

TIMO RADEMACHER

Realakte im
Rechtssystem der
Europäischen Union

Jus Internationale et Europaeum

85

Mohr Siebeck

Jus Internationale et Europaeum

herausgegeben von
Thilo Marauhn und Christian Walter

85



Timo Rademacher

Realakte im Rechtsschutzsystem der Europäischen Union

Mohr Siebeck

Timo Rademacher, geboren 1984; Studium der Rechtswissenschaft in Heidelberg und Ferrara; wissenschaftlicher Mitarbeiter und Doktorand in Heidelberg; Magister Juris-Studium in Oxford; 2013 Promotion; seit 2013 Rechtsreferendar am Kammergericht Berlin.

Gedruckt mit Unterstützung der Graduiertenakademie der Universität Heidelberg und mit Mitteln der Exzellenzinitiative.

e-ISBN PDF 978-3-16-153103-3

ISBN 978-3-16-153087-6

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.dnb.de> abrufbar.

© 2014 Mohr Siebeck Tübingen. www.mohr.de

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 gebunden.

Meiner Familie

Vorwort

Die Juristische Fakultät der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg hat die vorliegende Arbeit im Sommersemester 2013 als Dissertation angenommen. Sie befindet sich auf dem Stand von September 2013.

Meinem Doktorvater, Herrn Professor Dr. Dres. h.c. Eberhard Schmidt-Aßmann, gilt mein aufrichtiger Dank. Während der drei Jahre, die ich als sein wissenschaftlicher Mitarbeiter in Heidelberg verbringen durfte, war er mir ein hervorragender akademischer Lehrer. Er wird mir in vielem Vorbild bleiben. Zu großem Dank verpflichtet bin ich auch Herrn Professor Dr. Wolfgang Kahl, M.A.: für die rasche Erstellung des Zweitgutachtens, und für die Assoziierung an seinen Lehrstuhl, die ich als große fachliche Bereicherung empfunden habe. Den Herren Professoren Thilo Marauhn und Christian Walter gebührt Dank für die Aufnahme der Arbeit in die Schriftenreihe *Jus Internationale et Europaeum*.

Frau Professorin Dr. Bettina Schöndorf-Haubold danke ich für ihre stete Diskussionsbereitschaft, ohne die die Arbeit in dieser Form nicht gelungen wäre. Gleichfalls unverzichtbar war mir Herr Sebastian Heinrichs, mit dem ich drei Jahre lang Tür an Tür die Höhen und Tiefen des Promovierens durchlebt habe. Er und Herr Till Böttcher haben mir durch die gründliche Durchsicht der Arbeit in sehr kurzer Zeit einen großen Freundschaftsdienst erwiesen.

Dankend erwähnen möchte ich ferner Herrn Professor Paul Craig (University of Oxford, St John's College). Er hat mir durch seine kritischen Nachfragen geholfen, das Potential und die Notwendigkeit des Rechtsvergleichs für mein Thema zu entdecken. Der Forschungsaufenthalt in Oxford wurde mir durch ein Stipendium der Heidelberger Graduiertenakademie ermöglicht. Die Entstehung der Arbeit insgesamt wurde durch ein Stipendium der Fritz-Thyssen-Stiftung großzügig finanziell gefördert.

Schließlich gebührt der größte Dank meinen Eltern Hedwig und Hans Rademacher und meiner Großmutter Elisabeth Rademacher, geb. Welter – ihnen verdanke ich alles. Ihnen ist die Arbeit gewidmet.

Berlin, im Dezember 2013

Inhaltsübersicht

Vorwort.....	VII
Inhaltsübersicht.....	IX
Inhaltsverzeichnis	XI
Einführung	1

1. Kapitel: Rechtswirkungen, Rechtsverbindlichkeit und Rechtsschutz

A. Die primärrechtliche Ausgangslage: „Rechtswirkungen“ als Voraussetzung der Anfechtbarkeit einer Handlung	7
B. „Rechtswirkungen“ in der Rechtsprechung des Gerichtshofs: „Rechtsverbindlichkeit“	8
C. Beobachtungen zu einer Zunahme unverbindlichen Handelns der Unionsverwaltung	76
D. Ein differenziert(er)es Bild der Wirkungen unionalen Handelns – zugleich das „Analyseraster“ der folgenden Kapitel	134

2. Kapitel: Die konstitutionellen Anforderungen an das Gerichtssystem: Rechtsschutzgarantien und Rechtskontroll-Auftrag („Anspruch“)

A. Artikel 47 Grundrechtecharta	152
B. „Effektiver gerichtlicher Rechtsschutz“ als allgemeiner Grundsatz des Unionsrechts	208
C. Die Anforderungen der EMRK.....	212

3. Kapitel: Die Möglichkeiten zur Erfassung realen Verwaltungshandelns („Erfüllung“)

A. Vorab: Modelle des Rechtsschutzes gegen Realakte in Europa	220
B. Die Einschätzung des Gerichtshofs: Ein „vollständiges System des Rechtsschutzes“ existiert!.....	243
C. Die Rechtsschutzreserven des Vertrages: Vorschlag eines vollständigen Systems gerichtlichen Rechtsschutzes	342

Rechtsprechungsverzeichnis.....	389
Literaturverzeichnis	397
Register	415

Inhaltsverzeichnis

Vorwort.....	VII
Inhaltsübersicht.....	IX
Inhaltsverzeichnis	XI

Einführung	1
I. Untersuchungsgegenstand: der Realakt im Recht der EU	1
II. Eine „undenkbare Rechtsschutzlosigkeit“?	2
III. Forschungsprogramm	5

1. Kapitel

Rechtswirkungen, Rechtsverbindlichkeit und Rechtsschutz

A. Die primärrechtliche Ausgangslage: „Rechtswirkungen“ als Voraussetzung der Anfechtbarkeit einer Handlung	7
B. „Rechtswirkungen“ in der Rechtsprechung des Gerichtshofs: „Rechtsverbindlichkeit“	8
I. Die beiden Grundentscheidungen zur Anfechtbarkeit einer Handlung	10
1. AETR: „Abgestimmtes Verhalten“ der Mitgliedstaaten im Rat als verbindliche Handlung.....	10
2. IBM: Die Eröffnung eines Verwaltungsverfahrens als unverbindliche Handlung	12
3. AETR und IBM als im Kern rechtsschutzfreundliche Urteile	15
II. Folgeentwicklungen I: Übermittlung von personen- und geschäftbezogenen Informationen	17
1. AKZO: Die Gewährung von Akteneinsicht – Rechtsverbindlichkeit alias Rechtsverweigerung	17
a. Die Abgrenzung von Realakt und verbindlicher Handlung durch den Gerichtshof	17
b. Effektivitätsgeleitete Zusatzargumente	19

2. BEUC und Cimenteries: Die Verweigerung der Akteneinsicht – Rechtsverbindlichkeit alias irreversible Rechtsverweigerung	20
3. Die Linie AKZO – Zwischenbemerkung	23
4. Tillack: Ermittlungsberichte des OLAF – Rechtsverbindlichkeit alias Pflicht zur Beachtung	23
a. Die Abgrenzung von Realakt und anfechtbarer Handlung	24
b. Perspektivwechsel von AKZO zu Tillack: Abstellen auf rechtlich-mechanische Wirkungen statt auf Rechtsschutzeffektivität	26
5. Violetti: Ermittlungsberichte des OLAF – Rechtsverbindlichkeit alias Interessengefährdung	27
a. Versuch einer rechtsschutzfreundlichen Neubestimmung durch das EuGöD	27
b. Angleichung der Standards durch die Revisionsentscheidung	29
6. Olivieri: Wissenschaftliche Gutachten – Rechtsverbindlichkeit alias Pflicht zur Beachtung	30
a. „Lediglich vorbereitende Maßnahmen“	31
b. Unbeachtlichkeit von eigenständigen Wirkungen des Gutachtens	33
7. F./Kommission: disziplinarische Gutachten – Rechtsverbindlichkeit alias Rechtsverweigerung	35
III. Folgeentwicklungen II: Auslegungsmitteilungen	36
1. Frankreich/Kommission: abstrakt-generelle Auslegungsmitteilungen der Kommission – Rechtsverbindlichkeit alias „über den Einzelfall hinausgreifende Gefahr für die richtige Anwendung des Rechts“	36
a. Wirkung (nur) durch die „normative Kraft des Faktischen“?	37
b. Unbeachtlichkeit bestimmter rechtlicher Wirkungen	40
2. Sucrimex: Auslegungsmitteilungen der Kommission im Einzelfall – Rechtsverbindlichkeit alias Pflicht zur Beachtung	41
3. Zwischenfrage: Liegt der maßgebliche Unterschied (doch) in der Form der Verbreitung?	41
4. Spanien/Kommission: selbst-gerichtete Auslegungsmitteilungen der Kommission – Rechtsverbindlichkeit alias Pflicht zur Beachtung	42
a. Zentrale Wirkung: Selbstbindung mit Abweichungsmöglichkeit	44
b. Anfechtbarkeit?	46
IV. Synthese und Kritik	48

1. Die drei Elemente der IBM-Formel	48
a. Die Interessenbeeinträchtigung	49
b. Der Eingriff in die Rechtsstellung des Klägers	50
aa. Das Element als „besonders manifester Nachweis der unmittelbaren und individuellen Betroffenheit“?.....	51
bb. Teilweiser Verzicht der Rechtsprechung auf das Element	52
cc. Zwischenbemerkung zum zweiten Element.....	55
c. Fazit zu den ersten beiden Elementen	56
d. Die Rechtsverbindlichkeit als solche: drei divergierende Rechtsprechungs-Linien	56
aa. Rechtsverbindlichkeit alias Pflicht zur Beachtung.....	58
bb. Rechtsverbindlichkeit alias Rechtsverweigerung.....	59
cc. Rechtsverbindlichkeit alias „über den Einzelfall hinausgehende Gefahr für die richtige Anwendung des Rechts“	61
2. Ergänzende Elemente.....	63
a. Der nur vorbereitende Charakter einer Handlung	63
aa. Grundgedanke der Unanfechtbarkeit nur vorbereitender Maßnahmen	63
bb. ... in Verfahren vor einem einzelnen Verwaltungsträger	65
cc. ... in mehrpoligen Entscheidungszusammenhängen und Verbundkonstellationen	66
dd. Zusammenführung	69
b. Außenwirkung	70
c. Beschwerende Wirkung	73
d. Duldungspflicht als Rechtswirkung?	74
3. Fazit.....	75
C. Beobachtungen zu einer Zunahme unverbindlichen Handelns der Unionsverwaltung	76
I. Informationsverwaltung	77
1. Publikumsinformation.....	78
a. Warnungen	78
aa. Allgemeine Risikokommunikation	79
bb. Wissenschaftliche Gutachten innerhalb und außerhalb konkreter Entscheidungszusammenhänge	81
cc. Rechtsschutzmöglichkeiten	87
b. Anprangerung (naming and shaming).....	87
aa. Anprangerung von „Unternehmen mit niedriger oder sehr niedriger Leistung“	89

bb. Anprangerung von Rating-Agenturen für Rechtsverstöße	90
c. Öffentlicher Zugang zu Informationen der EU	92
aa. Öffentliche Internet-Datenbank.....	93
bb. Das allgemeine Dokumentenzugangsrecht nach der Transparenz-Verordnung	95
cc. Zwischenbemerkung: Die Konstellation AKZO in modernem Gewand	96
dd. Das eigentliche Problem: die Notwendigkeit vorbeugenden Rechtsschutzes – Lösungsansätze	97
ee. Fazit.....	99
2. Behördenkommunikation: Datenaustausch im Verwaltungsverbund und mit Drittstaaten	100
a. Das Europäische Schnellwarnsystem für Lebensmittel	100
aa. Vorab: Rechtsschutz vor deutschen Gerichten gegen die Einspeisung einer Warnung in das System	102
bb. Rechtsschutz vor den Unionsgerichten	103
cc. Fazit: Informationssysteme als rechtsschutz- technische „Blackbox“	105
b. Drittstaaten-Kommunikation.....	105
c. Das Europol-Informationssystem.....	107
aa. Umfangreiche Regelungen zum Datenschutz	108
bb. Rechtsschutz gegen die Vorgänge innerhalb des Systems (nur) durch die „Gemeinsame Kontrollinstanz“	109
cc. Haftungsrechtlicher Rechtsschutz durch die nationalen Gerichte	110
d. Das Zollinformationssystem ZIS	111
3. Zwischenbemerkung	113
II. Einbindung der EU in operative Verwaltungsvorgänge	113
1. Inspektionen der Kommission im Wettbewerbsrecht	114
a. Zwangsmaßnahmen zur Durchsetzung einer Nachprüfungsentscheidung	115
b. Tatsächliches Handeln während der Nachprüfung.....	117
c. Zwischenbemerkung	118
2. Das Einsatzhandeln von Frontex.....	119
a. Soforteinsatzteams für Grenzsicherungszwecke	119
b. Grenzschutzteams.....	122
c. Abschiebung	123
d. Zwischenbemerkung	124
3. Europol – nur wenige operative Befugnisse	125
III. Mitteilungen und Leitlinien, soft law	126

1. Leitlinien im Regulierungsrecht: „zur weitestgehenden Berücksichtigung“	127
a. Telekommunikations-Regulierung	127
b. Bankenaufsicht	128
c. Dogmatische Einordnung	130
2. Zwischenbemerkung	131
IV. Reale Verrichtungen, am Beispiel der Bautätigkeit der Union	132
D. Ein differenziert(er)es Bild der Wirkungen unionalen Handelns – zugleich das „Analyseraster“ der folgenden Kapitel	134
I. Wirkungen	136
1. Reaktion eines Handlungsempfängers: gegen sich selbst oder gegen die Interessen Dritter	137
2. Veränderung des Zustands einer Sache oder Person	138
II. Bewirkungsweisen und Zurechnung	139
1. ... durch rechtliche Mechanismen: Bewirkung durch Recht	139
a. Pflicht nur zur Kenntnisnahme	140
b. Pflicht zur Beachtung, oder zur Begründung der Nicht-Beachtung – comply or explain!	141
c. Pflicht zur Beachtung	144
d. Fazit zur Bewirkung durch Recht	146
2. ... durch gesellschaftliche Mechanismen	147
3. ... durch physische Mechanismen	148
4. Gegenseitige Bedingtheit und Verknüpfung der Bewirkungsweisen	149
III. Abgleich mit dem Begriff der Rechtswirkung	150

2. Kapitel

Die konstitutionellen Anforderungen an das Gerichtssystem: Rechtsschutzgarantien und Rechtskontroll-Auftrag („Anspruch“)

A. Artikel 47 Grundrechtecharta	152
I. Die Auslegung der Rechtsschutzgarantie und ihr Verhältnis zum primären Prozessrecht	154
1. Eine „prozessrechtsabhängige Auslegung“ der unionalen Rechtsschutzgarantie?	154
2. Realbefund zu den Möglichkeiten der Lückenfüllung	156
a. ... durch ein Tätigwerden der Mitgliedstaaten	157
b. ... durch sekundärrechtliches Prozessrecht	158

c. ... durch die Errichtung neuer Fachgerichte	162
d. ... durch richterliche Rechtsfortbildung	163
e. Zwischenergebnis	168
3. Konvergenz mit den formalen Anforderungen von Artt. 6 und 13 EMRK	170
a. Positive Pflicht zur Schaffung effektiver Rechtsbehelfe	170
b. ... wenngleich keine Pflicht zur Schaffung unbedingt gerichtlichen Rechtsschutzes	171
4. Fazit: vom Prozessrecht unabhängige Auslegung der Rechtsschutzgarantie	173
II. Das subjektive Recht	173
III. Die Rechtsverletzung	174
1. Die Erfassung einer unionalen Handlung als solcher	175
2. Die Erfassung von menschlichem Verhalten und von Gütern – Schutz vor der Bewirkung gegenläufiger Reaktionen und von Zustandsveränderungen	178
a. Beispiel Grundfreiheiten	179
b. Beispiel Unions-Grundrechte	180
3. Fazit	183
IV. Der „wirksame Rechtsbehelf“	184
1. Der Zeitpunkt des Rechtsbehelfs: repressiv oder präventiv?	185
a. No double standard! – Die Anforderungen des Gerichts- hofs an den Rechtsschutz in den Mitgliedstaaten	187
b. Präventiver oder repressiver Rechtsschutz im Eigen- prozessrecht – die Rechtsprechung des Gerichtshofs	191
c. Stellungnahme	194
d. Fazit: präventiver Rechtsschutz als Forderung der Rechtsschutzgarantie	197
2. Die Wirkungen des Rechtsbehelfs	198
a. Minimum Feststellungsklage	198
b. Feststellung allein der Rechtsverletzung oder auch des rechtlich gebotenen Folgeverhaltens?	199
c. Bedarf an Leistungsurteilen?	201
d. Fazit: „vollständige“ Feststellungsurteile	203
3. Kein absoluter Schutz: Abwägung mit anderen Rechtsgütern	204
4. Fehlende Klarheit als konstitutionelles Problem	205
V. Fazit	207

B. „Effektiver gerichtlicher Rechtsschutz“ als allgemeiner Grundsatz des Unionsrechts	208
I. Reservefunktion, aber keine über Art. 47 GrCh hinausgehenden Gewährleistungen	208
II. Der konstitutionelle Vorrang von Art. 47 GrCh und die Unterschiede zwischen Rechtsschutz und „judicial protection“	209
III. Fazit	211
C. Die Anforderungen der EMRK	212
I. Die Rechtsverletzung	213
II. Die „wirksame Beschwerde“	215
III. Fazit	218

3. Kapitel

Die Möglichkeiten zur Erfassung realen Verwaltungshandelns („Erfüllung“)

A. Vorab: Modelle des Rechtsschutzes gegen Realakte in Europa	220
I. Deutschland: direkte Öffnung des Prozessrechts	220
II. England: direkte Öffnung des Prozessrechts	222
III. Schweiz: Rechtsakt-zentriertes Prozessrecht mit universeller Umwandlungsklausel	228
IV. Österreich: Rechtsakt-zentriertes Prozessrecht mit speziellen Umwandlungsklauseln	231
V. Frankreich: Rechtsakt-zentriertes Prozessrecht mit gemischten Umwandlungs- und Öffnungsklauseln	232
1. Die rechtsaktsgebundenen Rechtsbehelfe: der recours pour excès de pouvoir und der recours de pleine juridiction	233
2. Öffnungsklausel: der référé-liberté	236
VI. Auswertung des Rechtsvergleichs	237
1. Ein gemeineuropäischer Trend: vom Rechtsakt-zentrierten Prozessrecht zur Justiziabilität allen Hoheitshandelns	237
2. Die nationalen Erfahrungen als „Modellbaukasten“ der Justizialisierung realen Verwaltungshandelns	238
a. Modell I: Die Ausdehnung des Rechtsakt-Begriffs im Rechtsakt-zentrierten Prozessrecht – kennt Grenzen	238
b. Modell II: Umwandlungsmodell	239
c. Modell III: direkte Öffnung des Prozessrechts	241
3. Zusammenfassung	242

B. Die Einschätzung des Gerichtshofs: Ein „vollständiges System des Rechtsschutzes“ existiert!	243
I. Die Erfassung durch das primärrechtliche Prozessrecht.....	244
1. Vorab ein gelöstes Problem: die grundsätzliche Justiziabilität des Handelns der dezentralen Agenturen	244
2. Die Ausdehnung des Rechtsakt-Begriffs: der Rechteorientierte Ansatz des Gerichtshofs aus AKZO/Kommission	246
3. Inkurs: Inzidentrügen	247
4. Ein unionales Umwandlungsmodell de lege lata: Anspruch auf einen Beschluss über Realakte aus dem Primärrecht?	250
a. Die Rechtssache 44/81: Der letzte offene Versuch, eine allgemeine Leistungsklage durchzusetzen, scheitert.....	250
b. Die Lösung mittels eines Umwandlungsmodells – der Anspruch auf einen anfechtbaren Beschluss über einen Realakt	252
c. Aber: Die Abkehr von der Linie AKZO bedingt die Abkehr vom Umwandlungsmodell.....	254
d. Direkte Justiziabilität des Unterlassens von realem Handeln wenigstens seitens der privilegierten Kläger?	257
e. Bewertung	260
5. Die direkte Öffnung für Realakte: die Amtshaftungsklage	260
a. Aktivlegitimation	262
b. Indifferenz gegenüber der Wirkungsweise der Schädigung	264
c. ... aber Erfordernis eines unmittelbar verursachten Schadens.....	264
aa. Die Verantwortlichkeit der EU für Reaktionen der Mitgliedstaaten zum Schaden Dritter (Verbundkonstellationen).....	264
(1) Die problematische Konstellation: rechtlich unverbindliche Wirkung mitgliedstaatlicher Reaktionen wider die Interessen Dritter.....	265
i. Erste Generation: Sucrimex.....	266
ii. Zweite Generation: KYDEP u.a.....	267
iii. Dritte Generation: Tillack und Arizmendi	271
iv. Strukturierung nach dem Inhalt der Wirkung: sachbezogene Information oder Auslegung des Rechts?	274
v. Zwischenbemerkung zur Anwendbarkeit der unionalen Amtshaftungsklage in Verbundkonstellationen.....	277

(2) Alternative: Dezentrale Schadensliquidation durch die Mitgliedstaaten mit der Möglichkeit des Innenregresses?	277
i. Gesamtschuldnerische Haftung	278
ii. Haftungsfreistellung aus Loyalitätsgründen	279
iii. Stellvertreterhaftung de lege lata	280
(3) Zwischenergebnis für die Haftung der EU in Verbundkonstellationen	281
bb. Die Verantwortlichkeit der EU für Reaktionen Privater oder fremder Staaten wider die Interessen Dritter	282
cc. Die Verantwortlichkeit der EU für Reaktionen wider die eigenen Interessen (Selbstschädigungen)	284
dd. Sonderfall: Die Verantwortlichkeit der EU für Schäden wegen der Befolgung von comply or explain-Regeln	286
ee. Zusammenfassung: Realakte und Unmittelbarkeit des Schadens	288
d. Schaden und Schadensbegriff	288
aa. Weiter Schadensbegriff, bis hin zur Gleichsetzung von Schaden und Rechtsverletzung	288
bb. Konsequenz aus der Gleichsetzung von Schaden und Rechtsverletzung für die Behandlung der Verbundkonstellationen	290
e. Qualifizierter Verstoß gegen eine individualschützende Norm	291
aa. Individualschutzcharakter der verletzten Norm	291
bb. Hinreichend qualifizierter Rechtsverstoß	292
cc. Zwischenbemerkung	294
f. Rechtsfolgenregime der Amtshaftungsklage	294
aa. Entwicklung zur Leistungsklage auf Naturalrestitution?	295
(1) Die „Reformansätze“ des EuG seit 2006	295
(2) Weiterentwicklung zum vorbeugenden Rechtsschutz	299
bb. Entwicklung zur Rechtsverletzungs-Feststellungsklage?	300
cc. Konsequenz: mögliche Modifikationen am Erfordernis des qualifizierten Rechtsverstoßes	302
dd. Zwischenbemerkung	303
g. Bewertung der Amtshaftungsklage als Rechtsschutzinstrument	303

6. Das „Spiel über die Bande“: Rechtsschutz über das Vorlageverfahren	305
a. Das Vorlageverfahren als Rechtsschutzinstrument gegen Realakte	306
aa. Realakte als tauglicher Vorlagegegenstand.....	306
bb. Die Notwendigkeit (auch) mitgliedstaatlichen Handelns.....	309
cc. Das Problem der Entscheidungserheblichkeit.....	310
b. Umfassende Einstandsverantwortung der mitgliedstaatlichen Gerichte? – Art. 47 GrCh i.V.m. Art. 19 Abs. 1 UAbs. 2 EUV	311
aa. Widerstand der Unionsrechtsordnung: Sperrzuständigkeit des Gerichtshofs e contrario Art. 274 AEUV	312
bb. Widerstand der nationalen Rechtsordnungen: die fehlende internationale Zuständigkeit der nationalen Gerichte	313
c. Grundsätzliche Bedenken gegen eine Lösung über den mitgliedstaatlichen Rechtsschutz.....	315
II. Zusammenschau zur strukturellen Leistungsfähigkeit des primärrechtlichen Prozessrechts	316
1. ... aus der Perspektive der Rechtsverletzung.....	317
2. ... aus der Perspektive von Wirkungen und Bewirkungsweisen	319
a. Reaktionen des Handlungsempfängers wider die eigenen Interessen	319
b. Reaktionen des Handlungsempfängers wider die Interessen Dritter	321
c. Zustandsveränderungen.....	323
3. Fazit.....	324
III. Die Erfassung durch sekundärrechtliches Prozessrecht.....	325
1. Das Modell direkter Öffnung des primären Prozessrechts	326
2. Die Ausdehnung des Rechtsakt-Begriffs: in der Variante des (nur) formalen Rechtsakts.....	329
3. Das Umwandlungsmodell im Sekundärrecht.....	332
a. Argumentation mit der Feststellungswirkung eines ablehnenden Bescheids	336
b. Argumentation mit der begehrten Selbstbindung zugunsten des Antragsstellers	337
c. Argumentation mit dem Erlöschen des Anspruchs auf Überprüfung	338

4. Die Zulässigkeit sekundären Prozessrechts als notwendige Konsequenz eines offenen Handlungsformensystems?	339
5. Perspektive: neue Fachgerichte	340
6. Fazit	341
 C. Die Rechtsschutzreserven des Vertrages: Vorschlag eines vollständigen Systems gerichtlichen Rechtsschutzes	 342
I. Vorbemerkungen	342
II. Systemvorschlag	344
1. Die Nichtigkeitsklage	344
2. Die Untätigkeitsklagen	345
3. Die Amtshaftungsklage	346
III. Einzel-Erläuterungen	348
1. ... zur Nichtigkeitsklage	348
a. „Handlung“	350
b. „Rechtswirkung“	351
aa. Rechtswirkung alias Verstoß gegen eine Rechtsbindung	352
bb. Rechtswirkung alias Verletzung eines subjektiven (Grund-)Rechts	353
cc. Rechtswirkung alias rechtlicher Mechanismus/ alias Recht	356
c. „Verbindliche“ Rechtswirkung	359
d. „gegenüber Dritten“	361
2. ... zu den beiden Untätigkeitsklagen	362
a. Die Untätigkeitsklage der privilegierten Kläger: Realakte umfasst	362
b. Die Untätigkeitsklage der nicht-privilegierten Kläger: Realakte nicht umfasst	366
c. ... aber immerhin: umfassende Justiziabilität unterlassener Anspruchserfüllung	366
d. Die Versagungsgegenklage-Situation (gültig für beide Untätigkeitsklagen)	368
3. ... zur Amtshaftungsklage	373
a. Vorbemerkungen	373
b. Der „Schaden“ und dessen „Ersatz“	377
c. Qualifizierte Rechtsverletzung: Skalierung nach dem Begehrt des Klägers	382
d. Vorbeugender Rechtsschutz	384
4. ... zur Notwendigkeit sekundärrechtlicher Rechtsschutzregelungen	386
IV. Fazit	387

Rechtsprechungsverzeichnis.....	389
Literaturverzeichnis	397
Register	415

Einführung

Verwaltungsrealakte haben ihren Platz im Rechtsschutzsystem der EU noch nicht gefunden. Nach einer weit verbreiteten Auffassung haben sie keinen. *Friedrich Schoch* etwa beschreibt ihre prozessuale Erfassung mit den Worten „Keinen Rechtsschutz kennt das EG-System gegenüber Realakten“ und schiebt sogleich vorwurfsvoll nach: „Eine derartige Rechtsschutzlosigkeit ist im deutschen Rechtsschutzsystem undenkbar“.¹ Als nüchterne Antwort darauf lässt sich eine Aussage des Gerichts erster Instanz in der Rechtssache *Tillack* lesen: „Schließlich ist das Argument des Fehlens eines effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes nicht stichhaltig. Dieses Argument kann nämlich für sich [allein] nicht die Zulässigkeit einer Klage begründen“.²

I. Untersuchungsgegenstand: der Realakt im Recht der EU

Der konturenarme Begriff des „Realakts“ steht dabei als Arbeitsbegriff für das Handeln der EU, das *nicht rechtlich verbindlich* ist.³ Denn der Gerichtshof hat das Merkmal „rechtsverbindlich“ zum maßgeblichen gemacht bei der Bestimmung der tauglichen Klagegegenstände der Nichtigkeitsklage. Es ist damit zur ersten und grundlegenden Zugangshürde für den Rechtsbehelf geworden, der nach tradierter Auffassung die Hauptlast im System der unionalen Direktklagen zu tragen hat: sei es im Rahmen der objektiven Legalitätskontrolle, sei es im Rahmen des Individualrechtsschutzes. Allgemeine Feststellungs- oder Leistungsklagen, die im deutschen Recht alles typische oder

¹ *F. Schoch*, Gerichtliche Verwaltungskontrollen, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), GVwR Bd. III, 2009, § 50 Rn. 24. Das Problem wird selten thematisiert. Kritisch zu Rechtsschutzlücken im Bereich realen Verwaltungshandelns immerhin *E. Schmidt-Aßmann*, Perspektiven der Europäisierung des Verwaltungsrechts, in: Axer/Grzeszick/Kahl/Mager/Reimer (Hrsg.), Das Europäische Verwaltungsrecht in der Konsolidierungsphase, 2010, S. 263 (277). *Ders.* greift das Thema jetzt nochmals ausführlicher auf in: Verwaltungsrechtliche Dogmatik, 2013, S. 103 f. *H. Hofmann/G. C. Rowe/A. Türk*, EU Administrative Law, 2010, S. 672 f., sprechen ausdr. von einer „seriously deficient judicial protection.“ Zur offenbar doch noch nicht abschließend geklärten dt. Rechtslage s. BVerwGE 100, 262 (264 ff.), wonach Rechtsschutz gegen einen kommunalen Mietspiegel mangels tauglicher Klageart nicht gewährt werden könne. Dazu *F. Hufen*, Verwaltungsprozessrecht, 7. Aufl. 2008, § 13 Rn. 3: ein „bedenklicher Rückfall in die Zeiten des Enumerationsprinzips“.

² EuG Rs. T-193/04 (*Tillack/Kommission*), Rn. 80.

³ Der EuGH selbst verwendet das Begriffspaar Rechtsakt/Realakt nicht.

atypische Verwaltungshandeln ohne (rechtsverbindlichen) Regelungsanspruch prozessual handhabbar machen, fehlen nämlich im Eigenprozessrecht der EU – zumindest nach bisheriger Auffassung.⁴ Es bleiben die Amtshaftungsklage und das Vorlageverfahren. Allein auf die Amtshaftungsklage zu setzen, wirft sogleich die Frage auf, ob der unionale Rechtsschutz noch bei einem wenig zeitgemäßen „dulde und liquidiere“ stehen geblieben ist. Das Vorlageverfahren will im Bereich der unmittelbaren Unionsverwaltung, um die es hier gehen soll, auf den ersten Blick überhaupt nicht passen.

II. Eine „undenkbare Rechtsschutzlosigkeit“?

Also tatsächlich eine undenkbbare Rechtsschutzlosigkeit? Es sei erinnert an die Diskussionen in Deutschland, die spätestens⁵ seit der *Glykol*⁶- und der *Osho*⁷-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts um die Behandlung realen Verwaltungshandelns geführt wurden und in der Erkenntnis der grundrechtlichen Gefährlichkeit solchen Handelns endeten.⁸ Im deutschen Prozessrecht erscheint es danach heute tatsächlich „undenkbar“, hier keinen Rechtsschutz zu gewähren.⁹ Das wirft die Frage auf, warum keine Diskussion auf europäischer Ebene geführt, die festgestellte Rechtsschutzlosigkeit gegenüber Realakten offenbar hingenommen oder zumindest nicht mit ähnlicher Härte bekämpft wird wie die so häufig gerügten Rechtsschutzdefizite beim normativen Han-

⁴ B. W. Wegener, EuGRZ 2008, S. 354 ff. m.w.N.

⁵ S. schon für die Weimarer Zeit W. Jellinek, Verwaltungsrecht, 3. Aufl. 1931, S. 24, der z.B. einer Warnung oder der „Veröffentlichung der amtlichen Milchuntersuchungsergebnisse mit Nennung der Namen der Milchhändler“ wegen der darin liegenden möglichen Rechtsverletzung einen Befehl zur Duldung implizieren und sie damit – gegen die damalige Rspr. – auch der Anfechtungsklage unterwerfen wollte.

⁶ BVerfGE 105, 252 ff.

⁷ BVerfGE 105, 279 ff.

⁸ Wobei die dogmatisch zweifelhafte Linie des BVerfG erhebliche Kritik provoziert hat. S. dafür statt vieler F. Schoch, NVwZ 2011, S. 193 ff.

⁹ Geklärt sind allerdings nur die Rechtsschutzfragen. Für die auf das deutsche Verwaltungsrecht blickende Rechtswissenschaft ist der Begriff des Realakts heute zu einer Art von „Suchbegriff“ geworden, um solches Handeln zu identifizieren, das bislang noch nicht im Sinne der Handlungsformen-Lehre strukturiert ist (*G. Hermes*, Schlichtes Verwaltungshandeln, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), GVwR Bd. II, 2. Aufl. 2012, § 39 Rn. 20). Diesem Ansatz geht es darum, die in einem System der Handlungsformen verfügbaren Ordnungs- und vor allem Speicherfunktionen (*E. Schmidt-Aßmann*, Ordnungsidee, 2. Aufl. 2004, S. 4) auch für solches Handeln zu erschließen, das bislang „rechtlich weniger strukturiert“ ist (*E. Schmidt-Aßmann*, aaO, S. 348), und daher in diese Auffangkategorie fällt. Materielle Fragen wie die nach dem Gesetzesvorbehalt treten in den Vordergrund (z.B. F. Schoch, NVwZ 2011, S. 193 ff.). Der Anspruch der deutschen Rechtswissenschaft im Umgang mit Realakten ist damit größer geworden und über die Frage des Rechtsschutzes hinausgewachsen. Das war letztlich deshalb möglich, weil die Einführung der allg. Leistungs- und Feststellungsklagen und des umfassenden Systems einstweiligen Rechtsschutzes durch die VwGO zumindest das „Ob“ des Rechtsschutzes gegen Realakte nun beantwortet hat.

deln der Union.¹⁰ Eine befriedigende Antwort wäre es, wenn der europäische Begriff der „Rechtsverbindlichkeit“ als Schlüssel zum Gerichtszugang so ausgestaltet wäre, dass er alle potentiell rechtsbeeinträchtigenden Handlungsweisen aufnehmen könnte. Hier ist aber vom reinen Wortsinn-Verständnis her Skepsis angezeigt: Den Begriffen *rechtsverbindlich* und *rechtsbeeinträchtigend* oder *rechtsverletzend* lassen sich unschwer unterschiedliche Bedeutungen beimessen.¹¹ Wenn das so sein sollte, gibt es also potentiell Handlungsweisen der EU, die nicht rechtsverbindlich und damit offenbar nicht (primär-) rechtsschutzbewehrt sind, die aber gleichwohl Rechte Einzelner beeinträchtigen und verletzen können – ein Ergebnis, das dem deutschen, von Art. 19 Abs. 4 GG geprägten Juristen Unbehagen bereiten muss.

Zwei Entwicklungen – eine reale und eine normative – verstärken das Unbehagen und legen gleichzeitig nahe, jetzt verstärkt nach Möglichkeiten zu suchen, um das Gerichtsschutzsystem gegenüber Realakten zu öffnen:

Erstens wandelt sich – rein tatsächlich – die Rolle der EU von einer hauptsächlich Recht setzenden Gemeinschaft hin zu einer auch vollziehenden, mehr und mehr exekutiv tätigen Organisation. Anschaulich illustriert wird der Wandel durch die stetig wachsende Zahl der (neuerdings) sogenannten „dezentralen Agenturen“;¹² sie sind immer stärker und zentraler in die tägliche

¹⁰ Dafür steht vor allem EuGH Rs. 25/62 (*Plaumann/Kommission*), in dem der EuGH den Grundstein seiner restriktiven Rspr. zur individuellen Klagebefugnis gegen abstrakt-generelle Rechtsakte legte. Davon glaubt er auch aus Gründen effektiven Rechtsschutzes nicht mehr abweichen zu können, s. EuGH Rs. C-50/00 P (*UPA/Rat*). Das Problem hat zu einem nicht mehr überschaubaren Literaturbestand geführt, s. allein monographisch C. Last, Garantie wirksamen Rechtsschutzes, 2008, insb. S. 147 ff.; N. Böcker, Rechtsbehelfe zum Schutz der Grundrechte, 2005; M.-C. Abetz, Justizgrundrechte in der EU, 2005; C.-D. Munding, Grundrecht auf effektiven Rechtsschutz, 2010; E. Schulte, Individualrechtsschutz gegen Normen im Gemeinschaftsrecht, 2005. Zu Art. 263 Abs. 4 AEUV jetzt EuG Rs. T-18/10 (*Inuit Tapiriit Kanatami/Parlament und Rat*), Rn. 56: „[T]he meaning of ‚regulatory act‘ for the purposes of the fourth paragraph of Article 263 TFEU must be understood as covering all acts of general application *apart from legislative acts*. Consequently, a legislative act may form the subject-matter of an action for annulment brought by a natural or legal person *only* if it is of direct and individual concern to them.“ Hervorhebung vom Verfasser. Die Diskussion um die (fehlende) prinzipiale Anfechtbarkeit zumindest bestimmter abstrakt-genereller Rechtssätze (solcher mit Gesetzescharakter) wird also weitergehen, jüngst z.B. J. Gundel, EWS 2012, S. 65 ff. und U. Everling, EuZW 2012, S. 376 ff.

¹¹ Vgl. aber M. Vogt, Die Entscheidung als Handlungsform, 2005, S. 39 und 226 f., der die Frage als einer von wenigen thematisiert: Aus seiner Sicht bedeutet Rechtsverbindlichkeit im Sprachgebrauch des Gerichtshofs „Rechtsbeeinträchtigung“. Das ist so aber nicht zutreffend, wie anschaulich diese Passage aus dem Urteil EuG Rs. T-377/00 (*Philipp Morris International/Kommission*), Rn. 89, belegt: „Insoweit ergibt sich aus der Rechtsprechung ..., dass ... die Erheblichkeit der Beeinträchtigung, die sich [aus der angegriffenen Handlung] für die Wahrung der Grundrechte ergeben würde, es [per se] nicht erlaubt,“ auf die Anfechtbarkeit zu schließen.

¹² S. die Gemeinsame Erklärung des Europäischen Parlaments, des Rates der EU und der Europäischen Kommission vom 12. 6. 2012. Zuvor sprach die Kommission noch von „Regulierungsagenturen“ (vgl. die Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und

Verwaltung des Unionsraums eingebunden.¹³ Dabei verwehrt ihnen der europäische Gesetzgeber regelmäßig die Befugnis zur rechtsverbindlichen Entscheidung.¹⁴ Stattdessen stattet er sie mit Kompetenzen aus, die ihre Wirkungen *unterhalb* der Schwelle zur klassisch verstandenen Rechtsverbindlichkeit suchen, deshalb aber nicht minder effektiv sein müssen: In einigen Politikbereichen sind die Agenturen zu den de facto bestimmenden Akteuren aufgestiegen.¹⁵ Je breiter und wirkmächtiger diese Entwicklung ausfällt, umso weniger wird man sich mit dem Ausschluss der richterlichen Kontrolle ihrer rechtlich unverbindlichen Tätigkeit abfinden dürfen.

Zweitens könnten sich als entscheidend erweisen die Auswirkungen der neuen, geschriebenen Rechtsschutzgarantien der EU. Gemeint sind Art. 47 der Grundrechtecharta (im Folgenden: GrCh) und – nach dem Beitritt der EU zur EMRK – Artt. 6 und 13 der Konvention.¹⁶ Alle drei Normen legen textlich eine Differenzierung des von ihnen geforderten Rechtsschutzes nach der Verbindlichkeit oder Unverbindlichkeit einer Maßnahme *nicht* nahe: Er muss in jedem Fall *wirksam* sein, in dem die *Verletzung eines Rechts* in Rede steht. Wenn auch keine der genannten Normen das in den Verträgen verfasste Eigenprozessrecht der EU derogieren kann, so können diese Normen doch immerhin dazu zwingen, alte Auslegungsergebnisse neu zu hinterfragen und im vorhandenen Prozessrecht nach Möglichkeiten einer besseren Erfassung von Realakten zu suchen.

den Rat – Europäische Agenturen: Mögliche Perspektiven, KOM/2008/0135 endg. vom 11. 3. 2008). Das mag tatsächlich eine missverständliche Bezeichnung gewesen sein, angesichts der weitgehend „weichen“ Handlungsformen, die den meisten Agenturen zustehen.

¹³ Ein plakatives Beispiel ist die Gründung gleich drei neuer Agenturen als Reaktion auf die Finanzkrise, dazu *M. Lehmann/C. Manger-Nestler*, EuZW 2010, S. 87 ff. und *M. Lehmann/C. Manger-Nestler*, ZZB 2011, S. 2 ff. Bereits zuvor sprach *M. Ruffert* mit Blick auf das Agenturwesen der EU von einem „Megatrend“, *M. Ruffert*, *Verselbstständigte Verwaltungseinheiten: Ein europäischer Megatrend*, in: Groß/Trute/Röhl/Möllers (Hrsg.), *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 2008, S. 431 ff. Eine ausf., statistisch belegte Beschreibung des Agenturwesens liefert *D. Curtin*, *Executive Power of the EU*, 2009, S. 146 ff. Ausf. auch *E. Chiti*, *CMLRev.* 2009, S. 1395 ff., der den Rechtsschutz angesichts der meist unverbindlichen Handlungsweisen der Agenturen als eines der zentralen Defizite identifiziert, aaO, S. 1406 f.

¹⁴ Grund dafür ist die sog. *Meroni-Doktrin*, abgeleitet aus EuGH Rs. 9/56 (*Meroni/Hohe Behörde*), wonach durch Sekundärrecht geschaffenen Verwaltungseinheiten nur bestimmte, eng begrenzte Befugnisse übertragen werden dürfen. Dazu ausf. *D. Fischer-Appelt*, *Agenturen*, 1999, S. 78 ff. Die heutige Relevanz dieser Doktrin relativierend *J. D. de la Rochère*, *EU Regulatory Agencies*, in: Bulterman/Hancher/McDonnell/Sevenster (Hrsg.), *FS Slot*, 2009, S. 356 (362 ff.), und jüngst *M. Chamon*, *CMLRev.* 2011, S. 1055 ff. Für eine grundlegende, historisch und rechtsvergleichend informierte Studie über die Rolle von Agenturen im modernen Staatswesen *G. Majone*, *ELJ* 2002, S. 319 ff.

¹⁵ Ausf. *P. Craig*, *EU Administrative Law*, 2006, S. 143 ff.

¹⁶ Artt. 6 und 13 werden freilich schon bisher vom Gerichtshof angeführt, wenn es ihm um die Begründung des Rechts auf effektiven Rechtsschutz ging, vgl. etwa EuGH Rs. C-229/05 P (*PKK und KNK/Rat*), Rn. 109; EuGH Rs. C-50/00 P (*UPA/Rat*), Rn. 38 f.

III. Forschungsprogramm

Daraus ergibt sich das folgende Forschungsprogramm:

Das 1. Kapitel widmet sich zunächst, in Form einer Bestandsaufnahme, der Rechtsprechung des Gerichtshofes zu tauglichen Klagegegenständen der im Rechtsschutzsystem so zentralen Nichtigkeitsklage. Der Gerichtshof hat sich bereits früh mit der Abgrenzung anfechtbarer und nicht anfechtbarer Handlungen der Gemeinschaftsorgane befasst und diese frühen Urteile zum stehenden Bezugspunkt einer ausgebauten Rechtsprechung gemacht. Sie hat Wissenschaft und Praxis zu dem allgemein anerkannten Urteil der Rechtsschutzlosigkeit gegenüber realem Verwaltungshandeln veranlasst. Diese Aussage soll anhand der *leading cases* auf ihre Richtigkeit hin überprüft werden. Zugleich soll dadurch Klarheit hinsichtlich des so entscheidenden Begriffs der Rechtsverbindlichkeit geschaffen werden: Erst dadurch wird das, was „übrig bleibt“, in seinen Strukturen, Wirkungsmustern und vor allem in seiner rechtlichen Gefährlichkeit greifbar.

Im 2. Kapitel wird der Ist-Zustand mit dem europarechtlich geforderten Soll-Zustand konfrontiert: Welche Vorgaben enthalten die Rechtsschutzgarantien der Grundrechtecharta und der EMRK, welche Bedeutung hat der überkommene allgemeine Rechtsgrundsatz effektiven Rechtsschutzes noch?

Das 3. Kapitel führt die beiden ersten zusammen: Vorab werden einige ausgewählte europäische Rechtsschutzsysteme daraufhin untersucht, wie sie mit dem „Phänomen“ unverbindlichen Verwaltungshandelns umgehen. Dieser Rechtsvergleich dient als Analyseraster und auch als „Modellbaukasten“ für die folgende Frage, welche Möglichkeiten das Unionsrecht schon heute nutzt bzw. nutzen kann, um den grundsätzlichen Ausschluss unverbindlicher, aber gleichwohl rechtlich relevanter Handlungen von gerichtlicher Kontrolle und gerichtlichem Schutz zu überwinden. Eine wesentliche Rolle wird hier das unionale Amtshaftungsrecht spielen, dem der Gerichtshof mittlerweile erhebliche, mehr als nur ergänzende Funktionen zuspricht. Es geht dabei aber auch um sekundärrechtliche Mechanismen der Justiziabilisierung. Abschließend soll die bislang hingenommene Prämisse des fehlenden Primärrechtsschutzes gegenüber realem Verwaltungshandeln *de lege lata* kritisch hinterfragt werden: Welche Auslegungsspielräume bietet das Primärrecht selbst, um tatsächlich ein vollständiges System des europäischen Rechtsschutzes zu etablieren?

1. Kapitel

Rechtswirkungen, Rechtsverbindlichkeit und Rechtsschutz

Dieses 1. Kapitel befasst sich zunächst mit der (fehlenden) Eignung der Nichtigkeitsklage, den Rechtsschutzbedarf gegen reales Verwaltungshandeln zu decken. Deshalb muss es zunächst darum gehen, den gegenständlichen Erfassungsbereich der Nichtigkeitsklage möglichst genau herauszuarbeiten (dazu A und insbesondere B). Danach soll ein „Bedrohungsszenario“ skizziert werden. Dazu wird die Zunahme solchen rechtlich durchaus „gefährlichen“ Verwaltungshandelns, das nicht oder nicht ohne weiteres zum Gegenstand einer Nichtigkeitsklage gemacht werden kann, anhand von Referenzgebieten illustriert: Informationsverwaltung, operatives Handeln, *soft law* und sonstige reale Verrichtungen (dazu C). Beschlossen wird das Kapitel mit einigen allgemeineren Überlegungen zu den Wirkungen, die unionales Handeln haben soll, und den Bewirkungsweisen, derer es sich dazu bedient (D). Dadurch soll belegt werden, dass sich ein Rechtsschutzsystem schon aus denklogischen Gründen nicht auf den Schutz gegen eng verstandene Rechtsakte beschränken darf, sondern sogar *vor allem* reales Verwaltungshandeln erfassen können muss. Damit werden die Überlegungen zur Reichweite der individuellen Rechtsschutzgarantien, besonders von Art. 47 GrCh, im 2. Kapitel vorbereitet.

A. Die primärrechtliche Ausgangslage: „Rechtswirkungen“ als Voraussetzung der Anfechtbarkeit einer Handlung

Art. 263 Abs. 1, Sätze 1 und 2 AEUV regeln, welche Handlungen der EU *grundsätzlich* mit der Nichtigkeitsklage anfechtbar sind. *Grammatisch* unterscheidet die Norm danach, *von wem* eine unionale Handlung stammt: Demnach können alle Handlungen von Rat, Kommission und EZB angefochten werden, „soweit es sich nicht um Stellungnahmen und Empfehlungen handelt“¹ (Gruppe 1). Stammt eine Handlung vom Europäischen Rat, vom Parlament oder von einer Einrichtung oder sonstigen Stelle der Union, dann ist sie anfechtbar, wenn sie „Rechtswirkungen gegenüber Dritten“ hat (Gruppe 2).²

¹ Art. 263 Abs. 1 S. 1 Varianten 1 bis 3 AEUV.

² Art. 263 Abs. 1 S. 1 Varianten 4 und 5 sowie S. 2 AEUV.