

# Europäisches Verwaltungsrecht

## § 4 Direkter Vollzug des Unionsrechts I: Organisation und Rechtsgrundlagen

Univ.-Prof. Dr. Ulrich Stelkens

Lehrstuhl für Öffentliches Recht,  
insbesondere deutsches und europäisches  
Verwaltungsrecht



# § 4 Direkter Vollzug des Unionsrechts I: Organisation und Rechtsgrundlagen

Kommission als „beherrschender Verwaltungsträger“ der EU-Eigenverwaltung (§ 2 A II des Kurses)

## Art. 17 EUV

(1) Die Kommission fördert die allgemeinen Interessen der Union und ergreift geeignete Initiativen zu diesem Zweck. Sie sorgt für die Anwendung der Verträge sowie der von den Organen kraft der Verträge erlassenen Maßnahmen. **Sie überwacht die Anwendung des Unionsrechts unter der Kontrolle des Gerichtshofs der Europäischen Union. Sie führt den Haushaltsplan aus und verwaltet die Programme. Sie übt nach Maßgabe der Verträge Koordinierungs-, Exekutiv- und Verwaltungsfunktionen aus.** Außer in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und den übrigen in den Verträgen vorgesehenen Fällen nimmt sie die Vertretung der Union nach außen wahr. Sie leitet die jährliche und die mehrjährige Programmplanung der Union mit dem Ziel ein, interinstitutionelle Vereinbarungen zu erreichen.

(2 bis 8) [...].

# § 4 Direkter Vollzug des Unionsrechts I: Organisation und Rechtsgrundlagen

Primärrechtliche Anerkennung der „**Verwaltungsdimension**“ der EU (*Krajewski/Rösslein*, in: Grabitz/Hilf, Recht der EU, Art. 298 AEUV Rn. 14 [Bearb. 2017]):

## Art. 298 AEUV

**(1) Zur Ausübung ihrer Aufgaben stützen sich die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union auf eine offene, effiziente und unabhängige europäische Verwaltung.**

(2) Die Bestimmungen zu diesem Zweck werden unter Beachtung des Statuts und der Beschäftigungsbedingungen nach Artikel 336 vom Europäischen Parlament und vom Rat gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren durch Verordnungen erlassen.

- Art. 298 AEUV Setzt voraus, dass Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union Verwaltungsaufgaben erfüllen
- „Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union“ sind vor allem die „EU-Agenturen“ (§ 2 A IV des Kurses)
- „Organbegriff“ folgt aus Art. 13 EUV (§ 2 A I des Kurses)

## **§ 4 Direkter Vollzug des Unionsrechts I: Organisation und Rechtsgrundlagen**

- A) Rechtsgrundlagen der Organisation der EU-Eigenverwaltung und ihrer Zuständigkeiten**
- B) Rechtsgrundlagen für das „Handlungsrecht“ der EU-Eigenverwaltung**
- C) Rechtsschutz gegenüber Maßnahmen des direkten Unionsrechtsvollzugs**
- D) Spezifische Fragen bei Unionsagenturen**

# **A) Rechtsgrundlagen der Organisation der EU-Eigenverwaltung und ihrer Zuständigkeiten**

- I. Primärrechtliche Zuweisung von Verwaltungskompetenzen an die EU-Eigenverwaltung**
- II. Sekundärrechtliche Zuweisung von Verwaltungskompetenzen an die EU-Eigenverwaltung**
- III. Insbesondere: Rechtsgrundlage für die Errichtung von Agenturen**
- IV. Exkurs: Verwaltungsaufgaben der EZB im Bankaufsichtsrecht**

# I. Primärrechtliche Zuweisung von Verwaltungskompetenzen an die EU-Eigenverwaltung

Vom Primärrecht vorausgesetzte Verwaltungsaufgaben aller Unionsorgane (sog. unionsinterner Vollzug):

- **Personalverwaltung** (Art. 270, Art. 336 AEUV und [VO Nr. 31 \(EWG\) 11 \(EAG\) über das Statut der Beamten und über die Beschäftigungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Europäischen Atomgemeinschaft](#)) – hierzu **§ 2 A III des Kurses**
- **Verwaltung der sachlichen „Eigenmittel“** der EU (Liegenschaftsverwaltung, Rechenzentren, Bibliotheken usw.)
- Vollzug des **EU-Haushalts** (auch mit Außenwirkung) nach Maßgabe der [VO \(EU/EURATOM\) 2024/2509 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union](#) außerhalb der geteilten Mittelverwaltung
  - Art. 163 ff.: Vergaberecht der EU
  - Art. 183 ff.: Vergabe von Finanzhilfen durch die EU

# I. Primärrechtliche Zuweisung von Verwaltungskompetenzen an die EU-Eigenverwaltung

**Ausdrückliche primärrechtliche Zuweisung von Verwaltungskompetenzen mit „Außenwirkung“ auf die Kommission (sog. unionsexterner Vollzug)**

- **Art. 17 Abs. 1 Satz 2 und 3 EUV:** Allgemeine Überwachungs- und Koordinierungsmaßnahmen im Verhältnis zu Mitgliedstaaten (**hierzu § 7 des Kurses**)
- **Art. 17 Abs. 1 Satz 4 EUV:** Ausführung des Haushaltsplans (nach Maßgabe der [VO \(EU/EURATOM\) 2024/2509 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union](#)) und Verwaltung der Programme (insbesondere im Bereich der Gemeinsamen Agrarpolitik [Art. 38 ff. AEUV] und der Strukturfondsverwaltung [Art. 175 bis Art. 177 AEUV] im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung [**§ 2 B III des Kurses**])
- Art. 105 AEUV: **Wettbewerbsrecht** (hierzu [VO \(EG\) Nr. 1/2003 zur Durchführung der in den Art. 81 und 82 des Vertrags niedergelegten Wettbewerbsregeln](#); diese VO löste die - auch das Eigenverwaltungsrecht der EG insgesamt – lange prägende [Verordnung Nr. 17 vom 21. Februar 1962](#) ab
- Art. 107 AEUV: **Beihilferecht** (hierzu: [VO \(EU\) 2015/1589 über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel 108 AEUV](#))
- ...

## II. Sekundärrechtliche Zuweisung von Verwaltungskompetenzen an die EU-Eigenverwaltung

Kann die EU auch durch Verordnungen und Richtlinien (Art. 288 AEUV) Verwaltungszuständigkeiten für die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union begründen?

- (früher) oft in Deutschland vertretene Auffassung (z. B. *Caspar*, DVBl. 2002, 1437, 1443 f.; *Wahl/Groß*, DVBl. 1998, 2, 10): Zuständigkeiten der EU i.S. des Art. 2 AEUV erfassen grundsätzlich nur **Zuständigkeiten zur materiellen Rechtsetzung**, nicht zu Regelungen, die den Organen, Einrichtungen und sonstige Stellen der Union **Verwaltungskompetenzen** übertragen. Daher sei i.d.R. sekundärrechtliche Begründung von Vollzugszuständigkeiten der EU-Eigenverwaltung ausgeschlossen
- Auffassung beruhte darauf, dass auf die EU die Unterscheidung zwischen Gesetzgebungskompetenz- und Verwaltungskompetenzverteilungsregeln, wie sie dem Grundgesetz in Art. 70 ff. und Art. 83 ff. GG zu Grunde liegt, übertragen wurde
- [EuGH, C-359/92 v. 9.8.1994, Rn. 38 – Deutschland ./ Rat](#): Lehnt eine solche Übertragung des grundgesetzlichen Modells der Verteilung der Kompetenzen zwischen Bund und Ländern auf die Kompetenzverteilung zwischen Union und Mitgliedstaaten ausdrücklich ab (s. nächste Folien)



## II. Sekundärrechtliche Zuweisung von Verwaltungskompetenzen an die EU-Eigenverwaltung

Kann die EU auch durch Verordnungen und Richtlinien (Art. 288 AEUV) Verwaltungszuständigkeiten für die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union begründen?

- **Auffassung des EuGH** ([EuGH, C-359/92 v. 9.8.1994, Rn. 37 ff. – Deutschland ./ Rat](#); s. nächste Folie): Zuständigkeiten der Union zur Rechtsetzung in bestimmten Politikbereichen implizieren grundsätzlich auch die Kompetenz, sekundärrechtlich Verwaltungszuständigkeiten der Organe, Einrichtungen und sonstige Stellen der Union zu begründen; Begrenzung nur durch Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprinzip des Art. 5 EUV

Näher [U. Stelkens, EuR 2012, 511, 522 f.](#); Sydow, VerwArch 97 (2006), 1, 12 f.

- Keine Änderung der Rechtslage nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon auf Grund von Art. 291 Abs. 1 AEUV (hierzu näher bei § 6 B II des Kurses)

## II. Sekundärrechtliche Zuweisung von Verwaltungskompetenzen an die EU-Eigenverwaltung

[EuGH, C-359/92 v. 9.8.1994, Rn. 37 ff. – Deutschland ./ Rat](#)

„37. [Die Begründung von Verwaltungszuständigkeit der Kommission] läuft nicht den Bestimmungen des Artikels 100a Absatz 1 EWG-Vertrag zuwider. Denn die Maßnahmen, die der Rat nach dieser Bestimmung erlassen kann, haben "die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes" zum Gegenstand. Auf bestimmten Gebieten und insbesondere dem der Produktsicherheit ist es jedoch möglich, daß die Angleichung nur der allgemeinen Vorschriften nicht ausreicht, um die Einheit des Marktes zu gewährleisten. **Daher ist der Begriff der "Maßnahmen zur Angleichung" so auszulegen, daß er auch die Befugnis des Rates umfasst, Maßnahmen hinsichtlich eines bestimmten Produkts oder einer bestimmten Produktkategorie und gegebenenfalls auch Einzelmaßnahmen hinsichtlich dieser Produkte vorzuschreiben.**

38. Zu dem Vorbringen, die der Kommission damit eingeräumte Befugnis gehe über die Befugnisse hinaus, die in einem Bundesstaat [...] dem Bund gegenüber den Ländern zustünden, ist darauf hinzuweisen, daß die Vorschriften, die die Beziehungen zwischen der [EG] und ihren Mitgliedstaaten betreffen, nicht die gleichen sind wie diejenigen, die den Bund und die Länder miteinander verbinden.“

### III. Insbesondere: Rechtsgrundlage für die Errichtung von Agenturen

Implizieren Zuständigkeiten der Union zur Rechtsetzung in bestimmten Politikbereichen auch die Kompetenz, für die Erfüllung von Verwaltungsaufgaben in diesen Politikbereichen Agenturen (und damit einen „Verwaltungsunterbau“ der Union) zu errichten?

- So Auffassung der Kommission: [Mitteilung KOM \(2002\) 718 endg. "Rahmenbedingungen für die europäischen Regulierungsagenturen"](#) und [Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat v. 11. 3. 2008 - KOM\(2008\) 135 endg.](#)
- Ebenso [EuGH \(GK\), C-217/04 v. 2.5.2006, Rn. 44 ff. – Vereinigtes Königreich ./ EP und Rat \(ENISA\)](#); [EuGH \(GK\), C-270/12 v. 22.1.2014, Rn. 88 ff. – Vereinigtes Königreich ./ EP und Rat \(ESMA\)](#) (**hierzu sogleich**)

Ausführliche Diskussion in älterer Literatur: *Fischer-Appelt*, Agenturen der EG, 1999, S. 86 ff.; *Görisch*, Demokratische Verwaltung durch Unionsagenturen, 2009, S. 237 ff.; *Hofmann*, European Public Law 18 (2012), 175, 179 ff.; *Kirste*, VerwArch 102 (2011), 268, 273 f.; *Koch*, Externalisierungspolitik der Kommission, 2004, S. 48 ff.; *Orator*, EuZW 2013, 852 ff.; *Saurer*, ZG 2013, 250, 260 ff.; *Vetter*, DÖV 2005, 721, 723 ff.

### III. Insbesondere: Rechtsgrundlage für die Errichtung von Agenturen

Können Agenturen auch auf **Grundlage des Art. 114 Abs. 1 AEUV** errichtet werden?

#### Art. 114 AEUV

(1) Soweit in den Verträgen nichts anderes bestimmt ist, gilt für die Verwirklichung der Ziele des Artikels 26 die nachstehende Regelung. Das Europäische Parlament und der Rat erlassen gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren und nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses **die Maßnahmen zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten, welche die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarkts zum Gegenstand haben.**

(2) bis (6) [...].

Von Bedeutung für zahlreiche Agenturen mit Zuständigkeiten im Politikbereich „Binnenmarkt“, deren Errichtungs-Verordnungen regelmäßig auf Art. 114 Abs. 1 AEUV gestützt werden (z. B. die Europäischen Finanzaufsichtsbehörden)

### III. Insbesondere: Rechtsgrundlage für die Errichtung von Agenturen

[EuGH \(GK\), C-217/04 v. 2.5.2006 – UK ./ EP und Rat \(ENISA\)](#)

„44. Hinzuzufügen ist, dass der Wortlaut des [Art. 114 AEUV] nicht den Schluss erlaubt, dass die [...] auf der Grundlage dieser Vorschrift erlassenen Maßnahmen nur an die Mitgliedstaaten gerichtet sein dürften. Der Gemeinschaftsgesetzgeber kann nämlich [...] die **Schaffung einer Gemeinschaftseinrichtung** für notwendig erachten, deren Aufgabe es ist, in Situationen, in denen der Erlass von nicht zwingenden Begleit- und Rahmenmaßnahmen zur Erleichterung der einheitlichen Durchführung und Anwendung von auf [Art. 114 AEUV] gestützten Rechtsakten geeignet erscheint, zur Verwirklichung des Harmonisierungsprozesses beizutragen.

45. Die einer solchen Einrichtung übertragenen Aufgaben müssen jedoch in engem Zusammenhang mit den Bereichen stehen, auf die sich die Rechtsakte zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten beziehen. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn die Gemeinschaftseinrichtung den nationalen Behörden und/oder Wirtschaftsteilnehmern Dienstleistungen erbringt, die sich auf die einheitliche Durchführung der Harmonisierungsmaßnahmen auswirken und deren Anwendung erleichtern können.“

### III. Insbesondere: Rechtsgrundlage für die Errichtung von Agenturen

Eignung des Art. 114 Abs. 1 AEUV als Rechtsgrundlage für die Errichtung von Agenturen wurde bestätigt von [EuGH \(GK\), C-270/12 v. 22.1.2014, Rn. 88 ff. – UK ./ EP und Rat \(ESMA\)](#)

- kritisch hierzu *Manger-Nestler*, ZEuS 2015, 315, 322 ff.; *Tuominen*, CML Rev. 54, 1359 ff.
- kritisch hierzu: [BVerfG, 2 BvR 1685/14 und 2 BvR 2631/14 v. 30.7.2019 = BVerfGE 151, 202 ff.](#) – Bankenunion (nächste Folie)

### III. Insbesondere: Rechtsgrundlage für die Errichtung von Agenturen

[BVerfG, 2 BvR 1685/14 und 2 BvR 2631/14 v. 30.7.2019](#) = [BVerfGE 151, 202 ff.](#) – Bankenunion

„244. Art. 114 Abs. 1 AEUV rechtfertigt daher nicht die Beseitigung jeglicher Hindernisse, die sich aus dem Nebeneinander der nationalen Verwaltungen im Verwaltungsverbund ergeben. Eine föderale Brechung, wie sie für den Vollzug von Bundesrecht im unitarischen Bundesstaat des Grundgesetzes (vgl. Hesse, Der unitarische Bundesstaat, 1962, S. 14 ff., 31 ff.) allgemein anerkannt ist [...], ist der Europäischen Union erst recht wesensgemäß (**vgl. Art. 4 Abs. 2, Art. 5 Abs. 1 Satz 2, Rn. 3, Rn. 4 EUV**; EuGH, Urteil vom 12. Juni 2014, Digibet u.a./Westdeutsche Lotterie, C-156/13, EU:C:2014:1756, Rn. 24, 32 f.). **Die Beseitigung bloßer Erschwernisse, die mit einem dezentralen Vollzug stets verbunden sind, können die Schaffung europäischer Agenturen und ihre Betrauung mit Vollzugsaufgaben deshalb allein nicht rechtfertigen** (vgl. Ohler, EuZW 2006, S. 369 <374>).“

Hierzu *Ludwigs/Pascher/Sikora*, EWS 2020, 85, 90 f. und **§ 6 B I des Kurses**

## IV. Exkurs: Verwaltungsaufgaben der EZB im Bankaufsichtsrecht

**Generelle Besonderheiten der EZB im institutionellen Gefüge der EU** (*Dero-Bugny*, RTDeur. 2018, 541 ff., insbes. 549 ff. und 552 f.)

- EU-Organ (Art. 13 EUV) mit eigener Rechtspersönlichkeit
- EU-Organ mit eigener interner Organstruktur



## IV. Exkurs: Verwaltungsaufgaben der EZB im Bankaufsichtsrecht

### Art. 127 Abs. 6 AEUV

Der Rat kann einstimmig durch Verordnungen gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren und nach Anhörung des Europäischen Parlaments und der Europäischen Zentralbank besondere Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute und sonstige Finanzinstitute mit Ausnahme von Versicherungsunternehmen der Europäischen Zentralbank übertragen

- [VO \(EU\) Nr. 1024/2013 des Rates zur Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute auf die Europäische Zentralbank](#)
- [Verordnung \(EU\) Nr. 468/2014 der Europäischen Zentralbank zur Einrichtung eines Rahmenwerks für die Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Zentralbank und den nationalen zuständigen Behörden und den nationalen benannten Behörden innerhalb des einheitlichen Aufsichtsmechanismus \(SSM-Rahmenverordnung\)](#)
- Ausführlich auch [BVerfG, 2 BvR 1685/14 und 2 BvR 2631/14 v. 30.7.2019, Rn. 160 ff. = BVerfGE 151, 202, 303 ff.](#) - Bankenunion (mit einer eher „deutschen“ Auslegung)

## IV. Exkurs: Verwaltungsaufgaben der EZB im Bankaufsichtsrecht

Zur Rolle der EZB in der Bankenunion und im „Single Supervision Mechanism“ (SSM) einführend *Schürger/Mayer*, Jura 2021, 916 ff. und 1209 ff.

Ferner z. B.

- *Alexander*, ELRev. 40 (2015), 154, 162 ff.;
- *Almhofer*, EuR Beiheft 2/2019, 51 ff.
- *Chiti/Recine*, EPL 24 (2018), 101 ff.;
- *Hilbert* Die Verwaltung 50 (2017), 189 ff.
- *Kramer/Hinrichsen*, JuS 2015, 673, 679 ff.
- *Lackhoff*, in: FS Dirk Ehlers, 2015, S. 177 ff.
- *Martini/Weinzierl*, NVwZ 2017, 177 ff.;
- *Ohler*, Die Verwaltung 49 (2016), 309, 330 ff.;
- *Pizolla*, E.L.Rev. 43 (2018), 3 ff.;
- *Sild*, EuR Beiheft 2/2019, 73 ff.
- *Timmermanns*, ReaLaw 12:1 (2019), 155 ff.
- *Tusch/Herz*, EuZW 2015, 814 ff.;
- *Varentsov*, DÖV 2017, 53 ff.
- *Weissmann*, EPL 24 (2018), 311 ff.

## **B) Rechtsgrundlagen für das „Handlungsrecht“ der EU-Eigenverwaltung**

- I. Unionsrecht als Grundlage des direkten Unionsrechtsvollzugs**
- II. Nationales Privatrecht als Grundlage des direkten Unionsrechtsvollzugs**
- III. Das Grundrecht auf gute Verwaltung (Art. 41 GRCh) und seine Konkretisierung durch Soft Law und „Ombudsprudence“**
- IV. Die ReNEUAL Model Rules on EU Administrative Procedure und die Frage der Kodifizierung des Verwaltungsverfahrenrechts für die EU-Eigenverwaltung**
- V. Außervertragliche Haftung nach Art. 340 Abs. 2 AEUV**

# I. Unionsrecht als Grundlage des direkten Unionsrechtsvollzugs

Im Verhältnis zum Bürger wird die EU-Eigenverwaltung tätig

- auf Grundlage **unmittelbar anwendbaren Primärrechts** (z. B. Art. 105 ff. AEUV)

oder

- auf Grundlage **unmittelbar anwendbaren Sekundärrechts** (insbesondere Verordnungen i. S. des Art. 288 Abs. 2 AEUV)

und

- jeweils (nur) unter Beachtung der sich aus der **Charta der Grundrechte der Europäischen Union** (Art. 51 Abs. 1 Satz 1 GRCh) sowie der sonstigen Unionsgrundrechte (Art. 6 Abs. 3 EUV) und **allgemeinen Rechtsgrundsätzen** des Unionsrechts ergebenden Grenzen

# I. Unionsrecht als Grundlage des direkten Unionsrechtsvollzugs

Im Verhältnis zu den Mitgliedstaaten wird die EU-Eigenverwaltung tätig

- auf Grundlage des **Primärrechts**, unabhängig davon, ob es gegenüber dem Bürgern unmittelbar anwendbar ist, oder
- auf Grundlage **unmittelbar anwendbaren Sekundärrechts** (insbesondere Verordnungen i. S. des Art. 288 Abs. 2 AEUV) oder
- auf Grundlage von exekutivverpflichtenden **Richtlinien(bestimmungen)**, die Rechtsbeziehungen im Verhältnis zwischen der EU-Eigenverwaltungen und den Mitgliedstaaten regeln (z. B. Berichtspflichten der Mitgliedstaaten gegenüber der Kommission, s. **§ 2 C III 2 b des Kurses**)

## II. Nationales Privatrecht als Grundlage des direkten Unionsrechtsvollzugs

Direkter Unionsrechtsvollzug auf Grundlage nationalen Privatrechts ist auf Grund von Art. 335 AEUV möglich (**nächste Folie**)

- findet in Zusammenhang mit der Durchsetzung von Ansprüchen aus Verwaltungsverträgen der EU Eigenverwaltung statt, **auf die ausschließlich nationales Privatrecht Anwendung findet** (insbes. Beschaffungsverträge)

Siehe hierzu *U. Stelkens*, in: Stelkens/Bonk/Sachs/Schmitz (Begr. u. Hrsg.), VwVfG, 10. Aufl. 2022, § 54 Rn. 182 ff.; s. ferner [Introduction to Book IV der ReNEUAL Model Rules](#); *Prek/Lefèvre*, CML Rev. 54 (2017), 369, 374 ff.

- ist auch möglich, wenn und soweit die EU-Eigenverwaltung ihr nach nationalem Privatrecht zustehende gesetzliche (vermögensrechtliche) Ansprüche durchsetzt.

Siehe hierzu (lesenswert) [EuGH \(GK\), C-199/11 v. 6.11.2012, Rn. 37 ff. – Otis II](#): Kommission klagt vor nationalem Gericht Schadensersatz nach nationalem Deliktsrecht für den Ersatz von Schäden ein, die der EU auf Grund eines Kartells entstanden ist, dessen Unionsrechtswidrigkeit der Kommission nach Art. 105 AEUV zuvor selbst festgestellt hatte (hierzu *Andreangeli*, ELRev. 39 [2014], 717 ff.; *Botta*, CMLRev. 50 [2013], 1105 ff.)

- ist (nur) unter Beachtung der sich aus den Unionsgrundrechten und **allgemeinen Rechtsgrundsätzen** ergebenden Grenzen möglich: [EuGH \(GK\), C-199/11 v. 6.11.2012, Rn. 45 ff. – Otis II](#) (keine „Flucht ins Privatrecht“)

## II. Nationales Privatrecht als Grundlage des direkten Unionsrechtsvollzugs

### Art. 335 AEUV

**Die Union besitzt in jedem Mitgliedstaat die weitestgehende Rechts- und Geschäftsfähigkeit, die juristischen Personen nach dessen Rechtsvorschriften zuerkannt ist;** sie kann insbesondere bewegliches und unbewegliches Vermögen erwerben und veräußern sowie vor Gericht stehen. Zu diesem Zweck wird sie von der Kommission vertreten. In Fragen, die das Funktionieren der einzelnen Organe betreffen, wird die Union hingegen aufgrund von deren Verwaltungsautonomie von dem betreffenden Organ vertreten.

- Mit „weitestgehender Rechts und Geschäftsfähigkeit juristischer Personen“ ist nur die Rechtsfähigkeit gemeint, die juristische Personen des Privatrechts haben
- Die EU kann auf Grund des Art. 335 AEUV nicht nach Maßgabe des nationalen Rechts hoheitliche Gewalt ausüben, also z. B. wie eine deutsche Behörde Verwaltungsakte nach § 35 VwVfG erlassen oder wie eine deutsche Behörde öffentlich-rechtliche Verträge nach §§ 54 ff. VwVfG schließen (siehe hierzu **§ 5 C des Kurses**)
- Zur Abgrenzung zwischen Rechtsfähigkeit und der Befugnis zur Ausübung öffentlicher Gewalt (bezogen auf deutsches Recht) [U. Stelkens, Jura 2016, 1013, 1015 f.](#)

### III. Das Grundrecht auf gute Verwaltung (Art. 41 GRCh) und seine Konkretisierung durch Soft Law und „Ombudsprudence“

#### Art. 41 GRCh

#### Recht auf eine gute Verwaltung

(1) Jede Person hat ein Recht darauf, dass ihre Angelegenheiten **von den Organen und Einrichtungen der Union** unparteiisch, **gerecht** und innerhalb einer angemessenen Frist behandelt werden.

(2) Dieses Recht umfasst **insbesondere**

- das Recht einer jeden Person, gehört zu werden, bevor ihr gegenüber eine für sie nachteilige individuelle Maßnahme getroffen wird;
- das Recht einer jeden Person auf Zugang zu den sie betreffenden Akten unter Wahrung des legitimen Interesses der Vertraulichkeit sowie des Berufs- und Geschäftsgeheimnisses;
- die Verpflichtung der Verwaltung, ihre Entscheidungen zu begründen.

(3) Jede Person hat Anspruch darauf, dass die Union den durch ihre Organe oder Bediensteten in Ausübung ihrer Amtstätigkeit verursachten Schaden nach den allgemeinen Rechtsgrundsätzen ersetzt, die den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten gemeinsam sind.

(4) Jede Person kann sich in einer der Sprachen der Verträge an die Organe der Union wenden und muss eine Antwort in derselben Sprache erhalten.



### III. Das Grundrecht auf gute Verwaltung (Art. 41 GRCh) und seine Konkretisierung durch Soft Law und „Ombudsprudence“

- Art. 41 GRCh erhebt erstmals **individualrechtsschützende Rechtsgrundsätze des Verwaltungsverfahrens** in den Rang gerade eines Grundrechts
- Katalog des Art. 41 Abs. 2 GRCh ist nicht abschließend: Art. 41 GRCh als „Rahmenrecht“ oder „umbrella-principle“
- Verknüpfung der einzelnen Rechte durch den Begriff des „gerechten“ Verfahrens. Damit ist – wie andere Sprachfassungen und der Vergleich mit Art. 6 Abs. 1 EMRK zeigen – das „faire Verfahren“ gemeint. Begriff des „gerechten Verfahrens“ ist der Oberbegriff (auch der Rechte des Art. 41 Abs. 2 GRCh), der als „Rahmen“ für die „Vergrundrechtlichung“ weiterer Verfahrensrechte dienen kann.
- **Unmittelbarer Anwendungsbereich** des Art. 41 GRCh ist nach ständiger Rechtsprechung des EuGH auf die EU-Eigenverwaltung begrenzt: [EuGH, C-141 und 372/12 v. 17.7.2014, Rn. 67 – Y. S.](#); [EuGH, C-166/13 Rn. 44 – Mukarubega](#); [EuGH, C-249/13 v. 5.11.2014, Rn. 32 f. – Boujlida](#); [EuGH, C-113/19 v. 26.3.2020, Rn. 43 ff. – Luxaviation](#)
- Aber: Ausstrahlungswirkung des Art. 41 GRCh auf die „allgemeine Rechtsgrundsätze des Unionsrechts“, die für den indirekten Vollzug des Unionsrechts durch die Mitgliedstaaten gelten (hierzu **§ 6 des Kurses**)

### III. Das Grundrecht auf gute Verwaltung (Art. 41 GRCh) und seine Konkretisierung durch Soft Law und „Ombudsprudence“

Recht auf „gute Verwaltung“ wird weitgehend als „gelungen“ angesehen:

[EuG, T-54/99 v. 30.1.2002 - max.mobilkom Telekommunikationsservice ./.](#)  
[Kommission:](#)

„48. Die vorliegende Klage ist gegen einen Rechtsakt gerichtet, mit dem eine Beschwerde zurückgewiesen wird. Auf die sorgfältige und unparteiische Behandlung einer Beschwerde besteht ein Anspruch im Rahmen des Rechts auf eine geordnete Verwaltung, das zu den allgemeinen Grundsätzen des Rechtsstaats gehört, die den Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten gemeinsam sind. **Artikel 41 Absatz 1 der am 7. Dezember 2000 in Nizza proklamierten Charta der Grundrechte der Europäischen Union (ABl. C 364, S. 1; im Folgenden: Grundrechte-Charta) bekräftigt das: Jede Person hat ein Recht darauf, dass ihre Angelegenheiten von den Organen und Einrichtungen der Union unparteiisch, gerecht und innerhalb einer angemessenen Frist behandelt werden.**“ Daher sind zunächst Natur und Umfang dieses Rechts und der entsprechenden Verpflichtung der Verwaltung im besonderen Rahmen der Anwendung des Wettbewerbsrechts der Gemeinschaft auf einen Einzelfall zu prüfen, wie in der vorliegenden Rechtssache von der Klägerin geltend gemacht wird.“

### III. Das Grundrecht auf gute Verwaltung (Art. 41 GRCh) und seine Konkretisierung durch Soft Law und „Ombudsprudence“

Recht auf „gute Verwaltung“ wird weitgehend als „gelungen“ angesehen:

Zahlreiche Monographien und Aufsätze zu dem „neuen“ Grundrecht:

- **Aufsätze:** *Bertel*, DVBl. 2023, 1029 ff.; *Goerlich*, DÖV 2006, 313 ff.; *Grzeszick*, EuR 2006, 161 ff.; *Galetta*, EuR 2007, 57; *Efstratiou*, in: Trute u. a. (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht – zur Tragfähigkeit eines Konzepts, 2008, S. 281 ff.; *Fortsakis*, EPL 11 (2005), 207 ff.; *Lais*, ZEuS 2002, 447 ff.; *Ponce Solé*, ERPL 14 (2004), 1503 ff.; *Kańska*, ELJ 10 (2004), S. 296 ff.; [Mendes, Good Administration in EU Law and the European Code of Good Administrative Behaviour - EUI Working Papers Law 2009/09](#); *Ruffert*, SIPE 4 (2008), S. 273 ff.; *Runavot*, rfa 2010, 395 ff.; *Simon*, FS Raux, 2006, S. 155 ff.
- **Monographien:** *Bauer*, Das Recht auf eine gute Verwaltung im Europäischen Verwaltungsrecht, 2002; *Chevalier*, Bonne administration et Union européenne, 2014; *Classen*, Gute Verwaltung im Recht der Europäischen Union, 2008; *Pfeffer*, Das Recht auf eine gute Verwaltung, 2006; *Vogiatzis*, The European Ombudsman and Good Administration in the European Union, 2018; *Wakefield*, The Right to Good Administration, 2007

### III. Das Grundrecht auf gute Verwaltung (Art. 41 GRCh) und seine Konkretisierung durch Soft Law und „Ombudsprudence“

Ergänzungen des Rechts auf „gute Verwaltung“ in der GRCh:

#### Artikel 42 Recht auf Zugang zu Dokumenten

Die Unionsbürgerinnen und Unionsbürger sowie jede natürliche oder juristische Person mit Wohnsitz oder satzungsmäßigem Sitz in einem Mitgliedstaat haben das Recht auf Zugang zu den Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission.

Art. 42 GRCh „vergrundrechtlicht“

- Art. 15 AEUV
- [VO \(EG\) Nr. 1049/2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Rates des Parlaments und der Europäischen Kommission](#)

Informationszugangsrecht und Transparenzanforderungen der EU-Eigenverwaltung sind ein wichtiges Thema ([EuGH \[GC\] C-588/21 P v. 5.3.2024, Rn. 81 ff. - Public.Resource.Org](#)), werden in diesem Kurs aber nicht näher behandelt

Siehe hierzu etwa die Bilanz bei *Knäbe*, EuZW 2022, 349 ff. und 408 ff.

# III. Das Grundrecht auf gute Verwaltung (Art. 41 GRCh) und seine Konkretisierung durch Soft Law und „Ombudsprudence“

## Ergänzungen des Rechts auf „gute Verwaltung“ in der GRCh:

### **Artikel 43 Der Bürgerbeauftragte**

Die Unionsbürgerinnen und Unionsbürger sowie jede natürliche oder juristische Person mit Wohnsitz oder satzungsmäßigem Sitz in einem Mitgliedstaat haben das Recht, den Bürgerbeauftragten der Union im Fall von Missständen bei der Tätigkeit der Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft, mit Ausnahme des Gerichtshofs und des Gerichts erster Instanz in Ausübung ihrer Rechtsprechungsbefugnisse, zu befassen.

Art. 43 GRCh „vergrundrechtlicht“

- Art. 228 AEUV
- zeigt den Zusammenhang zwischen dem Grundrecht auf gute Verwaltung und der Zuständigkeit und den Aufgaben des Bürgerbeauftragten

### III. Das Grundrecht auf gute Verwaltung (Art. 41 GRCh) und seine Konkretisierung durch Soft Law und „Ombudsprudence“

#### Art. 228 Abs. 1 AEUV

Ein vom Europäischen Parlament gewählter Europäischer Bürgerbeauftragter ist befugt, Beschwerden von jedem Bürger der Union [...] **über Missstände bei der Tätigkeit der Organe**, Einrichtungen oder sonstigen Stellen der Union [...]. entgegenzunehmen. Er untersucht diese Beschwerden und erstattet darüber Bericht.

Der Bürgerbeauftragte führt im Rahmen seines Auftrags von sich aus oder aufgrund von Beschwerden, die ihm unmittelbar oder über ein Mitglied des Europäischen Parlaments zugehen, Untersuchungen durch, die er für gerechtfertigt hält [...]. Hat der Bürgerbeauftragte einen Missstand festgestellt, so befasst er das betreffende Organ, die betreffende Einrichtung oder sonstige Stelle, das bzw. die über eine Frist von drei Monaten verfügt, um ihm seine bzw. ihre Stellungnahme zu übermitteln. Der Bürgerbeauftragte legt anschließend dem Europäischen Parlament und dem betreffenden Organ, der betreffenden Einrichtung oder sonstigen Stelle einen Bericht vor. Der Beschwerdeführer wird über das Ergebnis dieser Untersuchungen unterrichtet.

Der Bürgerbeauftragte legt dem Europäischen Parlament jährlich einen **Bericht über die Ergebnisse seiner Untersuchungen vor**.

## Art. 228 Abs. 1 AEUV

### Englisch

A European Ombudsman, elected by the European Parliament, shall be empowered to receive **com-plaints** from any citizen of the Union or any natural or legal person residing or having its registered office in a Member State **concerning instances of maladministration in the activities of the Union institutions, bodies, offices or agencies**, with the exception of the Court of Justice of the European Union acting in its judicial role. He or she shall examine such complaints and report on them. [...]

### Französisch

Un médiateur européen, élu par le Parlement européen, est habilité à recevoir les **plaintes** émanant de tout citoyen de l'Union ou de toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège statutaire dans un État membre et **relatives à des cas de mauvaise administration dans l'action des institutions, organes ou organismes de l'Union**, à l'exclusion de la Cour de justice de l'Union européenne dans l'exercice de ses fonctions juridictionnelles. Il instruit ces plaintes et fait rapport à leur sujet. [...]

### Deutsch

Ein vom Europäischen Parlament gewählter Europäischer Bürgerbeauftragter ist befugt, **Beschwerden** von jedem Bürger der Union oder von jeder natürlichen oder juristischen Person mit Wohnort oder satzungsmäßigem Sitz in einem Mitgliedstaat **über Missstände bei der Tätigkeit der Organe, Einrichtungen oder sonstigen Stellen der Union**, mit Ausnahme des Gerichtshofs der Europäischen Union in Ausübung seiner Rechtsprechungsbefugnisse, entgegenzunehmen. Er untersucht diese Beschwerden und erstattet darüber Bericht. [...]

### III. Das Grundrecht auf gute Verwaltung (Art. 41 GRCh) und seine Konkretisierung durch Soft Law und „Ombudsprudence“

- Die „gute Verwaltung“ i. S. des Art. 41 GRCh ist das Gegenstück zur „schlechten Verwaltung“ (maladministration) i. S. des Art. 228 Abs. 1 AEUV
- Art. 41 GRCh geht auf die Initiative des ersten Bürgerbeauftragten der EU (dem Finnen *Jacob Södermann*) zurück, der sich generell bemühte, allgemeine Maßstäbe für seine Tätigkeit zu formulieren.
- Formulierung von Erwartungen an eine „gute Verwaltung“ im 2002 veröffentlichten [Kodex für gute Verwaltungspraxis des Europäischen Bürgerbeauftragten](#)
- Kodex des Bürgerbeauftragten brachte die Kommission in Zugzwang, die als Teil ihrer **Geschäftsordnung** den [Kodex für gute Verwaltungspraxis in den Beziehungen der Bediensteten der Europäischen Kommission zur Öffentlichkeit](#) erließ
- Beide Kodizes formulieren die Verfahrensrechte als (persönliche) Dienstpflichten der EU-Bediensteten
- Kodex des Bürgerbeauftragten diente auch als Vorbild zur [Recommendation CM/Rec\(2007\)7 on good administration](#) des Ministerkomitees des Europarates (hierzu **§ 1 E des Kurses**)



### III. Das Grundrecht auf gute Verwaltung (Art. 41 GRCh) und seine Konkretisierung durch Soft Law und „Ombudsprudence“

- Kodex für gute Verwaltungspraxis des Europäischen Bürgerbeauftragten wurde öffentlich bekannt gemacht, so dass ihm sowohl die EU-Institutionen als auch die Bürger entnehmen können, welche Verwaltungspraktiken der Bürgerbeauftragte als „schlechte Verwaltung“ (nämlich als Verstoß gegen den Kodex) versteht
- Damit kommt dem Kodex auch eine gewisse „Präventivfunktion“ zu, indem die EU-Institutionen von bestimmten „schlechten“ Verwaltungspraktiken von vornherein absehen, um keine Rüge durch den Bürgerbeauftragten zu erhalten.
- **Art. 41 GRCh** kann daher als „**Kurzform**“ **des Kodexes** des Bürgerbeauftragten verstanden werden, zumal ein Grundrecht auf gute Verwaltung nur auf Grund der Bemühungen *Södermanns* in die Charta aufgenommen worden ist
- EuGH betont jedoch, dass der Kodex nicht verbindlich ist und daher keine „neuen Bürgerrechte“ begründen kann (siehe hierzu *Leino*, EPL 20 [2014], 681, 697 ff.)
- Zur „Europäischen Methode“ der Konkretisierung unbestimmter Rechtsbegriffe durch (an sich unverbindliche) „Kodizes“: [U. Stelkens, in: Hill/Schliesky \(Hrsg.\), Innovationen im und durch Recht, 2010, S. 129 ff.](#)

### III. Das Grundrecht auf gute Verwaltung (Art. 41 GRCh) und seine Konkretisierung durch Soft Law und „Ombudsprudence“

#### Zu den Kodizes über gute Verwaltungspraxis

- *Bourquain*, DVBI 2008, 1224, 1231 ff.;
- *Guckelberger*, Der Europäische Bürgerbeauftragte, 2003, S. 107 ff.;
- *Haas*, Der Ombudsmann als Institution des Europäischen Verwaltungsrechts, 2012, S. 263 ff.;
- *Hill*, DVBI 2002, 1316, 1318 f.;
- *Lais*, ZEuS 2002, 447, 476;
- *Leino*, EPL 10 (2004), 333, 349 f.;
- *de Leeuw*, EPL 17 (2011), 349, 353 ff.;
- [Mendes, Good Administration in EU Law and the European Code of Good Administrative Behaviour - EUI Working Papers Law 2009/09](#);
- *Martínez Soria*, EuR 2001, 682 ff.;
- *Pfeffer*, Recht auf eine gute Verwaltung, 2006, S. 55 ff.;
- *Ponce Solé*, ERPL 14 (2002), S. 1503, 1529 ff.;
- *Wakefield*, Right to Good Administration, 2007, S. 42 ff.

### III. Das Grundrecht auf gute Verwaltung (Art. 41 GRCh) und seine Konkretisierung durch Soft Law und „Ombudsprudence“

Eine weitere Konkretisierung des Art. 41 GRCh ergibt sich aus der Spruchpraxis des Europäischen Bürgerbeauftragten („Ombudsprudence“), die (früher) sehr gut in den Jahresberichten zusammengefasst war (Jahresberichte werden zunehmend inhaltsärmer): [Jahresbericht 2011](#); [Jahresbericht 2012](#); [Jahresbericht 2013](#); [Jahresbericht 2014](#)

Zur „Soft Law-Qualität“ der Berichte und der darin zum Ausdruck kommenden Entscheidungspraxis („Ombudsprudence“)

- *Bonnor*, E.L.Rev. 25 (2000), S. 39 ff.;
- *Haas*, Der Ombudsmann als Institution des Europäischen Verwaltungsrechts, 2012, S. 338 ff.
- *de Leeuw*, EPL 17 (2011), 349 ff.

# IV. Die ReNEUAL Model Rules on EU Administrative Procedure und die Frage der Kodifizierung des Verwaltungsverfahrenrechts für die EU-Eigenverwaltung

„Professorenentwurf“ für ein EU-Verwaltungsverfahrenrecht  
Aufbau

Book I - General Provisions,

Book II - Administrative Rule-Making,

Book III - Single Case Decision-Making,

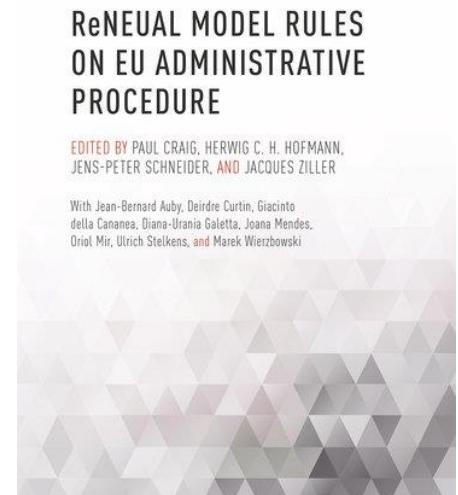
Book IV - Contracts,

Book V - Mutual Assistance,

Book VI - Administrative Information Management.

Neben der englischen Version auf [www.reneual.eu](http://www.reneual.eu) gibt es auch eine deutsche, französische, italienische, polnische, spanische, polnische und rumänische Version.

Zum Hintergrund *Schneider/Hofmann/Ziller*, JZ 2015, 265 ff.



# IV. Die ReNEUAL Model Rules on EU Administrative Procedure und die Frage der Kodifizierung des Verwaltungsverfahrenrechts für die EU-Eigenverwaltung

ReNEUAL-Musterentwurf hat durchaus Aufmerksamkeit erfahren:

- *Augsberg* Verwaltung 50 (2017), 1 ff.; *Athanasiadou*, Verwaltungsvertrag im EU-Recht, 2017, S. 294 ff.; *Banafsche*, VerwArch 107 (2016), 568, 577 f.; *Chiti*, *Giornale di diritto amministrativo* 2014, 677 f.; *Eberhard*, Verwaltung 50 (2017), 23 ff.; *Ellerbrok*, Verwaltung 49 (2016), 105 ff.; *Lenz*, NVwZ 2016, 38 ff.; *Kahl*, JuS 2018, 1025 ff.; *Hartmann*, Die Kodifikation des Europäischen Verwaltungsverfahrenrechts, 2020, *Schmidt am Busch*, GewArch 2016, 236 ff.; *Rennert*, DVBl 2016, 69 ff.; *Ruffert* (Hrsg.), *The Model Rules on EU Administrative Procedures: Adjudication*, 2016; *Schindler*, Verwaltung 50 (2017), 51 ff.; *Schneider/Rennert/Marsch* (Hrsg.), *ReNEUAL Musterentwurf für ein EU-Verwaltungsverfahrenrecht – Tagungsband*, 2016
- [Verschiedene Tagungen](#) in verschiedenen Ländern der EU
- Erhalt eines der sechs Ersten Preise des [„Altiero Spinelli-Preises: Verbreitung von Wissen über Europa“](#)
- Zur Rezeption der ReNEUAL Model Rules in den EU-Institutionen: *della Cananea*, in: *Kmieciak* (Hrsg.) *Administrative Proceedings in the Habsburg Succession Countries*, 2020, S. 265, 284 ff.



# IV. Die ReNEUAL Model Rules on EU Administrative Procedure und die Frage der Kodifizierung des Verwaltungsverfahrenrechts für die EU-Eigenverwaltung

## Bemühungen des Europäischen Parlaments zur Kodifizierung eines Verwaltungsverfahrenrechts für die EU-Eigenverwaltung (vgl. Art. 225 AEUV)

- 5. Wahlperiode: „Annahme“ des „Kodex für gute Verwaltungspraxis“ des Europäischen Bürgerbeauftragten und Aufforderung in diesem Zusammenhang die Kommission aufgefordert, einen Vorschlag für den Erlass einer entspr. VO zu unterbreiten ([Entschließung des Europäischen Parlaments v. 6.1.2001 zu dem Sonderbericht des Europäischen Bürgerbeauftragten an das Europäische Parlament im Anschluss an die Initiativuntersuchung betreffend das Vorhandensein und die öffentliche Zugänglichkeit eines Kodexes für gute Verwaltungspraxis in den verschiedenen Gemeinschaftsinstitutionen und -organen \(C5-0438/2000 - 2000/2212\(COS\)\)](#))
- 7. Wahlperiode: [Entschließung des Europäischen Parlaments mit Empfehlungen an die Kommission zu einem Verwaltungsverfahrenrecht der Europäischen Union vom 15.1.2013 \(2012/2024\(INL\)\)](#)

hierzu ausführlich *Guckelberger/Geber*, Allgemeines Europäisches Verwaltungsverfahrenrecht vor seiner unionsrechtlichen Kodifizierung?, 2013, S. 181 ff.; *Leino*, EPL 20 (2014), 681, 699 ff

# IV. Die ReNEUAL Model Rules on EU Administrative Procedure und die Frage der Kodifizierung des Verwaltungsverfahrenrechts für die EU-Eigenverwaltung

## Bemühungen des Europäischen Parlaments zur Kodifizierung eines Verwaltungsverfahrenrechts für die EU-Eigenverwaltung (vgl. Art. 225 AEUV)

- 8. *Wahlperiode*: [Entschließung des Europäischen Parlaments vom 9.6.2016 zu einer offenen, effizienten und unabhängigen Verwaltung der EU \(2016/2610\(RSP\)\)](#)

Starke Anlehnung an Buch III des ReNEUAL-Musterentwurfs (siehe [Galetta/Hofmann/Mir/Ziller, The context and legal elements of a Proposal for a Regulation on the Administrative Procedure of the European Union's institutions, bodies, offices and agencies, 2015](#))

Reaktion der Kommission bisher durchaus negativ, siehe hierzu Dokumentation bei Hartmann, Die Kodifikation des Europäischen Verwaltungsrechts, 2020, S. 247 ff.; Schneider/Rennert/Marsch (Hrsg.), ReNEUAL Musterentwurf für ein EU-Verwaltungsverfahrenrecht – Tagungsband, 2016, S. 301 ff.

- 9. *Wahlperiode*: [Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments \(P9\\_TA\(2023\)0426\) v. 22.11.2023 mit Empfehlungen an die Kommission für Digitalisierung und Verwaltungsrecht \(2021/2161\(INL\)\)](#).

# V. Außervertragliche Haftung nach Art. 340 Abs. 2 AEUV

## Art. 340 AEUV

Die **vertragliche Haftung** der Union bestimmt sich nach dem Recht, das auf den betreffenden Vertrag anzuwenden ist.

**Im Bereich der außervertraglichen Haftung ersetzt die *Union* den durch *ihre Organe oder Bediensteten* in Ausübung ihrer Amtstätigkeit verursachten Schaden nach den allgemeinen Rechtsgrundsätzen, die den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten gemeinsam sind.**

Abweichend von Absatz 2 ersetzt die **Europäische Zentralbank** den durch sie oder ihre Bediensteten in Ausübung ihrer Amtstätigkeit verursachten Schaden nach den allgemeinen Rechtsgrundsätzen, die den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten gemeinsam sind.

Die **persönliche Haftung der Bediensteten gegenüber der Union** bestimmt sich nach den Vorschriften ihres Statuts oder der für sie geltenden Beschäftigungsbedingungen.

- Zur „**vertraglichen Haftung**“ der Union (Art. 340 Abs. 1 AEUV) siehe **§ 5 C des Kurses**
- Die Haftung der **Bediensteten der EU gegenüber der EU** (Art. 340 Abs. 4 AEUV) richtet sich nach EU-Dienstrecht (hierzu **§ 4 A III des Kurses**)



# V. Außervertragliche Haftung nach Art. 340 Abs. 2 AEUV

„Versubjektivierung“ und „Vergrundrechtlichung“ der außervertraglichen Haftung der Union:

## Art. 268 AEUV

Der Gerichtshof der Europäischen Union ist für Streitsachen über den in Artikel 340 Absätze 2 und 3 vorgesehenen Schadensersatz zuständig.

## Art. 41 GRCh

### Recht auf eine gute Verwaltung

(1) Jede Person hat ein Recht darauf, dass ihre Angelegenheiten **von den Organen und Einrichtungen der Union** unparteiisch, gerecht und innerhalb einer angemessenen Frist behandelt werden.

(2) [...].

(3) **Jede Person hat Anspruch** darauf, dass **die Union den durch ihre Organe oder Bediensteten** in Ausübung ihrer Amtstätigkeit verursachten Schaden nach den allgemeinen Rechtsgrundsätzen ersetzt, die den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten gemeinsam sind.

(4) [...]

## V. Außervertragliche Haftung nach Art. 340 Abs. 2 AEUV

- **Art. 41 Abs. 3 GRCh „vergrundrechtlicht“** die außervertragliche Haftung der Union (jedenfalls solches für Verwaltungshandeln), ohne den Wortlaut des Art. 325 Abs. 2 AEUV hinsichtlich Passivlegitimation („Union“) und „Haftungsverursacher“ („Organe und Bedienstete der Union“ zu verändern oder auszuweiten (zur Bedeurung dieser „Vergrundrechtlichung“ [U. Stelkens, DÖV 2006, 770, 771 f.](#))-
- Verweis des Art. 340 Abs. 2 AEUV auf **„allgemeine Rechtsgrundsätze, die den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten gemeinsam sind“** gilt als Vorbild für die Entwicklung allgemeiner Rechtsgrundsätze durch den EuGH (hierzu **§ 2 C II des Kurses**)
- Eine wirkliche „Grundsatzentscheidung“ des EuGH zu Art. 340 Abs. 2 AEUV scheint es nicht zu geben – Einzelfragen werden „häppchenweise“ abgearbeitet

# V. Außervertragliche Haftung nach Art. 340 Abs. 2 AEUV

- Die außervertragliche Haftung nach Art. 340 Abs. 2 AEUV scheint auf die „**Organe der Union**“ (i. S. des Art. 13 EUV) beschränkt und nicht für die „Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union“ zu gelten (vgl. **§ 2 A I des Kurses**)
- „**Organbegriff**“ wird hier aber i.d.R. weiter verstanden und bezieht alle „Einrichtungen und sonstigen Stellen“ der Union mit ein (also auch die primärrechtlich errichteten sonstigen Stellen und die sekundärrechtlich errichteten Agenturen).  
Siehe hierzu *Thiel*, in: Terhechte (Hrsg.), *Verwaltungsrecht der Europäischen Union*, 2. Aufl. 2022, § 40 Rn. 25; *Hanf*, in: Schütze/Tridimas (Hrsg.), *Oxford Principles of European Union Law - I*, 2018, 910, 914 f.; ferner gleichlautend [EuGH \(GK\), C-743/19 v. 14.7.2022, Rn. 49 ff. – Parlament ./ Rat](#); [EuGH \(GK\), C-106/19 und C-232/19 v. 14.7.2022, Rn. 117 ff. – Italien und Commune de Milano ./ Rat und Parlament](#); [EuGH \(GK\), C-59/18 und C-182/18 v. 14.7.2022, Rn. 73 ff. – Italien und Commune de Milano ./ Rat](#)
- Art. 340 Abs. 3 AEUV erlaubt dagegen den Schluss, dass Organe und „Einrichtungen und sonstige Stellen der Union“ **mit eigener Rechtspersönlichkeit** selbst haften (und nicht die Union für sie), wie dies eben für die EZB (mit ihrer eigenen Rechtspersönlichkeit) in Art. 340 Abs. 3 AEUV explizit angeordnet ist.

# V. Außervertragliche Haftung nach Art. 340 Abs. 2 AEUV

[EuGH \(GK\), C-743/19 v. 14.7.2022, Rn. 43 ff. – Parlament ./ Rat \(Folie 1 von 2\)](#)

„49. Ebenso wenig kann [für die Auslegung des Art. 341 AEUV] die weite Auslegung entscheidend sein, die der Gerichtshof dem Begriff „Organe“ im Sinne von Art. 340 Abs. 2 AEUV beigemessen hat [...].

50. Denn zwar hat der Gerichtshof entschieden, dass der Begriff „Organe“ im Sinne der genannten Bestimmung nicht nur die in Art. 13 Abs. 1 EUV aufgeführten Organe der Union umfasst, sondern auch sämtliche Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union, die mit den Verträgen oder kraft der Verträge errichtet wurden und zur Verwirklichung der Ziele der Union beitragen sollen [...], jedoch hat er sich bei der Entwicklung dieser Rechtsprechung ausdrücklich auf den Umstand gestützt, dass zum einen die mit den Verträgen oder kraft der Verträge errichteten Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union zur Verwirklichung der Ziele der Union beitragen sollen, und dass es zum anderen der Absicht der Verfasser der Verträge zuwiderliefe, wenn die Union den Folgen der Bestimmungen der Verträge, die die außervertragliche Haftung der Union regeln, entzogen wäre, soweit sie durch eine Einrichtung oder eine sonstige Stelle handelt [...].“

# V. Außervertragliche Haftung nach Art. 340 Abs. 2 AEUV

[EuGH \(GK\), C-743/19 v. 14.7.2022, Rn. 43 ff. – Parlament ./ Rat \(Folie 2 von 2\)](#)

„51. Die weite Auslegung des Begriffs „Organe“ durch den Gerichtshof für die Zwecke der Anwendung von Art. 340 Abs. 2 AEUV trägt somit dem durch die in dieser Bestimmung ausdrücklich genannten allgemeinen, den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten gemeinsamen Grundsätzen gerechtfertigten **Bedürfnis Rechnung, zu verhindern, dass sich die Union der Anwendung des Systems der außervertraglichen Haftung [...] und der sich daraus ergebenden gerichtlichen Kontrolle durch den Gerichtshof entziehen kann, wenn sie durch eine Einrichtung oder eine sonstige Stelle der Union handelt, die von den in Art. 13 Abs. 1 EUV aufgeführten Organen verschieden ist [...]** Dies muss umso mehr gelten, als [...] der Begriff „Bedienstete“ in Art. 340 Abs. 2 AEUV in funktionaler Hinsicht das gesamte Personal umfasst, das für die Union arbeitet, sei es bei den Organen, sei es bei den Einrichtungen und den sonstigen Stellen der Union. [...].

52. Folglich kann die Auslegung des Begriffs „Organe“ [i.S.v.] Art. 340 Abs. 2 AEUV [...], nicht mit Erfolg geltend gemacht werden, um den Anwendungsbereich von Art. 341 AEUV, der den Umfang der Zuständigkeiten betrifft, die den Mitgliedstaaten nach den Verträgen vorbehalten sind, entsprechend zu definieren.“

## V. Außervertragliche Haftung nach Art. 340 Abs. 2 AEUV

- Für Unionsagenturen werden zudem in den Errichtungs-Verordnungen i.d.R. ausdrückliche – an Art. 340 Abs. 2 AEUV angelehnte – Haftungsbestimmungen geschaffen, die eine Haftung der Agentur begründen und den Rechtsschutz zum EuGH eröffnen, was allgemein als zulässig angesehen wird
- Teilweise wird in diesen Fällen eine Art Durchgriffshaftung auf Grundlage des Art. 340 Abs. 2 AEUV (analog?) der Union erwogen, wenn sich der Anspruch gegenüber der rechtlich selbständigen Agentur nicht realisieren lässt

So *Hanf*, in: Schütze/Tridimas (Hrsg.), Oxford Principles of European Union Law - I, 2018, 910, 915; *Uerpmann*, AöR 125 [2000], 551, 580 ff.).

# V. Außervertragliche Haftung nach Art. 340 Abs. 2 AEUV

## Zu den Haftungsgrundsätzen

- Zur Frage, wann tatsächliches Verwaltungshandeln „in Ausübung einer Amtstätigkeit“ geschieht (hier: Verkehrsunfall mit privaten Fahrzeug eines EU-Bediensteten, der sich auf einer Dienstreise befand): [EuGH, 9/69 v. 10.7.1969, Rn. 5/11 – Sayag](#)
- Zu den unterschiedlichen Haftungsgrundsätzen bei Haftung für Rechtsetzung und Haftung für Verwaltungshandeln die Zusammenstellung bei [EuG, T-390/94 v. 15.4.1997, Rn. 49 ff. - Schröder und Thamann/Kommission](#)
- Keine „Aufopferungshaftung“ für *rechtmäßiges* Handeln nach Art. 340 Abs. 2 AEUV (jedenfalls soweit es um die Rechtsetzungstätigkeit geht): [EuGH \(GK\), C-120/06 P und C-121/06 P v. 9.9.2007, Rn. 105 ff. - FIAMM](#),
- Zu den weiteren Haftungsvoraussetzungen (Rechtswidrigkeit des Handelns aufgrund hinreichend qualifizierter Verletzung einer Schutznorm, kausaler Schaden): *Ehlers*, Jura 2009, 187, 192 ff.; *Hanf*, in: Schütze/Tridimas (Hrsg.), Oxford Principles of European Union Law - I, 2018, 910, 921 ff.; *Thiel*, in: Terhechte (Hrsg.), Verwaltungsrecht der Europäischen Union, 2. Aufl. 2022, § 40 Rn. 28 ff.

## V. Außervertragliche Haftung nach Art. 340 Abs. 2 AEUV

[EuGH, C-47/07 P v. 16.12.2008 – Masdar \(UK\)](#) (Folie 1 von 2)

„44. Nach den Grundsätzen, die den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten gemeinsam sind, hat eine Person, die einen Verlust erlitten hat, der zu einem Vermögenszuwachs bei einer anderen Person geführt hat, ohne dass ein Rechtsgrund für diese Bereicherung besteht, im Allgemeinen gegen den Bereicherten einen Herausgabeanspruch bis zur Höhe dieses Verlustes

45. Hierzu hat das Gericht festgestellt, dass der Anspruch aus ungerechtfertigter Bereicherung, wie er in den meisten Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten vorgesehen ist, nicht voraussetzt, dass das Verhalten des Beklagten rechtswidrig oder schuldhaft war.

46. Dieser Anspruch kann jedoch nur bejaht werden, wenn der Bereicherung jede wirksame Rechtsgrundlage fehlt. Diese Voraussetzung ist insbesondere dann nicht erfüllt, wenn die Bereicherung ihre Rechtfertigung in vertraglichen Verpflichtungen findet.

48. Da zudem jede sich aus ungerechtfertigter Bereicherung ergebende Verpflichtung zwangsläufig außervertraglicher Natur ist, ist zuzulassen, wie es das Gericht im vorliegenden Fall getan hat, dass diese Verpflichtung gemäß Art. 235 EG und Art. 288 Abs. 2 EG geltend gemacht wird.“



## V. Außervertragliche Haftung nach Art. 340 Abs. 2 AEUV

[EuGH, C-47/07 P v. 16.12.2008 – Masdar \(UK\)](#) (Folie 2 von 2)

„49 Zwar fällt eine auf ungerechtfertigte Bereicherung gestützte Klage nicht unter die Regelung der außervertraglichen Haftung im strengen Sinne, die ausgelöst wird, wenn eine Reihe von Voraussetzungen erfüllt ist [...]. Von den aufgrund dieser Regelung erhobenen Klagen unterscheidet sich diese Klage dadurch, dass weder ein rechtswidriges Verhalten des Beklagten nachgewiesen werden noch überhaupt ein Verhalten gegeben sein muss, sondern dass lediglich der Nachweis zu erbringen ist, dass der Beklagte ohne wirksame Rechtsgrundlage bereichert und der Kläger im Zusammenhang mit dieser Bereicherung entreichert ist.

50. Jedoch kann dem Einzelnen trotz dieser Merkmale die Möglichkeit, eine auf ungerechtfertigte Bereicherung gestützte Klage gegen die Gemeinschaft zu erheben, nicht allein deshalb verwehrt werden, weil der EG-Vertrag nicht ausdrücklich eine für diese Klageart bestimmte Klagemöglichkeit vorsieht. **Eine Auslegung der Art. 235 EG und 288 Abs. 2 EG, die diese Möglichkeit ausschliesse, würde zu einem Ergebnis führen, das dem in der Rechtsprechung des Gerichtshofs verankerten und in Art. 47 [GRCh] bekräftigten Grundsatz des effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes widerspräche [...].“**

## **C) Rechtsschutz gegenüber Maßnahmen des direkten Unionsrechtsvollzugs**

- I. Direkter Rechtsschutz vor dem EuGH gegenüber der EU-Eigenverwaltung**
- II. Rechtsschutz vor mitgliedstaatlichen (Fach-)Gerichten gegenüber der EU-Eigenverwaltung nach Art. 274 AEUV als Ausnahmefall**
- III. (Keine) Zuständigkeit nationaler Verfassungsgerichte gegenüber der EU-Eigenverwaltung**

# I. Direkter Rechtsschutz vor dem EuGH gegenüber der EU-Eigenverwaltung

**Zuständigkeit des EuGH (nur) nach Maßgabe der im AEUV (grundsätzlich abschließend, vgl. Art. 19 Abs. 3 EUV) aufgezählten Klagearten:**

- Art. 263 f. AEUV für **Nichtigkeitsklagen** gegenüber **Rechtsakten der EU-Eigenverwaltung**
- Sonderregelung für **Rechtsschutz gegenüber Rechtsakten von Unionsagenturen** in Art. 263 Abs. 5 AEUV – hierzu **§ 4 D III des Kurses**)
- Art. 265 AEUV bei **Unterlassen eines Rechtsakts durch die EU-Eigenverwaltung**
- Art. 270 AEUV i.V.m. Art. 90 ff. [VO Nr. 31 \(EWG\) 11 \(EAG\) über das Statut der Beamten](#) für **beamtenrechtliche Streitigkeiten**
- Art. 272 AEUV (nur) aufgrund einer Schiedsklausel in einem von der **Union abgeschlossenen öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen Vertrag** (hierzu **§ 5 C des Kurses**)
- Art. 268 AEUV für **Schadensersatzklagen** nach Art. 340 Abs. 2 und 3 AEUV (hierzu **§ 4 B V des Kurses**)

Einführend bzw. Überblick zum Rechtsschutz vor dem EuGH: *Lorenzen*, Jura 2022, 415 ff.; *Ruffert/Grischek/Schramm*, JuS 2022, 814 ff.

# I. Direkter Rechtsschutz vor dem EuGH gegenüber der EU-Eigenverwaltung

## **Art. 47 GRCh - Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und ein unparteiisches Gericht**

Jede Person, deren durch das Recht der Union garantierte Rechte oder Freiheiten verletzt worden sind, hat das Recht, nach Maßgabe der in diesem Artikel vorgesehenen Bedingungen bei einem Gericht einen wirksamen Rechtsbehelf einzulegen.

Jede Person hat ein Recht darauf, dass ihre Sache von einem unabhängigen, unparteiischen und zuvor durch Gesetz errichteten Gericht in einem fairen Verfahren, öffentlich und innerhalb angemessener Frist verhandelt wird. Jede Person kann sich beraten, verteidigen und vertreten lassen.

[Recht auf Prozesskostenhilfe]

Art. 47 GRCh wird zwar vom EuGH als Auslegungshilfe auch für das EU-Prozessrecht genutzt, aber grundsätzlich keine Erweiterung der in den Art. 263 ff. AEUV geregelten Klagearten und gerichtlicher Entscheidungsbefugnisse und Entscheidungswirkungen gegenüber den EU Organen und sonstigen Stellen

Hierzu zuletzt [EuGH, C-565/19 P v. 25.3.2021, Rn. 67 ff. - Carvalho u.a./ Parlament und Rat](#) (keine Ausweitung des Art. 263 Abs. 4 AEUV auf „Klimaklagen“ mangels individueller Betroffenheit)

# **I. Direkter Rechtsschutz vor dem EuGH**

- 1. Nichtigkeitsklagen (Art. 263 AEUV)**
- 2. Untätigkeitsklage (Art. 265 AEUV)**
- 3. Wirkungen aus Nichtigkeits- und Untätigkeitsurteilen (Art. 266 AEUV)**
- 4. Beamtenrechtliche Klagen**
- 5. Leistungsklagen (Art. 268 AEUV)?**

## Art. 263 AEUV

(1) Der Gerichtshof der Europäischen Union überwacht die Rechtmäßigkeit der Gesetzgebungsakte sowie der **Handlungen** des Rates, **der Kommission** und der **Europäischen Zentralbank**, soweit es sich nicht um Empfehlungen oder Stellungnahmen handelt, und der **Handlungen** des Europäischen Parlaments und des Europäischen Rates **mit Rechtswirkung gegenüber Dritten**. Er überwacht ebenfalls die Rechtmäßigkeit der **Handlungen der Einrichtungen oder sonstigen Stellen der Union** mit Rechtswirkung gegenüber Dritten.

(2) Zu diesem Zweck ist der Gerichtshof der Europäischen Union für Klagen zuständig, die ein Mitgliedstaat, das Europäische Parlament, der Rat oder die Kommission wegen Unzuständigkeit, Verletzung wesentlicher Formvorschriften, Verletzung der Verträge oder einer bei seiner Durchführung anzuwendenden Rechtsnorm oder wegen Ermessensmissbrauchs erhebt.

(3) [Klagen des Rechnungshofs, der EZB und des Ausschusses der Regionen]

(4) Jede natürliche oder juristische Person kann unter den Bedingungen nach den Absätzen 1 und 2 gegen die an sie **gerichteten** oder sie unmittelbar und **individuell betreffenden Handlungen** sowie gegen *Rechtsakte mit Verordnungscharakter, die sie unmittelbar betreffen und keine Durchführungsmaßnahmen nach sich ziehen*, Klage erheben.

(5) [Besonderheiten bei Klagen gegen Agenturen, hierzu **§ 4 D III des Kurses**]

(6) Die in diesem Artikel vorgesehenen Klagen sind binnen zwei Monaten zu erheben; diese Frist läuft je nach Lage des Falles von der Bekanntgabe der betreffenden **Handlung**, ihrer Mitteilung an den Kläger oder in Ermangelung dessen von dem Zeitpunkt an, zu dem der Kläger von dieser **Handlung** Kenntnis erlangt hat.

# 1. Nichtigkeitsklagen (Art. 263 AEUV)

Art. 263 AEUV verschmelzt in einheitlichen Regelungen:

- **Organstreitverfahren** zwischen EU-Organen
- „**Abstrakte Normenkontrollen**“ (Kontrolle von Rechtsakten mit allgemeiner Geltung aller Art, einschließlich Gesetzgebungsakten i. S. des Art. 289 AEUV) für die privilegierten Kläger
- „**Interföderale**“ **Streitigkeiten verfassungsrechtlicher Art** zur Durchsetzung der Rechte der Mitgliedstaaten gegenüber den EU-Organen
- **Klagen der Mitgliedstaaten gegenüber „Aufsichtsmaßnahmen“ der Kommission** in Bezug auf den ordnungsgemäßen Vollzug des Unionsrechts (soweit diese Aufsichtsmaßnahmen nicht in Form eines Vertragsverletzungsverfahrens ergehen – hierzu **§ 7 A des Kurses**).
- **Klagen natürlicher und juristischer Personen gegen sie unmittelbar und individuell betreffende Rechtsakte** der EU-Organe und Einrichtungen – „**verwaltungsrechtliche Streitigkeiten**“ (Art. 263 Abs. 4 Alt. 1 AEUV)
- **Abstrakte Normenkontrollen selbst betroffener Einzelner gegen selbstvollziehende Rechtsakte mit allgemeiner Geltung, die keine Gesetzgebungsakte i.S. des Art. 289 AEUV sind** (Art. 263 Abs. 4 Alt. 2 AEUV)

# 1. Nichtigkeitsklagen (Art. 263 AEUV)

## Besonderheiten der Struktur des Art. 263 AEUV:

- „**Handlungen**“ [= „acts“ / „actes“] i.S.d. Art, 263 AEUV sind nur „Rechtsakte“ (Handlungen, die verbindliche Rechtswirkungen erzeugen ([EuGH \(GK\), C-583/11 P v. 3.10.2013, Rn. 56 - Inuit Tapiriit Kanatami](#)))
- Rein tatsächliches Handeln kann nicht Klagegegenstand sein (ggf. aber extensives Verständnis des Handlungsbegriffs, s. [Xanthoulis, REALaw 12:1 \(2019\), 39, 56 ff.](#))
- Aber: Keine Begrenzung der Klagegegenstände auf Handlungsformen des Art. 288 AEUV (hierzu **§ 5 A III des Kurses**)



# 1. Nichtigkeitsklagen (Art. 263 AEUV)

## Besonderheiten der Struktur des Art. 263 AEUV:

- „Einheitliche Regelungen für Klagen von EU-Organen, Mitgliedstaaten und natürlichen und juristischen Personen (ungeachtet ihres Gegenstandes)
- Einheitliche Klagegründe für Klagen gegen Normativakte und Individualentscheidungen
- Klagegegenstände werden i.d.R. nach dem Inhalt (nicht nach der Form) unterschieden
- „Vermengung“ verfassungs- und verwaltungsrechtlicher Streitigkeiten führt teilweise zu einer teils kontraintuitiven Übertragung von bürgerschützenden verwaltungsrechtlichen Grundsätzen auf die Rechtsbeziehungen zwischen EU-Organen und zwischen der EU und den Mitgliedstaaten

# 1. Nichtigkeitsklagen (Art. 263 AEUV)

**Besonderheiten der Struktur des Art. 263 AEUV** ergeben sich auch aus dem weiten Begriff der „**natürlichen und juristische Personen**“ i.S.d. **Art. 263 Abs. 4 AEUV**.

Diese sind

- alle Menschen (auch Angehörige von Drittstaaten)
- private Unternehmen (ungeachtet ihrer Rechtsform) mit Sitz in der EU
- private Unternehmen (ungeachtet ihrer Rechtsform) mit Sitz in einem Drittstaat
- juristische Personen des öffentlichen Rechts (Gebietskörperschaften, Träger funktionaler Selbstverwaltung) aller Mitgliedstaaten mit Ausnahme der Mitgliedstaaten selbst (da diese von Art. 263 Abs. 1 und 2 AEUV erfasst werden)
- Drittstaaten und deren Untergliederungen mit eigener Rechtspersönlichkeit

Siehe zum Begriff der „juristischen Person“ i.S.d. Art. 263 Abs. 4 AEUV zusammenfassend und mit weiteren Nachweisen: [EuGH \(GK\), C-872/19 P v. 22.6.2021, Rn. 40 ff. - Bolivarische Republik Venezuela ./.](#) Rat

# 1. Nichtigkeitsklagen (Art. 263 AEUV)

*Barents*, CML Rev. 51 (2014), 1437, 1439:

“A remarkable feature of EU procedural law is its rather homogeneous nature. **Direct actions are all dealt with according to the same procedure, without differences on account of the subject-matter of the action (annulment, failure to act, damages), the nature of the contested act (regulation, directive, etc.), the forms of order sought, or the parties involved (Member States, institutions, individuals).** For example, there is no difference between the procedure in the case of an action brought by an individual applicant against an act of an institution or agency of the Union and a “constitutional” dispute between the European Parliament and the Council on the proper choice of the legal basis of a legislative measure. [...]. **The homogeneous nature of EU procedural law is also reflected in the enumeration of the grounds for annulment in Article 263 TFEU, in which no difference is made between Member States, institutions or private applicants or as to the form of the acts whose annulment may be sought.**”

# 1. Nichtigkeitsklagen (Art. 263 AEUV)

**Beispiele** für „verfassungsrechtliche Streitigkeiten“ im Rahmen des Art. 263 AEUV:

## **Interinstitutionelle Streitigkeiten:**

- um Beschluss der Kommission, Rechtsetzungs-vorschläge zurück zu ziehen ([EuGH \(GK\), C-409/13 v. 14.4.2015, Rn. 77 ff. – Rat ./Kommission](#))
- um Einhaltung der Grenzen des Art. 290 AEUV durch Kommission: [EuG, T-628/22 v. 21.6.2023, Rn.23 ff. – Repasi](#)
- Um Akteneinsichtsrechte von EP-Abgeordneten zur Kontrolle der Kommission: [EuG, T-689/21 v. 17.7.2024 - Auken u. a.](#) (zur Kontrolle der Kommission im „verwaltungsrechtlichen Gewand“: *Geiger*, EuR 2024, 478, 493 ff.)

# 1. Nichtigkeitsklagen (Art. 263 AEUV)

**Beispiele** für „verfassungsrechtliche Streitigkeiten“ im Rahmen des Art. 263 AEUV:

## **Intrainstitutionelle Streitigkeiten**

- um Beschluss des Präsidiums des Parlaments über die Festsetzung von Fraktionszuschüssen ([EuGH, 294/83 v. 23.4.1986 – „Les Verts“ ./.](#) [Europäisches Parlament](#))
- um Einsetzung eines Untersuchungs-ausschusses im Europäischen Parlament ([EuGH, 78/85 v. 4.6.1986, Rn. 10 - Groupes des Droites Européenes. ./.](#) [Europäisches Parlament](#))
- um Anerkennung einer Gruppe als Fraktion im Europäischen Parlament ([EuG,- T-222/99 v. 2.10.2011, Rn. 48 ff. – Martinez u. a. ./.](#) [Europäisches Parlament](#))
- um Ausschluss eines Abgeordneten aus Fraktion ([EuG, T-336/13 v. 17.7.2013, Rn. 25 ff. – Borghezio ./.](#) [Europäisches Parlament](#))

# 1. Nichtigkeitsklagen (Art. 263 AEUV)

**Beispiele** für „verfassungsrechtliche Streitigkeiten“ im Rahmen des Art. 263 AEUV

- **Abstrakte Normenkontrollen** privilegierter Kläger auch in Bezug auf Gesetzgebungsakte i.S.d. Art. 289 AEUV
- „**Finanzverfassungsrechtliche Streitigkeiten**“ zwischen Mitgliedstaaten und EU um Beschlüsse, mit denen die Kommission zu Lasten der Mitgliedstaaten finanzwirksame Maßnahmen bei geteilter Mittelverwaltung für Fehlverwendungen festsetzt (**Anlastungen und Finanzkorrekturen**) – hierzu **§ 7 C I und V des Kurses**
- Streitigkeiten um „quasi-legislative staatengerichtete an alle Mitgliedstaaten gerichtete Beschlüsse“

Zu deren Wirkungen: [EuGH, 7/90 v. 6.10.1970 - Grad ./.](#) [Finanzamt Traustein](#) und - mit ganz unterschiedlichen Ansätzen - [v. Bogandy/Bast/Arndt, ZaÖRV 62 \(2002\), S. 77, 96 ff.](#); [Greaves](#), E. L. Rev. 21 (1996), 3, 11 ff.; [Mager](#), EuR 2001, 661, 670 ff.; [Scherzberg](#), in: Siedentopf (Hrsg.), Europäische Integration und nationalstaatliche Verwaltung, 1991, S. 17, 28 ff.; [Vogt](#), Entscheidung als Handlungsform des EG-Rechts, 2005, S. 152 ff.

# 1. Nichtigkeitsklagen (Art. 263 AEUV)

**Beispiele** für „verwaltungsrechtliche Streitigkeiten“ im Rahmen des Art. 263 AEUV:

- Individualklagen gegen **eine an den Kläger gerichtete „Handlung“** (Klage gegen einen an den Kläger adressierten „Rechtsakt“)
- Individualklagen gegen eine „Handlung“, **die den Kläger unmittelbar und individuell betrifft** (Klage gegen drittgerichtete Rechtsakte mit klägerbelastenden Wirkungen)

Hierzu zuletzt [EuGH, C-565/19 P v. 25.3.2021, Rn. 35 ff. - Carvalho u.a./ Parlament und Rat](#) (unzulässige „Klimaklage“ mangels individueller Betroffenheit)

- Individualklagen einer natürlichen oder juristischen Person gegen **Rechtsakte mit Verordnungscharakter („regulatory acts“/„actes réglementaires“)**, die sie unmittelbar betreffen und keine Durchführungsmaßnahmen nach sich ziehen (selbstvollziehende unmittelbar anwendbare Regelungen mit allgemeiner Geltung, die keine Gesetzgebungsakte i.S.d. Art. 289 AEUV sind)

Zum Begriff des „Rechtsakts mit Verordnungscharakters“: [EuGH \(GK\), C-583/11 P v. 3.10.2013, Rn. 50 ff. - Inuit Tapiriit Kanatami](#); [EuGH \(GK\), C-622/16 P bis C-624/16 P v. 6.11.2018, Rn. 22 ff. und 58 ff. - Scuola Elementare Maria Montessori/ Kommission](#)

# 1. Nichtigkeitsklagen (Art. 263 AEUV)

## Art. 264 AEUV

Ist die Klage begründet, so erklärt der Gerichtshof der Europäischen Union die angefochtene Handlung für nichtig.

Erklärt der Gerichtshof eine Handlung für nichtig, so bezeichnet er, falls er dies für notwendig hält, diejenigen ihrer Wirkungen, die als fortgeltend zu betrachten sind.

### Besonderheit der Wirkungen eines Nichtigkeitsurteils:

- Nichtigkeitserklärung (Art. 264 Abs. 1 AEUV): Gestaltungsurteil mit Wirkung *ex tunc* (*keine ipso iure Nichtigkeit*, die „nur“ festgestellt wird)
- Bestätigt die „Gültigkeitsvermutung“ von Unionsrechtsakten und das „Verwerfungsmonopol“ für Unionsrechtsakte, das von mitgliedstaatlichen Gerichten mittels der „Gültigkeitsvorlage“ (Art. 267 Abs. 1 lit. b Alt. 1 AEUV) zu respektieren ist (hierzu **§ 2 D I des Kurses**)

Für ein Beispiel einer Aufrechterhaltung eines Beschlusses (Produktzulassung) nach Art. 264 Abs. 2 AEUV für eine Übergangszeit bis zum Erlass eines neuen Beschlusses: [EuGH, C-144/21 v. 20. April 2021 Rn. 136 ff. – Parlament ./ Kommission \(Zulassung eines besonders besorgniserregenden Stoffes\)](#) – hierzu *Ruttloff/Burchert*, EuZW 2023, 946 ff.)



## 2. Untätigkeitsklage (Art. 265 AEUV)

### Art. 265 AEUV

**Unterlässt es das Europäische Parlament, der Europäische Rat, der Rat, die Kommission oder die Europäische Zentralbank unter Verletzung der Verträge, einen Beschluss zu fassen, so können die Mitgliedstaaten und die anderen Organe der Union beim Gerichtshof der Europäischen Union **Klage auf Feststellung dieser Vertragsverletzung** erheben.** Dieser Artikel gilt entsprechend für die Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union, die es unterlassen, tätig zu werden.

Diese Klage ist nur zulässig, wenn das in Frage stehende Organ, die in Frage stehende Einrichtung oder sonstige Stelle zuvor aufgefordert worden ist, tätig zu werden. Hat es bzw. sie binnen zwei Monaten nach dieser Aufforderung nicht Stellung genommen, so kann die Klage innerhalb einer weiteren Frist von zwei Monaten erhoben werden.

**Jede natürliche oder juristische Person kann nach Maßgabe der Absätze 1 und 2 vor dem Gerichtshof Beschwerde darüber führen, dass ein Organ oder eine Einrichtung oder sonstige Stelle der Union es unterlassen hat, einen anderen Akt als eine Empfehlung oder eine Stellungnahme an sie zu richten.**

## 2. Untätigkeitsklage (Art. 265 AEUV)

### Untätigkeitsklage ist keine „Verpflichtungsklage“:

- Untätigkeitsklage bezieht sich nicht nur auf das Unterlassen von „Beschlüssen“ i.S. des Art. 288 Abs. 4 AEUV, wie andere Sprachfassungen zeigen („fail to act“, „s'abstiennent de statuer“), kann sich also auf **alle „Handlungen“ i.S. des Art. 263 AEUV** beziehen
- Untätigkeitsklage ist subsidiär gegenüber einer gegen eine ausdrücklichen Ablehnung gerichteten Nichtigkeitsklage nach Art. 263 AEUV: Wenn das Verfahren nach Art. 265 Abs. 2 AEUV zu einer „Tätigkeit“ führt, ist also diese nach Art. 263 AEUV innerhalb der Frist des Art. 263 Abs. 6 AEUV anzufechten.
- Untätigkeitsklage ist somit nur dann zulässig, wenn das Organ auch auf die Aufforderung nach Art. 265 Abs. 2 AEUV gar nicht reagiert
- Untätigkeitsklage ist streng auf die Feststellung der Vertragswidrigkeit der Untätigkeit beschränkt. Keine Klage nach Art. 265 AEUV auf Verpflichtung zu einem bestimmten Handeln (z. B. Einleitung eines Verfahrens, Zahlung einer bestimmten Geldsumme, Erlass einer konkreten Entscheidung).

## 2. Untätigkeitsklage (Art. 265 AEUV)

Klage des Einzelnen gegen eine Untätigkeit kann sich – entgegen dem Wortlaut des Art. 265 Abs. 3 AEUV auch dagegen richten, dass ein Organ es unterlässt, eine drittbelastende Entscheidung zu erlassen, die deshalb nicht an den Kläger gerichtet ist, deren explizite Ablehnung den Kläger individuell und unmittelbar betreffen würde.

[EuGH, C-68/95 v. 26.11.1996, Rn. 57 ff. – T. Port GmbH & Co. KG:](#)

„59. Artikel 175 Absatz 3 des Vertrages eröffnet natürlichen und juristischen Personen zwar die Möglichkeit der Untätigkeitsklage, wenn ein Organ es unterlassen hat, einen anderen Akt als eine Empfehlung oder eine Stellungnahme an sie zu richten; der Gerichtshof hat jedoch entschieden, daß die Artikel 173 und 175 des Vertrages ein und denselben Rechtsbehelf regeln [...]. Daraus folgt, daß - ebenso wie Artikel 173 Absatz 4 es dem einzelnen erlaubt, Nichtigkeitsklage gegen einen Rechtsakt zu erheben, der zwar nicht an ihn gerichtet ist, ihn aber unmittelbar und individuell betrifft - auch Artikel 175 Absatz 3 dahin auszulegen ist, daß der einzelne Untätigkeitsklage gegen ein Organ erheben kann, das es unterlassen hat, einen Rechtsakt zu erlassen, der ihn in gleicher Weise betroffen hätte. Denn die Möglichkeit für den einzelnen, seine Rechte geltend zu machen, darf nicht davon abhängen, ob das betreffende Gemeinschaftsorgan tätig geworden oder untätig geblieben ist.“

### 3. Wirkungen aus Nichtigkeits- und Untätigkeitsurteilen (Art. 266 AEUV)

#### Art. 266 AEUV

Die Organe, Einrichtungen oder sonstigen Stellen, denen das für nichtig erklärte Handeln zur Last fällt oder deren Untätigkeit als vertragswidrig erklärt worden ist, haben die sich aus dem Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Union ergebenden Maßnahmen zu ergreifen.

Diese Verpflichtung besteht unbeschadet der Verpflichtungen, die sich aus der Anwendung des Artikels 340 Absatz 2 ergeben.

#### Art. 266 Abs. 1 AEUV als Grundlage für Folgenbeseitigungs- und Erstattungsansprüche:

- Ansprüche auf Neubescheidung nach Nichtigkeitserklärung von Antragsablehnungen und Anspruch auf Nachholung der unterlassenen Handlung
- [EuGH, C-301/19 P v. 30.1.2021, Rn. 66 ff. – Printeos](#): Aus Art. 266 Abs. 1 AEUV folgt nach ständiger Rechtsprechung einer Verpflichtung zur Rückerstattung von Beträgen, die auf Grund der für nichtig erklärten Handlung (hier Geldbuße) gezahlt worden sind – der Erstattungsbetrag ist zu verzinsen.

## 4. Beamtenrechtliche Klagen

### VO Nr. 31 (EWG) 11 (EAG) über das Statut der Beamten

#### **TITEL VII - BESCHWERDEWEG UND RECHTSSCHUTZ**

**Art. 90.** (1) Jede Person, auf die dieses Statut Anwendung findet, kann einen Antrag auf Erlaß einer sie betreffenden Entscheidung an die Anstellungsbehörde richten. Diese teilt dem Antragsteller ihre begründete Entscheidung binnen vier Monaten nach dem Tag der Antragstellung mit. Ergeht innerhalb dieser Frist kein Bescheid, so gilt dies als stillschweigende Ablehnung, gegen die eine Beschwerde nach Absatz 2 zulässig ist.

(2) Jede Person, auf die dieses Statut Anwendung findet, kann sich mit einer Beschwerde gegen eine sie beschwerende Maßnahme an die Anstellungsbehörde wenden; dies gilt sowohl für den Fall, daß die Anstellungsbehörde eine Entscheidung getroffen hat, als auch für den Fall, daß sie eine im Statut vorgeschriebene Maßnahme nicht getroffen hat. Die Beschwerde muß innerhalb einer Frist von drei Monaten eingelegt werden. [Einzelheiten zum Fristbeginn].

Die Anstellungsbehörde teilt dem Betreffenden ihre begründete Entscheidung binnen vier Monaten nach dem Tag der Einreichung der Beschwerde mit. Wird innerhalb dieser Frist keine Antwort auf die Beschwerde erteilt, so gilt dies als stillschweigende Ablehnung, gegen die eine Klage nach Artikel 91 zulässig ist.

## 4. Beamtenrechtliche Klagen

### VO Nr. 31 (EWG) 11 (EAG) über das Statut der Beamten

#### **TITEL VII - BESCHWERDEWEG UND RECHTSSCHUTZ**

**Art. 91.** (1) Für alle Streitsachen zwischen der Union und einer Person, auf die dieses Statut Anwendung findet, über die Rechtmäßigkeit einer diese Person beschwerenden Maßnahme im Sinne von Artikel 90 Absatz 2 ist der Gerichtshof der Europäischen Union zuständig. In Streitsachen vermögensrechtlicher Art hat der Gerichtshof die Befugnis zu unbeschränkter Ermessensnachprüfung, einschließlich der Befugnis zur Aufhebung oder Änderung der getroffenen Maßnahmen.

(2) Eine Klage beim Gerichtshof der Europäischen Union ist nur unter folgenden Voraussetzungen zulässig:

- Bei der Anstellungsbehörde muß zuvor eine Beschwerde im Sinne von Artikel 90 Absatz 2 innerhalb der dort vorgesehenen Frist eingereicht und
- diese Beschwerde muß ausdrücklich oder stillschweigend abgelehnt worden sein.

(3) Die Klage nach Absatz 2 muß innerhalb einer Frist von drei Monaten erhoben werden. [Einzelheiten zum Fristbeginn]

(4) und (5) [...]

## 4. Beamtenrechtliche Klagen

[VO Nr. 31 \(EWG\) 11 \(EAG\) über das Statut der Beamten](#)

### TITEL VII - BESCHWERDEWEG UND RECHTSSCHUTZ

**Art. 91.** (1) bis (3) [...].

(4) In Abweichung von Absatz 2 kann jedoch nach Einreichung einer Beschwerde gemäß Artikel 90 Absatz 2 bei der Anstellungsbehörde unverzüglich Klage beim Gerichtshof erhoben werden, wenn der Klage ein Antrag auf Aussetzung des angefochtenen Verwaltungsaktes oder der vorläufigen Maßnahmen beigefügt wird. In diesem Fall wird das Hauptverfahren vor dem Gerichtshof bis zu dem Zeitpunkt ausgesetzt, zu dem die Beschwerde ausdrücklich oder stillschweigend abgelehnt wird.

(5) Bei Klagen im Sinne dieses Artikels wird nach der Verfahrensordnung des Gerichtshofes der Europäischen Union untersucht und entschieden.

## 5. Leistungsklagen (Art. 268 AEUV)?

### Art. 288 AEUV

Die Urteile des Gerichtshofs der Europäischen Union sind gemäß Artikel 299 vollstreckbar.

### Art. 299 AEUV

(1) Die **Rechtsakte** des Rates, der Kommission oder der Europäischen Zentralbank, **die eine Zahlung auferlegen, sind vollstreckbare Titel**; dies gilt nicht gegenüber Staaten.

(2) Die Zwangsvollstreckung erfolgt nach den Vorschriften des Zivilprozessrechts des Staates, in dessen Hoheitsgebiet sie stattfindet. Die Vollstreckungsklausel wird nach einer Prüfung, die sich lediglich auf die Echtheit des Titels erstrecken darf, von der staatlichen Behörde erteilt, welche die Regierung jedes Mitgliedstaats zu diesem Zweck bestimmt und der Kommission und dem Gerichtshof der Europäischen Union benennt.

(3) Sind diese Formvorschriften auf Antrag der die Vollstreckung betreibenden Partei erfüllt, so kann diese die Zwangsvollstreckung nach innerstaatlichem Recht betreiben, indem sie die zuständige Stelle unmittelbar anruft.

Die Zwangsvollstreckung kann nur durch eine Entscheidung des Gerichtshofs der Europäischen Union ausgesetzt werden. Für die Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der Vollstreckungsmaßnahmen sind jedoch die einzelstaatlichen Rechtsprechungsorgane zuständig.



## 5. Leistungsklagen (Art. 268 AEUV)?

- Art. 280 AEUV verweist auf Art. 299 AEUV i.S. einer Rechtsfolgenverweisung
- Art. 280 AEUV wird auch auf Beschlüsse und gerichtliche Vergleiche angewandt
- Verweis bezieht sich damit nur auf Vollstreckungsmodalitäten, nicht auf den Vollstreckungstitel
- Aus Art. 280 AEUV i.V.m. Art. 299 Abs. 1 AEUV folgt aber, dass *nur Geldleistungsurteile* gegenüber den Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union vollstreckbar sein können.
- Hierbei ist auch Art. 1 des Protokolls Nr. 7 zu beachten:

### **Protokoll (Nr. 7) über die Vorrechte und Befreiungen der Europäischen Union**

**Art. 1.** Die Räumlichkeiten und Gebäude der Union sind unverletzlich. Sie dürfen nicht durchsucht, beschlagnahmt, eingezogen oder enteignet werden. **Die Vermögensgegenstände und Guthaben der Union dürfen ohne Ermächtigung des Gerichtshofs nicht Gegenstand von Zwangsmaßnahmen der Verwaltungsbehörden oder Gerichte sein.**

## 5. Leistungsklagen (Art. 268 AEUV)?

Da **nur Geldleistungsurteile** gegenüber den Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union vollstreckbar sein können, besteht keine **Möglichkeit von Zwangsgeldern oder Ersatzvornahmen zur Vollstreckung von Leistungspflichten, die keine Geldzahlungspflichten sind**

Bei Verletzung der aus Art. 266 Abs. 1 AEUV folgenden Folgenbeseitigungs- und Wiederherstellungsansprüche

- besteht ggf. Möglichkeit eine erneuten Nichtigkeits- oder Untätigkeitsklage wegen Verletzung der aus Art. 266 Abs. 1 AEUV folgenden Pflichten
- besteht auch die Möglichkeit einer auf Schadensersatz gerichteten **Geldleistungsklage (Art. 268 i.V.m. Art. 340 Abs. 2 und 3 AEUV)**, bei der ein stattgebendes Urteil nach Art. 280 i.V.m. Art. 290 AEUV vollstreckbar ist. Verweis in Art. 266 Abs. 2 AEUV stellt dies klar.

Im Ergebnis ermöglicht Art. 266 Abs. 2 i.V.m. Art. 268 AEUV also ein Nichtigkeits- oder ein Untätigkeitsurteil durch neue Klage in ein (vollstreckbares) Zahlungsurteil umzuwandeln, wobei die Nichtbeachtung der Folgenbeseitigungspflicht aus Art. 266 AEUV offenbar einen Schadensersatzanspruch nach Art. 340 Abs. 2 AEUV indiziert.

## 5. Leistungsklagen (Art. 268 AEUV)?

Zur **Durchsetzung eines Anspruchs aus ungerechtfertigter Bereicherung:**

[EuGH, C-47/07 P v. 16.12.2008 – Masdar \(UK\)](#)

„49 Zwar fällt eine auf ungerechtfertigte Bereicherung gestützte Klage nicht unter die Regelung der außervertraglichen Haftung im strengen Sinne, die ausgelöst wird, wenn eine Reihe von Voraussetzungen erfüllt ist [...].“

50. Jedoch kann dem Einzelnen trotz dieser Merkmale die Möglichkeit, eine auf ungerechtfertigte Bereicherung gestützte Klage gegen die Gemeinschaft zu erheben, nicht allein deshalb verwehrt werden, weil der EG-Vertrag nicht ausdrücklich eine für diese Klageart bestimmte Klagemöglichkeit vorsieht. **Eine Auslegung der Art. 235 EG und 288 Abs. 2 EG, die diese Möglichkeit ausschliesse, würde zu einem Ergebnis führen, das dem in der Rechtsprechung des Gerichtshofs verankerten und in Art. 47 [GRCh] bekräftigten Grundsatz des effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes widerspräche [...].“**

Bestätigung für Durchsetzung eines Bereicherungsanspruchs eines Mitgliedstaates gegenüber der Kommission:

[EuG, T-151/20 v. 11.3.2022, Rn. 36 ff. – Tschechische Republik/Kommission](#)

## II. Rechtsschutz vor mitgliedstaatlichen (Fach-)Gerichten gegenüber der EU-Eigenverwaltung nach Art. 274 AEUV als Ausnahmefall

Nationale Gerichte sind zur Kontrolle der EU-Eigenverwaltung ausnahmsweise nach Art. 274 AEUV zuständig:

### Art. 274 AEUV

Soweit keine Zuständigkeit des Gerichtshofs der Europäischen Union aufgrund der Verträge besteht, sind Streitsachen, bei denen die Union Partei ist, der Zuständigkeit der einzelstaatlichen Gerichte nicht entzogen.

Kommt in der Praxis in Betracht bei,

- Streitigkeiten aus mit der EU abgeschlossenen privatrechtlichen Verwaltungsverträgen (Art. 335 AEUV – s. § 4 A II 4 des Kurses) soweit *keine* Schiedsklausel nach **Art. 272 AEUV** vereinbart wurde, hierzu § 5 C des Kurses)
- Streitigkeiten mit der EU aus privatrechtlichen gesetzlichen Ansprüchen etwa in Zusammenhang mit EU-Liegenschaften (Art. 335 AEUV – § 4 A II 4 des Kurses)

Sind die nationalen Gerichte zuständig, kann der EuGH (nur) über eine Vorlage nach Art. 267 Abs. 1 AEUV eingeschaltet werden (so bei [EuGH \(GK\), C-199/11 v. 6.11.2012 – Otis](#))

### III. (Keine) Zuständigkeit nationaler Verfassungsgerichte gegenüber der EU-Eigenverwaltung

- Monopol hinsichtlich der Auslegung und Ungültigkeitserklärung von Rechts-akten der Union liegt nach Art. 19 Abs. 1 Satz 2 EUV beim EuGH (hierzu **§ 2 D I des Kurses**)
- **Das Unionsrecht sieht keine Zuständigkeit nationaler Verfassungsgerichte zur Kontrolle von Rechtsakten der EU (und der EU-Eigenverwaltung) vor.**
- Eine „**Ultra vires**“-Kontrolle durch nationale Verfassungsgerichte (mit denen entweder Unionsrechtsakte im Territorium des jeweiligen Mitgliedstaates für ungültig erklärt werden oder den nationalen Behörden und Gerichten verboten wird, sie anzuwenden und umzusetzen) ist eine **klarer Verstoß gegen Art. 19 Abs. 1 Satz 2 EUV**, der auch nicht mit Art. 4 Abs. 2 EUV oder Art. 5 EUV gerechtfertigt werden kann

Deutlich *Arnold*, in: Festschrift für Dieter H. Scheuing, 2011, S. 17, 22 ff.; *Epiney*, NVwZ 2016, 655, 659 f.; *Frenz*, DVBl. 2020, 1017, 1019 f.; *Galetta/Ziller* EPL 27 (2021), 63, 79 ff.; *Giegerich*, ZEuS 2016, 3, 31 f.; *ders.*, EuZW 2020, 560, 564 f.; *Mayer*, Jura 2011, 532, 539 f.; *ders.*, JZ 2020, 725, 728 ff.; *Nicolaysen*, EuR Beih. 1/2010, 9, 23 ff.; *Proelß*, EuR 2011, 241, 246 ff.; *Skouris*, EuR 2021, 3, 9; *Ullrich*, EWS 2020, 301, 321 ff.

Siehe insbesondere auch in Bezug auf [Polnisches VerfG, K-3/21 vom 7.10.2021: \*Gliszczyńska-Grabias/Sadurski\*, EuConst 19 \(2022\), 163, 168 ff.](#)

### **III. (Keine) Zuständigkeit nationaler Verfassungsgerichte gegenüber der EU-Eigenverwaltung**

- 1. „Ultra-vires-Rechtsprechung“ des BVerfG**
- 2. Reaktion des EuGH zur „ultra-vires-Rechtsprechung“ nationaler Verfassungsgerichte**
- 3. Exkurs: Problematik der Verknüpfung der „Europaverfassungs-Rechtsprechung“ des BVerfG mit Art. 79 Abs. 3 GG**

# 1. „Ultra-vires-Rechtsprechung“ des BVerfG

- Im sog. PSPP-Urteil hat das BVerfG erstmals eine EuGH-Entscheidung, die in einem vom BVerfG selbst initiierten Vorabentscheidungsverfahren ergangen ist, als "ultra vires" in Deutschland für unverbindlich erklärt ([BVerfG, 2 BvR 859/15 u. a. v. 5.5.2020, Rn. 154 ff.](#) = BVerfGE 154, 17, 117 ff.).
- BVerfG hält sich für verfassungs(prozess)rechtlich berechtigt, als Vorfrage in einem Verfahren, das gegen einen Akt deutscher öffentlicher Gewalt gerichtet ist, zu überprüfen, ob Rechtsakte der Union die sich aus den Verträgen ergebenden Kompetenzen (Art. 5 AEUV) in „**offensichtlicher und strukturell bedeutsamer Weise**“ überschreiten.
- Ein „Ultra-vires-Akt“ i. S. diese Rechtsprechung kann ein EU-Rechtsetzungsakt, eine Maßnahme der EU-Eigenverwaltung oder auch eine EuGH-Entscheidung sein
- Eine mit der Verfassungsbeschwerde angreifbarer Akt „deutscher öffentlicher Gewalt“ kann auch die Zustimmung des deutschen Vertreters im Rat zu einem Rechtsakt der Union sein, die unmittelbar an das Grundgesetz gebunden sein soll ([BVerfG, 2 BvR 1368/16 u. a. v. 9.2.2022, Abs. 136 ff. und 174.](#) = BVerfGE 160, 263 ff. und 274 f. – CETA [Vorläufige Anwendung])

# 1. „Ultra-vires-Rechtsprechung“ des BVerfG

- Liegt ein „Ultra-vires- Akt“ vor, darf die deutsche Staatsgewalt (Gesetzgeber, Regierung, Verwaltung, Gerichte) sich nicht an der Umsetzung dieses Aktes in Deutschland beteiligen und muss aktiv auf die Befolgung und Beachtung der Kompetenzgrenzen der Union hinwirken.
- Der Gesetzgeber darf die Bundesregierung auch nicht dazu ermächtigen, einem Ultra-vires-Akt von Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der EU zuzustimmen.

BVerfG, 2 BvE 4/16 v. 2.3.2021, Abs. 65 ff. = BVerfGE 157, 1, 21 ff. - CETA (Organstreit I); BVerfG, 2 BvR 1651/15, 2 BvR 2006/15 v. 29.4.2021, Abs. 90 ff. = BVerfGE 158, 89, 122 ff. - PSPP-Vollstreckungsanordnung; (BVerfG, 2 BvR 1368/16 u. a. v. 9.2.2022, Abs. 172 ff. = BVerfGE 160, 273 ff. – CETA (Vorläufige Anwendung); BVerfG, 2 BvR 547/21 v. 6.12.2022, Abs. 112 und 141 ff. - ERatG – NGEU

- Ggf. soll auch der Austritt aus der Union nach Art. 50 EUV verfassungsrechtlich geboten sein, um sich ultra-vires Maßnahmen zu entziehen

BVerfG, 2 BvR 1390/12 v. 12.9.2012, Abs. 215 = BVerfGE 132, 195, 285 f. - ESM (einstweilige Anordnung); BVerfG, 2 BvE 4/16 v. 2.3.2021, Abs. 79 = BVerfGE 157, 1, 26 – CETA (Organstreit I); BVerfG, 2 BvR 1651/15, 2 BvR 2006/15 v. 29.4.2021, Abs. 92 = BVerfGE 158, 89, 123 - PSPP-Vollstreckungsanordnung; BVerfG, 2 BvR 547/21 v. 6.12.2022, Abs. 144 - ERatG - NGEU



# 1. „Ultra-vires-Rechtsprechung“ des BVerfG

- Die vom BVerfG aufgestellten verfassungsrechtliche „Integrationsgrenzen“ können von jedem Deutschen mit der „Integrationsverfassungsbeschwerde“ gestützt auf Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG verfassungsgerichtlich durchgesetzt werden
- BVerfG verankert die verfassungsrechtlichen „Integrationsgrenzen“ zunehmend in Art. 1 und Art. 20 GG (und damit in von der „Ewigkeitsgarantie“ des Art. 79 Abs. 3 GG umfassten Vorschriften)
  - [BVerfG, 2 BvR 2728/13 u. a. v. 21.6.2016, Rn. 124 ff.](#) = BVerfGE 142, 123, 189 ff. – OMT-Urteil
  - [BVerfG, 2 BvR 1685/14 und 2 BvR 2631/14 v. 30.7.2019, Rn. 90 ff. und 140 ff.](#) = [BVerfGE 151, 202, 274 und 296 ff.](#) - Bankenunion
  - [BVerfG, 2 BvR 859/15 u. a. v. 5.5.2020, Rn. 99 ff.](#) = BVerfGE 154, 17, 85 f. - PSPP-Urteil
  - [BVerfG, 2 BvR 2216/20, 2 BvR 2217/20 v. 23.6.2021, Abs. 73](#) = BVerfGE 158, 210, 239 - Einheitliches Patentgericht II (einstweilige Anordnung)
  - [BVerfG, 2 BvR 2480/10 u.a. v. 8.11.2022, Abs. 120](#) - Einheitliches Patengericht III
  - [BVerfG, 2 BvR 1368/16 u. a. v. 9.2.2022, Abs. 136 ff.](#) = BVerfGE 160, 280, 263 ff. – CETA (Vorläufige Anwendung)
- So kann durch Verfassungsänderung die Rspr. des BVerfG nicht „überholt“ werden; allein das BVerfG bestimmt, wie weit eine Einbindung der Bundesrepublik in die EU zulässig ist.

# 1. „Ultra-vires-Rechtsprechung“ des BVerfG

[BVerfG, 2 BvR 1685/14 und 2 BvR 2631/14 v. 30.7.2019](#) = [BVerfGE 151, 202 ff.](#) -  
Bankenunion

„151 Die Annahme eines Ultra-vires-Aktes setzt – ohne Rücksicht auf den betroffenen Sachbereich – voraus, dass eine Maßnahme von Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Europäischen Union offensichtlich außerhalb der ihr übertragenen Kompetenzen liegt [...]. Das ist der Fall, wenn sich die Kompetenz – bei Anwendung allgemeiner methodischer Standards – unter keinem rechtlichen Gesichtspunkt begründen lässt [...]. Dieses Verständnis von Offensichtlichkeit folgt aus dem Gebot, die Ultra-vires-Kontrolle zurückhaltend auszuüben [...]. Bezogen auf den EuGH folgt es zudem aus der Unterschiedlichkeit der Aufgaben und Maßstäbe, die das [BVerfG] einerseits und der EuGH andererseits zu erfüllen oder anzuwenden haben. Dabei ist auch zu berücksichtigen, **dass der EuGH einen Anspruch auf Fehlertoleranz hat** [...]. Dieser mit der Aufgabenzuweisung des Art. 19 Abs. 1 Satz 2 EUV notwendig verbundene Spielraum endet allerdings dort, wo eine Auslegung der Verträge nicht mehr nachvollziehbar und daher objektiv willkürlich ist. Würde der EuGH diese Grenze überschreiten, wäre sein Handeln nicht mehr durch Art. 19 Abs. 1 Satz 2 EUV gedeckt und fehlte seiner Entscheidung für Deutschland das gemäß Art. 23 Abs. 1 Satz 2 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 und Art. 79 Abs. 3 GG erforderliche Mindestmaß an demokratischer Legitimation [...].“

# 1. „Ultra-vires-Rechtsprechung“ des BVerfG

[BVerfG, 2 BvR 547/21 v. 6.12.2022](#) - ERatG - NGEU

„129 Die Ultra-vires-Kontrolle setzt – wegen der engen inhaltlichen Begrenzung des in Art. 38 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 und Art. 79 Abs. 3 GG niedergelegten Rechts auf demokratische Selbstbestimmung – eine hinreichend qualifizierte Kompetenzüberschreitung voraus, weil nur dann davon die Rede sein kann, dass die Bürgerinnen und Bürger in Ansehung einer Maßnahme von Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Europäischen Union einer politischen Gewalt unterworfen werden, der sie nicht ausweichen können und die sie nicht prinzipiell personell und sachlich zu gleichem Anteil in Freiheit zu bestimmen vermögen [...]. Damit wird zugleich die Aufgabenzuweisung an den Gerichtshof der Europäischen Union gemäß Art. 19 Abs. 1 Satz 2 EUV gewahrt [...]. Eine qualifizierte Kompetenzüberschreitung muss offensichtlich und für die Kompetenzverteilung zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten von struktureller Bedeutung sein [...].

aa) Eine Maßnahme von Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Europäischen Union liegt offensichtlich außerhalb der übertragenen Kompetenzen ([...], wenn sich die Kompetenz – **bei Anwendung allgemeiner methodischer Standards** – unter keinem rechtlichen Gesichtspunkt begründen lässt [...])“

# 1. „Ultra-vires-Rechtsprechung“ des BVerfG

- BVerfG verletzt das aus Art. 19 Abs. 1 Satz 2 EUV folgende Letztentscheidungsrecht des EuGH, in dem sich das BVerfG im Grundsatz anmaßt, Unionsrecht besser zu verstehen als der EuGH (Stichwort „Fehlertoleranz“);
- BVerfG ist wenig methodensensibel in Bezug auf die Auslegung des Unionsrechts, v. a. weil insoweit ohne Problembewusstsein (§ 3 B des Kurses) als selbstverständlich die für die Auslegung deutschen Rechts entwickelten juristischen Rechtsanwendungsroutinen (und i.d.R. auch nur deutsche Literatur – anders jetzt ; [BVerfG, 2 BvR 547/21 v. 6.12.2022, Abs. 154](#) - ERatG - NGEU) herangezogen werden, die Perspektive der anderen Mitgliedstaaten jedoch unberücksichtigt bleibt (*Galetta/Ziller* EPL 27 [2021], 63, 84 f.; *Lenz*, EWS 2019, 254, 255)

# 1. „Ultra-vires-Rechtsprechung“ des BVerfG

- Rechtsprechung des BVerfG gefährdet den Zusammenhalt in der EU, weil auch Verfassungsgerichte anderer Mitgliedstaaten derartige „ultra-vires-Kontrollen“ in Anspruch nehmen, worauf sich dann wieder das BVerfG beruft.

Zur Rezeption der "Integrations-Rechtsprechung" des BVerfG durch den **ungarischen Verfassungsgerichtshof** (hier zur Stützung gegen die Union gerichteter populistischer Maßnahmen der Orbán-Regierung): *Bakó*, ZaöRV 78 (2018), 863 ff.; den **Anwendungsvorrang des Unionsrechts nunmehr grundsätzlich in Frage stellend VerfGH Polen, K 3/21 v. 7.10.2022** (deutsche Übersetzung in EuR 2022, 511; hierzu auch *Bainczyk*, EuR 2022, 647 ff. Weitere einschlägige Rechtsprechung nationaler Verfassungsgerichte wird etwa zusammengestellt in: [BVerfG, 2 BvR 2216/20, 2 BvR 2217/20 v. 23.6.2021, Abs. 74](#) = BVerfGE 158, 210, 240 f. - Einheitliches Patentgericht II (einstweilige Anordnung); [Schlussanträge des Generalanwalts Cruz Villalón zur Rechtssache C-62/14, Rn. 38](#); zur Notwendigkeit einer kritischen Lektüre dieser Nachweise: *Classen*, EuR 2016, 529, 533 f.; *Mayer*, EuR 2014, 473, 499 f.; *Spieker*, CML Rev. 57 (2020), 361, 365 ff.

- Rechtsprechung des BVerfG stößt v.a. bei den Mitgliedstaaten auf Unverständnis, die keine Verfassungsgerichtsbarkeit nach deutschem Vorbild haben und daher auch das BVerfG nicht für besser demokratisch legitimiert ansehen als die Unionsorgane (s. etwa *de Boer/J. van 'T Klooster*, CML 57 [2020], 1689, 1719)

# 1. „Ultra-vires-Rechtsprechung“ des BVerfG

*de Boer/J. van 'T Klooster*, CMLRev 57 (2020), 1689, 1719:

„Secondly, and most fundamentally, judicial review does not by itself provide the ECB's operations with democratic legitimacy. Strict review supplants the discretionary choices of one democratically unaccountable body – the ECB – with that of another – in this case the ECJ or BVerfG. It makes judges the arbiters of how the economic effects of monetary policy should be weighed against its contribution to the monetary policy objective. It is not just the ECB that operates on a diminished level of democratic legitimation. The judges of the ECJ and the BVerfG are in a structurally similar position: they are independent judges who are not democratically accountable to citizens. **The BVerfG has a further democratic deficit, because in an EU context it is especially problematic that a German court rules on these topics, while the ECB's monetary policy affects all citizens of the Eurozone Member States.**“

Siehe allerdings zu derartigen kritischen Deutungen auch die umfassende Analyse von *Haltern*, AöR 146 (2021), 195 ff.

# 1. „Ultra-vires-Rechtsprechung“ des BVerfG

Interview mit *Johannes Masing* (Richter am 1. Senat des BVerfG von Februar 2008 bis Juli 2020) in; ZRP 2020, 194, 197:

„Ob die Ultra-vires-Entscheidung in meinen Augen erforderlich war, dazu will ich mich öffentlich nicht abschließend äußern. [...] Jedenfalls wird hier ein tieferer Konflikt deutlich. **Wir haben in Deutschland ein sehr starkes Verfassungsgericht und gehen davon aus, dass jede Vertrags- und Verfassungsfrage gerichtlich kontrolliert wird. Dieses Grundverständnis haben andere Länder aber nicht. Soweit mir bekannt ist, hat noch kein Gericht der Welt die Geldpolitik einer Zentralbank kontrolliert.** Wenn nun der *Zweite Senat* den *EuGH* dazu bringen wollte, eine solche Kontrolle vorzunehmen, merkt man, dass hier verschiedene Verständnisse von Rechtsstaat und Gerichtsbarkeit aufeinandertreffen. **Die Geltendmachung etwaiger rechtlicher Grenzen aus den Verträgen wird für solche hochpolitischen Materien in anderen Ländern vielfach als Aufgabe der Politik gesehen.** Im Übrigen ist ja auch nach deutschem Prozessrecht die Eröffnung der Verfassungsbeschwerde und damit die Prüfungskompetenz des *BVerfG* nicht unstrittig. Hier ist ein Konflikt ausgebrochen – hoffentlich mit gutem Ausgang.“

# 1. „Ultra-vires-Rechtsprechung“ des BVerfG

## „Ultra-vires-Rechtsprechung“ des BVerfG :

- lässt immer mehr eine Art „**alternatives Europarecht Karlsruher Lesart**“ entstehen (*Karpenstein/Kottmann*, EuZW 2020, 185; *Ludwigs/Pascher/Sikora*, EWS 85, 93; ähnlich *Hellwig*, NJW 2020, 2497, 2501 f.; *Ullrich*, EWS 2020, 301, 321 ff.), das für die Fortentwicklung des Unionsrechts als gemeinsames Recht der Mitgliedstaaten wenig anschlussfähig sein kann aber deutsche Behörden und Gerichte erheblich verunsichern dürfte
- hat bisher keine plausibles Konzept dahingehend entwickelt, wann eine vom EuGH vertretene extensive Auslegung des Primärrechts noch zulässige Rechtsfortbildung sein soll und wann „ultra vires“ (ausführlich hierzu – und sehr lesenswert – *Craig*, CML Rev. 48 [2011], 395 ff.; zu einem [untauglichen] Versuch, Kriterien zur Abgrenzung aufzustellen *Polzin*, AöR 146 [2021], 1, 20 ff.)
- ist wohl auch in seiner verfassungsrechtlichen Grundkonzeption (mit dem Modell eines innerstaatlichen „Anwendungsbefehls“) verfehlt (lesenswert hierzu *Classen*, EuR 2023, 4 ff.)



# 1. „Ultra-vires-Rechtsprechung“ des BVerfG

[BVerfG, 2 BvR 547/21 v. 6.12.2022](#) - ERatG - NGEU

„131. Die Annahme einer offensichtlichen Kompetenzüberschreitung setzt allerdings nicht voraus, dass zu einer Frage keine unterschiedlichen Rechtsauffassungen vertreten werden. **Dass Stimmen im Schrifttum, der Politik oder den Medien einer Maßnahme Unbedenklichkeit attestieren, hindert die Feststellung einer offensichtlichen Kompetenzüberschreitung noch nicht. Offensichtlich kann die Annahme einer Kompetenzüberschreitung auch sein, wenn sie das Ergebnis einer sorgfältigen und detailliert begründeten Auslegung ist.** Insoweit gelten bei der Ultra-vires-Kontrolle die allgemeinen Grundsätze [...]

# 1. „Ultra-vires-Rechtsprechung“ des BVerfG

## „Ultra-vires-Rechtsprechung“ des BVerfG :

- begründet jedenfalls keine Berechtigung deutscher Behörden und deutscher (Fach-)Gerichte Unionsrecht als „ultra vires“ unangewendet zu lassen
- auch BVerfG nimmt wohl ein Kontroll-Monopol des BVerfG an ([BVerfG, 2 BvE 2/08 u.a. v. 30.6.2009, Rn. 241](#) = [BVerfGE 123, 267, 354 f.](#) – Lissabon).  
Tatsächlich dürfte der mit derartigen Prüfungen verbundene Aufwand auch die Fachgerichte überfordern (vgl. etwa die Prüfung bei [BAG, 2 AZR 746/14 v. 20.2.2019, Rn. 48 ff.](#) = NZA 2019, 901 Abs. 48 ff.)
- **sollte auch auf keinen Fall nationale Behörden und Fachgerichte dazu verleiten, Unionsrecht vorsorglich „verfassungskonform“ restriktiv auszulegen** (mit der Folge gesteigerten Risikos von Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 258 ff. AEUV)

Siehe hierzu auch *Hartmann*, Der Staat 60 (2021), 387, 403 ff. und 417 ff.

# 1. „Ultra-vires-Rechtsprechung“ des BVerfG

Siehe hierzu auch die zahlreichen Beiträge (nicht nur) deutscher Autoren in der ["Special Collection on European Constitutional Pluralism and the PSPP Judgment"](#) des [German Law Journal](#)

Siehe zur Rechtsprechung des BVerfG zu den verfassungsrechtlichen Grenzen der Europäischen Integration ferner den [Saarheimer-Verträge-Fall](#).



## Die "Saarheimer Verträge"



© [Klaus Grupp \(Universität des Saarlandes\)](#) und [Ulrich Stelkens \(Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer\)](#)

mit freundlicher Unterstützung der [jurmatix GbR, Ottweiler](#)

[In Verbindung bleiben mit Saarheim auf](#)  [Facebook](#)

mit freundlicher Genehmigung von Rechtsanwalt [Dieter Lang](#).

Nach langen zähen Verhandlungen im Verfahren nach Art. 48 Abs. 2 bis 5 AEUV werden im [historischen Festsaal](#) des [Rathauses der Stadt Saarheim](#) endlich - nachdem ambitioniertere Änderungen der Europäischen Union durch die negative Volksentscheide in Frankreich, den Niederlanden, Ungarn und Polen verhindert wurden - die Änderungsverträge zur erneuten Reform der Europäischen Union von den Vertretern ihrer Mitgliedstaaten unterzeichnet. Die Verträge werden als die "Saarheimer Verträge" in die europäische Geschichte eingehen und sehen u.a folgende Neuregelungen für den Vertrag über die Europäische Union und für den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union vor:

### **Art. 3a EUV (neu)**

**Eigentümer von privaten und öffentlichen Gebäuden sind verpflichtet, jährlich am 5. Mai - Europa-Tag - von 8.00 Uhr bis 18.00 Uhr Ortszeit die Gebäude mit einer Flagge der Europäischen Union gemäß den Vorgaben in Anhang A zu beflaggen. Ein Verstoß wird mit einem Bußgeld in Höhe von 500,00 Euro durch die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten geahndet. Der Vollzug erfolgt nach nationalem Recht. [Anhang A regelt die Gestaltung der Fahne und wie und wo sie zu befestigen ist.]**

## 2. Reaktion des EuGH zur „ultra-vires-Rechtsprechung“ nationaler Verfassungsgerichte

[EuGH \(GK\), C-62/14 v. 16.6.2015, Rn. 16 – Gauweiler:](#)

„16. Es ist ferner darauf hinzuweisen, dass ein Urteil des Gerichtshofs im Vorabentscheidungsverfahren nach dessen ständiger Rechtsprechung das nationale Gericht hinsichtlich der Auslegung oder der Gültigkeit der fraglichen Handlungen der Unionsorgane bei der Entscheidung über den Ausgangsrechtsstreit bindet (vgl. u. a. [Urteile Fazenda Pública, C-446/98, EU:C:2000:691, Rn. 49](#), und [Elchinov, C-173/09, EU:C:2010:581, Rn. 29](#))“

Dies versteht sich als Reaktion auf die umfangreichen Ausführungen des BVerfG zu der ihm zustehenden Befugnis zu einer "Ultra-Vires-Kontrolle" von Rechtsakten der EU und zu den verfassungsrechtlichen Handlungs- und Unterlassungspflichten deutscher Staatsorgane im Fall des Vorliegens eines "Ultra-Vires-Akt" im OMT-Vorlagebeschluss ([BVerfG, 2 BvR 2728/13 u.a. v. 14.1.2014, Rn. 22 ff. und Abs. 44 ff. = BVerfGE 134, 366, 382 ff. und 394 ff.](#))

Fortsetzung nächste Folie

## 2. Reaktion des EuGH zur „ultra-vires-Rechtsprechung“ nationaler Verfassungsgerichte

Vor dem Hintergrund der [Abs. 30 ff. der Schlussanträge des Generalanwalts Cruz Villalón zu dieser Rechtssache \(C-62/14\)](#) kann dies nur als sehr deutlicher Hinweis des EuGH verstanden werden, dass er auch jegliche Missachtung seiner Entscheidungen durch das BVerfG oder andere Verfassungsgerichte als "Vertragsverletzung" verstehen wird., die - auf entsprechenden Antrag der Kommission auch im **Vertragsverletzungsverfahren** (Art. 258 ff. AEUV) vom EuGH festgestellt werden kann

Wie hier die Beurteilungen der Ausführungen des EuGH in der Rechtssache Gauweiler: *Anagnostaras*, CML. Rev. 40 (2015), 744, 755 ff.; *Classen*, EuR 2015, 477, 478; *Epiney*, NVwZ 2016, 655, 659 f.; *Frenz*, DVBl. 2015, 978; *Herrmann/Dornacher*, EuZW 2015, 579, 582; *Kovar*, RTDeur. 2015, 579, 591 f.

Näher zur Frage, ob und inwieweit ein Vertragsverletzungsverfahren wegen Unionsrechtsverletzungen durch nationale Verfassungsgerichte zulässig sein kann bei **§ 7 A VII des Kurses**

## 2. Reaktion des EuGH zur „ultra-vires-Rechtsprechung“ nationaler Verfassungsgerichte

Deutlich auch [EuGH, C-715/17 u. a. v. 2.4.2020 – Kommission ./ Polen u. a.](#) (betraf die unterlassene Umsetzung eines Beschlusses zur Flüchtlingsumsiedlung, was u. a. Polen im Hinblick auf Art. 4 Abs. 2 EUV verweigerte)

„139. In der Union, die auf Rechtsstaatlichkeit gründet, gilt für Handlungen der Organe die Vermutung der Rechtmäßigkeit. Da die Beschlüsse [...] seit ihrem Erlass für die Republik Polen und die Tschechische Republik verbindlich waren, waren diese Mitgliedstaaten verpflichtet, diese Unionsrechtsakte zu beachten und sie während ihrer gesamten Geltungsdauer [...] durchzuführen. Gleiches gilt für Ungarn in Bezug auf den Beschluss 2015/1601, der ab seinem Erlass und während seiner gesamten Geltungsdauer von zwei Jahren für diesen Mitgliedstaat verbindlich war

140. An dieser Verbindlichkeit der Beschlüsse [...] ändert sich nichts dadurch, dass Ungarn und die Slowakische Republik die Rechtmäßigkeit des Beschlusses 2015/1601 vor dem Gerichtshof im Rahmen von Nichtigkeitsklagen nach Art. 263 AEUV in Abrede gestellt haben und die Republik Polen in diesen Verfahren als Streithelferin zur Unterstützung dieser beiden Mitgliedstaaten aufgetreten ist. Von den Letztgenannten beantragte im Übrigen keiner die Aussetzung der Vollziehung des letztgenannten Beschlusses oder den Erlass einstweiliger Anordnungen durch den Gerichtshof nach den Art. 278 und 279 AEUV, so dass diese Nichtigkeitsklagen gemäß Art. 278 AEUV keine aufschiebende Wirkung hatten “

## 2. Reaktion des EuGH zur „ultra-vires-Rechtsprechung“ nationaler Verfassungsgerichte



Presse und Information

Gerichtshof der Europäischen Union

**PRESSEMITTEILUNG Nr. 58/20**

Luxemburg, den 8. Mai 2020

---

### **Pressemitteilung im Nachgang zum Urteil des deutschen Bundesverfassungsgerichts vom 5. Mai 2020**

Die Direktion Kommunikation des Gerichtshofs der Europäischen Union hat zahlreiche Fragen hinsichtlich des Urteils des deutschen Bundesverfassungsgerichts vom 5. Mai 2020 betreffend das PSCP-Programm der Europäischen Zentralbank erhalten.

Die Dienststellen des Gerichtshofs kommentieren Urteile nationaler Gerichte nicht.

Ganz generell kann auf die ständige EuGH-Rechtsprechung hingewiesen werden, wonach ein im Vorabentscheidungsverfahren ergangenes EuGH-Urteil für das vorlegende nationale Gericht bindend ist.<sup>1</sup> Um die einheitliche Anwendung des Unionsrechts zu wahren, ist nur der zu diesem Zweck von den Mitgliedstaaten geschaffene EuGH befugt, festzustellen, dass eine Handlung eines Unionsorgans gegen Unionsrecht verstößt. Meinungsverschiedenheiten der mitgliedstaatlichen Gerichte über die Gültigkeit einer solchen Handlung wären nämlich geeignet, die Einheit der Unionsrechtsordnung aufs Spiel zu setzen und die Rechtssicherheit zu beeinträchtigen.<sup>2</sup> Wie andere Träger öffentlicher Gewalt in den Mitgliedstaaten sind auch die nationalen Gerichte verpflichtet, die volle Wirksamkeit des Unionsrechts zu garantieren.<sup>3</sup> Nur so bleibt die Gleichheit der Mitgliedstaaten in der von ihnen geschaffenen Union gewahrt.

Der Gerichtshof wird sich in dieser Angelegenheit nicht weiter äußern.

## 2. Reaktion des EuGH zur „ultra-vires-Rechtsprechung“ nationaler Verfassungsgerichte

- [Pressemitteilung Nr. 58/20 vom 8.8.2020](#) ist (ungewöhnliche) Reaktion des EuGH auf das PSPP-Urteil des BVerfG ([BVerfG, 2 BvR 859/15 u. a. v. 5.5.2020, Rn. 154 ff.](#) = BVerfGE 154, 17, 117 ff. - PSPP-Urteil).

Hierzu *Vergara/Villata Puig*, EPL 27 (2021), 673 ff.; kritisch zur Aussage dieser Pressemitteilung: [Lindeboom, GLJ 21 \(2020\), 1032 ff.](#)

- Insoweit war am 9.6.2021 ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland wegen des PSPP-Urteils eingeleitet worden, das aber am 2.12.2021 wieder eingestellt worden war. Näher hierzu und zur Frage, ob und inwieweit dies zulässig war, bei **§ 7 A VII des Kurses**



## 2. Reaktion des EuGH zur „ultra-vires-Rechtsprechung“ nationaler Verfassungsgerichte

[EuGH \(GK\), C-311/18 v. 16.7.2020, Rn. 100 - Schrems II.](#)

„100. Im Übrigen entspricht es ständiger Rechtsprechung, dass die Gültigkeit unionsrechtlicher Bestimmungen und, sofern darin kein ausdrücklicher Verweis auf das nationale Recht der Mitgliedstaaten erfolgt, ihre Auslegung nicht anhand dieses nationalen Rechts zu beurteilen sind, selbst wenn es im Verfassungsrang steht, insbesondere nicht anhand der Grundrechte, wie sie in den nationalen Verfassungen der Mitgliedstaaten ausgestaltet sind (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 17. Dezember 1970, Internationale Handelsgesellschaft, 11/70, EU:C:1970:114, Rn. 3, vom 13. Dezember 1979, Hauer, 44/79, EU:C:1979:290, Rn. 14, sowie vom 18. Oktober 2016, Nikiforidis, C-135/15, EU:C:2016:774, Rn. 28 und die dort angeführte Rechtsprechung)“

## 2. Reaktion des EuGH zur „ultra-vires-Rechtsprechung“ nationaler Verfassungsgerichte

[Generalanwalt Tanchev in der Rs. C-824/18 v. 17.12.2020 – A.B. u. a.](#)

(Folie 1 von 3)

„80. Im kürzlich ergangenen Urteil des BVerfG in der Rechtssache Weiss [...] hat der Zweite Senat des BVerfG im Wesentlichen befunden, dass es sich beim Urteil der Großen Kammer des Gerichtshofs in der Rechtssache Weiss u. a. [...] wie auch bei mehreren Entscheidungen der Europäischen Zentralbank, die das 2015 angekündigte Public Sector Assets Purchase Programme betreffen, um *Ultra-vires*-Akte handele, die in Deutschland nicht anwendbar seien.

81. Das BVerfG hätte, anstatt mit seiner aus dem Rahmen fallenden Vorgehensweise das gesamte, auf dem Rechtsstaatsprinzip beruhende System der Rechtsgemeinschaft der Union zu gefährden, erklären können, was seiner Ansicht nach an der Rechtsprechung des Gerichtshofs kritikwürdig ist, und dann dem Gerichtshof ein neues Vorabentscheidungsersuchen vorlegen können (und genauso hätte es auch verfahren müssen, wenn es seiner eigenen Rechtsprechung zu dieser Frage gefolgt wäre [...]). Schließlich ist der Dialog der Gerichte nicht nur von hohem Wert, sondern von integraler Bedeutung für die Funktionsweise der Rechtsordnung der Union.“

## 2. Reaktion des EuGH zur „ultra-vires-Rechtsprechung“ nationaler Verfassungsgerichte

[Generalanwalt Tanchev in der Rs. C-824/18 v. 17.12.2020 – A.B. u. a.](#)

(Folie 2 von 3)

„82. Jedenfalls handelt es sich hier nicht um die Situation, dass es nationales Recht gibt und Völkerrecht, wobei die nationale Rechtsordnung einem der beiden den Vorrang einräumt [...]: „[D]as Unionsrecht ist nicht ‚ausländisches Recht‘, sondern vielmehr seinem ureigenen, durch seine Eigenständigkeit geprägten Charakter nach das in jedem Mitgliedstaat geltende ‚Recht des Landes‘... [Sein] Vorrang geht Hand in Hand mit dem Grundsatz der Gleichbehandlung der Mitgliedstaaten, der jede den Interessen einzelner Staaten dienliche ‚Rosinenpickerei‘ ausschließt“ [Verweis auf [Lenaerts, „The Primacy of EU Law and the Principle of the Equality of the Member States before the Treaties“](#), [Verfassungsblog, 8.10.2020](#)].

83. Der *Ultra-vires*-Ansatz des BVerfG untergräbt die Rechtsstaatlichkeit in der Union, die jedoch als *conditio sine qua non* für die Integration unerlässlich ist. Die Union hat keine übergeordnete Struktur für die Bewältigung von Konflikten zwischen Gerichten; es ist vielmehr das Rechtsstaatsprinzip, das die Brücke für die Bewältigung solcher Konflikte bildet.“

## 2. Reaktion des EuGH zur „ultra-vires-Rechtsprechung“ nationaler Verfassungsgerichte

[Generalanwalt Tachev in der Rs. C-824/18 v. 17.12.2020 – A.B. u. a.](#)

(Folie 3 von 3)

„84. Nach den Verträgen, die den von den Mitgliedstaaten geschlossenen „Vertrag“ darstellen, ist in Fragen des Unionsrechts der Gerichtshof die letzte Instanz. Dies ergibt sich eindeutig aus Art. 19 EUV und Art. 267 AEUV. Darüber hinaus sind die Mitgliedstaaten in Art. 344 AEUV [...] die Verpflichtung eingegangen, ‚Streitigkeiten über die Auslegung oder Anwendung der Verträge nicht anders als hierin vorgesehen zu regeln‘ [...]. *Pacta sunt servanda*. [...]. Nach den Verträgen ist es keinem nationalen Gericht gestattet, sich über ein Urteil des Gerichtshofs hinwegzusetzen, denn andernfalls würde das Unionsrecht nicht in allen 27 Mitgliedstaaten gleichmäßig und wirksam angewendet, womit die gesamte rechtliche Grundlage der Union in Frage gestellt wäre. Ist ein nationales Verfassungsgericht der Ansicht, dass ein Akt der Union [...] mit der Verfassung des Landes in Konflikt steht, kann es nicht einfach den Akt [...] für in seinem Land nicht anwendbar erklären. **Das Verfassungsgericht kann jedoch versuchen, Abhilfe zu schaffen, indem es der eigenen Regierung auferlegt, die Verfassung zu ändern, sich im unionspolitischen Prozess um eine Änderung der Unionsvorschrift zu bemühen oder, falls notwendig, aus der Union auszutreten [...]. Nur auf diese Weise ist die Gleichbehandlung der Mitgliedstaaten in der von ihnen geschaffenen Union gewährleistet.“**

## 2. Reaktion des EuGH zur „ultra-vires-Rechtsprechung“ nationaler Verfassungsgerichte

[EuGH \(GK\), C-357/19 v. 21.12.2021 – Euro Box Promotion u.a;](#) (Folie 1 von 2).

„251. Somit kann nach dem Grundsatz des Vorrangs des Unionsrechts die Einheit und die Wirksamkeit des Unionsrechts nicht dadurch beeinträchtigt werden, dass sich ein Mitgliedstaat auf Bestimmungen des nationalen Rechts beruft, auch wenn sie Verfassungsrang haben. [...].

252. Hierzu ist insbesondere darauf hinzuweisen, dass ein nationales Gericht, das im Rahmen seiner Zuständigkeit die Bestimmungen des Unionsrechts anzuwenden hat und eine nationale Regelung nicht im Einklang mit den Anforderungen des Unionsrechts auslegen kann, nach dem Grundsatz des Vorrangs verpflichtet ist, für die volle Wirksamkeit der Anforderungen des Unionsrechts in dem bei ihm anhängigen Rechtsstreit Sorge zu tragen, indem es erforderlichenfalls jede – auch spätere – nationale Regelung oder Praxis, die einer Bestimmung des Unionsrechts mit unmittelbarer Wirkung entgegensteht, unangewendet lässt, ohne dass es die vorherige Beseitigung dieser nationalen Regelung oder Praxis auf gesetzgeberischem Weg oder durch irgendein anderes verfassungsrechtliches Verfahren beantragen oder abwarten müsste [...].“

## 2. Reaktion des EuGH zur „ultra-vires-Rechtsprechung“ nationaler Verfassungsgerichte

[EuGH \(GK\), C-357/19 v. 21.12.2021 – Euro Box Promotion u.a;](#) (Folie 2 von 2).

„254. [Es ist] nach Art. 19 EUV Sache der nationalen Gerichte und des [EuGH] [...], die volle Anwendung des Unionsrechts in allen Mitgliedstaaten und den wirksamen Schutz der Rechte zu gewährleisten, die den Einzelnen aus ihm erwachsen, wobei der **Gerichtshof die ausschließliche Zuständigkeit für die verbindliche Auslegung des Unionsrechts** hat [...]. Bei der Ausübung dieser Zuständigkeit ist es letztlich Sache des Gerichtshofs, die Tragweite des Grundsatzes des Vorrangs des Unionsrechts im Hinblick auf die einschlägigen Bestimmungen des Unionsrechts zu präzisieren, da diese Tragweite weder von einer Auslegung [...] des nationalen Rechts noch von einer Auslegung [...] des Unionsrechts durch ein nationales Gericht, die nicht der Auslegung durch den [EuGH] entspricht, abhängen darf. Zu diesem Zweck führt das in Art. 267 AEUV vorgesehene Vorabentscheidungsverfahren, das das Schlüsselement des durch die Verträge geschaffenen Gerichtssystems darstellt, einen Dialog von Gericht zu Gericht zwischen dem [EuGH] und den Gerichten der Mitgliedstaaten ein, der die einheitliche Auslegung des Unionsrechts gewährleisten soll und damit die Sicherstellung seiner Kohärenz, seiner vollen Geltung und seiner Autonomie sowie letztlich des eigenen Charakters des durch die Verträge geschaffenen Rechts ermöglicht [...].“

## 2. Reaktion des EuGH zur „ultra-vires-Rechtsprechung“ nationaler Verfassungsgerichte

[EuGH \(GK\), C-430/21 v. 22.2.2022, Rn. 51 ff. – RS](#) (Folie 1 von 3).

„51. Gemäß dieser Rechtsprechung kann nach dem Grundsatz des Vorrangs des Unionsrechts die Einheit und die Wirksamkeit des Unionsrechts nicht dadurch beeinträchtigt werden, dass sich ein Mitgliedstaat auf Bestimmungen des nationalen Rechts beruft, auch wenn sie Verfassungsrang haben. Nach ständiger Rechtsprechung sind die Wirkungen des Grundsatzes des Vorrangs des Unionsrechts nämlich **für alle Einrichtungen eines Mitgliedstaats verbindlich, ohne dass dem insbesondere die innerstaatlichen Bestimmungen, auch wenn sie Verfassungsrang haben, entgegenstehen könnten.** [...].

52. Da der Gerichtshof somit die **ausschließliche Zuständigkeit für die verbindliche Auslegung des Unionsrechts** hat [...], ist es seine Sache, in Ausübung dieser Zuständigkeit die **Tragweite des Grundsatzes des Vorrangs des Unionsrechts** im Hinblick auf die einschlägigen Bestimmungen des Unionsrechts zu präzisieren, **so dass diese Tragweite** weder von einer Auslegung von Bestimmungen des nationalen Rechts **noch von einer Auslegung von Bestimmungen des Unionsrechts durch ein nationales Gericht, die nicht der Auslegung durch den Gerichtshof entspricht, abhängen darf** [...].“

## 2. Reaktion des EuGH zur „ultra-vires-Rechtsprechung“ nationaler Verfassungsgerichte

[EuGH \(GK\), C-430/21 v. 22.2.2022, Rn. 51 ff. – RS](#) (Folie 2 von 3).

„52. Hierzu ist insbesondere darauf hinzuweisen, dass ein nationales Gericht, das im Rahmen seiner Zuständigkeit die Bestimmungen des Unionsrechts anzuwenden hat und eine nationale Regelung nicht im Einklang mit den Anforderungen des Unionsrechts auslegen kann, nach dem Grundsatz des Vorrangs verpflichtet ist, für die volle Wirksamkeit der Anforderungen des Unionsrechts in dem bei ihm anhängigen Rechtsstreit Sorge zu tragen, indem es erforderlichenfalls jede – auch spätere – nationale Regelung oder Praxis, die einer Bestimmung des Unionsrechts mit unmittelbarer Wirkung entgegensteht, unangewendet lässt, ohne dass es die vorherige Beseitigung dieser nationalen Regelung oder Praxis auf gesetzgeberischem Weg oder durch irgendein anderes verfassungsrechtliches Verfahren beantragen oder abwarten müsste.

53. [...].“

So sehr deutlich auch [EuGH \(GK\), C-204/21 v. 5.6.2023, Rn. 79 - Kommission / Polen \(Unabhängigkeit und Privatleben von Richtern\)](#); [EuGH \(GK\), C-107/23 PPU v. 24.7.2023, Rn. 98 – Lin](#)



## 2. Reaktion des EuGH zur „ultra-vires-Rechtsprechung“ nationaler Verfassungsgerichte

[EuGH \(GK\), C-430/21 v. 22.2.2022, Rn. 51 ff. – RS](#) (Folie 3 von 3).

„54 [D]ie Erfüllung [der] Verpflichtung, jede unmittelbar wirkende Bestimmung des Unionsrechts uneingeschränkt anzuwenden, [ist] als unerlässlich anzusehen, um die volle Anwendung des Unionsrechts in allen Mitgliedstaaten, wie sie Art. 19 Abs. 1 EUV verlangt, zu gewährleisten.“

55. Die Einhaltung dieser Verpflichtung ist auch erforderlich, um die Achtung der Gleichheit der Mitgliedstaaten vor den Verträgen sicherzustellen, die die Möglichkeit ausschließt, eine einseitige Maßnahme welcher Art auch immer gegen die Unionsrechtsordnung durchzusetzen [....].“

### 3. Exkurs: Die Verknüpfung der „Europaverfassungs-Rechtsprechung“ des BVerfG mit Art. 79 Abs. 3 GG als besonderes Problem

BVerfG verankert die verfassungsrechtlichen „Integrationsgrenzen“ zunehmend in Art. 1 und Art. 20 GG (und damit in von der „Ewigkeitsgarantie“ des Art. 79 Abs. 3 GG umfassten Vorschriften)

- [BVerfG, 2 BvR 2728/13 u. a. v. 21.6.2016, Rn. 124 ff.](#) = BVerfGE 142, 123, 189 ff.  
– OMT-Urteil
- [BVerfG, 2 BvR 1685/14 und 2 BvR 2631/14 v. 30.7.2019, Rn. 90 ff. und 140 ff.](#) = BVerfGE 151, 202, 274 und 296 ff. - Bankenunion
- [BVerfG, 2 BvR 859/15 u. a. v. 5.5.2020, Rn. 99 ff.](#) = BVerfGE 154, 17, 85 f. - PSPP-Urteil
- [BVerfG, 2 BvR 2216/20, 2 BvR 2217/20 v. 23.6.2021, Abs. 73](#) = BVerfGE 158, 210, 239 - Einheitliches Patentgericht II (einstweilige Anordnung)
- [BVerfG, 2 BvR 1368/16 u. a. v. 9.2.2022, Abs. 136 ff.](#) = BVerfGE 160, 280, 263 ff.  
– CETA (Vorläufige Anwendung)

So kann durch Verfassungsänderung die Rspr. des BVerfG nicht „überholt“ werden; allein das BVerfG bestimmt, wie weit eine Einbindung der Bundesrepublik in die EU zulässig ist.

### 3. Exkurs: Die Verknüpfung der „Europaverfassungs-Rechtsprechung“ des BVerfG mit Art. 79 Abs. 3 GG als besonderes Problem

Sondervotum *Lübbe-Wolff* zu [BVerfG, 2 BvR 2236/04 v. 18.6.2005, Rn. 178](#) = [BVerfGE 113, 273, 336](#)

„Art. 79 Abs. 3 GG als verfassungsrechtliche Grenze der europäischen Integration ist [im Maastricht-Urteil] zu Recht mit Vorsicht gehandhabt worden, denn Sinn dieser Bestimmung ist es, einen Rückfall unseres Landes in Diktatur und Barbarei auszuschließen, und nichts dient diesem Ziel mit höherer Wahrscheinlichkeit als Deutschlands Integration in die Europäische Union.“

### 3. Exkurs: Die Verknüpfung der „Europaverfassungs-Rechtsprechung“ des BVerfG mit Art. 79 Abs. 3 GG als besonderes Problem

A. v. Bogdandy, NJW 2010, 1, 2 (zum Lissabon-Urteil):

„Das staatszentrierte Demokratieverständnis [des BVerfG] versteht [...] Demokratie i.S. von Art. 20, 79 III GG als Selbstbestimmung des „Deutschen Volkes“. [...] Demo-kratische Selbstbestimmung fällt mit der Souveränität des Staates Deutschland in eins. [...]. [Hieraus] ergibt sich, dass der Eintritt in einen europäischen Bundesstaat im Rahmen des Grundgesetzes nicht möglich ist. [Das BVerfG sieht] dieses Verbot sogar durch die so genannte „Ewigkeitsklausel“ des Art. 79 III GG begründet. Man beachte: **Aus einer Schutzvorschrift gegen den Rückfall in Diktatur wird eine Schutzvorschrift gegen einen europäischen Bundesstaat.** Diese Interpretation des Art. 79 III GG begegnet erheblichen dogmatischen und verfassungstheoretischen Bedenken. Die geringe Plausibilität dieses Ansatzes zeigt sich nicht zuletzt darin, dass unter dieser Auslegung das wichtigste außenpolitische Ziel der CDU Konrad Adenauers, Ludwig Erhards und Helmut Kohls verfassungswidrig wird, stand doch die Schaffung eines europäischen Bundesstaats über Jahrzehnte im Parteiprogramm der CDU als deren außenpolitisches Leitziel. Wohlgedenkt: Zweifel an der Wünschbarkeit eines europäischen Bundesstaats sind wohl begründet. Aber ihn mit Art. 79 III GG zu verbieten, das kann verfassungsrechtlich kaum überzeugen.“

### 3. Exkurs: Die Verknüpfung der „Europaverfassungs-Rechtsprechung“ des BVerfG mit Art. 79 Abs. 3 GG als besonderes Problem

- Eine Vorschrift, die vor einem formell legalen Übergang in einen totalitären Unrechtsstaat schützen sollte, wird zu einem nur über den Weg des Art. 146 GG zu überwindenden Bollwerk gegenüber Souveränitätsverlusten der Bundesrepublik (obwohl die Bundesrepublik gerade als „integrationsoffenes“ Provisorium 1949 gegründet worden ist und sonst allgemein anerkannt ist, dass Art. 79 Abs. 3 GG nicht durch spätere Verfassungsänderungen „ausgeweitet“ werden kann).
- BVerfG wird von einem verfassungsrechtlich eingesetzten „Hüter der Verfassung“ zu einem selbsternannten „Hüter deutscher Staatlichkeit“, deren Wesen vom BVerfG selbst definiert wird – **BVerfG schützt nicht mehr Minderheiten gegenüber der Mehrheit, sondern die Mehrheit vor sich selbst** (siehe in diesem Zusammenhang auch [Meinel, EUConst 119 \(2023\), 111 ff.](#)).
- Eine Abschwächung der Rechtsprechung des BVerfG zu den verfassungsrechtlichen Integrationsgrenzen könnte daher allein vom BVerfG selbst vorgenommen werden – was aber wohl zu einer erheblichen Glaubwürdigkeitskrise führen würde, weil so die Beliebigkeit der Verfassungsrechtsprechung deutlich (und sich die Frage der demokratischen Legitimation des BVerfG für so weitreichende Entscheidungen stellen) würde (*Spieker, CML Rev. 57 [2020], 361, 378 ff.*).

### 3. Exkurs: Die Verknüpfung der „Europaverfassungs-Rechtsprechung“ des BVerfG mit Art. 79 Abs. 3 GG als besonderes Problem

Siehe zu den auf der **vorigen Folie** aufgestellten **verfassungsrechtlichen** Überlegungen (die selten so deutlich ausgesprochen werden)

- *Calliess*, NVwZ 2020, 897, 899;
- *Classen*, EuR 2023, 4, 26 ff.
- *Dietze/Kellerbauer/Klamert/Malferrari/Scharf/Schnichels*, EuZW 2020, 525, 526;
- *Giegerich*, EuZW 2020, 560, 564 ff.;
- *Groß*, EuR 2018, 387 ff. (**wirklich lesenswert!**);
- *Honer/Rudloff*, EuR 2022, 74, 80 ff.
- *Kainer*, EuZW 2020, 533, 534 f.
- *Kirchmair*, DÖV 2021, 321 ff.
- *Mayer*, JZ 2020, 725, 734
- *Nettesheim*, NJW 2020, 1631, 1632
- *Spieker*, CML Rev. 57 (2020), 361, 375 ff.
- *Ullrich*, EWS 2020, 301, 321 ff.
- *Wegener*, EuR 2020, 347, 362 f.

### 3. Exkurs: Die Verknüpfung der „Europaverfassungs-Rechtsprechung“ des BVerfG mit Art. 79 Abs. 3 GG als besonderes Problem

"Schließlich fällt aber auch auf: Das Ganze ist ein sehr 'deutsches Ding' - und zwar nicht nur was die besondere Art der Substanzbegriffe 'Souveränität' - 'Staat' - 'Demokratie' bei 'Maastricht' und 'Lissabon' anbelangt. Während z. B. in England 'souverän' das Parlament entscheidet, in den Niederlanden und Frankreich auch schon mal die Bürger/innen direkt, bemühen wir in Deutschland am Ende wie in fast allen Lebenslagen als 'Ersatzkaiser-Ersatz': die Gerichte. Und dort wird dann über Jahrzehnte, kafkaesk wie in einem nie endenden Prozess, dasselbe immer wieder und wieder durch den 'Wolf gedreht': Was ist Europa, wer ist souverän, hat EG-Recht Vorrang usw., vor allem aber: Welches Gericht entscheidet?"

*von Ooyen, Der Staat 50 [2011], 45, 59*

Insoweit gilt aber auch:

"Dass etwas ‚zu deutsch‘ ist, erscheint als Argument wiederum sehr deutsch, wobei auch das ‚zu deutsch‘ sehr deutsch finden selbst sehr deutsch erscheint. Die in diesem infiniten Regress zum Ausdruck kommende Selbstbezogenheit könnte Teil eines Problems insofern sein, als man sich in Deutschland auch in konzeptionellen Fragen zu selbstverständlich als maßgeblich ansieht.“

*F. C. Mayer, NJW 2017, 3631, 3634 (in einem etwas anderen Zusammenhang)*

## **D) Spezifische Fragen bei Unionsagenturen**

- I. ... und Meroni? Institutionelles Gleichgewicht und Agenturerrichtung**
- II. Organisation der Agenturen und ihre „Unabhängigkeit“**
- III. Rechtsschutz gegenüber Agenturentscheidungen**



# I. ... und Meroni? Institutionelles Gleichgewicht und Agenturerrichtung

**Meroni-Entscheidungen** zur Übertragung von der Hohen Behörde durch EGKS anvertrauten Entscheidungsbefugnissen auf eine von der Hohen Behörde gegründete privatrechtliche Organisation:

- [EuGH, 9/56 v. 13.6.1958, Slg. 1958, S. 16, 36 ff.- Meroni I](#)
- [EuGH, 10/56 v. 13.6.1958, Slg. 1958, S. 57, 80 ff. - Meroni II](#)

**Meroni-Entscheidungen stellten folgende Grundsätze auf:**

- **Institutionelles Gleichgewicht** als allgemeine Garantie des Aufbaus der „Gewalten“ in der EGKS – gilt heute allgemein als Grundsatz des Unionsrechts
- schließt **Delegation von Ermessensentscheidungen** (i. e. die Ausfüllung von Entscheidungsspielräumen) aus
- schließt **Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen** aus

Ergänzung der Meroni-Entscheidungen durch

- [EuGH, 98/80 v. 14.5.1981, Rn 20 - Romano](#): Eine in den Verträgen nicht vorgesehene Stelle kann durch Verordnung nicht ermächtigt werden, Rechtsakte mit normativen Charakter zu erlassen.

# I. ... und Meroni? Institutionelles Gleichgewicht und Agenturerrichtung

## Bilden die Grundsätze der Meroni-Entscheidungen auch allgemeine Grenzen für die Errichtung von Unionsagenturen und die Zuweisung von Aufgaben auf Unionsagenturen?

- Immer dann, wenn einer Agentur sekundärrechtlich Zuständigkeiten übertragen werden, deren Wahrnehmung durch EU-Organe primärrechtlich nicht vorgesehen ist?

so offenbar *Brenner*, in: Festschrift Rengeling, 2008, S. 193, 202; *Britz*, Die Verwaltung Beih. 8 (2009), 71, 97 f.; *Griller/Orator*, E. L. Rev 35 (2010), 3 ff.; *Fischer-Appelt*, Agenturen der EG, 1999, S. 106 ff.; *Gärditz*, AöR 135 (2010), 251, 269 ff.; *Hofmann*, EPL 18 (2012), 175, 181 ff.; *Hofmann/Rowe/Türk*, Administrative Law and Policy of the European Union, 2011, S. 241 ff.; *Ludwigs*, DVBl 2011, 61, 65; *Remmert*, EuR 2003, 134, 140 ff.; *Schammo*, CML Rev. 48 (2011), 1879, 1892 ff.

- Oder nur, wenn einer Agentur sekundärrechtlich Zuständigkeiten übertragen werden, die primärrechtlich der Kommission obliegen?

so *Chiti*, CML Rev. 46 (2009), 1395, 1420 ff.: Hier sei nicht das institutionelle Gleichgewicht zwischen EU-Organen betroffen, sondern die **vertikale Aufgabenverteilung zwischen Mitgliedstaaten und EU**, zu der die Meroni-Rechtsprechung nichts sage

# I. ... und Meroni? Institutionelles Gleichgewicht und Agenturerrichtung

## Neudefinition der Meroni-Doktrin und ihre Bedeutung für Unionsagenturen durch [EuGH \(GK\), C-270/12 v. 22.1.2014, Rn. 27 ff. – UK ./ EP und Rat \(ESMA\)](#)

- Art. 291 AEUV wird nicht als Grenze einer sich aus Art. 114 AEUV ergebenden Kompetenz der EU gesehen, zur Verwirklichung des Binnenmarktes auch Agenturen zu errichten (hierzu **§ 6 B III des Kurses**)
- Art. 291 AEUV und Art. 290 AEUV stehen einer Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen auf Agenturen nicht grundsätzlich entgegen, soweit diese durch eine Verordnung eng umgrenzt sind (keine weiten Entscheidungsspielräume begründen) und (deshalb) vollumfänglich gerichtlich kontrollierbar sind

Hierzu *Adamski*, E.L. Rev. 39 (2014), 812 ff.; *Bergström*, CML Rev. 52 (2015), 219 ff.; *Bernard*, CdE 50 (2014), 637 ff.; *Bertrand*, RTDeur 2015, 21 ff.; *Bonichot*, rfa 2014, 325 ff.; *Chamon*, E.L. Rev. 39 (2014), 380 ff.; *Chamon*, CdE 2015, 293, 304 ff.; *Chamon*, CML Rev. 56 (2019), 1509, 1520 ff.; *Clément-Wilz*, RTDeur. 2015, 337, 340 ff.; *Kothamäki*, EuR 2014, 321 ff.; *Manger-Nestler*, ZEuS 2015, 315, 328 ff.; *Ohler*, JZ 2014, 249 ff.; *Ritleng*, RTDeur. 2015, 7, 18 ff.; *Saurer*, DÖV 2014, 549 ff.; *Simoncini*, EPL 21 (2015), 309, 326 ff.

- Zur Bedeutung für „Soft-Law-Aktivitäten“ der Agenturen: [Chamon/de Arriba-Sellier, EuConst 18 \(2022\), 286, 299 ff.](#)

## II. Organisation der Agenturen und ihre „Unabhängigkeit“

Regelmäßig wiederkehrende „Organisationsbausteine“

- Direktor
- Verwaltungsrat („Aufsichtsrat“, „Lenkungsausschuss“)
- wissenschaftlicher Beirat

Entscheidende **Variable (1)**: Zusammensetzung des Verwaltungsrats:

- Wer führt den Vorsitz (Direktor, eigener Vorsitzender)?
- Wie viele Kommissionsvertreter?
- Wie viele Vertreter der Mitgliedstaaten?
- Wie viele Spezialisten?

Entscheidende **Variable (2)**: Wer bestellt Direktor und Verwaltungsratsmitglieder?

Teilweise auch: **Beteiligung von Nicht-EU-Staaten** (z. B. Schweiz) an Agenturen nach Maßgabe der Gründungs-VO (ausf. *Bekkedal*, CML Rev. 56 [2019], 381 ff.; *Saurer*, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht, 2013, 415 ff.).

## II. Organisation der Agenturen und ihre „Unabhängigkeit“

Teilweise auch: **Beteiligung von Nicht-EU-Staaten** (z. B. Schweiz) an Agenturen nach Maßgabe der Gründungs-VO

- [EuGH \(GK\), C-632/20 P v. 17.1.2023 – Kommission ./ Spanien](#) (zur Mitwirkung des Kosovo an einer Agentur und zum Verfahren der Einbindung von „Drittstaaten“)

Hierzu

- *Bekkedal*, CML Rev. 56 (2019), 381 ff.;
- *Gundel*, EuR 2023, 309 ff.
- *Saurer*, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht, 2013, 415 ff.).

## II. Organisation der Agenturen und ihre „Unabhängigkeit“

Von der konkreten Ausgestaltung hängt ab:

- Handelt es sich bei der Agentur eher um eine Institutionalisierung von Sachverstand?
- Handelt es sich bei der Agentur eher um einen „Verwaltungsunterbau“ der Kommission?
- Handelt es sich bei der Agentur eher um eine Koordinierungsstelle der Mitgliedstaaten?
- Handelt es sich bei der Agentur eher um eine Koordinierungsstelle konkreter mitgliedstaatlicher Behörden, die so aus der staatlichen Verwaltungshierarchie (teilweise) herausgelöst werden?

## II. Organisation der Agenturen und ihre „Unabhängigkeit“

Von der konkreten Ausgestaltung hängt ab, wieviel „Autonomie“ und „Unabhängigkeit“ der Agentur zusteht

- Nur rechtstechnische Unabhängigkeit durch eigene juristische Persönlichkeit
- Unabhängigkeit von Kommission (Frage des Umfangs der Kontrollbefugnisse)
  - zur Gewährleistung fachlicher Neutralität
  - zur Gewährleistung der mitgliedstaatlichen Einflussnahmemöglichkeiten
- Unabhängigkeit von mitgliedstaatlichen Regierungen (durch „Herauslösung“ mitgliedstaatlicher Behörden aus der mitgliedstaatlichen Verwaltungshierarchie)

Vgl. hierzu auch *Manger-Nestler*, ZEuS 2015, 315, 333 ff.

## II. Organisation der Agenturen und ihre „Unabhängigkeit“

Dient „Unabhängigkeit“

- Gewährleistung fachlicher Neutralität, wissenschaftlicher „Glaubwürdigkeit“?
- Unabhängigkeit gegenüber mitgliedstaatlichen Regierungen?
- „Politischer Unabhängigkeit“ gegenüber EU-Organen?
- Unabhängigkeit von Privatwirtschaft (zur Vermeidung der „capture“-Problematik)?



## II. Organisation der Agenturen und ihre „Unabhängigkeit“

**Unabhängigkeit von Unionsagenturen, demokratische Legitimation und BVerfG:** [BVerfG, 2 BvR 1685/14 und 2 BvR 2631/14 v. 30.7.2019](#) = [BVerfGE 151, 202 ff.](#) - Bankenunion

- **Abs. 125 ff.:** Kein zwingender Gleichlauf unions- und verfassungsrechtlicher Anforderungen an die demokratische Legitimation und Kontrolle amtlichen Handelns – grundsätzliche Anerkennung, dass es unterschiedliche Legitimations- und Demokratieverständnisse in Union, Deutschland und den anderen Mitgliedstaaten gibt.
- **Abs. 135 ff.:** Bisherige Rechtsprechung des EuGH zu dieser Frage ist im Prinzip ausreichend – jedoch wird diese dann doch wieder sehr im Sinne des deutschen Verständnisses gelesen (unter Hinzuziehung ausschließlich deutschsprachiger Literatur) bzw. ein sehr enges Verständnis unterstellt.
- **Abs. 138:** „Die Errichtung unabhängiger Agenturen begegnet daher keinen grundsätzlichen Einwänden, bleibt aber aus Sicht des Demokratiegebotes prekär“
- **Abs. 139:** „Jedenfalls eine Verselbständigung von Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Europäischen Union, die zu einer vollständigen Abkoppelung von der demokratischen Kontrolle führt, stößt mithin auch an Grenzen des unionalen Demokratiegebots. Das gilt ebenso für die EZB.“

# **III. Rechtsschutz gegenüber Agenturentscheidungen**

- 1. Rechtsschutz gegenüber Agenturentscheidungen „pre-Lissabon“**
- 2. Rechtsschutz gegenüber Agenturentscheidungen „post-Lissabon“**

# 1. Rechtsschutz gegenüber Agenturenentscheidungen „pre-Lissabon“

## Art. 230 EGV

- (1) Der Gerichtshof überwacht die Rechtmäßigkeit der gemeinsamen **Handlungen des Europäischen Parlaments und des Rates sowie der Handlungen des Rates, der Kommission und der EZB**, soweit es sich nicht um Empfehlungen oder Stellungnahmen handelt, und der Handlungen des Europäischen Parlaments mit Rechtswirkung gegenüber Dritten.
- (2) Zu diesem Zweck ist der Gerichtshof für Klagen zuständig, die ein Mitgliedstaat, das Europäische Parlament, der Rat oder die Kommission wegen Unzuständigkeit, Verletzung wesentlicher Formvorschriften, Verletzung dieses Vertrags oder einer bei seiner Durchführung anzuwendenden Rechtsnorm oder wegen Ermessensmissbrauchs erhebt. [...]
- (3) [...]
- (4) Jede natürliche oder juristische Person **kann unter den gleichen Voraussetzungen** gegen die an sie ergangenen **Entscheidungen** sowie gegen diejenigen Entscheidungen Klage erheben, die, obwohl sie als Verordnung oder als eine an eine andere Person gerichtete Entscheidung ergangen sind, sie unmittelbar und individuell betreffen.

# 1. Rechtsschutz gegenüber Agenturenentscheidungen „pre-Lissabon“

## Art. 240 EGV

Soweit keine Zuständigkeit des Gerichtshofes aufgrund dieses Vertrags besteht, sind Streitsachen, bei denen die **Gemeinschaft Partei** ist, der Zuständigkeit der einzelstaatlichen Gerichte nicht entzogen.

### Probleme unter Geltung des EGV:

- Keine ausdrücklich im Primärrecht erwähnte Zuständigkeit des EuGH (und der mitgliedstaatlichen Gerichte) für Klagen gegen Agenturmaßnahmen.
- „An sich“ besteht ein anerkannter (jedoch nicht vollständig durchgehaltener) Grundsatz, dass durch Sekundärrecht das Rechtsschutzsystem des Primärrechts nicht modifiziert und ausgeweitet werden kann.

# 1. Rechtsschutz gegenüber Agenturenentscheidungen „pre-Lissabon“

Wegen dieser Unsicherheiten wurden in den Agentur-Gründungs-VO verschiedene „**Rechtsschutzmodelle**“ entwickelt (hierzu *Siegel*, EuZW 2008, 141 ff.).

- **Aufsichtsmodell:** Betroffener kann sich bei Kommission über Agenturentscheidung beschweren; gegen Kommissionsentscheidung kann dann mit der Nichtigkeitsklage in unmittelbarer Anwendung des Art. 230 Abs. 4 EGV vorgegangen werden.
- **Direktklagemodell:** Art. 230 EGV wird sekundärrechtlich bei Agenturenentscheidung für entsprechend anwendbar erklärt.
- **Beschwerdekammermodell:** Über Beschwerden gegen eine Agenturenentscheidung entscheidet zunächst eine bei der Agentur eingerichtete unabhängige Beschwerdekammer. Art. 230 EGV wird in Bezug auf die Beschwerdekammerentscheidung sekundärrechtlich für entsprechend anwendbar erklärt

# 1. Rechtsschutz gegenüber Agenturentscheidungen „pre-Lissabon“

EuG, T-411/06 v. 8. 10. 2008, Rn. 33 ff. – Sogelma ./ Europäische Agentur für den Wiederaufbau (EAR) – betraf Auftragsvergabe durch EAR

- Allgemeiner Grundsatz, dass jede Handlung einer Gemeinschaftseinrichtung, die dazu bestimmt ist, Rechtswirkungen gegenüber Dritten zu erzeugen, gerichtlich nachprüfbar sein muss
- In einer Rechtsgemeinschaft kann es nicht hingenommen werden, dass Handlungen einer Gemeinschaftseinrichtung, die dazu bestimmt ist, Rechtswirkungen gegenüber Dritten zu erzeugen, der richterlichen Kontrolle entzogen werden.
- Entscheidungen, die die Kommission getroffen hätte, wenn sie nicht auf eine Agentur übertragen worden wäre, können ihre Eigenschaft als anfechtbare Handlung nicht allein deshalb verlieren, weil die Kommission Befugnisse auf eine Agentur übertragen hat; andernfalls würde eine Rechtslücke geschaffen.
- Folge: Fehlen sekundärrechtliche Regelungen über den Rechtsschutz gegen Agenturentscheidungen gilt Art. 230 Abs. 4 EGV analog.

Hierzu *Gundel*, EuR 2009, 383 ff.; *Riedel*, EuZW 2009, 565 ff.; *Saurer*, DVBl. 2009, 1021 ff.

## 2. Rechtsschutz gegenüber Agenturenentscheidungen „post-Lissabon“

### Art. 263 AEUV

(1) [...]. [Der Gerichtshof der Europäischen Union] überwacht ebenfalls die Rechtmäßigkeit der **Handlungen der Einrichtungen oder sonstigen Stellen der Union mit Rechtswirkung gegenüber Dritten.**

(2) und (3) [...]

(4) Jede natürliche oder juristische Person kann unter den Bedingungen nach den Absätzen 1 und 2 gegen die **an sie gerichteten oder sie unmittelbar und individuell betreffenden Handlungen** sowie gegen Rechtsakte mit Verordnungscharakter, die sie unmittelbar betreffen und keine Durchführungsmaßnahmen nach sich ziehen, Klage erheben.

(5) **In den Rechtsakten zur Gründung von Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union können besondere Bedingungen und Einzelheiten für die Erhebung von Klagen von natürlichen oder juristischen Personen gegen Handlungen dieser Einrichtungen und sonstigen Stellen vorgesehen werden, die eine Rechtswirkung gegenüber diesen Personen haben.**

## 2. Rechtsschutz gegenüber Agenturenentscheidungen „post-Lissabon“

- „Direktklagemodell“ ist nach Art. 263 AEUV „Regelmodell“ bei Fehlen ausdrücklicher Regelung in Agentur-Gründungs-VO; Art. 263 Abs. 5 AEUV erklärt aber die unter Geltung des Art. 230 EGV entwickelten weiteren Rechtsschutzmodelle ausdrücklich für zulässig und räumt insoweit für das Sekundärrecht Gestaltungsmöglichkeiten ein (*Weiß*, DVBl. 2014, 553 ff.)
  - Vorteile zeigt sich, wenn gegenüber EZB-Entscheidungen des „Beschwerdekammermodell“ eingeführt wird, weil hier das Fehlen der Nennung der EZB in Art. 263 Abs. 5 AEUV dazu zwingt, dass sowohl die Ausgangsentscheidung der EZB wie die Beschwerdekammerentscheidung (innerhalb unterschiedlicher Fristen) vor dem EuGH angefochten werden muss (s. *Witte* REALaw 15:1 (2022), 45 ff.)
- Bei „Beschwerdekammermodell“ stellt sich die Frage, ob insoweit die gerichtlichen Verfahrensgarantien (Art. 47 GRCh, Art. 6 Abs. 1 EMRK) oder die verwaltungsverfahrensrechtlichen Garantien (Art. 41 GRCh) gelten
  - Hierzu *Greco* EPL 28 [2022], 19 ff.; ferner zum Beschwerdekammermodell *Chamon/Volpato*, E.L.Rev. 45 (2020). 840 ff.; *Vlachou*, RevUE 2021, 81 ff.;
- Art. 58a der [Satzung des EuGH](#) (i.d.F. der [VO \(EU, Euratom\) 2019/629](#)) sieht besondere Verfahrensregel für Anfechtung von Beschwerdekammerentscheidungen vor (**nächste Folie**: hierzu *de Lucia*, E. L. Rev. 44 (2019), 809 ff.; *Rapp*, EuZW 2019, 587 ff.)



## 2. Rechtsschutz gegenüber Agenturenentscheidungen „post-Lissabon“

Art. 58a der [Satzung des EuGH](#) (i.d.F. der [VO \(EU, Euratom\) 2019/629](#))

(1) Werden gegen eine Entscheidung des Gerichts, die eine Entscheidung einer unabhängigen Beschwerdekammer einer der folgenden sonstigen Stellen der Union betrifft, Rechtsmittel eingelegt, so entscheidet der Gerichtshof vorab über deren Zulassung.

- a) Amt der Europäischen Union für geistiges Eigentum;
- b) Gemeinschaftliches Sortenamt;
- c) Europäische Chemikalienagentur;
- d) Agentur der Europäischen Union für Flugsicherheit.

(2) Das in Absatz 1 genannte Verfahren gilt auch für Rechtsmittel gegen Entscheidungen des Gerichts, die eine Entscheidung einer unabhängigen Beschwerdekammer betreffen, die nach dem 1. Mai 2019 innerhalb einer sonstigen Stelle der Union eingerichtet wurde und die anzurufen ist, bevor eine Klage vor dem Gericht eingereicht werden kann.

(4) Ein **Rechtsmittel wird** nach den in der Verfahrensordnung im Einzelnen festgelegten Modalitäten ganz oder in Teilen **nur dann zugelassen, wenn damit eine für die Einheit, die Kohärenz oder die Entwicklung des Unionsrechts bedeutsame Frage aufgeworfen wird.**

Der Beschluss über die Zulassung oder Nichtzulassung des Rechtsmittels ist mit Gründen zu versehen und zu veröffentlichen.