

44. Frankfurter Newsletter zum Recht der Europäischen Union

(17.07.2021)

Prof. Dr. Carsten Nowak

Klagebefugnis von Drittstaaten als juristische Personen im Sinne des Art. 263 Abs. 4 AEUV bei der Anfechtung restriktiver Maßnahmen nach Art. 215 AEUV

**– Die Rechtsmittelentscheidung des EuGH vom 22. Juni 2021 in der Rs. C-872/19 P
(Bolivarische Republik Venezuela / Rat der Europäischen Union) –**

I. Einführung

Wer beim Gerichtshof der Europäischen Union zulässigerweise eine Nichtigkeitsklage nach Art. 263 AEUV erheben möchte, mit der rechtsverbindliche Handlungen der unionalen Hoheitsgewalt angegriffen werden können, muss über die aktive Parteifähigkeit verfügen und in vielen Fällen zudem klagebefugt bzw. klageberechtigt sein. In diesem Kontext wird im einschlägigen Schrifttum regelmäßig zwischen drei unterschiedlichen Klägergruppen unterschieden, für die sich die durchaus sachgerechten Bezeichnungen *privilegierte Kläger*, *minder- oder teilprivilegierte Kläger* und *nichtprivilegierte Kläger* allgemein durchgesetzt haben.¹ Zu den privilegierten Klägern gehören nach Art. 263 Abs. 2 AEUV zunächst einmal die EU-Mitgliedstaaten, das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission, da diese aktivlegitimierten Kläger ausweislich dieser Bestimmung keine zusätzliche Klageberechtigung oder Klagebefugnis und damit auch keine irgendwie geartete Betroffenheit in eigenen Rechten oder Interessen nachweisen müssen, wenn sie eine Nichtigkeitsklage erheben. Als minder- oder teilprivilegierte Kläger werden hingegen der Rechnungshof, die Europäische Zentralbank und der Ausschuss der Regionen eingeordnet, deren Klagebefugnis oder -berechtigung nach Art. 263 Abs. 3 AEUV immerhin voraussetzt, dass ihre Nichtigkeitsklage „auf die Wahrung ihrer Rechte“ abzielt. Als nichtprivilegierte Kläger werden schließlich natürliche und juristische Personen im Sinne des Art. 263 Abs. 4 AEUV bezeichnet, deren

¹ Zu dieser allgemein üblichen Terminologie und Gruppeneinteilung vgl. statt vieler *Pechstein/Görlitz*, in: *Pechstein/Nowak/Häde* (Hrsg.), *Frankfurter Kommentar zu EUV, GRC und AEUV*, 2017, Bd. IV, Art. 263 AEUV Rn. 22 ff. und Rn. 93 ff.; *Schwarze/Voet van Vormizeele*, in: *Becker/Hatje/Schoo/Schwarze* (Hrsg.), *EU-Kommentar*, 4. Aufl. 2019, Art. 263 AEUV Rn. 36 ff.; *Thiele*, *Die Nichtigkeitsklage*, in: *Leible/Terhechte* (Hrsg.), *Europäisches Rechtsschutz- und Verfahrensrecht* (Enzyklopädie Europarecht Bd. 3), 2. Aufl. 2021, § 9 Rn. 17 ff.

Klagebefugnis ausweislich dieser Bestimmung nur dann gegeben ist, wenn sie gegen die an sie gerichteten Handlungen (1. Alternative) oder sie unmittelbar und individuell betreffenden Handlungen (2. Alternative) sowie gegen Rechtsakte mit Verordnungscharakter, die sie unmittelbar betreffen und keine Durchführungsmaßnahmen nach sich ziehen (3. Alternative), eine Nichtigkeitsklage erheben.

Da Drittstaaten grundsätzlich weder zu den beiden vorgenannten Gruppen der privilegierten Kläger und der minder- bzw. teilprivilegierten Kläger gehören, sofern sie nicht ausnahmsweise aus völkervertragsrechtlichen Gründen den EU-Mitgliedstaaten gleichzustellen sein sollten und insoweit dann möglicherweise auch wie privilegierte Kläger im oben genannten Sinne behandelt werden müssen², noch als natürliche Personen einzustufen sind, können solche Staaten im Regelfall folglich nur dann zulässigerweise eine Nichtigkeitsklage erheben, wenn sie als „juristische Personen“ im Sinne des Art. 263 Abs. 4 AEUV einzuordnen sind und wenn sie sich mit ihrer Klage darüber hinaus in einer der drei vorgenannten „Alternativen“ dieses Absatzes bewegen. In der bisherigen Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union gibt es zwar gewisse Anzeichen dafür, dass das von diesem Gerichtshof umfasste Gericht (EuG) schon seit längerer Zeit bereit ist, Drittstaaten in bestimmten Konstellationen als juristische Personen im vorgenannten Sinne einzuordnen³, und dass auch der EuGH in den zurückliegenden Jahren bereits erste interpretationsoffene „Vorentscheidungen“ zu der hier in Rede stehenden Frage getroffen hat⁴. Eine explizite Antwort auf diese Frage, die – anders als die vorgenannten „Vorentscheidungen“ – keine unterschiedlichen Deutungen oder Interpretationen mehr zulässt, hat der EuGH jedoch erstmals in seiner nachfolgend im Vordergrund stehenden Rechtsmittelentscheidung vom 22. Juni 2021 in der Rs. C-872/19 P⁵ gegeben, mit der er die Eigenschaft der sich gegen bestimmte

² Diese auf völkervertragsrechtliche Besonderheiten zurückzuführende Möglichkeit zumindest andeutend und nicht ausschließend vgl. EuGH, Beschl. vom 14.7.2005, Rs. C-70/04, ECLI:EU:C:2005:468 Rn. 21 f. – *Schweizerische Eidgenossenschaft/Kommission*.

³ Vgl. EuG, Urt. vom 10.6.2009, Rs. T-257/04, ECLI:EU:T:2009:182, Rn. 51 u. 52 – *Polen/Kommission*; EuG, Beschl. vom 10.9.2020, Rs. T-246/19, ECLI:EU:T:2020:415, Rn. 51 – *Kambodscha und CRF/Kommission*.

⁴ Vgl. dazu insbes. EuGH, Beschl. vom 14.7.2005, Rs. C-70/04, ECLI:EU:C:2005:468 Rn. 17 ff. – *Schweizerische Eidgenossenschaft/Kommission*. Zur möglichen Deutung dieses Beschlusses als „Vorentscheidung“ im vorgenannten Sinne vgl. insbes. die Schlussanträge des Generalanwalts Hogan vom 20.1.2021 in der Rs. C-872/19 P, ECLI:EU:C:2021:37 Rn. 77, wonach der EuGH in diesem Beschluss entschieden habe, „dass die Schweizerische Eidgenossenschaft unabhängig davon zur Führung des Verfahrens befugt war, ob dies aufgrund des Abkommens zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über den Luftverkehr (für dessen Zwecke die Schweizerische Eidgenossenschaft der Rechtsstellung eines Mitgliedstaats im Sinne von Art. 263 Abs. 2 AEUV gleichgestellt ist[...]) der Fall war oder weil die Schweizerische Eidgenossenschaft unabhängig davon eine juristische Person im Sinne von Art. 263 Abs. 4 AEUV war [...]“, und wonach der Gerichtshof damit, „zumindest nach einer der möglichen Auslegungen dieses Beschlusses, implizit davon aus[ging], dass die Schweizerische Eidgenossenschaft – jedenfalls – eine juristische Person im Sinne von Art. 263 Abs. 4 AEUV war“. Als einen weiteren speziellen Sonderfall, der die Klagebefugnis der Niederländischen Antillen betrifft, vgl. EuGH, Urt. vom 22.11.2001, Rs. C-452/98, ECLI:EU:C:2001:623 – *Nederlandse Antillen/Rat der EU*, wo es in Rn. 51 heißt: „Da die Klägerin nach niederländischen Recht rechtsfähig ist, kann sie grundsätzlich Nichtigkeitsklage nach dieser Vorschrift [hier: die Vorgängerbestimmung des Art. 263 Abs. 4 AEUV in konkreter Gestalt des Art. 230 Abs. 4 EGV] erheben [...]“.

⁵ EuGH, Urt. vom 22.6.2021, Rs. C-872/19 P, ECLI:EU:C:2021:507 – *Bolivarische Republik Venezuela/Rat der EU*.

restriktive Maßnahmen nach Art. 215 AEUV wehrenden Bolivarischen Republik Venezuela als „juristische Person“ im Sinne des Art. 263 Abs. 4 AEUV klar und deutlich bejaht. Zum besseren Verständnis dieser in mehrfacher Hinsicht bemerkenswerte Entscheidung, die sich auf das erstinstanzliche Urteil des EuG vom 20. September 2019 bezieht⁶, sollen zunächst einmal der rechtliche Rahmen des zugrundeliegenden Rechtsstreits einschließlich der streitgegenständlichen Maßnahmen und die dieser Rechtsmittelentscheidung vorausgegangene Verfahrensgeschichte skizziert werden (dazu sogleich unter II.). Anschließend werden sodann die in dieser noch recht jungen Rechtsmittelentscheidung enthaltenen Kernaussagen des Gerichtshofs zur Klagebefugnis der Bolivarischen Republik Venezuela nach Art. 263 Abs. 4 AEUV referiert (III.) und eingeordnet (IV.).

II. Rechtlicher Rahmen und Verfahrensgeschichte

Am 13. November 2017 hat der Rat der EU zunächst einmal den insbesondere auf Art. 29 EUV gestützten Beschluss (GASP) 2017/2074 „über restriktive Maßnahmen angesichts der Lage in Venezuela“⁷ erlassen, dessen erster Erwägungsgrund von einer tiefen Besorgtheit der EU über die anhaltende Beeinträchtigung der Demokratie, der Rechtsstaatlichkeit und der Menschenrechte in Venezuela berichtet. Auf der Grundlage dieses Beschlusses und vor allem auch des Art. 215 Abs. 2 AEUV erließ der Rat an diesem Tag sodann auch die Verordnung (EU) 2017/2063 über restriktive Maßnahmen angesichts der Lage in Venezuela⁸, mit der u.a. Ausfuhrverbote für den Verkauf, die Lieferung, die Verbringung oder die Ausfuhr bestimmter militärischer oder anderer Ausrüstung etwa zur Bekämpfung von Ausschreitungen und Unruhen bestimmter oder dem Transport von Strafgefangenen dienender Fahrzeuge nach Venezuela verhängt wurden.⁹ Darüber hinaus ordnet Art. 8 Abs. 1 dieser

⁶ EuG, Urt. vom 20.9.2019, Rs. T-65/18, ECLI:EU:T:2019:649 – *Bolivarische Republik Venezuela/Rat der EU*.

⁷ ABLEU 2017 L 295/60 ff. Dieser Beschluss, der ursprünglich bis zum 14.11.2018 gelten sollte, ist später durch den Beschluss (GASP) 2018/1656 des Rates vom 6.11.2018 zur Änderung des Beschlusses (GASP) 2017/2074 über restriktive Maßnahmen angesichts der Lage in Venezuela (ABLEU 2018 L 276/10) um ein weiteres Jahr verlängert worden.

⁸ ABLEU 2017 L 295/21 ff. (nachfolgend: VO 2017/2063).

⁹ Die in diesem Zusammenhang maßgeblichen Untersagungstatbestände finden sich in Art. 2, 3, 6 u. 7 dieser Verordnung: Nach Art. 2 dieser Verordnung ist es untersagt, natürlichen oder juristischen Personen, Organisationen oder Einrichtungen in Venezuela oder zur Verwendung in Venezuela technische Hilfe, Vermittlungsdienste, Finanzmittel oder Finanzhilfen oder andere Dienste im Zusammenhang mit den Gütern und Technologien zu leisten, die in der vom Rat am 17.3.2014 angenommenen Gemeinsamen Militärgüterliste der Europäischen Union (ABLEU 2014 C 107/1 ff.) aufgeführt sind. Nach Art. 3 und Anhang I dieser Verordnung ist es untersagt, Ausrüstungen, die zur internen Repression verwendet werden können, wie Waffen, Munition, zur Bekämpfung von Ausschreitungen und Unruhe bestimmte oder dem Transport von Strafgefangenen oder von Explosivstoffen dienende Fahrzeuge zu liefern oder auszuführen und technische Hilfe, Vermittlungsdienste, Finanzmittel oder Finanzhilfen oder andere Dienste im Zusammenhang mit diesen Ausrüstungen an natürliche oder juristische Personen, Organisationen oder Einrichtungen in Venezuela oder zur Verwendung in Venezuela zu liefern. Nach Art. 4 dieser Verordnung können aber die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten abweichend von den Art. 2 und 3 dieser Verordnung unter Bedingungen, die ihnen angemessen erscheinen, bestimmte Tätigkeiten genehmigen. Sofern nicht von den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten bereits zuvor eine Genehmigung erteilt wurde, verbieten die Art. 6 und 7 und Anhang II dieser Verordnung schließlich auch den Verkauf, die Lieferung und die Ausfuhr von Ausrüstung, Technologie oder Software für die Paketinspektion, für das Abhören, Überwachen und Stören von Netzen und für die Sprechererkennung sowie die Bereitstellung von technischer Hilfe, Vermittlungsdiensten, Finanzhilfe oder anderen Diensten im Zusammenhang mit

Verordnung an, dass sämtliche Gelder und wirtschaftlichen Ressourcen, die Eigentum oder Besitz der in den Anhängen IV und V aufgeführten natürlichen oder juristischen Personen, Organisationen oder Einrichtungen sind oder von diesen gehalten oder kontrolliert werden, eingefroren werden. Für den Fall, dass der Rat beschließt, die im vorgenannten Artikel genannten Maßnahmen auf eine natürliche oder juristische Person, Organisation oder Einrichtung anzuwenden, bestimmt Art. 17 Abs. 1 dieser Verordnung schließlich, dass Anhang IV oder V von ihm entsprechend geändert werden. Nur aus diesem Grund gibt es im Übrigen auch die „Durchführungsverordnung“ (EU) 2018/1653 des Rates vom 6. November 2018 zur Durchführung der Verordnung (EU) 2017/2063 über restriktive Maßnahmen angesichts der Lage in Venezuela¹⁰, mit der Anhang IV der VO 2017/2063 im Hinblick auf einen bestimmten personenbezogenen Eintrag geändert wurde.

Mit ihrer am 6. Februar 2018 beim Gericht eingegangenen Klageschrift erhob die Bolivari-sche Republik Venezuela zunächst einmal eine Klage auf Nichterklärung der o.g. VO 2017/2063, soweit deren Bestimmungen sie betreffen.¹¹ Später passte die Klägerin ihre Klageschrift mit einem gesonderten Schriftsatz an, so dass sich ihre Nichtigkeitsklage in der Folge auch auf den Änderungsbeschluss 2018/1656¹² sowie auf die o.g. Durchführungs-VO 2018/1653¹³ bezog. Diese Klage hat das EuG mit Urteil vom 20. September 2019 sodann als unzulässig abgewiesen, da es der Klägerin – soweit es um die VO 2017/2063 geht – angeblich an der unmittelbaren Betroffenheit im Sinne des Art. 263 Abs. 4 AEUV mangle und sie insoweit nicht klagebefugt gewesen sei.¹⁴ Dieses Ergebnis beruht im Wesentlichen auf der Feststellung des Gerichts, dass die Rechtsstellung der Bolivari-schen Republik Venezuela von den angefochtenen Bestimmungen nicht unmittelbar berührt sei.¹⁵ Soweit die Klägerin darüber hinaus geltend gemacht hat, dass die angefochtenen Bestimmungen zu einer Verringerung der von ihr mit Unionsunternehmen unterhaltenen wirtschaftlichen und finanziellen Beziehungen führten und dass ein solcher wirtschaftlicher Effekt bei der Beurteilung ihrer Klagebefugnis berücksichtigt werden müsse, führt das Gericht in seinem erstinstanzlichen Urteil ergänzend aus, dass die Bolivari-sche Republik Venezuela nicht nachgewiesen habe, dass sie einem Wirtschaftsteilnehmer gleichzusetzen ist, der im Bereich der

dieser Ausrüstung, Technologie und Software an natürliche oder juristische Personen, Organisationen oder Einrichtungen in Venezuela oder zur Verwendung in Venezuela.

¹⁰ ABl.EU 2018 L 276/1 f. (nachfolgend: Durchführungs-VO 2018/1653).

¹¹ Das Gericht stellte diesbezüglich fest, dass es hierbei allein um die oben in Fn. 9 genannten Art. 2, 3, 6 u. 7 dieser Verordnung gehe, vgl. EuG, Urt. vom 20.9.2019, Rs. T-65/18, ECLI:EU:T:2019:649, Rn. 22 – *Bolivari-sche Republik Venezuela/Rat der EU*.

¹² Zu diesem Änderungsbeschluss des Rates vom 6.11.2018 siehe bereits oben Fn. 7.

¹³ Siehe oben Fn. 10.

¹⁴ Im Übrigen hat das EuG diese Nichtigkeitsklage auch insoweit als unzulässig abgewiesen, als sie auf die Nichterklärung des o.g. Änderungsbeschlusses 2018/1656 und der o.g. Durchführungs-VO 2018/1653 gerichtet war. Zur Begründung führte das EuG diesbezüglich an, dass zum einen, soweit die Art. 2, 3, 6 u. 7 der VO 2017/2063 die Klägerin nicht unmittelbar betreffen, das gleiche für die Durchführungs-VO 2018/1653 gelte, und dass zum anderen aus Art. 86 der Verfahrensordnung des EuG folge, dass ein Kläger i.R. eines Anpassungsschriftsatzes die Nichtigerklärung eines Rechtsakts, der einen anderen Rechtsakt ersetze oder ändere, nur dann beantragen könne, wenn in der Klageschrift die Nichtigerklärung des ursprünglichen Rechtsakts begehrt worden sei, was im vorliegenden Verfahren tatsächlich nicht der Fall war.

¹⁵ Vgl. EuG, Urt. vom 20.9.2019, Rs. T-65/18, ECLI:EU:T:2019:649, Rn. 44 – *Bolivari-sche Republik Venezuela/Rat der EU*.

von den angefochtenen Bestimmungen erfassten Waren und Dienstleistungen tätig ist; folglich lasse sich aus dem Umstand, dass die angefochtenen Bestimmungen es den in der Union ansässigen Wirtschaftsteilnehmern untersagen, wirtschaftliche und finanzielle Beziehungen zu einer natürlichen oder juristischen Person, Organisation oder Einrichtung in Venezuela zu haben, nicht schließen, dass diese Bestimmungen die Bolivarische Republik Venezuela im Sinne von Art. 263 Abs. 4 AEUV unmittelbar betreffen.¹⁶ Auf das weitere Argument der Klägerin, dass ihr, wenn ihr die Klagebefugnis abgesprochen werde, jeglicher Rechtsschutz vorenthalten werde, da sie mangels nationaler Durchführungsmaßnahmen kein Verfahren vor den Gerichten der Mitgliedstaaten anstrengen könne, reagierte das Gericht schließlich mit dem Hinweis darauf, „dass die in Art. 263 Abs. 4 AEUV vorgesehenen Zulässigkeitsvoraussetzungen zwar im Licht des Rechts auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz auszulegen sind, dass dieses Recht jedoch nicht dazu führen kann, dass diese im AEU-Vertrag ausdrücklich vorgesehenen Voraussetzungen entfallen [...]“.¹⁷ Im Ergebnis hat das Gericht damit dem auf das Kriterium der unmittelbaren Betroffenheit bezogenen Unzulässigkeitsgrund stattgegeben, den der Rat der EU als Beklagter in der von ihm im Laufe des erstinstanzlichen Verfahrens erhobenen Einrede der Unzulässigkeit geltend gemacht hatte. Auf zwei weitere vom Rat der EU in diesem Kontext geltend gemachte Unzulässigkeitsgründe, denen zu Folge die Klägerin im vorliegenden Fall auch kein Rechtsschutzbedürfnis habe und darüber hinaus keine juristische Person im Sinne des Art. 263 Abs. 4 AEUV sei, ist das EuG in seinem klageabweisenden Urteil vom 20. September 2019 indes nicht eingegangen. Gegen dieses Urteil hat die Bolivarische Republik Venezuela schließlich am 28. November 2018 ein Rechtsmittel nach Art. 56 der Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union eingelegt, welches zunächst einmal dem irischen Generalanwalt *Gerard Hogan* im laufenden Rechtsmittelverfahren die Gelegenheit verschaffte, in seinen Schlussanträgen vom 20. Januar 2021 ausführlich darzulegen, warum er das erstinstanzliche EuG-Urteil für rechtsfehlerhaft hält. Hierbei machte Generalanwalt *Hogan* nicht nur deutlich, dass er die auf das angebliche Fehlen der unmittelbaren Betroffenheit bezogene Argumentation des Gerichts für äußerst künstlich, übermäßig formalistisch und realitätsfern hält¹⁸ und dass er selbst von der unmittelbaren Betroffenheit der Klägerin im vorliegenden Fall überzeugt ist.¹⁹ Vielmehr nutzte er seine Schlussanträge auch für die Aussage, dass die Frage, ob die Rechtsmittelführerin eine „juristische Person“ im Sinne von Art. 263 Abs. 4 AEUV ist, seines Erachtens vor der Frage der unmittelbaren Betroffenheit zu prüfen sei²⁰, um sich dementsprechend – anders als das Gericht in seinem erstinstanzlichen Urteil vom 20. September 2019 – auch in

¹⁶ EuG, ebd., Rn. 47 u. 48.

¹⁷ EuG, ebd., Rn. 50.

¹⁸ Vgl. dazu die Schlussanträge des GA *Hogan* in der Rs, C-872/19 P, ECLI:EU:C:2021:37 Rn. 109 – *Bolivarische Republik Venezuela/Rat der EU*, wo es heißt: „Ich kann mich des Eindrucks nicht erwehren, dass die vom Gericht vorgenommene Beurteilung der Auswirkungen der angefochtenen Bestimmungen auf die Rechtsstellung der Rechtsmittelführerin, bei allem Respekt, äußerst künstlich und übermäßig formalistisch ist. Festzuhalten ist meines Erachtens ebenso, dass die Würdigung des Gerichts schlicht und einfach im Widerspruch zur Realität der in Rede stehenden restriktiven Maßnahmen steht. Diese Maßnahmen zielten konkret darauf ab und waren dazu bestimmt, sich auf die Rechtsmittelführerin auszuwirken [...]“.

¹⁹ Vgl. ebd., Rn. 110-120.

²⁰ Vgl. ebd., Rn. 31.

gründlicher Weise mit der von ihm schließlich bejahten Frage zu befassen, ob es sich bei der Bolivarischen Republik Venezuela um eine juristische Person im vorgenannten Sinne handelt.²¹ Im Ergebnis hat Generalanwalt *Hogan* dem Gerichtshof in seinen Schlussanträgen vom 20. Januar 2021 schließlich vorgeschlagen, darauf zu erkennen, dass das Gericht rechtsfehlerhaft entschieden hat, dass die Klage unzulässig sei, weil die Rechtsmittelführerin nicht klagebefugt im Sinne von Art. 263 Abs. 4 AEUV sei, und dies mit dem weiteren Vorschlag verbunden, die Rechtssache an das Gericht zurückzuverweisen, damit es über alle übrigen Fragen im Zusammenhang mit der Zulässigkeit der von der Rechtsmittelführerin erhobenen Nichtigkeitsklage sowie über deren Begründetheit entscheiden kann.

III. Kernaussagen des Gerichtshofs zur Klagebefugnis des Drittstaates Venezuela nach Art. 263 AEUV und zu weiteren Zulässigkeitsfragen

Den vorgenannten Vorschlägen folgt der Gerichtshof in seiner Rechtsmittelentscheidung vom 22. Juni 2021²² in weitem Umfang, aber nicht „eins zu eins“; vielmehr hebt er das erstinstanzliche EuG-Urteil auf, soweit mit ihm die Klage Venezuelas auf Nichtigerklärung der Art. 2, 3, 6 und 7 der VO 2017/2063 abgewiesen wurde, und verweist die Rechtssache sodann allein zur Entscheidung über die Begründetheit an das EuG zurück, weil er selbst in vollumfänglicher Weise über die Zulässigkeit der hier in Rede stehenden Nichtigkeitsklage entscheidet und dabei erstmals explizit feststellt, dass auch Drittstaaten zu den juristischen Personen gehören, die unter den in Art. 263 Abs. 4 AEUV geregelten Voraussetzungen zulässigerweise eine Nichtigkeitsklage erheben können (dazu unter 1.). Darüber hinaus bejaht der Gerichtshof in dieser Rechtsmittelentscheidung nicht nur die unmittelbare Betroffenheit und das Rechtsschutzinteresse der Bolivarischen Republik Venezuela (2.), sondern in konkreter Ansehung der o.g. VO 2017/2063 auch das gemäß Art. 263 Abs. 4 (3. Alt.) AEUV ebenfalls erforderliche Vorliegen eines Rechtsakts mit Verordnungscharakter, der keine Durchführungsmaßnahmen nach sich zieht (3.).

1. Venezuela als juristische Person im Sinne des Art. 263 Abs. 4 AEUV

Der Gerichtshof lässt die Prüfung der Frage, ob die Bolivarische Republik Venezuela als juristische Person im Sinne des Art. 263 Abs. 4 AEUV einzuordnen ist, in seiner Rechtsmittelentscheidung unter der Überschrift „Vorbemerkungen“ ablaufen, zu denen zunächst einmal die beiden Hinweise gehören, dass die Zuständigkeit des Gerichtshofs in Bezug auf eine auf der Grundlage von Art. 215 AEUV erlassene Verordnung, mit der im Kontext der GASP getroffene Entscheidungen der Union umgesetzt werden, in keiner Weise eingeschränkt wird²³, und dass er die hier in Rede stehende Frage vorliegend nicht nur „von Amts wegen“, sondern –im Einklang mit den o.g. Schlussanträgen – auch „als Erstes zu prüfen“

²¹ Vgl. ebd., Rn. 32-90.

²² EuGH, Urt. vom 22.6.2021, Rs. C-872/19 P, ECLI:EU:C:2021:507 – *Bolivarische Republik Venezuela/Rat der EU*.

²³ EuGH, Urt. vom 22.6.2021, Rs. C-872/19 P, ECLI:EU:C:2021:507 Rn. 21 – *Bolivarische Republik Venezuela/Rat der EU*.

habe, da ihre Beantwortung erforderlich ist, um den vom Rat geltend gemachten Unzulässigkeitsgrund zu prüfen, wonach Venezuela von den Art. 2, 3, 6 und 7 der VO 2017/2063 nicht unmittelbar betroffen sei.²⁴ Breiten Raum nimmt anschließend zunächst einmal eine Zusammenfassung der Stellungnahmen ein, die sowohl die Parteien des Rechtsmittelverfahrens als auch die Kommission und zahlreiche Mitgliedstaaten auf ein entsprechendes Ersuchen des Gerichtshofs hin zu der hier in Rede stehenden Frage abgegeben haben.²⁵ Auf dieser Grundlage wendet sich der Gerichtshof schließlich der eigenen Prüfung dieser Frage zu, die mit den bereits in früheren EuGH-Urteilen anzutreffenden Hinweisen beginnt, dass es sich bei dem in Art. 263 Abs. 4 AEUV enthaltenen Begriff „juristische Person“ um einen autonomen Begriff des Unionsrechts handelt, der im gesamten Unionsgebiet einheitlich auszulegen ist, und dass bei der Auslegung dieses Begriffs nicht nur der Wortlaut dieser Bestimmung, sondern auch der Zusammenhang, in den sie sich einfügt, und die Ziele, die mit der Regelung, zu der sie gehört, verfolgt werden, zu berücksichtigen sind.²⁶

Von entscheidender Bedeutung ist im Hinblick auf das vom Gerichtshof letztendlich generierte Auslegungsergebnis, dass er sich explizit gegen eine restriktive Auslegung des in Art. 263 Abs. 4 AEUV enthaltenen Begriffs „juristische Person“ ausspricht²⁷ und in Bezug auf die systematische und teleologische Auslegung dieser Bestimmung sodann feststellt, dass das Vorhandensein einer wirksamen, zur Gewährleistung der Einhaltung des Unionsrechts dienenden gerichtlichen Kontrolle dem Wesen eines Rechtsstaats inhärent ist und dass aus Art. 2 EUV hervorgeht, dass sich die Union auf Werte wie die Rechtsstaatlichkeit gründet, was auch für den Bereich des auswärtigen Handelns der Union relevant ist.²⁸ Dies bringt der Gerichtshof sodann auch mit dem in Art. 47 GRC niedergelegten Unionsgrundrecht auf effektiven (gerichtlichen) Rechtsschutz in eine gewisse Verbindung, indem er weiter ausführt, dass eine Auslegung von Art. 263 Abs. 4 AEUV im Lichte der Grundsätze der effektiven gerichtlichen Kontrolle und des Rechtsstaatlichkeit für die Auffassung spricht, dass ein Drittstaat als „juristische Person“ im Sinne von Art. 263 Abs. 4 AEUV klagebefugt sein sollte, wenn die weiteren in dieser Bestimmung festgelegten Voraussetzungen erfüllt sind, zumal eine solche juristische Person des Völkerrechts ebenso wie eine andere Person oder Organisation durch einen Rechtsakt der Union in ihren Rechten oder Interessen beeinträchtigt werden kann und daher in der Lage sein muss, unter Beachtung dieser Voraussetzungen die Nichtigerklärung eines solchen Rechtsakts zu begehren.²⁹ Dieses Auslegungsergebnis kann nach Auffassung des Gerichtshofs jedenfalls nicht durch das in diesem Verfahren erfolgte Vorbringen des Rates der EU und einiger mitgliedstaatlicher Regierungen in Frage gestellt werden, wonach diese Drittstaaten es nicht gestatteteten, vor jenen Gerichten die Entscheidungen über ihre eigenen internationalen Beziehungen anzufechten, unabhängig davon, ob diese kommerzieller Art seien oder nicht.³⁰ Dies begründet der Gerichtshof kurz

²⁴ Vgl. EuGH, ebd., Rn. 23.

²⁵ Vgl. EuGH, ebd., Rn. 25-39.

²⁶ Vgl. EuGH, ebd., Rn. 42.

²⁷ Vgl. EuGH, ebd., Rn. 44.

²⁸ Vgl. EuGH, ebd., Rn. 48 u. 49.

²⁹ Vgl. EuGH, ebd., Rn. 50.

³⁰ Vgl. EuGH, ebd., Rn. 51.

und bündig damit, dass die Verpflichtung der Union, für die Beachtung des o.g. Wertes der Rechtsstaatlichkeit zu sorgen, keineswegs davon abhängig gemacht werden darf, dass in den Beziehungen der Union zu Drittstaaten eine Gegenseitigkeit besteht.³¹ Daraus folgt für den Gerichtshof schlussendlich, dass die Bolivarische Republik Venezuela als ein über völkerrechtliche Rechtspersönlichkeit verfügender Staat als „juristische Person“ im Sinne von Art. 263 Abs. 4 AEUV anzusehen ist.³²

2. Unmittelbare Betroffenheit und Rechtsschutzinteresse der Bolivarischen Republik Venezuela

Anschließend wendet sich der Gerichtshof dem Rechtsmittelgrund zu, mit dem die Bolivarische Republik Venezuela im Wesentlichen geltend macht, dem Gericht sei in seinem erstinstanzlichen Urteil vom 20. September 2019 ein Fehler unterlaufen, indem es ihre von Art. 263 Abs. 4 AEUV verlangte unmittelbare Betroffenheit verneinte. Hierbei erinnert der Gerichtshof zunächst einmal an seine ständige Rechtsprechung, wonach die Voraussetzung, dass eine natürliche oder juristische Person von der klagegegenständlichen Maßnahme unmittelbar betroffen sein muss, die Erfüllung zweier kumulativer Kriterien verlangt, „nämlich zum einen, dass sich die beanstandete Maßnahme unmittelbar auf die Rechtsstellung dieser Person auswirkt, und zum anderen, dass sie den Adressaten, die mit ihrer Durchführung betraut sind, keinerlei Ermessensspielraum lässt, ihre Umsetzung vielmehr rein automatisch erfolgt und sich allein aus der Unionsregelung ohne Anwendung weiterer Durchführungsvorschriften ergibt“.³³ Anschließend konzentriert sich der Gerichtshof auf das erstgenannte Kriterium und gelangt am Ende seiner diesbezüglichen Auseinandersetzung zu dem Ergebnis, dass dem Gericht tatsächlich ein Rechtsfehler unterlaufen ist, indem es die Auffassung vertrat, dass sich die fraglichen restriktiven Maßnahmen nicht unmittelbar auf die Rechtsstellung der Klägerin auswirkten.³⁴ Dieses Ergebnis stützt sich im Wesentlichen auf die Feststellungen des Gerichtshofes, dass sich die hier in Rede stehenden restriktiven Maßnahmen schon ausweislich des Titels der VO 2017/2063, ihres ersten Erwägungsgrundes (s.o.) und des Wortlauts ihrer Art. 2, 3, 6 und 7 gegen die Bolivarische Republik Venezuela richten³⁵, dass sich die vorgenannten Bestimmungen unmittelbar auf die Rechtsstellung dieses Staates auswirken, weil die darin geregelten Verbote ihn daran hindern, zahlreiche Waren und Dienstleistungen zu erlangen³⁶, und dass bei der Beurteilung des Vorliegens der unmittelbaren Betroffenheit im Übrigen auch nicht danach zu unterscheiden ist, ob solche Geschäfte *iure gestionis* oder *iure imperii* durchgeführt werden, da eine solche Unterscheidung weder aus Art. 263 Abs. 4 AEUV noch aus irgendeiner anderen Bestimmung des Unionsrechts hergeleitet werden kann.³⁷

³¹ Vgl. EuGH, ebd., Rn. 52.

³² Vgl. EuGH, ebd., Rn. 53.

³³ Vgl. EuGH, ebd., Rn. 61.

³⁴ Vgl. EuGH, ebd., Rn. 73.

³⁵ Vgl. EuGH, ebd., Rn. 67.

³⁶ Vgl. EuGH, ebd., Rn. 69.

³⁷ Vgl. EuGH, ebd., Rn. 70.

Dass der Gerichtshof in der Folge sodann auch das in dieser Rechtssache vom Rat der EU in einer nicht wirklich nachvollziehbaren Art und Weise in Abrede gestellte Rechtsschutzinteresse bejaht, weil die in den Art. 2, 3, 6 und 7 der VO 2017/2063 vorgesehenen Verbote geeignet sind, insbesondere die wirtschaftlichen Interessen der Bolivarischen Republik Venezuela zu beeinträchtigen³⁸, vermag deshalb nicht zu überraschen, weil ein solches Rechtsschutzinteresse als eigenständige Zulässigkeitsvoraussetzung im Kontext des Art. 263 AEUV nach ständiger Rechtsprechung des Unionsrichters lediglich voraussetzt, dass die Nichtigkeitsklärung der angefochtenen Handlung der jeweiligen natürlichen oder juristischen Person, die die Klage erhoben hat, als solche einen Vorteil verschaffen kann.³⁹ Gründe, die dagegen sprechen, der Bolivarischen Republik Venezuela im vorliegenden Fall ein bestehendes und gegenwärtiges Interesse an der Nichtigkeitsklärung der angefochtenen Handlung bzw. Bestimmungen zuzusprechen, sind beim besten Willen nicht erkennbar.

3. Unmittelbare Betroffenheit (Teil 2) und das Vorliegen eines keine Durchführungsmaßnahmen nach sich ziehenden Rechtsakts mit Verordnungscharakter

Da sich der Gerichtshof im Rahmen seiner oben unter III.2. thematisierten Prüfung der unmittelbaren Betroffenheit der Rechtsmittelführerin zunächst einmal nur mit dem ersten Kriterium befasst hat, von dessen Erfüllung die Bejahung einer solchen Betroffenheit nach ständiger Rechtsprechung des Unionsrichters abhängt⁴⁰, nimmt er die abschließende Prüfung aller weiteren Voraussetzungen, von denen die Klagebefugnis der Bolivarischen Republik Venezuela im vorliegenden Fall abhängt, erst einmal zum Anlass, sich nunmehr auch mit dem zweiten maßgeblichen Kriterium zu befassen, nach dem es für die Bejahung der unmittelbaren Betroffenheit auch darauf ankommt, dass die beanstandete Maßnahme „den Adressaten, die mit ihrer Durchführung betraut sind, keinerlei Ermessensspielraum lässt, ihre Umsetzung vielmehr rein automatisch erfolgt und sich allein aus der Unionsregelung ohne Anwendung weiterer Durchführungsvorschriften ergibt“.⁴¹ Diese Voraussetzung bejaht der Gerichtshof, weil sich seiner Auffassung nach schon aus dem Wortlaut der Art. 2, 3, 6 und 7 der VO 2017/2063 ergibt, dass die in diesen Bestimmungen festgelegten Verbote unbeschadet der darin vorgesehenen Ausnahme- oder Genehmigungsmaßnahmen, die im Rahmen des vorliegenden Rechtsstreits nicht in Rede stehen, Anwendung finden, ohne den Adressaten, die mit ihrer Durchführung betraut sind, ein Ermessen zu belassen, und weil diese Verbote außerdem anwendbar sind, ohne dass dies den Erlass unionaler oder mitgliedstaatstaatlicher Durchführungsmaßnahmen erforderlich macht.⁴² Anschließend qualifiziert der Gerichtshof die vorgenannte VO 2017/2063 als „Rechtsakt mit Verordnungscharakter“

³⁸ Vgl. EuGH, ebd., Rn. 83.

³⁹ Vgl. EuGH, ebd., Rn. 82 m.w.N.

⁴⁰ Dieses Kriterium verlangt, dass sich die beanstandete Maßnahme unmittelbar auf die Rechtsstellung der jeweiligen natürlichen oder juristischen Person auswirkt (s.o.).

⁴¹ EuGH, Urt. vom 22.6.2021, Rs. C-872/19 P, ECLI:EU:C:2021:507 Rn. 61 – *Bolivarische Republik Venezuela/Rat der EU*.

⁴² So vgl. EuGH, ebd., Rn. 90, mit dem weiteren zutr. Hinweis darauf, dass die Durchführungs-VO 2018/1653 (s.o. Fn. 10) keine andere Funktion hatte als diejenige, den Anhang IV der VO 2017/2063 zu ändern, der lediglich die Liste der vom Einfrieren von Geldern und wirtschaftlichen Ressourcen betroffenen natürlichen oder juristischen Personen, Organisationen oder Einrichtungen enthält und auf den von keiner der vorgenannten Bestimmungen Bezug genommen wird.

im Sinne der 3. Alternative des Art. 263 Abs. 4 AEUV, da sie allgemeine Geltung hat und nicht zu den sog. Gesetzgebungsakten gehört,⁴³ die der EuGH bereits in grundlegender Weise in seiner vieldiskutierten *Inuit*-Rechtsmittelentscheidung aus dem Jahre 2013 aus dem Anwendungsbereich des Art. 263 Abs. 4 (3. Alt.) AEUV ausgeklammert hat.⁴⁴ Hinsichtlich der weiteren Feststellung, dass dieser Rechtsakt mit Verordnungscharakter im Sinne dieser Bestimmung auch „keine Durchführungsmaßnahmen“ nach sich zieht, verweist der Gerichtshof sodann schlicht auf seine obigen Ausführungen zum zweiten Kriterium, auf das es bei der Bejahung der unmittelbaren Betroffenheit ankommt.⁴⁵ Insoweit sieht der Gerichtshof im vorliegenden Fall alle Voraussetzungen der 3. Alternative von Art. 263 Abs. 4 AEUV als erfüllt an⁴⁶, weshalb er sich die Prüfung der Frage, ob die Bolivarische Republik Venezuela neben der unmittelbaren Betroffenheit auch ihre individuelle Betroffenheit im Sinne der 2. Alternative von Art. 263 Abs. 4 AEUV nachweisen kann, ersparen konnte.

IV. Einordnung und Würdigung

Mit der expliziten Klärung der Frage, ob auch Drittstaaten zu den „juristischen Personen“ im Sinne von Art. 263 Abs. 4 AEUV gehören, leistet die Rechtsmittelentscheidung des Gerichtshofs vom 22. Juni 2021 einen wichtigen Beitrag zur Herstellung von Rechtssicherheit und zur Rechtsfortbildung im Bereich des EU-Prozessrechts, dessen enorme Bedeutung und Brisanz nicht zuletzt auch dadurch unterstrichen wird, dass der EuGH in diesem Rechtsmittelverfahren als – mit fünfzehn EuGH-Richtern besetzte – Große Kammer getagt und entschieden hat. Besonders bemerkenswert ist dabei, dass der Gerichtshof bei der Auslegung des in Art. 263 Abs. 4 AEUV enthaltenen Tatbestandsmerkmals „juristische Person“ in durchaus folgenreicher Weise auf die insbesondere in Art. 2 EUV und Art. 47 GRC angesprochenen Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit und der effektiven gerichtlichen Kontrolle zurückgreift (s.o.) und damit deutlich macht, dass man mit diesen wichtigen unionsverfassungsrechtlichen Grundsätzen bei der Auslegung des Art. 263 Abs. 4 AEUV tatsächlich etwas bewirken bzw. anstellen kann, wenn man denn will. Dies könnte und sollte der Unionsrichter insbesondere zum Anlass nehmen, seine jedenfalls im Hinblick auf den gegen normative Rechtsakte gerichteten Individualrechtsschutz bislang doch recht restriktive Rechtsprechung zur individuellen Betroffenheit im Sinne des Art. 263 Abs. 4 (2. Alt.) AEUV sowie zur fragwürdigen Ausklammerung echter Gesetzgebungsakte aus der 3. Alternative dieser Bestimmung, in der dem in Art. 47 GRC niedergelegten Unionsgrundrecht

⁴³ Vgl. EuGH, ebd., Rn. 92.

⁴⁴ EuGH, Urt. vom 3.10.2013, Rs. C-583/11 P, ECLI:EU:C:2013:625, Rn. 50 ff. – *Inuit Tapiriit Kanatami u.a./EP u. Rat der EU*; ausführlich dazu vgl. m.w.N. Nowak/Behrend, Kein zentraler Individualrechtsschutz gegen Gesetzgebungsakte der Europäischen Union? – Anmerkung zur Rechtsmittelentscheidung des EuGH vom 3.10.2013 in der Rs. C-583/11 P (*Inuit Tapiriit Kanatami u.a./Europäisches Parlament und Rat der EU*), EuR 2014, S. 86 ff.

⁴⁵ Vgl. EuGH, Urt. vom 22.6.2021, Rs. C-872/19 P, ECLI:EU:C:2021:507, Rn. 92 – *Bolivarische Republik Venezuela/Rat der EU*.

⁴⁶ Vgl. EuGH, ebd., Rn. 93.

auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz bislang jeweils keine entsprechende Durchschlagskraft verliehen wurde⁴⁷, gründlich zu überdenken und diese Rechtsprechung im Interesse eines hinreichend effektiven Individualrechtsschutzes adäquat zu modifizieren.

Wie das Gericht nach der mit dieser Rechtsmittelentscheidung erfolgten Zurückweisung über die Begründetheit der von der Bolivarischen Republik Venezuela erhobenen Nichtigkeitsklage entscheiden wird, bleibt nunmehr mit Spannung abzuwarten. In der Praxis dürfte angesichts dieser Rechtsmittelentscheidung damit zu rechnen sein, dass sich Drittstaaten künftig häufiger als bisher der in Art. 263 AEUV geregelten Nichtigkeitsklage bedienen, um sich gegen restriktive Maßnahmen bzw. Sanktionen nach Art. 215 AEUV zur Wehr zu setzen, die durch einen – keine weiteren unionalen oder mitgliedstaatlichen Durchführungsmaßnahmen nach sich ziehenden – Rechtsakt mit Verordnungscharakter verhängt werden. Darüber hinaus ist damit zu rechnen, dass diese Rechtsmittelentscheidung kurz- bis mittelfristig Eingang in die breite EUV/AEUV-Kommentarliteratur finden wird, in der die Frage, ob auch Drittstaaten zu den juristischen Personen im Sinne des Art. 263 Abs. 4 AEUV gehören, bislang größtenteils ausgeblendet oder allenfalls recht „stiefmütterlich“ behandelt worden ist. In der europarechtlichen Ausbildung wird ab sofort ebenfalls auf diese bemerkenswerte Rechtsmittelentscheidung einzugehen sein, zumal nicht ausgeschlossen ist, dass der dieser Entscheidung zugrundeliegende oder ein ähnlicher Fall einmal zum Gegenstand einer europarechtlichen Examensklausur und/oder mündlicher Prüfungen gemacht wird.

Frankfurter Institut für das Recht der Europäischen Union

fireu@europa-uni.de

<http://www.fireu.de>

⁴⁷ Exemplarisch dazu vgl. EuGH, Urt. vom 25.7.2002, Rs. C-50/00 P, Slg. 2002, I-6677, Rn. 44 – *Unión de Pequeños Agricultores/Rat der EU*; EuGH, Urt. vom 3.10.2013, Rs. C-583/11 P, ECLI:EU:C:2013:625, Rn. 98 – *Inuit Tapiriit Kanatami u.a./EP u. Rat der EU*; näher dazu vgl. m.w.N. Nowak, Recht auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz, in: Heselhaus/Nowak (Hrsg.), Handbuch der Europäischen Grundrechte, 2. Aufl. 2020, § 55 Rn. 24 f.; ders./Behrend (Fn. 44), EuR 2014, S. 86 ff.; Pechstein/Görlitz (Fn. 1), Art. 263 AEUV Rn. 76 ff.; Thiele (Fn. 1), § 9 Rn. 78 ff.