CHRISTINA LAST

Garantie wirksamen Rechtsschutzes gegen Maßnahmen der Europäischen Union

Jus Internationale et Europaeum
23

Mohr Siebeck

Jus Internationale et Europaeum

herausgegeben von
Thilo Marauhn und Christian Walter

23

Christina Last

Garantie wirksamen Rechtsschutzes gegen Maßnahmen der Europäischen Union

Zum Verhältnis von Art. 47 Abs. 1, 2 GRCh und Art. 263 ff. AEUV

Mohr Siebeck

Christina Last, geboren 1978; Studium der Rechtswissenschaft in Bonn und Genf; 2007 Promotion; Referentin in der Verwaltung des Deutschen Bundestages.

e-ISBN PDF 978-3-16-151162-2
ISBN 978-3-16-149694-3
ISSN 1861-1893 (Jus Internationale et Europaeum)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über *http://dnb.d-nb.de* abrufbar.

© 2008 Mohr Siebeck Tübingen.

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Gulde-Druck in Tübingen auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und von der Buchbinderei Held in Rottenburg gebunden.

Vorwort

Die Durchsetzung der Rechte Einzelner in der Europäischen Union hat mit der Rechtsschutzgarantie der Grundrechtecharta eine Grundlegung im geschriebenen Recht erfahren. Im Zusammenspiel mit anderen Normen des Primärrechts, die regeln, unter welchen Voraussetzungen Rechtsschutz vor Europäischen Gerichten erlangt werden kann, muss sich diese Rechtsschutzgarantie beweisen. Die vorliegende Arbeit „Garantie wirksamen Rechtsschutzes gegen Maßnahmen der Europäischen Union" versucht, Antworten auf Fragen des insofern neu gefassten, erweiterten Primärrechts zu geben.

Die Abhandlung wurde von der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn im Sommersemester 2007 als Dissertation angenommen. Sie ist im Wesentlichen während meiner Zeit als wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl meines Doktorvaters Prof. Dr. Dr. Udo Di Fabio von 2003 bis 2005 entstanden.

Der Abbruch des Ratifizierungsprozesses des Vertrags über eine Verfassung für Europa, auf dessen Rechtsstand diese Arbeit geschrieben wurde, machte eine umfassende Überarbeitung nach der Verteidigung der Thesen erforderlich. Die Arbeit ist nun auf dem Stand des Vertrags von Lissabon, mancher Hinweis auf den Verfassungsvertrag wurde zur Vertiefung der Argumentation beibehalten.

Mein erster großer Dank gilt meinem Doktorvater für die vielfältige fachliche und persönliche Förderung, die ich über die Zeit an seinem Lehrstuhl hinaus erfahren durfte.

Prof. Dr. Christian Hillgruber hat die Mühe des Zweitgutachtens übernommen und mir hierbei viele wertvolle Hinweise gegeben. Prof. Dr. Christian Walter und Prof. Dr. Thilo Marauhn haben sich bereit erklärt, die Arbeit in ihre Schriftenreihe aufzunehmen. Die Konrad-Redeker-Stiftung hat die Veröffentlichung durch einen großzügigen Druckkostenzuschuss gefördert. Ihnen allen darf ich Dank sagen.

Die Arbeit ist nicht allein das Werk der Autorin. Zuspruch und – wissenschaftlicher – Widerspruch von Freunden und Kollegen haben ihren Anteil. Mein besonderer Dank gilt meinen Eltern, die mich so weit reichend unterstützt haben, und Gero Ziegenhorn – für klugen Rat und steten Rückhalt.

Christina Last

Inhaltsverzeichnis

Kapitel 1: Individualrechtsschutz als Thema des Primärrechts 1

Kapitel 2: Grundlagen der Rechtsschutzgarantie des Art. 47 GRCh 6

A. Rechtsschutzgarantien der EMRK 7
I. Art. 6 Abs. 1 EMRK 7
II. Art. 13 EMRK 8
III. Verhältnis von Art. 6 Abs. 1 und Art. 13 EMRK 9
B. Die Rechtsschutzgarantie als gemeinsame Verfassungsüberlieferung der Mitgliedstaaten 11
I. Mitgliedstaaten im Jahr 2000 13
II. Neue Mitgliedstaaten 17
1. Bedeutung der Grundrechtsgewährleistungen der Beitrittsländer für die Auslegung der Charta 17
2. Rechtsschutzgarantien in den Beitrittsländern 18
C. Die Rechtsschutzgarantie als allgemeiner Rechtsgrundsatz in der Rechtsprechung des EuGH 19
I. Entwicklung: Vom objektiven Rechtsgrundsatz zu einer ausdifferenzierten Rechtsschutzgarantie 20
II. Teilrechtsgewährleistungen 27
III. Verhältnis des Rechts auf effektiven Rechtsschutz zur Verfahrensdimension von Gemeinschaftsgrundrechten 28
IV. Ergebnis 29
D. Entstehungsgeschichte des Art. 47 GRCh 30
I. Beratungen des Grundrechtekonvents 30
II. Änderungen durch den Europäischen Konvent 33
III. Änderungen durch den Vertrag von Lissabon 34
E. Ergebnis 35

Kapitel 3: Struktur der Rechtsschutzgarantie des Art. 47 GRCh .. 36

A. Auslegung von Chartagrundrechten nach dem Vertrag von Lissabon 36

I. Überblick über die Auslegung von europäischem Primärrecht 36
II. Besonderheiten der Auslegung von Chartagrundrechten nach dem Vertrag von Lissabon 39
1. Bedeutung der Erläuterungen der Präsidien der Konvente 40
2. Rechtsvergleichung im Rahmen der systematischen Auslegung .. 44
3. Einheit des Primärrechts 47
B. Standort und Grundrechtsdimensionen der Rechtsschutzgarantie des Art. 47 GRCh 52
I. Normative Verankerung der allgemeinen Rechtsschutzgarantie 54
1. Verhältnis der Absätze 1 und 2 des Art. 47 GRCh 54
2. Spezielle Grundrechte in Art. 47 Abs. 2 GRCh 57
3. Insbesondere: Recht auf einen gesetzlichen Richter 58
II. Grundrechtsdimensionen von Art. 47 Abs. 1, 2 GRCh 60
1. Art. 47 Abs. 1, 2 GRCh als Abwehrrecht 61
2. Schutzpflichtendimension des Art. 47 Abs. 1, 2 GRCh 62
3. Art. 47 Abs. 1, 2 GRCh als Leistungsgrundrecht 63
III. Ergebnis 68

Kapitel 4: Aktualisierung der Rechtsschutzgarantie des Art. 47 Abs. 1, 2 GRCh 69

A. Ausgestaltung durch Normen des Sekundärrechts 69
B. Aktualisierung durch Normen des Primärrechts 72
I. Individualrechtsschutz im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union 73
1. Art. 263 Abs. 1, 4 AEUV (Nichtigkeitsklage) 74
2. Art. 265 Abs. 1, 3 AEUV (Untätigkeitsklage) 76
3. Art. 277 AEUV (Inzidentklage) 78
4. Art. 268 i. V. m. Art. 340 Abs. 2 AEUV (Amtshaftungsklage) 79
5. Art. 267 AEUV (Vorabentscheidungsverfahren) 81
II. Zwischenergebnis 82
III. Ausgestaltung durch Primärrecht? 83
IV. Folgerungen für eine Aktualisierung der Rechtsschutzgarantie 86

Kapitel 5: Das Verhältnis von Art. 47 Abs. 1, 2 GRCh und Art. 263 ff. AEUV 87

A. Wirkungen der Rechtsschutzgarantie als Leistungsgrundrecht im Primärrecht 87
I. Art. 263 ff. AEUV als Regelungen über die Auslegung und Tragweite der Rechtsschutzgarantie nach Art. 52 GRCh 87
1. Anwendbarkeit des Art. 52 Abs. 2 GRCh 88
2. Anwendbarkeit des Art. 52 Abs. 3 GRCh 90

3. Anwendbarkeit des Art. 52 Abs. 1 GRCh 91
4. Ergebnis 94
II. Allgemeine Sätze zur Lösung von Normenkonkurrenzen 95
1. Art. 47 Abs. 1, 2 GRCh als lex superior 96
a) Grenzen der Änderungsfähigkeit des Primärrechts 97
aa) Geschützte Kernbereiche als besonderer Gehalt einer Verfassung 99
bb) Geschützte Kernbereiche als Ausdruck gemeineuropäischen Verfassungsrechts 101
b) Zwischenergebnis 103
2. Art. 47 Abs. 1, 2 GRCh als lex posterior 104
3. Art. 47 Abs. 1, 2 GRCh als lex generalis 105
III. Praktische Konkordanz 108
IV. Ergebnis 109
B. Die Aktualisierung der Rechtsschutzgarantie als Sinn und Zweck von Art. 263 ff. AEUV 110
I. Innerer Zusammenhang von Art. 263 ff. AEUV und der Rechtsschutzgarantie des Art. 47 Abs. 1, 2 GRCh 110
II. Begrenzung durch Art. 51 Abs. 2 GRCh 113
1. Art. 263 ff. AEUV als Zuständigkeiten i. S. d. Art. 51 Abs. 2 GRCh 113
2. Rechtsschutzfreundliche Auslegung als Änderung einer Zuständigkeit i. S. d. Art. 51 Abs. 2 GRCh? 116
a) Auslegungsänderung am Maßstab des Art. 51 Abs. 2 GRCh .. 116
b) Bestimmung der Grenzen der Auslegung 118
III. Zwischenergebnis 120
C. Ergebnis 121

Kapitel 6: Grundaussagen der Rechtsschutzgarantie des Art. 47 Abs. 1, 2 GRCh 123

A. Wirksamer Rechtsbehelf i. S. d. Art. 47 GRCh 124
I. Folgerungen aus Art. 47 Abs. 1, 2 GRCh 124
II. Auswirkungen unionsrechtlicher Grundsätze bei der Bestimmung des wirksamen Rechtsbehelfs 125
1. Unionale Rechtsstaatlichkeit 126
a) Grundrechtsschutz 126
b) Institutionelles Gleichgewicht 128
2. Unionales Demokratieprinzip 130
III. Ergebnis 132
B. Art. 47 GRCh als Ausgangspunkt einer Systementscheidung 133
I. Grundlegende Einteilung von verwaltungsrechtlichen Rechtsschutzsystemen 134

II. Rechtsvergleichende Überlegungen 136
III. Art. 47 Abs. 1, 2 GRCh als Ausgangspunkt eines subjektivierteren Individualrechtsschutzsystems 140
C. Folgerungen für die Auslegung von Art. 47 GRCh 146

Kapitel 7: Rechtsschutzfreundliche Gestaltung von Zugang zu Gericht, Verfahren und Entscheidung 147

A. Klagegegenstand 148
I. Art. 263 Abs. 1, 4 AEUV 149
1. Änderungen der Individualnichtigkeitsklage gem. Art. 263 Abs. 4 AEUV im Vergleich zu Art. 230 Abs. 4 EG 149
2. An eine Person gerichtete Handlungen 151
3. Eine Person unmittelbar und individuell betreffende Handlungen 153
4. „Rechtsakte mit Verordnungscharakter“ 155
a) Verordnungen, die keine Gesetzgebungsakte sind 155
b) Nicht adressatenbezogene Beschlüsse 157
c) Zwischenergebnis 158
5. Gerichtliche Entscheidungen 158
6. Ergebnis 161
II. Art. 47 Abs. 1, 2 GRCh 161
1. Anfechtbarkeit von Rechtsakten beim Vollzug von Unionsrecht im Einzelfall 162
2. Anfechtbarkeit von Rechtsnormen 163
3. Anfechtbarkeit von Entscheidungen der Rechtsprechung 166
a) Teleologische Reduktion des Art. 47 Abs. 1, 2 GRCh hinsichtlich der Rechtsprechung 167
b) Reichweite der teleologischen Reduktion 169
c) Ergebnis 172
III. Rechtsschutzfreundliche Auslegung der Vorgaben zum Klagegegenstand 173
1. An eine Person gerichtete Handlungen 173
2. Eine Person unmittelbar und individuell betreffende Handlungen 174
a) Gesetzgebungsakte 174
b) Verordnungen ohne Gesetzescharakter, die aufgrund einer primärrechtlichen Ermächtigungsgrundlage erlassen wurden 176
c) Adressatenbezogene Beschlüsse, die von einem Dritten angefochten werden 177
3. „Rechtsakte mit Verordnungscharakter“ 178
4. Gerichtliche Entscheidungen 179
B. Klagebefugnis 180

I. Art. 263 Abs. 4 AEUV 180
1. An eine Person gerichtete Handlungen 181
2. Unmittelbare und individuelle Betroffenheit durch eine Handlung 181
a) Betroffenheit 181
b) Unmittelbare Betroffenheit 182
c) Individuelle Betroffenheit 184
3. Unmittelbare Betroffenheit und kein Nachsichziehen von Durchführungsmaßnahmen 187
4. Rechtsmittelbefugnis 188
II. Art. 47 Abs. 1, 2 GRCh 189
1. Rügefähige Verletzungen von Rechten und Freiheiten 189
a) Schutz nur von unionsrechtlichen Rechten oder Freiheiten?... 189
b) Rechte und Freiheiten gem. Art. 47 Abs. 1, 2 GRCh 192
aa) Bestimmung europäischer subjektiver Rechte 197
(1) Unmittelbare Wirkung von Normen als Anknüpfungspunkt 199
(2) Übertragbarkeit der Anforderungen der Nichtigkeitsklage 203
(3) Übertragbarkeit der Schutznormtheorie des deutschen Verwaltungsrechts 205
(4) Unionsrechtliche Ausgestaltung einer Schutznormtheorie 206
bb) Ergebnis 210
2. Zugehörigkeit zur geschützten Personengruppe 211
3. Geltendmachung einer Rechtsverletzung 212
a) Teleologische Reduktion des Wortlauts 213
b) Grad der Wahrscheinlichkeit der Rechtsverletzung 213
4. Ergebnis 216
III. Rechtsschutzfreundliche Auslegung der Vorgaben zur Klagebefugnis 216
1. Unmittelbare Betroffenheit 219
2. Individuelle Betroffenheit 219
a) Festhalten an einer restriktiven Auslegung der individuellen Betroffenheit 219
aa) Reichweite von Art. 19 Abs. 1 UAbs. 2 EUV 220
bb) Wirkungen des Vorabentscheidungsverfahrens für den Individualrechtsschutz 222
cc) Zwischenergebnis 225
b) Vorschlag aus den Schlussanträgen zum Verfahren Unión de pequeños Agricultores 227

c) Geänderte Auslegung des Merkmals der individuellen Betroffenheit ... 229
3. Rechtsmittelbefugnis ... 232
4. Geltendmachung der Klagebefugnis ... 234
C. Umfang und Dichte der gerichtlichen Überprüfung ... 235
I. Art. 263 Abs. 4 AEUV ... 236
1. Überprüfung der Tatsachenfeststellung ... 238
2. Überprüfung der Rechtsauslegung und -anwendung bei einzelnen Nichtigkeitsgründen ... 241
a) Verfahrens- und Formvorschriften ... 241
b) Überprüfung von Vertragsverletzungen ... 242
3. Ermessenskontrolle ... 243
a) Ermessensmissbrauch ... 244
b) Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ... 245
II. Art. 47 Abs. 1, 2 GRCh ... 248
1. Stärkere Kontrolle durch einen geschriebenen Grundrechtskatalog? ... 248
2. Aussagen der Rechtsschutzgarantie zu Kontrollumfang und Kontrolldichte ... 249
III. Rechtsschutzfreundliche Gestaltung von Umfang und Dichte der gerichtlichen Überprüfung ... 252
1. Überprüfung der Tatsachenfeststellung ... 253
2. Überprüfung der Rechtsauslegung und -anwendung bei einzelnen Nichtigkeitsgründen ... 254
3. Ermessenskontrolle ... 256
D. Wirkungen und Durchsetzbarkeit der gerichtlichen Entscheidung ... 257
I. Art. 263 Abs. 4 AEUV ... 258
1. Entscheidungswirkungen im erstinstanzlichen Verfahren ... 258
2. Entscheidungswirkungen im Rechtsmittelverfahren ... 261
II. Art. 47 Abs. 1, 2 GRCh ... 261
III. Rechtsschutzfreundliche Auslegung der Entscheidungswirkungen der Individualnichtigkeitsklage ... 265
1. Entscheidungswirkungen im Rahmen des Primärrechtsschutzes 265
2. Subsidiärer Sekundärrechtsschutz ... 266

Kapitel 8: Gesamtergebnis und Ausblick 272

A. Ergebnis einer rechtsschutzfreundlichen Auslegung der Art. 263 ff. AEUV 272
B. Einführung einer Grundrechtsbeschwerde de lege ferenda? 274

Thesen 280

Literaturverzeichnis 283

Sachregister 303

Kapitel 1

Individualrechtsschutz als Thema des Primärrechts

Eine Rechtsordnung, die die Freiheit des Einzelnen schützt, ihm hierzu Rechte zur Seite stellt, muss auch dafür Sorge tragen, dass diese Rechte ihre Wirkung entfalten können, muss deren Durchsetzbarkeit durch gerichtliches Verfahren garantieren.

Gegen rechtswidrige Maßnahmen der Europäischen Union ist gerichtlicher Rechtsschutz gegeben. Das hierzu aufgerufene Rechtsschutzsystem wird unionsrechtlich als Gesamtsystem verstanden[1], das sich aus den Rechtsschutzsystemen der Mitgliedstaaten, soweit diese Unionsrecht anwenden, und den Rechtsschutzmöglichkeiten der Unionsgerichte[2], im Primärrecht nach dem Vertrag von Lissabon in den Art. 258 ff. AEUV[3] geregelt, zusammensetzt[4]. Seit jeher[5] berechtigt das Recht der Europäischen Gemeinschaften auch den Einzelnen[6], schon seit Jahrzehnten auch durch Grundrechte als ungeschriebene allgemeine Grundsätze des Gemeinschaftsrechts[7]. Mit der Grundrechtecharta, die nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon[8] gemäß Art. 6 Abs. 1 EUV dieselbe Rechtsverbindlich-

---

[1] Schlussanträge des GA *Colomer*, EuGH, Rs. C-249/02, Slg. 2004, I-10717 (Rdnr. 40) – Portugal/Kommission; EuGH, Rs. C-15/00, Slg. 2003, I-7281 (Rdnr. 75) – Kommission/EIB; jetzt auch in Art. 19 Abs. 1 EUV normiert.

[2] Die Terminologie ist in diesem Bereich nicht einheitlich: Im Folgenden werden mit dem Begriff Unionsgerichte ausschließlich die Gerichte des Organs Gerichtshof der Europäischen Union bezeichnet; soweit Mitgliedstaaten funktional Aufgaben der Unionsgerichtsbarkeit wahrnehmen, bleiben diese außen vor.

[3] Angepasst an die Rechtslage des Primärrechts auf dem Stand des Vertrags von Lissabon soll der Vertrag über die Europäische Union als EUV, der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union als AEUV abgekürzt werden.

[4] *Epping,* Der Staat 1997, 349 (351); *Nicolaysen,* in: Nowak/Cremer (Hrsg.), Individualrechtsschutz in der EG und der WTO, 2002, 17 (19).

[5] Vgl. nur EuGH, Rs. 26/62, Slg. 1963, 1 (24) – van Gend & Loos/Niederländische Finanzverwaltung.

[6] Zu Begriff und Entstehung individueller Rechte des Gemeinschaftsrechts ausführlich, *Reiling,* Zu individuellen Rechten im deutschen und im Gemeinschaftsrecht, 2004, S. 231 ff.

[7] Zur Entwicklung der diesbezüglichen Rechtsprechung, EuGH, Rs. 29/69, Slg. 1969, 419 (Rdnr. 7) – Stauder; Rs. 11/70, Slg. 1970, 1125 (Rdnr. 4) – Internationale Handelsgesellschaft; Rs. 4/73, Slg. 1974, 491 (Rdnr. 13) – Nold/Kommission.

[8] ABl. 2007, C 306/1.

keit wie die primärrechtlichen Verträge haben wird, sind Unionsgrundrechte erstmals in der Geschichte der Europäischen Union als geschriebener Katalog[9] festgehalten worden. Diese bedürfen der Auslegung. Eines dieser Grundrechte ist Art. 47 GRCh – das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und ein unparteiisches Gericht. Im vorletzten Titel der Grundrechtecharta, vor den allgemeinen Bestimmungen, schließt dieses Grundrecht im Konzert mit anderen prozessualen Rechten den Kreis der Grundrechtecharta zu einem wirksamen Grundrechtsschutz[10].

Damit werden die grundrechtliche Rechtsschutzgarantie und solche Normen, die das Verfahren des Individualrechtsschutzes durch Unionsgerichte[11] regeln, erstmals im geschriebenen Primärrecht in einen unmittelbaren Zusammenhang gestellt. Fragen, die sich aus dem Zusammenspiel dieser Normen ergeben, sollen in dieser Arbeit geklärt werden.

Schon vor der Proklamation der Grundrechtecharta wurde das vom Gerichtshof in richterlicher Rechtsschöpfung herausgebildete Recht auf effektiven Rechtsschutz als ungeschriebener allgemeiner Rechtsgrundsatz anerkannt. Gleichzeitig bieten die Art. 230 ff. EG in der Fassung des Vertrags von Nizza die Möglichkeit, Individualrechtsschutz vor Gemeinschaftsgerichten zu erlangen. Doch zeigen Urteile des Gerichtshofs der Europäi-

---

[9] Zur Bedeutung eines geschriebenen Grundrechtstextes, *Ritgen,* ZRP 2000, 371 (373); *Schulze-Fielitz,* in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz. Kommentar, Bd. 1, 2. Aufl. 2004, Art. 19 IV Rdnr. 30; *v. Bogdandy,* JZ 2001, 157 (167); *De Witte,* in: Alston (Hrsg.), The EU and Human Rights, 1999, 859 (883).

[10] *Nowak,* in: Heselhaus/Nowak (Hrsg.), Handbuch der Europäischen Grundrechte, 2006, § 51 Rdnr. 62.

[11] Gem. Art. 13 Abs. 1 UAbs. 2 Spiegelstrich 5, Art. 19 Abs. 1 EUV gibt es ein Rechtsprechungsorgan der Europäischen Union, welches sich aus unterschiedlichen Gerichten zusammensetzt. Im Folgenden wird – so es auf das Organ als Ganzes ankommt – insofern vom Gerichtshof gesprochen. Die bestehenden Gerichte des Organs Gerichtshof der Europäischen Union, der EuGH, das EuG und das Gericht für den Öffentlichen Dienst, werden im Vertrag über die Europäische Union in Art. 19 Abs. 1, 2 garantiert, Art. 251 ff. AEUV erläutern ihre Zusammensetzung und Arbeitsweise. Zu dem Gericht für den Öffentlichen Dienst bestimmt Art. 257 Abs. 1 AEUV, dass durch Verordnung dem Gericht beigeordnete Fachgerichte eingerichtet werden können. Solche Fachgerichte sind ein Novum im Aufbau der Europäischen Gerichtsbarkeit; sie ersetzen die bisher in Art. 225 a EG vorgesehenen Kammern für bestimmte Sachgebiete. Vgl. hierzu eingehend *Sack,* EuZW 2001, 77 ff., *Caballero,* Revue du Droit de l'Union Européenne 2002, 711 ff.; *Everling,* in: Schwarze (Hrsg.), Der Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents, 2004, 363 (368). Nicht von dieser Ermächtigung, sondern von der Vorgängernorm, Art. 225 a EG, wurde durch den Beschluss des Rates, ein Gericht für den Öffentlichen Dienst der Europäischen Union einzurichten (Beschluss des Rates v. 02.11.2004, 2004/752/EG, abgedruckt in ABl. 2004, L 333/7 ff.), Gebrauch gemacht. Dieses ist inzwischen – noch als Kammer des Gerichts erster Instanz – rechtmäßig konstituiert, vgl. ABl. 2005, L 325/1, und hat seine Arbeit aufgenommen.

schen Gemeinschaften aus jüngerer Zeit[12], die in der Literatur viel Beachtung gefunden haben[13], deutlich die Lücken in diesem System des Individualrechtsschutzes durch Gemeinschaftsgerichte auf. Diese bestehen ungeachtet der Tatsache, dass der Gerichtshof eine Auslegung der Verfahrensregelungen „im Lichte des Grundsatzes des effektiven Rechtsschutzes" vorsieht[14]. Im Rahmen des Vertrags von Lissabon sind die Bestimmungen über das gerichtliche Verfahren bei Individualklagen vor den Unionsgerichten in Art. 263 ff. AEUV geändert worden. Diese Normen bestimmen den Zugang zu Gericht, die Verfahrensgestaltung und die Wirkungen der gerichtlichen Entscheidung. Es sind verfahrensregelnde Normen, die zwar im Ergebnis dem Individualrechtsschutz dienen, die aber zunächst in keinerlei Beziehung zu dem „neuen" Grundrecht aus Art. 47 GRCh zu stehen scheinen. Nichtsdestotrotz wird in der Literatur in Fortschreibung der Rechtsprechung des Gerichtshofs auch für diese Regelungen des Primärrechts nach dem Verfassungsvertrag oder nunmehr nach dem Vertrag von Lissabon vertreten, dass sie im Lichte der Rechtsschutzgarantie des Art. 47 GRCh auszulegen seien[15]. Diese These harrt bislang einer dogmatischen Begründung.

Eine solche kann nicht erfolgen, ohne die Grundrechtsdimensionen von Art. 47 GRCh zu bestimmen. Denn wie sich Art. 263 ff. AEUV und Art. 47 GRCh zueinander verhalten, hängt auch davon ab, ob letzterer ein Abwehrrecht, ein Grundrecht mit einer starken Schutzpflichtendimension oder ein Leistungsgrundrecht ist. Will die Grundrechtecharta, auch nach ihrer Inkorporation in das Primärrecht über Art. 6 Abs. 1 EUV, ihrem Anspruch gerecht werden, die Grundrechte sichtbar zu verankern[16] und dadurch besser zu schützen, muss sie sich in der Rechtsanwendung eines ein-

---

[12] EuG, Rs. T-177/01, Slg. 2002, II-2365 – Jégo-Quéré und Cie SA/Kommission; Rs. T-167/02, Urt. v. 21.3.2003 – Établissements Toulorge/Parlament und Rat; Rs. T-108/03, Beschl. v. 28.2.2005 – Pezold/Kommission; EuGH, Rs. C-263/02 P, Slg. 2004, 3425 – Kommission/Jégo-Quéré und Cie SA; Rs. C-50/00 P, Slg. 2002, I-6677 – Unión de pequeños Agricultores/Rat. Sowohl in den Schlussanträgen von GA *Jacobs* als auch in Urteilen des EuG wurde auf Art. 47 der Europäischen Grundrechtecharta Bezug genommen, der Gerichtshof selbst hat diese Norm aber nicht erwähnt.

[13] Neben diversen Beiträgen in der Aufsatzliteratur seien nur die Monografien von *Kirchhoff,* Individualrechtsschutz im Europäischen Gemeinschaftsrecht, 2005; *Schulte,* Individualrechtsschutz gegen Normen im Gemeinschaftsrecht, 2005, und *Thiele,* Individualrechtsschutz vor dem Europäischen Gerichtshof durch die Nichtigkeitsklage, 2006, erwähnt.

[14] Rs. C-50/00 P, Slg. 2002, I-6677 (Rdnr. 44 f.) – Unión de pequeños Agricultores/Rat. Hierzu *Kuhn/Christensen,* in: Müller/Burr (Hrsg.), Rechtssprache Europas, 2004, 389 (403), die dies als Ergebnis einer systematischen Auslegung ansehen.

[15] *Jarass,* EU-Grundrechte, 2005, § 40 Rdnr. 15.

[16] Vgl. Schlussfolgerungen des Europäischen Rats von Köln, 3.–4.6.1999, Anhang IV; abgedruckt in EuGRZ 1999, 364 f.

heitlichen Primärrechts bewähren. Das Problem, dass die Zusammenfügung unterschiedlicher Normen im Primärrecht den Rechtsanwender vor neue Herausforderungen stellt, erfährt in dem Verhältnis von Art. 47 GRCh und Art. 263 ff. AEUV eine spezifische Ausprägung. Eine diesbezügliche Lösung muss sich an der Auslegung der in der Praxis höchst bedeutsamen Zulässigkeitsvoraussetzungen der Art. 263 ff. AEUV messen lassen.

Die Aufgabenverteilung zwischen Gerichten der Mitgliedstaaten und Unionsgerichten als Gesamtsystem zu verstehen, bedeutet, dass umfassender Rechtsschutz nur von diesen Gerichten insgesamt gewährt werden kann. Hierzu ist erforderlich, dass die einzelnen Rechtsschutzsysteme kohärent aufeinander abgestimmt sind[17]. Änderungen durch den Vertrag von Lissabon ergeben sich vor allem für die Voraussetzungen des Rechtsschutzes durch den Gerichtshof. Hierauf soll sich der Blick der Arbeit richten. Der Anteil der gemeinschaftsunmittelbaren Verwaltung, des direkten Verwaltungsvollzugs durch Organe der Europäischen Gemeinschaft hat seit dem Vertrag von Maastricht zugenommen. Insbesondere die gemeinschaftsexterne Vollziehung, d.h. die Vollziehung von Gemeinschaftsrecht gegenüber Mitgliedstaaten und Individuen[18], wurde stetig ausgebaut[19]. Zunehmend werden Rechtsbereiche wie das Markenrecht, die Vergabe von Telekommunikationslizenzen oder die Zulassung neuartiger Lebensmittel binnenmarktrechtlich erschlossen, in denen unionseigene Institutionen mit dem Vollzug des Rechts betraut worden sind und weiterhin werden sollen. Schließlich ist der Rechtsschutz vor Unionsgerichten insbesondere im Bereich der Rechtsetzung von besonderer Bedeutung. Richtlinien werden in zunehmendem Maße so gefasst, dass den Mitgliedstaaten nur noch wenig Spielraum für die Umsetzung bleibt, dass sie unmittelbar anwendbar sind; aber auch Verordnungen können unmittelbar in die Rechte des Einzelnen eingreifen. In diesen Fällen kann es notwendig sein, einen unmittelbaren Zugang zu Unionsgerichten bereit zu stellen. Parallel zu der Ausweitung der Aufgaben und Tätigkeiten der Union müssen dem Einzelnen wirksame Rechtsschutzmöglichkeiten zur Durchsetzung seiner Rechte in diesen Bereichen zur Seite gestellt werden.

---

[17] So auch die Forderung von *Calliess,* NJW 2002, 3577 ff.; *Schmidt-Aßmann,* Festschrift für Rudolf Bernhardt, 1995, 1283 ff.; *van Gerven*, CMLR 32 (1995), 679 (688 f.).

[18] Zum Begriff vgl. *Streinz,* Europarecht, 7. Aufl. 2005, Rdnr. 537; *Pechstein,* EU/EG-Prozessrecht, 3. Aufl. 2007, Kap. 1 Rdnr. 31.

[19] *Hatje,* Die gemeinschaftsrechtliche Steuerung der Wirtschaftsverwaltung, 1998, S. 43 f.; *Huber,* in: Streinz (Hrsg.), EUV/EGV, 2003, Art. 220 EGV Rdnr. 3.

Wenngleich diese Untersuchung das System des Individualrechtsschutzes vor Unionsgerichten nach dem Vertrag von Lissabon darstellt, sind Parallelen zu dem derzeit gültigen Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft[20] und dem Vertrag über die Europäische Union[21] nach dem Vertrag von Nizza, soweit sie notwendig oder zum weiteren Verständnis des Rechtsschutzsystems nach dem Vertrag von Lissabon sinnvoll sind, zu ziehen. Ebenso soll in den Bereichen, die durch den Vertrag über eine Verfassung für Europa eine Änderung erfahren haben, die in der gleichen oder einer ähnlichen Form in den Vertrag von Lissabon aufgenommen wurde, auch auf diesen Vertrag und seine Vorarbeiten zurückgegriffen werden. Ausgeklammert in dieser Bearbeitung werden spezifische Probleme des Rechtsschutzes in der ehemaligen zweiten und dritten Säule der Europäischen Union, also der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik[22] und der Polizeilichen und Justiziellen Zusammenarbeit[23]. In den Bereichen, in denen jedoch allgemeine Zusammenhänge hergestellt und Voraussetzungen der Nichtigkeitsklage erörtert werden, stellt dies keine auf einen Teilbereich des Unionsrechts beschränkte Abhandlung dar. Vielmehr bietet sich angesichts einer weiter gehenden Koordinierung der Handlungs- und Rechtsschutzformen durch den Vertrag von Lissabon die Möglichkeit, eine Kohärenz auch des Rechtsschutzes durch die Unionsgerichte sicherzustellen[24].

---

[20] In der Fassung des Vertrags von Nizza vom 26. Februar 2001, ABl. 2001, C 80/1.

[21] In der Fassung des Vertrags von Nizza vom 26. Februar 2001, ABl. 2001, C 325/33.

[22] Zu den Rechtsprechungskompetenzen des Gerichtshofs in diesem Bereich nach dem Vertrag von Amsterdam vgl. *Dörr/Mager,* AöR 125 (2000), 386 ff.*; Harlow*, in: Alston (Hrsg.), The EU and Human Rights, 1999, 187 (195).

[23] Vgl. hierzu die ausführliche Bearbeitung von *Abetz,* Justizgrundrechte in der Europäischen Union, 2005.

[24] Hierzu schon *Jaeger,* Mélanges hommage à Schockweiler, 1999, 233 ff.

Kapitel 2

Grundlagen der Rechtsschutzgarantie des Art. 47 GRCh

Art. 47 Abs. 1, 2 GRCh basiert auf dem Entwurf des Konvents, der die Charta der Grundrechte der Europäischen Union ausgearbeitet hat, so genannter Grundrechtekonvent. Der Grundrechtekonvent wurde durch den Europäischen Rat von Köln vom 3./4. Juli 1999 beauftragt, die auf Ebene der Union geltenden Grundrechte in einer Charta zusammenzufassen und sie dadurch „sichtbar zu verankern“[1]. Diesem Auftrag an den Konvent entsprechend wurden die meisten Bestimmungen der Charta in starker Anlehnung an den bisher in Europa bestehenden Grundrechtsbestand formuliert. Auch Art. 47 GRCh als Rechtsschutzgarantie der Charta der Grundrechte der Europäischen Union hat – wie die meisten Normen der Grundrechtecharta – Vorgängernormen, die die Entstehung der Norm geprägt haben. Auf sie ist bei der Auslegung der Rechtsschutzgarantie, sei es im Rahmen der genetischen Auslegung, sei es als Teil der rechtsvergleichenden Auslegung, sei es als Erwägung der Präsidiumserläuterungen[2], zurückzugreifen.

Die Idee grundrechtlich verbürgten Rechtsschutzes auf Ebene der Europäischen Union ist keine neuartige, sie hat im Laufe der Zeit aber Antworten auf unterschiedliche Anforderungen finden müssen, sich insofern gewandelt und konkretisiert.

---

[1] Vgl. Schlussfolgerungen des Europäischen Rats von Köln, 3.–4.6.1999, Anhang IV; abgedruckt in EuGRZ 1999, 364 f. Dieses Mandat wird in Abs. IV der Präambel der Charta der Grundrechte der Europäischen Union wieder aufgegriffen, jedoch mit einem geringfügig geänderten Wortlaut: „Der Schutz der Grundrechte soll gestärkt werden, indem diese in einer Charta sichtbar*er* gemacht werden“ [Hervorhebungen der Verf.]. Hierzu insgesamt *De Burca,* ELR 26 (2001), 126 (130); *Heringa/Verhey,* MJ 8 (2001), 11 (11 f.); *Busse,* EuGRZ 2001, 559 (571). Dass „sichtbar machen“ nicht gleichbedeutend mit einem Ausschluss der Fortentwicklung ist, erklärt *Grabenwarter,* DVBl. 2001, 1 (10): „der Prozess des Sichtbarmachens von Bestehendem [hat] dennoch zu Veränderungen geführt“. *V. Bogdandy,* JZ 2001, 157 (169 f.) hält es sogar für ein Missverständnis, dies lediglich als Aufruf zu einer schriftlichen Niederlegung zu verstehen. Seines Erachtens verweist insbesondere Art. 51 Abs. 1 GRCh, der die gebundenen Organe auch zur Förderung der Grundrechte aufruft, auf einen sehr viel weiteren Auftrag hin. Ähnlich *Rengeling/Szczekalla,* Grundrechte in der Europäischen Union, 2004, Rdnr. 77.

[2] Zur Bedeutung dieser Erläuterungen unten, Kapitel 3, A. II. 1.

A. Rechtsschutzgarantien der EMRK

Das Verhältnis der einzelnen Grundrechte der EMRK zu den Grundrechten der Charta der Grundrechte der Europäischen Union ist für das Verständnis und die Auslegung der Charta an vielen Punkten ebenso bedeutsam wie problematisch[3]. Einleitend soll daher der Inhalt der beiden Rechtsschutzgarantien der EMRK, Art. 6 Abs. 1 und Art. 13 EMRK, kurz darstellt werden, wobei insbesondere das Verhältnis der beiden Artikel zueinander für das Verständnis von Art. 47 GRCh von Bedeutung sein wird[4].

I. Art. 6 Abs. 1 EMRK

Art. 6 Abs. 1 EMRK – nach den Erläuterungen der Konventspräsidien Grundlage für Art. 47 Abs. 2 GRCh – ist in der Spruchpraxis des EGMR die am häufigsten gerügte Vorschrift der EMRK[5]. Dabei hat die Norm ihrem Wortlaut nach einen beschränkten Anwendungsbereich, denn sie ist danach nur bei zivil- und strafrechtlichen Verfahren einschlägig. Dem Wortlaut nach werden zudem spezielle Verfahrensrechte, wie das Recht auf Öffentlichkeit oder auf ein Verfahren innerhalb einer angemessenen Frist gewährt. Doch eine weite Ausdehnung der Norm[6] auch auf Verfahren, die im deutschen Recht dem Bereich des Verwaltungsrechts zugeordnet werden[7], und eine damit einhergehende Konkretisierung des Begriffs des effektiven Rechtsschutzes[8] über den Wortlaut hinaus haben schließlich zu einem schier unerschöpflichen Anwendungsbereich dieses Rechts ge-

---

[3] Zur Bedeutung der EMRK für die Auslegung der Grundrechtecharta siehe unten, Kapitel 3, A. II. 2.

[4] Vgl. unten, Kapitel 3, B. I. 1.

[5] *Kley-Struller,* Art. 6 EMRK als Rechtsschutzgarantie gegen die öffentliche Gewalt, 1993, S. 3; *Pache,* Tatbestandliche Abwägung und Beurteilungsspielraum, 2001, S. 267 f.; *ders.,* EuGRZ 2001, 601 (602).

[6] Sämtliche Elemente der Norm werden vom EGMR weit ausgelegt, *Pache,* Tatbestandliche Abwägung und Beurteilungsspielraum, 2001, S. 269.

[7] Zu der entsprechenden Rechtsprechung des EGMR eingehend *Kley-Struller,* Art. 6 EMRK als Rechtsschutzgarantie gegen die öffentliche Gewalt, 1993, S. 27 ff.; *Tonne,* Effektiver Rechtsschutz durch staatliche Gerichte als Forderung des Europäischen Gemeinschaftsrechts, 1997, S. 154 ff.; *Peukert,* in: Frowein/Peukert, Europäische Menschenrechtskonvention. EMRK-Kommentar, 2. Aufl. 1996, Art. 6 Rdnr. 51 f.; *Grabenwarter,* Verfahrensgarantien in der Verwaltungsgerichtsbarkeit, 1997, S. 41 ff.; *Dörr,* in: Sodan/Ziekow (Hrsg.), Verwaltungsgerichtsordnung. Großkommentar, 2. Aufl. 2006, Europäischer Verwaltungsrechtsschutz, Rdnr. 299; *Streinz,* in: Matscher (Hrsg.), Erweitertes Grundrechtsverständnis. Internationale Rechtsprechung und nationale Entwicklungen, 2003, 139 (145 f.).

[8] Zu den unterschiedlichsten Problemen, die im Anwendungsbereich von Art. 6 Abs. 1 EMRK relevant werden können, vgl. *Callewaert,* EuGRZ 1996, 366 ff.

führt[9]. Methodisch hat der EGMR hierbei ein – in dieser weiten Form ungeschriebenes – Recht auf wirksamen, effizienten und fairen Rechtsschutz dadurch entwickelt, dass er die einzelnen in Art. 6 Abs. 1 EMRK verbürgten Gewährleistungen in einer Gesamtschau als allgemeines, einheitliches Grundrecht aufgefasst hat[10]. Dieses allgemeine Recht wurde wiederum in unterschiedliche Verfahrensgarantien aufgegliedert; zu benennen sind z. B. das Recht auf Zugang zu Gericht[11], das Recht auf ein faires Verfahren[12] und das Recht, vorläufigen Rechtsschutz zu erlangen[13]. Im Gegensatz zu Art. 13 EMRK gewährt Art. 6 Abs. 1 EMRK Rechtsschutz durch ein Gericht, womit auch höhere Anforderungen an die Qualität des Verfahrens gestellt werden[14], was sich insbesondere bei der Frage nach der Kontrolldichte der gerichtlichen Entscheidung auswirkt[15].

II. Art. 13 EMRK

Art. 13 EMRK, der als Vorgängernorm zu Art. 47 Abs. 1 GRCh angesehen wird, hat nach der Rechtsprechung des EGMR lediglich einen sehr schmalen Anwendungsbereich, weil diese Norm größtenteils von Art. 6 Abs. 1 EMRK überlagert wird[16]. In welchem Umfang dies genau der Fall ist, ist hoch umstritten; allein der Verweis auf die Verwirrung, die Art. 13 EMRK stiftet, kann wohl als allgemeine Meinung bezeichnet werden[17].

---

[9] *Grabenwarter,* Europäische Menschenrechtskonvention, 3. Aufl. 2008, 3. Teil, 2. Kapitel, § 24 Rdnr. 60; *Abetz,* Justizgrundrechte in der Europäischen Union, 2005, S. 60.

[10] *Pache,* NVwZ 2001, 1342 (1343); *Abetz,* Justizgrundrechte in der Europäischen Union, 2005, S. 60.

[11] EGMR, Entscheidung v. 21.2.1975, EuGRZ 1975, 91 (92 ff.) – Golder/Vereinigtes Königreich; Entscheidung v. 23.9.1982, EuGRZ 1983, 551 – Sporrong u. Lönnroth.

[12] EGMR, Entscheidung v. 13.5.1980, Series A 37, S. 16 – Artico; Entscheidung v. 7.10.1988, Series A 141, S. 10 – Salabiaku. Hierzu eingehend mit besonderen Ausprägungen dieses Rechts, *Peukert,* in: Frowein/Peukert, Europäische Menschenrechtskonvention. EMRK-Kommentar, 2. Aufl. 1996, Art. 6 Rdnr. 71 ff.; *Jacot Guillarmod,* in: Macdonald/Matscher/Petzold (Hrsg.), The European System for the protection of human rights, 1993, 381 ff. Besondere Rechte, die einem fairen Verfahren zu Grunde liegen, werden in Art. 6 Abs. 2 EMRK für Angeklagte gewährt.

[13] EGMR, Entscheidung v. 22.9.1994, Series A 296-A, § 56 – Hentrich.

[14] *Schmidt-Aßmann,* Festschrift für Bernhardt, 1995, 1283 (1294); *Pache,* Tatbestandliche Abwägung und Beurteilungsspielraum, 2001, S. 281.

[15] Hierzu ausführlich unten Kapitel 7, C.

[16] Hierzu genauer unten Kapitel 2, B. III.

[17] *Holoubek,* JBl. 1992, 137; *Tonne,* Effektiver Rechtsschutz durch staatliche Gerichte als Forderung des Europäischen Gemeinschaftsrechts, 1997, S. 179 f.; *Matscher,* Festschrift für Seidl-Hohenveldern, 1988, 315.

Art. 13 EMRK ist konventionsakzessorisch ausgestaltet; das heißt nur, wenn die Verletzung eines Konventionsrechts behauptet wird[18], ist der Anwendungsbereich dieser Rechtsschutzgarantie eröffnet. Innerhalb dieses Anwendungsbereichs wird Rechtsschutz gegen die Exekutive, teilweise – hier ist die Rechtsprechung des EGMR nicht einheitlich[19] – auch gegen Akte der Legislative gewährt[20]. Die Norm garantiert zwar keinen *gerichtlichen* Rechtsschutz, sondern lässt auch andere nationale Kontrollgremien ausreichen[21], solange sie eine gewisse Unabhängigkeit von der zu kontrollierenden Stelle haben[22]; dieser Rechtsschutz muss aber wirksam ausgestaltet sein[23]. Das bedeutet auf der einen Seite, dass ein Zugang zu einer gerichtlichen Entscheidung möglich sein muss, und auf der anderen Seite, dass diese Entscheidung der Verletzung der Norm eine effektive Abhilfe schaffen muss[24]. Den Mitgliedstaaten der EMRK wird bei der Umsetzung der Vorgaben von Art. 13 EMRK ein weiter Beurteilungsspielraum eingeräumt[25].

III. Verhältnis von Art. 6 Abs. 1 und Art. 13 EMRK

Das Verhältnis von Art. 6 Abs. 1 und Art. 13 EMRK ist schon deshalb schwierig zu bestimmen, weil der Charakter von Art. 13 EMRK und seine

---

[18] Dass keine endgültige Feststellung der Verletzung eines Rechts vorliegen muss, ist inzwischen geklärt, vgl. hierzu unten Kapitel 7, B. II. 3.

[19] Dagegen: EGMR, Entscheidung v. 21.2.1986, EuGRZ 1988, 341 (349) – James u. a.; Entscheidung v. 8.7.1986, EuGRZ 1988, 350 (365) – Lithgow. Vgl. auch das Sondervotum des Richters Bernhardt zur Entscheidung v. 28.5.1985, EuGRZ 1985, 575 – Abdulaziz u. a. Dafür: EGMR, Entscheidung v. 6. 9.1978, EuGRZ 1979, 278 ff. – Klass.

[20] Hierzu mit weiteren Nachweisen unten, Kapitel 7, A. II. 2.

[21] *Schmidt-Aßmann,* Festschrift für Bernhardt, 1995, 1283 (1293); *Tonne,* Effektiver Rechtsschutz durch staatliche Gerichte als Forderung des Europäischen Gemeinschaftsrechts, 1997, S. 184;

[22] *Villiger,* Handbuch der Europäischen Menschenrechtskonvention, 2. Aufl. 1999, § 29 Rdnr. 649; *Holoubek,* JBl. 1992, 137 (144); *Frowein,* in: Frowein/Peukert, Europäische Menschenrechtskonvention. EMRK-Kommentar, 2. Aufl. 1996, Art. 13 Rdnr. 3; *Jacobs,* The European Convention on Human Rights, 1975, S. 216.

[23] *Villiger,* Handbuch der Europäischen Menschenrechtskonvention, 2. Aufl. 1999, § 29 Rdnr. 650.

[24] Dieses Kriterium wird aber durchaus weit verstanden; auch Schadensersatzzahlungen als Entschädigungen werden als ausreichend angesehen, *Holoubek,* JBl. 1992, 137 (144); *Tonne,* Effektiver Rechtsschutz durch staatliche Gerichte als Forderung des Europäischen Gemeinschaftsrechts, 1997, S. 185; *Frowein,* in: Frowein/Peukert, Europäische Menschenrechtskonvention. EMRK-Kommentar, 2. Aufl. 1996, Art. 13 Rdnr. 6.

[25] EGMR, Entscheidung v. 9.10.1997, ÖJZ 1998, 674; hierzu auch *Jacot Guillarmod,* Gedächtnisschrift Ryssdal, 2000, 617 (619 f.).

Stellung im Gefüge der EMRK weitgehend ungeklärt sind[26]. Eine Abgrenzung zu einer Norm, die für sich bereits schwer zu fassen ist, kann kaum gelingen, da ein Abgrenzungskriterium nicht erkennbar wird. Darüber hinaus, letztlich aber auch als Folge dieser ungeklärten Grenzziehung, hat sich die Rechtsprechung des EGMR zum Verhältnis der beiden Normen mehrfach gewandelt[27], ohne dass ein gefestigtes Konzept klar erkennbar geworden ist[28]. Art. 6 Abs. 1 EMRK gewährt wegen seiner Garantie *gerichtlichen* Rechtsschutzes im Vergleich zu Art. 13 EMRK, der nur Rechtsschutz bei einer innerstaatlichen Instanz und nur bei der Verletzung von Konventionsrechten gewährt[29], weiter gehenden Schutz; er wurde insofern lange Zeit als – jedenfalls innerhalb seines Anwendungsbereichs – speziellere Norm angesehen[30]. Dies galt auch dann, wenn in bestimmten Verfahren Art. 6 Abs. 1 EMRK als eigenständiges Konventionsrecht gerade nicht verletzt war[31]. Verschärft wurde diese Überlagerung von Art. 13 EMRK durch die zunehmende Ausweitung des Anwendungsbereichs von Art. 6 Abs. 1 EMRK auch auf verwaltungsrechtliche Streitigkeiten[32]. In seiner neueren Rechtsprechung hat der EGMR diese Linie allerdings insofern aufgeweicht, als in den Fällen, in denen Art. 6 Abs. 1 EMRK wegen überlanger Verfahrensdauer verletzt wurde und der Betroffene wegen dieser Rechtsverletzung keinen Rechtsbehelf nach innerstaatlichem Recht mehr einlegen konnte, parallel dazu eine Verletzung von Art. 13 EMRK ange-

---

[26] *Holoubek,* JBl. 1992, 137 (137); *Matscher,* Festschrift für Seidl-Hohenveldern, 1988, 315 (315); *Tonne,* Effektiver Rechtsschutz durch staatliche Gerichte als Forderung des Europäischen Gemeinschaftsrechts, 1997, S. 179.

[27] Zusammenfassend: *Frowein,* in: Frowein/Peukert, Europäische Menschenrechtskonvention. EMRK-Kommentar, 2. Aufl. 1996, Art. 13 Rdnr. 8; *Kley-Struller,* Art. 6 EMRK als Rechtsschutzgarantie gegen die öffentliche Gewalt, 1993, Rdnr. 7; *Streinz,* in: Matscher (Hrsg.), Erweitertes Grundrechtsverständnis. Internationale Rechtsprechung und nationale Entwicklungen, 2003, 139 (141 f.).

[28] In welchem genauen Verhältnis die Normen zueinander stehen, hat der EGMR nie ausdrücklich erwähnt; er ging vielmehr stets davon aus, dass nach einer Prüfung von Art. 6 Abs. 1 EMRK eine weitere Prüfung des Art. 13 EMRK überflüssig sei. EGMR, Entscheidung v. 23.9.1982, EuGRZ 1983, 523 – Sporrong u. Lönnroth; vgl. auch die Entscheidungen EuGRZ 1984, 147 – Silver./.Großbritannien; EuGRZ 1996, 593 – Hentrich.

[29] Zu den schon in dieser Hinsicht stark divergierenden Anwendungsbereichen der Norm: *Matscher,* Festschrift für Seidl-Hohenveldern, 1988, 315 (324 f.).

[30] *Pache,* Tatbestandliche Abwägung und Beurteilungsspielraum, 2001, S. 267, begründet das Ergebnis des EGMR mit einer systematischen Auslegung der EMRK, weil Art. 6 Abs. 1 EMRK *gerichtlichen* Rechtsschutz gewähre und damit gewährleistungsintensiver sei.

[31] Meyer-Ladewig, NJW 2001, 2679 f.

[32] Vgl. den Überblick bei *Kley-Struller,* Art. 6 EMRK als Rechtsschutzgarantie gegen die öffentliche Gewalt, 1993, S. 27 ff.

nommen wurde[33], weil die beiden Grundrechte sich in diesen Fällen nicht mehr überschnitten[34].

Die Schwierigkeit in der Abgrenzung der beiden Normen resultiert aus der fehlenden Klarheit über den eigenständigen materiellen Charakter von Art. 13 EMRK[35]. Wenn diese Norm als allgemeine Rechtsschutzgarantie anerkannt würde, träte sie im Anwendungsbereich des dann spezielleren Art. 6 Abs. 1 EMRK als subsidiär zurück[36]. Eine andere Auslegungsmöglichkeit wäre, Art. 13 EMRK als allgemeine Rechtsschutzgarantie gegen Verletzungen durch Verwaltungshandeln anzusehen[37], sie wäre dann in diesem Bereich spezieller als Art. 6 Abs. 1 EMRK. Weder der einen noch der anderen Auslegung ist der EGMR aber in seiner jüngeren Rechtsprechung gefolgt[38]. Vielmehr haben Art. 13 und Art. 6 Abs. 1 EMRK dieser Rechtsprechung zufolge sich überschneidende Anwendungsbereiche und können unter Umständen auch parallel zur Anwendung gelangen[39].

B. Die Rechtsschutzgarantie als gemeinsame Verfassungsüberlieferung der Mitgliedstaaten

Die Grundrechte der Europäischen Union, die gem. Art. 6 Abs. 2 EU[40], der letztlich eine Rechtsprechungsformel des Gerichtshofs aufnimmt[41], von

---

[33] EGMR, Entsch. v. 26.10.2000, NJW 2001, 2694 (insbesondere Rdnr. 146 ff.) – Kudła/Polen.

[34] Zutreffend stellt *Vospernik,* ÖJZ 2001, 361 (367) darauf ab, dass es sich in einem solchen Fall um zwei unterschiedliche Streitgegenstände handelt. Vgl. zu diesem Problemkreis schon *Holoubek,* JBl. 1992, 137 (142 f.).

[35] *Tonne,* Effektiver Rechtsschutz durch staatliche Gerichte als Forderung des Europäischen Gemeinschaftsrechts, 1997, S. 181, 183.

[36] *Pache,* Tatbestandliche Abwägung und Beurteilungsspielraum, 2001, S. 267. Raum für Art. 13 EMRK bliebe dann noch bei solchen verwaltungsrechtlichen Streitigkeiten, die nicht unter Art. 6 Abs. 1 EMRK subsumiert werden können.

[37] *Schmidt-Aßmann,* Festschrift für Bernhardt, 1995, 1283 (1293).

[38] *Meyer-Ladewig,* Europäische Menschenrechtskonvention. Handkommentar, 2. Aufl. 2006, Art. 13 Rdnr. 20; a. A.: *Pache,* Tatbestandliche Abwägung und Beurteilungsspielraum, 2001, S. 267.

[39] So auch *Vospernik,* ÖJZ 2001, 361 (367).

[40] Im Primärrecht nach dem Vertrag von Lissabon – wenn auch mit einem wegen der Inkorporation der Grundrechtecharta verringerten Anwendungsbereich – Art. 6 Abs. 3 EUV.

[41] EuGH, Rs. 11/70, Slg. 1970, 1125 (Rdnr. 4) – Internationale Handelsgesellschaft; *Pechstein,* in: Streinz (Hrsg.), EUV/EGV, 2003, Art. 6 EUV Rdnr. 8; *Beutler,* in: v. d. Groeben/Schwarze (Hrsg.), Vertrag über die Europäische Union und Vertrag zur Grün-

allen Organen der Europäischen Union geachtet werden sollen, haben ihre Grundlage nicht nur in den entsprechenden Gewährleistungen der Europäischen Menschrechtskonvention[42], sondern auch in den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten als Rechtserkenntnisquelle[43]. Zwar ist die EMRK das textliche Dokument, das die Grundrechtsfindung des Gerichtshofs in weiten Bereichen nachhaltig prägt, doch gewinnen die Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten nicht nur bei der Auslegung der EMRK, sondern vor allem in den Bereichen, in denen die EMRK gerade keinen Grundrechtsschutz gewährleistet, an Bedeutung[44]. Darüber hinaus bestimmt Art. 52 Abs. 4 GRCh, dass Grundrechte, die in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union anerkannt werden, „wie sie sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten ergeben", in Einklang mit diesen Überlieferungen ausgelegt werden[45]. Es ist insofern überblicksartig zu skizzieren, inwiefern es eine gemeinsame Verfassungstradition der Mitgliedstaaten im Hinblick auf Rechtsschutzgarantien gibt[46]. Dabei kommt es nicht nur auf die Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten, die im Jahr 2000 Mitglied der Europäischen Union waren an, sondern auch auf die der später beigetretenen neuen Mitgliedstaaten.

---

dung der Europäischen Gemeinschaft. Kommentar, Bd. 1, 6. Aufl. 2003, Art. 6 EUV Rdnr. 39.

[42] Zu Art. 6 Abs. 1 EMRK und Art. 13 EMRK vgl. oben, Kapitel 2 A. I., II.

[43] *Streinz,* Europarecht, 7. Aufl. 2005, Rdnr. 761; *Beutler,* in: v. d. Groeben/Schwarze (Hrsg.), Vertrag über die Europäische Union und Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft. Kommentar, Bd. 1, 6. Aufl. 2003, Art. 6 EUV Rdnr. 57; *Ehlers,* in: ders. (Hrsg.), Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, 2. Aufl. 2005, § 14 Rdnr. 8 f.

[44] *Kingreen,* JuS 2000, 857 (860). Zur Bedeutung des gemeinsamen Verfassungsprinzips der gerichtlichen Kontrolle für die Auslegung von Unionsrecht *Arnold,* in: Müller/Graff (Hrsg.), Gemeinsames Verfassungsrecht in der Europäischen Union, 1998, 123 (124). Zurückhaltend hinsichtlich der Bedeutung der mitgliedstaatlichen Verfassungsüberlieferung: *Pelzl,* in: Matscher (Hrsg.), Erweitertes Grundrechtsverständnis. Internationale Rechtsprechung und nationale Entwicklungen, 2003, 51 (63).

[45] Dass diese Auslegungsregel bei der Rechtsschutzgarantie eine nicht zu unterschätzende Bedeutung hat, wird in dieser Arbeit später verdeutlicht: Sie kommt vor allem dann zum Tragen, wenn die auch als Auslegungsregeln zu interpretierenden Absätze 2 und 3 von Art. 52 GRCh nicht anwendbar sind, *Borowsky,* in: Meyer (Hrsg.), Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 2. Aufl. 2006, Art. 52 Rdnr. 44; *Dorf,* JZ 2005, 126 (129); *Eisner,* Die Schrankenregelung der Grundrechtecharta der Europäischen Union, 2005, S. 154. A. A.: *Streinz,* in: ders. (Hrsg.), EUV/EGV, 2003, Art. 52 GR-Charta Rdnr. 13, der die Auslegungsregel für rein deklaratorisch hält.

[46] Einen ausführlichen Überblick über die Rechtsschutzgarantien der Mitgliedstaaten der Europäischen Union 1996 gibt *Tonne,* Effektiver Rechtsschutz durch staatliche Gerichte als Forderung des europäischen Gemeinschaftsrechts, 1997, S. 47 ff.

I. Mitgliedstaaten im Jahr 2000

Insgesamt ist zu erkennen, dass in den meisten Mitgliedstaaten, die zum Zeitpunkt der ersten Proklamation der Charta im Jahr 2000 Mitglieder der Europäischen Union waren, in der Verfassung oder jedenfalls mit Verfassungsrang Verfahrensgrundrechte, die das gerichtliche Verfahren betreffen, gewährleistet werden. Umfassende Rechtsschutzgarantien sind dabei jedoch selten anzutreffen[47], eine lückenlose zumindest im Bereich des öffentlichen Rechts gewährleistet wohl nur das deutsche Verfassungsrecht in Art. 19 Abs. 4 GG[48]. Die meisten Mitgliedstaaten beschränken sich auf Teilbereiche einer Rechtsschutzgarantie, insbesondere auf spezielle Verfahrensgrundrechte. Zu nennen sind hier der Öffentlichkeitsgrundsatz[49], das Recht auf rechtliches Gehör, das Recht auf ein zügiges Verfahren, auf anwaltlichen Beistand[50], auf Vertraulichkeit der Unterlagen und auf eine Begründung des Urteils[51]. Hinzu kommen diverse Verfahrensnormen, die sich nur auf strafrechtliche Verfahren, an die wegen ihrer besonders grund-

---

[47] Vom Wortlaut her gewährleistet wird sie aber in Art. 20 der Griechischen Verfassung vom 9.6.1975, Art. 24 der Italienischen Verfassung vom 27.12.1947, Art. 20 der Portugiesischen Verfassung vom 2.4.1976, Art. 24 der Spanischen Verfassung vom 29.12.1978 und Art. 21 der Finnischen Verfassung vom 11.6.1999.

[48] *Streinz,* VVDStRL 61 (2002), 300 (316); *Schmidt-Aßmann,* in: Maunz/Dürig (Hrsg.), Grundgesetz. Kommentar, Art. 19 Abs. 4 Rdnr. 11; *Schulze-Fielitz,* in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz. Kommentar, Bd. 1, 2. Aufl. 2004, Art. 19 IV Rdnr. 40. Art. 19 Abs. 4 GG wird gerade deswegen auch vehement kritisiert, Begriffe wie „Rechtswegstaat", „totaler Rechtsstaat" oder „Hypertrophie der Justizstaatlichkeit" zeugen davon, vgl. *Schmidt-Aßmann,* in: Schoch/Schmidt-Aßmann/Pietzner (Hrsg.), Verwaltungsgerichtsordnung. Kommentar, Einleitung, Rdnr. 3. Auch Art. 268 Abs. 4 der Portugiesischen Verfassung und Art. 113 der Italienischen Verfassung erkennen eine eigene Rechtsschutzgarantie im Verwaltungsprozess an. Gleiches gilt für § 63 der Dänischen Verfassung vom 5.6.1953, die die Rechtsschutzgarantie im Verwaltungsprozess zwar nicht ausdrücklich normiert, jedoch von der Rechtsprechung dahingehend ausgelegt wird, *Tonne,* Effektiver Rechtsschutz durch staatliche Gerichte als Forderung des Europäischen Gemeinschaftsrechts, 1997, S. 53.

[49] Z. B. Art. Art. 148 der Belgischen Verfassung vom 17.2.1994: (1) Die Sitzungen der Gerichte sind öffentlich, es sei denn, dass diese Öffentlichkeit die Ordnung oder Sittlichkeit gefährdet; dies wird vom Gericht durch ein Urteil festgestellt. (2) Bei politischen Delikten und Pressedelikten kann der Ausschluss der Öffentlichkeit nur bei Einstimmigkeit verkündet werden.

[50] Z. B. Art. Art. 18 Abs. 1 der Niederländischen Verfassung vom 17.2.1983: Jeder kann sich in Rechts- und Verwaltungssachen beistehen lassen.

[51] Z. B. Art. 149 der Belgischen Verfassung vom 17.2.1994: Jedes Urteil wird mit Gründen versehen. Es wird in öffentlicher Sitzung verkündet. Art. 148 und 149 gelten nur für die ordentlichen Gerichte, sie stehen in systematischem Zusammenhang zu Art. 144 der belgischen Verfassung, vgl. hierzu eingehend, *Tonne,* Effektiver Rechtsschutz durch staatliche Gerichte als Forderung des Europäischen Gemeinschaftsrechts, 1997, S. 47.

rechtsrelevanten Folgen stets auch besonders hohe Anforderungen gestellt sind, beziehen[52].

Aus diesen eher sparsam gesäten umfassenden Gewährleistungen wird teilweise der Schluss gezogen, dass keine gemeinsame Verfassungsüberlieferung aller Mitgliedstaaten hinsichtlich der Garantie wirksamen Rechtsschutzes[53], und deshalb auch kein diesbezüglicher allgemeiner Rechtsgrundsatz bestehe. Ob diese Folgerung zutrifft, hängt auch davon ab, wie eine solche gemeinsame Verfassungsüberlieferung zu bestimmen ist. Aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs können hierzu nur eingeschränkt Erkenntnisse gewonnen werden: Hier wird häufig pauschal auf die gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen verwiesen, ohne konkrete nationale Bestimmungen zu benennen oder gar rechtsvergleichende Überlegungen in den Urteilen anzuführen[54]; eine solche Vorgehensweise ist jedoch weitaus häufiger den Schlussanträgen der Generalanwälte zu entnehmen[55]. Im Rahmen einer Rechtsvergleichung auf Unionsebene kann es weder darauf ankommen, den kleinsten gemeinsamen Nenner zu finden, also allein solche Grundrechte anzuerkennen, die in allen mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen eine Grundlage finden[56], noch kann auf einen Maximalstandard, also auf den höchsten Schutz eines Mitgliedstaats abgestellt werden[57]. Dass ein solches Vorgehen schon allein auf Grund unterschiedlicher Verfassungs-, insbesondere Grundrechtsverständnisse in den einzelnen Mit-

---

[52] Solche besonderen Garantien für das Strafverfahren finden sich auch in der Grundrechtecharta, v. a. in Art. 48 ff. GRCh.

[53] *Allkemper,* Der Rechtsschutz des einzelnen nach dem EG-Vertrag, 1995, S. 41; *Sack,* EuR 1985, 319 (325 f.); *Grabenwarter,* DVBl. 2000, 1 (8).

[54] *Kingreen,* JuS 2000, 857 (859); *Kühling,* Die Kommunikationsfreiheit als europäisches Gemeinschaftsgrundrecht, 1999, S. 48; *Wetter,* Die Grundrechtscharta des Europäischen Gerichtshofs, 1998, S. 49. Eine Ausnahme bilden hierbei die Entscheidungen EuGH, verb. Rs. 7/56 und 3 – 7/57, Slg. 1957, 83 (118) – Algera/Gemeinsame Versammlung und Rs. 44/79, Slg. 1979, 3727 (Rdnr. 20 ff.) – Hauer.

[55] Vgl. z. B. GA *Warner* und *Sir Gordon Slynn*, EuGH, Rs. 155/79, Slg. 1982, 1575 (1619 ff., 1642 ff.) – AM & S/Kommission; GA *Warner*, Rs. 17/74, Slg. 1974, 1090 ff. – Transocean Marine Paint Association/Kommission; GA *Mischo*, verb. Rs. 46/87 und 227/88, Slg. 1989, 2859 (2884 ff.) – Hoechst/Kommission. Der frühere Richter am EuGH *Pescatore* weist allerdings darauf hin, dass in den Urteilen nicht die vollständigen rechtsvergleichenden Überlegungen aus den Beratungen wiedergegeben werden, sondern nur das endgültige Ergebnis, *ders.,* in: Mosler/Bernhardt/Hilf (Hrsg.), Grundrechtsschutz in Europa, 1977, 64 (68 f.).

[56] Hierzu ausführlich *Bleckmann,* DVBl. 1978, 457 (459). Siehe auch *Pernice/Mayer,* in: Grabitz/Hilf (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union. Kommentar, nach Art. 6 EUV Rdnr. 14; *Hilf/Schorkopf,* in: Grabitz/Hilf (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union. Kommentar, Art. 6 EUV Rdnr. 51; *Ehlers,* in: ders. (Hrsg.), Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, 2. Aufl. 2005, § 14 Rdnr. 9.

[57] Vgl. hierzu *Rengeling/Szczekalla,* Grundrechte in der Europäischen Union, 2004, Rdnr. 163 ff.

gliedstaaten äußerst problematisch ist, liegt auf der Hand[58]. Letztlich verkennen diese Vorgehensweisen auch das spezifisch Unionsrechtliche von Unionsgrundrechten[59]: Zum einen würden solche Anforderungen – zumal nach dem Beitritt von zehn neuen Mitgliedstaaten – größte praktische Probleme mit sich bringen, zum anderen sind sie nicht geeignet, die für den Geltungsbereich des Unionsrechts beste Lösung zu finden. Diese muss nämlich keineswegs im kleinsten gemeinsamen oder im höchsten anzutreffenden Grundrechtsstandard liegen[60], vielmehr gilt es auch, europarechtliche Besonderheiten zu berücksichtigen. Insofern kommt es für die Anerkennung einer gemeinsamen Verfassungsüberlieferung der Mitgliedstaaten nicht auf eine vollständige Kongruenz aller mitgliedstaatlichen Verfassungsgewährleistungen an[61]. Der Gerichtshof bringt zu Recht die einzelnen mitgliedstaatlichen Grundrechte vielmehr im Rahmen einer *wertenden* Rechtsvergleichung[62] so miteinander in Einklang, dass ein die Ziele und Zwecke der Union berücksichtigender Unionsgrundrechtsschutz entsteht[63].

Auf die Rechtsschutzgarantie übertragen bedeutet dies: Zwar divergieren die Ausprägungen von grundrechtlich abgesichertem Rechtsschutz in den Mitgliedstaaten in beträchtlichem Maß, aber allen Regelungen liegt der Gedanke eines wirksamen Rechtsschutzes zu Grunde. Die sich hieraus jeweils ergebenden Anforderungen an den Rechtsschutz sind sehr uneinheitlich[64]; insbesondere im Bereich der Kontrolldichte und der Frage nach den Anforderungen, die an die Klagebefugnis gestellt werden, treten deutliche

---

[58] *Bleckmann,* DVBl. 1978, 457 (459 f.).

[59] EuGH, Rs. 11/70, Slg. 1970, 1125 (Rdnr. 4) – Internationale Handelsgesellschaft; *Calliess,* in: Ehlers (Hrsg.), Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, 2. Aufl. 2005, § 17 Rdnr. 8; *Rengeling/Szczekalla,* Grundrechte in der Europäischen Union, 2004, Rdnr. 163.

[60] *Rengeling/Szczekalla,* Grundrechte in der Europäischen Union, 2004, Rdnr. 164; so ist aber wohl *Streinz,* Europarecht, 7. Aufl. 2005, Rdnr. 762 zu verstehen, unter Berufung auf die Entscheidungen EuGH, Rs. 155/79, Slg. 1982, 1575 (Rdnr. 18 ff.) – AM & S/Kommission; verb. Rs. 46/87 und 227/88, Slg. 1989, 2859 (Rdnr. 15 ff.) – Hoechst/Kommission, die jedoch in ihren spezifischen Aussagen eine Ausnahme zur sonstigen Rechtsprechung des Gerichtshofs darstellen und deshalb nicht verallgemeinernd als maßgeblich für einen besonders hohen Grundrechtsstandard angesehen werden können.

[61] *Kingreen,* JuS 2000, 857 (859); *Wetter,* Die Grundrechtscharta des Europäischen Gerichtshofes, 1998, S. 43.

[62] Vgl. hierzu grundlegend, *Bleckmann,* Festschrift für Börner, 1992, S. 29 ff.

[63] *Beutler,* in: v. d. Groeben/Schwarze (Hrsg.), Vertrag über die Europäische Union und Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft. Kommentar, Bd. 1, 6. Aufl. 2003, Art. 6 EUV Rdnr. 63; *Ehlers,* in: ders. (Hrsg.), Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, 2. Aufl. 2005, § 14 Rdnr. 9; *Meyer,* Jura 1994, 455 (458).

[64] Zu stetig voranschreitenden Konvergenzprozessen in diesem Bereich aber: *Sommermann,* DÖV 2002, 133 ff.