

Europäisches Verwaltungsrecht

§ 5 Direkter Vollzug des Unionsrechts II: Handlungsformen der EU-Eigenverwaltung

Univ.-Prof. Dr. Ulrich Stelkens

Lehrstuhl für Öffentliches Recht,
insbesondere deutsches und europäisches
Verwaltungsrecht



§ 5 Direkter Vollzug des Unionsrechts II: Handlungsformen der EU-Eigenverwaltung

A) Existenz und Stand einer Handlungsformenlehre des direkten Unionsrechtsvollzugs?

§ 5 A beruht auf *U. Stelkens*, in: P. Stelkens/H. J. Bonk/M. Sachs (Hrsg.), *VwVfG*, 10. Aufl. 2023, EuR Rn. 171 - 176

B) Die „EU-Eigenverwaltungsentscheidung“

§ 5 B beruht auf *U. Stelkens*, in: P. Stelkens/H. J. Bonk/M. Sachs (Hrsg.), *VwVfG*, 10. Aufl. 2023, § 35 Rn. 345 – 360a und [U. Stelkens, ZEuS 2005, 61, 92 ff.](#)

C) Der „EU-Eigenverwaltungsvertrag“

§ 5 C beruht auf *U. Stelkens*, in: P. Stelkens/H. J. Bonk/M. Sachs (Hrsg.), *VwVfG*, 10. Aufl. 2023, § 54 Rn. 173 - 190, § 59 Rn. 67 - 70, § 62 Rn. 61 – 64 und *H. Schröder/U. Stelkens*, in: M. Trybus/R. Caranta/G. Edelstam (Hrsg.), *EU Public Contract Law - Public Procurement and Beyond*, 2014, S. 395 ff. und S. 443 ff. (zwei Beiträge); *U. Stelkens*, in: Schneider/Rennert/Marsch (Hrsg.), *Der ReNEUAL Musterentwurf für ein Verwaltungsverfahrenrecht – Tagungsband*, 2016, S. 65 ff.

D) Raumplanung durch die EU-Eigenverwaltung

§ 5 D beruht auf *U. Stelkens*, in: P. Stelkens/H. J. Bonk/M. Sachs (Hrsg.), *VwVfG*, 10. Aufl. 2023, EuR Rn. 204 - 207

I. Allgemeines zu den Funktionen einer verwaltungsrechtlichen Handlungsformen- und Fehlerfolgenlehre

Aufgaben einer verwaltungsrechtlichen Handlungsformenlehre

„[U]nser Rechtsstaat [hat] nicht bloß die flutende Masse der Verwaltungstätigkeit eingedämmt durch das Gesetz, sondern er läßt auch mitten drin fort und fort feste Punkte auftauchen, welche dem Einzelnen Halt gewähren und ihn darüber sicher stellen, wohin es geht. [...]“

O. Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht I, 3. Aufl. 1924, S. 92 f.

- Es geht um Sicherung der Rechtsklarheit durch Schaffung „fixer Punkte“ in der „flutenden Masse der Verwaltungstätigkeit“: Handlungsformenlehre dient damit zunächst dazu, die Prüfung der Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns auf einzelne Entscheidungen der Verwaltung fokussieren zu können und insoweit überhaupt handhabbar zu machen.
- Zudem geht es um die Schaffung von „**Vorratsspeichern**“ zur Erleichterung des Auffindens konkreter Lösungen (z. B. hinsichtlich Entstehungsbedingungen und Verfahren, Wirksamkeitsvoraussetzungen und Fehlerfolgen, Vollstreckbarkeit, Rechtsschutz) - **Bereitstellungsfunktion des Rechts** (*Schmidt-Aßmann, Das Allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, 2. Aufl. 2004, Kap. 6 Rn. 34 ff.; Ellerbok, DVBl. 2021, 1204 ff.*)

I. Allgemeines zu den Funktionen einer verwaltungsrechtlichen Handlungsformen- und Fehlerfolgenlehre

Gegenstand der Fehlerfolgenlehre:

Welche Bedeutung hat die Rechtswidrigkeit einer behördlichen Maßnahme für ihre *Wirksamkeit*?

- Darf die Behörde eine rechtswidrige Maßnahme rechtmäßigerweise durchsetzen, wenn sich der Bürger nicht rechtzeitig hiergegen wehrt?
- Bildet eine rechtswidrige Verwaltungsmaßnahme einen Rechtsgrund dafür, dass der Bürger eine ihm hierdurch gewährte „Begünstigung“ behalten darf?

Dabei kann sich die Frage der Wirksamkeit behördlicher Maßnahmen nur bei solchen Maßnahmen stellen, die willentlich eine Rechtsfolge setzen sollen, also darauf gerichtet sind, ein Recht zu begründen, aufzuheben oder zu ändern („**Rechtsgeschäfte**“) - nur hier stellt sich die Frage, ob sie diese Änderung der Rechtslage wirksam herbeiführen können

Rein **faktisches Verwaltungshandeln** kann dagegen nicht wirksam oder unwirksam, sondern allenfalls Anknüpfungspunkt gesetzlicher Rechtsfolgen (z. B. von Folgenbeseitigungs- und Schadensersatzansprüchen) sein

I. Allgemeines zu den Funktionen einer verwaltungsrechtlichen Handlungsformen- und Fehlerfolgenlehre

Als behördliche Maßnahmen, die darauf gerichtet sind Rechte zu begründen, aufzuheben oder zu ändern, sind in den (meisten) Mitgliedstaaten anerkannt:

- einseitige (hoheitliche) behördliche einzelfallbezogenen Maßnahmen (sollen im Folgenden als **Verwaltungsakte** bezeichnet werden – werden im Englischen als „single case decision, im Französischen als „acte administratif unilatéral individuel“ bezeichnet)
- **Verträge der Verwaltung** (wobei die Trennlinie zwischen öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Verwaltungsverträgen in den Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich verläuft und insoweit auch ganz unterschiedliche „Konzepte“ des Verwaltungsvertrags bestehen)
- abstrakt-generelle behördliche Regelungen (**administrative Rechtsetzung**); jedoch werden hierzu durchgehend eigenständige Rechtsfolgen entwickelt, die sich von den Rechtsfolgen der Handlungsformen zur Regelung von Einzelfällen unterscheiden ([U. Stelkens, VVDStRL 71 \(2012\), 369, 373 – 380](#))

Ausführlich und rechtsvergleichend: *Glaser*, Entwicklung des Europäischen Verwaltungsrechts aus der Perspektive der Handlungsformenlehre, 2013, S. 75 ff

II. Besonderheiten des Verhältnisses zwischen abstrakt-genereller Regelung und Einzelfallentscheidung im EU-Eigenverwaltungsrecht

Probleme der Normenhierarchie innerhalb des Unionsrechts

- sind keine Probleme der Handlungsformenlehre des EU-Eigenverwaltungsrechts (sondern eine Frage des Europäischen *Verfassungsrechts*, insbesondere soweit es um die Frage der Unvereinbarkeit von Sekundärrecht mit Primärrecht oder die „primärrechtskonforme“ Auslegung des Sekundärrechts geht

Hierzu *U. Stelkens*, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 10. Aufl. 2023, EuR Rn. 38 - 39a

- Sind auch dann kein Problem der Handlungsformenlehre des EU-Eigenverwaltungsrechts, soweit es um die Frage des **Verhältnisses von delegierten Rechtsakten (Art. 290 AEUV) sowie (abstrakt-generellen) Durchführungsrechtsakten (Art. 291 AEUV) zu Gesetzgebungsakten i. S. des Art. 289 AEUV** geht ([hierzu **§ 2 C V des Kurses**]).

Hierzu *U. Stelkens*, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 10. Aufl. 2023, EuR Rn. 40 – 45

II. Besonderheiten des Verhältnisses zwischen abstrakt-genereller Regelung und Einzelfallentscheidung im EU-Eigenverwaltungsrecht

Problem: Müssen einzelfallbezogene Maßnahmen der EU-Eigenverwaltung Vorgaben abstrakt-genereller Rechtsakte beachten, die von denselben Organen (unter Beachtung derselben Verfahrensvorschriften) erlassen worden sind?

[EuGH, C-313/90 v. 14.3.1993 Rn. 44 – CIRFS:](#)

„Eine Handlung mit allgemeiner Tragweite kann nicht stillschweigend durch eine individuelle Entscheidung geändert werden“

[EuGH, 113/77 v. 29.3.1979 – NTO Toyo Bearing Company](#) (zum Verhältnis zwischen einer Einzelfall-Verordnung (VO Nr. 1778/77) zu einer abstrakt-generellen Verordnung (VO Nr. 459/68))

21. Die Auffassung schließlich, die Verordnung Nr. 1778/77 stelle eine Maßnahme sui generis dar, die sich unmittelbar auf Artikel 113 des Vertrages stütze und den Bestimmungen der Verordnung Nr. 459/68 nicht unterliege, verkennt, daß das gesamte in Frage stehende Verfahren im Rahmen der Bestimmungen dieser Verordnung abgelaufen ist. Hat der Rat einmal eine allgemeine Verordnung zur Verwirklichung einer der Zielsetzungen von Artikel 113 des Vertrages erlassen, so kann er von den so aufgestellten Regeln bei ihrer Anwendung auf den Einzelfall nicht abweichen, ohne Störungen im Rechtsetzungssystem der Gemeinschaft hervorzurufen und den Grundsatz der Gleichheit der Bürger vor dem Gesetz zu verletzen.

II. Besonderheiten des Verhältnisses zwischen abstrakt-genereller Regelung und Einzelfallentscheidung im EU-Eigenverwaltungsrecht

Problem: Müssen einzelfallbezogene Maßnahmen der EU-Eigenverwaltung Vorgaben abstrakt-genereller Rechtsakte beachten, die von denselben Organen (unter Beachtung derselben Verfahrensvorschriften) erlassen worden sind?

- EuGH geht damit von einem „**Vorrang allgemeiner Normen vor Einzelakten, die zu ihrer Anwendung ergehen**“ aus (*Bast*, Grundbegriffe der Handlungsformen der EU, 2006, S. 304 ff.)
- Dies ist letztlich Grundlage der Geltung des Grundsatzes der „Gesetzmäßigkeit der Verwaltung“ für die EU-Eigenverwaltung - der damit hier nicht aus dem Demokratieprinzip oder dem Gedanken der Gewaltenteilung, sondern mit klassischen rechtsstaatlichen Erwägungen (Vorhersehbarkeit, Rechtssicherheit) begründet wird
- Allgemein zu dieser klassischen rechtsstaatlichen Begründung der Bindung administrativer Einzelfallentscheidungen an abstrakt-generelle Regelungen: [U. Stelkens, VVDStRL 71 \(2012\), S. 369, 373 – 380](#) - Diese Begründung liegt letztlich auch dem „Gesetzesbegriff“ der EMRK zu Grunde (vgl. [EGMR, 58911/00 v. 6. 11. 2008, Rn. 85 ff. - Leela Förderkreis u.a. ./ Deutschland](#))

II. Besonderheiten des Verhältnisses zwischen abstrakt-genereller Regelung und Einzelfallentscheidung im EU-Eigenverwaltungsrecht

Problem: Müssen einzelfallbezogene Maßnahmen der EU-Eigenverwaltung Vorgaben abstrakt-genereller Rechtsakte beachten, die von denselben Organen (unter Beachtung derselben Verfahrensvorschriften) erlassen worden sind?

Näher hierzu:

- *Bast*, Grundbegriffe der Handlungsformen der EU, 2006, S. 304 ff.
- *Bumke*, in: Schuppert/Pernice/Halter (Hrsg.), Europawissenschaft, S. 643, 655
- [U. Stelkens, VVDStRL 71 \(2012\), S. 369, 378](#) und [U. Stelkens, EuR 2012, 511, 519 f.](#)
- *Ziller*, in: Festschrift für Jürgen Schwarze, 2014, 334, 337

III. Art. 288 AEUV als Grundlage der Handlungsformenlehre des EU-Eigenverwaltungsrechts?

Art. 288 AEUV

Für die Ausübung der Zuständigkeiten der Union nehmen **die Organe** Verordnungen, Richtlinien, Beschlüsse, Empfehlungen und Stellungnahmen an. Die **Verordnung** hat allgemeine Geltung. Sie ist in allen ihren Teilen verbindlich und gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat.

Die **Richtlinie** ist für jeden Mitgliedstaat, an den sie gerichtet wird, hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich, überlässt jedoch den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mittel.

Beschlüsse sind in allen ihren Teilen verbindlich. Sind sie an bestimmte Adressaten gerichtet, so sind sie nur für diese verbindlich.

Die **Empfehlungen** und **Stellungnahmen** sind nicht verbindlich.

Art. 288 AEUV wird wie seine Vorläuferbestimmungen (z. B. Art. 249 EGV)

- als **(teilweise abschließender) Definitionskatalog** der der EU insgesamt zur Verfügung stehenden Handlungsformen verstanden
- wobei der Schwerpunkt dann auf die unterschiedlichen Rechtssetzungsformen gelegt wird – und nicht auf die Handlungsformen der EU-Eigenverwaltung

III. Art. 288 AEUV als Grundlage der Handlungsformenlehre des EU-Eigenverwaltungsrechts?

Gundel, in: Pechstein/Nowak/Häde (Hrsg.), Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, 1. Aufl. 2017, Art. 288 AEUV Rn. 3:

„Art. 288 AEUV erfasst die Kategorien der Handlungen zwar auch nach der Erweiterung in Abs. 4 nicht vollständig: Insbesondere die mehrseitig-konsensualen Rechtsakte werden nicht aufgeführt; die große Vielfalt der in der Praxis entwickelten Formen von unverbindlichen Rechtsakten wird in Abs. 5 der Bestimmung nur in Ansätzen abgebildet. **Man wird aber davon ausgehen müssen, dass die einseitig-verbindlichen Rechtsakte des EU-Rechts hier nun tatsächlich abschließend aufgeführt sind und den EU-Organen insoweit damit auch außerhalb des Art. 288 AEUV kein »Normerfindungsrecht« zusteht.** Dafür kann z.B. auf Art. 297 Abs. 2 AEUV verwiesen werden, der Anforderungen an Unterzeichnung, Bekanntgabe usw. nur in Bezug auf Verordnungen, Richtlinien und Beschlüsse aufstellt und damit voraussetzt, dass weitere Formen einseitig-hoheitlicher Rechtsetzung nicht bestehen; auch die abschließende Aufzählung der im Gesetzgebungsverfahren gemäß Art. 289 AEUV nutzbaren Rechtsakt-Formen macht deutlich, dass weitere verbindliche Formen nicht vorgesehen sind.“

III. Art. 288 AEUV als Grundlage der Handlungsformenlehre des EU-Eigenverwaltungsrechts?

Gundel, in: Pechstein/Nowak/Häde (Hrsg.), Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, 1. Aufl. 2017, Art. 288 AEUV Rn. 4:

„Zugleich beschränkt sich die Bedeutung [des Art. 288 AEUV] auf diese **Definitionsfunktion**: Die verschiedenen Kategorien der Rechtsakte werden nur beschrieben, ihr Anwendungsbereich aber an dieser Stelle nicht abgesteckt; ob eine bestimmte Kategorie tatsächlich genutzt werden kann, wird stattdessen durch die konkret anwendbare Rechtsgrundlage vorgegeben. Allerdings haben die Vertragsänderungen der Vergangenheit zu einer Zunahme der Rechtsgrundlagen geführt, die die Rechtsetzung nicht auf bestimmte Kategorien beschränken, sondern den zuständigen Organen die Auswahl der geeignet erscheinenden Rechtsakt-Form überlassen. Soweit eine solche Wahl eröffnet wird, ist sie gemäß Art. 296 UAbs. 1 AEUV unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit auszuüben. Der mit dem Subsidiaritätsprotokoll zum Vertrag von Amsterdam angeordnete grundsätzliche Vorrang der Richtlinie gegenüber der Verordnung ist dagegen durch den Vertrag von Lissabon gestrichen und durch ein prozedurales Element in Gestalt der Subsidiaritätsrüge ersetzt worden.“

III. Art. 288 AEUV als Grundlage der Handlungsformenlehre des EU-Eigenverwaltungsrechts?

Handlungsformenkatalog des Art. 288 AEUV

- bezieht sich ausschließlich auf Maßnahmen, die von den „**Organen der Union** [...] **angenommen**“ werden, wobei auf den Organbegriff des Art. 13 EUV verwiesen wird (hierzu **§ 2 A I des Kurses**)
- bezieht damit Maßnahmen „**sonstiger Einrichtungen und Stellen der Union**“ – und damit insbesondere **Maßnahmen der EU-Agenturen** - *nicht* mit ein
- bezieht auch die Entscheidungen des EU-Beamtenrechts auf Grundlage der Art. 90 ff. des EU-Beamtenstatuts ([VO Nr. 31 \(EWG\) 11 \(EAG\)](#)) – hierzu **§ 2 A III des Kurses**) *nicht* mit ein, weil deren Wirkungen (und das auf ihren Erlass gerichtete Verfahren) dort abweichend von den Art. 289 ff. AEUV ausgestaltet sind, wozu Art. 336 AEUV ermächtigt
- definiert damit im Wesentlichen „nur“ den (unmittelbaren) Anwendungsbereich der Art. 289 ff. AEUV und sollte **jedenfalls in Bezug auf einzelfallbezogene Maßnahmen nicht** als abschließende Kodifikation der Handlungsformen der EU-Eigen**verwaltung** verstanden werden.
- hat **keine rechtsschutzeröffnende Funktion**, da der „Handlungsbegriff“ der Art. 263 ff. AEUV unabhängig von Art. 288 AEUV definiert wird (hierzu **§ 4 C I 1 des Kurses**)

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) [...]

(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) [...]

(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.

IV. Stand der Handlungsformen- und Fehlerfolgenlehre des EU-Eigenverwaltungsrechts

(Deutsche) Literatur geht (zu Recht) im Grundsatz von der Übertragbarkeit des Grundkonzepts der deutschen „Handlungsformenlehre“ auf das EU-Eigenverwaltungsrecht aus

- *Bumke*, in: Schuppert/Pernice/Halter (Hrsg.), Europawissenschaft, S. 643, 661 ff.
- *Glaser*, Entwicklung des Europäischen Verwaltungsrechts aus der Perspektive der Handlungsformenlehre, 2013, S. 332 ff.
- *Härtel*, Handbuch Europäische Rechtsetzung, 2006, § 7 Rn. 1 ff.
- *Schmidt-Aßmann*, Das Allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, 2. Aufl. 2004, Rn. 6/34 ff.
- *Szczekalla*, in: Terhechte [Hrsg.], Verwaltungsrecht der Europäischen Union, 2. Aufl. 2022, § 5 Rn. 2 ff.

IV. Stand der Handlungsformen- und Fehlerfolgenlehre des EU-Eigenverwaltungsrechts

Zum Stand der europäischen Handlungsformenlehre allgemein:

- *Bast*, Legal Instruments and Judicial Protection, in: v. Bogandy/Bast (Hrsg.), Principles of European Constitutional Law, 2. Aufl. 2009, S. 345 ff.
- [v. Bogandy/Bast/Arndt, ZaÖRV 62 \(2002\), S. 77 ff.](#)
- *Bumke*, in Schuppert/Pernice/Halter (Hrsg.), Europawissenschaft, 2005, S. 644 ff.
- v. *Danwitz*, Europäisches Verwaltungsrecht 2008, S. 258 ff.
- *Glaser*, Entwicklung des Europäischen Verwaltungsrechts aus der Perspektive der Handlungsformenlehre, 2013, S. 332 ff.
- *Härtel*, Handbuch Europäische Rechtsetzung, 2006, § 7 Rn. 1 ff.
- *Ruffert*, in: Wallerath (Hrsg.) Fiat iustitia: Recht als Aufgabe der Vernunft - Festschrift für Peter Krause , 2006, S. 215 ff.
- *U. Stelkens*, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 10. Aufl. 2023, EuR Rn. 171 ff.
- *Szczekalla* in Terhechte (Hrsg.), Verwaltungsrecht der Europäischen Union, 2. Aufl. 2022, § 5 Rn. 1 ff.
- *Vogt*, Die Entscheidung als Handlungsform des Europäischen Gemeinschaftsrechts, 2005, S. 200 ff.

IV. Stand der Handlungsformen- und Fehlerfolgenlehre des EU-Eigenverwaltungsrechts

Problem der (bisherigen) Handlungsformenlehre des EU-Rechts:

- Konzentration auf **Handlungsformen des „Europäischen Verfassungsrechts“** durch Konzentration
 - auf Europäische **Rechtsetzungsformen** (Verordnungen/Richtlinien) – hierzu **§ 2 C III des Kurses**
 - interinstitutionelle „Regierungsakte“ im Verhältnis zwischen EU-Organen – hierzu **§ 5 B III des Kurses**
 - „interföderale Regierungsakte“ im Verhältnis zwischen der EU und den Mitgliedstaaten – hierzu **§ 5 B III des Kurses**
- Keine hinreichende **Unterscheidung zwischen** (administrativer) **Rechtsetzung** und (administrativen) **Einzelfallmaßnahmen**, obwohl eine solche Unterscheidung auch der Handlungsformenlehre des EU-Rechts zu Grunde liegt (hierzu **§ 5 A II des Kurses**).
- Unklare „Verankerung“ der europäischen Handlungsformenlehre in Art. 288 AEUV und/oder Art. 263 AEUV (hierzu **§ 5 A III des Kurses**)

B) Die „EU-Eigenverwaltungsentscheidung“

- I. Begriff und Funktionen der „EU-Eigenverwaltungsentscheidung“**
- II. Wirksamkeit und Aufhebbarkeit von „EU-Eigenverwaltungsentscheidungen“**

I. Begriff und Funktion der „EU-Eigenverwaltungsentscheidung“

- 1. Bestandskraftfähigkeit der EU-Eigenverwaltungsentscheidung**
- 2. Abgrenzung zwischen bestandskraftfähigen Entscheidungen und Vorbereitungs- und Verfahrenshandlungen**
- 3. Verfahrensrechtliche Funktion der „EU-Eigenverwaltungsentscheidung“**
- 4. Titelfunktion der „EU-Eigenverwaltungsentscheidung“**
- 5. Definition(sversuch) der „EU-Eigenverwaltungsentscheidung**
- 6. Abgrenzung von „EU-Eigenverwaltungsentscheidungen“ zu Rechtsakten mit „Verfassungscharakter“**

I. Begriff und Funktion der „EU-Eigenverwaltungsentscheidung“

Die EU-Eigenverwaltungsentscheidung

- ist die Handlungsform der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union zur einseitigen Regelung von Einzelfällen (und damit mit individueller Wirkung)
- ist nicht mit dem Beschluss des Art. 288 Abs. 4 AEUV identisch, sondern eine Form der „Handlung“ i. S. des Art. 263 AEUV (hierzu **§ 5 A III des Kurses**)
- ist nicht – vergleichbar mit § 35 VwVfG – legaldefiniert.
- kann zur **Fokussierung auf den Normalfall** aber **rechtswissenschaftlich definiert** werden: Atypische Fälle, für die u. U. atypische Lösungen entwickelt werden (sollten), sollen zunächst ausgeblendet werden, um die für den Normalfall geltenden allgemeinen Lösungen erkennen zu können. Ob diese allgemeinen Lösungen auch für die atypischen Fälle gelten, ist dann u. U. (allenfalls) in einem weiteren Schritt zu untersuchen
- Dabei setzt Definitionsversuch voraus, dass die sich aus dem Primärrecht ergebenden Funktionen und Wirkungen von EU-Eigenverwaltungsentscheidung einbezogen werden.

1. Bestandskraftfähigkeit der EU-Eigenverwaltungsentscheidung

Art. 263 AEUV

(1) bis (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.

(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.

EuGH, 156/77 v. 12.10.1978, Rn. 21/24 – Kommission ./.Belgien (Art. 173 EWGV
≈ Art. 262 AEUV – Art. 184 EWGV ≈ Art. 277 AEUV)

Die Klagefristen sollen der Wahrung der Rechtssicherheit dienen, indem sie verhindern, daß das Rechtswirkungen entfaltende Gemeinschaftshandeln wieder und wieder in Frage gestellt wird; mit Rücksicht darauf ist es ausgeschlossen, daß ein Mitgliedstaat, der die in Artikel 173 Absatz 3 vorgesehene Ausschlußfrist hat verstreichen lassen, ohne die Rechtmäßigkeit der Entscheidung der Kommission auf dem durch diesen Artikel eröffneten Verfahrensweg anzugreifen, diese auf dem Umweg über Artikel 184 des Vertrages anläßlich einer von der Kommission erhobenen und auf Artikel 93 Absatz 2 Unterabsatz 2 des Vertrages gestützten Klage erneut in Frage stellen kann. Zum einen beschränkt sich die in Artikel 184 des Vertrages vorgesehene Einrede nach dem Wortlaut dieser Bestimmung auf den Fall eines Rechtsstreits, „bei dem es auf die Geltung einer Verordnung des Rates oder der Kommission ankommt“; sie kann daher von einem Mitgliedstaat, an den eine individuelle Entscheidung gerichtet ist, in keinem Fall erhoben werden. [...]. Es wäre

daher mit den Grundsätzen, welche die durch den Vertrag geschaffenen Klagearten beherrschen, unvereinbar und würde den Zusammenhalt dieses Systems wie auch den Grundsatz der Rechtssicherheit, von dem dieses System getragen wird, beeinträchtigen, wenn dem Mitgliedstaat, an den eine aufgrund von Artikel 93 Absatz 2 Unterabsatz 1 erlassene Entscheidung gerichtet ist, erlaubt würde, die Gültigkeit dieser Entscheidung anläßlich der in Unterabsatz 2 dieser Bestimmung behandelten Klage erneut in Frage zu stellen, obwohl die in Artikel 173 Absatz 3 des Vertrages vorgesehene Frist abgelaufen ist.

1. Bestandskraftfähigkeit der EU-Eigenverwaltungsentscheidung

Art. 277 AEUV

Ungeachtet des Ablaufs der in Artikel 263 Absatz 6 genannten Frist kann jede Partei in einem Rechtsstreit, bei dem die Rechtmäßigkeit eines von einem Organ, einer Einrichtung oder einer sonstigen Stelle der Union **erlassenen Rechtsakts mit allgemeiner Geltung** angefochten wird, vor dem Gerichtshof der Europäischen Union die Unanwendbarkeit dieses **Rechtsakts** aus den in Artikel 263 Absatz 2 genannten Gründen geltend machen.

bezieht
sich auf

Art. 267 AEUV

Der Gerichtshof der Europäischen Union entscheidet im Wege der Vorabentscheidung

- a) über die Auslegung der Verträge,
- b) über die **Gültigkeit** und die Auslegung **der Handlungen** der Organe, Einrichtungen oder sonstigen Stellen der Union.

Wird eine derartige Frage einem Gericht eines Mitgliedstaats gestellt und hält dieses Gericht eine Entscheidung darüber zum Erlass seines Urteils für erforderlich, so kann es diese Frage dem Gerichtshof zur Entscheidung vorlegen. [...].

Umkehrschluss aus Art. 277 AEUV: Einzelfallmaßnahmen werden nach Ablauf der Frist nach Art. 263 Abs. 6 AEUV gegenüber Klagebefugten bestandskräftig

1. Bestandskraftfähigkeit der EU-Eigenverwaltungsentscheidung

Zu den Folgen des Ablaufs der Klagefrist nach Art. 263 Abs. 6 AEUV:

[EuGH, 188/92 v. 9.3.1994 - Textilwerke Deggendorf](#) (Folie 1 von 3)

„13. Nach ständiger Rechtsprechung wird eine Entscheidung, die vom Empfänger nicht innerhalb der in Artikel 173 EWG-Vertrag vorgesehenen Fristen angefochten worden ist, ihm gegenüber bestandskräftig [...].

14. Ein Unternehmen, das eine individuelle Beihilfe erhalten hat, die Gegenstand einer auf der Grundlage von Artikel 93 EWG-Vertrag erlassenen Entscheidung der Kommission geworden ist, kann eine Nichtigkeitsklage gemäß Artikel 173 Absatz 2 EWG-Vertrag erheben, selbst wenn die Entscheidung an einen Mitgliedstaat gerichtet ist [...]. Nach Artikel 173 Absatz 3 hat der Ablauf der dort vorgesehenen Klagefrist gegenüber einem solchen Unternehmen dieselbe Ausschlußwirkung wie gegenüber dem Mitgliedstaat, an den die Entscheidung gerichtet war.

15. Nach gefestigter Rechtsprechung kann ein Mitgliedstaat die Gültigkeit einer an ihn gerichteten, auf Artikel 93 Absatz 2 EWG-Vertrag gestützten Entscheidung nach dem Ablauf der in Artikel 173 Absatz 3 EWG-Vertrag festgesetzten Frist nicht mehr in Frage stellen [...].“

1. Bestandskraftfähigkeit der EU-Eigenverwaltungsentscheidung

Zu den Folgen des Ablaufs der Klagefrist nach Art. 263 Abs. 6 AEUV:
[EuGH, 188/92 v. 9.3.1994 - Textilwerke Deggendorf](#) (Folie 2 von 3)

„16. Diese Rechtsprechung, nach der ein Mitgliedstaat, an den eine aufgrund von [Art. 93 Abs. 2 UAbs. 1 EWGV] erlassene Entscheidung gerichtet ist, nicht die Möglichkeit hat, deren Gültigkeit anlässlich der in [Art. 93 Abs. 2 UAbs. 2 EWGV] vorgesehenen Vertragsverletzungsklage erneut in Frage zu stellen, beruht vor allem auf der Erwägung, daß die Klagefristen der Wahrung der Rechtssicherheit dienen sollen, indem sie verhindern, daß das Rechtswirkungen entfaltende Gemeinschaftshandeln wieder und wieder in Frage gestellt wird.

17. Aufgrund derselben Erfordernisse der Rechtssicherheit kann auch der Empfänger einer Beihilfe, der eine auf der Grundlage von [Art. 93 EWGV] erlassene Entscheidung der Kommission, die diese Beihilfe zum Gegenstand hatte, hätte anfechten können und die hierfür in [Art. 173 Abs. 3 EWGV] vorgesehene Ausschlußfrist hat verstreichen lassen, nicht die Möglichkeit haben, vor den nationalen Gerichten anlässlich einer Klage gegen die von den nationalen Behörden getroffenen Maßnahmen zur Durchführung dieser Entscheidung deren Rechtmäßigkeit erneut in Frage zu stellen.“

1. Bestandskraftfähigkeit der EU-Eigenverwaltungsentscheidung

Zu den Folgen des Ablaufs der Klagefrist nach Art. 263 Abs. 6 AEUV:
[EuGH, 188/92 v. 9.3.1994 - Textilwerke Deggendorf](#) (Folie 3 von 3)

„18. Wenn man nämlich in derartigen Fällen zulassen würde, daß sich der Betroffene vor dem nationalen Gericht unter Berufung auf die Rechtswidrigkeit der Entscheidung deren Durchführung widersetzen kann, würde ihm damit die Möglichkeit geboten, die Bestandskraft, die die Entscheidung ihm gegenüber nach Ablauf der Klagefrist besitzt, zu umgehen.“

Die „Textilwerke-Deggendorf-Entscheidung“ zeigt:

- Mit Ablauf der von Art. 263 Abs. 6 AEUV vorgesehenen Frist kann Bestandskraft nicht nur gegenüber Adressaten einer Entscheidung (demjenigen, an den sie „gerichtet ist“), sondern auch gegenüber dem hiervon unmittelbar (Dritt-)Betroffenen bestandskräftig werden
- Ist Bestandskraft eingetreten, kann die Ungültigkeit der Entscheidung von den Personen, gegenüber denen die Entscheidung bestandskräftig geworden ist, auch nicht im Rahmen anderer Gerichtsverfahren (etwa auf Vorlage nach Art. 267 Abs. 1 lit. b AEUV (hierzu **§ 2 D I des Kurses**) oder im Rahmen eines Vertragsverletzungsverfahrens) geltend gemacht werden

1. Bestandskraftfähigkeit der EU-Eigenverwaltungsentscheidung

Folgeentscheidungen zu Deggendorf (Folie 1 von 4):

- [EuGH, C-178/95 v. 30.1.1997, Rn. 15 ff. - Wiljo](#): Deggendorf-Grundsätze gelten erst recht für den Adressaten einer Entscheidung. Dieser kann dann nicht in einem nationalen Folgeverfahren deren Ungültigkeit geltend machen (unabhängig davon, ob Bestandskraft auch gegenüber dem anderen Beteiligten des Folgeverfahrens eingetreten ist).
- [EuGH, C-310/97 v. 14.9.1999, Rn 49 ff. - AssiDomän](#): Bindung des durch eine Entscheidung unmittelbar und individuell Betroffenen auch dann, wenn gleichlautende Entscheidungen von anderen Betroffenen erfolgreich angefochten wurden
- [EuGH, C-239/99 v. 15.2.2001, Rn. 34 ff. – Nachi Europe](#): Art. 277 AEUV wird als allgemeiner Rechtsgrundsatz angesehen, der aber durch die Deggendorf-Grundsätze modifiziert wird.
- [EuGH \(GK\), C-333/07 v. 22.12.2008, Rn. 43 ff. - Société Régie Networks](#): Implizit zugelassene Möglichkeit einer Vorlage nach Art. 267 Abs. 1 lit. b AEUV über die Gültigkeit von „Eigenverwaltungsentscheidungen“ (vgl. **§ 2 D I des Kurses**), soweit Partei des Ausgangsrechtsstreits *nicht* nach Art. 263 Abs. 4 AEUV klagebefugt ist

1. Bestandskraftfähigkeit der EU-Eigenverwaltungsentscheidung

Folgeentscheidungen zu Deggendorf (Folie 2 von 4):

- [EuGH \(GK\) C-158/14 v. 14.3.2017, Rn. 61 ff. - A. u. a. ./ Minister van Buitenlandse Zaken](#): Deggendorf-Grundsätze gelten nicht nur im Beihilfe- und Wettbewerbsrecht, sondern als allgemeiner Rechtsgrundsatz schlechthin, etwa auch bei Beschlüssen des Rates zum Einfrieren von Geldern zur Terrorismusbekämpfung (sog. smart sanctions)
- [EuGH, C-640/16 P v. 10.10.2017, Rn. 56 ff. – Greenpeace Energy](#): Keine Bestandskraft einer Eigenverwaltungsentscheidung gegenüber solchen Personen, die nicht unzweifelhaft nach Art. 263 Abs. 4 AEUV klagebefugt sind – dann auch keine Unzulässigkeit von Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 267 Abs. 1 lit. b AEUV
- [EuGH \(GK\), C-135/16 v. 25.7.2018, Rn. 13 ff. – Georgsmarienhütte](#): Vorabentscheidungsersuchen gem. Art. 267 Abs. 1 lit. b AEUV in Bezug auf eine Eigenverwaltungsentscheidung ist unzulässig, wenn die Parteien hiergegen nach Art. 263 Abs. 4 AEUV unzweifelhaft klagebefugt waren, jedoch keine Klage erhoben haben.

1. Bestandskraftfähigkeit der EU-Eigenverwaltungsentscheidung

Folgeentscheidungen zu Deggendorf (Folie 3 von 4):

- [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](#) (hierzu *Caranta*, CMLRev 58 [2021], 163 [173 ff.]; *Petzold/Schmidt-Carstens*, EuR 2019, 132 [143 ff.]): Kommissionsbeschluss, der nationale Beihilferegulung mit allgemeiner Wirkung genehmigt, ist ein „Rechtsakt mit Verordnungscharakter“ i. S. des Art. 263 Abs. 4 AEUV, der von unmittelbar Betroffenen angegriffen werden kann, da er auch keine „Durchführungsmaßnahmen“ nach sich zieht.
- [EuGH, C-212/19 v. 17.9.2020, Rn. 31 ff. - Compagnie des pêches de Saint-Malo](#): Keine Bestandskraft einer Eigenverwaltungsentscheidung gegenüber solchen Personen, die nicht unzweifelhaft nach Art. 263 Abs. 4 AEUV klagebefugt sind – dann auch keine Unzulässigkeit von Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 267 Abs. 1 lit. b AEUV

1. Bestandskraftfähigkeit der EU-Eigenverwaltungsentscheidung

Folgeentscheidungen zu Deggendorf (Folie 4 von 4):

- [EuGH, C-708/19 v. 10.3.2021, Rn. 31 ff, - Von Aschenbach & Voss](#): Deggendorf Grundsätze gelten auch, wenn ein „Rechtsakt mit Verordnungscharakter“ die Beteiligten unmittelbar betrifft und keine Durchführungsmaßnahmen nach sich zieht (Ausweitung der Klagebefugnis wirkt sich also zum Nachteil der Betroffenen aus).
- [EuGH, C-453/19 P v. 15.7.2021, Rn. 83 – Lufthansa](#): „Rechtsakte mit Verordnungscharakter“ ziehen keine Durchführungsmaßnahmen nach sich (und müssen daher ggf. vor dem EuGH angegriffen werden), wenn sie den Adressaten, die mit ihrer Durchführung betraut sind, keinerlei Ermessensspielraum lässt, ihre Umsetzung vielmehr rein automatisch erfolgt und sich allein aus der Unionsregelung ohne Anwendung weiterer Durchführungsvorschriften ergibt.

2. Abgrenzung zwischen bestandskraftfähigen Entscheidungen und Vorbereitungs- und Verfahrenshandlungen

Zum Begriff der nach Art. 263 AEUV anfechtbaren „Handlung“:

[EuGH, 60/81 v. 11.11.1981 – IBM ./Kommission](#) (Folie 1 von 3)

- 8 Gemäß Artikel 173 EWG-Vertrag ist gegen Handlungen des Rates und der Kommission, soweit es sich nicht um Empfehlungen oder Stellungnahmen handelt, die Anfechtungsklage gegeben. Diese Klage soll dazu dienen, gemäß Artikel 164 die Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung des Vertrages zu sichern; eine die Zulässigkeitsvoraussetzungen dahin einschränkende Auslegung, daß die Klage nur gegen die in Artikel 189 genannten Arten von Handlungen gegeben wäre, würde diesem Ziel zuwiderlaufen.
- 9 Für die Feststellung, ob die angefochtenen Maßnahmen Handlungen im Sinne des Artikels 173 darstellen, ist daher auf ihr Wesen abzustellen. Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes sind alle Maßnahmen, die verbindliche Rechtswirkungen erzeugen, welche die Interessen des Klägers durch einen Eingriff in seine Rechtsstellung beeinträchtigen, Handlungen oder Entscheidungen, gegen die die Anfechtungsklage nach Artikel 173 gegeben ist. Die Form, in der diese Handlungen oder Entscheidungen ergehen, ist dagegen grundsätzlich ohne Einfluß auf ihre Anfechtbarkeit.

2. Abgrenzung zwischen bestandskraftfähigen Entscheidungen und Vorbereitungs- und Verfahrenshandlungen

Zum Begriff der nach Art. 263 AEUV anfechtbaren „Handlung“:
[EuGH, 60/81 v. 11.11.1981 – IBM ./Kommission](#) (Folie 2 von 3)

- 10 Im Falle von Handlungen oder Entscheidungen, die in einem mehrphasigen Verfahren, insbesondere zum Abschluß eines internen Verfahrens ergehen, liegt nach dieser Rechtsprechung eine anfechtbare Handlung grundsätzlich nur bei Maßnahmen vor, die den Standpunkt der Kommission oder des Rates zum Abschluß dieses Verfahren endgültig festlegen, nicht aber bei Zwischenmaßnahmen, die die abschließende Entscheidung vorbereiten sollen.
- 11 Etwas anderes würde sich nur dann ergeben, wenn Handlungen oder Entscheidungen im Rahmen des vorbereitenden Verfahrens nicht nur die oben aufgeführten rechtlichen Merkmale trügen, sondern selbst ein besonderes Verfahren endgültig abschließen, das sich von demjenigen unterscheidet, welches der Kommission oder dem Rat die Entscheidung in der Sache ermöglichen soll.
- 12 Es ist außerdem zu berücksichtigen, daß Maßnahmen rein vorbereitender Art zwar nicht als solche anfechtbar sind, daß die ihnen etwa anhaftenden rechtlichen Mängel jedoch im Rahmen der Klage gegen die endgültige Handlung, deren Vorbereitung sie dienen, geltend gemacht werden können.

2. Abgrenzung zwischen bestandskraftfähigen Entscheidungen und Vorbereitungs- und Verfahrenshandlungen

Zum Begriff der nach Art. 263 AEUV anfechtbaren „Handlung“:

- [EuGH, C-60/81 v. 11.11.1981 – IBM ./Kommission](#) zeigt, dass zwischen endgültigen Regelungen und vorbereitenden Handlungen zu unterscheiden ist
- Vorbereitende (Verfahrens-)Handlungen können nicht Gegenstand einer Nichtigkeitsklage sein – daher aber auch nicht nach Art. 263 Abs. 6 AEUV bestandskräftig werden (ihre Rechtmäßigkeit kann daher inzident im Rahmen einer gegen die Endentscheidung gerichteten Klage geprüft werden)
- Sekundärrecht kann aber im Grundsatz Verfahrensschritte in einer Weise stufen, dass mehrere anfechtbare Entscheidungen ergehen, die aufeinander aufbauen.
- Abgrenzung zwischen Verfahrenshandlungen und anfechtbaren Entscheidungen ist insbesondere im Beihilferecht und EU-Wettbewerbsrecht eher schwierig.

3. Verfahrensrechtliche Funktion der „EU-Eigenverwaltungsentscheidung“

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) [...].

(4) [...]

3. Verfahrensrechtliche Funktion der „EU-Eigenverwaltungsentscheidung“

- Art. 41 Abs. 2 GRCh lässt erkennen, dass in Verwaltungsverfahren, die auf Erlass individueller Entscheidungen der EU-Eigenverwaltung gerichtet sind, bestimmte Verfahrensrechte gelten (Hinweis auf eine verfahrensrechtliche Funktion der EU-Eigenverwaltungsentscheidung)
- [Buch III der ReNEUAL Model Rules on EU Administrative Procedure](#) (hierzu **§ 4 B IV des Kurses**) knüpft hieran an und versucht, die hieraus folgenden Verfahrensrechte zu konkretisieren
- Auf Buch III der ReNEUAL Model Rules baut wiederum der Kodifikationsvorschlag der [Entschließung des Europäischen Parlaments vom 9.6.2016 zu einer offenen, effizienten und unabhängigen Verwaltung der EU \(2016/2610\(RSP\)\)](#) auf (hierzu **§ 4 B IV des Kurses**)

Siehe hierzu [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](#)

3. Verfahrensrechtliche Funktion der „EU-Eigenverwaltungsentscheidung“

Art. 297 Abs. 2 AEUV

Rechtsakte ohne Gesetzescharakter, die als Verordnung, Richtlinie oder **Beschluss, der an *keinen* bestimmten Adressaten gerichtet ist**, erlassen wurden, werden vom Präsidenten des Organs unterzeichnet, das sie erlassen hat. Verordnungen, Richtlinien, die an alle Mitgliedstaaten gerichtet sind, sowie **Beschlüsse, die an *keinen* bestimmten Adressaten gerichtet sind**, werden im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlicht. Sie treten zu dem durch sie festgelegten Zeitpunkt oder anderenfalls am zwanzigsten Tag nach ihrer Veröffentlichung in Kraft.

Die anderen Richtlinien sowie die **Beschlüsse, die an einen bestimmten Adressaten gerichtet sind**, werden denjenigen, für die sie bestimmt sind, **bekannt gegeben und durch diese Bekanntgabe wirksam**.

Frist nach Art. 263 Abs. 6 AEUV knüpft an **Bekanntgabe** als fristauslösendes Ereignis an.

4. Titelfunktion der „EU-Eigenverwaltungsentscheidung“

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.

Die Zwangsvollstreckung erfolgt nach den Vorschriften des Zivilprozessrechts des Staates, in dessen Hoheitsgebiet sie stattfindet. [...].

[...].

- Rechtsakte, die eine Zahlung auferlegen, können letztlich nur Einzelfallentscheidungen sein.
- Aufzählung der Organe in Art. 299 Abs. 1 AEUV wird wohl nicht als abschließend angesehen, so dass andere Organe i. S. des Art. 13 EUV (jedoch nicht die „anderen Einrichtungen und Stellen der Union“) nach Art. 299 AEUV vollstreckbare Titel erlassen können (s. Art. 100 Abs. 2 [VO \(EU/EURATOM\) 2024/2509 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union](#) (**nächste Folien**))
- Vollstreckungstitel können immer nur auf Zahlung, nicht auf ein Handeln, Tun oder Unterlassen gerichtet sein....

4. Titelfunktion der „EU-Eigenverwaltungsentscheidung“

Konkretisierung des Vollstreckungsverfahrens durch Art. 100 [VO \(EU/EURATOM\) 2024/2509 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union](#)
(Folie 1 von 2)

Art. 100 – Anordnung von Einziehungen

(1) Der zuständige Anweisungsbefugte weist durch Ausstellung einer Einziehungsanordnung den Rechnungsführer an, eine von diesem Anweisungsbefugten festgestellte Forderung einzuziehen („Anordnung einer Einziehung“).

(2) Ein Unionsorgan kann die Feststellung einer Forderung gegenüber anderen Schuldern als Mitgliedstaaten durch einen Beschluss formalisieren, der ein vollstreckbarer Titel gemäß Artikel 299 AEUV ist.

Wenn der wirksame und rechtzeitige Schutz der finanziellen Interessen der Union dies erfordert, können die anderen Unionsorgane die Kommission unter außergewöhnlichen Umständen ersuchen, einen solchen vollstreckbaren Beschluss zu ihren Gunsten aufgrund von Forderungen zu erlassen, die sich in Bezug auf Bedienstete oder in Bezug auf Mitglieder oder ehemalige Mitglieder eines Unionsorgans ergeben, sofern diese Organe und die Kommission die praktischen Modalitäten für die Anwendung dieses Artikels einvernehmlich festgelegt haben.
[...].

4. Titelfunktion der „EU-Eigenverwaltungsentscheidung“

Konkretisierung des Vollstreckungsverfahrens durch Art. 100 [VO \(EU/EURATOM\) 2024/2509 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union](#)
(Folie 2 von 2)

Art. 100 – Anordnung von Einziehungen

(2) [...]

Von solchen außergewöhnlichen Umständen wird ausgegangen, wenn die in Artikel 101 Absatz 1 vorgesehenen Möglichkeiten der freiwilligen Zahlung und der Einziehung durch Verrechnung dem betreffenden Unionsorgan keine Aussicht auf Einziehung der Forderung bieten und die Voraussetzungen für einen Verzicht auf die Einziehung gemäß Artikel 101 Absätze 2 und 3 nicht erfüllt sind. In dem vollstreckbaren Beschluss wird in jedem Fall festgelegt, dass die eingeforderten Beträge in den Einzelplan des betreffenden Unionsorgans einzustellen sind, dem die Anweisungsbefugnis zufällt. Sofern die Einnahmen keine zweckgebundenen Einnahmen nach Artikel 21 Absatz 3 darstellen, werden sie als allgemeine Einnahmen eingestellt.

Das antragstellende Unionsorgan setzt die Kommission von allen Umständen in Kenntnis, die die Einziehung beeinflussen könnten, und unterstützt die Kommission im Falle einer Anfechtung des vollstreckbaren Titels

5. Definition(sversuch) der „EU-Eigenverwaltungsentscheidung

Daher folgender (von Art. 288 Abs. 4 AEUV unabhängiger) Definitionsversuch auf Grundlage der genannten Bestimmungen (*U. Stelkens*, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 10. Aufl. 2023, § 35 Rn. 345 ff.)

Eine EU-Eigenverwaltungsentscheidung ist

- jede Verwaltungshandlung eines EU-Organs oder einer „Einrichtung oder sonstigen Stelle der Union“ i. S. des Art. 263 Abs. 1 S. 2 AEUV,
- die an eine natürliche oder juristische Person (einschließlich der Mitgliedstaaten) gerichtet ist *oder* sie unmittelbar und individuell betrifft (Art. 263 Abs. 4 AEUV)

ohne

- ein Rechtsakt mit allgemeiner Geltung (Art. 277 AEUV) zu sein oder
- eine (nur unverbindliche) Empfehlung oder Stellungnahme (Art. 263 Abs. 1 S. 1 AEUV) zu sein oder
- nur der Vorbereitung einer Entscheidung zu dienen, die ein Verwaltungsverfahren abschließt

5. Definition(sversuch) der „EU-Eigenverwaltungsentscheidung

Begriff nach **ReNEUAL Model Rules on EU Administrative Procedure** (hierzu § 4 B IV des Kurses):.

Art. III-2 (1) ReNEUAL Model Rules on EU Administrative Procedure

‘Decision’ means administrative action addressed to one or more individualized public or private persons which is adopted unilaterally by an EU authority [...] to determine one or more concrete cases with legally binding effect.

Nach beiden Definitionen

- können Einzelfallbeschlüsse i.S. des Art. 288 Abs. 4 S. 2 AEUV Eigenverwaltungsentscheidungen sein, müssen es aber nicht.
- ist Begriff der „Eigenverwaltungsentscheidung“ mit Entscheidungsbegriff des Art. 41 GRCh deckungsgleich.
- „Eigenverwaltungsentscheidungen“ in diesem Sinne sind immer „Einzelfallentscheidungen“ – ob es auch so etwas wie „Allgemeinverfügungen“ (Planungsakte) geben kann, ist damit aber noch nicht negativ entschieden

6. Abgrenzung von „EU-Eigenverwaltungsentscheidungen“ zu Rechtsakten mit „Verfassungscharakter“

Ob die Regelungen zu Verfahren, Bestandskraft, Aufhebung von EU-Eigenverwaltungsentscheidungen auf bestimmte Beschlüsse i. S. des Art. 288 Abs. 4 AEUV, die letztlich den Charakter von „Regierungs-“ bzw. „Verfassungsakten“ haben, anwendbar sein können, ist nicht selbstverständlich (hierzu [U. Stelkens, ZEuS 2005, 61, 92 ff.](#))

Beispiele für Beschlüsse mit „Regierungs-“ bzw. „Verfassungsaktcharakter

Interinstitutionelle „Beschlüsse“ i. S. des Art. 288 Abs. 4 S. 1 AEUV

- Beschluss der Kommission, Rechtsetzungsvorschläge zurück zu ziehen ([EuGH \(GK\), C-409/13 v. 14.4.2015, Rn. 77 ff. – Rat ./Kommission](#))
- In solchen Fällen, läge in Deutschland **verfassungsrechtlicher Interorganstreit** vor

6. Abgrenzung von „EU-Eigenverwaltungsentscheidungen“ zu Rechtsakten mit „Verfassungscharakter“

Beispiele für Beschlüsse mit „Regierungs-“ bzw. „Verfassungsaktcharakter

Intrainstitutionelle „Beschlüsse“ i. S. des Art. 288 Abs. 4 S. 1 AEUV

- Beschluss des Präsidiums des Parlaments über die Festsetzung von Fraktionszuschüssen ([EuGH, 294/83 v. 23.4.1986 – „Les Verts“ ./.](#) [Europäisches Parlament](#))
- Einsetzung eines Untersuchungsausschusses im Europäischen Parlament ([EuGH, 78/85 v. 4.6.1986, Rn. 10 - Groupes des Droites Européenes. ./.](#) [Europäisches Parlament](#));
- Anerkennung einer Gruppe als Fraktion im Europäischen Parlament ([EuG,- T-222/99 v. 2.10.2011, Rn. 48 ff. – Martinez u. a. ./.](#) [Europäisches Parlament](#))
- Ausschluss eines Abgeordneten aus Fraktion ([EuG, T-336/13 v. 17.7.2013, Rn. 25 ff. – Borghezio ./.](#) [Europäisches Parlament](#))
- Was in Deutschland als **verfassungsrechtlicher Intraorganstreit** behandelt wird, wird vom EuGH wie eine ganz normale Nichtigkeitsklage nach Art. 263 AEUV (bzw. seiner Vorläufer) behandelt – hierzu **§ 4 C I 1 des Kurses**

6. Abgrenzung von „EU-Eigenverwaltungsentscheidungen“ zu Rechtsakten mit „Verfassungscharakter“

Beispiele für Beschlüsse mit „Regierungs-“ bzw. „Verfassungsaktcharakter

Besondere Arten staatengerichteter Beschlüsse i. S. des Art. 288 Abs. 4 AEUV mit „interföderalem“ (Verfassungs-)Charakter

- 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**
- „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.

6. Abgrenzung von „EU-Eigenverwaltungsentscheidungen“ zu Rechtsakten mit „Verfassungscharakter“

Probleme der Übertragung „verwaltungsrechtlicher Grundsätze“ auf Rechtsakte mit „Verfassungscharakter“:

- Ist es sinnvoll, Rechtsakte gegenüber den Mitgliedstaaten denselben Verfahrensvorschriften zu unterwerfen, wie Rechtsakte gegenüber dem Einzelnen?
- Passen auf die Rechtsbeziehungen zwischen den EU-Organen und z.B. für innerparlamentarische Maßnahmen, die den Rechtsstatus einzelner EP-Abgeordneter betreffen, die Regeln über die **Bestandskraft von Rechtsakten**?
- Sind die aus Art. 41 GRCh hergeleiteten Rechte auf diese Fälle sinnvoll anzuwenden? Ist der Europäische Bürgerbeauftragte insoweit nach Art. 228 AEUV zuständig?

II. Wirksamkeit und Aufhebbarkeit von „EU-Eigenverwaltungsentscheidungen“

Keine Bestandskraftfähigkeit (und Wirksamkeit) *inexistenter* Entscheidungen

[EuGH, 15/85 v. 26.2.1987, Rn. 6 ff. - Consorzio Cooperative d'Abbruzzo:](#)

„10. Zu der Inexistenz ist zu bemerken, dass für einen – auch fehlerhaften - Verwaltungsakt im Gemeinschaftsrecht wie im nationalen Recht die Vermutung der Gültigkeit spricht, bis er aufgehoben oder von der Stelle, die ihn erlassen hat, ordnungsgemäß zurückgenommen worden ist. **Die Qualifizierung eines Verwaltungsakts als inexistent erlaubt – außerhalb der Klagefristen – die Feststellung, dass dieser Akt keine Rechtswirkung entfaltet hat. Aus offenkundigen Gründen der Rechtssicherheit muss diese Qualifizierung daher im Gemeinschaftsrecht, ebenso wie in den nationalen Rechtsordnungen, in denen sie bekannt ist, Akten vorbehalten bleiben, die mit besonders schweren und offensichtlichen Fehlern behaftet sind.**“

Näher: *Schroeder*, Bindungswirkungen von Entscheidungen nach Art. 249 EG im Vergleich zu denen von Verwaltungsakten nach deutschem Recht, 2006, S. 56 ff.

II. Wirksamkeit und Aufhebbarkeit von „EU-Eigenverwaltungsentscheidungen“

EuGH, 7/56 v. 12.7.1957, S. 117 ff. – Algera (Folie 1 von 3)

„III. Widerruf begünstigender, subjektive Rechte verleihender Verwaltungsakte

[...]. Mit den Erlassen vom 12. Dezember 1955 wurden den Klägern die Rechtsvorteile des Statuts und ein bestimmter Dienstrang („grade“) verliehen und ihre Gehaltsstufen festgesetzt.

Sofern diese Erlasse rechtmäßig und rechtswirksam sind, stellen sie begünstigende Verwaltungsakte dar, die subjektive Rechte verleihen.

Was die Zulässigkeit des Widerrufs solcher Verwaltungsakte angeht, so handelt es sich hier um eine der Rechtsprechung und der Lehre in allen Ländern der Gemeinschaft wohlvertraute verwaltungsrechtliche Frage, für deren Lösung der Vertrag jedoch keine Vorschriften enthält. Um sich nicht dem Vorwurf einer Rechtsverweigerung auszusetzen, ist der Gerichtshof daher verpflichtet, diese Frage von sich aus unter Berücksichtigung der in Gesetzgebung, Lehre und Rechtsprechung der Mitgliedstaaten anerkannten Regeln zu entscheiden.

II. Wirksamkeit und Aufhebbarkeit von „EU-Eigenverwaltungsentscheidungen“

[EuGH, 7/56 v. 12.7.1957, S. 117 ff. – Algera](#) (Folie 2 von 3)

Eine rechtsvergleichende Untersuchung läßt erkennen, daß in den sechs Mitgliedstaaten ein Verwaltungsakt, der dem Betroffenen subjektive Rechte verliehen hat, grundsätzlich nicht widerrufen werden kann, sofern er rechtmäßig war; in diesem Falle, in dem das subjektive Recht wirksam erworben worden ist, überwiegt das Bedürfnis, das Vertrauen auf den dauernden Fortbestand der geschaffenen Rechtsstellung zu schützen, gegenüber dem Interesse der Verwaltungsbehörde an einer Rückgängigmachung ihrer Entscheidung. Dies gilt insbesondere für die Ernennung von Beamten.

War der Verwaltungsakt dagegen rechtswidrig, so ist nach dem Recht aller Mitgliedstaaten sein Widerruf zulässig. Der Mangel einer objektiven gesetzlichen Grundlage des Verwaltungsaktes haftet auch dem subjektiven Recht des Betroffenen an und rechtfertigt den Widerruf des betreffenden Verwaltungsaktes. Während dieser Grundsatz allgemein anerkannt ist, sind die Voraussetzungen für die Ausübung des Widerrufsrechts jedoch unterschiedlich geregelt:

II. Wirksamkeit und Aufhebbarkeit von „EU-Eigenverwaltungsentscheidungen“

EuGH, 7/56 v. 12.7.1957, S. 117 ff. – Algera (Folie 3 von 3)

[Es folgen rechtsvergleichende Ausführungen [hierzu § 2 C II des Kurses]

Der Widerruf eines infolge Rechtswidrigkeit fehlerhaften Verwaltungsaktes ist somit in allen Mitgliedstaaten zulässig.

In Übereinstimmung mit den Schlußanträgen des Generalanwalts bejaht der Gerichtshof grundsätzlich die Zulässigkeit des Widerrufs rechtswidriger Verwaltungsakte zum mindesten innerhalb einer angemessenen Frist, wie sie bei den im vorliegenden Rechtsstreit angefochtenen Entscheidungen eingehalten worden ist.

Schon die Algera-Entscheidung geht damit selbstverständlich davon aus, dass

- begünstigende „Eigenverwaltungsentscheidungen“ (auch bei Rechtswidrigkeit) jedenfalls insoweit für das erlassende Organ verbindlich ist, dass sie (förmlich) aufgehoben werden muss, um ihre Wirkungen zu beenden
- die Aufhebung begünstigender „Eigenverwaltungsentscheidungen“ aus Gründen der Rechtssicherheit nicht unbeschränkt zulässig ist

II. Wirksamkeit und Aufhebbarkeit von „EU-Eigenverwaltungsentscheidungen“

Möglichkeit der Ausgestaltung der Aufhebbarkeit durch Sekundärrecht:

VO (EG) Nr. 139/2004 über die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen ("EG-Fusionskontrollverordnung")

Art. 8 – Entscheidungsbefugnisse der Kommission

(1) bis (5) [...]

(6) Die Kommission kann eine Entscheidung gemäß Absatz 1 oder Absatz 2 widerrufen, wenn

- a) die Vereinbarkeitserklärung auf unrichtigen Angaben beruht, die von einem der beteiligten Unternehmen zu vertreten sind, oder arglistig herbeigeführt worden ist oder
- b) die beteiligten Unternehmen einer in der Entscheidung vorgesehenen Auflage zuwiderhandeln.

(7) bis (8) [...].

II. Wirksamkeit und Aufhebbarkeit von „EU-Eigenverwaltungsentscheidungen“

Möglichkeit der Ausgestaltung der Aufhebbarkeit durch Sekundärrecht:

[VO \(EU\) 2015/1589 über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel 108 AEUV](#)

Art. 11 – Widerruf eines Beschlusses

Die Kommission kann, nachdem sie dem betreffenden Mitgliedstaat Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben hat, einen nach Artikel 4 Absätze 2 oder 3 oder nach Artikel 9 Absätze 2, 3 oder 4 erlassenen Beschluss widerrufen, wenn dieser auf während des Verfahrens übermittelten unrichtigen Informationen beruht, die ein für den Beschluss ausschlaggebender Faktor waren. Vor dem Widerruf eines Beschlusses und dem Erlass eines neuen Beschlusses eröffnet die Kommission das förmliche Prüfverfahren nach Artikel 4 Absatz 4. Die Artikel 6, 9 und 12, Artikel 13 Absatz 1 sowie die Artikel 15, 16 und 17 gelten entsprechend.

II. Wirksamkeit und Aufhebbarkeit von „EU-Eigenverwaltungsentscheidungen“

Bei fehlender sekundärrechtlicher Ausgestaltung:

Geltung allgemeiner Rechtsgrundsätze (hierzu [§ 2 C II des Kurses](#))

Hierzu die Zusammenfassung der Rechtsprechung bei [EuG, T-251/00 v. 20.11.2002, Rn. 133 ff. - Lagradère](#):

- rückwirkende Widerruf einer rechtmäßigen Eigenverwaltungsentscheidung, mit der subjektive Rechte oder gleichartige Vorteile eingeräumt wurden, verstößt in der Regel gegen die allgemeinen Rechtsgrundsätze
- rückwirkende Rücknahme rechtswidriger Eigenverwaltungsentscheidungen ist zwar grundsätzlich zulässig, unterliegt aber strengen Bedingungen: Sie muss innerhalb einer angemessenen Frist erfolgen und das Organ, das diese Entscheidung erlassen hat, muss das berechtigte Vertrauen des Adressaten der Entscheidung in deren Rechtmäßigkeit ausreichend berücksichtigen

II. Wirksamkeit und Aufhebbarkeit von „EU-Eigenverwaltungsentscheidungen“

Versuch einer Kodifizierung dieser Grundsätze in den [ReNEUAL Model Rules on EU Administrative Procedure](#) (hierzu § 4 B IV des Kurses)

- in Art. III-35 (Rectification and withdrawal of decisions that have an adverse effect)
- in Art. III-36 (Rectification and withdrawal of decisions that are beneficial)

C) Der „EU-Eigenverwaltungsvertrag“

Verwaltungsverträge der EU-Eigenverwaltung

- werden im Handlungsformenkatalog des Art. 288 AEUV nicht genannt (der sich nur auf einseitige Rechtsakte bezieht)
- werden in Art. 272 und Art. 340 Abs. 1 AEUV vorausgesetzt
- Vorschlag einer allgemeinen Regelung: [Book IV der ReNEUAL Model Rules on EU Administrative Procedure](#) (hierzu § 4 B IV des Kurses)

I. Einsatzfelder des „EU-Eigenverwaltungsvertrags“

II. Primärrechtlicher Rahmen des „EU-Eigenverwaltungsvertrags“

III. Bestimmung des auf „EU-Eigenverwaltungsverträge“ anwendbaren materiellen Vertragsrechts

IV. Sonderproblem: Selbsttitulierung vertraglicher Zahlungsansprüche nach Art. 299 AEUV

I. Einsatzfehler des „EU-Eigenverwaltungsvertrags“

- **Vergabe öffentlicher Aufträge** (geregelt in Titel VII [„Auftragvergabe und Konzessionen“ – Art. 163 ff.] i. V. mit Anhang I der [VO \(EU/EURATOM\) 2024/2509 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union](#))
- **Finanzhilfevereinbarungen bei direkter Mittelverwaltung:** Art. 204 [VO \(EU/EURATOM\) 2024/2509 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union](#) – das Verfahren der Vergabe und Durchführung der Finanzhilfen ist in Art. 183 ff. AEUV geregelt
- **Finanzhilfevereinbarungen** nach [Art. 33 VO \(EU\) 2021/695 zur Einrichtung von „Horizont Europa“, dem Rahmenprogramm für Forschung und Innovation, sowie über dessen Regeln für die Beteiligung und die Verbreitung der Ergebnisse mit Muster-Finanzhilfevereinbarung](#)
- **Arbeits- und Dienstverträge der EU** i. S. der [„Beschäftigungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten der Europäischen Union“](#) nach der [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 *Andreone/Gravier*, *Revue de l'Union européenne* 2024, 87 ff.)

I. Einsatzfehler des „EU-Eigenverwaltungsvertrags“

[VO \(EU/EURATOM\) 2024/2509 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union](#)

Art. 163 – Grundsätze für Verträge und Anwendungsbereich

- (1) Für Verträge, die ganz oder teilweise aus dem Haushalt finanziert werden, gelten die Grundsätze der Transparenz, der Verhältnismäßigkeit, der Gleichbehandlung und der Nichtdiskriminierung.
- (2) Alle Verträge werden auf der Grundlage eines möglichst breiten Wettbewerbs vergeben, außer wenn das Verfahren nach Artikel 167 Absatz 1 Buchstabe d angewendet wird [...].
- (3) Der öffentliche Auftraggeber darf das Instrument des Rahmenvertrags nicht missbräuchlich oder in einer Weise anwenden, durch die der Wettbewerb behindert, eingeschränkt oder verfälscht werden soll oder wird.
- (4) und (5) [...]

I. Einsatzfehler des „EU-Eigenverwaltungsvertrags“

VO (EU/EURATOM) 2024/2509 über die Haushaltsordnung für den

Art. 204 – Finanzhilfevereinbarung

- (1) Finanzhilfen unterliegen einer schriftlichen Vereinbarung.
- (2) Der Finanzhilfevereinbarung müssen [...] folgende Angaben zu entnehmen sein:
 - a) ihr Gegenstand;
 - b) der Begünstigte;
 - c) ihre Laufzeit [...];
 - d) bis h) [...]
 - i) die Bestimmung, dass das Unionsrecht, gegebenenfalls ergänzt durch das in der Finanzhilfevereinbarung genannte nationale Recht, Anwendung findet. [...];
 - j) die Bezeichnung des bei Streitigkeiten zuständigen Gerichts oder der zuständigen Schiedsstelle.
- (3) Finanzielle Verpflichtungen von anderen Stellen oder Personen als Staaten, die im Rahmen der Umsetzung einer Finanzhilfevereinbarung entstehen, sind gemäß Artikel 100 Absatz 2 vollstreckbar.
- (4) Änderungen von Finanzhilfevereinbarungen dürfen keinen Zweck verfolgen oder eine Wirkung erzielen, der bzw. die den Beschluss über die Gewährung der betreffenden Finanzhilfe infrage stellen könnte; außerdem dürfen sie nicht gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung der Antragsteller verstoßen.

I. Einsatzfehler des „EU-Eigenverwaltungsvertrags“

[VO \(EU\) 2021/695 zur Einrichtung von „Horizont Europa“](#),

Art. 33 – Finanzhilfevereinbarung

(1) Die Kommission arbeitet in enger Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten Musterfinanzhilfevereinbarungen zwischen der Kommission oder der einschlägigen Fördereinrichtung und den Begünstigten in Übereinstimmung mit dieser Verordnung aus. Ist eine erhebliche Änderung einer Musterfinanzhilfevereinbarung erforderlich, unter anderem, um sie für die Begünstigten weiter zu vereinfachen, so überarbeitet die Kommission in enger Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten diese Musterfinanzhilfevereinbarung entsprechend..

(2) In Finanzhilfevereinbarungen werden die Rechte und Pflichten der Begünstigten und der Kommission bzw. der einschlägigen Fördereinrichtung entsprechend dieser Verordnung festgelegt. In den Finanzhilfevereinbarungen werden ferner die Rechte und Pflichten der Rechtsträger festgelegt, die erst während der Durchführung der Maßnahme Begünstigte werden, sowie die Rolle und die Aufgaben des Koordinators.

I. Einsatzfehler des „EU-Eigenverwaltungsvertrags“



Horizon Europe (HORIZON) Euratom Research and Training Programme (EURATOM)

General Model Grant Agreement EIC Accelerator Contract

(HE MGA — Multi & Mono)

Version 1.1
15 April 2022

Disclaimer
This document is aimed at assisting applicants. It shows the full range of provisions that may be applied to this type of agreement, and is provided for information purposes only. The legally binding agreement will be that which is signed by the parties in the system.



Project: [insert number] — [insert acronym] — [insert call identifier]

EU Grants: HE MGA — Multi & Mono: V1.1 — 15.04.2022

TERMS AND CONDITIONS

TABLE OF CONTENTS

<u>/GRANT AGREEMENT/CONTRACT/</u>	3
<u>PREAMBLE</u>	3
<u>TERMS AND CONDITIONS</u>	6
<u>DATA SHEET</u>	10
CHAPTER 1 GENERAL	19
ARTICLE 1 — SUBJECT OF THE AGREEMENT	19
ARTICLE 2 — DEFINITIONS.....	19
CHAPTER 2 ACTION	20
ARTICLE 3 — ACTION	20
ARTICLE 4 — DURATION AND STARTING DATE.....	21
CHAPTER 3 GRANT	21
ARTICLE 5 — GRANT.....	21
5.1 Form of grant.....	21
5.2 Maximum grant amount.....	21
5.3 Funding rate.....	21
5.4 Estimated budget, budget categories and forms of funding.....	21
5.5 Budget flexibility.....	22
ARTICLE 6 — ELIGIBLE AND INELIGIBLE COSTS AND CONTRIBUTIONS	22
6.1 General eligibility conditions.....	23
6.2 Specific eligibility conditions for each budget category.....	24
6.3 Ineligible costs and contributions	34
6.4 Consequences of non-compliance.....	36
CHAPTER 4 GRANT IMPLEMENTATION	36
SECTION 1 CONSORTIUM: BENEFICIARIES, AFFILIATED ENTITIES AND OTHER PARTICIPANTS	36
ARTICLE 7 — BENEFICIARIES.....	36
ARTICLE 8 — AFFILIATED ENTITIES.....	39
ARTICLE 9 — OTHER PARTICIPANTS INVOLVED IN THE ACTION.....	39
9.1 Associated partners.....	39
9.2 Third parties giving in-kind contributions to the action.....	40
9.3 Subcontractors	40
9.4 Recipients of financial support to third parties	41
ARTICLE 10 — PARTICIPANTS WITH SPECIAL STATUS.....	41
10.1 Non-EU participants.....	41
10.2 Participants which are international organisations.....	41
10.3 Pillar-assessed participants.....	42
SECTION 2 RULES FOR CARRYING OUT THE ACTION	44
ARTICLE 11 — PROPER IMPLEMENTATION OF THE ACTION.....	44
11.1 Obligation to properly implement the action.....	44
11.2 Consequences of non-compliance.....	44
ARTICLE 12 — CONFLICT OF INTERESTS.....	45
12.1 Conflict of interests.....	45

II. Primärrechtlicher Rahmen des „EU-Eigenverwaltungs- vertrags“

- 1. Materielle rechtliche Vorgaben für „EU-Eigenverwaltungsverträge“: Art. 335 und Art. 340 Abs. 1 AEUV**
- 2. Prozessrechtliche Vorgaben für „EU-Eigenverwaltungsverträge“: Art. 272, Art. 274 und Art. 263 AEUV**
- 3. Verwaltungsverfahrenrechtliche Vorgaben für „EU-Eigenverwaltungsverträge“: Art. 41 GRCh**

1. Materielle rechtliche Vorgaben für „EU-Eigenverwaltungsverträge“: Art. 335 und Art. 340 Abs. 1 AEUV

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.

Art. 340 AEUV

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

[...]

- Art. 335 AEUV ermöglicht der EU-Eigenverwaltung den Abschluss von Verwaltungsverträgen nach Maßgabe des nationalen Privatrechts (hierzu **§ 4 B II des Kurses**)
- Art. 340 Abs. 1 AEUV regelt nicht die vertragliche Haftung, sondern verweist insoweit auf das anzuwendende Vertragsrecht (hierzu **§ 5 C III des Kurses**)

2. Prozessrechtliche Vorgaben für „EU-Eigenverwaltungsverträge“: Art. 272, Art. 274 und Art. 263 AEUV

Art. 272 AEUV

Der Gerichtshof der Europäischen Union ist für Entscheidungen aufgrund einer Schiedsklausel zuständig, die in einem von der Union oder für ihre Rechnung abgeschlossenen öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen Vertrag enthalten ist.

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.

- EuGH geht davon aus, dass sich die Wirksamkeit einer vertraglichen Schiedsklausel ausschließlich nach Art. 272 AEUV und unabhängig von dem auf den Vertrag materiell anwendbaren Recht richtet
- EuGH kann dementsprechend auf Grund einer Schiedsklausel nach Art. 272 AEUV zur Anwendung nationalen Rechts verpflichtet sein – ohne Schiedsklausel können nationale Gerichte auch für Streitigkeiten zuständig sein, die sich ausschließlich nach Unionsrecht richten (hierzu **§ 5 C III des Kurses**)

Siehe hierzu ausführlich [Rz. 53 ff. der Begründung zu Art. IV-24 ReNEUAL Model Rules](#); *Butler*, ELRev 46 (2021), 345, 349 ff.

2. Prozessrechtliche Vorgaben für „EU-Eigenverwaltungsverträge“: Art. 272, Art. 274 und Art. 263 AEUV

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.

unanwendbar

Art. 267 Abs. 1 lit. b) AEUV bezieht sich *nicht* auf Verwaltungsverträge

EuGH verfügt dementsprechend nicht über ein Monopol zur Entscheidung über die Gültigkeit von EU-Eigenverwaltungsverträgen, unabhängig von dem auf den Vertrag anwendbarem Recht (hierzu § 5 C III des Kurses)

Art. 267 AEUV

Der Gerichtshof der Europäischen Union entscheidet im Wege der Vorabentscheidung

- a) über die Auslegung der Verträge,
- b) über die **Gültigkeit** und die Auslegung **der Handlungen** der Organe, Einrichtungen oder sonstigen Stellen der Union.

Wird eine derartige Frage einem Gericht eines Mitgliedstaats gestellt und hält dieses Gericht eine Entscheidung darüber zum Erlass seines Urteils für erforderlich, so kann es diese Frage dem Gerichtshof zur Entscheidung vorlegen. [...].

2. Prozessrechtliche Vorgaben für „EU-Eigenverwaltungsverträge“: Art. 272, Art. 274 und Art. 263 AEUV

Art. 263 AEUV

(1) bis (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) [...].

(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.

- Vertrag selbst ist keine „Handlung“ i. S. des Art. 263 AEUV (der sich nur auf einseitige Rechtsakte bezieht)
- Aber: Einseitige Entscheidungen in Zusammenhang mit Verträgen können nach Art. 263 Abs. 4 AEUV anfechtbare „Handlungen“ sein

2. Prozessrechtliche Vorgaben für „EU-Eigenverwaltungsverträge“: Art. 272, Art. 274 und Art. 263 AEUV

Entscheidung, einen Vertrag mit einem Privaten (nicht) zu schließen, als für abgelehnte Interessenten nach Art. 263 Abs. 4 AEUV anfechtbare Handlung (und damit als EU-Eigenverwaltungsentscheidung):

[EuGH, 23/76 v. 7.12.1976 – Pellegrini](#) (Folie 1 von 2):

23/25

Die Klägerin beantragt die Aufhebung der Maßnahme, mit der die Kommission beschloß, den neuen Auftrag über die Reinigung der Forschungsanstalt Ispra der Firma Flexon Italia zu erteilen. Sie macht geltend, diese Maßnahme sei wegen Ermessensmißbrauchs oder zumindest grober Fahrlässigkeit fehlerhaft. Sie begründet dies damit, daß das angenommene Angebot um 50 % höher gewesen sei als alle anderen Angebote und daß die Gründe, auf die die Kommission ihre Wahl allein gestützt habe und die in dem vorgeschriebenen Gutachten des „Vergabebeirats“ genannt seien, bei der Wahl eines Unternehmens, das nur die Reinigungsarbeiten in der Forschungsanstalt Ispra durchzuführen gehabt habe, sachfremd gewesen seien. Da sie selbst habe den Reinigungsdienst jahrelang in völlig zufriedenstellender Weise versehen habe, wie aus den entsprechenden Beurteilungen der Direktion der Forschungsanstalt hervorgehe, sei der eigentliche Zweck der Ausschreibung gewesen, sie selbst beiseite zu schieben und der Firma Flexon einen ungerechtfertigten Vorteil zu verschaffen.

2. Prozessrechtliche Vorgaben für „EU-Eigenverwaltungsverträge“: Art. 272, Art. 274 und Art. 263 AEUV

EuGH, 23/76 v. 7.12.1976 – Pellegrini (Folie 2 von 2):

26/30 Nach Artikel 59 Absatz 2 der Haushaltsordnung von 1973 (ABl. 1973, L 116, S. 15) kann die Verwaltung das Angebot frei wählen, das „als am vorteilhaftesten befunden wird“, was ihr einen gewissen Ermessensspielraum einräumt. Diese Bestimmung schreibt nicht vor, daß bei der Bewertung der technischen und finanziellen Einzelheiten der Angebote der Preis der einzig ausschlaggebende Gesichtspunkt zu sein hat. Bei einem Ausschreibungsverfahren im Leistungswettbewerb stellt der Umstand, daß die Wahl der Kommission auf das Unternehmen gefallen ist, dessen Angebot hinsichtlich des Preises höher war als die anderen Angebote, für sich allein keinen Ermessensmißbrauch dar. Die von der Kommission zur Rechtfertigung ihrer Wahl angegebenen Gründe, unter anderem die Stabilität des Arbeitsplatzes, die das ausgewählte Unternehmen seinen Arbeitnehmern wegen seiner Möglichkeiten, ihnen andere Aufgaben zuzuweisen, zu garantieren in der Lage war, gehörten zu den technischen Faktoren, die die Kommission nach Artikel 59 der Haushaltsordnung bei der von ihr vorzunehmenden Wahl berücksichtigen konnte. Das Vorliegen eines Ermessensmißbrauchs hätte nur dann bejaht werden können, wenn nachgewiesen worden wäre, daß die Gründe für die Wahl der Kommission nicht im dienstlichen Interesse lagen. Auch wenn das Vorbringen der Klägerin einige Zweifel in dieser Beziehung aufkommen läßt, so ist diese Voraussetzung doch nicht hinreichend nachgewiesen.

2. Prozessrechtliche Vorgaben für „EU-Eigenverwaltungsverträge“: Art. 272, Art. 274 und Art. 263 AEUV

Entscheidung, einen Vertrag mit einem Privaten (nicht) zu schließen, als für abgelehnte Interessenten nach Art. 263 Abs. 4 AEUV anfechtbare Handlung (und damit als EU-Eigenverwaltungsentscheidung):

- [EuGH, C-677/15 P v. 20.12.2018, Rn. 57 ff. - European Dynamics Luxembourg u. a. ./ EUIPO](#) und [EuGH, C-376/16 P v. 3.5.2018, Rn. 53 ff. – European Dynamics Luxembourg u. a. ./ EUIPO II](#): Die Pflicht zur Begründung der Auswahlentscheidung (gegenüber den abgelehnten Bewerbern) richtet sich (u. a.) nach Art. 296 AEUV
- [EuG, T-139/99 v. 6.7.2000, Rn. 26 ff. – AICS ./ Europäisches Parlament](#): Vergabeentscheidung kann auch nach Vertragsschluss angefochten werden, ohne dass deshalb das Rechtsschutzinteresse entfällt (ergibt sich nur implizit aus der Entscheidung) – von den primärrechtlich vorgesehenen Klagefristen nach Art. 263 Abs. 6 AEUV kann dementsprechend nicht durch Sekundärrecht abgewichen werden.
- Trennung zwischen Vergabeentscheidung (Zuschlag) und Vertragsschluss ergibt sich für öffentliche Aufträge aus **Art. 173** und für Finanzhilfen aus **Art. 203 Abs. 6 und 7** [VO \(EU/EURATOM\) 2024/2509 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union](#) (nächste und übernächste Folie)

2. Prozessrechtliche Vorgaben für „EU-Eigenverwaltungsverträge“: Art. 272, Art. 274 und Art. 263 AEUV

[VO \(EU/EURATOM\) 2024/2509 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union](#)

Art. 173 – Vergabeentscheidung und Unterrichtung der Bewerber oder Bieter

- (1) Der zuständige Anweisungsbefugte entscheidet unter Einhaltung der in den Auftragsunterlagen aufgeführten Eignungs- und Zuschlagskriterien, wem der Zuschlag für den Vertrag erteilt wird.
- (2) Der öffentliche Auftraggeber unterrichtet alle Bewerber oder Bieter, deren [...] Angebot abgelehnt wurde, über die Gründe für die Ablehnung. Außerdem werden erfolgreiche und abgelehnte Bieter über die Dauer der in Artikel 178 Absatz 2 und Artikel 181 Absatz 1 genannten Stillhaltefrist unterrichtet, sofern eine solche Stillhaltefrist anwendbar ist [...].
- (3) Der öffentliche Auftraggeber unterrichtet auf schriftlichen Antrag jeden Bieter, der nicht abgelehnt wurde, über folgende Aspekte :
- a) den Namen des Bieters [...] dem [...] der Zuschlag für den Vertrag erteilt wurde, sowie [...] die Merkmale und relativen Vorteile des erfolgreichen Angebots, sowie die Gesamthöhe des finanziellen Angebots;
 - b) die Fortschritte der Verhandlungen und des Dialogs mit den Bietern.
[...].

2. Prozessrechtliche Vorgaben für „EU-Eigenverwaltungsverträge“: Art. 272, Art. 274 und Art. 263 AEUV

VO (EU/EURATOM) 2024/2509 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union

Art. 203 – Evaluierungsverfahren

(1) bis (5) [...]

(6) Im Anschluss an die Evaluierung fasst der zuständige Anweisungsbefugte einen Beschluss, der mindestens folgende Angaben enthält:

- a) Gegenstand und Gesamtbetrag des Beschlusses;
- b) Namen der erfolgreichen Antragsteller, Bezeichnung der Maßnahmen, genehmigte Beträge sowie Begründung der getroffenen Wahl, einschließlich in den Fällen, in denen sie von der Stellungnahme des Evaluierungsausschusses abweicht;
- c) Namen der abgelehnten Antragsteller und die Gründe für die Ablehnung

(7) Der zuständige Anweisungsbefugte teilt dem Antragsteller schriftlich mit, wie sein Antrag beschieden wurde. Wird ihm die beantragte Finanzhilfe nicht gewährt, teilt das betreffende Unionsorgan die Gründe für die Ablehnung des Antrags mit. Die Unterrichtung der abgelehnten Antragsteller über das Ergebnis der Evaluierung ihres Antrags erfolgt möglichst umgehend, in jedem Fall jedoch binnen 15 Kalendertagen nach der Unterrichtung der erfolgreichen Antragsteller.

(8) [...].

2. Prozessrechtliche Vorgaben für „EU-Eigenverwaltungsverträge“: Art. 272, Art. 274 und Art. 263 AEUV

Als anfechtbare „Handlungen“ i. S. des Art. 263 Abs. 4 AEUV (und damit als „EU-Eigenverwaltungsentscheidung“) werden daher in Zusammenhang mit Verwaltungsverträgen der EU gesehen:

- Entscheidungen, die das Vertragsabschlussverfahren (Vergabeverfahren) abschließen und damit über das „Ob“ und das „Mit Wem“ des Vertragsschlusses entscheiden
- Teilweise auch Entscheidungen der EU-Eigenverwaltung, die im Zuge der Vertragsdurchführung ergehen (hierzu **§ 5 C III des Kurses**)
- Genauer zu den aus Art. 272 und Art. 263 AEUV folgenden prozessualen Vorgaben in der neueren Rechtsprechung des EuGH: *Butler*, ELRev 46 (2021), 345 ff.; *Gundel*, EWS 2020, 303 ff.; *Reimer*, DÖV 2020, 52 ff.

3. **Verwaltungsverfahrenrechtliche Vorgaben für „EU-Eigenverwaltungsverträge“: Art. 41 GRCh**

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) [...].

Art. 41 GRCh gilt (ebenso wie andere Grundrechte der GRCh)

- für das Vertragsabschluss- bzw. Vergabeverfahren
- für die Vertragsdurchführung (keine „Flucht“ in das Vertragsrecht)

3. **Verwaltungsverfahrenrechtliche Vorgaben für „EU-Eigenverwaltungsverträge“: Art. 41 GRCh**

Art. 41 GRCh gilt (ebenso wie andere Grundrechte der GRCh)

- für das **Vertragsabschluss- bzw. Vergabeverfahren**
- für die **Vertragsdurchführung** (keine „Flucht“ in das Vertragsrecht)

Siehe etwa zur Geltung der **Anhörungs pflicht vor Ausspruch der Kündigung** eines Vertrages: [EuGH, C-100/14 P v. 11.6.2016 - Association médicale européenne \(EMA\) ./ . Kommission](#) (Entscheidung ist nur auf französisch/italienisch verfügbar):

„123. Cependant, la Commission est tenue, conformément, **notamment, aux exigences du principe de bonne administration**, de respecter le principe du contradictoire dans le cadre d'une procédure d'audit telle que celle prévue à l'article II.29 des conditions générales. **En effet, la Commission doit s'entourer de toutes les informations pertinentes, et notamment de celles que son cocontractant est en mesure de lui fournir, avant de prendre la décision d'émettre une note de débit, de résilier un contrat et/ou de refuser d'effectuer des paiements supplémentaires au cocontractant.**“

3. **Verwaltungsverfahrenrechtliche Vorgaben für „EU-Eigenverwaltungsverträge“: Art. 41 GRCh**

Zur generellen Geltung der Grundrechte GRCh auch bei vertraglichen Handeln der EU-Eigenverwaltung (die vom EuG früher abgelehnt worden war):

[EuGH, C-378/16 P v. 16.7.2020 - Inclusion Alliance for Europe GEIE ./ Kommission](#)

„81. Wenn sich die Parteien darüber hinaus in ihrem Vertrag entschließen, dem Unionsrichter mittels einer Schiedsklausel die Zuständigkeit zur Entscheidung von Rechtsstreitigkeiten im Zusammenhang mit diesem Vertrag zu übertragen, so wird er unabhängig von dem in diesem Vertrag vereinbarten anwendbaren Recht für die Prüfung etwaiger Verstöße gegen die Charta und gegen allgemeine Grundsätze des Unionsrechts zuständig.

82. Diesbezüglich ist festzuhalten, dass **die Kommission bei der Durchführung eines Vertrags an ihre Verpflichtungen aus der Charta und den allgemeinen Grundsätzen des Unionsrechts gebunden bleibt. So befreit der Umstand, dass das auf den betreffenden Vertrag anwendbare Recht nicht dieselben Garantien wie die Charta und die allgemeinen Grundsätze des Unionsrechts gewährleistet, die Kommission nicht von ihrer Pflicht, deren Einhaltung gegenüber ihren Vertragspartnern sicherzustellen. [...].“**

3. **Verwaltungsverfahrenrechtliche Vorgaben für „EU-Eigenverwaltungsverträge“: Art. 41 GRCh**

Zur generellen Geltung der Grundrechte GRCh auch bei vertraglichen Handeln der EU-Eigenverwaltung (die vom EuG früher abgelehnt worden war):

[EuGH, C-584/17 P v. 16.7.2020 - ADR Center SpA ./ . Kommission](#)

„86. Die Kommission unterliegt bei der Durchführung eines Vertrags aber ihren Verpflichtungen aus der Charta und den allgemeinen Grundsätzen des Unionsrechts. **Bietet das auf den Vertrag anwendbare Recht nicht die gleichen Garantien wie die Charta und die allgemeinen Grundsätze des Unionsrechts, ist die Kommission daher nicht von der Verpflichtung enthoben, sicherzustellen, dass diese Garantien gegenüber den Vertragspartnern gewahrt werden.**“

3. **Verwaltungsverfahrenrechtliche Vorgaben für „EU-Eigenverwaltungsverträge“: Art. 41 GRCh**

- Anwendung des Art. 41 GRCh auf vertragliches Verwaltungshandeln (auch bei der Vertrags**durchführung**) entspricht ständiger Praxis des Bürgerbeauftragten (der etwa Verzug durch die Kommission als „schlechte Verwaltung qualifiziert)

Hierzu etwa [de Leeuw An empirical study into the norms of good administration as operated by the European Ombudsman in the field of tenders, Eul Working Papers RSCAS 2009/20, 2009](#); ferner *Bonnor* ELRev 25 (2000), 39, 50 ff.; *de Leeuw* EPL 17 (2011), 349, 365 f.

- [Art. IV-21 ReNEUAL Model Rules](#) versucht, die sich hieraus ergebenden Konsequenzen zu ziehen

III. Bestimmung des auf „EU-Eigenverwaltungsverträge“ anwendbaren materiellen Vertragsrechts

Nach welchem Rechtsregime richtet sich das materielle Vertragsrecht?

- Die **Wirksamkeitsvoraussetzungen** eines „EU-Eigenverwaltungsvertrags“ und einzelner seiner Klauseln?
- Das auf den „EU-Verwaltungsvertrag“ anwendbare **Schuldrecht** (Vertragspflichten, Leistungsstörungsrecht, Erfüllung, Kündigung etc.)?

Drei Möglichkeiten:

- nach **nationalem Privatrecht** (wegen Art. 335 AEUV) des Staates, dessen Recht nach der [VO \(EG\) Nr. 593/2008 über das auf vertragliche Schuldverhältnisse anzuwendende Recht \(Rom I\)](#) anwendbar sind
- nach **nationalem öffentlichem Recht** (jedoch nur in den Fällen, in denen die EU-Eigenverwaltung - wie ein Bürger oder eine andere juristische Person - einen Vertrag mit einer mitgliedstaatlichen Verwaltung und/oder öffentlichen Einrichtung abschließt und dieser Vertrag wegen der Beteiligung der mitgliedstaatlichen Behörde ein öffentlich-rechtlicher Vertrag ist – str. [a. A. z. B. [OVG Münster, 9 A 5294/97 v. 30.8.2000, Rn. 30 ff.](#) = NVwZ 2001, 691, 692])
- nach **Unionsrecht** (aber dann nach welchen allgemeinen Rechtsgrundsätzen?)

III. Bestimmung des auf „EU-Eigenverwaltungsverträge“ anwendbaren materiellen Vertragsrechts

Probleme in Zusammenhang mit der Bestimmung des anwendbaren Vertragsrechts (Folie 1 von 3)

- **Bestimmung des Inhalts der „weitestgehenden Rechts- und Geschäftsfähigkeit, die juristischen Personen nach dessen Rechtsvorschriften zuerkannt ist“ i. S. des Art. 335 AEUV:** Hiermit ist nur die Rechtsfähigkeit gemeint, die juristische Personen des Privatrechts haben, so dass die EU 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 kann (**str.**)
- **Kommt man zur Anwendbarkeit des Unionsrechts:** Garantie eines **einheitlichen Rechtsregimes** für alle dem Unionsrecht unterstehenden Verträge – jedoch hält das Unionsrecht **kein vollständiges Vertragsrecht** (einschließlich Leistungsstörungenrecht, Verjährungsvorschriften etc.) **bereit** (vgl. **Art. 340 Abs. 1 AEUV**) und allgemeine Rechtsgrundsätze des Verwaltungsvertragsrechts existieren nicht, da Ausgestaltung des Verwaltungsvertragsrechts in den Mitgliedstaaten zu unterschiedlich sind. Daher sind diese Fragen durch **Vertragsgestaltung** zu lösen

III. Bestimmung des auf „EU-Eigenverwaltungsverträge“ anwendbaren materiellen Vertragsrechts

Probleme in Zusammenhang mit der Bestimmung des anwendbaren Vertragsrechts (Folie 2 von 3)

- **Kommt man zur Anwendbarkeit des nationalen Privatrechts: Keine Garantie eines einheitlichen Rechtsregimes** für alle dem Unionsrecht unterstehenden Verträge, solange nicht für Verträge derselben Art schematisch das Recht eines Mitgliedstaates (z. B. das Recht des Sitzes des Organs oder der sonstigen Einrichtung und Stelle der Union) als anwendbares Recht durch eine entsprechende „**Rechtswahlklausel**“ vereinbart wird (was i.d.R. bei öffentlichen Aufträgen geschieht)
- **Umstritten** ist, ob bei **Anwendbarkeit des nationalen Privatrechts durch Unionsrecht ein „Sondervertragsrecht“ geschaffen werden kann**, das nach dem Grundsatz des Vorrangs des Unionsrecht (hierzu **§ 6 C des Kurses**) dem auf den Vertrag „an sich“ anwendbaren nationalen Privatrecht vorgehen kann
- **Unbestritten zulässig** ist dagegen, dass bei Anwendbarkeit des Unionsrechts auf einen Vertrag die subsidiäre Anwendbarkeit des Schuldrechts eines Mitgliedstaates vereinbart werden kann, wobei dies dann aber für alle Verträge derselben Art dasselbe Recht sein sollte (siehe etwa subsidiäre Vereinbarung des belgischen Recht in [Art. 43.1. des Mustervertrags für „Horizon Europe“](#))

III. Bestimmung des auf „EU-Eigenverwaltungsverträge“ anwendbaren materiellen Vertragsrechts

Probleme in Zusammenhang mit der Bestimmung des anwendbaren Vertragsrechts (Folie 3 von 3)

- **Gerichtszuständigkeit nach Art. 272 und Art. 274 AEUV** ist unabhängig davon zu bestimmen, ob auf den Vertrag Unionsrecht oder das nationale Privatrecht eines Mitgliedstaates anzuwenden ist
- **Wird *keine* Schiedsklausel nach Art. 272 AEUV vereinbart**, sind die nationalen Gerichte auch für Streitigkeiten aus Verträgen zuständig, auf die ausschließlich Unionsrecht anwendbar ist (mit der Möglichkeit, über Art. 267 AEUV den EuGH einzuschalten)
- **Wird eine Schiedsklausel nach Art. 272 AEUV auch bei Anwendbarkeit des nationalen Privatrechts vereinbart**, kann es sein, dass der EuGH nationales Privatrecht (auf seine Art) auslegt und anwendet und dass ein schwerfälliges Verfahren vor dem EuGH für Streitigkeiten anwendbar wird, für die die nationalen Gerichte besser geeignet sind (z. B. bei Bauprozessen)

Siehe z. B. für Anwendbarkeit **deutschen Rechts**: [EuGH, C-209/90 v. 8.4.1992, Rn. 12 ff. – Kommission ./ Feilhauer](#); für Anwendbarkeit **belgischen Rechts**: [EuGH, 318/81 v. 26.11.1985, Rn. 24 – Kommission ./ CO.DE.MI.SPA](#); für Anwendbarkeit **französischen Rechts**: [EuGH, C-167/99, Rn. 112 ff. – Europäisches Parlament ./ SERS et Ville de Strasbourg](#); allgemein *Prek/Lefèvre*, CML Rev. 54 (2017), 369, 374 ff.

IV. Sonderproblem: Selbsttitulierung vertraglicher Zahlungsansprüche nach Art. 299 AEUV

Können Zahlungsansprüche aus EU-Verwaltungsverträgen durch Beschluss nach Art. 299 AEUV i. V. mit Art. 100 Abs. 2 [VO \(EU/EURATOM\) 2024/2509 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union](#) (siehe hierzu **§ 5 B I 4 des Kurses**) durch ein EU-Organ selbst als vollstreckbarer Titel durchgesetzt werden?

In welchem Verhältnis stehen in diesem Fall die gegen den Selbsttitulierungsbeschluss zulässige Nichtigkeitsklage (Art. 263 Abs. 4 AEUV) und die Klagen nach Art. 272 bzw. Art. 274 AEUV

Ausführlich hierzu jetzt [EuGH, C-584/17 P v. 16.7.2020, Rn. 79 ff. - ADR Center SpA ./.](#) [Kommission](#) (hierzu *Gundel*, EWS 2020, 330 ff.)

- Im Rahmen der Nichtigkeitsklage können auch vertragliche Einwendungen gegen den titulierten Anspruch geltend gemacht werden
- Art. 100 Abs. 2 [VO \(EU/EURATOM\) 2024/2509 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union](#) ist Rechtsgrundlage für Beschluss, aber nur bei Verträgen, für die eine Schiedsklausel nach Art. 272 AEUV vereinbart wurde
- Widerklagen aus Art. 272 AEUV sind im Verfahren nach Art. 263 AEUV ausnahmsweise zulässig

D) Raumplanung durch die EU-Eigenverwaltung

- I. Raumdimension des Verwaltungshandelns der Kommission**
- II. Rechtsformen der Raumplanung durch die EU-Eigenverwaltung**
- III. Verwaltungsverfahren bei Raumplanungen der Kommission und Rechtsschutz**

I. Raumdimension des Verwaltungshandelns der Kommission

Art. 3 Abs. 3 EUV

Die Union errichtet einen Binnenmarkt. Sie wirkt auf die nachhaltige Entwicklung Europas auf der Grundlage eines ausgewogenen Wirtschaftswachstums und von Preisstabilität, eine in hohem Maße wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft, die auf Vollbeschäftigung und sozialen Fortschritt abzielt, sowie ein hohes Maß an Umweltschutz und Verbesserung der Umweltqualität hin. Sie fördert den wissenschaftlichen und technischen Fortschritt.

[...]

Sie fördert den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt und die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten.

Sie wahrt den Reichtum ihrer kulturellen und sprachlichen Vielfalt und sorgt für den Schutz und die Entwicklung des kulturellen Erbes Europas.

Zur Politik des territorialen Zusammenhalts: *Erbguth/Schubert*, AöR 137 (2012), 72, 82 ff.

I. Raumdimension des Verwaltungshandelns der Kommission

Art. 4 Abs. 2 AEUV

(1) Die Union teilt ihre Zuständigkeit mit den Mitgliedstaaten, wenn ihr die Verträge außerhalb der in den Artikeln 3 und 6 genannten Bereiche eine Zuständigkeit übertragen.

(2) Die von der Union mit den Mitgliedstaaten geteilte Zuständigkeit erstreckt sich auf die folgenden Hauptbereiche:

a) bis b) [...]

c) **wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt,**

d) Landwirtschaft und Fischerei [...].

e) Umwelt,

f) [...]

g) Verkehr,

h) transeuropäische Netze,

i) Energie,

j) Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts,

k) [...].

I. Raumdimension des Verwaltungshandelns der Kommission

Europäische Verkehrswege- und Energieinfrastrukturplanung

(Transeuropäische Netze, Art. 170 f. AEUV - *Lippert*, NVwZ 2021, 1561 ff.; *Rung*, Strukturen und Rechtsfragen europäischer Verbundplanungen, 2013, S. 56 ff.)

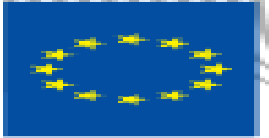
- [VO \(EU\) 2024/1679 über Leitlinien der Union für den Aufbau des Transeuropäischen Verkehrsnetzes](#)
- [VO \(EU\) 2022/869 zu Leitlinien für die transeuropäische Energieinfrastruktur](#)

Europäische Regional- und Raumplanung mittels der Strukturfonds

(Art. 174 ff. AEUV)

Gärditz, Europäisches Planungsrecht, 2009, S. 28 ff.; *Martínez*, ZUR 2005, 337, 340; *Rung*, Strukturen und Rechtsfragen europäischer Verbundplanungen, 2013, S. 172 ff.; *Schenk*, Strukturen und Rechtsfragen der gemeinschaftlichen Leistungsverwaltung, 2006, S. 288 ff.; *Zimmermann/Kese*, EuR 2021, 149 ff.

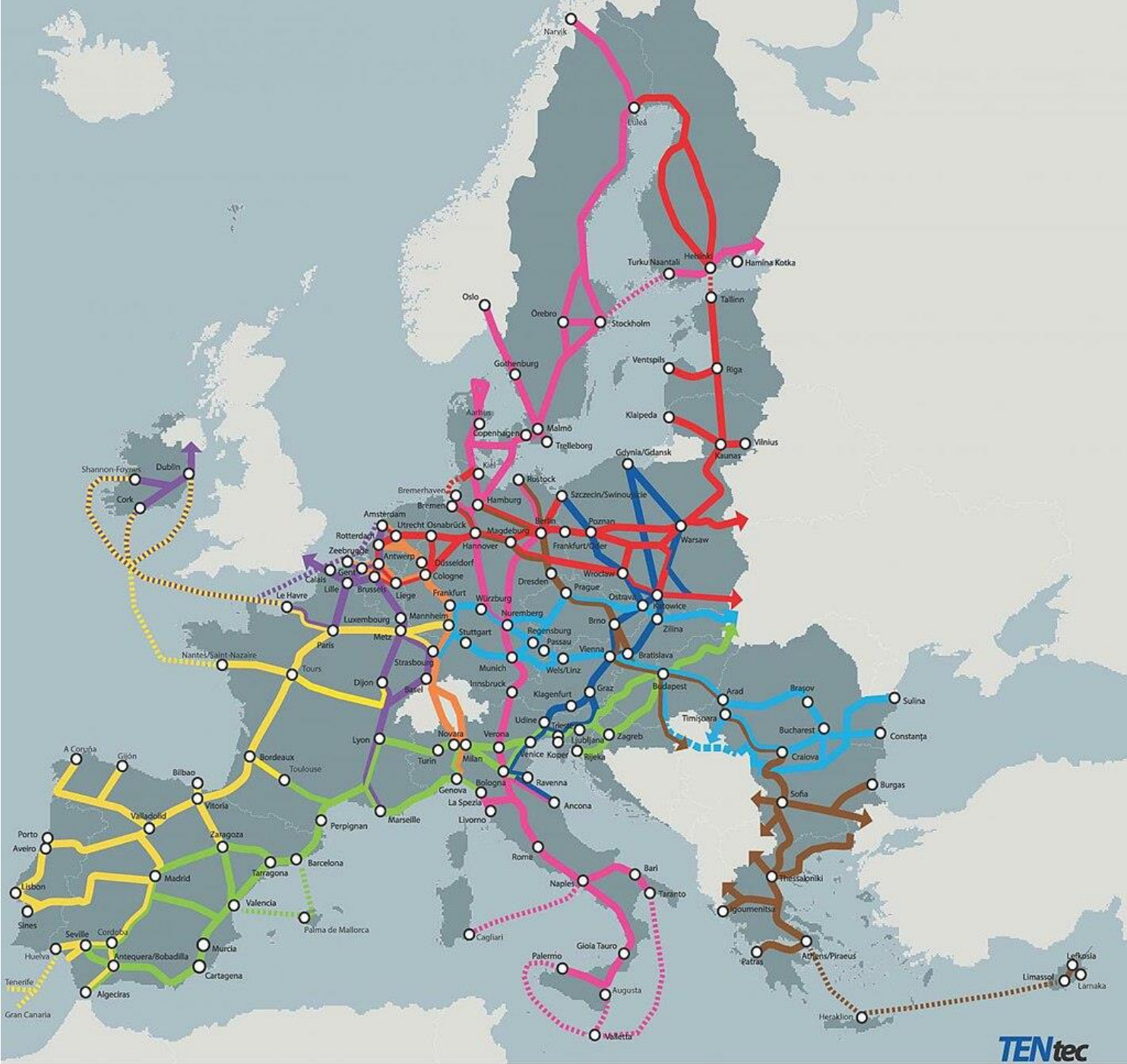
Europäische Umweltplanung: Netzwerk Natura 2000 auf [Grundlage der Richtlinie 92/43/EWG zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen](#) (hierzu *Rung*, Strukturen und Rechtsfragen europäischer Verbundplanungen, 2013, S. 289 ff.)



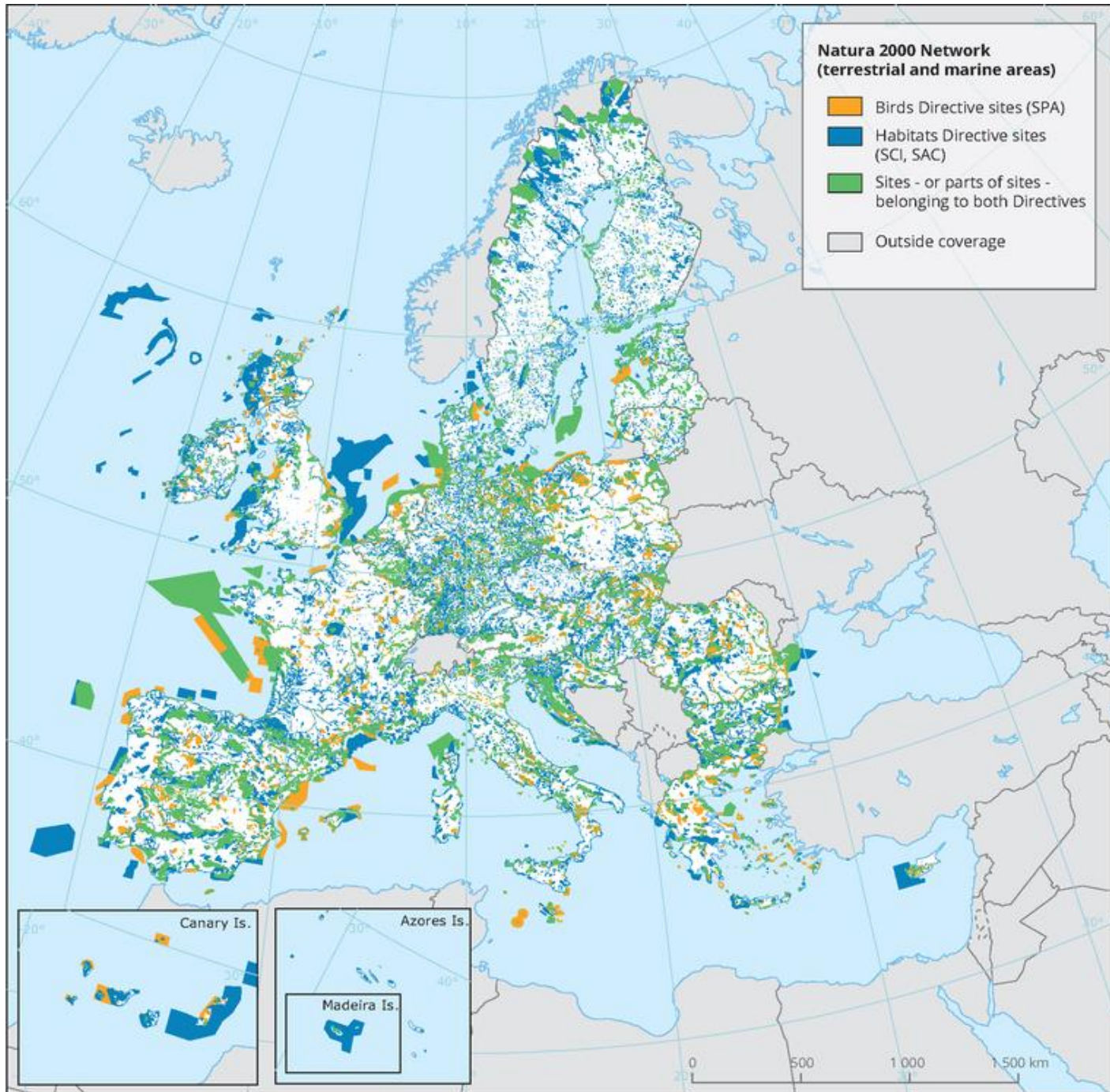
European
Commission

TRANS-EUROPEAN TRANSPORT NETWORK

TEN-T CORE NETWORK CORRIDORS (COUNCIL'S GENERAL APPROACH)



TENtec



I. Raumdimension des Verwaltungshandelns der Kommission

- Art. 3 Abs. 3 EUV: eines der Ziele der EU ist die „**Förderung des territorialen Zusammenhalts**“, die nach Art. 4 Abs. 2 lit. c AEUV zu den sog. geteilten Zuständigkeiten (Art. 2 Abs. 2 EUV) der EU gehört (hierzu *Erbguth/Schubert*, AöR 137 [2012], S. 72, 82 ff.)
- „Raumdimension“ einzelner EU-Politiken (v. a. Strukturpolitik: Art. 174 ff. AEUV; Umweltpolitik: Art. 191 ff. AEUV; Transeuropäische Netze: Art. 170 ff. AEUV) setzt eine EU-Raumentwicklungspolitik voraus und bewirkt sie.

[Europäische Kommission \(Hrsg.\), EUREK – Europäisches Raumentwicklungskonzept. Auf dem Wege zu einer räumlich ausgewogenen und nachhaltigen Entwicklung der EU, 1999](#); hierzu [Erbguth, NuR 2021, 608 ff.](#); *Fishahn*, UPR 2002, 258, 261; *Gatawis*, UPR 2002, 263, 264 ff.; *Kadelbach*, in: FS Hoppe, 2000, S. 897, 901 f.; *Wahl*, in: FS Hoppe, 2000, S. 913, 917 f.; zur Fortführung dieser Maßnahmen *Battis/Kersten*, EuR 2009, 9, 14 ff.; *dies.*, UPR 2008, 201, 202 ff.; *Siehr*, Der Staat 48 (2009), 75, 84 f.

- EU-Raumplanung dient daher der Kohärenz raumrelevanter Fachpolitiken der EU und ist für die EU verpflichtend (Art. 7 AEUV) auch wenn ihr keine allgemeine Raumordnungskompetenz zusteht

krit. gegenüber einer derartigen EU-Gesamtplanung *Gärditz*, Europäisches Planungsrecht, 2009, S. 49 ff. (hiergegen *Kersten* UPR 2010, 201, 202 f.); *Kment*, Festschrift für C. Vedder, 2017, S. 207 ff.

II. Rechtsformen der Raumplanung durch die EU-Eigenverwaltung

In der Regel: Gemeinsame Erarbeitung mit Mitgliedstaaten, oft nur locker rechtlich ausgestaltet. Pläne sind i.d.R. für Mitgliedstaaten nicht verbindlich, sondern als soft-law ausgestaltet (*Siehr*, Staat 48 [2009], 75, 89 ff.)

Teilweise rechtliche Relevanz als „inflenzierende Planung“:

- Maßgeblichkeit der Programme für Verteilung von EU-Fördermitteln auf die Mitgliedstaaten bei **Struktur- und Regionalpolitik** (*Gärditz*, Europäisches Planungsrecht, 2009, S. 28 ff.)
- Bedeutung der Leitlinien für **transeuropäische Netze** als „Planrechtfertigungsgrund“ für nationale Planungen

In seltenen Fällen: Planungsentscheidung als verbindlicher nicht-adressatenbezogener Beschluss i. S. des Art. 288 Abs. 4 S. 1 AEUV: Betrifft insbesondere Festlegungsentscheidung nach [Art. 4 Abs. 2 RL 92/43/EWG](#) für **Netzwerk Natura 2000** (**nächste Folien**)

II. Rechtsformen der Raumplanung durch die EU-Eigenverwaltung

23.12.2015

DE

Amtsblatt der Europäischen Union

L 338/688

DURCHFÜHRUNGSBESCHLUSS (EU) 2015/2373 DER KOMMISSION

vom 26. November 2015

zur Annahme einer neunten aktualisierten Liste von Gebieten von gemeinschaftlicher Bedeutung in der atlantischen biogeografischen Region

(Bekanntgegeben unter Aktenzeichen C(2015) 8219)

DIE EUROPÄISCHE KOMMISSION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union,

gestützt auf die Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wild lebenden Tiere und Pflanzen ⁽¹⁾, insbesondere auf Artikel 4 Absatz 2 Unterabsatz 3,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Die in Artikel 1 Buchstabe c Ziffer iii der Richtlinie 92/43/EWG genannte atlantische biogeografische Region umfasst gemäß der biogeografischen Karte, die der nach Artikel 20 der Richtlinie eingesetzte Ausschuss (im Folgenden „Habitatausschuss“) am 20. April 2005 gebilligt hat, die Unionshoheitsgebiete Irlands, der Niederlande und des Vereinigten Königreichs sowie Teile der Unionshoheitsgebiete Belgiens, Dänemarks, Deutschlands, Spaniens, Frankreichs und Portugals.
- (2) Mit der Entscheidung 2004/813/EG der Kommission ⁽²⁾ wurde für die atlantische biogeografische Region eine erste Liste von Gebieten von gemeinschaftlicher Bedeutung im Sinne der Richtlinie 92/43/EWG verabschiedet. Diese Liste wurde zuletzt mit dem Durchführungsbeschluss (EU) 2015/72 ⁽³⁾ der Kommission aktualisiert.
- (3) Die in der Liste von Gebieten von gemeinschaftlicher Bedeutung in der atlantischen biogeografischen Region aufgeführten Gebiete sind Teil des Natura-2000-Netzes, das für den Schutz der biologischen Vielfalt in der Union von wesentlicher Bedeutung ist. Damit die konkrete Errichtung des Natura-2000-Netzes weiter voranschreiten kann, werden die Listen von Gebieten von gemeinschaftlicher Bedeutung im Rahmen einer dynamischen Anpassung regelmäßig überarbeitet.

II. Rechtsformen der Raumplanung durch die EU-Eigenverwaltung

Kann die Festlegungsentscheidung nach [Art. 4 Abs. 2 RL 92/43/EWG](#) für **Netzwerk Natura 2000** geändert (die EU-Raumplanung also angepasst) werden?

Art. 9 RL 92/43/EWG

Die Kommission beurteilt im Rahmen des Verfahrens nach Artikel 21 in regelmäßigen Zeitabständen den Beitrag von Natura 2000 zur Verwirklichung der in den Artikeln 2 und 3 genannten Ziele. In diesem Zusammenhang kann die Aufhebung der Klassifizierung als besonderes Schutzgebiet in den Fällen erwogen werden, in denen die gemäß Artikel 11 beobachtete natürliche Entwicklung dies rechtfertigt.

Hierzu *Frenz*, NuR 2011, 405 ff.; *Hendler/Rödter/Veith*, NuR 2010, 685 ff.

[EuGH, C-281/16 v. 19.10.2017, Rn. 25 ff. - Vereniging Hoekschevaards Landschap](#):

- Korrektur von Fehleinschätzungen hinsichtlich der Schutzwürdigkeit ist nicht geregelt, kann aber nach im Verfahren nach [Art. 4 Abs. 2 RL 92/43/EWG](#) zu Änderungen führen
- Aber nicht schon dann, wenn Mitgliedstaat auf Grund politischer Neubewertung Änderungen wünscht

III. Verwaltungsverfahren bei Raumplanungen der Kommission und Rechtsschutz

Kann der Eigentümer eines Grundstücks nach Art. 263 Abs. 4 AEUV gegen einen Beschluss nach [Art. 4 Abs. 2 RL 92/43/EWG](#) vorgehen, der sein Grundstück betrifft?

[EuGH, C-362/06 v. 28.10.2008 – Sahlstedt](#) (Folie 1 von 2):

„19. Vorab ist darauf hinzuweisen, dass nach Art. 230 Abs. 4 EG jede natürliche oder juristische Person gegen die an sie ergangenen Entscheidungen sowie gegen diejenigen Entscheidungen Klage erheben kann, die, obwohl sie als Verordnung oder als an eine andere Person gerichtete Entscheidung ergangen sind, sie „unmittelbar und individuell betreffen“.

[...].

28. Somit ist die streitige Entscheidung, die sich auf eine Reihe von Gebieten bezieht, die als Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung eingestuft wurden, um die Errichtung des Netzes Natura 2000 zu ermöglichen, für jeden Betroffenen von allgemeiner Bedeutung, da sie für alle Wirtschaftsteilnehmer gilt, die, in welcher Eigenschaft auch immer, in den fraglichen Gebieten Tätigkeiten, die die mit der Habitatrichtlinie angestrebten Schutzzwecke in Frage stellen können, ausüben oder ausüben könnten.“

III. Verwaltungsverfahren bei Raumplanungen der Kommission und Rechtsschutz

EuGH, C-362/06 v. 28.10.2008 – Sahlstedt (Folie 2 von 2):

„30. [W]enn eine Entscheidung eine Gruppe von Personen berührt, die zum Zeitpunkt des Erlasses der Entscheidung anhand von den Mitgliedern dieser Gruppe eigenen Merkmalen feststanden oder feststellbar waren, [können] diese Personen von der Entscheidung insoweit individuell betroffen sein [...] als sie zu einem beschränkten Kreis von Wirtschaftsteilnehmern gehören [...].

32. Im vorliegenden Fall betrifft die streitige Entscheidung die Rechtsmittelführer [...] jedoch nur insofern, als sie Inhaber von Rechten an Grundstücken sind, die in bestimmten Gebieten [...] liegen, die von der Kommission zur Errichtung eines kohärenten europäischen ökologischen Netzes besonderer Schutzgebiete festgelegt worden sind, d. h. aufgrund eines durch die fragliche Handlung bestimmten objektiven Tatbestands tatsächlicher und rechtlicher Art und nicht anhand von der Gruppe der Grundeigentümer eigenen Merkmalen.

33. Da die streitige Entscheidung im Übrigen nicht in Bezug auf die besondere Situation der Grundeigentümer erlassen worden ist, kann sie also nicht als ein Bündel individueller, an jeden Grundeigentümer gerichteter Entscheidungen angesehen werden.

34. Daraus folgt, dass die Rechtsmittelführer [...] nicht als von der streitigen Entscheidung individuell betroffen im Sinne von Art. 230 Abs. 4 EG anzusehen sind.“

III. Verwaltungsverfahren bei Raumplanungen der Kommission und Rechtsschutz

Soweit EU-Planung rechtliche Relevanz hat, stellt sich generell

- die Frage der **Einbeziehung der Betroffenen** in Planungsverfahren und der hierzu gegebene Rechtsschutz
hierzu [EuGH, C-362/06 v. 28.10.2008 – Sahlstedt](#) [**vorhergehende Folien**]; zu dieser Entscheidung: *Nettesheim*, JZ 2009, 1067 ff.)
- die Frage der **Einbeziehung der Öffentlichkeit** in das Planungsverfahren und der hierzu gegebene Rechtsschutz (Verbandsklage): Beides ist ansatzweise in **Art. 9 ff. der [VO \(EG\) Nr. 1367/2006 über die Anwendung der Bestimmungen des Übereinkommens von Århus auf Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft](#)** (**nächste Folien**) i.d.F. der [VO \(EU\) 2021/1767](#) geregelt.
- Art. 2 g) [VO \(EG\) Nr. 1367/2006](#) definiert dafür den Planungsakt als „**Verwaltungsakt**“ („administrative act“) als „jeden von einem Organ oder einer Einrichtung der Union angenommenen Rechtsakt ohne Gesetzescharakter, der eine rechtliche Wirkung und eine Außenwirkung hat und Bestimmungen enthält, die möglicherweise gegen das Umweltrecht im Sinne des Artikels 2 Absatz 1 Buchstabe f verstoßen.“ (hierzu *Christmann*, NVwZ 2022, 1004 ff.; *Hadjiyanni* CMLRev. 58 (2021), 777, 794 ff.).

III. Verwaltungsverfahren bei Raumplanungen der Kommission und Rechtsschutz

[VO \(EG\) Nr. 1367/2006](#) i.d.F. der [VO \(EU\) 2021/1767](#)

TITEL III ÖFFENTLICHKEITSBETEILIGUNG BEI UMWELTBEOZUGENEN PLÄNEN UND PROGRAMMEN

Art. 9

(1) Die Organe und Einrichtungen der Union sorgen bei der Vorbereitung, Änderung und Überprüfung von umweltbezogenen Plänen oder Programmen, wenn alle Optionen noch offen sind, durch geeignete praktische und/oder sonstige Vorkehrungen für frühzeitige und tatsächliche Möglichkeiten zur Einbeziehung der Öffentlichkeit. Insbesondere sorgt die Kommission bei der Ausarbeitung von Vorschlägen für solche Pläne oder Programme, die anderen Organen oder Einrichtungen der Union zur Entscheidung vorgelegt werden, für die Beteiligung der Öffentlichkeit in dieser Vorbereitungsphase.

(2) Die Organe und Einrichtungen der Union ermitteln unter Berücksichtigung der Ziele dieser Verordnung die Kreise der Öffentlichkeit, die von Plänen oder Programmen der in Absatz 1 genannten Art betroffen sind oder wahrscheinlich betroffen sind oder die ein Interesse an diesen Plänen oder Programmen haben.

(3) bis (5) [...].

III. Verwaltungsverfahren bei Raumplanungen der Kommission und Rechtsschutz

[VO \(EG\) Nr. 1367/2006](#) i.d.F. der [VO \(EU\) 2021/1767](#)

TITEL III ÖFFENTLICHKEITSBETEILIGUNG BEI UMWELTBEOZUGENEN PLÄNEN UND PROGRAMMEN

Art. 9

(1) und (2) [...].

(3) [Regelung über die der Öffentlichkeit durch öffentliche Bekanntmachung oder im Internet zur Verfügung zu stellenden Informationen].

(4) [Stellungnahmefristen]

(5) Bei der Entscheidung über umweltbezogene Pläne oder Programme berücksichtigen die Organe und Einrichtungen der Union die Ergebnisse der Öffentlichkeitsbeteiligung in angemessener Weise. Die Organe und Einrichtungen der Union unterrichten die Öffentlichkeit über den jeweiligen Plan oder das jeweilige Programm einschließlich des betreffenden Textes und über die Gründe und Überlegungen, auf die sich die Entscheidung stützt, wobei auch Angaben über die Öffentlichkeitsbeteiligung zu machen sind.

III. **Verwaltungsverfahren bei Raumplanungen der Kommission und Rechtsschutz**

[VO \(EG\) Nr. 1367/2006](#) i.d.F. der [VO \(EU\) 2021/1767](#)

Art. 10 - Antrag auf interne Überprüfung von Verwaltungsakten

(1) Jede Nichtregierungsorganisation oder jedes andere Mitglied der Öffentlichkeit, die bzw. das die Kriterien des Artikels 11 erfüllt, kann bei dem Organ oder der Einrichtung der Union, das bzw. die den Verwaltungsakt erlassen hat oder — im Fall einer behaupteten Verwaltungsunterlassung — einen solchen Akt hätte erlassen müssen, eine interne Überprüfung mit der Begründung beantragen, dass dieser Akt bzw. diese Unterlassung gegen das Umweltrecht im Sinne des Artikels 2 Absatz 1 Buchstabe f verstößt.

[Formanforderungen]

(2) Die in Absatz 1 genannten Organe oder Einrichtungen der Union prüfen jeden derartigen Antrag, sofern er nicht offensichtlich unbegründet oder offensichtlich unsubstantiiert ist. [...]. Das Organ oder die Einrichtung der Union legt zum frühestmöglichen Zeitpunkt, spätestens jedoch 16 Wochen nach Ablauf der in Absatz 1 Unterabsatz 2 festgelegten Achtwochenfrist in einer schriftlichen Antwort ihre Gründe dar.

(3) Organe oder Einrichtungen der Union, die trotz angemessener Bemühungen nicht imstande sind, im Einklang mit Absatz 2 zu handeln, informieren die Nichtregierungsorganisation, die den Antrag gestellt hat, so rasch wie möglich, spätestens jedoch innerhalb des in Absatz 2 genannten Zeitraums, über die Gründe hierfür und über den Zeitpunkt, zu dem sie zu handeln beabsichtigen.

[...].

III. Verwaltungsverfahren bei Raumplanungen der Kommission und Rechtsschutz

VO (EG) Nr. 1367/2006 i.d.F. der VO (EU) 2021/1767

Art. 11 - Kriterien für die Antragsberechtigung auf Unionsebene

- (1) Eine Nichtregierungsorganisation hat das Recht, einen Antrag auf interne Überprüfung gemäß Artikel 10 zu stellen, sofern
- a) es sich um eine unabhängige juristische Person ohne Erwerbscharakter gemäß den innerstaatlichen Rechtsvorschriften oder Gepflogenheiten eines Mitgliedstaates handelt;
 - b) ihr vorrangiges erklärtes Ziel darin besteht, den Umweltschutz im Rahmen des Umweltrechts zu fördern
 - c) sie seit mehr als zwei Jahren besteht und ihr Ziel im Sinne des Buchstabens b aktiv verfolgt
 - d) der Gegenstand, für den eine interne Überprüfung beantragt wurde, unter ihr Ziel und ihre Tätigkeiten fällt.
- (1a) und (2) [...]

III. Verwaltungsverfahren bei Raumplanungen der Kommission und Rechtsschutz

VO (EG) Nr. 1367/2006 i.d.F. der VO (EU) 2021/1767

Art. 11 - Kriterien für die Antragsberechtigung auf Unionsebene

(1) [...]

(1a) Ein Antrag auf interne Überprüfung kann unter den folgenden Voraussetzungen auch von anderen Mitgliedern der Öffentlichkeit gestellt werden:

- a) Sie müssen nachweisen, dass ihre Rechte aufgrund des behaupteten Verstoßes gegen das Umweltrecht beeinträchtigt wurden und dass sie von einer solchen Beeinträchtigung im Vergleich zur Öffentlichkeit unmittelbar betroffen sind, oder
- b) sie müssen nachweisen, dass ein ausreichendes öffentliches Interesse besteht und dass der Antrag von mindestens 4 000 Mitgliedern der Öffentlichkeit unterstützt wird, die in mindestens fünf Mitgliedstaaten wohnhaft bzw. niedergelassen sind, wobei mindestens 250 Mitglieder der Öffentlichkeit aus jedem dieser Mitgliedstaaten stammen müssen.

In den in Unterabsatz 1 genannten Fällen werden die Mitglieder der Öffentlichkeit durch eine Nichtregierungsorganisation vertreten, die die in Absatz 1 festgelegten Kriterien erfüllt, oder durch einen Anwalt, der befugt ist, vor einem Gericht eines Mitgliedstaats aufzutreten.(...).

(2) [Regelungen über Befugnisse der Kommission]

III. **Verwaltungsverfahren bei Raumplanungen der Kommission und Rechtsschutz**

[VO \(EG\) Nr. 1367/2006](#) i.d.F. der [VO \(EU\) 2021/1767](#)

Art. 11a - Veröffentlichung von Anträgen und abschließenden Entscheidungen sowie Online-Systeme für die Entgegennahme von Anträgen

- (1) Die Organe und Einrichtungen der Union veröffentlichen alle Anträge auf interne Überprüfung so bald wie möglich nach deren Eingang sowie alle abschließenden Entscheidungen über diese Anträge so bald wie möglich nach deren Erlass.
- (2) Die Organe und Einrichtungen der Union können Online-Systeme für die Entgegennahme von Anträgen auf interne Überprüfung einrichten und vorschreiben, dass alle Anträge auf interne Überprüfung über ihre Online-Systeme eingereicht werden.

III. Verwaltungsverfahren bei Raumplanungen der Kommission und Rechtsschutz

VO (EG) Nr. 1367/2006 i.d.F. der VO (EU) 2021/1767

Art. 12 - Verfahren vor dem Gerichtshof

(1) Die Nichtregierungsorganisation, die den Antrag auf interne Überprüfung nach Artikel 10 gestellt hat, kann gemäß den einschlägigen Bestimmungen des AEUV Klage vor dem Gerichtshof erheben.

(2) Unterlässt es das Organ oder die Einrichtung der Union, gemäß Artikel 10 Absatz 2 oder 3 tätig zu werden, so kann die Nichtregierungsorganisation bzw. können andere Mitglieder der Öffentlichkeit, die den Antrag auf interne Überprüfung gemäß Artikel 10 eingereicht hat bzw. haben, nach den einschlägigen Bestimmungen des AUV Klage vor dem Gerichtshof erheben.

Problem bei Verbandsklage nach Art. 12 VO (EG) Nr. 1367/2006 ist, dass durch Sekundärrecht der Kreis der nach Art. 263 Abs. 4 AEUV Klagebefugten an sich nicht ausgeweitet werden kann (und damit auf EU-Ebene auch keine Verbandsklage eingeführt werden kann)

Hierzu *Corté*, *Revue de L'Union européenne*, 2020, 364 ff.; *Guckelberger* NuR 2008, 78, 85; *Kokott*, DVBl. 2014, 132, 135 ff.; *Sadeleer/Poncelet*, RTDeur 2013, 7 ff.; ferner *Gärditz*, *Europäisches Planungsrecht*, 2009, S. 57 ff.