

---

# Das Klagerecht der Regionen nach Art. 230 EGV

## Derzeitige Rechtsprechung und Perspektiven für den Verfassungskonvent

Holger Brecht\*

### Inhalt

- I. Einleitung
- II. Zulässigkeitsanforderungen nach Art. 230 Abs. 2 und 4 EGV
  - 1. Zuständigkeit
  - 2. Parteifähigkeit
  - 3. Klagegegenstand
  - 4. Klagebefugnis
    - a) Individuelle Betroffenheit
    - b) Unmittelbare Betroffenheit
  - 5. Rechtsschutzinteresse
  - 6. Klagefrist
  - 7. Ergebnis
- III. Rechtspolitische Ausblick

### I. Einleitung

Die Europäische Union steht vor der größten Erweiterung ihrer Geschichte. Die auf der Ratstagung von Kopenhagen im Dezember 2002 beschlossene Aufnahme von 10 neuen Mitgliedstaaten verdeutlicht die Notwendigkeit, die Handlungsfähigkeit der Union durch eine umfassende Überprüfung ihrer Strukturen für die Zukunft zu erhalten. Dem widmet sich seit März 2002 der Europäische Konvent, der inzwischen in seine abschließende Phase zur Ausformulierung einer Euro-

\* Im Rahmen seines Referendariats ist Dr. Holger Brecht derzeit am Zentrum für Europäische Rechtspolitik an der Universität Bremen (ZERP) tätig. Zuvor absolvierte er seine Verwaltungsstation in der Europaabteilung der Freien und Hansestadt Bremen.

päischen Verfassung getreten ist. Das Ergebnis des Verfassungskonvents wird maßgeblich die Zukunft der Europäischen Union bestimmen.

Der Verfassungskonvent muss sich mit einer Vielzahl offener Fragen beschäftigen, die in der Erklärung von Laeken vom 14. und 15. Dezember 2001 umrissen sind.<sup>1</sup> Ein zentrales Anliegen besteht darin, die Europäische Union den Bürgern näher zu bringen. Regionalen und lokalen Verwaltungen kommt dabei eine wichtige Funktion zu,<sup>2</sup> setzen sie doch vielfach Vorgaben der EU in für die Bürger wahrnehmbare praktische Handlungen um. Sie bilden so eine wesentliche Schnittstelle zwischen den Institutionen der EU und den Bürgern. Allerdings ist zu beachten, dass sich die Regionen in der Europäischen Union durch eine große Vielfalt auszeichnen.<sup>3</sup> So gehören die deutschen Bundesländer zu jener Gruppe von Regionen in der EU, die innerhalb des Mitgliedstaats eigene Gesetzgebungszuständigkeiten wahrnehmen.

Ungeachtet ihrer wichtigen Rolle fehlt es bislang an einer formalen Verankerung der Regionen im Sinne einer dritten Ebene innerhalb des Verfassungsgefüges der Union. Einen bedeutsamen Ansatzpunkt stellt insofern die nach dem Vorsitzenden der Konventsarbeitsgruppe „Ergänzende Zuständigkeiten“, *Christophersen*, benannte Klausel dar, welche eine Erweiterung von Art. 6 Abs. 3 EUV vorsieht. Demnach sollen zu der von der Union zu achtenden nationalen Identität ihrer Mitgliedstaaten auch deren grundlegende Strukturen einschließlich ihrer regionalen Selbstverwaltung gehören.<sup>4</sup> Einer solchen materiell-rechtlichen Anerkennung von Regionen mit Gesetzgebungszuständigkeiten müsste in prozessualer Hinsicht die Möglichkeit gegenüberstehen, sich mit einem effektiven Rechtsmittel gegen Verletzungen dieser Rechtsposition zur Wehr setzen zu können. Folglich gehört es zu den zentralen Anliegen des Bundesrates, dass der zukünftige Verfassungsvertrag ein Klagerecht der Regionen enthalten soll.<sup>5</sup> Diese Frage ist allerdings im Konvent äußerst umstritten.

<sup>1</sup> Siehe <http://european-convention.eu.int/pdf/LKNDDE.pdf> (Zugriffsdatum: 5.3.2002).

<sup>2</sup> So auch die Entschließung des Europäischen Parlaments zu der Rolle der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften im europäischen Aufbauwerk v. 14.1.2003 (P5\_TA-PROV(2003)0009, „Napolitano-Bericht“) unter D.

<sup>3</sup> Das lässt sich bereits aus der Definition in Art. 1 Abs. 1 der Gemeinschaftscharta der Regionalisierung (ABl. Nr. C. 326 v. 19.12.1988, S. 289, 296) ablesen: „Im Sinne dieser Charta versteht man unter Region ein Gebiet, das aus geographischer Sicht eine deutliche Einheit bildet, oder aber ein[en] gleichartige[n] Komplex von Gebieten, die ein in sich geschlossenes Gefüge darstellen und deren Bevölkerung durch bestimmte gemeinsame Elemente gekennzeichnet ist, die die daraus resultierenden Eigenheiten bewahren und weiterentwickeln möchte, um den kulturellen, sozialen und wirtschaftlichen Fortschritt voranzutreiben“.

<sup>4</sup> Vgl. den Abschlussbericht der AG V, CONV 375/1/02 REV 1 WG V 14, S. 12. Alle in diesem Beitrag zitierten Materialien des Konvents sind auf seiner Homepage <http://european-convention.eu.int> zu finden.

<sup>5</sup> BR-Drucks. 586/02, S. 6; BR-Drucks. 1081/01, S. 8.

Ministerpräsident *Teufel* hat als Vertreter der Bundesländer im Konvent wiederholt ein Klagerecht der Regionen mit Gesetzgebungszuständigkeiten gefordert.<sup>6</sup> Diese Forderung erfuhr in den Plenardebatten lange Zeit allerdings nur geringe Resonanz. Der Konventsvertreter der Bundesregierung, Außenminister *Fischer*, äußerte sich auf der Sitzung vom 8. November 2002 zustimmend zu einem eigenständigen Klagerecht der Regionen. In der selben Sitzung meinte auch der österreichische Regierungsvertreter *Farnleitner*, ein solches Klagerecht müsse in Betracht gezogen werden.

Das Thema spielte eine größere Rolle im Rahmen der Beratungen in der Konventsarbeitsgruppe „Subsidiarität“, die sich mit der Frage gerichtlicher Kontrollmöglichkeiten von Verstößen gegen das Subsidiaritätsprinzip auseinandersetzte. In diesem Kontext haben sich eine Reihe von Konventsmitgliedern in schriftlichen Beiträgen für ein Klagerecht der Regionen mit Gesetzgebungskompetenzen ausgesprochen.<sup>7</sup> Im Abschlussbericht der Arbeitsgruppe wurde dieser Vorschlag jedoch zurückgewiesen.<sup>8</sup> Hintergrund ist insbesondere die ablehnende Haltung seitens der Vertreter solcher Regierungen, die sich im eigenen Land mit starken Unabhängigkeitsbestrebungen einzelner Regionen konfrontiert sehen.

Eine eingehendere Erörterung zur Frage des Klagerechts der Regionen fand im Plenum erstmals im Rahmen der Aussprache über die regionale und lokale Dimension der EU am 7. Februar 2003 statt. Dabei stieß der Vorschlag, dem Ausschuss der Regionen ein Recht auf Klageerhebung wegen Missachtung des Subsidiaritätsprinzips einzuräumen, auf breite Unterstützung.<sup>9</sup> Hinsichtlich eines eigenständigen Klagerechts der Regionen zeigte sich allerdings ein uneinheitliches Bild. Insofern lassen sich insbesondere drei Ansatzpunkte unterscheiden:

Von einer Reihe von Konventsmitgliedern wurde gefordert, Regionen mit Gesetzgebungsbefugnissen als logische Folge ihrer Zuständigkeit ein Klagerecht beim Gerichtshof zuzuerkennen.<sup>10</sup> Dies würde auf eine Ergänzung des bisherigen Art. 230

<sup>6</sup> So u.a. in den Plenarsitzungen v. 28./29.10, v. 3./4.10. sowie v. 25.6.2002.

<sup>7</sup> Vgl. hierzu vor allem die Beiträge der Österreicher *Farnleitner/Bösch*, CONV 241/02 CONTRIB 87, S. 8 f. sowie *Farnleitner/Tusek*, CONV 534/03 CONTRIB 227, S. 5, der spanischen Sozialisten *Garrido/Borrell/Carnero*, CONV 455/02 CONTRIB 169, S. 37 und CONV 329/02 CONTRIB 115, S. 44, des finnischen Abgeordneten *Kiljunen* und 14 weiterer Konventsvertreter, CONV 321/02 CONTRIB 109, S. 3, des schottischen Europaparlamentariers *MacCormick*, CONV 298/02 CONTRIB 101, S. 5, des Belgiers *Michel*, CONV 544/03 CONTRIB 236, S. 4 und von Ministerpräsident *Teufel*, CONV 530/03 CONTRIB 223, S. 4.

<sup>8</sup> CONV 286/02 WG I 15, S. 8.

<sup>9</sup> Vgl. hierzu den Synthesebericht über die Plenartagung v. 6./7.2.2003, CONV 548/03, S. 10. Auch in dem vom Präsidium vorgelegten Entwurf eines Protokolls zur Anwendung der Prinzipien Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit ist unter 8. ein Klagerecht des Ausschusses der Regionen vorgesehen; siehe CONV 579/03, S. 8.

<sup>10</sup> CONV 548/03, S. 11.

Abs. 2 EGV hinauslaufen, so dass Regionen mit Gesetzgebungsbefugnissen neben den Mitgliedstaaten als privilegierte Klageberechtigte anerkannt wären.

Des Weiteren wurde vorgeschlagen, dass Regionen „ihre Rechte unter der Autorität des betreffenden Mitgliedstaats in Einklang mit seinem Verfassungsrecht oder seinen nationalen Rechtsvorschriften vor dem Gerichtshof verteidigen können“.<sup>11</sup> Auch der Präsidiumsvorschlag zu einem geänderten Subsidiaritätsprotokoll als Anhang zur Verfassung sieht ein Klagerecht der Mitgliedstaaten auf Verlangen ihrer nationalen Parlamente entsprechend ihrer verfassungsmäßigen Bestimmungen vor.<sup>12</sup> Durch die Verwendung des Plurals wird dabei klargestellt, dass in einem parlamentarischen Zweikammersystem beide Kammern zur Initiierung der Klage berechtigt sein können. Dieser Vorschlag spiegelt die nach deutschem Recht gemäß § 7 EUZBLG bereits geltende Regelung wider, wonach die Bundesregierung auf Verlangen des Bundesrates Klage vor dem EuGH erhebt, soweit die Länder durch ein Handeln oder Unterlassen von Organen der Union in Bereichen ihrer Gesetzgebungskompetenz betroffen sind und der Bund kein Recht zur Gesetzgebung hat.<sup>13</sup> Das grundsätzliche Problem einer derartigen prozessstandschaftlichen Regelung besteht jedoch darin, dass es bei einer Interessensdivergenz zwischen Bund und Ländern keine für beide Seiten akzeptable Lösung des Konflikts geben kann.

Eine dritte Gruppe plädierte dafür, lediglich Art. 230 Abs. 4 EGV dahingehend zu ändern, dass das allgemeine Klagerecht natürlicher und juristischer Personen hinsichtlich sie unmittelbar betreffender Rechtsakte allgemeiner Geltung ausgeweitet wird.<sup>14</sup> In diese Richtung zielte auch ein Arbeitspapier des Präsidiums, das als Diskussionsgrundlage für die Konventsdebatte zur regionalen und lokalen Dimension in Europa diente.<sup>15</sup>

Ob ein eigenständiges Klagerecht der Regionen im Konvent eine hinreichende Unterstützung finden wird, erscheint angesichts der geschilderten Entwicklung fraglich. Dies richtet den Blick auf die Frage, inwieweit Regionen bereits nach geltendem Recht gemäß Art. 230 EGV Klage vor den europäischen Gerichten erheben können. Im Rahmen eines rechtspolitischen Ausblicks ist zu überlegen, ob es jenseits eines expliziten Klagerechts der Regionen Möglichkeiten gibt, bestehende Lücken im Rechtsschutz zu minimieren.

<sup>11</sup> So die Entschließung des Europäischen Parlaments v. 14.1.2003 (P5\_TA-PROV(2003)0009, „Napolitano-Bericht“) unter 8.

<sup>12</sup> CONV 579/03, S. 8.

<sup>13</sup> Zum Wortlaut von § 7 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union v. 12.3.1993 siehe BGBl. 1993 I S. 313. Zur Zulässigkeit eines solchen Vorgehens schon vor Inkrafttreten dieses Gesetzes vgl. bereits *Dausen*, Grundlagen der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes – Auswirkungen auf Bund und Länder, BayVBl 1989, S. 609.

<sup>14</sup> CONV 548/03, S. 11.

<sup>15</sup> CONV 518/03, S. 10 f.

## II. Zulässigkeitsanforderungen nach Art. 230 Abs. 2 und 4 EGV

Es entspricht ständiger Rechtsprechung des EuGH, „dass der Begriff des Mitgliedstaats im Sinne der Bestimmungen über die Klagemöglichkeiten nur die Regierungsbehörden der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft erfasst und nicht auf die Regierungen von Regionen oder autonomen Gemeinschaften erstreckt werden kann, unabhängig davon, welchen Umfang die ihnen zuerkannten Befugnisse haben.“<sup>16</sup> Dementsprechend gehören Regionen wie die deutschen Bundesländer nicht zu den privilegierten Klageberechtigten des Art. 230 Abs. 2 EGV. Im Folgenden ist zu untersuchen, inwiefern den Bundesländern eine Klagemöglichkeit nach Art. 230 Abs. 4 EGV gegeben ist. Dabei soll zugleich dargestellt werden, inwiefern sich Unterschiede bei den Anforderungen für die Zulässigkeit einer solchen Klage im Vergleich zu den Anforderungen an Klagen von Mitgliedstaaten ergeben.

### 1. Zuständigkeit

Während für Nichtigkeitsklagen von Mitgliedstaaten allein der EuGH sachlich zuständig ist, wäre für die entsprechende Klage eines Bundeslandes gemäß Art. 230 Abs. 4 EGV die erstinstanzliche Zuständigkeit des EuG gegeben.<sup>17</sup>

### 2. Parteifähigkeit

Die aktive Parteifähigkeit für Mitgliedstaaten ergibt sich unmittelbar aus Art. 230 Abs. 2 EGV. Hingegen sind Regionen mit Gesetzgebungsbefugnis nicht unmittelbar in Art. 230 Abs. 4 EGV benannt. Allerdings ist nach dieser Vorschrift jede juristische Person aktiv parteifähig. Der EuGH fasst hierunter u.a. alle Körperschaften des öffentlichen Rechts, denen nach nationalem Recht Rechtspersönlichkeit verliehen wurde.<sup>18</sup> Die deutschen Bundesländer sind somit aktiv parteifähig.

<sup>16</sup> EuG, Rs. T-238/97, Slg. 1998, I-2271, Rdnr. 42 m.w.N. (*Comunidad Autónoma de Cantabria/Rat*); im Ergebnis ebenso EuGH, Rs. C-180/97, Slg. 1997, I-5245, Rdnr. 6 (*Regione Toscana/Kommission*); EuG, Rs. T-214/95, Slg. 1998, II-717, Rdnr. 28 (*Het Vlaamse Gewest/Kommission*).

<sup>17</sup> Siehe hierzu EuGH, Rs. C-180/97, (Fn. 16), Rdnr. 12 (*Regione Toscana/Kommission*); EuGH, Rs. C-95/97, Slg. 1997, I-1787 (*Wallonische Region/Kommission*); EuG, Rs. T-214/95, (Fn. 16), Rdnr. 26 (*Het Vlaamse Gewest/Kommission*); Cremer, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/EGV, 2. Aufl. 2002, Art. 230 Rdnr. 3 und 23.

<sup>18</sup> EuG, Rs. T-132/96 u. T-143/96, Slg. 1999, II-3663, Rdnr. 81 (*Freistaat Sachsen u.a./Kommission*); EuGH, Rs. C-180/97, (Fn. 16) Rdnr. 10 f. (*Regione Toscana/Kommission*); EuG, Rs. T-238/97, (Fn. 16), Rdnr. 43 (*Comunidad Autónoma de Cantabria/Rat*). Zustimmend, insbesondere auch im Hinblick auf Bundesländer Koenig/Kühling, Anmerkung zu EuG 15.12.1999, T-132/96 und T-143/96, Freistaat Sachsen u.a./KOM, JZ 2000, S. 255 und Wernicke, Anmerkung zu EuG 15.12.1999, T-132/96 und T-143/96, Freistaat Sachsen u.a./KOM, EuZW 2000, S. 127.

### 3. Klagegegenstand

Zulässiger Klagegegenstand für Nichtigkeitsklagen der Mitgliedstaaten sind sämtliche in Art. 230 Abs. 1 EGV aufgeführten Handlungen der Gemeinschaftsorgane. Dies beschränkt sich nicht allein auf die in Art. 249 Abs. 2-4 genannten verbindlichen Rechtsakte „Verordnung“, „Richtlinie“ und „Entscheidung“, sondern vielmehr auf alle Handlungen, die verbindliche Rechtswirkungen nach außen erzeugen. Explizit ausgeschlossen sind hingegen Empfehlungen und Stellungnahmen.

Die gleichen Anforderungen bestehen auch bei einer Klage nach Art. 230 Abs. 4 EGV, d.h., es muss eine rechtlich existente Gemeinschaftshandlung mit Außenwirkung vorliegen. Darüber hinaus verlangt die Vorschrift jedoch nach ihrem Wortlaut eine gegen den Kläger ergangene Entscheidung oder eine solche, die – obwohl sie als Verordnung oder als eine an eine andere Person gerichtete Entscheidung ergangen ist – ihn unmittelbar und individuell betrifft. Inwiefern Verordnungen und Richtlinien diesen Kriterien entsprechen können, wird in Rechtsprechung und Literatur kontrovers beurteilt.<sup>19</sup> So äußert *Dausies*, die regionalen Gebietskörperschaften hätten keine Möglichkeit zur Anfechtung von Normativakten.<sup>20</sup> In den einzig ersichtlichen Fällen von Nichtigkeitsklagen einer Region gegen eine Verordnung wurden diese auch mangels individueller Betroffenheit als unzulässig abgewiesen.<sup>21</sup> Hieraus lässt sich jedoch nicht ableiten, dass Verordnungen oder Richtlinien bereits stets aufgrund ihres Charakters als Normativakte als unzulässiger „Klagegegenstand“ zu werten sind. Dies zeigt eine nähere Betrachtung der Rechtsprechung von EuG und EuGH zu Klagen natürlicher und juristischer Personen nach Art. 230 Abs. 4 EGV:

Es entspricht inzwischen gefestigter Rechtsprechung, dass auch Verordnungen im Rahmen des Verfahrens nach Art. 230 Abs. 4 EGV Inhalt einer Nichtigkeitsklage sein können.<sup>22</sup> Begründet wird dies u.a. damit, dass die Gemeinschaftsorgane nicht allein durch die Wahl der Form der betreffenden Handlung die Rechtsschutzmöglichkeiten des Art. 230 Abs. 4 EGV ausschließen könnten.<sup>23</sup>

<sup>19</sup> Umstritten ist insbesondere die Frage, inwiefern „echte“ Verordnungen oder Richtlinien Inhalt einer Nichtigkeitsklage gemäß Art. 230 Abs. 4 EGV sein können. Zutreffenderweise ist dies jedoch keine Frage des Klagegegenstands, sondern der Klagebefugnis.

<sup>20</sup> *Dausies*, Die Rolle der Regionen in Direktklagen vor dem EuGH, BayVBl 1996, S. 582, 584.

<sup>21</sup> EuG, Rs. T-609/97, Slg. 1998, II-4051 (*Regione Puglia/Kommission und Königreich Spanien*); EuG, Rs. T-238/97, (Fn. 16), (*Comunidad Autónoma de Cantabria/Rat*).

<sup>22</sup> So zuletzt EuG, Rs. T-332/00 u. T-350/00, Rdnr. 42 ff. (*Rica Foods u.a./Kommission*), noch nicht in amtl. Slg., aber unter <http://curia.eu.int/> abrufbar; EuGH, Rs. C-96/01 P, Slg. 2002, I-4025, Rdnr. 31 ff. (*Galileo Company und Galileo International LLC/Rat*); ausführlich hierzu *Cremer*, in *Callies/Ruffert*, (Fn. 17), Art. 230 Rdnr. 28 ff.

<sup>23</sup> EuG, Rs. T-13/99, Rdnr. 81 (*Pfizer/Rat*), noch nicht in amtl. Slg., aber unter <http://curia.eu.int/> abrufbar; EuG, Rs. T-122/96, Slg. 1997, II-1559, Rdnr. 50 (*Federolio/Kommission*).

Der gleiche Begründungsansatz wurde vom EuG jüngst im Hinblick auf Richtlinien herangezogen. Das Gericht führte diesbezüglich aus, „dass nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes der Umstand allein, dass Artikel 230 Absatz 4 EG nicht ausdrücklich die Zulässigkeit einer Nichtigkeitsklage gegen eine Richtlinie regelt, nicht ausreicht, um eine solche Klage als unzulässig zu verwerfen.“<sup>24</sup> Vielmehr prüfe das Gericht in diesen Fällen, ob der Kläger von der Richtlinie individuell und unmittelbar betroffen werde.<sup>25</sup>

Somit bleibt festzuhalten, dass die Rechtsprechung über den Wortlaut von Art. 230 Abs. 4 EGV hinaus auch Richtlinien sowie Verordnungen als zulässigen Klagegegenstand ansieht. Gerade in diesen Fällen erweist sich jedoch das Kriterium der individuellen und unmittelbaren Betroffenheit als besondere Hürde, was im Folgenden darzustellen ist.

#### 4. Klagebefugnis

Als privilegierte Klageberechtigte müssen Mitgliedstaaten bei einer Nichtigkeitsklage kein individuelles und unmittelbares Betroffensein oder die Verletzung eigener Befugnisse und Rechte geltend machen.<sup>26</sup>

Dagegen erweist sich die Frage der Klagebefugnis als wichtigste Zulässigkeitschürde für klagende Regionen. Unproblematisch ist diese nur dann gegeben, wenn sich eine Entscheidung unmittelbar an die betroffene Region wendet. Typischerweise ist eine solche Entscheidung jedoch an einen Dritten – nämlich die jeweiligen Mitgliedstaaten gerichtet –, so dass es des Nachweises individueller und unmittelbarer Betroffenheit der Region bedarf. Soweit ersichtlich haben EuGH und EuG bislang erst in sieben Entscheidungen über die Klagebefugnis von Regionen befunden, wobei es jeweils um die Zulässigkeit von Beihilfen ging.

In fünf Fällen handelte es sich um Entscheidungen der Kommission, die an den jeweiligen Mitgliedstaat gerichtet waren. Ausgangspunkt bildete eine Nichtigkeitsklage der luxemburgischen Gemeinde Differdange und anderer, die sich gegen eine Kommissionsentscheidung wandten, wonach in ihrem Gebiet ansässige Gesellschaften Beihilfen für den Abbau von Kapazitäten in Aussicht gestellt bekamen. Der EuGH verneinte eine individuelle und unmittelbare Betroffenheit der klagenden Gemeinden.<sup>27</sup> Dagegen bejahte der Gerichtshof die Zulässigkeit einer Klage der Wallonischen Region gegen das Verbot eines Beihilfevorhabens, ohne

<sup>24</sup> EuG, Rs. T-84/01, Slg. 2002, II-99, Rdnr. 24 (*Association contre l'horaire d'été [ACHE]/Rat u. Europäisches Parlament*).

<sup>25</sup> Vgl. a. EuG, Rs. T-99/94, Slg. 1994, II-871, Rdnr. 18 ff. (*ASOCARNE/Rat*).

<sup>26</sup> *Cremer*, in Calliess/Ruffert, (Fn. 17), Art. 230 Rdnr. 19.

<sup>27</sup> EuGH, Rs. 222/83, Slg. 1984, S. 2889, Rdnr. 9 ff. (*Commune de Differdange u.a./Kommission*).

die Klagebefugnis zu problematisieren.<sup>28</sup> Eine unmittelbare und individuelle Betroffenheit erkannte das EuG 1998 hinsichtlich der Klage der Flämischen Region an, die sich gegen die Entscheidung der Kommission wandte, die ein von der Regionalbehörde einem Unternehmen gewährtes Darlehen als mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbare Beihilfe erachtete.<sup>29</sup> Die Unvereinbarkeitsentscheidung der Kommission über ein von der Region Friaul-Julisch Venetien durchgeführtes Beihilfenprogramm führte schließlich ebenso zur Bejahung der Klagebefugnis der Region<sup>30</sup> wie im Fall der Nichtigkeitsklage des Freistaats Sachsen hinsichtlich eines Beihilfenprogramms für VW Sachsen.<sup>31</sup>

In zwei Fällen wandten sich Regionen gegen die Rechtmäßigkeit von Verordnungen: Hinsichtlich der Comunidad Autónoma de Cantabria war in der angegriffenen Verordnung, welche die Zahlung neuer Beihilfen an bestimmte Werften erlaubte, eine in der Region ansässige Werft ausdrücklich benannt.<sup>32</sup> Im zweiten Fall wandte sich die Region Apulien gegen eine Verordnung, mit der im Rahmen der gemeinsamen Marktorganisation für Fette die geschätzte Erzeugung von Olivenöl und die den in der Gemeinschaft ansässigen Erzeugern als Vorschuss zahlbare einheitliche Erzeugungsbeihilfe für ein bestimmtes Wirtschaftsjahr festgesetzt wurde.<sup>33</sup> In beiden Fällen verneinte das EuG die individuelle bzw. unmittelbare Betroffenheit der Regionen.

Angesichts der Uneinheitlichkeit der Entscheidungen ist nachfolgend näher zu untersuchen, unter welchen Voraussetzungen eine individuelle und unmittelbare Betroffenheit gegeben ist.

### a) Individuelle Betroffenheit

EuG und EuGH beurteilen die individuelle Betroffenheit von Klägern nach Art. 230 Abs. 4 EGV anhand der sogenannten „Plaumann-Formel“. Demnach können andere Personen als die Adressaten einer Entscheidung nur dann behaupten, individuell betroffen zu sein, wenn diese Entscheidung sie wegen bestimmter persönlicher Eigenschaften oder besonderer, sie aus dem Kreis aller übrigen Personen heraushebender Umstände berührt und sie dadurch in ähnlicher Weise individualisiert wie einen Adressaten.<sup>34</sup> Der Zweck dieser Bestimmung besteht somit aus Sicht der Rechtsprechung darin, auch demjenigen einen Rechts-

<sup>28</sup> EuGH, Rs. 62/87, Slg. 1988, S. 1573, Rdnr. 8 (*Exécutif régional wallon u.a./Kommission*).

<sup>29</sup> EuG, Rs. T-214/95, (Fn. 16), Rdnr. 29 (*Het Vlaamse Gewest/Kommission*).

<sup>30</sup> EuG, Rs. T-288/97, Slg. 1999, II-1871, Rdnr. 28 ff. (*Regione autonoma Friuli Venezia Giulia/Kommission*).

<sup>31</sup> EuG, Rs. T-132/96 u. T-143/96, (Fn. 18), Rdnr. 83 ff. (*Freistaat Sachsen u.a./Kommission*).

<sup>32</sup> EuG, Rs. T-238/97, (Fn. 16), Rdnr. 45 ff. (*Comunidad Autónoma de Cantabria/Rat*).

<sup>33</sup> EuG, Rs. T-609/97, (Fn. 21), (*Regione Puglia/Kommission und Königreich Spanien*).

<sup>34</sup> EuG, Rs. T-132/96 u. T-143/96, (Fn. 18) Rdnr. 83 m.w.N. (*Freistaat Sachsen u.a./Kommission*).



schutz zu verschaffen, der – ohne Adressat der fraglichen Handlung zu sein – von ihr tatsächlich in ähnlicher Weise betroffen ist wie der Adressat.<sup>35</sup> Allerdings wird die faktische Handhabung dieses Kriteriums in der Literatur teilweise als sehr restriktiv empfunden und dementsprechend kritisiert.<sup>36</sup> Auch im Hinblick auf den Zweck dieses Tatbestandsmerkmals besteht keine Einigkeit. So soll es nach Ansicht *Borchardts* Popularklagen ausschließen.<sup>37</sup> Dagegen liegt nach Auffassung *Krücks* der Zweck darin zu verhindern, dass jeder der „möglicherweise überaus zahlreichen Betroffenen einen normativen Rechtsakt zu Fall bringen kann, mit unübersehbaren Konsequenzen für das Funktionieren der Gemeinschaft“.<sup>38</sup> Gerade die letztgenannte Sichtweise weist darauf hin, dass im Hinblick auf die individuelle Betroffenheit sinnvollerweise zwischen Entscheidungen und Rechtsakten mit normativem Charakter zu unterscheiden ist.

Bei Entscheidungen der Kommission zu Einzelfällen zeichnet sich gerade auch im Hinblick auf die Klagebefugnis von Regionen in den letzten Jahren eine größere Bereitschaft der Rechtsprechung ab, deren individuelle Betroffenheit zu bejahen. Diese sei anzunehmen, wenn die angegriffene Entscheidung nicht nur von der Region vorgenommene Handlungen betreffe, sondern sie auch daran hindere, ihre Befugnisse so auszuüben, wie sie es beabsichtigt.<sup>39</sup> Im Rahmen der Subsumtion zog das EuG mehrere Faktoren heran: Eine individuelle Betroffenheit wurde zum einen dann angenommen, wenn die regionale Behörde daran gehindert werde, Rechtsvorschriften über das Beihilfeprogramm anzuwenden.<sup>40</sup> Als weiteren Hinweis für die individuelle Betroffenheit der Region wies das EuG in der Klage des Freistaats Sachsen darauf hin, dass die Beihilfen zumindest teilweise aus eigenen Mitteln erbracht wurden.<sup>41</sup> Außerdem stellte das Gericht darauf ab, dass die regionalen Behörden durch die Kommissionsentscheidung zur Wiedereinziehung der Beihilfen bei den Empfängern verpflichtet waren.<sup>42</sup> Daher beschränke sich die Individualisierung, auf die sich die Gebietskörperschaft berufen hatte, nicht auf die sozioökonomischen Auswirkungen der angefochtenen Handlung auf ihr Gebiet.<sup>43</sup>

<sup>35</sup> EuG, Rs. T-132/96 u. T-143/96, (Fn. 18), Rdnr. 83 (*Freistaat Sachsen u.a./Kommission*); EuGH, Rs. 222/83, (Fn. 27), Rdnr. 9 (*Commune de Differdange u.a./Kommission*).

<sup>36</sup> *Cremer*, in *Calliess/Ruffert*, (Fn. 17), Art. 230 Rdnr. 49; *Geiger*, EUV/EGV, 3. Aufl. 2000, Art. 230 Rdnr. 26.

<sup>37</sup> *Borchardt*, in *Lenz* (Hrsg.), EG-Vertrag, 2. Aufl. 1999, Art. 230 Rdnr. 30.

<sup>38</sup> *Krück*, in *von der Groeben/Thiesing/Ehlermann*, EUV/EGV, 5. Aufl. 1997, Art. 173 Rdnr. 45.

<sup>39</sup> EuG, Rs. T-288/97, (Fn. 30), Rdnr. 31 (*Regione autonoma Friuli Venezia Giulia/Kommission*); EuG, Rs. T-132/96 u. T-143/96, (Fn. 18), Rdnr. 84 m.w.N. (*Freistaat Sachsen u.a./Kommission*).

<sup>40</sup> Vgl. hierzu EuG, Rs. T-288/97, (Fn. 30), Rdnr. 32 (*Regione autonoma Friuli Venezia Giulia/Kommission*); EuG, Rs. T-132/96 u. T-143/96, (Fn. 18), Rdnr. 84 (*Freistaat Sachsen u.a./Kommission*).

<sup>41</sup> EuG, Rs. T-132/96 u. T-143/96, (Fn. 18), Rdnr. 84 (*Freistaat Sachsen u.a./Kommission*).

<sup>42</sup> EuG, Rs. T-288/97, (Fn. 30), Rn. 32; EuG, Rs. T-132/96 u. T-143/96, (Fn. 18), Rdnr. 86 (*Freistaat Sachsen u.a./Kommission*).

<sup>43</sup> EuG, Rs. T-132/96 u. T-143/96, (Fn. 18), Rdnr. 87 (*Freistaat Sachsen u.a./Kommission*).

Bei Nichtigkeitsklagen gegen Verordnungen zeigte sich das Gericht hingegen deutlich restriktiver: Die Klage einer regionalen Körperschaft eines Mitgliedstaats sei nicht bereits deshalb für zulässig zu erklären, weil diese sich darauf berufe, dass die Anwendung oder Durchführung einer Gemeinschaftshandlung allgemein die sozioökonomischen Bedingungen in ihrem Gebiet berühren könne.<sup>44</sup> Noch schärfer formulierte das EuG in einer späteren Entscheidung:

„Zum anderen kann das allgemeine Interesse, das eine Behörde – selbst wenn sie die für eine Klage [...] erforderliche Rechtspersönlichkeit besitzt – als Körperschaft, die für die ihr Gebiet betreffenden wirtschaftlichen und sozialen Fragen zuständig ist, daran haben kann, ein vorteilhaftes Ergebnis für die wirtschaftliche Prosperität ihres Gebietes zu erzielen, für sich allein nicht genügen, um sie als von den Bestimmungen der Verordnung individuell betroffen anzusehen, wenn die betreffende Verordnung keinen Entscheidungscharakter hat.“<sup>45</sup>

Außerdem zog das Gericht eine Parallele zwischen Regionen und Vereinigungen, die zur Wahrnehmung kollektiver Interessen einer Gruppe von Bürgern gegründet wurden. Solche Vereinigungen seien von einer Handlung, welche die allgemeinen Interessen dieser Gruppe berührt, nicht individuell betroffen und daher nicht befugt eine Nichtigkeitsklage zu erheben, wenn ihre Mitglieder dies individuell auch nicht könnten.<sup>46</sup>

Diese ablehnende Haltung spiegelt die restriktive Tendenz der Rechtsprechung auch bei Nichtigkeitsklagen natürlicher Personen oder juristischer Personen des Privatrechts gegen Verordnungen wider. Zwar sollen nach ganz herrschender Meinung „Scheinverordnungen“ (die sich in Wirklichkeit als Einzelfallentscheidung erweisen) rechtlich angreifbar sein.<sup>47</sup> Deutlich enger sind jedoch die Voraussetzungen, unter denen eine „echte Verordnung“, die auf alle Wirtschaftsteilnehmer Anwendung findet, einzelne dieser Wirtschaftsteilnehmer individuell betrifft. Grundsätzlich kann aus Sicht der Rechtsprechung eine Gemeinschaftshandlung gleichzeitig eine generelle Norm und in Bezug auf bestimmte betroffene Wirtschaftsteilnehmer eine Entscheidung sein.<sup>48</sup> Derartige besondere Umstände werden teilweise im Bereich der Beteiligungs-, Informations- oder Mitwirkungsrechte gesehen.<sup>49</sup> Hier hat das EuG aber einschränkend klargemacht, ein Bürger werde nicht bereits dadurch individualisiert, dass er in beliebiger Weise in das Verfahren eingegriffen

<sup>44</sup> EuG, Rs. T-238/97, (Fn. 16), Rdnr. 50 (*Comunidad Autónoma de Cantabria/Rat*).

<sup>45</sup> EuG, Rs. T-609/97, (Fn. 21), (*Regione Puglia/Kommission und Königreich Spanien*).

<sup>46</sup> EuG, Rs. T-238/97, (Fn. 16), Rdnr. 48 m.w.N. (*Comunidad Autónoma de Cantabria/Rat*).

<sup>47</sup> Vgl. hierzu oben Fußnote 22 f.

<sup>48</sup> EuG, Rs. T-481/93 u. T-484/93, Slg. 1995, II-2941, Rdnr. 50 m.w.N. (*Vereeniging van Exporteurs in Levende Varkens u.a./Kommission*).

<sup>49</sup> Vgl. hierzu *Borchardt*, in *Lenz*, (Fn. 37), Art. 230 Rdnr. 37.

habe, das zum Erlass einer Gemeinschaftshandlung führte.<sup>50</sup> Vielmehr müsse die Kommission aufgrund besonderer Bestimmungen verpflichtet gewesen sein, die Konsequenzen zu berücksichtigen, die eine beabsichtigte Handlung auf die Lage der betroffenen Bürger hat.<sup>51</sup> *Borchardt* hat versucht, aus der uneinheitlichen Rechtsprechung Fallgruppen abzuleiten, in denen Wirtschaftsteilnehmer individuell betroffen sein können. Ein „individuelles Betroffensein“ ist demnach anzunehmen

- aufgrund ihres individuellen Verhaltens durch die betreffende Gemeinschaftsrechtshandlung (z.B. individuelle Anträge auf Erteilung von Einfuhrlicenzen, die während eines bestimmten kurzen Zeitraums und für bestimmte Mengen gestellt wurden),
- aufgrund einer besonderen individuellen Situation (z.B. Inhaber bestimmter Kategorien von Ausfuhrlicenzen zur Vorausfestsetzung der Ausfuhrerstattung, die in einem bestimmten Zeitraum erteilt worden und zu einem genauen Datum noch gültig waren),
- weil sie aus der fraglichen Rechtshandlung einen spezifischen Schutz beanspruchen können (insbesondere bei Erlass von Schutzmaßnahmen) oder
- weil sie besondere Rechte geltend machen können.<sup>52</sup>

Diese Kategorien sind jedoch letztlich so vage formuliert, dass sie als handhabbare Abgrenzungsmerkmale kaum weiterhelfen. Auch das teilweise in Entscheidungen benannte Kriterium eines „individualisierten geschlossenen Kreises“ von Wirtschaftsteilnehmern<sup>53</sup> ist nur als begrenzt präzise zu werten. Einen durchaus plausiblen Erklärungsversuch hat *Geiger* unternommen, der individuelle Betroffenheit annimmt, „wenn die von der Verordnung betroffenen Personen bei ihrem Erlass deshalb abschließend feststehen (bestimmbar sind), weil der in der Verordnung geregelte Tatbestand zum Zeitpunkt ihres Erlasses bereits abgeschlossen ist, also aus rechtlichen Gründen nicht mehr von weiteren Personen verwirklicht werden kann.“ In diesen Fällen handele es sich in Wahrheit um ein Bündel von Einzelentscheidungen.<sup>54</sup>

In einem Urteil vom Mai 2002 hat sich das EuG mit der Problematik auseinandergesetzt, dass ein Kläger aufgrund der engen Auslegung von Art. 230 Abs. 4 EGV über keinen Rechtsbehelf mehr verfügt, um die Rechtmäßigkeit der ange-

<sup>50</sup> EuG, Rs. T-481/93 u. T-484/93, (Fn. 48), Rdnr. 59 (*Vereniging van Exporteurs in Levende Varkens u.a./Kommission*).

<sup>51</sup> EuG, Rs. T-481/93 u. T-484/93, (Fn. 48), Rdnr. 61 (*Vereniging van Exporteurs in Levende Varkens u.a./Kommission*).

<sup>52</sup> *Borchardt*, in Lenz, (Fn. 37), Art. 230 Rdnr. 38.

<sup>53</sup> EuG, Rs. T-99/94, (Fn. 25), Rdnr. 21 m.w.N. (*ASOCARNE/Rat*).

<sup>54</sup> *Geiger*, (Fn. 36), Art. 230 Rdnr. 27.

fochtenen Vorschriften zu bestreiten.<sup>55</sup> Darin sah das Gericht eine Verletzung des Rechts auf einen wirksamen Rechtsbehelfs für jede Person, welches auch in Art. 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union genannt sei.<sup>56</sup> Vor diesem Hintergrund und angesichts der Tatsache, dass der EG-Vertrag ein vollständiges Rechtsschutzsystem geschaffen habe, müsse die bisherige enge Auslegung des Begriffes der individuell betroffenen Person im Sinne von Art. 230 Abs. 4 EGV überdacht werden.<sup>57</sup> Demnach sei eine natürliche oder juristische Person von einer allgemein geltenden Gemeinschaftsbestimmung als individuell betroffen anzusehen, wenn diese Bestimmung ihre Rechtsposition unzweifelhaft und gegenwärtig beeinträchtige, indem sie ihre Rechte einschränke oder ihr Pflichten auferlege.<sup>58</sup>

In einem wenige Monate später ergangenen Urteil schloss sich der EuGH dieser Auslegung allerdings nicht an.<sup>59</sup> Dabei erkannten die Richter das Recht auf einen effektiven rechtlichen Schutz von aus der Gemeinschaftsrechtsordnung abgeleiteten Rechten grundsätzlich an: Der Anspruch auf einen solchen Schutz gehöre zu den allgemeinen Rechtsgrundsätzen, die sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten ergäben.<sup>60</sup> Der EG-Vertrag habe jedoch

55 EuG, Rs. T-177/01, Slg. 2002, II-2365, Rdnr. 39 ff. (*Jégo-Quéré/Kommission*). Grundsätzlich positiv zu dieser (nicht rechtskräftigen) Entscheidung *Braun/Kettner*, Die Absage des EuGH an eine richterrechtliche Reform des EG-Rechtsschutzsystems - Plaumann auf immer und ewig? -, DÖV 2003, S. 58, 62 f.; *Callies*, Kohärenz und Konvergenz beim europäischen Individualrechtsschutz: Der Zugang zum Gericht im Lichte des Grundrechts auf effektiven Rechtsschutz, NJW 2002, S. 3577, 3580; *Kment*, Anmerkung zu EuG 3.5.2002, T-177/01, *Jégo-Quéré/KOM*, BayVBl 2002, S. 666 f.; *Kronenberger/Dejmek*, Die Klagebefugnis von Einzelpersonen vor den Gerichten der Gemeinschaft nach Art. 230 Abs. 4 EGV: Illusion und Ernüchterung nach den Entscheidungen *Jégo Quéré* (T-177/01) und *Union de Pequeños Agricultores* (C-50/00 P), The European Legal Forum, 2002, S. 257, 258 ff.; *Lindner*, Anmerkung zu EuGH 25.7.2002, C-50/00 P, *Unión de Pequeños Agricultores/Rat*, BayVBl 2003, S. 12 ff.; *Lübbig*, Anmerkung zu EuG 3.5.2002, T-177/01, *Jégo-Quéré/KOM*, EuZW 2002, S. 415 f.; *Schneider*, Es gibt noch Richter in Luxemburg: Zum Individualrechtsschutz durch europäische Gerichte, NJW 2002, S. 2927 f.; *Schohe*, Rechtsschutz des Einzelnen gegenüber abgeleitetem Recht: eine schwarze Serie, EWS 2002, S. 424, 425; *Schohe/Arhold*, Betroffen und kein Klagerecht? - Zum Individualrechtsschutz gegen Eingriffsnormen der Europäischen Gemeinschaft, EWS 2002, S. 320 ff.; *Streinz*, (Keine) Ausweitung der Klagebefugnis von Individuen - EuGH vs. EuG?, EWS Heft 10/ 2002, S. I; ablehnend hingegen *Götz*, Anmerkung zu EuG 3.5.2002, T-177/01, *Jégo-Quéré/KOM*, DVBl 2002, S. 1350; *Königter*, Erweiterte Klageberechtigung bei Individualnichtigkeitsklagen gegen EG-Verordnungen?, NJW 2002, S. 2216, 2217 f.

56 EuG, Rs. T-177/01, (Fn. 55), Rdnr. 42 und 47 (*Jégo-Quéré/Kommission*).

57 EuG, Rs. T-177/01, (Fn. 55), Rdnr. 50 (*Jégo-Quéré/Kommission*).

58 EuG, Rs. T-177/01, (Fn. 55), Slg. 2002, II-2365, Rdnr. 51 (*Jégo-Quéré/Kommission*).

59 EuGH, Rs. C-50/00 P, Slg. 2002, I-6677 (*Unión de Pequeños Agricultores/Rat*). Kritisch zu diesem Urteil *Braun/Kettner*, (Fn. 55), S. 58, 64 ff.; *Callies*, (Fn. 55), S. 3577, 3580; *Kronenberger/Dejmek*, (Fn. 55), S. 257, 263 ff.; *Lindner*, (Fn. 55), S. 12 ff.; *Schneider*, (Fn. 55), S. 2927, 2928; *Schohe*, (Fn. 55), S. 424, 425 f.; zurückhaltend *Streinz*, (Fn. 55), S. I; Zustimmung hingegen von *Götz*, (Fn. 55), S. 1350 f. Eine andere Auffassung als der Gerichtshof hatte auch der Generalanwalt in seinem Schlussantrag v. 21.3.2002 vertreten: Demnach sollte ein Kläger von einer Gemeinschaftshandlung als individuell betroffen angesehen werden, „wenn die Handlung erhebliche nachteilige Auswirkungen auf seine Interessen hat oder haben kann“ (vgl. Rdnr. 102 des Schlussantrags).

ein vollständiges System von Verfahren und Rechtsbehelfen geschaffen.<sup>61</sup> Den Mitgliedstaaten komme dabei die Aufgabe zu, dass die Einhaltung des Rechts auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz gewährleistet werde.<sup>62</sup> Der EuGH lehnte die Möglichkeit einer Direktklage mit dem Ziel der Nichtigkeitsklärung beim Gemeinschaftsrichter ab, selbst wenn ein anderweitiger Rechtsschutz nicht besteht: Dies würde eine Prüfung und Auslegung des nationalen Verfahrensrechts erfordern, womit die Zuständigkeit im Rahmen der Rechtmäßigkeitskontrolle von Gemeinschaftshandlungen überschritten werde.<sup>63</sup> Als einzigen Ausweg verwies der EuGH auf die Möglichkeit einer Vertragsänderung hinsichtlich des derzeitigen Systems von Verfahren und Rechtsbehelfen.<sup>64</sup>

Zusammenfassend lässt sich somit sagen, dass die Rechtsprechung zwar bereit ist, in begrenzten Ausnahmefällen eine individuelle Betroffenheit aufgrund von Verordnungen anzunehmen. Bislang ist sie jedoch eine einheitliche Kasuistik schuldig geblieben. Sie hält sich somit die Möglichkeit offen, individuellen Klägern Rechtsschutz gegen Verordnungen zu gewähren. Unter welchen Voraussetzungen dies geschieht, erscheint im Augenblick allerdings nur schwer prognostizierbar. Überwiegend wurden bislang Nichtigkeitsklagen nach Art. 230 Abs. 4 EGV mangels individueller Betroffenheit als unzulässig abgewiesen.

Bei Nichtigkeitsklagen natürlicher oder juristischer Personen gegen Richtlinien lässt sich ebenfalls eine deutliche Zurückhaltung der Rechtsprechung feststellen.<sup>65</sup> Neben der Frage der individuellen Betroffenheit kommt in diesen Fällen die Voraussetzung der Unmittelbarkeit als beinahe unüberwindbare Hürde hinzu, was nachfolgend zu untersuchen ist.

## b) Unmittelbare Betroffenheit

Unmittelbare Betroffenheit liegt vor, wenn die angegriffene Maßnahme den Kläger nicht nur möglicherweise benachteiligen kann, sondern sie ihn zwangsläufig benachteiligen muss. Dadurch soll verhindert werden, dass lediglich potenziell Betroffene die europäischen Gerichte anrufen.<sup>66</sup> In den Fällen der Gemeinde Dif-

<sup>60</sup> EuGH, Rs. C-50/00 P, (Fn. 59), Rdnr. 39 (*Unión de Pequeños Agricultores/Rat*). Bemerkenswert erscheint, dass der EuGH die Verankerung dieses Rechts in Art. 6 und 13 der EMRK erwähnt, anders als der EuG in der Rs. *Jégo-Quéré* die Benennung von Art. 47 der EU-Grundrechtecharta jedoch ausspart.

<sup>61</sup> EuGH, Rs. C-50/00 P, (Fn. 59), Rdnr. 40 (*Unión de Pequeños Agricultores/Rat*).

<sup>62</sup> EuGH, Rs. C-50/00 P, (Fn. 59), Rdnr. 41 (*Unión de Pequeños Agricultores/Rat*).

<sup>63</sup> EuGH, Rs. C-50/00 P, (Fn. 59), Rdnr. 43 (*Unión de Pequeños Agricultores/Rat*); bestätigt auch durch den Beschluss EuG, Rs. T-155/02 R, Slg. 2002, II-3239, Rdnr. 39 (*VVG u.a./Kommission*).

<sup>64</sup> EuGH, Rs. C-50/00 P, (Fn. 59), Rdnr. 44 f. (*Unión de Pequeños Agricultores/Rat*).

<sup>65</sup> Zur grundsätzlichen Möglichkeit einer solchen Klage vgl. hierzu oben Fußnote 24 f.

<sup>66</sup> Vgl. *Cremer*, in *Calliess/Ruffert*, (Fn. 17), Art. 230 Rdnr. 45 f.

ferdange sowie der Comunidad Autónoma de Cantabria wurde diese Unmittelbarkeit verneint, da die geltend gemachten Auswirkungen noch bestimmte Entscheidungen der Kommission und der betroffenen Unternehmen voraussetzten.<sup>67</sup> Allerdings steht die Tatsache, dass eine Entscheidung nicht an eine regionale Behörde, sondern an den Mitgliedstaat gerichtet ist, der Unmittelbarkeit nicht unbedingt entgegen. Das EuG hat eine unmittelbare Betroffenheit angenommen, wenn die nationalen Behörden bei ihrer Übermittlung der Entscheidung an die regionale Behörde keinerlei Ermessen ausübten.<sup>68</sup>

Bislang noch nicht aufgetreten ist die Nichtigkeitsklage einer Region gegen eine Richtlinie. Sofern diese nicht bereits an mangelnder individueller Betroffenheit scheitert, dürfte typischerweise die Unmittelbarkeit fehlen; denn es ist nach Art. 249 Abs. 3 EGV gerade das Merkmal der Richtlinie, dass sie den Mitgliedstaaten die Wahl der Form und der Mittel für das zu erreichende Ziel überlässt. Nur in solchen Fällen, in denen das Umsetzungsermessen der innerstaatlichen Stellen faktisch auf Null reduziert ist, kann demnach noch Raum für eine unmittelbare Betroffenheit sein. In Betracht kommt dabei auch die Konstellation, dass sich der Umsetzungsbefehl der Richtlinie aufgrund innerstaatlicher Kompetenzverteilung direkt an die klagende Region richtet.

Somit ist festzuhalten, dass das Kriterium der unmittelbaren Betroffenheit im Regelfall der Klagebefugnis gegen eine Richtlinie entgegensteht. Bei Verordnungen und Entscheidungen liegt hingegen diese Zulässigkeitsvoraussetzung vor, wenn nicht noch Folgeentscheidungen Dritter notwendig sind, damit der geltend gemachte Nachteil eintritt. Wird diese nachfolgende Entscheidung von der Kommission vorgenommen, so kann sich das Rechtsmittel noch gegen die Kommissionsentscheidung richten. Handelt es sich hingegen um eine Entscheidung im Verantwortungsbereich von privatrechtlichen Akteuren (beispielsweise die unternehmerische Entscheidung über den Abbau von Kapazitäten als Voraussetzung für die Erteilung von Beihilfen), so kommt ein anderes Rechtsmittel nach derzeitiger Rechtslage nicht in Betracht.

## 5. Rechtsschutzinteresse

Mitgliedstaaten können eine Nichtigkeitsklage erheben, ohne dass sie hierfür ihr Rechtsschutzinteresse darlegen müssen.<sup>69</sup> Dagegen bedarf der nicht-privilegierte

<sup>67</sup> EuGH, Rs. 222/83, (Fn. 27), Rdnr. 12 (*Commune de Differdange u.a./Kommission*); EuG, Rs. T-238/97, (Fn. 16), Rdnr. 52 f. (*Comunidad Autónoma de Cantabria/Rat*).

<sup>68</sup> EuG, Rs. T-132/96 u. T-143/96, (Fn. 18), Rdnr. 89 f. (*Freistaat Sachsen u.a./Kommission*); vgl. a. *Koenig/Kühling*, (Fn. 18), S. 255 f.

<sup>69</sup> *Krúck*, in von der Groeben/Thiesing/Ehlermann, (Fn. 38), Art. 173 Rdnr. 30; *Cremer*, in Calliess/Ruffert, (Fn. 17), Art. 230 Rdnr. 19; *Zilles*, „Freistaat Sachsen ./ Europäische Kommission“ – Zur Klagebefugnis regionaler Gebietskörperschaften vor dem EuG, *SächsVBl* 1997, S. 229.

Kläger nach Art. 230 Abs. 4 EGV eines rechtlich relevanten, schutzwürdigen Interesses daran, die Klage zu erheben und die Annullierung des angefochtenen Aktes zu erreichen.<sup>70</sup> Angesichts der erforderlichen individuellen und unmittelbaren Betroffenheit des Klägers dürfte diesem Kriterium jedoch keine besonders große Relevanz zukommen. Denkbar wäre jedoch eine Verneinung des Rechtsschutzinteresses mit dem Hinweis darauf, dass dem Kläger eine andere Möglichkeit des Rechtsschutzes zur Verfügung stünde. Dies könnten beispielsweise Klagemöglichkeiten vor den nationalen Gerichten sein. Insofern bestehen auch hinsichtlich des Rechtsschutzinteresses für Bundesländer höhere Anforderungen als für Mitgliedstaaten, auch wenn sich diese in der Praxis bislang noch nicht als relevant erwiesen haben.

## 6. Klagefrist

Sowohl für Klagen eines Mitgliedstaates als auch eines Bundeslandes ist die Zweimonatsfrist des Art. 230 Abs. 5 EGV zu beachten.

## 7. Ergebnis

Nichtigkeitsklagen von Regionen wie den deutschen Bundesländern unterliegen strengeren Voraussetzungen, als dies für Klagen der Mitgliedstaaten gilt. So müssen sich Regionen zunächst an das EuG wenden, während für Mitgliedstaaten stets der EuGH sachlich zuständig ist. Im Hinblick auf den Klagegegenstand gelten für Mitgliedstaaten wie für Regionen die gleichen Anforderungen, so dass über den Wortlaut von Art. 230 Abs. 4 EGV hinaus neben Entscheidungen und Verordnungen auch Richtlinien angegriffen werden können. Das entscheidende Zulässigkeitskriterium ist vielmehr die Klagebefugnis, welche Mitgliedstaaten im Gegensatz zu Regionen nicht darlegen müssen.

Bislang haben sich EuG und EuGH in sieben Klagen von Regionen zur Frage der Klagebefugnis geäußert, wobei jeweils die Zulässigkeit von Beihilfen umstritten war. Hinsichtlich Entscheidungen der Kommission, die an den jeweiligen Mitgliedstaat gerichtet waren, bejahten die Gerichte überwiegend die individuelle Betroffenheit der Regionen. Als problematisch kann sich hierbei jedoch das Kriterium der Unmittelbarkeit erweisen: Tritt der geltend gemachte Nachteil erst aufgrund zusätzlicher Entscheidungen im Verantwortungsbereich privater Akteure auf, so besteht keine Möglichkeit einer rechtlichen Angreifbarkeit des (dieser privaten Entscheidung zu Grunde liegenden) Rechtsakts der Kommission. Klagen von Regionen gegen Verordnungen wurden bislang stets als unzulässig abgewiesen.

<sup>70</sup> *Krück*, in von der Groeben/Thiesing/Ehlermann, (Fn. 38), Art. 173 Rdnr. 29; *Dausies*, (Fn. 13), BayVB1 1989, S. 609; geprüft wurde dieses Erfordernis bereits in EuGH, Rs. 14/63, Slg. 1963, S. 767, 799 (*Forges de Clabecq/Hohe Behörde*).

Dies korrespondiert mit einer insgesamt restriktiven Rechtsprechung zur individuellen Betroffenheit durch Verordnungen im Rahmen des Art. 230 Abs. 4 EGV. Zuverlässige Erfolgsaussichten versprechen dementsprechend allein Klagen gegen Verordnungen, die in Wirklichkeit als Entscheidungen zu charakterisieren sind. Darüber hinaus lässt sich aus der Rechtsprechung bislang noch keine einheitliche Linie ableiten, unter welchen Voraussetzungen „echte Verordnungen“ zu einer individuellen Betroffenheit führen. Entsprechende Probleme bestehen im Hinblick auf Richtlinien, die bislang noch nicht von Regionen mittels einer Nichtigkeitsklage angegriffen wurden. Typischerweise dürfte es hier jedoch an dem Tatbestandsmerkmal einer „unmittelbaren Betroffenheit“ fehlen.

Schließlich müssen Regionen im Gegensatz zu Mitgliedstaaten das Bestehen eines Rechtsschutzinteresses darlegen, was sich jedoch bislang noch nicht als problematisches Zulässigkeitskriterium gezeigt hat.

### III. Rechtspolitischer Ausblick

Die festgestellten Lücken im Rechtsschutz werfen die Frage auf, wie diese in der künftigen Europäischen Verfassung beseitigt werden könnten. Angesichts der ablehnenden Tendenzen zu einem Klagerecht der Regionen bietet es sich an, die Lösung im Bereich des derzeitigen Art. 230 Abs. 4 EGV zu suchen. Die Analyse der Rechtsprechung hat gezeigt, dass sich vor allem die Kriterien einer individuellen und unmittelbaren Betroffenheit restriktiv auswirken. An dieser Stelle müsste daher eine Änderung herbeigeführt werden. Dieser Lösungsansatz hätte zugleich den Vorteil, die Beschränkungen in den Klagemöglichkeiten von natürlichen Personen abzubauen. Diesbezüglich hat auch der Abschlussbericht der Konventsarbeitsgruppe „Charta“ anerkannt, dass es im Bereich von Art. 230 Abs. 4 EGV Lücken im derzeitigen Rechtsschutz gibt. Allerdings konnte sich die Gruppe nicht auf eine Lösung einigen und schlug vor, die Frage im Zusammenhang mit weiteren Aspekten wie der Justiziabilität im Bereich Justiz und Inneres oder der gerichtlichen Überprüfung des Subsidiaritätsprinzips weiter zu prüfen.<sup>71</sup>

Insofern sind insbesondere zwei konkrete Vorschläge hervorzuheben. So haben die österreichischen Konventsmitglieder *Farnleitner* und *Rack* eine Streichung des Kriteriums einer individuellen Betroffenheit vorgeschlagen. Stattdessen fordern sie in Anlehnung an das bewährte System der österreichischen Verfassungsgerichtsbarkeit, dass die Kläger „unmittelbar in ihrer Rechtsstellung“ betroffen sein sollten. Dies schließe Fälle mit bloß „wirtschaftlicher Reflexwirkung“ aus.<sup>72</sup> In eine äh-

<sup>71</sup> CONV 354/02 WG II 16, S. 15 f. Im Februar wurde ein Arbeitskreis unter dem Vorsitz von Kommissar *Vitorino* eingesetzt, der sich mit der Arbeitsweise des Gerichtshofs befassen soll; vgl. CONV 543/03.



liche Richtung geht der Vorschlag des deutschen Parlamentsvertreters *Meyer*, die Kriterien der Individualität und Unmittelbarkeit als alternativ (statt als kumulativ) anzuwendende Voraussetzungen umzuwandeln.<sup>73</sup>

Das Haupthindernis für einen wirksamen Rechtsschutz nach Art. 230 Abs. 4 EGV stellt das Kriterium der individuellen Betroffenheit dar. Es erscheint daher konsequent, dass beide Vorschläge an diesem Tatbestandsmerkmal ansetzen. Weitergehend ist insofern der Vorschlag *Meyers*, da das teilweise ebenfalls problematische Kriterium der Unmittelbarkeit bei Vorliegen einer individuellen Betroffenheit nicht erfüllt sein muss. Der Vorschlag von *Farnleitner* und *Rack* erfordert hingegen stets eine unmittelbare Betroffenheit, was folglich insbesondere bei Klagen gegen Richtlinien zu deren Unzulässigkeit führen dürfte. Allerdings hat ihre Formulierung den Vorzug klarzustellen, dass sich die angegriffene Maßnahme auf die Rechtsstellung des Klägers auswirken muss. Ohne diese Klarstellung stellt sich nämlich die Frage, ob aus dem Merkmal der „Betroffenheit“ eine entsprechende Einschränkung abgeleitet werden kann oder ob der Weg zu einer Popularklage eröffnet wäre.

Unabhängig von diesen Unterschieden ist jedoch festzustellen, dass beide Vorschläge geeignet sind, die derzeit bestehende Haupthürde einer Klage nach Art. 230 Abs. 4 EGV abzubauen. Dies gilt sowohl für Klagen von Regionen als auch für solche von Bürgern und anderen Individualklägern. Der Abbau dieser Klagehürden erscheint um so dringlicher, je mehr Exekutivbefugnisse den europäischen Institutionen zuwachsen. Das gilt insbesondere, wenn ein – unbestritten sinnvoller – Vorschlag der Konventsarbeitsgruppe „Vereinfachung“ umgesetzt wird: Demnach soll zukünftig die Kommission für delegierte Rechtsakte mit normativem Charakter zuständig sein – vergleichbar der Exekutivbefugnis nach deutschem Recht zur Setzung von Verordnungen.<sup>74</sup> Es wäre aus rechtsstaatlicher Sicht überhaupt nicht nachvollziehbar, wenn derartige Rechtsakte von Betroffenen nicht rechtlich angreifbar wären.

Die Notwendigkeit einer Beseitigung der derzeitigen Klagehürden folgt darüber hinaus auch aus der vom Konvent für sinnvoll erkannten Aufwertung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union zu einem rechtsverbindlichen Bestandteil der künftigen Verfassung.<sup>75</sup> Die Charta enthält in Art. 47 das Recht, bei

<sup>72</sup> CONV 402/02 CONTRIB 141. Es handelt sich hierbei um eine Konkretisierung des Beitrags von *Farnleitner*, CONV 45/02 CONTRIB 25.

<sup>73</sup> Siehe hierzu die Beiträge WG II – WD 17 und CONV 439/02 CONTRIB 160, die jeweils vorschlagen, das Wort „und“ in Art. 230 Abs. 4 EGV durch „oder“ zu ersetzen.

<sup>74</sup> Diese Rechtsakte sollen ebenfalls die Bezeichnung „Verordnung“ erhalten (während die bisherige „Verordnung“ gemäß Art. 249 EGV den Namen „EU-Gesetz“ bekommt); vgl. hierzu den Abschlussbericht der AG IX, CONV 424/02 WG IX 13, S. 3 f. und 10 f. sowie den Entwurf des Präsidiums für die Artikel 24 bis 33, CONV 571/03, S. 2 ff.

<sup>75</sup> Vgl. den offiziellen Synthesebericht der Plenarsitzung v. 28. u. 29.10.2002, CONV 378/02, S. 9.

einer Verletzung von durch die Union garantierten Rechten oder Freiheiten bei einem Gericht einen wirksamen Rechtsbehelf einlegen zu können. Es wäre daher inkonsequent, wenn der Konvent im Wissen um bestehende Defizite hinsichtlich eines wirksamen Rechtsschutzes das momentane prozessuale System unverändert ließe. Eine Änderung des von der Rechtsprechung restriktiv ausgelegten Kriteriums einer individuellen Betroffenheit in Art. 230 Abs. 4 EGV ist schon allein zur Vermeidung verfassungsimmanenter Widersprüche zwingend erforderlich.