf zwei Säulen: Gemäß Art. 19 I UAbs. 1 S. 2 EUV wird Rechtsschutz zunächst durch die *Europäische Gerichtsbarkeit* gewährt (s. III.). Aufgrund der Geltung des Grundsatzes der begrenzten Einzelermächtigung (Art. 5 I 1, II EUV) sind die Europäischen Gerichte jedoch nur für die explizit in den Verträgen aufgeführten Verfahren zuständig (Enumerationsprinzip).³ Für alle anderen Streitigkeiten ebenso wie in Konstellationen, in denen das vertragliche Rechtssystem Lücken aufweist,⁴ ist effektiver Rechtsschutz durch die *nationalen Gerichte* zu gewähren, wie Art. 19 I UAbs. 2 EUV verdeutlicht (s. IV.). Aufgrund seiner unmittelbaren Geltung haben die nationalen Gerichte das Unionsrecht als Prüfungsmaßstab heranzuziehen und fungieren insoweit als »funktionale Unionsgerichte«.⁵ Das *Auslegungs-*

² Zu den unterschiedlichen Klausurkonstellationen Musil/Burchard Klausurenkurs im Europarecht, 5. Aufl. 2019, Rn. 18 ff.; zu den verfassungsrechtlichen Aspekten s. Bruckert/Gläser/Schwab StudZR Ausbildung 1/2021, 119 (120 f., 129 ff.).

³ Kahl/Ludwigs/Classen HdB des Verwaltungsrechts, Bd. II, 2021, § 38 Rn. 2; Niedobitek/Schroeder Europarecht, 2. Aufl. 2020, § 8 Rn. 107; Oppermann/Classen/Nettesheim Europarecht, 9. Aufl. 2021, § 13 Rn. 2.

⁴ S. hierzu instruktiv Rademacher JuS 2018, 337 (341 f.). Auch der EuGH betont den Zugang zu den nationalen Gerichten, wenn Rechtsschutz auf europäischer Ebene nicht zu erlangen ist, vgl. z. B. EuGH Rs. C-64/14 P, Storch u. a./EZB, ECLI:EU:C:2015:300, Rn. 50 m. w. N.

⁵ Leible/Terhechte/Kotzur Europ. Rechtsschutz- und Verfahrensrecht (EnzEuR Bd. 3), 2. Aufl. 2021, § 5 Rn. 26; Streinz/Huber EUV/AEU, 3. Aufl. 2018, Art. 19 EUV Rn. 50; Terhechte/Nowak Verwaltungsrecht

und *Verwerfungsmonopol* bezüglich des Unionsrechts liegt jedoch gemäß Art. 19 I UAbs. 1 S. 2 EUV allein beim EuGH.⁶ Für dessen Sicherstellung sorgt das Primärrecht in Gestalt des Vorabentscheidungsverfahrens (Art. 267 AEUV, s. V.), welches das Bindeglied zwischen den beiden Säulen des Europäischen Rechtsschutzsystems bildet⁷ und einen auf Interaktion und Kooperation angelegten *Dialog der Gerichte* gewährleistet.⁸

III. Rechtsschutz durch die Europäische Gerichtsbarkeit

Die erste Säule des Europäischen Rechtsschutzsystems bildet die Europäische Gerichtsbarkeit. Deren einschlägigen *Rechtsgrundlagen* bilden Art. 19 EUV, Art. 251 ff. AEUV sowie die Bestimmungen der Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union (vgl. Art. 281 AEUV, im Folgenden: EuGH-Satzung⁹). Die Satzung, der nach Art. 51 EUV Primärrechtsrang zukommt, enthält zahlreiche konkretisierende und ergänzende Bestimmungen zu Organisation, Zuständigkeiten und Verfahren vor den EU-Gerichten.

1. Aufbau

Der »Gerichtshof der Europäischen Union« bildet das zentrale Rechtsprechungsorgan der EU (vgl. Art. 13 I, 19 I UAbs. 1 EUV). Als Organ umfasst er den Gerichtshof (EuGH), das Gericht (EuG) und etwaige Fachgerichte (Art. 19 I UAbs. 1 S. 1 EUV). Der *Gerichtshof* besteht aus einem Richter je Mitgliedstaat, mithin aus derzeit 27 für je-

weils sechs Jahre gewählten Richtern, die über richterliche Unabhängigkeit verfügen (vgl. Art. 19 II UAbs. 1 und 3 EUV, Art. 253 I AEUV). Unterstützung erfahren die Richter durch die *Generalanwälte*.¹⁰ Diesen obliegt es, unparteiische Schlussanträge auszuarbeiten, die sich eingehend mit den aufgeworfenen Rechtsfragen auseinandersetzen und den Richtern einen Entscheidungsvorschlag unterbreiten (vgl. Art. 252 AEUV).¹¹ Die Ende 1989 erfolgte Gründung des *Gerichts* diente dazu, der zunehmenden Arbeitsbelastung der Richter am EuGH entgegenzuwirken.¹² Seit 2019 besteht das EuG aus zwei auf jeweils sechs Jahre gewählten Mitgliedern je Mitgliedstaat, denen richterliche Unabhängigkeit zukommt.¹³ Gemäß Art. 257 AEUV besteht die Möglichkeit der weiteren Ausdifferenzierung der Europäischen Gerichtsbarkeit mittels Einrichtung spezifischer *Fachgerichte*. Als einziges Fachgericht wurde bislang das Gericht für den öffentlichen Dienst der EU geschaffen.¹⁴ Im Jahr 2016 wurde es jedoch aufgelöst und in das EuG (re) integriert,¹⁵ weshalb derzeit kein Fachgericht existiert.

2. Zuständigkeitsverteilung

Die Verteilung der sachlichen Zuständigkeit zwischen dem Gerichtshof und dem Gericht richtet sich nach Art. 256 AEUV i. V. m. Art. 51 EuGH-Satzung. Danach ist das Gericht *im ersten Rechtszug* v. a. für Individualklagen natürlicher oder juristischer Personen zuständig (z. B. Nichtigkeitsklagen nach Art. 263 IV AEUV). Vor dem Gerichtshof werden hingegen – neben dem Vorabentscheidungsverfahren (Art. 267 AEUV) – v. a. diejenigen Verfahren verhandelt, bei denen Mitgliedstaaten oder Unionsorgane Kläger sind (z. B. Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 258 f. AEUV). Darüber hinaus ist der Gerichtshof ge-

der EU, 2011, § 13 Rn. 24; zum dualen Rechtsschutzsystem s. auch *Dörr/Lenz* Europ. Verwaltungsrechtsschutz, 2. Aufl. 2019, Rn. 457; *Jaeger* EuR 2018, 611 (616 f.).

⁶ Vgl. frühzeitig bereits EuGH Rs. 314/85, Foto-Frost/Hauptzollamt Lübeck-Ost, ECLI:EU:C:1987:452, Rn. 15 ff.; Rs. C-221/88, CECA/Bussoni, ECLI:EU:C:1990:84, Rn. 16; Pechstein/Nowak/Häde/Pechstein/Kubicki Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, Bd. I, 2017, Art. 19 EUV Rn. 20.

⁷ Pechstein/Nowak/Häde/Pechstein/Kubicki Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, Bd. I, 2017, Art. 19 EUV Rn. 20.

⁸ Vgl. etwa EuGH Gutachten 2/13, ECLI:EU:C:2014:2454, Rn. 176; Caließ/Ruffert/*Kahl* EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 4 EUV Rn. 148.

⁹ Protokoll über die Satzung des Gerichtshofs, ABIEG 2001, C 80, 53. Daneben haben sowohl der Gerichtshof als auch das Gericht – gestützt auf Art. 253 VI bzw. 254 V AEUV – Verfahrensordnungen erlassen, welche die Vorgaben der Satzung weiter konkretisieren und ggf. ergänzen (vgl. Art. 63 EuGH-Satzung), näher dazu v. der Groeben/Schwarze/Hatje/*Landwehr* Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl. 2015, Art. 63 EuGH-Satzung Rn. 1 ff.

¹⁰ Seit 2015 gibt es elf GeneralanwältInnen, s. dazu *Streinz* Europarecht, 11. Aufl. 2021, Rn. 416; Übersicht über die GeneralanwältInnen unter https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7026/en/.

¹¹ *Schroeder* Grundkurs Europarecht, 7. Aufl. 2021, § 3 Rn. 67; ausführlich *Rengeling/Middeke/Gellermann/Rengeling/Kotzur* HdB des Rechtsschutzes in der EU, 3. Aufl. 2014, § 3 Rn. 12 ff.

¹² *Geiger/Khan/Kotzur/Kotzur* EUV/AEUV, 6. Aufl. 2017, Art. 254 AEUV Rn. 2; *Schroeder* Grundkurs Europarecht, 7. Aufl. 2021, § 3 Rn. 69.

¹³ Art. 19 II UAbs. 2 und 3 EUV, Art. 254 I, II 1 AEUV i. V. m. Art. 48 EuGH-Satzung.

¹⁴ Beschluss des Rates v. 2.11.2004, ABIEU 2004, L 333, 7.

¹⁵ VO (EU, Euratom) 2016/1192 v. 6.7.2016, ABIEU 2016, L 200, 137; *Germelmann/Gundel* BayVBl. 2020, 586 (587).

mäß Art. 256 I UAbs. 2 AEUV *Rechtsmittelinstanz*¹⁶ für Klagen gegen Entscheidungen des EuG.¹⁷

3. Verfahrensarten

In Art. 258 ff. AEUV finden sich Regelungen über die verschiedenen Klagearten vor den EU-Gerichten. Aufgrund ihrer erhöhten Examensrelevanz werden im Folgenden das Vertragsverletzungsverfahren sowie die Nichtigkeits- und Untätigkeitsklage einer näheren Betrachtung unterzogen,¹⁸ während dem Vorabentscheidungsverfahren aufgrund seiner speziellen Bedeutung im Europäischen Rechtssystem (s. o. II.) ein eigener Abschnitt gewidmet wird (V.).

a) Vertragsverletzungsverfahren, Art. 258, 259 AEUV

Eines der wichtigsten Instrumente der objektiven Rechtskontrolle gegenüber den *Mitgliedstaaten* bildet das Vertragsverletzungsverfahren,¹⁹ mit Hilfe dessen rechtsverbindlich festgestellt werden kann, ob ein Mitgliedstaat gegen Unionsrecht verstoßen hat.²⁰

Fall 1:²¹ Per Gesetz setzt die Republik Polen das Ruhestandsalter der Richterschaft von 70 auf 65 Jahre herab, sodass bei vielen amtierenden RichterInnen die ursprünglich vorgesehene Amtszeit verkürzt und sie in der Folge ihres Amtes enthoben wurden. Eine Verlängerung der Amtszeit ist möglich, die Entscheidung darüber steht allerdings im Ermessen des polnischen Präsidenten. Die Kommission ist der Auffassung, dass dieses Gesetz gegen die unionsrechtlich gewährleistete richterliche Unabhängigkeit verstößt. Sie leitet daher ein Vertragsverletzungsverfahren ein. Nachdem sie Polen über zwei Monate hinweg Gelegenheit zur Äußerung gegeben hat, formuliert sie eine begründete Stellungnahme, in der sie Polen zur Behebung des Unionsrechtsver-

stoßes binnen eines Monats anhält. Da Polen weiterhin auf dem Gesetz beharrt, erhebt die Kommission Klage beim EuGH. Während des Verfahrens hebt Polen die streitgegenständlichen Regelungen auf und setzt alle ihres Amtes enthobenen RichterInnen wieder ein. Erfolgsaussichten der Klage?

aa) Zulässigkeit

Eingeleitet werden kann ein solches Verfahren von der Kommission (Art. 258 I AEUV) oder einem Mitgliedstaat (Art. 259 I AEUV). Den *Streitgegenstand* bildet die Frage, ob der beklagte Mitgliedstaat gegen Unionsrecht verstoßen hat, wobei ihm das Verhalten seiner staatlichen Organe zugerechnet wird.²² Trotz des insoweit missverständlichen Wortlauts (»Verpflichtung aus den Verträgen«) können mittels des Vertragsverletzungsverfahrens Verstöße gegen das gesamte Unionsrecht gerügt werden.²³ Bevor allerdings der EuGH mit der Rüge befasst werden kann, ist ein obligatorisches *Vorverfahren* durchzuführen (Art. 258 I, II, 259 II, III AEUV).²⁴ Hierdurch soll eine einvernehmliche Lösung gefunden und die Souveränität der Mitgliedstaaten möglichst geschont werden.²⁵

LÖSUNG (1. TEIL) FALL 1: Das Vertragsverletzungsverfahren hat Aussicht auf Erfolg, wenn es zulässig und begründet ist. Nach Art. 256 I UAbs. 1 AEUV i. V. m. Art. 51 EuGH-Satzung ist der EuGH für das Verfahren zuständig. Die Kommission ist gemäß Art. 258 I AEUV aktiv und Polen als Mitgliedstaat passiv parteifähig. Ein ordnungsgemäßes Vorverfahren hat stattgefunden: Die Kommission gab Polen Gelegenheit zur Äußerung, Art. 258 I AEUV. Nach zwei Monaten – einer angemessenen Frist²⁶ – formulierte sie eine begründete Stellungnahme, in der Polen wiederum eine Frist von einem Monat zur Behebung des Verstoßes gesetzt wurde. Nach deren Ablauf durfte die Kommission gemäß Art. 258 II AEUV Klage erheben. Die Kommission ist davon überzeugt, dass das polnische Gesetz zur richterlichen Amtszeitverkürzung gegen das primärrechtliche Gebot der richterlichen Unabhängigkeit gemäß Art. 19 I UAbs. 2 EUV i. V. m. Art. 47 II GRC verstößt. Ein tauglicher Klagegegenstand ist somit gegeben. Es könnte allerdings das Rechtsschutzbedürfnis fehlen, da Polen das umstrittene Gesetz noch während des Verfahrens vor dem EuGH aufhob und sämtliche RichterInnen wieder

¹⁶ Würden künftig wieder Fachgerichte eingerichtet, wäre das EuG nach Art. 256 II UAbs. 1 AEUV für die Rechtsmittelverfahren zuständig.

¹⁷ Ausführlich zum Ganzen *Hobe/Fremuth* Europarecht, 11. Aufl. 2021, § 11 Rn. 9 ff.; *Pechstein* EU-Prozessrecht, 4. Aufl. 2011, Rn. 117 ff.

¹⁸ Eine Übersicht über die verschiedenen Verfahren findet sich bei *Schulze/Janssen/Kadelbach/Classen* Europarecht, 4. Aufl. 2020, § 4 Rn. 15 m. Fn. 27, Rn. 16 ff.

¹⁹ *Herdegen* Europarecht, 23. Aufl. 2022, § 9 Rn. 4; *Voßkuhle/Ehlers/Eifert/Kahl* Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. II, 3. Aufl. 2022, i. E., § 45 Rn. 278.

²⁰ Überblick über das Vertragsverletzungsverfahren bei *Gurreck/Otto* JuS 2015, 1079 ff.; Prüfungsschemata finden sich z. B. bei *Haratsch/Koenig/Pechstein* Europarecht, 12. Aufl. 2020, Rn. 525 f.

²¹ Fall nach EuGH Rs. C-619/18, Kommission/Polen, ECLI:EU:C:2019:531; s. dazu *Payandeh* JuS 2019, 917 ff.

²² *Pechstein* EU-Prozessrecht, 4. Aufl. 2011, Rn. 265.

²³ *Vedder/Heintschel v. Heinegg/Pache* Europäisches Unionsrecht, 2. Aufl. 2018, Art. 258 AEUV Rn. 21.

²⁴ Einzelne Ausnahmenvorschriften finden sich etwa in Art. 108 II oder 114 IX AEUV. Ausführlich zum Vorverfahren *Thiele* EU-Prozessrecht, 2. Aufl. 2014, § 5 Rn. 17 ff., 27 ff.

²⁵ Vgl. *Grabitz/Hilf/Nettesheim/Karpenstein* Das Recht der EU, 74. EL. 2021, Art. 258 AEUV Rn. 32; *Pechstein* EU-Prozessrecht, 4. Aufl. 2011, Rn. 266.

²⁶ Nach *Pechstein* EU-Prozessrecht, 4. Aufl. 2011, Rn. 278, beträgt die Frist im Regelfall zwei Monate.

in ihre Posten einsetzte. Nach ständiger Rechtsprechung des EuGH ist der maßgebliche Zeitpunkt für die Beurteilung einer Vertragsverletzung allerdings derjenige nach Ablauf der Frist, die von der Kommission in ihrer begründeten Stellungnahme gesetzt wurde. Später eingetretene Änderungen werden nicht berücksichtigt.²⁷ Nach Ablauf der einmonatigen Frist war das umstrittene polnische Gesetz noch in Kraft. Der Umstand, dass Polen die streitgegenständlichen Regelungen während des weiteren Verfahrens aufhob, ist nicht zu berücksichtigen. Das Rechtsschutzbedürfnis der Kommission besteht daher weiterhin. Das Vertragsverletzungsverfahren ist zulässig.

bb) Begründetheit, Entscheidung des Gerichts und Sanktionsmöglichkeiten

Das Vertragsverletzungsverfahren ist begründet, wenn das streitgegenständliche Verhalten dem beklagten Mitgliedstaat zurechenbar ist und gegen Unionsrecht verstößt.²⁸ In einem solchen Fall stellt der EuGH durch Urteil fest, dass der Mitgliedstaat gegen eine Verpflichtung aus den Verträgen verstoßen hat.²⁹ Dieser hat sodann die für eine Beseitigung des Verstoßes erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, Art. 260 I AEUV. Kommt der Mitgliedstaat seiner Verpflichtung nicht nach, kann die Kommission nach Art. 260 II AEUV die Festsetzung eines sanktionierenden Pauschalbetrags und/oder eines Zwangsgelds als Beugemittel beantragen.³⁰ Hat der beklagte Staat es unterlassen, eine Richtlinie umzusetzen, kann die Zahlung eines Pauschalbetrags bzw. Zwangsgelds bereits im Ausgangsverfahren verlangt werden (Art. 260 III AEUV).³¹

²⁷ EuGH Rs. C-619/18, Kommission/Polen, ECLI:EU:C:2019:531, Rn. 30; Rs. C-286/12, Kommission/Ungarn, ECLI:EU:C:2012:687, Rn. 41 m. w. N. Allgemein zum Rechtsschutzbedürfnis *Gurrek/Otto* JuS 2015, 1079 (1081); Streinz/*Ehrlicke* EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 258 AEUV Rn. 29.

²⁸ Ausführlich *Pechstein* EU-Prozessrecht, 4. Aufl. 2011, Rn. 297 ff.

²⁹ *Hobe/Fremuth* Europarecht, 11. Aufl. 2021, Rn. 30; Streinz Europarecht, 11. Aufl. 2019, Rn. 645.

³⁰ Schulze/Janssen/Kadelbach/*Classen* Europarecht, 4. Aufl. 2020, § 4 Rn. 59; Beispiele aus der Praxis bei Streinz Europarecht, 11. Aufl. 2019, Rn. 645.

³¹ Der Wortlaut der Norm knüpft nicht an das Unterlassen der Umsetzung als solche an, sondern an die Unterlassung der *Mitteilung* von Umsetzungsmaßnahmen. Die exakte Bedeutung dieser Bestimmung ist umstritten, s. zu den unterschiedlichen Fallkonstellationen Grabitz/Hilf/Nettesheim/*Karpenstein* Das Recht der Europäischen Union, 74. EL 2021, Art. 260 AEUV Rn. 58 ff.; näher zu ihrer Auslegung jüngst EuGH Rs. C-543/17, Kommission/Belgien, ECLI:EU:C:2019:573, Rn. 47 ff.

b) Nichtigkeitsklage, Art. 263 AEUV

Eine Kontrolle der Handlungen der *Unionsorgane, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union* kann mittels des Instruments der Nichtigkeitsklage erreicht werden.³²

Fall 2:³³ Familie B, seit Generationen in der Landwirtschaft tätig, spürt die Folgen des Klimawandels immer mehr. Sie ist der Ansicht, dass die EU im Kampf gegen den Klimawandel zu wenig unternimmt und klagt daher fristgerecht gegen die auf Grundlage von Art. 191, 192 I AEUV erlassene Klima-VO der EU, die bestimmt, dass die jährlichen Treibhausgasemissionen in der EU bis 2030 um 40 Prozent zu reduzieren sind. Dieses Ziel reiche nicht aus, um die Familie vor den Gefahren für ihre Gesundheit und ihr Eigentum zu schützen und verletze sie daher in ihren durch die GRC garantierten Grundrechten. Das EuG weist die Nichtigkeitsklage wegen fehlender Klagebefugnis ab. Zu Recht?

aa) Zulässigkeit

Möglicher *Klagegegenstand* sind neben Gesetzgebungsakten³⁴ sämtliche Handlungen der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union, sofern diese Rechtswirkung gegenüber Dritten entfalten (Art. 263 I AEUV). Rein interne Akte sind folglich nicht angreifbar,³⁵ ebenso wenig wie rechtlich unverbindliche (vgl. Art. 288 V AEUV) Stellungnahmen und Empfehlungen (Art. 263 I 1 AEUV). Die Klage ist innerhalb von zwei Monaten nach Veröffentlichung, Bekanntgabe bzw. Kenntniserlangung des angefochtenen Rechtsakts (Art. 263 VI AEUV) gegen diejenige Einrichtung zu richten, die ihn erlassen hat.³⁶ Als *Klagegrund* können nach Art. 263 II AEUV Zuständigkeitsmängel, die Verletzung von Verfahrensvorschriften, Ermessensmissbrauch oder die Verletzung der Verträge bzw. einer bei deren Durchführung anzuwendenden Rechtsnorm geltend gemacht werden. Letzterer Klagegrund er-

³² Ein Prüfungsschema findet sich etwa bei *Haratsch/Koenig/Pechstein* Europarecht, 12. Aufl. 2020, Rn. 558.

³³ Fall nach EuG Rs. T-330/18, Carvalho u. a./Parlament und Rat, ECLI:EU:T:2019:324; bestätigt durch EuGH Rs. C-565/19 P, Carvalho u. a./Parlament und Rat, ECLI:EU:C:2021:252; s. zu letzterem *Kingreen JURA* (JK), 2021, 1133.

³⁴ S. hierzu Lorenzen *JURA* 2021, 745 (746 ff.).

³⁵ Vedder/Heintschel v. Heinegg/*Pache* Europäisches Unionsrecht, 2. Aufl. 2018, Art. 263 AEUV Rn. 20; näher Lenz/Borchardt/*Borchardt* EU-Kommentar, 6. Aufl. 2012, Art. 263 AEUV Rn. 20 ff.

³⁶ Bei mehreren Urhebern gegen sämtliche beteiligten Einrichtungen, Schulze/Janssen/Kadelbach/*Classen* Europarecht, 4. Aufl. 2020, § 4 Rn. 29.

fasst als Auffangtatbestand sämtliche Verstöße gegen (höherrangiges) Unionsrecht.³⁷

Art. 263 AEUV unterscheidet drei Kategorien von möglichen Klägern:³⁸ Zum einen die sog. *privilegierten Kläger*, die außerhalb der Benennung eines Klagegrundes keiner darüberhinausgehenden Klageberechtigung bedürfen. Gemäß Art. 263 II AEUV fallen hierunter das Europäische Parlament, der Rat, die Kommission sowie die Mitgliedstaaten. Aktiv parteifähig sind daneben nach Art. 263 III AEUV der Europäische Rechnungshof, die EZB sowie der Ausschuss der Regionen, als *teilprivilegierte Kläger* jedoch nur unter der Voraussetzung, dass sie schlüssig darlegen können,³⁹ durch die streitgegenständliche Handlung in ihren Rechten verletzt zu sein. Hierbei kommt insbesondere die Verletzung von Beteiligungsrechten in Betracht.⁴⁰

Natürliche und juristische Personen sind ebenfalls aktiv parteifähig. Als *nichtprivilegierte Kläger* müssen sie gemäß Art. 263 IV AEUV allerdings eine spezifische Klagebefugnis darlegen können. Gemäß Art. 263 IV 1. Var. AEUV sind sie unproblematisch klagebefugt, wenn sie *Adressaten* der streitgegenständlichen Handlung sind.⁴¹ In allen anderen Fällen müssen IndividualklägerInnen darlegen, durch die angegriffene Handlung unmittelbar und individuell betroffen zu sein, Art. 263 IV 2. Var. AEUV. Für eine Betroffenheit genügt bereits eine Beeinträchtigung eines rechtlichen, wirtschaftlichen oder ideellen Interesses.⁴² Diese ist *unmittelbar*, wenn es zur Entfaltung der Wirkung der betreffenden Handlung keiner Umsetzung mehr bedarf oder dabei kein Ermessen besteht, sodass es sich nur noch um einen rein technischen Vollzug handelt.⁴³ *Individuell* betroffen sind natürliche oder juristische Personen nach der sog. *Plaumann-Formel* des EuGH, wenn die angefochtene Handlung sie wegen bestimmter persönlicher Ei-

genschaften oder besonderer, sie aus dem Kreis aller übrigen Personen heraushebender Umstände berührt und daher in ähnlicher Weise individualisiert wie den Adressaten der Entscheidung.⁴⁴

Vor dem Hintergrund dieser engen Voraussetzungen ist es auf Ebene der EU für den Einzelnen schwer, Rechtsschutz gegen Rechtsakte mit allgemeiner Geltung zu erhalten. Um diesem Umstand abzuwehren, wurde mit dem Vertrag von Lissabon eine dritte Rechtsschutzmöglichkeit eingeführt.⁴⁵ Seitdem können natürliche und juristische Personen Nichtigkeitsklage gegen »Rechtsakte mit *Verordnungscharakter*« erheben, sofern diese sie unmittelbar betreffen und keine Durchführungsmaßnahmen nach sich ziehen, Art. 263 IV 3. Var. AEUV. Allerdings sind Rechtsakte mit *Verordnungscharakter* nach der Rechtsprechung des EuGH von Gesetzgebungsakten, die in einem Gesetzgebungsverfahren angenommen werden (Art. 289 III AEUV), abzugrenzen⁴⁶ und erfassen daher v. a. Tertiärrechtsakte i. S. d. Art. 290 f. AEUV.⁴⁷

LÖSUNG FALL 2: Fraglich ist, ob Familie B klagebefugt ist. Da es sich um natürliche Personen handelt, können sie als nichtprivilegierte Kläger nur unter den Voraussetzungen des Art. 263 IV AEUV klagen. Die Klima-VO ist gemäß Art. 192 AEUV im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren angenommen worden. Somit handelt es sich um einen Gesetzgebungsakt i. S. d. Art. 289 III AEUV, weshalb sie nicht unter das Merkmal des Rechtsakts mit *Verordnungscharakter* (Art. 263 IV 3. Var. AEUV) subsumiert werden kann.⁴⁸ Familie B ist auch nicht Adressat der Klima-VO (Art. 263 IV 1. Var. AEUV), sodass sie eine unmittelbare und individuelle Betroffenheit geltend machen muss (Art. 263 IV 2. Var. AEUV). Sie wäre individuell betroffen, sofern sie aufgrund bestimmter Eigenschaften oder aufgrund von Umständen, die sie von allen anderen Personen unterscheiden, von der Klima-VO in ähnlicher Weise berührt wären wie ein Adressat (*Plaumann-Formel*). Vorliegend behauptet Familie B, durch die Kli-

³⁷ Lenz/Borchardt/*Borchardt* EU-Kommentar, 6. Aufl. 2012, Art. 263 AEUV Rn. 82. Ausführlich zu den unterschiedlichen Nichtigkeitsgründen *Frenz* HdB Europarecht, Bd. 5, 2010, Rn. 2832 ff.

³⁸ Ausführlich zum Folgenden *Pechstein* EU-Prozessrecht, 4. Aufl. 2011, Rn. 438 ff.; *Thiele* EU-Prozessrecht, 2. Aufl. 2014, § 6 Rn. 29, § 7 Rn. 30 ff., 36 ff.

³⁹ EuGH Rs. C-316/91, *Parlament/Rat*, ECLI:EU:C:1994:76, Rn. 13.

⁴⁰ *Schwarze/Schwarze/Voet van Vormizeele* EU-Kommentar, 4. Aufl. 2019, Art. 263 AEUV Rn. 37; *Thiele* EU-Prozessrecht, 2. Aufl. 2014, § 7 Rn. 31.

⁴¹ *Calliess/Ruffert/Cremer* EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 263 AEUV Rn. 32; *Streinz/Ehricke* EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 263 AEUV Rn. 57.

⁴² *Leible/Terhechte/Thiele* Europ. Rechtsschutz- und Verfahrensrecht (EnzEuR Bd. 3), 2. Aufl. 2021, § 9 Rn. 59.

⁴³ EuGH verb. Rs. C-445/07 P und C-455/07 P, *Kommission/Ente per le Ville Vesuviane*, ECLI:EU:C:2009:529, Rn. 45; *Haltern* Europarecht, Bd. II, 3. Aufl. 2017, Rn. 466; *Schwarze/Schwarze/Voet van Vormizeele* EU-Kommentar, 4. Aufl. 2019, Art. 263 AEUV Rn. 37.

⁴⁴ St. Rspr. seit EuGH Rs. 25/62, *Plaumann/Kommission der EWG*, ECLI:EU:C:1963:17, S. 238. Die Formel wird durch den EuGH fallgruppenartig konkretisiert, s. dazu ausführlich *Leible/Terhechte/Thiele* Europ. Rechtsschutz- und Verfahrensrecht (EnzEuR Bd. 3), 2. Aufl. 2021, § 9 Rn. 71 ff.

⁴⁵ *Bieber/Epiney/Haag/Kotzur* Die EU, 14. Aufl. 2021, § 9 Rn. 48.

⁴⁶ Dies ergebe sich aus Wortlaut, Systematik und Entstehungsgeschichte der Bestimmung, s. dazu EuGH Rs. C-583/11 P, *Inuit Tapiriit Kanatami u. a./Parlament und Rat*, ECLI:EU:C:2013:625, Rn. 58 ff.; aus der Lit. z. B. *Calliess/Ruffert/Cremer* EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 263 AEUV Rn. 62 ff.; *Herdegen* Europarecht, 23. Aufl. 2022, § 9 Rn. 20; a. A. etwa *Schwarze/Schwarze/Voet van Vormizeele* EU-Kommentar, 4. Aufl. 2019, Art. 263 AEUV Rn. 52.

⁴⁷ *Herdegen* Europarecht, 23. Aufl. 2022, § 9 Rn. 20; *Oppermann/Classen/Nettesheim* Europarecht, 9. Aufl. 2021, § 13 Rn. 63.

⁴⁸ EuG Rs. T-330/18, *Carvalho u. a./Parlament und Rat*, ECLI:EU:T:2019:324, Rn. 38 ff.

ma-VO nicht hinreichend vor den Folgen des Klimawandels geschützt zu werden und dadurch in ihren EU-Grundrechten verletzt zu sein. Eine mögliche Grundrechtsverletzung reicht für den Nachweis der individuellen Betroffenheit aber nicht aus. Der Klimawandel betrifft nahezu jeden Menschen in der ein oder anderen Weise. Der Umstand, dass dessen Auswirkungen für einzelne Personengruppen durchaus unterschiedlich sind, kann eine individuelle Betroffenheit ebenfalls nicht begründen. Familie B kann nicht darlegen, welche besonderen Umstände sie aus dem Kreis der Betroffenen herausheben und sie in ähnlicher Weise individualisieren wie den Adressaten einer Entscheidung.⁴⁹ Das EuG hat die Nichtigkeitsklage daher zu Recht als unzulässig verworfen.

bb) Begründetheit und Entscheidung des Gerichts

Die Klage ist begründet, wenn die angefochtene Handlung einen der in Art. 263 II AEUV aufgelisteten Nichtigkeitsgründe aufweist.⁵⁰ Ist dies der Fall, wird die angefochtene Handlung durch den EuGH bzw. das EuG mit Wirkung gegenüber jedermann (*erga omnes*) rückwirkend (*ex tunc*) für nichtig erklärt (Art. 264 I AEUV).⁵¹ Diejenige Einrichtung der Union, die sich für den aufgehobenen Rechtsakt verantwortlich zeichnet, hat nach Art. 266 I AEUV alle Maßnahmen zu ergreifen, die sich aus dem Urteil ergeben. So kann sich etwa eine Verpflichtung zur Neubescheidung nach Maßgabe der Urteilsgründe ergeben.⁵²

c) Untätigkeitsklage, Art. 265 AEUV

Die in Art. 265 AEUV normierte Untätigkeitsklage hat die unionsrechtswidrige *Untätigkeit der Europäischen Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen* zum Gegenstand. Der Kläger muss darlegen, dass die beklagte Einrichtung es (vollständig) unterlassen hat, in einer bestimmten Weise

zu handeln, obwohl sie hierzu rechtlich verpflichtet war.⁵³ Eine Untätigkeit liegt indes nicht vor, wenn ein Antrag abgelehnt wird, sodass in einer solchen Konstellation nicht die Untätigkeitsklage, sondern vielmehr eine Nichtigkeitsklage gegen die ablehnende Entscheidung statthaft ist.⁵⁴ Individualklagen natürlicher oder juristischer Personen sind wiederum nur unter einschränkenden Voraussetzungen zulässig. Sie können nach Art. 265 III AEUV lediglich den Erlass rechtsverbindlicher und an sie adressierter Rechtsakte fordern. Um den Gleichlauf von Nichtigkeits- und Untätigkeitsklage sicherzustellen, kann zudem das pflichtwidrige Unterlassen von Rechtsakten gerügt werden, von deren Erlass der Kläger unmittelbar und individuell betroffen wäre.⁵⁵ Der Erhebung der Untätigkeitsklage hat stets ein Vorverfahren vorzugehen (Art. 265 II AEUV): Der Rechtsschutzsuchende hat die EU-Einrichtung zunächst zum Handeln aufzufordern. Erst wenn diese innerhalb einer Frist von zwei Monaten nach wie vor untätig bleibt, kann – wiederum innerhalb von zwei Monaten – Klage erhoben werden.⁵⁶ Die Klage ist begründet, wenn die beklagte Einrichtung aufgrund von primär- oder sekundärrechtlichen Bestimmungen zum Tätigwerden verpflichtet war.⁵⁷ In diesem Fall stellt der EuGH bzw. das EuG eine Vertragsverletzung durch Unterlassen fest.⁵⁸ Nach Art. 266 I AEUV hat das verurteilte Organ die sich aus dem Urteil ergebenden Maßnahmen zu ergreifen.

IV. Rechtsschutz durch die nationalen Gerichte

Da das Unionsrecht hauptsächlich durch die Mitgliedstaaten vollzogen wird (indirekter Vollzug⁵⁹), sind es in der Praxis zumeist nicht die Europäischen, sondern vielmehr

⁴⁹ EuG Rs. T-330/18, *Carvalho u. a./Parlament und Rat*, ECLI:EU:T:2019:324, Rn. 48 ff.

⁵⁰ *Herrmann* Examens-Repetitorium Europarecht, 7. Aufl. 2019, Rn. 236; *Schwarze/Schwarze/Voet van Vormizeele* EU-Kommentar, 4. Aufl. 2019, Art. 263 AEUV Rn. 72.

⁵¹ *Herrmann* Examens-Repetitorium Europarecht, 7. Aufl. 2019, Rn. 236; *Geiger/Khan/Kotzur/Kotzur* EUV/AEUV, 6. Aufl. 2017, Art. 263 AEUV Rn. 2 ff.

⁵² *Schulze/Janssen/Kadelbach/Classen* Europarecht, 4. Aufl. 2020, § 4 Rn. 38; *Oppermann/Classen/Nettesheim* Europarecht, 9. Aufl. 2021, § 13 Rn. 53.

⁵³ *Oppermann/Classen/Nettesheim* Europarecht, 9. Aufl. 2021, § 13 Rn. 54; Prüfungsschema zur Untätigkeitsklage bei *Haratsch/Koenig/Pechstein* Europarecht, 12. Aufl. 2020, Rn. 572.

⁵⁴ *Niedobitek/Schroeder* Europarecht, 2. Aufl. 2020, § 8 Rn. 142; *Thiele* EU-Prozessrecht, 2. Aufl. 2014, § 8 Rn. 42.

⁵⁵ Vgl. insb. EuGH Rs. C-68/95, *T. Port/Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung*, ECLI:EU:C:1996:452, Rn. 59; EuG Rs. T-95/96, *Gestevisión Telecinco/Kommission*, ECLI:EU:T:1998:206, Rn. 58.

⁵⁶ Näher dazu *Haratsch/Koenig/Pechstein* Europarecht, 12. Aufl. 2020, Rn. 562 f.; *Rengeling/Middeke/Gellermann/Dervisopoulos* HdB des Rechtsschutzes in der EU, 3. Aufl. 2014, § 8 Rn. 36 ff.

⁵⁷ *Bieber/Epiney/Haag/Kotzur* Die EU, 14. Aufl. 2021, § 9 Rn. 62; *Streinz/Ehrlicke* EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 265 AEUV Rn. 16.

⁵⁸ *Bieber/Epiney/Haag/Kotzur* Die EU, 14. Aufl. 2021, § 9 Rn. 62; *Grabitz/Hilf/Nettesheim/Dörr* Das Recht der EU, 74. EL. 2021, Art. 265 AEUV Rn. 43.

⁵⁹ S. dazu *Lorenzen* JURA 2021, 1426 (1430 ff.).

die nationalen Gerichte, die als »funktionale Unionsgerichte« die ordnungsgemäße Anwendung des Unionsrechts überwachen (s. o., II.).

1. Europäisierung des Verwaltungsprozessrechts

Grundsätzlich verfügen die Mitgliedstaaten in den Bereichen der Gerichtsorganisation und des Verwaltungsprozessrechts über eine weitgehende Organisations- und Verfahrensautonomie.⁶⁰ Diese unterliegt jedoch gewissen unionsrechtlichen Grenzen. Neben den Grundsätzen der Äquivalenz und Effektivität (Art. 4 III EUV)⁶¹ ist es die *Garantie effektiven Rechtsschutzes*, die eine Europäisierung des nationalen Rechts bewirkt.⁶² In Art. 47 GRCh als Grundrecht statuiert, bindet sie unter den Voraussetzungen des Art. 51 I 1 2. Hs. GRCh auch die Mitgliedstaaten.⁶³ Als allgemeiner Grundsatz des Unionsrechts ist die Garantie effektiven Rechtsschutzes darüber hinaus als objektives Gebot in Art. 19 I UAbs. 2 EUV verankert,⁶⁴ weshalb die Mitgliedstaaten dieser Verpflichtung unabhängig von den Voraussetzungen des Art. 51 I 1 2. Hs. GRCh in sämtlichen »vom Unionsrecht erfassten Bereichen« nachzukommen haben.⁶⁵ Exemplarisch soll im Folgenden auf einige der relevantesten Bereiche eingegangen werden, in denen eine Europäisierung des nationalen Rechts zu konstatieren ist.⁶⁶

⁶⁰ Vgl. z. B. EuGH Rs. C-55/06, Arcor, ECLI:EU:C:2008:244, Rn. 170; verb. Rs. C-585/18, C-624/18, C-625/18, A. K., ECLI:EU:C:2019:982, Rn. 115.

⁶¹ EuGH Rs. C-55/06, Arcor, ECLI:EU:C:2008:244, Rn. 170; *Jaeger* EuR 2018, 611 (617 f.); näher zu diesen Grundsätzen bereits *Lorenzen JURA* 2021, 1426 (1431 f.).

⁶² Vgl. *Fehling/Kastner/Störmer/Kastner HK-VerwR*, 5. Aufl. 2021, Vor § 1 VwGO Rn. 43 f.; *Kahl/Ludwigs/Ludwigs HdB des Verwaltungsrechts*, Bd. I, 2021, § 8 Rn. 19, 23.

⁶³ Vgl. EuGH Rs. C-243/15, *Lesoochranárske zoskupenie VLK*, ECLI:EU:C:2016:838, Rn. 50 ff.; Rs. C-664/15, *Protect*, ECLI:EU:C:2017:987, Rn. 44 f.; zu Art. 51 I 1 2. Hs. GRCh s. bereits *Lorenzen JURA* 2021, 482 (485 ff.).

⁶⁴ EuGH Rs. C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, ECLI:EU:C:2018:117, Rn. 35; *Voßkuhle/Eifert/Möllers/Kahl* Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. II, 3. Aufl. 2022, i. E., § 45 Rn. 148.

⁶⁵ EuGH Rs. C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, ECLI:EU:C:2018:117, Rn. 29; Rs. C-619/18, *Kommission/Polen*, ECLI:EU:C:2019:531, Rn. 50; Rs. C-896/19, *Repubblica*, ECLI:EU:C:2021:311, Rn. 36.

⁶⁶ Ausführliche Darstellungen bei *Ehlers/Schoch/Ehlers* Rechtsschutz im Öffentlichen Recht, 2021, § 7 Rn. 49 ff.; *Kahl/Ludwigs/Ludwigs HdB des Verwaltungsrechts*, Bd. I, 2021, § 8 Rn. 44 ff.; *Rengeling/Middeke/Gellermann/Gärditz HdB des Rechtsschutzes in der EU*, 3. Aufl. 2014, § 35 Rn. 23 ff.

a) Einstweiliger Rechtsschutz

Fall 3:⁶⁷ Die VO über die Marktordnung von Zucker erlegt Zuckerherstellern bestimmte Tilgungsabgaben auf, um anderweitig gewährte Erstattungen bei der Ausfuhr von Zucker aus der EU auszugleichen. Da sich aufgrund großzügig bewilligter Ausfuhrerstattungen Defizite ergeben haben, erhebt die zuständige nationale Behörde auf Grundlage der VO gegenüber dem deutschen Zuckerhersteller Z eine Tilgungsabgabe in Höhe von 2.000 Euro und erklärt diese für sofort vollziehbar. Z legt hiergegen Widerspruch ein und begehrt beim zuständigen Verwaltungsgericht (VG) die Wiederherstellung von dessen aufschiebender Wirkung. Das VG hält die Zucker-VO wegen eines Verstoßes gegen das unionsrechtliche Rückwirkungsverbot für unwirksam. Darf es dem Antrag stattgeben? Von der Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs ist auszugehen.

Als besonders prägnant erweisen sich die Auswirkungen des Unionsrechts im Bereich des einstweiligen Rechtsschutzes. So folgt aus der Pflicht der Mitgliedstaaten, die volle Wirksamkeit des Unionsrechts zu gewährleisten, einerseits, dass sie einstweiligen Rechtsschutz *zu gewähren* haben, wenn dies zur Durchsetzung unionsrechtlich garantierter Rechte erforderlich ist.⁶⁸ In England mussten deswegen erstmals Regelungen zum vorläufigen Rechtsschutz gegen die Krone eingeführt werden.⁶⁹ Ebenso können Behörden zur Anordnung der sofortigen Vollziehung von im indirekten Verwaltungsvollzug erlassenen Verwaltungsakten verpflichtet sein.⁷⁰ Andererseits kann das Unionsrecht der Gewährleistung vorläufigen Rechtsschutzes auch *entgegenstehen*. Wenn etwa eine Beihilfe aufgrund einer Entscheidung der Europäischen Kommission (Art. 108 II AEUV) von einer nationalen Behörde zurückgefordert wird, darf die aufschiebende Wirkung eines Rechtsbehelfs gegen den nationalen Rücknahmebescheid nach § 80 V VwGO nicht wiederhergestellt werden, wenn der Betroffene es verpasst hat, gegen die Kommissionsentscheidung rechtzeitig nach Art. 263 IV AEUV Nichtigkeitsklage zu erheben.⁷¹ Wird mit einem Antrag auf einstweiligen Rechtsschutz inzident die *Gültigkeit* eines unionalen

⁶⁷ Fall nach EuGH verb. Rs. C-143/88 und C-92/89, *Zuckerfabrik Süderdithmarschen*, ECLI:EU:C:1991:65; zur parallelen Frage des Erlases einstweiliger Anordnungen nach § 123 VwGO EuGH Rs. C-465/93, *Atlanta Fruchthandelsgesellschaft u. a.*, ECLI:EU:C:1995:369.

⁶⁸ EuGH Rs. C-213/89, *Factortame*, ECLI:EU:C:1990:257, Rn. 21 ff.; Rs. C-432/05, *Unibet*, ECLI:EU:C:2007:163, Rn. 72 ff.

⁶⁹ *Steinbeiß-Winkelmann* NJW 2010, 1233 (1234).

⁷⁰ EuGH Rs. C-217/88, *Kommission/Deutschland (Tafelwein)*, ECLI:EU:C:1990:290; s. dazu bereits *Lorenzen JURA* 2021, 1426 Fall 4.

⁷¹ EuGH Rs. C-232/05, *Kommission/Frankreich*, ECLI:EU:C:2006:651, Rn. 50 ff.; s. dazu *Rengeling/Middeke/Gellermann/Gärditz HdB des Rechtsschutzes in der EU*, 3. Aufl. 2014, § 35 Rn. 74.

Rechtsakts gerügt, darf das zuständige nationale Gericht diesem nur unter engen Voraussetzungen stattgeben.

LÖSUNG FALL 3: Das VG gibt dem Antrag nach § 80 V 1 VwGO statt, wenn das Aussetzungsinteresse des Z das Vollzugsinteresse der Behörde überwiegt, wobei sich das Gericht v. a. an den Erfolgsaussichten der Hauptsache orientiert. Die Tilgungsabgabe wäre rechtswidrig und eine hiergegen erhobene Anfechtungsklage begründet, wenn sie auf einer ungültigen Rechtsgrundlage beruht. Das VG hält die Zucker-VO, die die Grundlage für die Abgabe bildet, aufgrund eines Verstoßes gegen das unionsrechtliche Rückwirkungsverbot für ungültig. Über die Gültigkeit von Unionsrechtsbestimmungen hat indes allein der EuGH zu entscheiden, vgl. Art. 263, 267 AEUV.⁷² Fraglich ist daher, ob das VG dem Antrag dennoch stattgeben darf. Der EuGH bejaht dies, wenn (1.) das Gericht erhebliche Zweifel an der Gültigkeit der Unionsrechtsbestimmung hat und die Frage dem Gerichtshof im anschließenden Hauptsacheverfahren nach Art. 267 AEUV vorlegt, (2.) die Sache angesichts eines dem Antragssteller drohenden schweren, nicht wiedergutzumachenden Schadens dringlich ist und (3.) das Unionsinteresse an der vollen Wirksamkeit des Unionsrechts hinreichend berücksichtigt wird.⁷³ Vorliegend hat das VG erhebliche Zweifel an der Gültigkeit der Zucker-VO. Fraglich ist aber, ob die Sache schon allein aufgrund der drohenden Zahlung von 2.000 Euro dringlich ist. Ein reiner Geldschaden kann nicht als irreversibler Schaden angesehen werden,⁷⁴ zumal die zu zahlende Summe nicht allzu hoch ist und Z nicht etwa in seiner Existenz bedroht wird. Mangels Dringlichkeit hat das VG den Antrag des Z daher abzulehnen.

b) Zugang zu Gericht

Das deutsche Rechtsschutzsystem ist stark auf den Individualrechtsschutz ausgerichtet (vgl. Art. 19 IV GG). Für den Verwaltungsprozess bringt dies § 42 II VwGO zum Ausdruck, wonach Rechtsschutzsuchende die Möglichkeit einer Verletzung in eigenen subjektiven Rechten geltend zu machen haben.⁷⁵ Auf diese Systementscheidung wirkt das Unionsrecht seit geraumer Zeit ein. So forciert es die Einführung *altruistischer Verbandsklagerechte*, welche die prozessuale Durchsetzung rein objektiv wirkender Uni-

onsrechtsbestimmungen sicherstellen.⁷⁶ Im Bereich des Umweltrechts etwa fordert der auf den Vorgaben der Aarhus-Konvention beruhende Art. 11 UVP-RL⁷⁷ die Einführung einer solchen Verbandsklage für anerkannte Umweltschutzvereinigungen. Diese Verpflichtung ist heute in § 2 I UmwRG umgesetzt.⁷⁸ Des Weiteren ist eine Tendenz zur *Erweiterung des Begriffs des subjektiven Rechts* zu verzeichnen.⁷⁹ Da die Zuweisung von individuellen Rechten durch das Unionsrecht nicht ausschließlich zur Wahrung individueller Interessen erfolgt, sondern zugleich der wirksamen und einheitlichen Durchsetzung des Unionsrechts dienen soll,⁸⁰ sind die Voraussetzungen, unter denen im Unionsrecht ein subjektives Recht angenommen wird, weniger streng als nach der deutschen Schutznormtheorie: Im Unionsrecht genügt es bereits, wenn eine Norm den Schutz *individualisierbarer Interessen der Allgemeinheit* bezweckt.⁸¹ Danach stellen etwa auch der Volksgesundheit dienende Normen subjektive Rechte dar,⁸² die dem Einzelnen im nationalen Verwaltungsgerichtsverfahren eine Klagebefugnis nach § 42 II 2. Var. VwGO verleihen.⁸³

⁷⁶ Gärditz/Schlacke VwGO, 2. Aufl. 2018, nach § 42 VwGO Rn. 7, 15 ff.; Voßkuhle/Eifert/Möllers/Kahl Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. II, 3. Aufl. 2022, i. E., § 45 Rn. 152 f., 156.

⁷⁷ RL 2011/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates v. 13.12.2011 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, ABIEU 2012, L 26, 1.

⁷⁸ Näher zur anfänglichen Umsetzungszurückhaltung des deutschen Gesetzgebers (Einführung einer »schutznormakzessorischen« Verbandsklage), der diesbezüglichen Schelte durch das *Trianel*-Urteil des EuGH (Rs. C-115/09, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen, ECLI:EU:C:2011:289) und der anschließenden Umsetzung des Urteils *Schlacke* ZUR 2013, 195 (195 ff., 198 ff.).

⁷⁹ Kahl/Ludwigs/Ludwigs HdB des Verwaltungsrechts, Bd. I, 2021, § 8 Rn. 37, 46; Voßkuhle/Eifert/Möllers/Kahl Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. II, 3. Aufl. 2022, i. E., § 45 Rn. 152.

⁸⁰ Ehlers/Schoch/Ehlers Rechtsschutz im Öffentlichen Recht, 2021, § 27 Rn. 100; Kahl/Ohlendorf JA 2011, 41 (42); Stelkens/Bonk/Sachs/Stelkens VwVfG, 9. Aufl. 2018, Europäisches Verwaltungsrecht, Europäisierung des Verwaltungsrechts und Internationales Verwaltungsrecht Rn. 223.

⁸¹ Kahl/Ohlendorf JA 2011, 41 (43); vgl. auch Ehlers/Schoch/Ehlers Rechtsschutz im Öffentlichen Recht, 2021, § 27 Rn. 100; Dörr/Lenz Europ. Verwaltungsrechtsschutz, 2. Aufl. 2019, Rn. 538.

⁸² Vgl. z. B. EuGH Rs. C-237/07, Janecek, ECLI:EU:C:2008:447, Rn. 37 ff.

⁸³ Str., wie hier etwa Ehlers/Schoch/Ehlers Rechtsschutz im Öffentlichen Recht, 2021, § 27 Rn. 102; Gärditz/Gärditz VwGO, 2. Aufl. 2018, § 42 Rn. 71; Kahl/Ohlendorf JA 2011, 41 (43); Kahl/Ludwigs/Ludwigs HdB des Verwaltungsrechts, Bd. I, 2021, § 8 Rn. 46, jeweils m. w. N., auch zur Gegenansicht, die § 42 II 1. Var. VwGO (andere gesetzliche Bestimmung) anwenden will.

⁷² Zur diesbezüglichen Vorlagepflicht s. u. V. 1. c) bb).

⁷³ EuGH verb. Rs. C-143/88 und C-92/89, Zuckerfabrik Süderdithmarschen, ECLI:EU:C:1991:65, Rn. 23 ff.; Rs. C-465/93, Atlanta Fruchthandelsgesellschaft u. a., ECLI:EU:C:1995:36, Rn. 32.

⁷⁴ EuGH verb. Rs. C-143/88 und C-92/89, Zuckerfabrik Süderdithmarschen, ECLI:EU:C:1991:65, Rn. 29.

⁷⁵ Voßkuhle/Eifert/Möllers/Kahl Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. II, 3. Aufl. 2022, i. E., § 45 Rn. 151; Steinbeiß-Winkelmann NJW 2010, 1233 (1234).

c) Unabhängigkeit der Gerichte

In jüngerer Zeit formuliert der EuGH über das Vehikel des in Art. 19 I UAbs. 2 EUV und Art. 47 GRC statuierten Gebots effektiven Rechtsschutzes vermehrt Anforderungen auch an die Ausgestaltung der nationalen Gerichtsorganisation.⁸⁴ Im Mittelpunkt steht dabei die Sicherstellung der *Unabhängigkeit der Gerichte* (vgl. Art. 47 II GRC).⁸⁵ Der Gerichtshof betont die Unabhängigkeit der Gerichte als Wesensgehalt der Rechtsschutzgarantie⁸⁶ und stützt sie auf zwei Säulen: Im *Außenverhältnis* muss den Gerichten völlige Autonomie zugestanden werden, die sie vor äußerem Druck und Beeinflussung schützt. Sie dürfen weder Weisungen von Dritten entgegennehmen noch einer anderen Stelle hierarchisch untergeordnet sein. Bedeutende Sicherungsmechanismen hierfür sind die grundsätzliche Unabsetzbarkeit der Richter ebenso wie die Sicherstellung einer ihrer Funktion entsprechenden Besoldung.⁸⁷ Im *Innenverhältnis* ist auf Sachlichkeit und Unparteilichkeit zu achten. Gerichte dürfen kein Interesse am Ausgang des Rechtsstreits haben, sondern haben ausschließlich das Recht anzuwenden.⁸⁸

LÖSUNG (2. TEIL) FALL 1: Die Klage der Kommission ist nach Art. 258 I AEUV begründet, wenn das polnische Gesetz zur Herabsetzung des richterlichen Ruhestandsalters Unionsrecht verletzt. In Betracht kommt ein Verstoß gegen Art. 19 I UAbs. 2 EUV i. V. m. Art. 47 II GRC. Art. 19 I UAbs. 2 EUV verpflichtet die Mitgliedstaaten, dafür zu sorgen, dass ihre Gerichte den Anforderungen, die Art. 47 GRC an einen effektiven Rechtsschutz stellt, gerecht werden. Hierbei ist insbesondere deren Unabhängigkeit sicherzustellen (Art. 47 II GRC), was völlige Autonomie im Außenverhältnis sowie die Sicherstellung ihrer Unparteilichkeit im Innenverhältnis erfordert.⁸⁹ Dies bedingt in der Regel die

⁸⁴ S. dazu Herdegen/Masing/Poscher/Gärditz/Gärditz HdB des Verfassungsrechts, 2021, § 13 Rn. 64 ff.; vgl. auch Jaeger EuR 2018, 611 (619 ff.), unter Betonung des Effektivitätsgrundsatzes als Anknüpfungspunkt des diesbezüglichen Europäisierungsprozesses.

⁸⁵ EuGH Rs. C-64/16, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, ECLI:EU:C:2018:117, Rn. 41 ff.; Rs. C-216/18 PPU, Minister for Justice and Equality, ECLI:EU:C:2018:586, Rn. 53 ff.; Rs. C-619/18, Kommission/Polen, ECLI:EU:C:2019:531, Rn. 57 ff.; verb. Rs. C-585/18, C-624/18, C-625/18, A. K., ECLI:EU:C:2019:982, Rn. 119 ff.

⁸⁶ EuGH verb. Rs. C-585/18, C-624/18, C-625/18, A. K., ECLI:EU:C:2019:982, Rn. 120; Rs. C-619/18, Kommission/Polen, ECLI:EU:C:2019:531, Rn. 58; Rs. C-896/19, Repubblica, ECLI:EU:C:2021:311, Rn. 51.

⁸⁷ EuGH Rs. C-64/16, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, ECLI:EU:C:2018:117, Rn. 44 f.

⁸⁸ EuGH verb. Rs. C-585/18, C-624/18, C-625/18, A. K., ECLI:EU:C:2019:982, Rn. 122.

⁸⁹ EuGH Rs. C-619/18, Kommission/Polen, ECLI:EU:C:2019:531, Rn. 54 ff., 71 ff.

Unabsetzbarkeit der Richter bis zum Erreichen des Ruhestandsalters. Ausnahmen hiervon können nur auf legitime und zwingende Gründe (z. B. Dienstunfähigkeit) gestützt werden. Zudem ist der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu wahren. Keineswegs dürfen Absetzungen als Mittel politischer Kontrolle eingesetzt werden. Die Entscheidung über die Absetzung von Gerichtsmitgliedern darf daher einzig unabhängigen Instanzen, die ein rechtsstaatliches Verfahren gewährleisten, obliegen. Vorliegend wurden durch das polnische Gesetz zahlreiche amtierende RichterInnen abgesetzt. Einen legitimen und zwingenden Grund hierfür kann Polen nicht nachweisen. Die Kombination der Regelungen zur Herabsetzung des Dienstalters mit der Möglichkeit, Teile der Richterschaft durch Ermessensentscheidung des Präsidenten im Amt zu belassen, weckt vielmehr den Verdacht, dass es der polnischen Regierung darum ging, einen Teil der Richterschaft aus dem Amt zu entfernen und damit eine politische Kontrolle auszuüben. Unter diesen Umständen durfte vom Grundsatz der Unabsetzbarkeit der Richterschaft nicht abgewichen werden, weshalb Polen gegen Art. 19 I UAbs. 2 EUV verstößt.⁹⁰ Die Klage ist daher begründet.

2. Das BVerfG als Europäisches Grundrechtsgericht

Es sind nicht allein die nationalen Fachgerichte, sondern ebenso die Verfassungsgerichte, die im Europäischen Rechtssystem als funktionale Unionsgerichte agieren. So positionierte sich das BVerfG mit seinen Entscheidungen zum Recht auf Vergessen I und II⁹¹ jüngst als *Hüter der Europäischen Grundrechte*.

Fall 4:⁹² In der EU richtet sich das Überstellungsverfahren auf Grundlage eines Europäischen Haftbefehls nach dem Rahmenbeschluss über den Europäischen Haftbefehl, der den Mitgliedstaaten diesbezüglich keinen Gestaltungsspielraum überlässt. Gegen den in Deutschland in Haft sitzenden D liegt ein Europäischer Haftbefehl der rumänischen Behörden vor. Da D die Haftbedingungen in Rumänien für menschenunwürdig hält, legt er gegen den deutschen Auslieferungsbeschluss Rechtsmittel ein,

⁹⁰ Zum Ganzen EuGH Rs. C-619/18, Kommission/Polen, ECLI:EU:C:2019:531, Rn. 75 ff.

⁹¹ BVerfGE 152, 152 ff. – Recht auf Vergessen I; 152, 216 ff. – Recht auf Vergessen II; näher dazu Calliess JURA 2021, 1302 (1307 ff.); bestätigt durch den Zweiten Senat in BVerfGE 156, 182 ff. – Haftbefehl III; s. dazu Ruffert JuS 2021, 374 ff. Der österreichische Verfassungsgerichtshof nimmt ebenfalls für sich in Anspruch, österreichisches Recht anhand der GRC zu prüfen, vgl. ÖstVerfGH Entscheidung v. 14. 3. 2012, Az. U 466/11 u. a., ECLI:AT:VFGH:2012:U466.2011, Ziff. 5 ff.

⁹² Fall nach BVerfGE 156, 182 ff. Die Entscheidung Recht auf Vergessen II ist klausurmäßig aufbereitet bei Hussendörfer JURA 2021, 705 ff.; für Übungsfälle, die auf der Recht auf Vergessen I-Entscheidung basieren, s. v. der Decken/Koch JuS 2020, 612 ff.; Fikentscher JURA 2021, 718 ff. Hilfreiche Übersicht über die Prüfungsmaßstäbe in den jeweiligen Konstellationen bei Honer JA 2021, 219 (224).

bleibt jedoch erfolglos. Nun überlegt er Verfassungsbeschwerde einzulegen, ist aber nicht sicher, ob er beschwerdebefugt ist.

a) Von der Trennungsthese zur Kombinationslösung

Bis zu diesen Entscheidungen ging das BVerfG von einer strikten Trennung der Grundrechtssphären aus. In Bereichen, in denen innerstaatliche Hoheitsakte zwingendes Unionsrecht umsetzen, sollten ausschließlich die Europäischen Grundrechte zur Anwendung kommen, wohingegen in Konstellationen, in denen das Unionsrecht den Mitgliedstaaten Umsetzungsspielräume belässt, einzig die Grundrechte des Grundgesetzes als Prüfungsmaßstab heranzuziehen seien.⁹³ In deutlicher Annäherung an die Rechtsprechung des EuGH⁹⁴ hält das BVerfG es nun auch im Kontext gestaltungsoffenen Unionsrechts für möglich, dass eine Durchführung von Unionsrecht i. S. d. Art. 51 I 2. Hs. GRC vorliegt, sodass die Europäischen Grundrechte neben den Grundrechten des Grundgesetzes zur Anwendung kommen können.

b) Abgrenzungskriterien

Ob es sich um einen Fall der alleinigen Anwendbarkeit der Grundrechte der GRC handelt oder eine parallele Anwendung nationaler und Europäischer Grundrechte in Betracht kommt, bestimmt sich danach, ob ein Akt deutscher Hoheitsgewalt durch das Unionsrecht »vollständig determiniert«⁹⁵ ist. Zur Beantwortung dieser Frage ist das in Rede stehende Sekundärrecht auszulegen. Dabei ist stets auf die konkret einschlägige Unionsrechtsbestimmung abzustellen, weshalb die allgemeine Rechtsnatur des Unionsrechtsakts lediglich als Indiz herangezogen werden kann. Auf die aus dem deutschen Recht bekannte Unterscheidung zwischen Ermessen und unbestimmten Rechtsbegriffen kann ebenfalls nicht rekurriert werden. Entscheidend ist nach dem BVerfG vielmehr, ob die einschlägige Bestimmung vom Ziel einer einheitlichen Rechtsanwendung (Harmonisierung) getragen ist oder vielfältige,

durchaus auch auf unterschiedlichen Wertungen beruhende Umsetzungsgestaltungen akzeptiert.⁹⁶

c) Grundrechtsschutz im Bereich vollständiger unionsrechtlicher Determinierung

Nationale Hoheitsakte, die nach den genannten Kriterien vollständig vom Unionsrecht determiniert sind, sind – insoweit bleibt das BVerfG seiner Rechtsprechungslinie zur Trennungsthese treu – aufgrund des Anwendungsvorrangs des Unionsrechts allein am Maßstab der Unionsgrundrechte zu messen.⁹⁷ Neu ist allerdings, dass das BVerfG diesbezüglich nun eine eigene Prüfungscompetenz für sich in Anspruch nimmt, indem es die Europäischen Grundrechte als Prüfungsmaßstab im Rahmen von (Urteils-)Verfassungsbeschwerden heranzieht.⁹⁸

LÖSUNG FALL 4: Zu prüfen ist, ob D bei Erhebung einer Verfassungsbeschwerde beschwerdebefugt wäre. Nach Art. 93 I Nr. 4 a GG, § 90 I BVerfGG muss er hierzu geltend machen, durch die öffentliche Gewalt »in einem seiner Grundrechte« verletzt zu sein. In Betracht kommt ein Verstoß gegen die in Art. 1 I GG garantierte Menschenwürde. Diese könnte jedoch durch Art. 4 GRC verdrängt werden. Das Überstellungsverfahren auf Grundlage eines Europäischen Haftbefehls ist durch den Europäischen Rahmenbeschluss vollständig unionsrechtlich determiniert, sodass ausschließlich der Anwendungsbereich der GRC eröffnet ist. Fraglich ist, ob sich D vor dem BVerfG auf Art. 4 GRC berufen kann. Während der Wortlaut des Art. 93 I Nr. 4 a GG offen ist,⁹⁹ stehen systematische Erwägungen dem tendenziell entgegen. So ist der erste Teil des Grundgesetzes explizit mit »Die Grundrechte« überschrieben, was darauf hindeutet, dass der Verweis in Art. 93 I Nr. 4 a GG lediglich die Grundrechte der Art. 1 bis 19 GG erfasst. Die historische Auslegung der Norm spricht ebenfalls gegen die Erstreckung des Art. 93 I Nr. 4 a GG auf Europäische Grundrechte.¹⁰⁰ Allerdings betont das BVerfG seine aus Art. 23 I GG resultierende Integrationsverantwortung und seine hieraus folgende Aufgabe, gegenüber der deutschen Hoheitsgewalt um-

⁹³ BVerfGE 118, 79 (95 ff.); 125, 260 (306 f.); 133, 277 (313 f.); s. dazu *Makoski* EuZW 2020, 1012 (1018); *Preßlein* EuR 2021, 247 (249 ff.).

⁹⁴ S. dazu bereits *Lorenzen* JURA 2021, 482 (487); ebenso *Calliess* JURA 2021, 1302 (1308 f.); *Michl* JURA 2020, 479 (487); anders *Drechsler* JURA 2021, 1021 (1023), der davon ausgeht, dass die Ansätze des EuGH und des BVerfG nach wie vor eigenständig nebeneinanderstehen.

⁹⁵ BVerfGE 152, 152 Rn. 42; 156, 182 Rn. 35; bzw. vollständig »vereinheitlicht« ist, BVerfGE 152, 216 Rn. 78.

⁹⁶ Zum Ganzen BVerfGE 152, 216 Rn. 78 ff.; bestätigt in BVerfG NVwZ 2021, 1211 Rn. 42 ff., wo es jedoch offenließ, um welche Fallgruppe es sich im konkreten Fall handelte, ebd., Rn. 82, zu Recht krit. hierzu *Kin-green* JURA (JK) 2021, 1406.

⁹⁷ BVerfGE 152, 216 Rn. 42 ff.; 156, 182 Rn. 36.

⁹⁸ BVerfGE 152, 216 Rn. 32, 50 ff.; 156, 182 Rn. 34 ff.

⁹⁹ BVerfGE 152, 216 Rn. 67; *Hussendörfer* JURA 2021, 705 (708); *Michl* JURA 2020, 479 (483); *Neumann/Eichberger* JuS 2020, 502 (505); a. A. *Klein* DÖV 2020, 341 (349); *Wolff* BayVBl. 2020, 119 (119, 123).

¹⁰⁰ Näher zu diesen systematischen und historischen Argumenten *Michl* JURA 2020, 479 (483 f.); *Preßlein* EuR 2021, 247 (258 f.); a. A. *Hussendörfer* JURA 2021, 705 (709), der darin weder zwingende Argumente gegen noch für eine Ausweitung des Prüfungsmaßstabs des Art. 93 I Nr. 4 a GG erblickt.

fassenden Grundrechtsschutz zu gewährleisten.¹⁰¹ Zudem ergäben sich andernfalls Rechtsschutzlücken, insbesondere da der Einzelne die Verletzung von Unionsgrundrechten durch mitgliedstaatliche Fachgerichte nicht unmittelbar vor den Europäischen Gerichten beanstanden könne.¹⁰² Aufgrund dieser teleologischen Erwägungen erfasst Art. 93 I Nr. 4 a GG in diesen Konstellationen auch die Unionsgrundrechte. Da D durch die fachgerichtliche Entscheidung über seine Auslieferung selbst, gegenwärtig und unmittelbar betroffen ist, ist er wegen einer möglichen Verletzung von Art. 4 GRC beschwerdebefugt.

Diese europarechtsfreundliche Auslegung des Art. 93 I Nr. 4 a GG ist in der Literatur vielfach als Verfassungsauslegung *contra constitutionem* kritisiert worden.¹⁰³ Da die Rechtsschutzlücken, die das BVerfG aufzeigt, jedoch ebenfalls nicht von der Hand zu weisen sind, sollte der (verfassungsändernde) Gesetzgeber Abhilfe schaffen und damit seiner Verpflichtung aus Art. 19 I UAbs. 2 EUV nachkommen.¹⁰⁴

d) Grundrechtsschutz im Kontext gestaltungsoffenen Unionsrechts

Ist eine vollständige Determinierung nicht gegeben, kommt es für die Anwendbarkeit der Europäischen Grundrechte darauf an, ob das Unionsrecht den Mitgliedstaaten »einen hinreichend gehaltvollen Rahmen setzt, der erkennbar auch unter Beachtung der Unionsgrundrechte konkretisiert werden soll.«¹⁰⁵ Unter welchen Voraussetzungen dies der Fall ist, wird sich in der Folgerechtsprechung des BVerfG zeigen müssen.¹⁰⁶ Obwohl das BVerfG nun von der Möglichkeit der parallelen Anwendbarkeit der verschiedenen Grundrechtsschichten ausgeht, prüft es den streitgegenständlichen nationalen Hoheitsakt nach wie vor primär am Maßstab der Grundrechte des Grundgesetzes, wobei diese wiederum im Lichte der Grundrechtcharta ausgelegt werden müssten.¹⁰⁷ Begründet wird

dies vor allem damit, dass die Grundrechte des Grundgesetzes das Schutzniveau der Charta mitgewährleisteten. Dabei soll es sich allerdings nur um eine widerlegliche Vermutung handeln, sodass in Fällen, in denen die Charta einen höheren Schutzstandard vermittelt, der nationale Akt ausnahmsweise doch anhand der Europäischen Grundrechte zu prüfen ist.¹⁰⁸

V. Das Vorabentscheidungsverfahren, Art. 267 AEUV

Angesichts des dual konzipierten Europäischen Rechtsschutzsystems und der damit einhergehenden Vielzahl von Gerichten, die mit der Kontrolle der ordnungsgemäßen Anwendung des Unionsrechts beauftragt sind, besteht die Gefahr, dass es zu unterschiedlichen Auffassungen über dessen Auslegung kommt. Um dem entgegenzuwirken, sehen die EU-Verträge das Vorabentscheidungsverfahren nach Art. 267 AEUV als wichtigstes Instrument zur Gewährleistung der Einheit des Unionsrechts vor.¹⁰⁹

Fall 5:¹¹⁰ R erhielt von Unternehmen U eine Werbe-E-Mail, ohne hierin eingewilligt zu haben. Vor dem zuständigen Amtsgericht (AG) klagt er auf Zahlung eines Schmerzensgeldes in Höhe von 500 Euro. Rechtsgrundlage sei Art. 82 DSGVO, der einen Anspruch gewährt, wenn wegen eines schuldhaften Verstoßes gegen die DSGVO ein immaterieller Schaden entsteht. Aufgrund seiner fehlenden Einwilligung liege ein Verstoß gegen Art. 6 DSGVO vor. Das AG wies die Klage ab, ohne die Berufung zuzulassen. Es ging davon aus, dass die Rechtsprechung des BGH, wonach ein Schmerzensgeld wegen Persönlichkeitsverletzung einen erheblichen Schaden fordere, auch auf Art. 82 DSGVO anzuwenden sei, wenngleich dies aufgrund der Erwägungsgründe der DSGVO, fehlender Rechtsprechung des EuGH sowie unterschiedlicher Literaturmeinungen nicht ganz eindeutig sei. Vorliegend fehle es aber ersichtlich an einem Schaden, da es sich nur um eine einzige Werbe-E-Mail gehandelt habe. Von einer Vorlage an den EuGH sah das AG daher ab. R erhebt Verfassungsbeschwerde. Ist diese begründet?

¹⁰¹ BVerfGE 152, 216 Rn. 53 ff.

¹⁰² BVerfGE 152, 216 Rn. 60 ff.

¹⁰³ Z. B. *Detterbeck* JZ 2021, 593 (598 f.); *Klein DÖV* 2020, 341 (349); *Preßlein* EuR 2021, 247 (262); *Wolff BayVBl.* 2020, 119 (123); dem BVerfG zustimmend hingegen *Hoffmann NVwZ* 2020, 33 (34); *Thym* JZ 2021, 1017 (1018 f.); *Wendt DVBl* 2020, 549 (550). Zu den zahlreichen prozessualen Folgeproblemen, die sich aus der Recht auf Vergessen II-Entscheidung ergeben, *Klein DÖV* 2020, 341 (346 ff.).

¹⁰⁴ So etwa auch *Edenharter DÖV* 2020, 349 (353); *Klein DÖV* 2020, 341 (349).

¹⁰⁵ BVerfGE 152, 152 Rn. 44.

¹⁰⁶ Vgl. auch *Michl JURA* 2020, 479 (487 f.). Krit. bzgl. der vagen Handhabung dieses Kriteriums durch das BVerfG *Drechsler JURA* 2021, 1021 (1024).

¹⁰⁷ BVerfGE 152, 152 Rn. 60 ff.

¹⁰⁸ BVerfGE 152, 152 Rn. 55, 66 ff.

¹⁰⁹ Vgl. eindrücklich EuGH Rs. 166/73, Rheinmühlen Düsseldorf/ Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, ECLI:EU:C:1974:3, Rn. 2; *Dörr/Lenz* Europ. Verwaltungsrechtsschutz, 2. Aufl. 2019, Rn. 345. Zur besonderen Bedeutung als Instrument der Zusammenarbeit und des Dialogs der Gerichte s. bereits II.

¹¹⁰ Fall nach BVerfG NJW 2021, 1005 ff.; Zusammenfassung der Entscheidung bei *Kingreen JURA* (JK), 2021, 863.

1. Voraussetzungen einer gültigen Vorlage

Die Voraussetzungen, unter denen ein nationales Gericht dem EuGH eine Frage zur Vorabentscheidung vorlegen kann bzw. muss, normiert Art. 267 AEUV. Liegen diese vor, setzt es das Verfahren bis zur Entscheidung durch den EuGH aus.¹¹¹

a) Vorlagegründe

Gemäß Art. 267 I AEUV können dem EuGH sowohl Fragen über die *Auslegung* als auch über die *Gültigkeit von Unionsrecht* vorgelegt werden. Gegenstand von Auslegungsfragen kann das gesamte Unionsrecht sein, während sich Gültigkeitsfragen auf die Überprüfung von Sekundär- oder Tertiärrecht anhand höherrangigen Unionsrechts beziehen.¹¹²

b) Vorlageberechtigung

Vorlageberechtigt sind »Gerichte« (Art. 267 II AEUV). Zur Bestimmung dieses Begriffs stellt der EuGH auf eine Reihe von Kriterien ab, z. B. das Erfordernis einer gesetzlichen Grundlage der Einrichtung, ihr ständiger Charakter, ihre obligatorische Gerichtsbarkeit, das streitige Verfahren, die Anwendung von Rechtsnormen sowie ihre Unabhängigkeit.¹¹³ Die hierunter zu subsumierenden Gerichte sind gemäß Art. 267 II AEUV zur Vorlage von Auslegungs- und Gültigkeitsfragen berechtigt, wenn die Frage *entscheidungserheblich* ist. Die Beurteilung der Entscheidungserheblichkeit obliegt den nationalen Gerichten, der EuGH ist zur Nachprüfung grundsätzlich nicht berechtigt.¹¹⁴ Etwas anderes gilt jedoch, wenn die Vorlagefrage ersichtlich rein allgemeiner oder gar hypothetischer Natur oder für

das Ausgangsverfahren offenkundig nicht von Relevanz ist.¹¹⁵

c) Vorlagepflicht

In bestimmten Konstellationen sind die nationalen Gerichte nicht nur berechtigt, sondern sogar verpflichtet, ein Vorlageverfahren einzuleiten.

aa) Letztinstanzliche Gerichte

Eine solche Verpflichtung besteht nach Art. 267 III AEUV, wenn die Entscheidung des nationalen Gerichts nach innerstaatlichem Recht *nicht mehr mit Rechtsmitteln angegriffen* werden kann. Nach heute h.M. ist für die Beurteilung, ob es sich um ein letztinstanzliches Gericht i.S. dieser Bestimmung handelt, keine abstrakte Betrachtungsweise an den Tag zu legen (wonach nur oberste Gerichte wie das BVerwG vorlageverpflichtet wären), sondern im konkreten Fall zu prüfen, ob gegen die Entscheidung Rechtsmittel eingelegt werden kann. Nur auf diese Weise kann der Sicherung der Einheit des Unionsrechts und der Gewährleistung effektiven Rechtsschutzes hinreichend Rechnung getragen werden.¹¹⁶

Anmerkung: Vorlageverpflichtet sind auch die nationalen Verfassungsgerichte.¹¹⁷ Besondere Bedeutung erlangt dies neuerdings im Kontext des Europäischen Grundrechtsschutzes. Aufgrund der in den Recht auf Vergessen-Entscheidungen entwickelten Prüfungskompetenzen des BVerfG ist es vermehrt mit Fragen zur Auslegung der Europäischen Grundrechte konfrontiert. Hierüber hat jedoch der EuGH zu entscheiden. Da gegen Nichtvorlagen des BVerfG kein Rechtsschutz offensteht, ist zu hoffen, dass es seiner Vorlagepflicht aus Art. 267 III AEUV nachkommen wird.¹¹⁸ Bislang war die tatsächliche Vorlagepraxis des BVerfG, das erst zwei Vorabentscheidungsverfahren anstrebte,¹¹⁹ eher zurückhaltend.

¹¹¹ Rengeling/Middeke/Gellermann/Middeke HdB des Rechtsschutzes in der EU, 3. Aufl. 2014, § 10 Rn. 81. Überblick über das Vorabentscheidungsverfahren bei *Mächtle* JuS 2015, 314 ff.; Prüfungsschema z. B. bei *Haratsch/Koenig/Pechstein* Europarecht, 12. Aufl. 2020, Rn. 599.

¹¹² Schulze/Janssen/Kadelbach/Classen Europarecht, 4. Aufl. 2020, § 4 Rn. 70; *Streinz* Europarecht, 11. Aufl. 2019, Rn. 704.

¹¹³ Vgl. stellv. EuGH Rs. C-393/92, *Gemeente Almelo u. a./Energiebedrijf IJsselmij*, ECLI:EU:C:1994:171, Rn. 21; Rs. C-196/09, *Miles u. a.*, ECLI:EU:C:2011:388, Rn. 37, jeweils m. w. N.

¹¹⁴ EuGH Rs. C-379/98, *PreussenElektra*, ECLI:EU:C:2001:160, Rn. 38; *Mächtle* JuS 2015, 314 (315); vgl. auch *Haratsch/Koenig/Pechstein* Europarecht, 12. Aufl. 2020, Rn. 589.

¹¹⁵ Vgl. etwa EuGH, Rs. C-291/96, *Grado u. Bashir*, ECLI:EU:C:1997:479, Rn. 12; Rs. C-144/04, *Mangold*, ECLI:EU:C:2005:709, Rn. 36 f.; Rs. C-194/10, *Abt u. a.*, ECLI:EU:C:2011:182, Rn. 32.

¹¹⁶ Vgl. *Calliess/Ruffert/Wegener* EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 267 AEUV Rn. 28; für eine konkrete Betrachtungsweise ebenso EuGH Rs. C-99/00, *Lyckeskog*, ECLI:EU:C:2002:329, Rn. 15; *Lenz/Borchardt/Borchardt* EU-Kommentar, 6. Aufl. 2012, Art. 267 AEUV Rn. 40; v. der Groeben/Schwarze/Hatje/*Gaitanides* Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl. 2015, Art. 267 AEUV Rn. 62 m. z. w. N.

¹¹⁷ Vgl. BVerfGE 37, 271 (282); 126, 286 (304); 152, 216 Rn. 69.

¹¹⁸ Ebenso *Calliess JURA* 2021, 1302 (1311); *Kingreen/Poscher* Staatsrecht II, 37. Aufl. 2021, Rn. 1329 sprechen von der ansonsten entstehenden Gefahr eines »Sackgasseneffekts«.

¹¹⁹ BVerfGE 134, 366 ff. – OMT; 146, 216 ff. – PSPP.

Von der Vorlagepflicht nach Art. 267 III AEUV erkennt der EuGH gewisse *Ausnahmen* an (sog. CILFIT-Kriterien): Eine Vorlage ist dann nicht erforderlich, wenn die richtige Anwendung des Unionsrechts derart offenkundig ist, dass kein Raum für vernünftige Zweifel an der Antwort besteht (*acte clair*). Ebenso wenig bedarf es einer Vorlage, wenn eine gesicherte Rechtsprechung des EuGH bereits vorliegt oder die gestellte Frage in einem gleichgelagerten Fall bereits Gegenstand eines Vorabentscheidungsverfahrens war (*acte éclairé*).¹²⁰

LÖSUNG (1. TEIL) FALL 5: Die Verfassungsbeschwerde ist begründet, wenn die Nichtvorlage R in seinem grundrechtsgleichen Recht auf den gesetzlichen Richter (Art. 101 I 2 GG) verletzt. Nach ständiger Rechtsprechung des BVerfG ist der EuGH gesetzlicher Richter i. S. d. Art. 101 I 2 GG.¹²¹ Ein Eingriff liegt vor, wenn das AG seine Vorlagepflicht aus Art. 267 III AEUV verletzt hat. Gemäß dieser Norm sind letztinstanzliche Gerichte zur Vorlage entscheidungserheblicher Fragen bezüglich der Auslegung von Unionsrecht verpflichtet, wobei nach h.M. eine konkrete Betrachtungsweise angezeigt ist. Da die Einlegung einer Berufung nach § 511 II Nr. 1 und 2 ZPO nicht in Betracht kommt, ist das AG letztinstanzliches Gericht.¹²² Die Frage, unter welchen Voraussetzungen Art. 82 DSGVO einen Schmerzensgeldanspruch gewährt, stellt nach Art. 267 I lit. a AEUV einen tauglichen Vorlagegegenstand dar und wurde vom AG für entscheidungserheblich gehalten. Es war daher nach Art. 267 III AEUV zur Vorlage verpflichtet. Eine Ausnahme nach den CILFIT-Kriterien scheidet aus. Rechtsprechung des EuGH zur Auslegung des Art. 82 DSGVO gibt es bislang nicht (kein *acte éclairé*). Aufgrund unterschiedlicher Literaturauffassungen war die richtige Anwendung der Norm auch nicht offenkundig (kein *acte clair*).

bb) Gültigkeitsvorlagen

Neben dem explizit in Art. 267 III AEUV geregelten Fall besteht eine Vorlagepflicht – entgegen des Wortlauts des Art. 267 II AEUV (»kann«) – *immer* dann, wenn ein nationales Gericht eine unionsrechtliche Bestimmung für *ungültig* hält und daher unangewendet lassen möchte.¹²³ Dafür spricht der Sinn und Zweck des Vorabentscheidungs-

verfahrens: Blicke es den mitgliedstaatlichen Gerichten selbst überlassen, über die Gültigkeit von Unionsrecht zu befinden, wäre die Einheit der Unionsrechtsordnung gefährdet. Dass das Verwerfungsmonopol allein beim EuGH liegt, ergibt sich im Übrigen auch aus der Systematik des AEUV, konkret aus einer Zusammenschau von Art. 263, 267 und 277 AEUV.¹²⁴

2. Wirkung der Entscheidung

Das vorlegende Gericht ist im weiteren Verfahren des Ausgangsrechtsstreits an die vom EuGH vorgenommene Auslegung gebunden (*inter partes*).¹²⁵ Aber auch für andere Gerichte entfalten die Vorabentscheidungen Präjudizwirkung, da diese sich zur Sicherstellung der Einheitlichkeit des Unionsrechts bei dessen Auslegung an der Rechtsprechung des EuGH zu orientieren haben.¹²⁶ Stellt der EuGH die Ungültigkeit einer unionsrechtlichen Bestimmung fest, wirkt die Entscheidung *erga omnes*.¹²⁷

3. Folgen der Verletzung der Vorlagepflicht

Verstößt ein nationales Gericht gegen seine Vorlagepflicht, kann dies verschiedene Folgen und Sanktionen nach sich ziehen. So kommt sowohl die Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens nach Art. 258 f. AEUV¹²⁸ als auch die Geltendmachung eines unionsrechtlichen Staatshaftungsanspruchs in Betracht.¹²⁹ Schließlich kann die Verletzung der Vorlagepflicht einen im Wege der Verfassungsbeschwerde nach Art. 93 I Nr. 4 a GG geltend zu machenden Verstoß gegen das Recht auf den gesetzlichen Richter (Art. 101 I 2 GG) begründen.

¹²⁴ Ehlers/Schoch/Wernsmann Rechtsschutz im Öffentlichen Recht, 2021, § 12 Rn. 49; zur diesbezüglichen Ausnahme im einstweiligen Rechtsschutz s. o. IV. 1. a) Fall 3.

¹²⁵ EuGH Rs. 29/68, Milch-, Fett- und Eierkontor/Hauptzollamt Saarbrücken, ECLI:EU:C:1969:27, Rn. 3; Rs. C-446/98, Fazenda Pública, ECLI:EU:C:2000:691, Rn. 49; BVerfGE 75, 223 (244).

¹²⁶ Mächtle JuS 2015, 314 (317); Schroeder Grundkurs Europarecht, 7. Aufl. 2021, § 9 Rn. 81, spricht daher sogar von einer *erga omnes*-Wirkung; präziser Herdegen Europarecht, 23. Aufl. 2022, § 9 Rn. 35: »faktisch allgemeine Wirkung«.

¹²⁷ Herdegen Europarecht, 23. Aufl. 2022, § 9 Rn. 35; Pechstein EU-Prozessrecht, 4. Aufl. 2011, Rn. 866.

¹²⁸ Vgl. etwa EuGH Rs. C-416/17, Kommission/Frankreich, ECLI:EU:C:2018:811, Rn. 105 ff.

¹²⁹ EuGH Rs. C-224/01, Köbler, ECLI:EU:C:2003:513, Rn. 55.

¹²⁰ EuGH Rs. 283/81, CILFIT/Ministero della Sanità, ECLI:EU:C:1982:267, Rn. 13 f., 16; s. dazu auch Schwarze/Schwarze/Wunderlich EU-Kommentar, 4. Aufl. 2019, Art. 267 AEUV Rn. 48; Leible/Terhechte/Karpenstein Europ. Rechtsschutz- und Verfahrensrecht (EnzEuR Bd. 3), 2. Aufl. 2021, § 8 Rn. 60 ff.

¹²¹ BVerfGE 73, 339 (366 ff.); 126, 286 (315); 129, 78 (105); BVerfG NJW 2021, 1005 Rn. 9.

¹²² BVerfG NJW 2021, 1005 Rn. 8.

¹²³ St. Rspr. seit EuGH Rs. 314/85, Foto-Frost/Hauptzollamt Lübeck-Ost, ECLI:EU:C:1987:452, Rn. 15; näher dazu Haltern Europarecht, Bd. II, 3. Aufl. 2017, Rn. 254 ff.

LÖSUNG (2. TEIL) FALL 5: Nicht jeder Verstoß gegen die Vorlagepflicht aus Art. 267 III AEUV führt zu einem Verstoß gegen Art. 101 I 2 GG. Dies ist nur der Fall, wenn das letztinstanzliche Gericht Art. 267 III AEUV in einer Weise ausgelegt hat, die offensichtlich unhaltbar ist. Um eine willkürliche Nichtvorlage handelt es sich, wenn das Gericht die Vorlagepflicht grundsätzlich verkennt, bewusst von der Rechtsprechung des EuGH abweicht oder das Unionsrecht trotz fehlender oder unvollständiger Rechtsprechung des EuGH in einer bestimmten Weise auslegt, obwohl mögliche Gegenauffassungen eindeutig vorzuziehen sind. Diesbezüglich ist ein unvertretbarer Verstoß gegen Art. 267 III AEUV anzunehmen, wenn das Gericht willkürlich einen *acte clair* oder *acte éclairé* annimmt.¹³⁰ Vorliegend hatte das AG seine Fragen zur Auslegung des Art. 82 DSGVO nicht vorgelegt, obwohl ihm bewusst war, dass es hierzu keine Rechtsprechung des EuGH gab und die maßgeblichen Fragen in der Literatur umstritten waren. Die Erwägungsgründe der DSGVO sprachen ebenfalls eher für eine weite Auslegung des Schadensbegriffs. Das AG ging davon aus, dass ersichtlich kein Schaden vorliegt, hat daher willkürlich einen *acte clair* angenommen und somit gegen Art. 101 I 2 GG verstoßen.¹³¹ Die Verfassungsbeschwerde des R ist begründet.

130 Zum Ganzen BVerfG NJW 2021, 1005 Rn. 11 ff. m. z. w. N. aus seiner Rspr.

131 BVerfG NJW 2021, 1005 Rn. 17 ff.

VI. Schlussbemerkung

Nicht nur Gesetzgeber, Gerichte und Verwaltungsbehörden haben sich heute mehr denn je mit der Umsetzung, Anwendung und Auslegung des Unionsrechts zu befassen. Auch aus dem juristischen Studium ist das Europarecht nicht hinwegzudenken. Längst ist es nicht mehr allein der klassischen Europarechtsvorlesung vorbehalten, sondern hält Einzug in unterschiedlichste Veranstaltungen. Selbst die Staatsrechtsvorlesung wird sich angesichts der Prüfungsrelevanz, die sich das BVerfG hinsichtlich der Europäischen Grundrechte zugesprochen hat, ihrer »Europäisierung« nicht länger verwehren können. Angesichts all dessen nimmt auch die Prüfungsrelevanz europarechtlicher Fragestellungen stetig zu. Vor diesem Hintergrund sollte der vorliegende fünfteilige Beitrag den Studierenden als Wiederholung der Grundlagen des Europarechts in den zentralen Bereichen der Europäischen Grundrechte und Grundfreiheiten, Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsschutz dienen und ihnen die Vielfalt an unterschiedlichen Klausurkonstellationen vor Augen führen.