

# Primär- und Sekundärrechtsschutz im öffentlichen Recht

Astrid Epiney\*

Dieser Beitrag wurde erstmals wie folgt veröffentlicht:

*Astrid Epiney, Primär- und Sekundärrechtsschutz im Öffentlichen Recht, Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (VVDStRL) 61, Berlin 2002, S. 362-424. Es ist möglich, dass die Druckversion – die allein zitierfähig ist – im Verhältnis zu diesem Manuskript Abweichungen enthält.*

## A. PROBLEMSTELLUNG UND KONKRETISIERUNG DES THEMAS

Bis vor noch nicht allzu langer Zeit galt der (Verwaltungs-) Rechtsschutz im Wesentlichen nicht nur als ausschließliche Kompetenz des nationalen Gesetzgebers, sondern darüber hinaus auch als Materie, die gegen wie auch immer geartete Einflüsse von außen besonders „immun“ sei.<sup>1</sup> Zunehmend nimmt aber auch in diesem Bereich die „Europäisierung“<sup>2</sup> der nationalen Rechtsordnungen immer deutlichere Konturen an.<sup>3</sup> Betroffen sind – in mehr oder weniger starkem Ausmaß – zahlreiche Bereiche des Verwaltungsrechtsschutzes und natürlich auch des Verwaltungsrechts.<sup>4</sup>

Der Frage nach den Voraussetzungen der Eröffnung gerichtlichen Rechtsschutzes<sup>5</sup> dürfte in diesem Zusammenhang aber insofern eine zentrale Rolle zukommen, als der Zugang zu gerichtlichem Rechtsschutz der Ausgangspunkt des gesamten Verwaltungsrechtsschutzes

---

\* Herrn Rechtsassessor Robert Mosters sei herzlich für die kritische Durchsicht des Manuskripts und Herrn lic.iur. Kaspar Sollberger für die wertvollen Recherchen zum rechtsvergleichenden Teil gedankt.

<sup>1</sup> Vgl. den Überblick über die Entwicklung m.w.N. bei *Kadelbach* Allgemeines Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluss, 1999, 2 ff.

<sup>2</sup> So ist in den letzten etwa 10 Jahren immer mehr von der „Europäisierung“ des Verwaltungsrechts und des Verwaltungsrechtsschutzes die Rede. Vgl. etwa *Buck* Die Europäisierung des verwaltungsgerichtlichen vorläufigen Rechtsschutzes, 2000; *Classen* Die Europäisierung der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Eine vergleichende Untersuchung zum deutschen, französischen und europäischen Verwaltungsprozessrecht, 1996; *Classen* Die Europäisierung des Verwaltungsrechts, in: Kreuzer/Scheuing/Sieber (Hrsg.), Die Europäisierung der mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen in der Europäischen Union, 1997, 107 ff.; *Ehlers* Die Europäisierung des Verwaltungsprozessrechts, 1999; *Kokott* Verw 1998, 335 ff.; *Ladeur* EuR 1995, 227 ff.; *Schoch* Die Europäisierung der verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes, 2000; *Suerbaum* VerwArch 2000, 169 ff.; *Triantafyllou* DÖV 1997, 192 ff.; *Wahl* Der Staat 1999, 495 ff.

<sup>3</sup> Dieser Prozess der Europäisierung des Verwaltungsrechtsschutzes dürfte wohl einerseits auf den gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben, die ein immer präziseres Profil bekommen, andererseits – und damit in engem Zusammenhang stehend – aber auch auf einer gewissen Annäherung der Konzepte des Verwaltungsrechtsschutzes jedenfalls in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union beruhen, die wohl auch vor dem Hintergrund der Vorgaben der EMRK zu sehen ist. Vgl. etwa *Wahl* Der Staat 1999, 495 f., der in diesem Zusammenhang von „zwei Ebenen der Internationalisierung“ spricht.

<sup>4</sup> Vgl. die Nachweise in Fn. 2. Bezeichnend ist denn auch, dass bereits 1993 auf der Tagung in Mainz die Thematik „Deutsches und europäisches Verwaltungsrecht – wechselseitige Einwirkungen“ behandelt wurde (mit Berichten von *Zuleeg* und *Rengeling*, VVDStRL 53, 1994).

<sup>5</sup> Wobei hier eine Beschränkung auf den Rechtsschutz gegen behördliche Entscheidungen unter Ausschluss desjenigen gegen Maßnahmen der Legislative erfolgt. Der gesamte Bereich der Verfassungsgerichtsbarkeit bleibt demnach ausgespart.

darstellt – geht es hier doch darum, wer unter welchen Voraussetzungen gegen was<sup>6</sup> gerichtlich vorgehen kann – und daher auch in engem Zusammenhang mit Funktionen und Charakteristika des Verwaltungsrechtsschutzes insgesamt steht. So soll denn auch im folgenden Beitrag dieser Aspekt – der in Deutschland mit dem Begriff der Klagebefugnis umschrieben wird, wobei hier in erster Linie die Individualklage<sup>7</sup> berücksichtigt wird – im Vordergrund stehen; andere Aspekte der Klagezulässigkeit werden ausgespart, und auf die Begründetheit (insbesondere die gerichtliche Kontrolle) soll nur insoweit – und dann nur sehr kurz – eingegangen werden, als sich dies im Hinblick auf das Verständnis des Gesamtsystems als notwendig erweist.<sup>8</sup> Im Übrigen erfolgt eine Konzentration auf die konkrete Ausgestaltung der Voraussetzungen, unter denen Einzelne klageberechtigt sind; obwohl die Antworten, die die verschiedenen Rechtsordnungen auf diese Frage geben, eng mit einer Reihe weiterer Faktoren verbunden sind (geschichtliche Entwicklung, Organisation der Staatsgewalt, Stellung der Verwaltungsgerichtsbarkeit, um nur einige zu nennen), können diese allenfalls am Rande erwähnt werden.

Der so umrissenen Thematik ist dabei einerseits aus rechtsvergleichender Sicht, andererseits vor dem Hintergrund der sich aus dem europäischen Gemeinschaftsrecht ergebenden Anforderungen nachzugehen. Die Auseinandersetzung mit anderen Rechtsordnungen ist dabei nicht nur Selbstzweck, sondern sie erlaubt es auch, eine gewisse kritische Distanz zu den eigenen Lösungen herzustellen und diese im Gesamtzusammenhang zu relativieren.<sup>9</sup> Eine gewisse Hinterfragung der in der eigenen Rechtsordnung vorzufindenden Konzepte dürfte insbesondere auch für die Auseinandersetzung mit den ja zwingend zu beachtenden<sup>10</sup> Vorgaben des europäischen Gemeinschaftsrechts – die nur allzuoft als „Einmischung in innere Angelegenheiten“ empfunden werden<sup>11</sup> – von einem gewissen Nutzen sein, wenn diese auch nicht verlangen – soviel sei vorweg genommen – die eigene Konzeption des Verwaltungsrechtsschutzes „über Bord zu werfen“ (auch nicht in Deutschland). Im Übrigen wird es auf der Grundlage einer rechtsvergleichenden Untersuchung des gerichtlichen Zugangs auch möglich sein festzustellen, ob und inwieweit von einer „Konvergenz“<sup>12</sup> des Verwaltungsrechtsschutzes in diesem Bereich gesprochen werden kann.

---

<sup>6</sup> Wobei im Folgenden nur hoheitliche Entscheidungen einbezogen werden.

<sup>7</sup> Im Gegensatz zur Verbandsklage.

<sup>8</sup> Ausgespart werden damit neben nicht gerichtlichen Streitbeilegungsmechanismen auch Aspekte des Sekundärrechtsschutzes allgemein und der Staatshaftung im Besonderen. Vgl. hierzu den Beitrag von *Streinz* in diesem Band.

<sup>9</sup> Zur Bedeutung der Rechtsvergleichung jüngst auch *Sommermann* DÖV 1999, 1017 ff.

<sup>10</sup> Zum Vorrang des europäischen Gemeinschaftsrechts, der hier zugrunde gelegt und nicht weiter problematisiert wird, nur *Wegener* in: *Calliess/Ruffert*, EUV/EGV, 1999, Art. 220, Rn. 18, mwN; neuerdings *Niedobitek* VerwArch 2001, 58 ff.

<sup>11</sup> Vgl. z.B. die Äußerungen von *Breuer* Entwicklungen des europäischen Umweltrechts – Ziele, Wege und Irrwege, 1993, 95 ff.; s. auch v. *Danwitz* Verwaltungsrechtliches System und Europäische Integration, 1996, 242 ff., 511 f.

<sup>12</sup> Vgl. den Ausdruck im Titel des von *Schwarze* herausgegebenen Bandes: Das Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluss. Zur Konvergenz der mitgliedstaatlichen Verwaltungsrechtsordnungen in der Europäischen Union, 1996; speziell aus rechtsvergleichender Sicht auch *Groß* Verw 2000, 415 ff.

## B. DER GERICHTLICHE ZUGANG IM RECHTSVERGLEICH

Im Folgenden können nur die Rechtslage in Frankreich und Großbritannien sowie der Schweiz untersucht werden. In der Darstellung wird dabei zunächst die eher individualschützende Konzeption in der Schweiz erörtert, woran sich dann das eher objektivrechtliche System in Frankreich und der „Sonderfall“ Großbritannien anschließen.<sup>13</sup>

### I. Schweiz

In der *Schweiz* wird der Verwaltungsrechtsschutz gegen behördliche Maßnahmen, die sich auf Bundesrecht<sup>14</sup> stützen, auf Bundesebene<sup>15</sup> durch die *Verwaltungsgerichtsbeschwerde* gewährt.<sup>16</sup> Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde dient ihrer Konzeption nach in erster Linie dem Individualrechtsschutz,<sup>17</sup> wobei aber auch auf die "begleitende Funktion"<sup>18</sup> der objektiven Rechtmäßigkeitskontrolle hinzuweisen ist, die sich in erster Linie in der Zulässigkeit von Verbandsbeschwerden in bestimmten Sachbereichen, so insbesondere im Umweltrecht, äußert.<sup>19</sup>

Die primär individualschützende Funktion des Verwaltungsrechtsschutzes im Allgemeinen und der Verwaltungsgerichtsbeschwerde im Besonderen schlägt sich auch in der Klagebefugnis Einzelner nieder: Nach Art. 103 lit. a OG können nur Personen, die ein „schutzwürdiges Interesse“ an der Abänderung oder Aufhebung einer bundesrechtswidrigen behördlichen Verfügung haben und die durch die angefochtene Verfügung „berührt“ sind, Verwaltungsgerichtsbeschwerde erheben.

---

<sup>13</sup> Vgl. zur Unterscheidung zwischen den Grundkonzeptionen des subjektiven und objektiven Rechtsschutzes schon *Duguít* Traité de droit constitutionnel, Bd. 2, 3. Aufl., 1928, 435 f., 459 ff.; s. auch *Gerstner* Die Drittschutzdogmatik im Spiegel des französischen und britischen Verwaltungsgerichtsverfahrens, 1995, 26. Vgl. für eine umfassendere rechtsvergleichende Untersuchung – deren Ergebnisse teilweise dann auch in die nachfolgende Bewertung miteinfließen – *Epiney/Sollberger* Zugang zu Gerichten und gerichtliche Kontrolle im Umweltrecht. Rechtsvergleich, völker- und europarechtliche Vorgaben und Perspektiven, im Erscheinen.

<sup>14</sup> Stützen sich behördliche Entscheidungen ausschließlich auf selbständiges kantonales oder kommunales Recht, ist auf Bundesebene nur der (außerordentliche) Rechtsbehelf der staatsrechtlichen Beschwerde eröffnet. Hier können allerdings nur „verfassungsmäßige Rechte“ geltend gemacht werden.

<sup>15</sup> Die kantonalen Rechtsmittel sollen im Folgenden außer Betracht bleiben. Für eine „Abstimmung“ der Klagebefugnis auf kantonaler und Bundesebene sorgt Art. 98a OG, hierzu BGE 125 II 10, 13.

<sup>16</sup> Der Klagegegenstand muss eine „Verfügung“ (vgl. die Definition in Art. 5 VwVG; dieser Begriff entspricht im Wesentlichen demjenigen des „Verwaltungsaktes“ im deutschen Recht) sein, so dass es keine der Verpflichtungs- oder Leistungsklage entsprechende Klageform gibt. Allerdings dürfte die Reichweite des gerichtlichen Rechtsschutzes hierdurch in der Regel nicht erheblich verringert sein, da die Beschwerdeführer jeweils eine Verfügung „produzieren“ können, indem sie einen Antrag stellen, der dann von der zuständigen Behörde beschieden wird bzw. werden muss.

<sup>17</sup> Zum Individualrechtsschutz in der Verwaltungsrechtspflege *Kley-Struller* Der richterliche Rechtsschutz gegen die öffentliche Verwaltung, 1995, 240 ff.

<sup>18</sup> Vgl. *Kley-Struller* Rechtsschutz (Fn. 17), 254.

<sup>19</sup> Zum Verhältnis von Individualrechtsschutz und Wahrung öffentlicher Interessen im umweltbezogenen Verwaltungsprozess *Vallender/Morell* Umweltrecht, 1997, 420 f.

Das entscheidende Kriterium der Schutzwürdigkeit eines Interesses<sup>20</sup> kann in Anknüpfung an die bundesgerichtliche Rechtsprechung<sup>21</sup> durch drei Elemente präzisiert werden:

- Zunächst muss ein praktisches und aktuelles Interesse der beschwerdeführenden Person vorliegen, das sowohl rechtlicher als auch tatsächlicher Natur sein kann.<sup>22</sup>

Das Erfordernis des praktischen Interesses bezieht sich auf dessen tatsächliches Vorliegen: Dies bedeutet etwa bei Klagen gegen Risikoanlagen oder der Vornahme umwelt- bzw. gesundheitsgefährdender Maßnahmen, dass die Verwirklichung der Gefahr zumindest nicht geradezu unwahrscheinlich sein darf<sup>23</sup> und die besondere persönliche Betroffenheit<sup>24</sup> bei Gefahren Eintritt überwiegend wahrscheinlich sein muss.<sup>25</sup>

Ein aktuelles Rechtsschutzinteresse<sup>26</sup> liegt immer dann vor, wenn die rechtliche oder tatsächliche Situation der beschwerdeführenden Person durch den Ausgang des Verfahrens beeinflusst wird.<sup>27</sup> Dies bedeutet einerseits, dass das Interesse nicht bereits weggefallen sein darf, d.h. der drohende Nachteil vollständig und irreversibel eingetreten oder aber beseitigt ist. Andererseits darf das Interesse auch kein ausschließlich virtuelles sein,<sup>28</sup> das nur hypothetischen Charakter besitzt bzw. sich erst in Zukunft realisieren könnte. So besteht etwa dann kein schutzwürdiges Interesse, wenn ein angefochtener Eingriff in die Natur bereits auf nicht wiedergutzumachende

---

<sup>20</sup> Das Erfordernis des „Berührtseins“ ist nach überwiegender Lehre im Element des schutzwürdigen Interesses enthalten, vgl. *Gygi* Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. Aufl., 1983, 156; *Kölz/Häner* Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 2. Aufl., 1998, N 536; *Tanquerel* Les voies de droit des organisations écologistes en Suisse et aux Etats-Unis, 1996, 56; *Tanquerel/Zimmermann* Les recours, in: Morand (Hrsg.), Droit de l'environnement: mise en oeuvre et coordination, 1992, 127; differenzierend *Häner* Die Beteiligten im Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozess, 2000, N 519 ff.; auch das Bundesgericht dürfte von dieser Annahme ausgehen, konzentriert sich doch seine Rechtsprechung hauptsächlich auf Konkretisierungen bezüglich der Schutzwürdigkeit des Interesses. Vgl. noch die Ausführungen sogleich im Text.

<sup>21</sup> Vgl. etwa BGE 121 II 39, 43 f.

<sup>22</sup> Vgl. BGE 123 II 376, 378; BGE 119 Ib 179, 184; *Kölz/Häner* Verwaltungsrechtspflege (Fn. 20), N 538; *Häfelin/Müller* Grundriss des allgemeinen Verwaltungsrechts, 3. Aufl., 1998, N 1521; *Romy* URP 2001, 248, 252 f.; *Tanquerel* Voies de droit (Fn. 20), 57. Allerdings reicht ein ausschließlich rechtlicher Nachteil ohne Beeinflussung auch der tatsächlichen Situation der beschwerdeführenden Person nicht zur Klagelegitimation aus, vgl. BGE 123 II 376, 381, in welchem es KonsumentInnen verwehrt blieb, sich unter Berufung auf die persönliche Freiheit gegen die Zulassung von Lebensmitteln, die gentechnisch veränderte Soja enthalten, der Verwaltungsgerichtsbeschwerde zu bedienen; eingehend zur Problematik *Häner* Beteiligte (Fn. 20), N 620 ff.

<sup>23</sup> Das Bundesgericht stellt diesbezüglich auf ein "besonders hohes Gefährdungspotential" ab; vgl. etwa bezüglich Atomtransporten BGE 121 II 176, 178, bezüglich einer biotechnischen Anlage BGE 120 Ib 379, 388; schon an einer Gefährdung (der Versorgung mit kontaminiertem Trinkwasser) fehlte es in BGE 121 II 39, 45 f., bezüglich der Festlegung von Grundwasserschutz zonen.

<sup>24</sup> Vgl. sogleich unten im Text, nächster Spiegelstrich.

<sup>25</sup> Eingehend zum Kausalzusammenhang zwischen Streitgegenstand und Nachteil *Häner* Beteiligte (Fn. 20), N 615 ff., 636 ff.

<sup>26</sup> Hierzu *Häner* Beteiligte (Fn. 20), N 653 ff., 674 ff.; *Kölz/Häner* Verwaltungsrechtspflege (Fn. 20), N 540; *Romy* URP 2001, 248, 253 f.; *Tanquerel* Voies de droit (Fn. 20), 62 f.; *Tanquerel/Zimmermann* Les recours (Fn. 20), 131 f.

<sup>27</sup> *Häner* Beteiligte (Fn. 20), N 674.

<sup>28</sup> Vgl. insbesondere BGE 119 Ib 374, 378.

Weise stattgefunden hat<sup>29</sup> oder aber eine klagewillige Person bloß in Erwägung zieht, in der unmittelbaren Umgebung des von ihr angefochtenen projektierten Bauobjekts (Land- bzw. Wohn-) Eigentum zu erwerben.<sup>30</sup>

- Die Betroffenheit des Klägers bzw. der Klägerin muss sich sodann in einem sog. *Sondernachteil*, der einen „objektiven“ Charakter aufweist, äußern: In Abgrenzung zu einer verwaltungsgerichtlichen Popularbeschwerde<sup>31</sup> verlangt das Bundesgericht, dass "der Beschwerdeführer durch den angefochtenen Entscheid stärker als jedermann betroffen ist"<sup>32</sup>, wodurch eine richterliche Beurteilung von allgemeinen Risiken der Gesamtbevölkerung ausgeschlossen ist. Der erforderliche Sondernachteil ist beim primären Adressaten einer konkret-individuellen Verfügung<sup>33</sup> stets vorhanden, nicht immer jedoch bei sekundären Adressaten und Drittbetroffenen.<sup>34</sup> Die Rechtsprechung stellt hier in einer ausgesprägten Kasuistik auf das Vorliegen einer Art persönlicher<sup>35</sup> und objektiver „Sonderbelastung“ ab.

Ein ausschließlich allgemeines, öffentliches oder ideelles Interesse – beispielsweise der Schutz der intakten Bergwelt<sup>36</sup> oder der Schutz des Lebensraums vor (zusätzlicher) Verstrahlung<sup>37</sup> bzw. Verkehrsbelastung<sup>38</sup> - kann damit keine individuelle Klagelegitimation begründen. Ebenso wenig kann ein allgemeines Risiko für die Gesamtbevölkerung, wie z.B. bei der Zulassung von Lebensmitteln, die gentechnisch veränderte Soja enthalten,<sup>39</sup> geltend gemacht werden. Aber auch ein persönliches, jedoch bloss affektives Interesse, wie etwa eine besondere Verbindung zu einem bestimmten Ort,<sup>40</sup> ist unbeachtlich.

- Das Verhältnis zwischen der beschwerdeführenden Person und dem Streitgegenstand muss aber nicht nur gegenüber der Allgemeinheit qualifiziert sein, sondern auch eine

---

<sup>29</sup> Vgl. BGE 118 Ib 1, 7 f. bezüglich Sondierbohrungen und Baggerschlitzten für das projektierte Kraftwerk Curciusa.

<sup>30</sup> Vgl. *Häner Beteiligte* (Fn. 20), N 654; für die Anerkennung eines virtuellen Rechtsschutzinteresses (insbesondere) in solchen Fällen plädieren *Tanquerel/Zimmermann Les recours* (Fn. 20), 131 f.; *Tanquerel Voies de droit* (Fn. 20), 62 f. Trotz fehlendem Rechtsschutzinteresse kann allerdings einer beschwerdeführenden Person in Ausnahmefällen dennoch eine Klagebefugnis eingeräumt werden, insbesondere wenn eine aufgeworfene (prinzipielle) Frage ansonsten kaum je rechtzeitig überprüft werden könnte (hierzu etwa BGE 123 II 285, 287 f.) oder sich jederzeit – insbesondere in absehbarer Zukunft (vgl. BGE 118 Ib 1, 8 f. bezüglich zukünftiger Beschwerden gegen weitere vorgesehene Sondierbohrungen auf der Alp Curciusa) – wieder stellen könnte. Darüber hinaus kann eine Entscheidung in der Sache auch "aus anderen Gründen als angebracht" erscheinen: BGE 118 Ib 1, 8; *Gygi Bundesverwaltungsrechtspflege* (Fn. 20), 154 f.

<sup>31</sup> Vgl. hierzu insbesondere *Häner Beteiligte* (Fn. 20), N 558 ff.

<sup>32</sup> BGE 120 Ib 379, 386.

<sup>33</sup> Als Anfechtungsobjekt kommt allerdings auch eine Allgemeinverfügung, d.h. ein konkret-genereller Akt, in Frage: BGE 112 Ib 249, 251 f.

<sup>34</sup> Zur Komplexität des Adressatenkreises vgl. *Häner Beteiligte* (Fn. 20), N 536 ff.

<sup>35</sup> Drittinteressen können nicht wahrgenommen werden: BGE 122 II 367, 369.

<sup>36</sup> Vgl. Verwaltungsgericht Graubünden vom 26.02.1997 (PVG 1997 Nr. 56), BR 2000, 24 (Nr. 86).

<sup>37</sup> Vgl. BG vom 26.10.2000 (1A.194/2000), URP 2000, 155, 160.

<sup>38</sup> Vgl. BG vom 07.12.1995 (E.62/63/1993), ZBI 1997, 136, 139 f.

<sup>39</sup> BGE 123 II 376, 378 ff.

<sup>40</sup> Vgl. etwa BGE 111 Ib 159, 160.

gewisse Intensität erreichen: Es ist eine "besondere, beachtenswerte, nahe Beziehung zur Streitsache"<sup>41</sup> erforderlich.<sup>42</sup> In der Regel ist diese Voraussetzung im Falle des Vorliegens eines Sondernachteils gegeben; bei gewissen Fallgestaltungen jedoch kann sie problematisch sein.<sup>43</sup>

In Bezug auf die Reichweite der gerichtlichen Kontrolle im Rahmen der Verwaltungsgerichtsbeschwerde<sup>44</sup> sind in unserem Zusammenhang in erster Linie zwei Aspekte von Bedeutung:

- Das klagelegitimierende schutzwürdige Interesse der beschwerdeführenden Person muss sich nicht mit der Schutzrichtung der angerufenen Norm(en) decken, womit durchaus auch die Verletzung von Bestimmungen im Dienste der Allgemeinheit oder im Interesse Dritter überprüft werden kann.<sup>45</sup> Demnach kann eine Einzelperson unter der Voraussetzung der individuellen Betroffenheit dennoch zu einem "défenseur privé de l'intérêt public"<sup>46</sup> werden.
- Auch das schweizerische Verwaltungsrecht kennt eine Unterscheidung zwischen unbestimmten Rechtsbegriffen und Ermessen, die sich im Grundsatz – auch im Hinblick auf die Reichweite der gerichtlichen Kontrolle<sup>47</sup> – mit der deutschen Konzeption deckt.<sup>48</sup> Allerdings dürfte die Kontrolldichte bei unbestimmten Rechtsbegriffen in der

<sup>41</sup> Vgl. unter vielen BGE 123 II 376, 379.

<sup>42</sup> Meistens ist deshalb ein "statischer", überwiegend eigentumsrechtlicher Bezug zum Streitgegenstand notwendig, was jedoch nicht ausschließt, dass auch ein rein subjektiver Bezug genügen kann. Vgl. hierzu *Tanquerel Voies de droit* (Fn. 20), 60; *Tanquerel/Zimmermann Les recours* (Fn. 20), 129 f.; *Romy URP* 2001, 248, 253.

<sup>43</sup> So insbesondere bei Nachbarschaftsklagen. Vgl. hierzu *Häner Beteiligte* (Fn. 20), N 712. Zu der damit im Zusammenhang stehenden Bestimmung der klagebefugten Personen bei Großprojekten mit hohem Gefährdungspotenzial für zahlreiche Personen BGE 121 II 176, 182; BGE 123 II 376, 380; BGE 120 Ib 379, 388 f.; BGE 124 II 293, 303 f. Kritisch zur Rspr. etwa *Trüeb* Rechtsschutz gegen Luftverunreinigung und Lärm, Das Beschwerdeverfahren bei Errichtung und Sanierung ortsfester Anlagen im Geltungsbereich des Umweltschutzgesetzes, 1990, 176 ff.; *Flückiger/Morand/Tanquerel* Evaluation du droit de recours des organisations de protection de l'environnement, 2000, 64 f., 68; *Tanquerel Voies de droit* (Fn. 20), 59; *Tanquerel/Zimmermann Les recours* (Fn. 20), 128 f.; *Romy URP* 2001, 248, 256 f.; *Häner Beteiligte* (Fn. 20), N 554 ff., 712, 722 ff.; *Kölz/Häner Verwaltungsrechtspflege* (Fn. 20), N 548.

<sup>44</sup> Für die grundsätzlich Art. 104 OG maßgeblich ist. Vgl. zur gerichtlichen Kontrolle *Gygi Bundesverwaltungsrechtspflege* (Fn. 20), 288 ff.; *Kölz/Häner Verwaltungsrechtspflege* (Fn. 20), N 949; *Kälin* Das Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde, 2. Aufl., 1994, 286; *Häfelin/Müller Verwaltungsrecht* (Fn. 22), N 1510; *Kölz/Häner Verwaltungsrechtspflege* (Fn. 20), N 948; *Gygi Bundesverwaltungsrechtspflege* (Fn. 20), 313 ff.; BGE 124 II 293, 307 ff.; BGE 123 II 88, 92; BGE 120 Ib 400, 402; BGE 116 Ib 353, 356 f.

<sup>45</sup> Vgl. etwa den bereits zit. BGE 108 Ib 92, 93, bezüglich der von einem Berufsfischer gerügten Verletzung des Bundesgesetzes über die Fischerei im Streit um eine Baubewilligung für einen Bootshafen und einen Badeplatz; vgl. auch BGE 111 Ib 159, 160; *Häner Beteiligte* (Fn. 20), N 563; *Romy URP* 2001, 248, 252 f.

<sup>46</sup> *Tanquerel Voies de droit* (Fn. 20), 58; *Tanquerel/Zimmermann Les recours* (Fn. 20), 128.

<sup>47</sup> Die unrichtige Anwendung ersterer ist als Rechtsverletzung zu qualifizieren und untersteht somit grundsätzlich der freien Kognition des Bundesgerichtes (vgl. nur *Gygi Bundesverwaltungsrechtspflege*, Fn. 20, 301, 309), während bei Einräumung von Ermessen eine Rechtsverletzung immer nur dann vorliegt, wenn die Verwaltung ihr Ermessen nicht pflichtgemäß ausgeübt, sondern über- oder unterschritten oder aber missbraucht hat (Art. 104 lit. a OG; *Gygi Bundesverwaltungsrechtspflege*, Fn. 20, 311 ff.).

<sup>48</sup> Vgl. *Trüeb* Rechtsschutz (Fn. 43), 87.

Schweiz insgesamt doch einiges weiter gezogen sein als in Deutschland: Das Bundesgericht billigt der Verwaltung aufgrund der nicht immer einfachen Abgrenzung zwischen Rechts- und Ermessensausübung<sup>49</sup> sowie unter Rücksichtnahme auf die Verantwortung und die Handlungsfähigkeit der Exekutive<sup>50</sup> einen gewissen „Freiraum“ zu und hält sich unter bestimmten Umständen in seiner Kontrolle zurück.<sup>51</sup> Diese Zurückhaltung äußert sich in erster Linie bei spezifischen technischen bzw. fachlichen Fragen. Bei deren Würdigung überlässt das Bundesgericht die eigentliche Sachentscheidung in aller Regel den Fachinstanzen und überprüft einzig, ob alle wesentlichen Gesichtspunkte und berührten Interessen ermittelt und gewissenhaft geprüft sowie ob alle möglichen Auswirkungen der angefochtenen Anlage oder Maßnahme bei der Entscheidung berücksichtigt wurden.<sup>52</sup>

#### IV. Frankreich

Das französische<sup>53</sup> System des Verwaltungsrechtsschutzes ist im Wesentlichen auf die Kontrolle der (objektiven) Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns ausgerichtet; der Klage Einzelner kommt damit im Ergebnis die Funktion der Auslösung einer solchen Überprüfung zu, während der Schutz von Rechten Einzelner in den Hintergrund tritt.<sup>54</sup> Daher stellt auch die Klageform des *recours pour excès de pouvoir* – auf die sich die folgenden Ausführungen

---

<sup>49</sup> S. etwa den ausdrücklichen Hinweis in BGE 109 Ib 298, 300.

<sup>50</sup> Vgl. *Trüb* Rechtsschutz (Fn. 43), 87.

<sup>51</sup> Zusammenfassend BGE 119 Ib 254, 265.

<sup>52</sup> BGE 125 II 591, 604; BGE 121 II 378, 384; BGE 117 Ib 114, 117; vgl. auch BGE 124 II 219, 231; *Beatrice Wagner Pfeifer*, Umweltrecht I, 1999, 147. Auch bei der Würdigung örtlicher Verhältnisse hält sich das Bundesgericht grundsätzlich zurück, vgl. BGE 121 III 75, 79 f.; BGE 116 Ib 203, 208 f.

<sup>53</sup> Es sei aber darauf hingewiesen, dass auch andere Rechtsordnungen diese Konzeption verfolgen, so insbesondere diejenigen Belgiens, Griechenlands, Luxemburgs und Portugals. Vgl. *Kadelbach* Allgemeines Verwaltungsrecht (Fn. 1), 380; *Ruffert* Subjektive Rechte im Umweltrecht der Europäischen Gemeinschaft, 1996, 133 ff.; *Wegener* Rechte des Einzelnen, 1998, 148 ff.

<sup>54</sup> Vgl. hierzu *Woehrling* NVwZ 1999, 502. Vgl. darüber hinaus zu einigen weiteren Besonderheiten der französischen Verwaltungsgerichtsbarkeit, wie insbesondere die große Bedeutung der Rechtsprechung im Vergleich zum geschriebenen Verwaltungs(prozess)recht, die Furcht vor einem „*gouvernement des juges*“, die große Zurückhaltung des *Conseil d'Etat* bei der Ausübung gerichtlicher Kontrolle und die Bedeutung der Beachtung verfahrensrechtlicher Anforderungen *Riedel* VVDStRL 58 (1999), 180, 187 ff. In Frankreich geht mit dieser objektivrechtlichen Ausrichtung des Systems des Verwaltungsrechtsschutzsystems eine relativ starke Stellung der Verwaltung einher: Ihre Funktions- und Leistungsfähigkeit soll nur soweit wie unbedingt für eine Rechtmäßigkeitskontrolle notwendig eingeschränkt werden. Auswirkungen entfaltet diese Konzeption nicht nur auf der Ebene des gerichtlichen Zugangs und der Kontrolldichte, sondern auch im Bereich des vorläufigen Rechtsschutzes und des (grundsätzlich fehlenden) Suspensiveffekts von Beschwerden. Vgl. hierzu etwa *Lehr* Einstweiliger Rechtsschutz und Europäische Union, 1997, 434 ff.; *Hanicotte* RDP 1995, 1581 ff.

beschränken<sup>55</sup> – die „Grundform“ des verwaltungsgerichtlichen Rechtsmittels dar. Mit diesem Rechtsmittel kann die Aufhebung eines rechtswidrigen *acte administratif*<sup>56</sup> erreicht werden.<sup>57</sup> Die „Klagebefugnis“ im Rahmen des *recours pour excès de pouvoir*<sup>58</sup> ist – im Anschluss an die Funktion dieser Klageart, eine objektive Legalitätskontrolle zu garantieren – recht weit ausgestaltet. Allerdings handelt es sich auch hier nicht um eine Popularklage; vielmehr ist ein *intérêt pour agir* notwendig. Dieses muss – abgesehen davon, dass eine irgendwie geartete Beeinträchtigung notwendig ist<sup>59</sup> – nach ständiger Rechtsprechung<sup>60</sup> *direct, certain* und *personnel* sein. Insbesondere aus dem zuletzt genannten Erfordernis ist zu schließen, dass sich der Kläger bezüglich des Aktes in einer besonderen Lage befinden muss, d.h. als Angehöriger einer bestimmaren Gruppe betroffen ist. Das vom Kläger verfolgte Interesse muss dabei jedoch nicht individuell, spezifisch oder rein persönlich sein und kann gemäß der weiten Auslegung des Rechtsschutzinteresses materiell-faktischer, ideeller oder rechtlicher Natur sein.<sup>61</sup> Auch ein potenzielles Interesse reicht für die Klagebefugnis grundsätzlich aus. In der Rechtsprechung werden diese Anforderungen insgesamt relativ weit ausgelegt: So kann sich etwa ein Mitglied einer Wandervereinigung in seiner Eigenschaft als Camper gegen ein Campingverbot in einer Gemeinde wehren, da nicht grundsätzlich ausgeschlossen werden kann, dass der Kläger auf dem betroffenen Gemeindegebiet einmal campieren möchte.<sup>62</sup> Für

<sup>55</sup> Diese Klageart steht beim Rechtsschutz gegen behördliches Verhalten im Vordergrund, während der *recours de pleine juridiction* in erster Linie bei Schadensersatzanforderungen oder bestimmten spezialgesetzlichen Bereichen zur Anwendung kommt. Zur Abgrenzung der beiden Klagearten Koch *Verwaltungsrechtsschutz in Frankreich*, 1998, 205 ff.

<sup>56</sup> Ein solcher kann sowohl eine konkret-individuelle behördliche Entscheidung als auch eine abstrakt-generelle Rechtsnorm sein, wobei letztere von der Verwaltung ausgehen müssen (so dass Anfechtungsgegenstand nur behördliche Handlungen sein können, vgl. Art. R.102 I *Code des tribunaux administratifs et des cours administratives*), was Rechtsakte des Parlaments vom Anwendungsbereich des *recours pour excès de pouvoir* ausnimmt. Vgl. hierzu Koch *Verwaltungsrechtsschutz* (Fn. 55), 110 ff.; Bergmann *Der Schutz der Umwelt im französischen Recht*, 1996, 133.

<sup>57</sup> Im Falle der Begründetheit der Klage wirkt die Aufhebung des *acte administratif* ex tunc und erga omnes. Bergmann *Schutz der Umwelt* (Fn. 56), 133, mwN.

<sup>58</sup> Ergänzend sei aber darauf hingewiesen, dass die Anforderungen an die Klagebefugnis im Rahmen des *recours de pleine juridiction* im Ergebnis in der Regel kaum höher sind als diejenigen im Rahmen des *recours pour excès de pouvoir*. So können z.B. im Geltungsbereich des Anlagegesetzes (Art. 14 *Loi n° 76-663 du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement*) – das bei der Genehmigung einer Reihe potenziell umweltgefährdender Anlagen zur Anwendung kommt – behördliche Entscheidungen auch von Dritten bereits dann angefochten werden, wenn sie eine irgendwie geartete Beeinträchtigung von Mensch und/oder Umwelt rügen und in diesem Interesse direkt und persönlich betroffen sind. Im Ergebnis werden diese Begriffe ähnlich weit wie im Rahmen des *recours pour excès de pouvoir* ausgelegt. Vgl. etwa Guillot *Droit de l'environnement*, 1998, 178; Bergmann *Schutz der Umwelt* (Fn. 56), 145.

<sup>59</sup> Nur *actes de nature à faire grief* können Gegenstand eines *recours pour excès de pouvoir* sein. Als beeinträchtigend gilt ein Akt nur dann, wenn er verbindlich ist und unmittelbar die rechtliche Situation eines der Verwaltung unterworfenen Betroffenen verändert. Dies schließt einen *recours pour excès de pouvoir* für vorbereitende, nachfolgende oder innerdienstliche Akte in der Regel aus. Vgl. zum Ganzen Koch *Verwaltungsrechtsschutz* (Fn. 55), 133 ff.

<sup>60</sup> Eine gesetzliche Umschreibung der Anforderungen fehlt hier, so dass die maßgeblichen Kriterien der Rechtsprechung entnommen werden müssen, die ihrerseits klare „Definitionen“ im Hinblick auf eine möglichst flexible Handhabung vermeidet.

<sup>61</sup> *Woehrling NVwZ* 1999, 502; Koch, *Verwaltungsrechtsschutz* (Fn. 55), 146 f.

<sup>62</sup> Urteil C.E. 14.02.1958, *Abisset, Rec.* 98.

den Nachweis eines persönlichen finanziellen Interesses reicht beispielsweise der Status als Steuerzahler auf Gemeinde- oder Departementebene aus, um einen Beschluss, der die Finanzen der entsprechenden Körperschaft belastet, anfechten zu können.<sup>63</sup> Einzig die Eigenschaft als Staatsbürger wurde im Sinne einer Abgrenzung zur Popularklage nicht als für die Klagebefugnis ausreichend beurteilt.<sup>64</sup> Als ideelles Interesse kann z.B. der Schutz eines Landschaftsbildes oder eines Denkmals gelten.<sup>65</sup> Weder ein *intérêt direct* noch *certain* liegt allerdings in denjenigen Fällen vor, in denen ein *acte administratif* erst eine Vorentscheidung und z.B. noch keinen definitiven Eingriff in Rechte bzw. die Natur darstellt.<sup>66</sup>

Ist die Zugehörigkeit zu einem entsprechenden "Interessentenkreis" gegeben, so kann – im Sinne der Sicherstellung einer objektiven Rechtmäßigkeitsprüfung – jegliche Rechtswidrigkeit gerügt werden, unabhängig von der konkreten Betroffenheit der individuellen Rechte des Klägers.

Allerdings muss die eingeschränkte Zahl von Klage- bzw. Nichtigkeitsgründen beachtet werden: Die Aufhebung eines rechtswidrigen *acte administratif* kann also nur mittels eines solchen *moyen d'ouverture* erreicht werden.<sup>67</sup> Unterschieden werden fünf Nichtigkeitsgründe, die auf zwei Argumentationsebenen (*causes juridiques*) angesiedelt sind: Die beiden ersten Gründe betreffen die formelle (*légalité externe*), die drei weiteren die materielle (*légalité interne*) Rechtmäßigkeit<sup>68</sup>: *incompétence*, *vices de forme et de procédure*, *violation directe de la règle de droit*, *illégalité relative aux motifs* und *détournement de pouvoir*. Trotz dieser grundsätzlichen Eingrenzung möglicher Nichtigkeits- bzw. Klagegründe ist die Überprüfung der Rechtmäßigkeit des angegriffenen *acte administratif* im Ergebnis nicht beschränkt. Denn die fünf Nichtigkeitsgründe umfassen letztlich alle Fragen der Rechtmäßigkeit, da die

---

<sup>63</sup> Urteil C.E. 29.03.1901, *Casanova*, Rec. 333, *Long/Weil/Braibant/Delvolvé/Genevois*, Les grands arrêts de la jurisprudence administrative, 11. Aufl., 1996, 47 ff.; hingegen reicht die Eigenschaft als Steuerzahler einer Gemeinde nicht aus, eine Baugenehmigung für ein nicht benachbartes Grundstück anzufechten: vgl. Urteil C.E. 22.01.1988, *Laugt*, Rec. T. 946.

<sup>64</sup> Urteil C.E. 23.11.1988, *Dumont et autres*, RFDA 1988, 462.

<sup>65</sup> Urteil C.E. 04.03.1987, *Ass. pour la défense des sites et paysages*, Rec. 328 (Urteil hier allerdings auf Verbandsklage ergangen).

<sup>66</sup> Vgl. das (auf Verbandsklage ergangene) Urteil T.A. Nantes 23.03.1995, *Ass. Estuaire-Ecologie c/ Préfet de la région des Pays de la Loire, Préfet de Loire-Atlantique et Conseil régional des Pays de la Loire*, req. n<sup>os</sup> 94-1479 und 94-1480, RJE 1995 n<sup>o</sup> spécial, 30. Hier ging es um den Abschluss eines Vertrages (*contrat de plan*) zwischen dem Zentralstaat und einer Region bezüglich raumplanerischer und ökologischer Aspekte, der zu seiner Umsetzung jedoch weiterer behördlicher Entscheidungen bedurfte.

<sup>67</sup> Die Klassifizierung der Nichtigkeitsgründe beruht auf einer historischen Entwicklung, zu deren Beginn die Verwaltung eine eigentliche Selbstkontrolle ausübte und erst nach und nach eine gerichtliche Kontrolle im Gefolge der kontinuierlichen Zulassung der einzelnen Klagegründe möglich wurde. Zu der historischen Entwicklung vgl. Koch Verwaltungsrechtsschutz (Fn. 55), 161 f.; Bergmann Der Schutz der Umwelt (Fn. 56), 147 f.

<sup>68</sup> Diese Unterscheidung ist auch (und gerade) für die gerichtliche Kontrolle von Bedeutung.

Klagegründe der *violation directe de la règle de droit* und der *illégalité relative aux motifs*<sup>69</sup> eigentliche Auffangtatbestände darstellen.<sup>70</sup>

Von Bedeutung sind die Nichtigkeitsgründe daher in erster Linie bei der gerichtlichen Kontrolle und Kontrolldichte: Diese variiert zwischen den verschiedenen Kategorien, wobei sie aber auch innerhalb der verschiedenen Nichtigkeitsgründe unterschiedlich gehandhabt werden kann. Es ist hier nicht der Ort, um auf Einzelheiten dieser sehr komplexen Kasuistik einzugehen. Festgehalten werden können aber folgende Grundsätze:

- Bei *incompétence* und *vice de forme et de procédure* findet eine vollumfängliche und relativ genaue gerichtliche Überprüfung statt;<sup>71</sup> bei letzteren ist die Klage aber nur im Falle der Verletzung wesentlicher Form- oder Verfahrensvorschriften begründet.<sup>72</sup>
- Der *détournement de pouvoir* bezieht sich nur auf den relativ engen Bereich, in dem die Verwaltung ihren (rechtmäßigen) *pouvoir discrétionnaire* bewusst<sup>73</sup> dazu gebraucht, eine Maßnahme zu treffen, die nicht den eigentlichen Zweck der Ermächtigungsgrundlage, sondern andere Interessen verfolgt. Es geht demzufolge um die "subjektive Seite" des Ermessens.<sup>74</sup>
- Im Falle der *violation directe de la règle de droit* geht es um die *illégalité relative à l'objet*, d.h. um die Rechtswidrigkeit der in einer konkreten Verwaltungsentscheidung ausgesprochenen Rechtsfolge.<sup>75</sup> Die gerichtliche Kontrolle beschränkt sich unter diesem Gesichtspunkt auf die Überprüfung der Übereinstimmung zwischen der

<sup>69</sup> Die teilweise auch unter der Bezeichnung *violation de la loi* zusammengefasst werden, s. etwa *Classen* Europäisierung (Fn. 2), 147; für eine Unterscheidung in fünf Klagegründe aber etwa *Lerche* Landesbericht Frankreich, in: Frowein, Jochen A. (Hrsg.), Die Kontrolldichte bei der gerichtlichen Überprüfung von Handlungen der Verwaltung, 1993, 1, 2 f.

<sup>70</sup> Vgl. etwa *Classen* Europäisierung (Fn. 2), 147; *Koch* Verwaltungsrechtsschutz (Fn. 55), 161 f. Eine umfassende Überprüfung des jeweiligen *acte administratif* ist auch insofern gewährleistet, als die Klagegründe die einzelnen Elemente, aus denen sich eine Verwaltungsentscheidung zusammensetzt, restlos umfassen. Vgl. *Schlette* Die verwaltungsgerichtliche Kontrolle von Ermessensakten in Frankreich, 1991, 131. In Anbetracht dessen kommt den Klagegründen hauptsächlich eine prozessuale Funktion zu, was den *recours pour excès de pouvoir* diesbezüglich stark dem *recours de pleine juridiction* – bei dem allgemein die Rechtswidrigkeit der angefochtenen Entscheidung geltend gemacht werden kann – annähert, vgl. etwa *Bergmann* Schutz der Umwelt (Fn. 56), 137.

<sup>71</sup> Vgl. *Classen* Europäisierung (Fn. 2), 148; *Riedel* VVDStRL 58, 180, 189 ff.

<sup>72</sup> Vgl. zum Ganzen *Bergmann* Schutz der Umwelt (Fn. 56), 150 f.; *Koch* Verwaltungsrechtsschutz (Fn. 55), 170. Im Übrigen ist hier im Hinblick auf die Begründung von Bedeutung, dass der Klagegrund zum *moyen inopérant* werden kann, was immer dann der Fall ist, wenn die angefochtene Entscheidung jedenfalls hätte getroffen werden müssen, der Formfehler also m.a.W. nicht die materielle Rechtmäßigkeit der Entscheidung berührt. Vgl. *Bergmann* Schutz der Umwelt (Fn. 56), 135 f., 150; *Koch* Verwaltungsrechtsschutz (Fn. 55), 164 ff.; Urteil C.E. 22.02.1957, *Sté coopérative de reconstruction de Rouen*, Rec. 126.

<sup>73</sup> Handelt es sich um einen Irrtum, kann nicht von Missbrauch gesprochen werden. Ein behördlicher Irrtum betrifft den Klagegrund der *illégalité relative aux motifs* (siehe sogleich unten im Text).

<sup>74</sup> Ausführlich dazu *Rumpf* JöR 1989, 217, 237 f. Werden entweder überhaupt keine öffentlichen (sondern persönliche) Interessen oder aber andere öffentliche Interessen anstelle derjenigen der Ermächtigungsgrundlage verfolgt, wird die angefochtene Maßnahme aufgehoben, vgl. *Bergmann* Schutz der Umwelt (Fn. 56), 135. Da die inneren Absichten und Intentionen der Verwaltung aber schwierig zu ermitteln sind, kommt diesem Klagegrund nur eine subsidiäre Bedeutung zu. Vgl. *Koch* Verwaltungsrechtsschutz (Fn. 55), 171 ff.

<sup>75</sup> Vgl. *Bergmann* Schutz der Umwelt (Fn. 56), 151; *Schlette* Verwaltungsgerichtliche Kontrolle (Fn. 70), 131.

Verwaltungsentscheidung (bzw. ihrer Unterlassung) und geltendem Recht – Ermessens- und Handlungsspielräume der Verwaltung bleiben hierbei ausgeklammert, so dass deren Wahrnehmung grundsätzlich nicht überprüft wird.

- Mit dem Klagegrund der *illégalité relative aux motifs* kann die Rechtswidrigkeit einer Verwaltungsentscheidung aufgrund fehlerhafter Beurteilung der rechtlichen oder tatsächlichen Gegebenheiten (und damit auch fehlerhafter Begründung) gerügt werden. Dieser Klagegrund stellt regelmäßig das zentrale Element einer Klage dar. Die in diesem Rahmen rügefähigen Entscheidungsgrundlagen (*motifs*) beziehen sich einerseits auf den Sachverhalt (*motifs de fait*), andererseits auf die der Entscheidung zugrunde liegenden Rechtsnormen (*motifs de droit*).<sup>76</sup>

Für die Überprüfung der *motifs* – insbesondere der *motifs de fait* – ist in der Rechtsprechung des *Conseil d'Etat* ein sich in ständiger Entwicklung begriffenes System unterschiedlicher Kontrolltiefe zu erkennen, wobei drei „Intensitäten“ gerichtlicher Kontrolle unterschieden werden können<sup>77</sup>: Immer geprüft wird eine *erreur manifeste d'appréciation*, die sich auf einen offensichtlichen Beurteilungsfehler oder eine offensichtlich unrichtige Subsumtion von Tatsachen unter die normativen Handlungsvoraussetzungen bezieht, insofern also eine Art Willkürkontrolle darstellt (*contrôle minimum*). Wird die Subsumtion von Tatsachen unter die normativen Handlungsvoraussetzungen umfassend, d.h. über die angesprochene Offensichtlichkeit hinaus, auf ihre Rechtmäßigkeit überprüft, so handelt es sich terminologisch um den *contrôle normal*. Werden zuallerletzt noch Elemente der Verhältnismäßigkeit und ganz allgemein der Angemessenheit des behördlichen Entscheides überprüft, gelangen wir in den Bereich des *contrôle maximum*.

Die richterliche Abgrenzung zwischen den einzelnen Kontrollmaßstäben ist nicht immer leicht nachzuvollziehen. Neben der kasuistischen Aufzählung einzelner Fallgruppen<sup>78</sup> kann der Rechtsprechung im Allgemeinen entnommen werden, dass die Kontrolldichte umso geringer ist, je mehr eine Verwaltungsentscheidung technisches Fachwissen oder

---

<sup>76</sup> Vgl. *Schlette* Verwaltungsgerichtliche Kontrolle (Fn. 70), 131. Dabei stellt nach französischer Terminologie die behördliche Subsumtion von Tatsachen unter die normativen Handlungsvoraussetzungen (*qualification juridique des faits*), bei der rechtliche und tatsächliche Elemente verschmelzen, ebenfalls ein *motif de fait* dar. Vgl. *Koch* Verwaltungsrechtsschutz (Fn. 55), 180.

<sup>77</sup> Vgl. die Übersicht der Prüfungsschritte bei *Lerche* in: *Kontrolldichte* (Fn. 69), 1, 7 f.

<sup>78</sup> So sind etwa die die Voraussetzungen für die Genehmigung des Baus und des Betriebs von Kernkraftwerken (vgl. die Urteile *C.E.* 28.02.1975, *Herr Rettig et Boss c/ EDF*, *CJEG* 1975, 80; *C.E.* 10.02.1984, *Ass. "Les Amis de la terre"*, *Rec.* 686, *RJE* 1984, 208) oder Widerspruchsklagen Dritter im Baurecht (vgl. Urteil *C.E.* 23.10.1987, *M. et Mme Barnier*, *Rec. T.* 567; Urteil *C.E.* 24.07.1987, *Gouzou*, *Rec. T.* 566) einem *contrôle minimum* unterworfen; der *contrôle normal* wird z.B. bei Klagen der Bauherrn gegen eine Ablehnung der Baugenehmigung (Urteil *C.E.* 25.01.1974, *Rouquette*, *Rec.* 1214) angelegt, und der *contrôle maximum* kommt z.B. bei Streitigkeiten auf dem Gebiet des Enteignungsrechts (vgl. Urteil *C.E. Assemblée* 24.01.1975, *Gorlier et Bonifay*, *Rec.* 54) oder weiten Gebieten des (grundrechtsrelevanten) Polizeirechts (vgl. z.B. *C.E.* 12.12.1997, *Ass. "Les crapahuteurs de la Colombière"*, *Rec. T.* 948, *RD imm.* 1998, 201) zum Zuge.

politische Abwägungen voraussetzt, dagegen umso größer ausfällt, je mehr die Grundrechte der Bürger von einer Verwaltungsentscheidung betroffen sind.<sup>79</sup>

Insgesamt ist die gerichtliche Kontrolldichte sehr stark kasuistisch geprägt, und den Gerichten steht hier ein kaum nachprüfbarer Spielraum bei der Entscheidung zu, welchen Kontrollmaßstab sie anwenden wollen. Andererseits ist die Kontrolldichte im französischen Verwaltungsrecht aber auch nicht derart begrenzt, wie dies zunächst erscheinen könnte; vielmehr ist auf der Grundlage eines gewissen "Pragmatismus in der Methodik"<sup>80</sup> eine weitgehende Kontrolle durchaus möglich.<sup>81</sup> Dieser pragmatische Ansatz, der auch mit einer Billigkeitsrechtsprechung verglichen wird,<sup>82</sup> versetzt die Gerichte letztlich in die Lage, ihre Kontrolle nach und nach ausdehnen zu können, wie dies in den letzten Jahren geschehen ist.<sup>83</sup> Trotz der tendenziellen Ausweitung der richterlichen Kontrolle dürfte eine gewisse Begrenzung der gerichtlichen Nachprüfung aber (immer noch) im objektiven Charakter der Legalitätskontrolle und somit in der Natur des *recours pour excès de pouvoir* selbst liegen: Das Ziel der Überprüfung behördlicher Entscheidungen ist die Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns und nicht in erster Linie der Schutz von individuellen Rechten der Bürger. Demnach gibt es im französischen Verwaltungsrecht im allgemeinen kein "Recht auf einen fehlerfreien Ermessensgebrauch".<sup>84</sup>

## V. Großbritannien

Das System des Verwaltungsrechtsschutzes in Großbritannien<sup>85</sup> kann im Hinblick auf Ziel und Zweck des Verwaltungsrechtsschutzes im Allgemeinen und die Ausgestaltung der

---

<sup>79</sup> Vgl. *Lerche* in: Kontrolldichte (Fn. 69), 1, 11; *Schlette* Verwaltungsgerichtliche Kontrolle (Fn. 70), 216 f.

<sup>80</sup> *Woehrling* NVwZ 1999, 502, 504.

<sup>81</sup> Gerade unter dem Einfluss des Gemeinschaftsrechts dürfte sich denn auch in verschiedenen Bereichen eine Tendenz zur Ausweitung der Kontrolldichte abzeichnen. Vgl. mwN *Flauss* Rapport français, in: Schwarze, Jürgen (Hrsg.), Das Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluss, 1996, 31, 85 f.

<sup>82</sup> So bei *Lerche* in: Kontrolldichte (Fn. 69), 1, 29.

<sup>83</sup> Vgl. *Bergmann* Schutz der Umwelt (Fn. 56), 159; *Lerche* in: Kontrolldichte (Fn. 69), 1, 35 f.; *Schwarze* NVwZ 1996, 22, 25. Darüber hinaus ist noch darauf hinzuweisen, dass eine u.U. geringere gerichtliche Kontrolldichte teilweise auch durch die Vorverlagerung der Verwaltungskontrolle kompensiert wird: Großprojekte werden dem *Conseil d'Etat* bereits in seiner Funktion als Berater der Regierung zur Rechtmäßigkeitsprüfung, die in der Praxis auch auf Opportunitäts-elemente des *pouvoir discrétionnaire* ausgedehnt wird, vorgelegt. Die Stellungnahmen des *Conseil d'Etat* werden – nicht zuletzt auch aufgrund der Verflechtung zwischen *Conseil d'Etat* und Verwaltungsspitze – in der Regel befolgt, was als Grund dafür angesehen muss, dass Großprojekte von nationalem Interesse noch nie an der gerichtlichen Kontrolle gescheitert sind, vgl. *Bohbot* Droit de l'environnement 1994, 95 f.; *Classen* Europäisierung (Fn. 2), 153 (mwN). Der *Conseil d'Etat* wird bei einer abermaligen Befassung mit derselben Materie kaum zu einem seiner früheren Stellungnahme entgegengesetzten Schluss kommen. Zur Beratungsfunktion des *Conseil d'Etat* und allgemein zum Verhältnis der Verwaltungsgerichtsbarkeit zur Exekutive vgl. *Woehrling*, Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz in Frankreich auf dem Gebiet des Umweltrechts, 1986, 4 ff.

<sup>84</sup> *Classen*, Europäisierung (Fn. 2), 158.

<sup>85</sup> Das Verfassungs- und Regierungssystem des Vereinigten Königreichs darf über weite Strecken als Einheit betrachtet werden, dennoch bestehen teilweise erhebliche Unterschiede zwischen dem englischen und dem schottischen Verwaltungsrecht; vgl. *Cane* Administrative Law, 1996, 3; *Spoerr* VerwArch 1991, 25, 29. Die folgenden Ausführungen beschränken sich auf die Rechtslage in England und Wales.

Klagebefugnis zwischen den beiden Grundformen des subjektiven und objektiven Rechtsschutzes angesiedelt werden, weist aber im Vergleich zu den gängigen kontinentaleuropäischen Systemen – abgesehen von der großen Bedeutung sog. Administrativtribunale in zahlreichen Sachbereichen<sup>86</sup> – einige Besonderheiten auf.<sup>87</sup>

Im Verfahren der *application for judicial review*<sup>88</sup> – auf das sich die folgenden Ausführungen konzentrieren<sup>89</sup> – ist eine formelle Zulassung der Klage im Sinne eines Eintretensentscheides

---

<sup>86</sup> Dieses System ist der gerichtlichen Verwaltungsrechtspflege „vorgeschaltet“. Den Rechtsweg an ein ordentliches Gericht garantiert *Section 11* des *Tribunals and Inquiries Act 1992*. Der Instanzenzug kann je nach Sachgebiet über ein nächsthöheres Tribunal oder den zuständigen Minister führen; vgl. hierzu *de Smith/Woolf/Jowell* *Judicial Review of Administrative Action*, 5. Aufl., 1995, 33. Ausführlich zur Stellung der Tribunale im Verwaltungsrecht *Spoerr* *VerwArch* 1991, 25, 32 ff.

<sup>87</sup> Hinzuweisen ist insbesondere auf den Umstand, dass die Judikative in ihrer Bedeutung traditionell hinter die Legislative und letztlich auch die Exekutive zurücktritt. So entwickelte sich in Großbritannien der gerichtliche Rechtsschutz der Einzelnen gegenüber der Verwaltung im Wesentlichen erst ab der Mitte des 20. Jahrhunderts. S. die Darstellung der geschichtlichen Entwicklung bei *Bradley* *Judicial Protection of the Individual against the Executive in Great Britain*, in: Mosler, Hermann (Hrsg.), *Gerichtsschutz gegen die Exekutive*, 1969, 327 ff.; s. auch *Gerstner* *Drittenschutzdogmatik* (Fn. 13), 75 ff. Dies dürfte in erster Linie auf der in Großbritannien der Krone beigemessenen Rolle und ihrer Verbindung zur Exekutive, aber auch auf der dem Parlament in Großbritannien traditionell zukommenden starken Stellung, aufgrund derer sich die Judikative einen gewissen *judicial self restraint* auferlegte, beruhen. Nach traditionellen Regierungsvorstellungen lag die Macht der Exekutive in der Krone begründet, deren Befugnisse nicht durch die einzelnen Bürger in Frage gestellt werden sollten. Verfassung und Gesetz sollten der Verwaltung vor diesem Hintergrund in erster Linie die rechtlichen Grundlagen zur Erfüllung der staatlichen Aufgaben liefern, nicht hingegen dem Bürger (gerichtlich durchsetzbare) Rechte einräumen. Vgl. hierzu *Cane*, *Administrative Law* (Fn. 85), 10 f.; zur Bedeutung der Verwaltungsgerichtsbarkeit s. auch *Bradley/Ewing* *Constitutional and Administrative Law*, 12. Aufl., 1997, 767. Ganz allgemein war die gerichtliche Praxis des *judicial self restraint* stark verbreitet: Grundsätzlich – und insbesondere falls schnelles Handeln gefordert war – sollte die Tätigkeit der Verwaltung nicht durch langwierige Verfahren behindert werden. Demzufolge rückten die Gerichte die grundsätzliche Rechtmäßigkeitsvermutung behördlicher Maßnahmen in den Vordergrund. Unter dem Einfluss wachsender Regierungsaufgaben nach dem Zweiten Weltkrieg wurde die Notwendigkeit eines modernen verwaltungsrechtlichen Rechtsschutzes allerdings zunehmend anerkannt, so dass mittlerweile von einem weit entwickelten Rechtsschutzgefüge im öffentlichen Recht ausgegangen werden darf. Hieran ändert auch der Umstand nichts, dass das Verwaltungsverfahrenrecht weitgehend nicht kodifiziert ist. Vgl. *Spoerr* *VerwArch* 1991, 25, 26, 30. Zum *judicial self restraint* auch *Riedel* *VVDStRL* 58, 180, 197 f. S. auch den Bericht des unabhängigen Komitees JUSTICE-All Souls von 1988, der in einer umfassenden Analyse eine "Inventur des britischen Verwaltungsrechts" erstellte, verbleibende Schwachpunkte klar herausstrich und Reformen vorschlug. *Administrative Justice – Some Necessary Reforms*, Report of the Committee of the JUSTICE-All Souls, *Review of Administrative Law in the United Kingdom*, Oxford 1988.

<sup>88</sup> Die *supervisory jurisdiction* eröffnet im Rahmen des *judicial review* allgemein eine gerichtliche Kontrolle behördlicher Entscheidungen oder behördlichen Verhaltens, vgl. *Cane* *Administrative Law* (Fn. 85), 8. Klagegegenstand der gemeinrechtlichen *judicial review* können grundsätzlich alle in Ausübung öffentlicher Hoheitsfunktionen vorgenommenen bzw. unterlassenen Maßnahmen sein. Vgl. *Herdegen* *Landesbericht Großbritannien*, in: Frowein (Hrsg.), *Die Kontrollrechte bei der gerichtlichen Überprüfung von Handlungen der Verwaltung*, 1993, 38, mit Hinweis auf *Council of Civil Service Unions v. Minister for the Civil Service* [1985] 1 AC 374, 409 *per Lord Diplock* (bekannt als *GCHQ-Fall*). Zur Passivlegitimation *Spoerr* *VerwArch* 1991, 25, 40. Entsprechend der grundsätzlichen Weite des möglichen Klagegegenstandes (hierzu *de Smith/Woolf/Jowell*, *Judicial Review* (Fn. 86), 300 ff.) kann der Kläger im Rahmen der nunmehr als einheitliche Klageform ausgestaltete *application for judicial review* auch verschiedene Anliegen (*mandamus, certiorari, prohibition, injunctions, declaration*) verfolgen, die sich auf unterschiedliche Rechtsschutzinteressen beziehen. Ausführlich hierzu *Riedel* *Kontrolle der Verwaltung im englischen Rechtssystem*, 1976, 22 ff.

<sup>89</sup> Hinzuweisen ist jedoch darauf, dass gerichtlicher Rechtsschutz gegen Verwaltungshandeln in England auch im Rahmen der *statutory appellate jurisdiction* gewährt wird. Hier geht es um auf der Grundlage von spezialgesetzlichen Bestimmungen gewährten Rechtsschutz; die Voraussetzungen und Modalitäten der Gewährung gerichtlichen Rechtsschutzes – so auch die Klagebefugnis – figurieren in den

(*leave*) notwendig.<sup>90</sup> Diese Voraussetzung wird in einer gesonderten Verfahrensstufe (*leave procedure*) geprüft und bildet damit die Scharnierstelle für eine gerichtliche Kontrolle durch die Verfahren des *judicial review*.<sup>91</sup> Ausschlaggebend für die Klagezulassung ist danach das Vorliegen eines *sufficient interest*. Die Voraussetzungen, unter denen ein *sufficient interest* vorliegen soll, werden allerdings in der gesetzlichen Regelung nicht näher präzisiert. Die Gerichtspraxis dürfte im Ergebnis dahin gehen, ein solches ausreichendes Interesse jedenfalls dann anzunehmen, wenn der Kläger ein gewisses Interesse am Ausgang der Streitigkeit darlegen kann. Verlangt wird also nicht die Darlegung der Verletzung eigener, gesetzlich gewährter Rechte, sondern eine qualifizierte Betroffenheit kann schon ausreichen.<sup>92</sup> Indizien hierfür stellen auch die Bedeutung und Schwere des Eingriffs und die Tragweite des Begehrens hinsichtlich seiner Auswirkungen auf die Verwaltung und Dritte dar.<sup>93</sup> Insgesamt dürfte damit eine eher "liberale" Tendenz bei der Zulassung von Klagen bestehen.

So wurde etwa die Berechtigung einer Vereinigung für eine Klage, mit der ein rechtmäßiges Verhalten der Steuerbehörde bei der Aufdeckung und Verfolgung von Steuerhinterziehungen verlangt wurde, bejaht, dies wohl auch vor dem Hintergrund eines gewissen öffentlichen Interesses an der Beantwortung der aufgeworfenen Fragen.<sup>94</sup> Auch die Klage eines Journalisten gegen die Geheimhaltung der Besetzung gerichtlicher Spruchkörper,<sup>95</sup> diejenige eines Steuerzahlers wegen Missachtung des Grundsatzes, dass keine Steuern ohne parlamentarische Genehmigung erhoben werden dürfen,<sup>96</sup> oder diejenige einer Gewerkschaft

---

einschlägigen Spezialgesetzen und variieren sehr zwischen den einzelnen Klagen. Insgesamt ist daher die grundsätzliche Bedeutung dieser spezialgesetzlichen Klagen für unsere Fragestellung weniger groß. Vgl. zur *statutory appellate jurisdiction* *Cane Administrative Law* (Fn. 85), 8; *de Smith/Woolf/Jowell Judicial Review* (Fn. 86), 681. Eine Aufzählung der verschiedenen Bestimmungen findet sich in: *Law Commission, Administrative Law: Judicial Review and Statutory Appeals, Consultation Paper 126/1995, Anhang 2, 127 ff.* Im Übrigen spielt die *judicial review* beim Rechtsschutz gegen Verwaltungshandeln auch insofern eine große Rolle, als die Spezialgesetzgebung nur für eng begrenzte Konstellationen unter der Voraussetzung der ausdrücklichen gesetzlichen Verankerung zum Zuge kommen kann, *Ruffert Subjektive Rechte* (Fn. 53), 125.

<sup>90</sup> Die Einführung der *leave procedure* und insbesondere die Bedeutung der Zulassungserfordernisse werfen aber auch einige, wohl noch nicht abschließend geklärte Fragen auf. Zu erwähnen ist insbesondere das Verhältnis zwischen dem *sufficient interest* und der im Rahmen der Begründetheit der Klage zu klärenden Frage, ob der Kläger sich tatsächlich auf das jeweilige Recht berufen kann. Vgl. hierzu *Craig Administrative Law*, 1994, 489 ff.; *Foulkes Administrative Law*, 1995, 329 ff.; *House of Lords (Inland Revenue Commissioners v. National Federation of Self-Employed and Small Businesses Ltd. [1982] AC 617, 663 ff.)*; kritisch zu dieser Entscheidung *Lewis Judicial Remedies in Public Law*, 1992, 281; s. auch *R v. Legal Aid Board, ex parte Bateman* [1992] 1 W.L.R. 711.

<sup>91</sup> Die *leave procedure* wird in *Section 31 (3) Supreme Court Act 1981 (SCA)* und fast gleichlautend in *Order 53 (3) RSC* umschrieben. Danach "*shall (the court) not grant leave to make (...) an application unless it considers that the applicant has a sufficient interest in the matter to which the application relates*", *Supreme Court Act 1981, Section 31 (3)*.

<sup>92</sup> *Tonne Effektiver Rechtsschutz durch staatliche Gerichte als Forderung des europäischen Gemeinschaftsrechts*, 1997, 136. S. auch *de Smith/Woolf/Jowell Judicial Review* (Fn. 86), 112.

<sup>93</sup> *Lewis Judicial Remedies* (Fn. 90), 269; *Tonne Effektiver Rechtsschutz* (Fn. 92), 135.

<sup>94</sup> *Inland Revenue Commissioners v. National Federation of Self-Employed and Small Businesses Ltd. [1982] AC 617, 663 ff.*

<sup>95</sup> *R v. Felixstone JJ, ex p Leigh* (1987) Q.B. 582.

<sup>96</sup> *R v. Her Majesty's Treasury ex p Smedley* (1985) Q.B. 657.

gegen Änderungen von staatlich gewährten Entschädigungen für die Opfer von Straftaten,<sup>97</sup> wurden als zulässig angesehen.<sup>98</sup> Auch Verbände können einen solchen *sufficient interest* haben, was nach der neueren Rechtsprechung immer dann der Fall ist, wenn nach den Umständen des jeweiligen Falles ein überwiegendes öffentliches Interesse für die Zulassung der Klage spricht.<sup>99</sup> Zu erwähnen ist etwa die Klage eines Verbandes zugunsten vernachlässigter Kinder<sup>100</sup> oder die Klage von *Greenpeace* gegen die probeweise Betriebsgenehmigung der atomaren Wiederaufbereitungsanlage Sellafield,<sup>101</sup> die in erster Linie vor dem Hintergrund der von der Organisation vertretenen öffentlichen und mitgliedschaftlichen Interessen, aber auch eher pragmatisch anmutender verfahrensrechtlicher Überlegungen zugelassen wurde. Hinzuweisen ist schließlich noch die Zulassung der Klage des *World Development Movement*<sup>102</sup> gegen Finanzhilfen an ein umstrittenes Staudammprojekt in Malaysia, was insofern von Bedeutung ist, als es – im Gegensatz zur Sellafield-Entscheidung – keine unmittelbar betroffenen Nachbarn gab. Ausschlaggebend für die Zulassung war denn auch der Umstand, dass es sich beim *World Development Movement* um eine seit langem international anerkannte, fachlich ausgewiesene Entwicklungsorganisation handelte, die sich gegen die mögliche Rechtswidrigkeit einer Finanzhilfe wehrte, die sonst von niemandem ins Feld geführt worden wäre.

Trotz dieser dargelegten Entwicklung dürfte es aber (noch) nicht gerechtfertigt sein, von einem einheitlichen Bild in Bezug auf die für das Vorliegen eines *sufficient interest* maßgeblichen Kriterien zu sprechen. Denn neben der erwähnten Entwicklung in Richtung eines eher weiten Zugangs im Rahmen der *judicial review*, sind durchaus auch Entscheidungen zu verzeichnen, die tendenziell restriktiv ausfallen. Hinzuweisen ist insbesondere auf das Urteil *R v. Secretary of State for the Environment, ex parte Rose Theatre Trust Co.*<sup>103</sup>, in dem der *High Court* u.a. betont, dass nicht jede Person, die am Ausgang eines Rechtsstreits interessiert ist, eine Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Entscheidung beantragen könne; vielmehr sei ein (allerdings nicht näher beschriebenes) *right* notwendig.<sup>104</sup>

<sup>97</sup> *R v. Secretary of State for the Home Department, ex p Fire Brigades Union* (1995), 2 W. L.R. 1 (C.A.) und 464 (H.L.). S. auch *R v. Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs, ex parte World Development Movement Ltd.* (1995) 1 All. E.R. 611.

<sup>98</sup> S. im Übrigen den Überblick über die Kasuistik bei *Bradley/Ewing Constitutional and Administrative Law* (Fn. 87), 815 f.; *de Smith/Woolf/Jowell Judicial Review* (Fn. 86), 109 ff.; s. auch *Ruffert Subjektive Rechte* (Fn. 53), 126 ff.; *Wegener Rechte des Einzelnen* (Fn. 53), 144 ff.

<sup>99</sup> Vgl. *de Smith/Woolf/Jowell Judicial Review* (Fn. 86), 120 f.

<sup>100</sup> *Child Poverty Action Group*, [1989] All ER 1047, 1056.

<sup>101</sup> *R v. Her Majesty's Inspectorate of Pollution and the Minister of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte Greenpeace Ltd.* (No 2) [1994] 4 All ER 329.

<sup>102</sup> *R v. Secretary of State for Foreign Affairs, ex parte World Development Movement Ltd.* [1995] 1 All ER 611.

<sup>103</sup> (1990) 2 WLR 186.

<sup>104</sup> Vgl. in diesem Zusammenhang auch die Ausführungen von *Schiemann Public Law* 1990, 342 ff., der für eine Eingrenzung der Klagebefugnis eintritt. Zur Problematik dieses eingrenzenden Ansatzes aus der Literatur etwa *Gerstner Drittschutzdogmatik* (Fn. 13), 89 ff.; *Geddes JEL* 1992, 29, 36; *Ward JEL* 1993, 221, 232 f.; *Craig Administrative Law* (Fn. 90), 497 f. Immerhin stammt das Urteil vom *High Court* und nicht vom *Court of Appeal* oder vom *House of Lords*, so dass seine Bedeutung nicht überbewertet werden sollte. Auch liegt das Urteil schon einige Jahre zurück.

Vor diesem Hintergrund erscheint es schwierig, die für den gerichtlichen Zugang in Verwaltungsstreitigkeiten ausschlaggebenden Kriterien in konzeptioneller Hinsicht abschließend zu erfassen.<sup>105</sup> Vielmehr dürfte das englische Recht ein eher offenes Konzept zugrundelegen, das im Ergebnis dem Richter bei der Frage des Vorliegens eines *sufficient interest* einen erheblichen Entscheidungsspielraum einräumt.<sup>106</sup> Den Richtern wird im Ergebnis ein praktikables Mittel an die Hand gegeben, um im Einzelfall einen sachgerechten Entscheid fällen zu können.<sup>107</sup> Immerhin dürfte aber eine Tendenz eher hin zu einem liberalen Zugang in dem Sinn zu verzeichnen sein, dass gerichtlicher Zugang nicht von der Geltendmachung eines irgendwie gearteten gesetzlich gewährten eigenen Rechts abhängig ist, sondern letztlich auf eine (mehr oder weniger) qualifizierte tatsächliche Betroffenheit oder aber öffentliche Interessen an einer Sachentscheidung und „geeignete“ Kläger abgestellt wird.<sup>108</sup>

Die Maßstäbe für die Ansatzpunkte und die Tiefe der gerichtlichen Kontrolle sind in Großbritannien weitgehend von der Rechtsprechung entwickelt worden. Entsprechend ist auch hier – in Anknüpfung an die sog. *grounds of review*<sup>109</sup> – ein kasuistischer Ansatz entscheidend.<sup>110</sup> Die im Rahmen der *supervisory jurisdiction* für die Bestimmung des Maßstabs und Umfangs der gerichtlichen Kontrolldichte maßgeblichen *grounds of review* wurden in einem vielbeachteten Entscheid aus dem Jahr 1984<sup>111</sup> in der Urteilsbegründung von Lord Diplock systematisiert.<sup>112</sup> Er unterscheidet drei verschiedene Kontrollmaßstäbe: *illegality*, *procedural impropriety* und *irrationality*, wobei allerdings nicht auszuschließen sei, dass in Zukunft noch weitere hinzukommen könnten, so insbesondere die *proportionality*.<sup>113</sup>

<sup>105</sup> Zur weiterführenden Diskussion des hinreichenden Interesses vgl. *Bradley/Ewing Constitutional and Administrative Law* (Fn. 87), 815 f.

<sup>106</sup> Die Klageannahme oder -zulassung nach dem Ermessen des Richters veranschaulicht den Charakter der unter *judicial review* verfügbaren Klageformen als *discretionary remedies*; Tonne Effektiver Rechtsschutz (Fn. 92), 135. Teilweise wird auch davon ausgegangen, dass mit dem *leave*-Erfordernis in erster Linie offensichtlich aussichtslose oder querulatorische Klagen herausgefiltert werden sollen, vgl. *de Smith/Woolf/Jowell Judicial Review* (Fn. 86), 118; Tonne Effektiver Rechtsschutz (Fn. 92), 135.

<sup>107</sup> Vgl. die Beispiele bei *Bradley/Ewing Constitutional and Administrative Law* (Fn. 87), 816.

<sup>108</sup> Vgl. *Craig Administrative Law* (Fn. 90), 513 ff.; *Foulkes Administrative Law* (Fn. 90), 334 ff.

<sup>109</sup> Wer klageweise durch einen Verwaltungsentscheid verursachte Nachteile abwenden oder ausgleichen will, muss die Gründe dafür vorbringen. Dieses Erfordernis gilt für *applications for judicial review* (*Order 53 r. 6 (1) RSC*) und *statutory applications* gleichermaßen, wenn auch jeweils anders formuliert; *de Smith/Woolf/Jowell, Judicial Review* (Fn. 86), 683.

<sup>110</sup> *de Smith/Woolf/Jowell Judicial Review* (Fn. 86), 299; *Spoerr VerwArch* 1991, 25, 30 f.; Tonne Effektiver Rechtsschutz (Fn. 92), 140 f.; *Herdegen* in: *Kontrolldichte* (Fn. 88), 39, 57.

<sup>111</sup> *Council of Civil Service Unions v. Minister for the Civil Service* (1985) AC 374.

<sup>112</sup> Die ausdrückliche Formulierung dieser Klagegründe stellt letztlich den vorläufigen Schlusspunkt einer Entwicklung hin zu einer kontinuierlichen Ausdehnung der richterlichen Kontrolle über das Verwaltungshandeln dar: Der Ausgangspunkt war die sog. *ultra vires*-Doktrin, wonach eine Behörde nicht außerhalb der ihr durch das (Parlaments-) Gesetz eingeräumten Befugnisse entscheiden darf. Vor diesem Hintergrund war die gerichtliche Kontrolle von Verwaltungsentscheidungen ursprünglich vor allem als Kompetenzprüfung ausgestaltet. Im Zuge der stetig wachsenden Aufgaben der Verwaltung erweiterten die Gerichte aber dann ständig die gerichtlichen Kontrollmöglichkeiten in einer schwer überschaubaren Kasuistik, die dann mit der erwähnten Systematisierung zusammengefasst wurde. Vgl. zu der Entwicklung *Schwarze DÖV* 1996, 771 f., m.w.N.

<sup>113</sup> *Council of Civil Service Unions v Minister for the Civil Service* [1985] AC 374, 410 f.: "The first ground I would call 'illegality', the second 'irrationality' and the third 'procedural impropriety'. That is not to say

Der Schwerpunkt der gerichtlichen Kontrolle – wobei sich die Kontrolldichte in den letzten Jahren eher verstärkt haben dürfte – liegt auf der *procedural impropriety*<sup>114</sup>, in deren Rahmen die Einhaltung verfahrensrechtlicher Vorgaben überprüft wird. Ansonsten ist – insbesondere bei der *irrationality* – häufig eine gewisse Beschränkung der Kontrolle auf eine Art Willkürprüfung (sog. *Wednesbury*-Formel<sup>115</sup>) festzustellen, wenn auch in jüngerer Zeit vermehrt auf Elemente der Verhältnismäßigkeit – die möglicherweise dabei ist, sich als eigenständiger *ground of review* zu entwickeln<sup>116</sup> – zurückgegriffen wird.<sup>117</sup> Hintergrund dieser starken Zurückhaltung der Gerichte dürfte der im englischen Verwaltungsrechtsdenken tief verwurzelte Gedanke sein, dass Gerichte ihr Ermessen nicht an die Stelle des Verwaltungsermessens setzen dürfen.<sup>118</sup>

## VI. Zusammenfassende Bewertung

Die Untersuchung der Ausgestaltung des gerichtlichen Zugangs in den verschiedenen berücksichtigten Rechtsordnungen lässt insgesamt erkennen, dass – je länger, desto mehr – die jeweils eigenen, teilweise recht unterschiedlichen Grundkonzeptionen etwas relativiert werden und insofern durchaus eine gewisse Konvergenz der Rechtsordnungen zu beobachten

---

*that further development on a case-by-case basis may not in the course of time add further grounds. I have in mind the possible adoption in the future of the principle of 'proportionality'...*"

<sup>114</sup> Bei der *illegality* im Sinne der weiterentwickelten *ultra vires*-Doktrin des *Common Law* wird im Wesentlichen geprüft, ob sich die behördliche Maßnahme im Rahmen der einschlägigen gesetzlichen Grundlage bewegt. Dabei wird die Kontrolle hier teilweise bei sog. diskretionären Kompetenznormen zurückgenommen, hierzu *Herdegen* in: Kontrolldichte (Fn. 88), 38 (43 f.); *Starck* Rechtsvergleichender Generalbericht, in: Bullinger (Hrsg.), Verwaltungsermessen im modernen Staat, 1996, 15, 19; *de Smith/Woolf/Jowell* Judicial Review (Fn. 86), 295 ff.; *Craig* Länderbericht Großbritannien, in: Bullinger (Hrsg.), Verwaltungsermessen im modernen Staat, 1996, 79, 80. In Großbritannien ist im Übrigen die Unterscheidung zwischen Ermessen und Beurteilungsspielraum unbekannt. Vgl. nur *Herdegen* in: Kontrolldichte (Fn. 88), 38, 43.

<sup>115</sup> Danach könne eine Verwaltungsentscheidung nur dann aufgehoben werden, *"if it is so unreasonable that no reasonable authority could ever come to it"*. M.a.W. wird nach der "Vertretbarkeit" der Entscheidung gefragt, so dass (nur) ein *"conduct which no sensible authority acting with due appreciation of its responsibilities would have decided to adopt"*. Vgl. *Associated Provincial Picture Houses Ltd. v. Wednesbury Corporation* [1948] 1 KB 223 (229 f.). *Secretary of State for Education v. Tameside Council* [1977] AC 1014, *per Lord Diplock*, in Anwendung der sog. "*Wednesbury unreasonableness*".

<sup>116</sup> Hierzu *Schwarze* Liber Amicorum Lord Slynn of Hadley, 2000, 447, 456 f.; *Riedel* VVDStRL 58, 203 ff.; ausführlich zu diesem Grundsatz im englischen Recht *Marauhn* VerwArch 1994, 52 ff.; s. auch *Schwarze* FS Everling, 1995, 1355, 1369 f.

<sup>117</sup> So wurde etwa auf "*objective*" bzw. "*demonstrable need*" einer Maßnahme im Strafvollzug abgestellt, vgl. *R. v. Secretary of State for the Home Department, ex parte Leech* [1993] 4 All ER 539, 551, was wohl dem Kriterium der Erforderlichkeit entsprechen dürfte. S. für das bislang kaum zum Zuge gekommene Kriterium der Geeignetheit *Arlidge v. Mayor of Islington* [1909] 2 KB 133. Das Verhältnis von Eingriffszweck und -wirkung (die Verhältnismäßigkeit i.e.S.) wird in der gerichtlichen Prüfung im Wesentlichen unter dem Gesichtspunkt eines *balancing tests* geprüft, vgl. *de Smith/Woolf/Jowell* Judicial Review (Fn. 86), 595, 598.

<sup>118</sup> In gewisser Weise dürfte wohl auch die Erwägung eine Rolle spielen, eine zu "strenge" Verhältnismäßigkeitsprüfung komme letztlich einer Zweckmäßigkeitsprüfung gleich, vgl. *Herdegen* in: Kontrolldichte (Fn. 88), 38, 47. Immerhin wird in der Literatur auch teilweise darauf hingewiesen, dass der *proportionality*-Test nicht als Gefahr der Gleichsetzung mit dem eigentlichen Abwägungsvorgang der Behörde zu sehen sei, vgl. m.w.N. *de Smith/Woolf/Jowell* Judicial Review (Fn. 86), 598.

ist.<sup>119</sup> So haben sich die einzelnen Systeme durchaus (mehr oder weniger) weiter entwickelt, so dass insbesondere zu den ursprünglichen Funktionen der Verwaltungsgerichtsbarkeit noch weitere hinzugekommen sind oder sich deren Rolle verstärkt hat. Vor diesem Hintergrund sind die erwähnten Grundkonzeptionen des „subjektiven“ oder „objektiven“ Rechtsschutzes in ihrer „Reinform“ nicht verwirklicht; vielmehr finden sich in den untersuchten Rechtsordnungen jeweils Elemente der einen und anderen Variante, wenn auch die Akzentsetzung teilweise beträchtlich variiert.<sup>120</sup>

Auffallend – und mit dieser Entwicklung wohl in engem Zusammenhang stehend – ist des Weiteren, dass in denjenigen Systemen des Verwaltungsrechtsschutzes (wobei hier auch Italien und Dänemark berücksichtigt werden)<sup>121</sup>, in denen an sich der Rechtsschutz Einzelner im Vordergrund steht, bei der Klagebefugnis nicht oder (für Italien) nicht nur an die Auslegung der geltend gemachten Rechtsnorm als „Schutznorm“, sondern an eine – allerdings unterschiedlich intensive – Betroffenheit in eigenen Interessen abgestellt wird. Wenn dies auch in gewissen Staaten – so insbesondere in Italien, aber auch häufig in der Schweiz – zu ähnlichen Ergebnissen führt wie im Rahmen des § 42 II VwGO, ist doch der unterschiedliche Ansatz bemerkenswert: Maßgeblich ist nicht die rechtliche Zuerkennung eines irgendwie gearteten Rechts oder Anspruchs, sondern die tatsächliche Betroffenheit der klagenden Person in ihren Interessen, die allerdings ein gewisses Gewicht ("wesentlich") aufweisen und individualisierbar sein müssen, wobei die hier in Italien, Dänemark und der Schweiz herangezogenen Kriterien differieren. Von Bedeutung ist weiterhin, dass in den einen subjektiven Ansatz des Verwaltungsrechtsschutzes verfolgenden Rechtsordnungen – auch im Gegensatz zu der Rechtslage in Deutschland – kein Rechtswidrigkeitszusammenhang zwischen Zulässigkeit und Begründetheit der Klage festzustellen ist; vielmehr kann – wenn der Rechtsweg einmal eröffnet ist – jedwede Rechtswidrigkeit geltend gemacht werden. Insoweit ist der Gedanke eines auf den Schutz von Rechten Einzelner ausgerichteten Verwaltungsrechtsschutzes in den hier berücksichtigten Rechtsordnungen doch recht erheblich relativiert, so dass diese im Ergebnis eher als „Mischsysteme“ zu bezeichnen sind.

---

<sup>119</sup> Vgl. hierzu allgemein schon die Nachweise in Fn. 119. So wurde in Frankreich etwa der gerichtliche Zugang durch das Erfordernis eines persönlichen und aktuellen Interesses in verschiedenen Bereichen (etwas) verengt, während die Kontrolldichte in einigen Bereichen bis auf einen *contrôle maximum* ausgeweitet wurde. In England erweiterte sich im Ergebnis der gerichtliche Zugang, und die Kontrolldichte wurde im Laufe der Zeit – trotz der ursprünglichen, geschichtlich bedingten Zurückhaltung – verschärft, dies insbesondere auch durch den (wenn auch noch nicht generell akzeptierten) Rückgriff auf Elemente der Verhältnismäßigkeit. Gerade in Frankreich und Großbritannien ist diese Verschärfung der Kontrolldichte wohl auch vor dem Hintergrund des Rückgriffs auf der Verhältnismäßigkeit zuzurechnende Kriterien zu sehen. Vgl. im Erg. ähnlich *Schmidt-Aßmann* DVBl. 1997, 281, 295; *Schwarze* NVwZ 1996, 22, 26; *Schwarze* DÖV 1996, 771; *Wahl* Der Staat 1999, 495, 509.

<sup>120</sup> Die jeweilige Konzeption entfaltet dabei (selbstverständlich) nicht nur Auswirkungen auf der Ebene des gerichtlichen Zugangs, sondern ist auch für andere Aspekte – insbesondere den vorläufigen Rechtsschutz, den Zusammenhang zwischen Zulässigkeit und Begründetheit einer Klage und die Kontrolldichte der gerichtlichen Prüfung – von Bedeutung. Diese sollen im vorliegenden Beitrag aber – wie bereits eingangs bemerkt – nur insoweit (kurz) berücksichtigt werden, als sie in engem Zusammenhang mit der Frage des gerichtlichen Zugangs stehen.

<sup>121</sup> Vgl. hierzu die Bemerkungen und Nachweise in Fn. 13.

Zugespißt formuliert weisen damit die untersuchten Rechtsordnungen insofern – trotz aller verbleibenden Unterschiede – strukturelle Gemeinsamkeiten auf, als es im Wesentlichen um (allerdings sehr unterschiedlich weit gehende) „Interessentenklagen“ geht, in deren Rahmen eine letztlich objektive Rechtmäßigkeitsprüfung erfolgt. Deutlich wird damit auch, dass die Ausgestaltung des gerichtlichen Zugangs eng verbunden ist mit der grundlegenden Stellung des Bürgers im Staat und dem in den jeweiligen Staaten zugrundegelegten Verständnis der Rolle bzw. Funktion von Verwaltung und Gerichten, die ihrerseits wiederum auf unterschiedlichen geschichtlichen Erfahrungen und (verfassungsrechtlichen) Traditionen beruhen: Während insbesondere in Großbritannien und Frankreich ein Akzent auf die Funktionsfähigkeit der Verwaltung gelegt wird, die dann auch einen entsprechenden "Vertrauensvorschuss" genießt, herrscht in Deutschland ein eher geringes Vertrauen in die Verwaltung, was dann aber in gewisser Weise durch die den Gerichten beigemessene wichtige Rolle "kompensiert" wird. Damit einher geht dann auch ein unterschiedlicher Stellenwert von Verfahren und politischen Konfliktlösungsmechanismen:<sup>122</sup> Insbesondere in England, aber auch in Frankreich und der Schweiz, spielt die Kontrolle der Beachtung von Verfahrensanforderungen eine relativ wichtige Rolle.

Im Übrigen legen die Ausgestaltung und Entwicklung der gerichtlichen Kontrolldichte auch den Schluss nahe, dass ein gewisser Zusammenhang zwischen der konkreten Weite des gerichtlichen Zugangs und der angelegten Kontrolldichte besteht: Eine Erweiterung des gerichtlichen Zugangs dürfte tendenziell mit einer Verringerung der Kontrolldichte einhergehen, wenn hier auch – wie gezeigt – gewisse Relativierungen zu beobachten sind.<sup>123</sup> So kennen denn die berücksichtigten Rechtsordnungen – mit Ausnahme der Schweiz<sup>124</sup> – gerade keine Unterscheidung zwischen Ermessen und Beurteilungsspielraum.

---

<sup>122</sup> Vgl. auch *Wahl Der Staat* 1999, 495, 510 ff., der zudem noch darauf hinweist, dass etwa in Frankreich die Verwaltung als stärker demokratisch legitimiert gilt als die Gerichte.

<sup>123</sup> Dieser Umstand dürfte auch und gerade einen theoretischen bzw. konzeptionellen Hintergrund aufweisen: Denn ein enger gerichtlicher Zugang beruht eben gerade auf dem Konzept des Individualrechtsschutzes. Vor diesem Hintergrund erscheint es denn auch ebenso sinnvoll wie notwendig, den Gerichten grundsätzlich eine vollumfängliche Prüfung jedenfalls der Verletzung der geltend gemachten Rechte zu übertragen, kann doch nur auf diese Weise ein effektiver Schutz der geltend gemachten individuellen Interessen sichergestellt werden. Umgekehrt ist in denjenigen Rechtsordnungen, die bei der Gewährung gerichtlichen Zugangs eher großzügig verfahren, eine Zurücknahme der Kontrolldichte zu beobachten, so insbesondere in Frankreich, aber auch in England. Auch hier ist dies theoretisch durchaus schlüssig, geht es doch (nur) allgemein um eine gewisse "Nachkontrolle" der Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns, so dass im Falle gewisser gesetzlicher Gestaltungsspielräume eine Überprüfung weder notwendig noch – auf der Grundlage dieser Konzeption – möglich ist. Insgesamt stellt damit das deutsche Modell der grundsätzlich vollständigen Rechtsanwendungskontrolle und damit einer "gerichtsgeprägten Gewaltenteilung" (*Schmidt-Aßmann DVBl.* 1997, 281, 283; s. ähnlich auch *Wahl Der Staat* 1999, 495) im europäischen Kontext eher eine Besonderheit denn die Regel dar.

<sup>124</sup> Die Schweiz hat diese Unterscheidung wohl letztlich vom deutschen Verwaltungsrecht übernommen, und es ist bemerkenswert, dass die Gerichte sich bei der gerichtlichen Kontrolle unbestimmter Rechtsbegriffe eine wesentliche größere Zurückhaltung auferlegen als in Deutschland, wodurch die konzeptionelle Unterscheidung als solche (teilweise) wieder in Frage gestellt wird.

### C. ZU DEN GEMEINSCHAFTSRECHTLICHEN VORGABEN FÜR DIE GEWÄHRUNG GERICHTLICHEN ZUGANGS

Die möglichen Auswirkungen des europäischen Gemeinschaftsrechts auf die Ausgestaltung des gerichtlichen Zugangs auf nationaler Ebene rückten mit einer Reihe von Urteilen des EuGH aus den 90er Jahren, die sich im Wesentlichen auf den Bereich des Umweltschutzes bezogen,<sup>125</sup> ins Bewusstsein. Seitdem wird die Frage, ob und inwieweit gemeinschaftsrechtliche Vorgaben einen (effektiven) gerichtlichen Zugang erfordern, auch in der Literatur intensiv debattiert.<sup>126</sup> Die Auffassungen über die Auslegung der erwähnten Urteile des EuGH gehen dabei teilweise zumindest konzeptionell recht weit auseinander,<sup>127</sup> was sicherlich auch darauf zurückzuführen ist, dass der EuGH selbst sich sehr knapp fasst und es daher schwierig ist, auf der Grundlage dieser Urteile allgemein gültige Grundsätze abzuleiten. Immerhin dürfte die in der Literatur inzwischen wohl herrschende Meinung davon ausgehen, dass die Voraussetzungen für die Klagebefugnis im Gefolge gemeinschaftsrechtlicher Vorgaben weiter sind als im Rahmen des § 42 II VwGO, jedenfalls jedenfalls, wenn man dessen Auslegung durch die Rechtsprechung zugrundelegt.<sup>128</sup> Welche Kriterien im Einzelnen jedoch für die Eröffnung gerichtlichen Rechtsschutzes nach den gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben maßgeblich sind, dürfte noch weitgehend unklar sein. Vor diesem Hintergrund soll im Folgenden der Versuch unternommen werden, die Voraussetzungen, unter denen das europäische Gemeinschaftsrecht die Mitgliedstaaten verpflichtet, gerichtlichen Zugang auf Überprüfung der Einhaltung bestimmter gemeinschaftsrechtlicher Vorgaben zu gewähren, zu präzisieren (II.), dies auf der Grundlage der Skizzierung der diesbezüglichen gemeinschaftsrechtlichen Grundlagen (I.). Diese Problematik stellt sich in erster Linie bei den Anforderungen an die Art und Weise der Umsetzung von Richtlinien, wird aber auch dann relevant, wenn es um die gerichtliche Geltendmachung eines unmittelbar wirksamen gemeinschaftlichen Rechts (das sich aus dem

<sup>125</sup> S.u. C.II.1.

<sup>126</sup> Vgl. insbesondere *Burgi* Verwaltungsprozess und Europarecht, 1996; *Classen* Europäisierung (Fn. 2), 77 ff.; *Classen* VerwArch 1997, 645 ff.; v. *Danwitz* Verwaltungsrechtliches System (Fn. 11); *Ehlers* Europäisierung (Fn. 2); *Gurlit* Umsetzungsverpflichtung der Mitgliedstaaten und subjektive Rechte der Gemeinschaftsbürger – subjektives Recht auf Umsetzung?, in: Krämer/Micklitz/Tonner (Hrsg.), Liber amicorum Norbert Reich, 1997, 55 ff.; *Halfmann* VerwArch 2000, 74 ff.; *Kokott* Verw 1998, 335 ff.; *Masing* Die Mobilisierung des Bürgers für die Durchsetzung des Rechts, 1997; *Moench/Sander* Rechtsschutz vor deutschen Gerichten, in: Rengeling (Hrsg.), Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht, Band I (EUDUR I), 1998, § 46; *Reich* Bürgerrechte in der Europäischen Union, 1999; *Remmert* Verw 1996, 465 ff.; *Rodriguez Iglesias* EuGRZ 1997, 298 ff.; *Ruffert* Subjektive Rechte (Fn. 53); *Wegener* Rechte der Einzelnen (Fn. 53); *Schoch* Die europäische Perspektive des Verwaltungsverfahrens und Verwaltungsprozessrechts, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann (Hrsg.), Strukturen des Europäischen Verwaltungsrechts, 1999, 279 ff.; *Schoch* Europäisierung (Fn. 2); *Schoch* NVwZ 1999, 457 ff.; *Schwarze* NVwZ 2000, 241 ff.; *Sendler* FS Feldhaus, 1999, 479 ff.; *Triantafyllou* DÖV 1997, 192 ff.; *Winter* NVwZ 1999, 467 ff.

<sup>127</sup> S. etwa einerseits *Classen* VerwArch 1997, 645 ff.; *Triantafyllou*, DÖV 1997, 192 ff.; andererseits *Winter* NVwZ 1999, 467 ff.; *Sendler* FS Feldhaus, 1999, 479, 490 ff.; s. auch die Zusammenstellung der verschiedenen Ansichten bei *Beljin* Staatshaftung im Europarecht, 2000, 139 ff.

<sup>128</sup> Hierzu die Beiträge von *Erbguth* und *Höfling* in diesem Band.

Primärrecht, aus Verordnungen oder unmittelbar anwendbaren Richtlinienbestimmungen ergeben kann)<sup>129</sup> geht.<sup>130</sup>

## I. Grundlagen

Die Frage, ob sich aus dem Gemeinschaftsrecht klagefähige Rechtspositionen ableiten lassen, ist gerade in den Fällen problematisch, in denen keine diesbezüglichen ausdrücklichen gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen existieren, so dass die Auslegung der entsprechenden gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen eine zentrale Rolle spielt. Diese hat aber auch die Besonderheiten der gemeinschaftsrechtlichen Rechtsordnung zu berücksichtigen, wobei in unserem Zusammenhang in erster Linie drei Aspekte von Bedeutung sind:<sup>131</sup>

### I. Die „finale Ausrichtung“ des Gemeinschaftsrechts

Der EG-Vertrag ist in seiner Grundstruktur final angelegt: So werden etwa die vertraglichen Kompetenznormen häufig nicht (nur) durch die Nennung bestimmter Bereiche umschrieben, sondern sie sind insofern funktional ausgerichtet, als sie auf die Verwirklichung bestimmter (mehr oder weniger umfassender) Ziele angelegt sind. Insgesamt ist denn auch die Verwirklichung der im Vertrag enthaltenen Zielsetzungen für die Tragweite zahlreicher gemeinschaftsrechtlicher Bestimmungen entscheidend.<sup>132</sup> Vor diesem Hintergrund dürfte

<sup>129</sup> Hierzu in unserem Zusammenhang etwa *Ehlers* Europäisierung (Fn. 2), 47 f.; *Hölscheidt* EuR 2001, 376, 381 ff. Im Ergebnis erscheint es zwingend, bei der Frage der Voraussetzungen, unter denen klagefähige Rechtspositionen einzuräumen sind, von einer einheitlichen Konzeption auszugehen (ebenso mit ausführlicher Begründung *Wegener* Rechte des Einzelnen, Fn. 53, 126 ff.; wohl auch *Gellermann* Beeinflussung des bundesdeutschen Rechts durch Richtlinien der EG, 1994, 160 f. AA aber *Ruffert* Subjektive Rechte, Fn. 53, 166 ff.): Denn bei allen Konstellationen geht es letztlich um die gleiche grundsätzliche Frage, ob und inwieweit aufgrund einer bestimmten gemeinschaftsrechtlichen Bestimmung in den Mitgliedstaaten ein gerichtlich durchsetzbares Recht des Einzelnen zu gewähren ist. Ob dieses Recht seine Grundlage nun im Primärrecht, im Verordnungs- oder Richtlinienrecht oder aber in einer noch umzusetzenden Richtlinie findet, ist aus diesem strukturellen Blickwinkel nicht relevant. Bestätigt wird dieser Ansatz auch durch die Situation bei den Richtlinien: Es ist nicht ersichtlich, aus welchen Gründen die Frage der individuellen Berechtigung im Falle der unmittelbaren Wirkung einer Richtlinie einerseits und im Falle ihrer Umsetzung in nationales Recht andererseits unterschiedlich zu beantworten sein sollte; in beiden Fällen steht im Ergebnis die Frage zur Debatte, ob die jeweiligen Richtlinienbestimmungen Grundlage für Rechte Einzelner sein können oder nicht.

<sup>130</sup> Deutlich wird damit auch, worum es im Folgenden gerade nicht geht: Ausgespart werden der Rechtsschutz auf EG-Ebene selbst, aber auch die Vorgaben der EMRK.

<sup>131</sup> Dabei kann es im Rahmen dieses Beitrages nicht darum gehen, diese Grundsätze (nochmals) im Einzelnen zu entwickeln und zu begründen; vielmehr sollen sie hier nur als Ausgangspunkt der weiteren Überlegungen zusammengefasst werden.

<sup>132</sup> Zu diesem Charakteristikum des Vertrages als "Planverfassung" und der "Finalstruktur" des Gemeinschaftsrechts jeweils mwN *Epiney* Umgekehrte Diskriminierungen, 1995, 79 ff.; *Rengeling* VVDStRL 53, 202, 222 f.; *Pühs* Der Vollzug von Gemeinschaftsrecht, 1997, 183 ff.; v. *Danwitz* Verwaltungsrechtliches System (Fn. 11), 430 ff.; *Schoch* Europäisierung (Fn. 2), 21 ff.; *Wolf* Die Staatshaftung der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik für Verstöße gegen das Europäische Gemeinschaftsrecht, 1999, 80 ff., der explizit auch auf die aus dieser Konzeption folgende Befugnis des EuGH zu einer gewissen "Lückenschließungskompetenz" hinweist.

auch die Rolle der teleologischen Auslegung und des diesem Ansatz zuzuordnenden Grundsatzes des "effet utile" zu sehen sein: Kommt es entscheidend auf die Verwirklichung von Zielsetzungen und Programmen an, so sind die diesbezüglichen Normen eben so auszulegen, dass die angestrebten Ziele verwirklicht werden können, was auch eine Auslegung im Sinne der größten Wirksamkeit bedingt.<sup>133</sup>

Dieser finale Ansatz des Gemeinschaftsrechts kommt notwendigerweise auch bei der Frage nach den gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben für den gerichtlichen Zugang zur Geltung und entfaltet hier in erster Linie folgende grundsätzliche Implikationen:

- Ob und inwieweit durch gemeinschaftsrechtliche Bestimmungen (auch) Rechte Einzelner begründet werden (müssen), ist auf der Grundlage des europäischen Gemeinschaftsrechts zu bestimmen: Diesem ist zu entnehmen, inwieweit die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, bei gemeinschaftsrechtlichen Rechtspositionen gerichtlich auf dem Klageweg durchsetzbare Rechte Einzelner zu gewährleisten.<sup>134</sup>
- Dabei ist auch und gerade die hauptsächliche Zielsetzung der zur Debatte stehenden Bestimmung zu berücksichtigen.<sup>135</sup> Sofern für deren möglichst effektive Verwirklichung die Anerkennung klagefähiger Rechtspositionen erforderlich ist, so spricht einiges für das Vorliegen solcher Rechtspositionen. Eine solche Ableitung gerichtlich durchsetzbarer Rechte Einzelner aus (einschlägigen) Sachnormen ist grundsätzlich auch ohne eine diesbezügliche ausdrückliche Regelung möglich.

---

<sup>133</sup> Vgl. zur Auslegung des Gemeinschaftsrechts neuerdings mwN *Hintersteininger* ZöR 1998, 239 ff.; *Buck* Über die Auslegungsmethoden des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaft, 1998, passim; speziell zu dem hier angesprochenen Aspekt des effet utile *Pühs* Vollzug von Gemeinschaftsrecht (Fn. 132), 73 ff. Vor diesem Hintergrund sind denn auch Teile der Rechtsprechung des EuGH zu sehen: Dieser stützt sich häufig nicht auf einen (eindeutigen) Wortlaut des Vertrages oder der einschlägigen sekundärrechtlichen Bestimmungen, sondern entwickelt durch den Rückgriff auf der teleologischen Auslegung zuzurechnende Kriterien, insbesondere den "effet utile", bestimmte Grundsätze. Diese Art des Vorgehens des Gerichtshofs ist immer wieder Gegenstand von grundsätzlicher Kritik, wobei die Vorwürfe in erster Linie dahin gehen, der EuGH überschreite die Grenzen der Vertragsauslegung und maße sich quasi rechtsetzende Befugnisse an, da er sich letztlich nicht (genügend) am Wortlaut der einschlägigen Regelungen bzw. dem Regelungsgehalt des Vertrages orientiere. Vgl. besonders prononciert z.B. *Dänzer-Vanotti* RIW 1992, 733 ff.; s. auch etwa *Mittmann* Die Rechtsfortbildung durch den Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften und die Rechtsstellung der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, 2000, 183 ff. S. zu dieser Diskussion im Zusammenhang mit den vom EuGH entwickelten gemeinschaftsrechtlichen Grundsätzen der Staatshaftung mit zahlreichen Nachweisen zu den hier vertretenen verschiedenen Auffassungen *Wolf* Staatshaftung (Fn. 132), 70 ff.; *Beljin* Staatshaftung (Fn. 127), 5 f. Im Ergebnis vermögen diese grundlegenden Einwände aber nicht zu überzeugen. Vgl. mit ausführlicher Begründung unter Berücksichtigung des „Maastricht“-Urteils des BVerfG auch *Epiney* Umgekehrte Diskriminierungen, 1995, 83 f. Zu den Grenzen der zulässigen Rechtsfortbildung aus gemeinschaftsrechtlicher Sicht *Ukrow* Richterliche Rechtsfortbildung durch den EuGH, 1995, 68 ff.

<sup>134</sup> So auch ausdrücklich *Schoch* NVwZ 1999, 457, 463 f.; ebenso etwa *Kadelbach* Allgemeines Verwaltungsrecht (Fn. 1), 387 ff.; *Gurlit* in: Recht und diffuse Interessen (Fn. 126), 55, 79; *Moench/Sandner* EUDUR I (Fn. 126), § 46, Rdnr. 65; *van Gerven* CMLRev 2000, 501, 526; *Albin* Die Vollzugskontrolle des europäischen Umweltrechts, 1999, 167 f.; *Temple Lang* Liber Amicorum Lord Slynn of Hadley, 2000, 235, 238, 262; ausführlich *Wegener* Rechte des Einzelnen (Fn. 53), 100 ff.

<sup>135</sup> Vgl. in diesem Zusammenhang i. Erg. in eine ähnliche Richtung *Wegener*, Rechte des Einzelnen (Fn. 53), 121.

## 2. Zu den Vorgaben für Vollzug und Anwendung des Gemeinschaftsrechts: Diskriminierungs- und Effektivitätsgebot

Im Rahmen des mitgliedstaatlichen Vollzugs des Gemeinschaftsrechts sind das Diskriminierungsverbot und das Effektivitätsgebot zu beachten.<sup>136</sup> In Bezug auf den (Individual-) Rechtsschutz implizieren diese Grundsätze, dass immer dann, wenn das Gemeinschaftsrecht Einzelnen individuelle Rechte einräumt, diese auch gerichtlich durchsetzbar sein müssen, da ansonsten ihre Effektivität in Frage gestellt würde.<sup>137</sup> Aus gemeinschaftsrechtlicher Sicht korrespondiert die Einräumung individueller Rechte also mit einer Rechtsweggarantie.<sup>138</sup> Die Eröffnung eines gerichtlichen Rechtsweges muss – so die gemeinschaftsrechtlichen Voraussetzungen für die Existenz eines Individualrechts, auf die noch einzugehen sein wird,<sup>139</sup> gegeben sind – auch dann gewährleistet sein, wenn (allein) in Anwendung des nationalen Prozessrechts kein Rechtsweg eröffnet wäre.<sup>140</sup> Daneben muss der Rechtsweg in Anwendung des Diskriminierungsverbots genauso wie bei vergleichbaren, auf nationalem Recht beruhenden Klagen ausgestaltet sein, und die gerichtliche Kontrolle muss hinreichend effektiv sein, was ein Mindestmaß an Kontrolldichte impliziert.

## 3. Das „Konzept der dezentralen Vollzugskontrolle“

Das Gemeinschaftsrecht wird in der Regel durch die Mitgliedstaaten angewandt und vollzogen.<sup>141</sup> Aufgeworfen wird damit aber die Frage nach der Kontrolle der tatsächlichen Anwendung des Gemeinschaftsrechts.<sup>142</sup> Angesichts der erheblichen strukturellen Defizite des durch den EG-Vertrag zur Verfügung gestellten "zentralen" Instrumentariums<sup>143</sup> kommt "dezentralen Durchsetzungsmechanismen"<sup>144</sup> eine entscheidende Rolle zu. Dabei ist

<sup>136</sup> Vgl. zu diesen Grundsätzen *Epiney* in: Beutler/Bieber/Pipkorn/Streil, Die Europäische Union, 5. Aufl., 2001, Rdnr. 487, 491 ff.; s. auch *Kakouris* CMLRev 1997, 139 ff., jeweils mwN aus Rspr. und Lit.

<sup>137</sup> Vgl. in diesem Zusammenhang etwa *Rodriguez Iglesias* EuGRZ 1997, 289, 291, der betont, die "Effizienz" der durch das EG-Recht gewährten subjektiven Rechte gehöre zu den gemeinschaftsrechtlichen Grundanforderungen.

<sup>138</sup> Die Mitgliedstaaten haben daher den gerichtlichen Schutz der Rechte sicherzustellen, die den Gemeinschaftsangehörigen aufgrund des EG-Vertrages zustehen. Vgl. nur *Schilling* EuGRZ 2000, 3, 18. Unten C.II.

<sup>139</sup> *Epiney* in: Beutler/Bieber/Pipkorn/Streil, Die Europäische Union, 5. Aufl., 2001, Rdnr. 476 ff.

<sup>140</sup> EuGH, Slg. 1992, I-6313, Ziff. 13; *Remmert* Verw 1996, 465, 467, 473 ff.; v. *Danwitz* DÖV 1996, 481, 483, 489; *Classen* VerwArch 1997, 645, 652 f.; *Ruffert* DVBl. 1998, 69, 71 f.

<sup>141</sup> Vgl. *Epiney* in: Beutler/Bieber/Pipkorn/Streil, Die Europäische Union, 5. Aufl., 2001, Rdnr. 476 ff.

<sup>142</sup> Vgl. für einen Überblick über die verschiedenen Instrumente zur Durchführung des europäischen Umweltrechts *Scheuing* NVwZ 1999, 475 ff.

<sup>143</sup> Das das Tätigwerden einer gemeinschaftlichen Institution voraussetzt. Zusammenfassend hierzu *Wegener* Rechte des Einzelnen (Fn. 53), 22 ff.; *Krämer* Defizite im Vollzug des EG-Umweltrechts und ihre Ursachen, in: Lübbe-Wolff (Hrsg.), Der Vollzug des europäischen Umweltrechts, 1996, 7, 9 ff.; vgl. auch die Vorschläge legislatorischer Änderungen, die aber nur bedingt die „Grundprobleme“ zu beseitigen vermögen, bei *Nicklas* Implementationsprobleme des EG-Umweltrechts. Unter besonderer Berücksichtigung der Luftreinhaltelinien, 1997, 166 ff.

<sup>144</sup> Diese zeichnen sich dadurch aus, dass sie unabhängig von dem Tätigwerden einer gemeinschaftlichen Institution oder der Einleitung eines gemeinschaftlichen Verfahrens auf der Ebene der Mitgliedstaaten

insbesondere die Geltendmachung von Rechtspositionen durch Einzelne<sup>145</sup> von großer Bedeutung: Indem diese ihre eigenen und ggf. Allgemeinwohlintressen in den Mitgliedstaaten gerichtlich geltend machen, wird auch die tatsächliche und effektive Beachtung gemeinschaftsrechtlicher Vorgaben gefördert. Insofern erscheint es gerechtfertigt, von einer gewissen "Funktionalisierung" des Bürgers zur tatsächlichen Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts zu sprechen.<sup>146</sup>

Allerdings bedeutet diese "Funktionalisierung" des Einzelnen nicht, dass dieser auf eine Art Vollzugsorgan der Gemeinschaft reduziert würde; vielmehr geht mit dem Umstand, dass die Bürger ihre eigenen Rechte wahrnehmen, eben auch eine Kontrolle der effektiven Beachtung des Gemeinschaftsrechts einher. Diesem tatsächlichen Effekt wird aber durch das Gemeinschaftsrecht insofern Rechnung getragen, als dieses bei der Umschreibung der Voraussetzungen, unter denen individuelle Rechte vorliegen, auch und gerade die Sicherstellung der tatsächlichen Durchsetzung der gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben im Auge hat.<sup>147</sup> Damit geht das Gemeinschaftsrecht von einer Doppelfunktion der Einzelnen und der Wahrnehmung ihrer Rechte aus: Einerseits geht es um den Schutz der Rechte der Individuen, andererseits aber werden diese individuellen Rechte auch im Hinblick auf eine

---

zum Zuge kommen. Zum Begriff und den verschiedenen Formen *Epiney* ZUR 1996, 229 ff.; *Wegener* Rechte des Einzelnen (Fn. 53), 25 ff.

<sup>145</sup> Neben den Verpflichtungen der mitgliedstaatlichen Verwaltungen und Gerichte. Hierzu *Epiney* DVBl. 1996, 409 ff.; *Gellermann* DÖV 1996, 433 ff.

<sup>146</sup> Zu dieser "Instrumentalisierung" des Bürgers etwa *Remmert* Verw 1996, 465 ff.; v. *Danzitz* DÖV 1996, 481, 484; *Ruffert* DVBl. 1998, 69 ff.; *Kokott* Verw 1998, 335, 353; *Thorsten Kingreen/Rainer Störmer* EuR 1998, 263, 264; *Halfmann* VerwArch 2000, 74, 82 f.; *Schoch* in: Strukturen des europäischen Verwaltungsrechts (Fn. 126), 279, 309 f.; ausführlich *Masing* Mobilisierung des Bürgers (Fn. 126), 177 ff., 196 ff.; s. auch *Pernice* NVwZ 1990, 414, 423, der davon spricht, im Gemeinschaftsrecht sei es erkennbar, dass die Kontrollaufgabe "auf die kleinste soziale Einheit herabzuzonen" sei. Neben der noch im Einzelnen zu erörternden Frage der Einräumung individueller, klagbarer Rechte sind in diesem Zusammenhang insbesondere der Grundsatz der unmittelbaren Wirkung von Richtlinien und das Recht, unter bestimmten Voraussetzungen im Falle der Verletzung des Gemeinschaftsrechts vom Staat Schadensersatz zu verlangen, zu nennen. Diese wichtige Rolle der Geltendmachung von Rechten Einzelner im Zusammenhang mit der effektiven Kontrolle der Beachtung des Gemeinschaftsrechts beruht zunächst auf dem Umstand, dass der gemeinschaftliche Rechtsschutz schon im Ansatz (auch) einer objektiven Rechtskontrolle verpflichtet ist (hierzu etwa *Burgi* Verwaltungsprozess, Fn. 126, 52). Sie stellt aber auch eine (notwendige) Konsequenz der Kompetenzverteilung beim Vollzug des Gemeinschaftsrechts und des Systems des gemeinschaftlichen Rechtsschutzes dar: Wenn es den Mitgliedstaaten obliegt, die tatsächliche Anwendung des Gemeinschaftsrechts im Einzelfall sicherzustellen, müssen gerade auf dieser Ebene auch Durchsetzungsmechanismen bestehen, die diesbezüglichen Defiziten abhelfen können. Naheliegend und am effektivsten sind hier aber gerichtliche Klagemöglichkeiten. Das Rechtsschutzsystem des Vertrages trägt diesem Gesichtspunkt insofern Rechnung, als es – ausgehend von der Annahme, dass die Anwendung des Gemeinschaftsrechts in erster Linie durch nationale Behörden und Gerichte erfolgt – ein eigenes Verfahren zur Sicherstellung der Einheitlichkeit von Anwendung und Auslegung des Gemeinschaftsrechts, das Vorabentscheidungsverfahren (Art. 234 EGV), vorsieht.

<sup>147</sup> S. etwa die Formulierung des EuGH in dem hier wichtigen Urteil *van Gend & Loos*: "Die Wachsamkeit der an der Wahrung ihrer Rechte interessierten Einzelnen stellt eine wirksame Kontrolle dar, welche die durch die Kommission (...) ausgeübte Kontrolle ergänzt." EuGH, Slg. 1963, 1, 26. Insofern erscheint es durchaus berechtigt, von einer gewissen Wechselwirkung zwischen beiden Bereichen zu sprechen, wobei dem Individualschutz aber durchaus eine gewisse Rolle zukommt, vgl. etwa *Classen* Verw 1998, 307, 319, mwN.

gewisse Legalitätskontrolle verstanden und gesehen.<sup>148</sup> Insofern weist die Gemeinschaftsrechtsordnung auch eine gewisse Nähe zum französischen Verwaltungsrechtsrechtsschutz auf. Dieses Konzept entfaltet dann natürlich auch Auswirkungen auf die Frage, nach welchen Kriterien zu bestimmen ist, ob gemeinschaftsrechtliche Bestimmungen Individuen auf gerichtlichem Weg durchsetzbare Rechte einräumen oder nicht: Wenn diese Rechte nämlich jeweils auch im Hinblick auf eine objektive Rechtskontrolle geltend gemacht werden können, dürften an die Anerkennung einer Bestimmung als gerichtlich einklagbare Norm tendenziell nicht zu hohe Anforderungen zu stellen sein.<sup>149</sup>

## II. Zu den gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben für den gerichtlichen Zugang

### 1. Zur Rechtsprechung des EuGH

Im Hinblick auf die Anforderungen an die Umsetzung von Richtlinien<sup>150</sup> ist die Argumentation in den einschlägigen Urteilen des EuGH<sup>151</sup> - die im Wesentlichen, aber nicht nur,<sup>152</sup> das Umweltrecht betreffen - weitgehend parallel gelagert: Zunächst stellt der Gerichtshof fest, dass es in der jeweiligen Richtlinie um einen effektiven Schutz des betroffenen Umweltmediums (Luft oder Wasser) gehe und die Mitgliedstaaten verpflichtet seien, unter Beachtung der Vorgaben der Richtlinien entsprechende Verbote, Genehmigungspflichten oder Überprüfungsverfahren zu erlassen. Daher sollten die entsprechenden Vorschriften der Richtlinie Rechte und Pflichten des Einzelnen begründen

<sup>148</sup> Vgl. zu dieser Doppelfunktion etwa *Kokott* Verw 1998, 335, 363; *Hatje* Die gemeinschaftsrechtliche Steuerung der Wirtschaftsverwaltung. Grundlagen, Erscheinungsformen, verfassungsrechtliche Grenzen am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland, 1998, 307; *Reich* Bürgerrechte (Fn. 126), 56 f., der zutreffend darauf hinweist, dass dieses Konzept in der Gemeinschaftsrechtsordnung auch ein wichtiges Element von Demokratie (und damit Legitimation) und Rechtsstaat darstellt.

<sup>149</sup> Besonders deutlich formuliert von *Schoch* Europäisierung (Fn. 2), 22 f.: „Es liegt auf der Hand, dass diese Eigenrationalität des EG-Rechts eine Ausweitung von Klageberechtigungen vor nationalen Gerichten bedingt, aber auch verlangt.“ Ebenso *Ehlers* Europäisierung (Fn. 2), 58.

<sup>150</sup> Vgl. ansonsten zusammenfassend zu den Anforderungen an die Umsetzung von Richtlinien *Epiney* Umweltrecht in der EU, 1997, 128 ff.

<sup>151</sup> S. insbesondere EuGH, Slg. 1991, I-825; EuGH, Slg. 1991, I-2567; EuGH, Slg. 1991, I-2607; EuGH, Slg. 1991, I-4983; EuGH, Slg. 1996, I-6755. Zur Rspr. auch *Wegener* Rechte des Einzelnen (Fn. 53), 46 ff.

<sup>152</sup> Zu erwähnen ist insbesondere auch das Vergaberecht: Hier geht der EuGH im Ergebnis davon aus, dass die entsprechenden rechtlichen Vorgaben den Anbietern (auch) europaweit gleiche Rechte im Interesse einer transparenten Binnenmarktverwirklichung verschaffen sollen, so dass es nicht nur um das öffentliche Interesse eines sparsamen Umgangs mit Finanzmitteln geht. Daher vermitteln einschlägige Richtlinienbestimmungen den Bietern einklagbare Rechtspositionen. Vgl. EuGH, Slg. 1988, 4635; EuGH, Slg. 1995, I-2303; EuGH, Slg. 1997, I-4961, Rn. 43 ff.; EuGH, DVBl. 2000, 118. Hinzuweisen ist zudem auf den Umstand, dass der EuGH auch im Zusammenhang mit der Staatshaftung wegen Verletzung des Gemeinschaftsrechts danach fragt, ob die jeweilige Bestimmung die Verleihung von Rechten Einzelner bezweckt und ob der Kläger zu dieser begünstigten Personengruppe gehört. Vgl. nur EuGH, Slg. 1991, I-4357; EuGH, Slg. 1996, I-1029; EuGH, Slg. 1996, I-4845; EuGH, Slg. 1997, I-4051.

können.<sup>153</sup> Teilweise weist der EuGH darüber hinaus noch darauf hin, dass die einschlägigen Grenzwerte dem Schutz der menschlichen Gesundheit dienen sollen, und dass die "Betroffenen" im Fall einer potenziellen Gesundheitsgefährdung durch Überschreitung der Grenzwerte in der Lage sein müssten, sich auf zwingende Vorschriften zu berufen, um ihre Rechte geltend machen zu können.<sup>154</sup> Diese Linie wird in einem aus dem Jahr 1996 stammenden Urteil zu zwei Süßwasserrichtlinien<sup>155</sup> fortgesetzt.

Der EuGH formulierte die Anforderungen an die Umsetzung hier in Bezug auf die Frage des gerichtlichen Zugangs wie folgt:

"(...) eines der Ziele der fraglichen Richtlinien (besteht) darin, die Gesundheit von Menschen zu schützen, indem die Qualität der Gewässer überwacht wird, in denen das Leben von zum menschlichen Verzehr geeigneten Fischen (...) erhalten wird oder erhalten werden könnte. Unter diesen Umständen ist es besonders wichtig, dass die Richtlinien durch Maßnahmen umgesetzt werden, deren zwingender Charakter außer Zweifel steht. Denn in allen Fällen, in denen die mangelnde Befolgung der durch eine Richtlinie vorgeschriebenen Maßnahmen die Gesundheit von Menschen gefährden könnte, müssen die Betroffenen die Möglichkeit haben, sich auf zwingende Vorschriften zu berufen, um ihre Rechte geltend machen zu können."<sup>156</sup>

Andererseits lehnte der EuGH den individualschützenden Charakter einer Notifizierungspflicht mit der Begründung ab, sie betreffe allein die Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission.<sup>157</sup> Das einzige Ziel dieser Verpflichtung bestand nach Auffassung des EuGH eben offenbar darin, der Kommission die Wahrnehmung ihrer Aufgabe als „Hüterin des Gemeinschaftsrechts“ zu ermöglichen.

Damit kann festgehalten werden, dass der EuGH davon ausgeht, dass jedenfalls gesundheitspolitische Zielsetzungen den Schluss nahelegen, dass (bestimmten) Einzelnen ein Klagerecht zu gewähren sei, mittels dessen die Verletzung solcher Bestimmungen gerügt werden kann. Verallgemeinert man diesen Ansatz, so dürfte aus dieser Rechtsprechung der Schluss abzuleiten sein, dass im Zuge der Umsetzung von Richtlinien in nationales Recht

---

<sup>153</sup> Vgl. so EuGH, Slg. 1991, I-825 (in Bezug auf RL 80/68 über den Schutz des Grundwassers gegen Verschmutzung durch bestimmte gefährliche Stoffe, ABl. 1980 L 20, 43).

<sup>154</sup> EuGH, Slg. 1991, I-2567 (in Bezug auf die RL 80/779 über Grenzwerte und Leitwerte der Luftqualität für Schwefeldioxid und Schwebstaub, ABl. 1980 L 229, 30); EuGH, Slg. 1991, I-2607 (in Bezug auf die RL 82/884 betreffend einen Grenzwert für den Bleigehalt in der Luft, ABl. 1982 L 378, 15); ähnlich auch EuGH, Slg. 1991, I-4983 (in Bezug auf die RL 75/440 über die Qualitätsanforderungen an Oberflächenwasser für die Trinkwassergewinnung in den Mitgliedstaaten, ABl. 1975 L 194, 34).

<sup>155</sup> RL 78/659 über die Qualität von Süßwasser, das schutz- und verbesserungsbedürftig ist, um das Leben von Fischen zu erhalten (ABl. 1978 L 222, 1); RL 79/923 über die Qualitätsanforderungen an Muschelgewässer (ABl. 1979 L 281, 47).

<sup>156</sup> EuGH, Slg. 1996, I-6755, Ziff. 15 f. Für die Bestimmung des Umfangs gemeinschaftsrechtlich zu begründender Klagerechte dürfte hingegen ein neueres Urteil (EuGH, Rs. C-374/98, Urteil vom 7.12.2000, Ziff. 54, noch nicht in der amtlichen Sammlung) nicht einschlägig sein. Zwar erwähnt der EuGH hier die Möglichkeit natürlicher oder juristischer Personen, vor „nationalen Gerichten Interessen geltend zu machen, die mit dem Schutz der Natur und insbesondere der Vogelfauna zusammenhängen“; aus dem Zusammenhang dieser Aussage dürfte aber zu schließen sein, dass der EuGH hiermit (nur) auf das Erfordernis der Rechtsklarheit bei der Umsetzung Bezug nimmt.

<sup>157</sup> EuGH, Slg. 2000, I-3743, Rn. 100 f.

immer (schon) dann klagefähige Rechte Einzelner geschaffen werden müssen, wenn die jeweilige Bestimmung (auch) Interessen Einzelner schützen soll, besteht doch die Eigenart des Gesundheitsschutzes gerade darin, eben die Einzelnen als solche in ihren Interessen berühren zu können.<sup>158</sup> Offen bleibt aber auf der Grundlage der bislang eben nur punktuellen Rechtsprechung, nach welchen (allgemeinen) Kriterien zu bestimmen ist, ob und inwieweit solche klagefähigen Rechtspositionen Einzelner zu gewähren sind. Im Übrigen müssen offenbar nur die "Betroffenen" – wobei die Voraussetzungen für das Vorliegen einer solchen Betroffenheit aber nicht umschrieben werden – die Möglichkeit haben, sich auf diese zwingenden Vorschriften berufen zu können.<sup>159</sup>

## 2. *Klagefähige Rechte Einzelner im Gemeinschaftsrecht*

Auf der Grundlage der erwähnten und in unserem Zusammenhang relevanten Strukturprinzipien des Gemeinschaftsrechts<sup>160</sup> und in Anknüpfung an die Rechtsprechung des EuGH<sup>161</sup> soll im Folgenden der Versuch unternommen werden, die Voraussetzungen, unter denen gemäß Gemeinschaftsrecht klagefähige Rechte Einzelner vorliegen bzw. geschaffen werden müssen, zu entwickeln und damit auch dogmatisch einzuordnen sowie zu konkretisieren.<sup>162</sup> Dabei ist zwischen zwei Problemkreisen zu unterscheiden:

---

<sup>158</sup> Vgl. in diesem Zusammenhang auch zu den konzeptionellen und rechtsdogmatischen Aspekten der Stellung des Einzelnen in der Gemeinschaftsrechtsordnung *Wegener* Rechte des Einzelnen (Fn. 53), 59 ff.; s. im Übrigen *Kingreen/Störmer* EuR 1998, 263 ff., die die den Einzelnen zustehenden Rechte des geschriebenen Primärrechts auf der Grundlage der Rechtsprechung des EuGH zusammenfassen.

<sup>159</sup> Ergänzend sei in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, dass die Rechtsprechung des EuGH zur Frage, unter welchen Voraussetzungen sich Einzelne auf unmittelbar wirksame primär- oder sekundärrechtliche Bestimmungen berufen können müssen, in eine ähnliche Richtung geht: Der Gerichtshof stellt hier im Wesentlichen darauf ab, ob und inwieweit sich eine Vorschrift dazu eignet, solche Wirkungen auch zwischen den Mitgliedstaaten und den ihrem Recht unterworfenen Einzelnen – ggf. auch zwischen Privaten – zu erzeugen. Dies setze zunächst voraus, dass die jeweilige Bestimmung hinreichend bestimmt ist, so dass kein weiteres Handeln des staatlichen Gesetzgebers notwendig ist. Unerheblich sei jedenfalls, dass sich eine vertragliche Bestimmung (ausdrücklich) auch an die Mitgliedstaaten richtet, werde dadurch doch nicht ausgeschlossen, dass die entsprechende Bestimmung auch Rechte Einzelner begründen könne. Ob und inwieweit letzteres der Fall ist, sei vielmehr in Anknüpfung an die Zielsetzung der jeweiligen Bestimmung – die eben auch im Interesse Einzelner bestehen müsse – zu ermitteln. S. schon EuGH, Rs. 26/62 (van Gend & Loos), Slg. 1963, 1; s. auch EuGH, Slg. 1966, 239. S. sodann EuGH, Slg. 1976, 455, Ziff. 30/34 (in Bezug auf Art. 141 EGV); EuGH, Slg. 1974, 631, Ziff. 24/28; vgl. neuerdings im Zusammenhang mit der "Drittwirkung" des Art. 39 EGV EuGH, Slg. 2000, I-4139, Ziff. 32 ff. S. auch EuGH, Slg. 1982, 53, Ziff. 27 ff.; EuGH, Slg. 1990, I-495; EuGH, Slg. 1990, I-3343; EuGH, Slg. 1991, I-4269; EuGH, Slg. 1996, I-2201; EuGH, Slg. 1998 I-3711. S. in der Literatur ausführlich *Gellermann* Beeinflussung (Fn. 129), 125 ff.

<sup>160</sup> Oben C.I.

<sup>161</sup> Oben C.II.1.

<sup>162</sup> Von vornherein nicht in Betracht kommt dabei eine Übertragung der im Rahmen des Art. 230 IV EGV (Zulässigkeit der Nichtigkeitsklage Einzelner gegen nicht an sie gerichtete Rechtsakte) durch die Rechtsprechung des EuGH entwickelten Voraussetzungen. Denn hier geht es um eine ganz andere Problemstellung (nämlich den Rechtsschutz gegenüber europäischem Gemeinschaftsrecht), wohingegen es bei der Frage der Gewährung von Rechten Einzelner in den Mitgliedstaaten um die Gewährung und Durchsetzung von gemeinschaftsrechtlich garantierten Rechtspositionen geht. Aufgrund dieser unterschiedlichen Problemstellung können auch die dargelegten Strukturprinzipien des Gemeinschaftsrechts – insbesondere die Funktionalisierung der Geltendmachung der Rechte des

a) Schutz von Interessen Einzelner: die „normative Interessentenklage“

Zunächst ist die Zielsetzung der fraglichen Bestimmung relevant: In Anknüpfung an die Rechtsprechung und in Verallgemeinerung ihres Ansatzes<sup>163</sup> kann festgehalten werden, dass die jeweilige Norm insofern personal ausgerichtet sein muss, als sie auch den Schutz personenbezogener Rechtsgüter zum Ziel und Gegenstand haben muss. M.a.W. müssen die Richtlinienbestimmungen auch solche Schutzziele verfolgen, die im Interesse von (natürlichen oder juristischen) Personen liegen.<sup>164</sup> Insofern ist es also durchaus zutreffend, von einer "Interessentenklage"<sup>165</sup> im europäischen Gemeinschaftsrecht zu sprechen. Diese Qualifizierung bezieht sich aber letztlich – und dies im Gegensatz zu der Rechtslage in Frankreich oder der Schweiz<sup>166</sup> - nicht auf die Frage der (faktischen) Beeinträchtigung von Interessen Einzelner durch ein bestimmtes Verhalten der Verwaltung, sondern auf diejenige nach der Schutzrichtung der fraglichen gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtung. Es geht also m.a.W. um die normative Frage, ob eine bestimmte, gemeinschaftsrechtlich begründete rechtliche Vorschrift auch Interessen Einzelner zum Ziel hat oder nicht.<sup>167</sup> Damit wird nach

---

Einzelnen zur effektiven Kontrolle der Einhaltung des Gemeinschaftsrechts durch die Mitgliedstaaten – im Rahmen des Art. 230 IV EGV keine Wirkung entfalten, so dass eine Parallelität auch aus diesem Grund ausscheiden muss. I. Erg. ebenso *Schoch* NVwZ 1999, 457 (463); *Wegener* Rechte des Einzelnen (Fn. 53), 158 ff.; in der Tendenz anders aber *Ehlers* Europäisierung (Fn. 2), 50 ff.; *Albin* Vollzugskontrolle (Fn. 134), 169 ff.

<sup>163</sup> Die Rechtsprechung beschränkte sich bislang im Wesentlichen – wie ausgeführt – auf Aussagen über Bestimmungen, die (auch) den Schutz der Gesundheit zum Gegenstand und Ziel hatten, oder auf drittschützende Vorschriften des Vergaberechts.

<sup>164</sup> Im Ergebnis ebenso *Wegener* Rechte des Einzelnen (Fn. 53), insbes. 281 ff.; *Kadelbach* Allgemeines Verwaltungsrecht (Fn. 1), 385 f.; *Steinberg* AöR 1995, 549, 586; *Krämer* Vom Rechte, das mit uns geboren, in: *Krämer/Micklitz/Tonner* (Hrsg.), Recht und diffuse Interessen in der Europäischen Rechtsordnung, Liber amicorum Norbert Reich, 1997, 741, 744 ff.; *Winter* NVwZ 1999, 467, 469 ff.; *Rengeling/Middeke/Gellermann* Rechtsschutz in der EU, 1994, Rn. 1090 ff.; *Schoch* in: Strukturen des europäischen Verwaltungsrechts (Fn. 126), 309 ff. Zu eng *Classen* VerwArch 1997, 645 (677).

<sup>165</sup> Soweit ersichtlich stammt dieser Begriff von *Wegener* Rechte des Einzelnen (Fn. 53), insbesondere 178 ff.

<sup>166</sup> Oben B.I.3, II. Dies wird etwa von *v. Danwitz* DVBl. 1998, 421, 426, der davon spricht, dass auch das Gemeinschaftsrecht für den gerichtlichen Zugang ein „*intérêt d'agir*“ wie das französische Verwaltungsrecht voraussetze, verkannt. Auch *Halfmann* Verw 2000, 74, 82, spricht von der Maßgeblichkeit einer „faktischen Betroffenheit“. In diese Richtung wohl auch *Gellermann* Beeinflussung (Fn. 129), 48 ff.

<sup>167</sup> Von diesem grundsätzlichen Ansatz – wobei allerdings gelegentlich der erwähnte „normative Ansatz“ m.E. nicht hinreichend deutlich herausgestellt wird – dürfte (inzwischen) auch die ganz herrschende Literatur ausgehen; es dürfte insbesondere darüber Einigkeit bestehen, dass die Rechtsprechung des EuGH in diese Richtung auszulegen ist und dass die gemeinschaftlichen Grundsätze in Bezug auf die Frage, unter welchen Voraussetzungen eine Bestimmung grundsätzlich (zur Betroffenheit noch unten) Rechte Einzelner zu begründen vermag, um einiges weiter ausfallen als die deutsche Konzeption auf der Grundlage des § 42 II VwGO. Vgl. neben den schon genannten Autoren (Fn. 164) noch *Burgi* DVBl. 1995, 772, 778 f.; *Kahl* Umweltprinzip und Gemeinschaftsrecht, 1993, 144 ff.; *Zuleeg* NJW 1993, 31, 37; *Langenfeld* DÖV 1992, 955, 962; *Pernice* NVwZ 1990, 414, 425; *Sendler* FS Feldhaus, 1999, 479, 490 ff.; *Ruffert* in: *Calliess/Ruffert*, EUV/EGV, 1999, Art. 249, Rdnr. 25 ff.; *Tonne* Effektiver Rechtsschutz (Fn. 92), passim; *Eilmansberger* Rechtsfolgen und subjektives Recht im Gemeinschaftsrecht, 1997, 88 ff.; *Schoch* Europäisierung (Fn. 2), 33 ff.; *Pache* DVBl. 1998, 380 (387); *Classen* Europäisierung (Fn. 2), 82 ff.; *Hoppe/Otting* NuR 1998, 61, 65; *Kadelbach* Allgemeines Verwaltungsrecht (Fn. 1), 77 ff., 370 ff.;

der Schutzrichtung / dem Schutzziel einer Bestimmung gefragt,<sup>168</sup> so dass man im Gemeinschaftsrecht von einer „normativen Interessentenklage“ sprechen kann, dies im Gegensatz zu der auf eine faktische Beeinträchtigung abstellenden und damit prozessual begründeten Interessentenklage, wie sie in Frankreich oder der Schweiz zu finden ist.<sup>169</sup>

Dass es auf die Personenbezogenheit der geschützten Rechtsgüter ankommt, ergibt sich in erster Linie aus grundsätzlichen Überlegungen: Wenn das gemeinschaftliche Konzept der "Funktionalisierung" Einzelner so zu begreifen ist, dass die Geltendmachung von Rechten Einzelner auch der effektiven Kontrolle der Einhaltung des Gemeinschaftsrechts dient,<sup>170</sup> müssen klagefähige Rechtspositionen Einzelner immer schon dann bestehen bzw. gewährt werden, wenn es in der fraglichen Bestimmung zumindest auch um den Schutz solcher Rechtsgüter geht, die für den Einzelnen von persönlichem Interesse sind und hier mit dem Begriff "personale Rechtsgüter" bezeichnet werden. Auf der anderen Seite deutet gerade die Rechtsprechung darauf hin, dass nicht irgendein Interesse Einzelner ausreicht, sondern ein gewisser Bezug zum Individuum selbst gegeben sein muss; dieses muss daher eben in einem Rechtsgut betroffen sein, das einen Bezug zu seiner Person aufweist.

---

*Rengeling/Middeke/Gellermann* Rechtsschutz (Fn. 164), Rn. 1083 ff.; *Krings* UPR 1996, 89 ff.; *Wahl* in: *Schoch/Schmidt-Aßmann/Pietzner*, VwGO, Vorb. § 42 Abs. 2, Rndr. 127; *Schmidt-Aßmann* DVBl. 1997, 281, 285, der in Bezug auf die hier relevante Fragestellung und mit einem vergleichenden Blick auf das deutsche Recht deutlich formuliert: "Die engere Fassung der Klagebefugnis wird sich auf Dauer nicht durchhalten lassen"; *Beljin* Staatshaftung (Fn. 127), 143 f.; s. aber auch v. *Danwitz* Verwaltungsrechtliches System (Fn. 11), 230 ff.; *Ukrow* Richterliche Rechtsfortbildung (Fn. 133), 329 ff.; *Eyermann/Happ*, VwGO, 11. Aufl., 2000, § 42, Rndr. 74, die zwar die Rechtsprechung des EuGH im Ergebnis wie hier auslegen dürften, ihr aber teilweise kritisch gegenüber stehen; in der Tendenz zurückhaltender *Moench/Sandner* EUDUR I (Fn. 126), § 46, Rndr. 68 ff., ohne jedoch im Einzelnen die Konsequenzen der einschlägigen Urteile des EuGH zu eruieren. Interessant ist im Übrigen, dass die hier relevante Rechtsprechung des EuGH im nicht deutschsprachigen Schrifttum erheblich weniger problematisiert wird und im Wesentlichen eine Beschränkung auf eine Zusammenstellung und Systematisierung erfolgt. Vgl. die Nachweise bei *Ruffert* in: *Calliess/Ruffert*, EUV/EGV, 1999, Art. 249, Rndr. 33 f.

<sup>168</sup> So wohl *Gurlit* in: *Recht und diffuse Interessen* (Fn. 126), 55, 62; *Pernice* EuR 1994, 325, 339; *Schoch* NVwZ 1999, 457, 464. Ausdrücklich auf die „Schutznormtheorie“ zurückgreifen möchten *Ehlers* Europäisierung (Fn. 2), 55 ff.; *Albin* Vollzugskontrolle (Fn. 134), 165 ff., 175 ff., die diese aber gemeinschaftsrechtlich geprägt sehen und dann im Ergebnis doch auf das Betroffensein im Gefolge der Beeinträchtigung bestimmter personaler Rechtsgüter abstellen, hierbei aber die Maßgeblichkeit der Auslegung der gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen betonen. Auch dieser (letztlich interpretatorische) Ansatz dürfte im Ergebnis mit dem hier vertretenen übereinstimmen. Der Ansatz von *Winter* NVwZ 1999, 467 ff., der auf „die Beeinträchtigung eines Interesses, das zum allgemeinen Schutzbereich der Norm gehört“ abstellen möchte, dürfte sich im Ergebnis mit der hier vertretenen Ansicht decken, geht es doch auch bei ihm letztlich um die Schutzrichtung der jeweiligen Norm.

<sup>169</sup> Diese dogmatische Grundlegung des Gemeinschaftsrechts wird treffend von *Schoch* Europäisierung (Fn. 2), 35, formuliert: „Auch nach EG-Recht ist eine normative Basis Entstehungsbedingung individueller Rechte; es geht um eine rechtlich zuerkannte Willensmacht.“ Ebenso ausdrücklich *Ehlers* Europäisierung (Fn. 2), 52 ff.; *Albin* Vollzugskontrolle (Fn. 134), 178 f. Hingegen dürfte es zu weit gehen, allein aus dem verbindlichen Charakter einer gemeinschaftsrechtlichen Norm zu folgern, diese müsse (von irgend jemandem) einklagbar sein (in diese Richtung aber wohl *Kokott* Verw 1998, 335, 356; v. *Danwitz* DÖV 1996, 481, 489 f.). Denn damit ginge ein völliger Verzicht auf eine personale Schutzkomponente einher, was sich in dieser Form nicht aus der Rechtsprechung des EuGH ableiten lässt, der regelmäßig auf personale Schutzgüter Bezug genommen hat. Im Übrigen würde durch diesen Ansatz die auch dem Gemeinschaftsrecht zu entnehmende Zielrichtung des Individualschutzes verloren gehen, und der Bürger (nur noch) als "Vollzugsorgan" dienen.

<sup>170</sup> Oben C.I.1.

Damit sind bei der Frage, ob und inwieweit aufgrund gemeinschaftsrechtlicher Vorgaben klagefähige Rechtspositionen Einzelner zu gewähren sind, zwei Problemkreise zu unterscheiden:

- Erstens ist zu fragen, welche Interessen (allgemein) als solche personalen Schutzgüter anzusehen sind.

Ausgangspunkt hierfür ist, dass es jedenfalls irrelevant sein muss, ob mit der fraglichen Bestimmung (auch) Allgemeinwohlinteressen oder nur Individualinteressen verfolgt werden, wie dies im deutschen Verwaltungsrechtssystem der Fall ist.<sup>171</sup> Denn ein Interesse der Allgemeinheit kann nach der gemeinschaftsrechtlichen Konzeption – wie sie auch vom EuGH angewandt wird<sup>172</sup> – immer auch ein Interesse einiger oder vieler Einzelpersonen, aus denen die Allgemeinheit zusammengesetzt ist, sein.<sup>173</sup> Insofern und in Anknüpfung an die dargelegte Rolle des Einzelnen im Hinblick auf die Beachtung des Gemeinschaftsrechts sind in der Gemeinschaft individuelle (Klage-) Befugnisse und objektive Rechtskontrolle verflochten. Diesem weiten Ansatz folgt auch die Rechtsprechung des EuGH, der es genügen lässt, dass eine bestimmte Norm "allgemein" Interessen des Gesundheitsschutzes verfolgt. Er ist aber auch eine notwendige Konsequenz aus der Funktionalisierung der Einzelpersonen: Wenn diese über die Wahrnehmung ihrer Rechte auch die Einhaltung des Gemeinschaftsrechts fördern sollen, müssen diese individuellen Rechte eben unabhängig davon einklagbar sein, ob die Personen in ihrer Funktion als Teile der Allgemeinheit oder aber, in "spezifischer" Form, als Individuen betroffen sind. Ebenso wenig und auf der Grundlage paralleler Erwägungen kann es eine Rolle spielen, wieviele Personen an der Erhaltung des in Frage stehenden Schutzguts ein Interesse haben, so dass es durchaus auch sehr viele Personen sein können, wie etwa die Beispiele aus der Rechtsprechung

---

<sup>171</sup> Vor diesem Hintergrund vermag auch der Ansatz, der EuGH habe sich ja im Ergebnis für die deutsche Konstruktion entschieden, kaum zu überzeugen (vgl. in diese Richtung wohl *Triantafyllou* DÖV 1997, 192, 196), abgesehen davon, dass es von vornherein abwegig ist, dem EuGH eine Übernahme der Konzeption eines der Mitgliedstaaten unterstellen zu wollen. Aber auch die etwas schwächere Variante dieses Ansatzes, die letztlich vertritt, dass der EuGH im Ergebnis von dem (deutschen) Konzept subjektiver Rechte kaum in bedeutender Weise abweiche (vgl. *Classen* VerwArch 1997, 645 ff., 661), trägt den europarechtlichen Ansätzen wohl nicht hinreichend Rechnung. In der Akzentsetzung aber anders und i. Erg. wohl wie hier *Classen* Europäisierung (Fn. 2), 82 ff.

<sup>172</sup> Neben den schon erwähnten Urteilen (oben C.II.1.) ist noch auf die Rechtsprechung des EuGH in Bezug auf die Begründung einer Staatshaftung wegen Verletzung von Gemeinschaftsrecht hinzuweisen: In Bezug auf die Pauschalreise-Richtlinie etwa betonte der EuGH, dass sich der intendierte (allgemeine) Verbraucherschutz genau beim Einzelnen niederschläge, womit der von der Bundesrepublik erhobene Einwand, beim Richtlinienziel eines allgemeinen Verbraucherschutzes kämen Einzelne nur mittelbar zu bestimmten Rechten (offenbar eine Anspielung auf den „Rechtsreflex“), nicht überzeugen könne. Vgl. EuGH, Slg. 1996, I-4845, Rn. 40 f.

<sup>173</sup> Insofern nicht überzeugend *Schoch* NVwZ 1999, 457, 466, der in Bezug auf Grenzwerte auf die Unterscheidung zwischen solchen Grenzwerten, "die eine individualschützende Vorsorge bezwecken, von Grenzwerten zum Schutz der Allgemeinheit" zurückgreifen will. Zutreffend nach der hier vertretenen Ansicht dagegen *Winter* NVwZ 1999, 467, 473, der wie folgt formuliert: "Dabei muss der Schutz des Interesses nicht durch Individualgerichtetheit der Norm ausgedrückt sein; vielmehr kommt es nur darauf an, ob das Klägerinteresse zu dem von der Norm geschützten öffentlichen Teilinteresse gehört."

(Qualitätswerte für die Luft oder für zur Gewinnung von Trinkwasser bestimmten Oberflächengewässern) zeigen.<sup>174</sup>

Ein „personaler Charakter“ des Schutzguts liegt (auch auf der Grundlage der Rechtsprechung) sicherlich im Falle des Gesundheitsschutzes vor, dürfte aber auch bei anderen Zielsetzungen möglich sein. Im Einzelnen sind die hier möglicherweise maßgeblichen Kriterien in der Rechtsprechung noch nicht entwickelt; auf der Grundlage der "Funktionalisierung" des Einzelnen dürfte es aber naheliegend sein, hier auch weniger „vitale“ Interessen ausreichen zu lassen. Damit kommen als „personale Schutzgüter“ jedenfalls grundrechtsrelevante Interessen – wie z.B. der Schutz des Eigentums – in Betracht. Aber auch das Interesse Einzelner, in die Entscheidungsfindung der Verwaltung einbezogen zu werden – etwa durch Verfahrens- oder Beteiligungsrechte – ist zu nennen.<sup>175</sup>

Fraglich ist, inwieweit auch nur mittelbar den Einzelnen betreffende Zielsetzungen oder „ideelle“ Interessen – also z.B. Naturschutz oder Schutz der Ozonschicht – „personale Rechtsgüter“ darstellen können. Letztlich geht es hier um die notwendige Intensität des Bezuges zu den Interessen von Individuen. Soll das Kriterium des Schutzes von Interessen Einzelner nicht im Ergebnis aufgegeben werden, muss der Bezug zu einem oder mehreren Individuen jedenfalls insofern fassbar sein, als Einwirkungen auf das unmittelbar geschützte Rechtsgut tatsächlich auf den Menschen zurückwirken (können). Auf der anderen Seite dürfte es zu weitgehen, einen irgendwie gearteten „direkten“ Bezug zu Einzelpersonen zu verlangen: Denn ausgehend von dem Konzept der „Funktionalisierung“ Einzelner dürfte es schon ausreichen, wenn die Einzelnen in ihrer (persönlichen) Lebenssphäre tatsächlich betroffen sind bzw. sein können. Ob dies nun „unmittelbar“ durch eine (mögliche) Einwirkung auf die Person oder aber „mittelbar“ durch die Beeinträchtigung eines anderen Rechtsgutes, die aber dann wieder auf das Individuum zurückwirkt, geschieht, muss vor diesem Hintergrund irrelevant sein. M.a.W. genügt zwar ein mittelbares Betroffensein personaler Rechtsgüter; die „Einwirkungskette“ muss allerdings lückenlos nachvollziehbar sein. Nicht ausreichend

---

<sup>174</sup> Ausdrücklich etwa *Albin* Vollzugskontrolle (Fn. 134), 169.

<sup>175</sup> Soweit Einzelne unter Beachtung bestimmter Modalitäten am Verfahren zu beteiligen sind, dürfte allein dieses Recht auf Verfahrensbeteiligung ein entsprechendes Interesse der Berechtigten begründen, das dann eben auch klageweise geltend gemacht werden können muss. I. Erg. ebenso *Winter* NVwZ 1999, 467, 470; *Krämer* Liber amicorum Norbert Reich (Fn. 164), 741, 750 f.; *Schoch* Europäisierung (Fn. 2), 37 ff.; *Reich* Bürgerrechte (Fn. 126), 407 f., 411, in Bezug auf die UVP- und die IVU-Richtlinie; s. auch EuGH, Slg. 1991, I-825, Ziff. 61, wo der EuGH ausführt: "Die Verfahrensbestimmungen der Richtlinie enthalten, um den wirksamen Schutz des Grundwassers zu gewährleisten, genaue und detaillierte Vorschriften, die Rechte und Pflichten der einzelnen begründen sollen." S. insoweit auch BVerwG, ZUR 1995, 255 (259). Hintergrund dieses Ansatzes ist der Umstand, dass diese Verfahrensrechte Einzelner ja in der Regel auch und gerade eine gewisse Publizität und Transparenz der Verfahren und damit eine effektivere Anwendung des Gemeinschaftsrechts bezwecken. Wenn dies aber so ist, muss ihnen der individualschützende Charakter schon auf der Grundlage des Konzepts der Funktionalisierung der Rechte Einzelner zuerkannt werden: Das personale Interesse ist hier also (auch) in dem „persönlichen“ Recht auf Verfahrensbeteiligung zu sehen.

ist es hingegen, wenn die Rückwirkungen auf den Menschen nur so mittelbar sind, dass erst ein ggf. sogar ungewisses Zusammenwirken ganz unterschiedlicher Faktoren die Interessen Einzelner berühren.

Dies bedeutet dann etwa, dass bei rein artenschutzrechtlichen Bestimmungen – wie z.B. der Vogel- oder Walschutz – ein Interesse Einzelner zu verneinen wäre, während bei der Erhaltung von Naturlandschaften, die auch als Erholungsgebiete genutzt werden können, Interessen Einzelner betroffen sind. Denn die Möglichkeit der Begegnung mit der Natur dürfte durchaus grundsätzlich ein Interesse der Einzelnen begründen können;<sup>176</sup> ob und inwieweit dies im Einzelfall tatsächlich durch die zur Debatte stehenden Regelungen bezweckt ist, ist dann eine Frage der Auslegung.<sup>177</sup> Eine allgemeine Gefährdung der „natürlichen Lebensgrundlagen“ dürfte damit allenfalls ausnahmsweise personale Rechtsgüter berühren.

- Zweitens ist zu eruieren, ob die betreffende konkrete Bestimmung auch wirklich den Schutz eines solchen personalen Rechtsguts bezweckt: In Anknüpfung an Inhalt und (objektiv erkennbare) Zielsetzung<sup>178</sup> ist zu ermitteln, ob (auch) ein Interesse Einzelner im dargelegten Sinn durch den fraglichen Rechtsakt geschützt wird.<sup>179</sup>

Illustriert werden kann dies am Beispiel von Verfahrensvorschriften im Umweltbereich: Diese dienen zum Teil nicht nur dem geregelten Ablauf des Verfahrens, sondern auch dem Schutz bestimmter Rechtsgüter. Im Ergebnis ist hier auf die inhaltliche Tragweite und die Zielsetzung des einzelnen Rechtsaktes bzw. der Bestimmung abzustellen: Legt diese es nahe, dass eben auch personale Schutzzwecke verfolgt werden (wie insbesondere der Gesundheitsschutz), so sind in entsprechendem Umfang Rechte Einzelner begründet.<sup>180</sup>

---

<sup>176</sup> Tendenzuell auch positiv gegenüber der grundsätzlichen Möglichkeit der Begründung von Rechten Einzelner durch "ideelle Interessen" *Wegener* Rechte des Einzelnen (Fn. 53), 186 ff.; *Gellermann* *Natura* 2000, 2. Aufl. 2001, 258, der darauf abstellt, dass es schließlich bei naturschutzrechtlichen Bestimmungen um den Schutz der „natürlichen Lebensgrundlagen“ des Menschen gehe, so dass seine Interessen betroffen sein könnten, womit dieser Ansatz weiter gehen dürfte als der hier vertretene; auch *Winter* NVwZ 1999, 467, 474, hält es für grundsätzlich möglich, dass Naturschutzregelungen Interessen Einzelner betreffen können; grundsätzlich zweifelnd in Bezug auf die Möglichkeit, dass naturschutzrechtliche Bestimmungen als individualschützend angesehen werden können, *Scheuing* NVwZ 1999, 475, 484; eher zurückhaltend auch *Kahl* *Umweltprinzip* (Fn. 167), 144 f., wobei bei beiden Autoren nicht ganz klar wird, ob die Zurückhaltung darauf beruht, dass schon grundsätzlich die Möglichkeit des Bestehens von Interessen Einzelner oder aber die Betroffenheit verneint wird.

<sup>177</sup> Vgl. sogleich nächster Spiegelstrich.

<sup>178</sup> Vgl. die entsprechenden, im Zusammenhang mit der Frage der Abgrenzung der Rechtsgrundlagen durch den EuGH entwickelten Kriterien, EuGH, Rs. C-45/86, Slg. 1997, I-1493, Ziff. 11; EuGH, Rs. C-62/88, Slg. 1990, I-1527, Ziff. 13; EuGH, Rs. C-155/91, Slg. 1993, I-939, Ziff. 7.

<sup>179</sup> Damit wird auch deutlich, dass dem Gemeinschaftsrecht keine allgemein abstrakten Kriterien entnommen werden können, aufgrund derer dann bei bestimmten Typen von Regelungen, z.B. Immissions- oder Emissionsnormen, grundsätzlich gesagt werden kann, sie begründeten Rechte Einzelner. Vielmehr ist jeweils im Einzelfall auf der Grundlage des Regelungsgehalts und der Zielsetzung der zur Debatte stehenden Bestimmung zu eruieren, ob tatsächlich Rechte Einzelner betroffen sein können. Insoweit ist *Schoch* NVwZ 1999, 457, 464, zuzustimmen, wenn er betont, Emissionsstandards könnten individualschützend im Sinne des Gemeinschaftsrechts sein, müssten es aber nicht zwingend sein.

<sup>180</sup> Ebenso *Wegener* Rechte des Einzelnen (Fn. 53), 179 ff., 189 ff.

Ein Beispiel hierfür ist die UVP-Richtlinie<sup>181</sup>. Die Pflicht zur Durchführung einer UVP bezweckt wohl, durch die Beachtung bestimmter verfahrensrechtlicher Anforderungen und die Einbeziehung der durch sie gewonnenen Erkenntnisse in die Genehmigungsentscheidung einen verbesserten Umweltschutz zu erreichen, eine höhere Lebensqualität zu verwirklichen und damit (auch) den Gesundheitsschutz der Bevölkerung zu verbessern.<sup>182</sup> Gerade letzterer Aspekt zeigt, dass damit auch Interessen Einzelner über die Einhaltung bestimmter Verfahren geschützt werden sollen, was aber für die Existenz eines Individualinteresses im gemeinschaftsrechtlichen Sinn schon ausreichend ist.<sup>183</sup> Daher begründet jedenfalls die grundsätzliche Pflicht zur Durchführung einer UVP (Art. 2, 3 UVP-Richtlinie) entsprechende Rechte Einzelner.<sup>184</sup> Fraglich könnte hingegen sein, ob auch die Berücksichtigungspflicht des Art. 8 UVP-Richtlinie Interessen Einzelner berührt.<sup>185</sup> Zwar zielt diese Pflicht in erster Linie darauf ab, die Einbeziehung von Umweltbelangen im Entscheidungsprozess zu fördern; vor dem Hintergrund des Gesamtsystems der UVP vermag dieser Gesichtspunkt jedoch nichts an der drittschützenden Wirkung zu ändern: Denn auch die Berücksichtigung im Genehmigungsverfahren bezweckt letztlich eine verbesserte Einbeziehung umweltpolitischer Belange bei der Projektgestaltung, so dass auch hier Interessen Einzelner berührt werden.

Soweit es aber um Bestimmungen – etwa im Umweltrecht – geht, die (nur) ein bestimmtes Verfahren zwischen Gemeinschaftsorganen oder Mitgliedstaaten und Gemeinschaftsorganen vorsehen, ohne Einzelnen (Beteiligungs-) Rechte einzuräumen, dürfte das Vorliegen individueller Interessen in der Regel zu verneinen sein. Denn auch wenn diese Bestimmungen mittelbar durchaus auch Interessen Einzelner berühren können (so etwa im Rahmen der Verfolgung umweltpolitischer Ziele), ist die Verbindung zu den möglicherweise betroffenen Interessen doch nicht hinreichend eng und konkret: Es kann in der Regel nicht präzisiert werden, welches personale Interesse hier konkret wie beeinträchtigt sein kann.<sup>186</sup>

---

<sup>181</sup> RL 85/337 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Vorhaben, Abl. 1985 L 175, 40.

<sup>182</sup> Vgl. die Präambel der RL 85/337.

<sup>183</sup> Ebenso *Gellermann* DÖV 1996, 438; *Kadelbach* Allgemeines Verwaltungsrecht (Fn. 1), 421 f.

<sup>184</sup> In der Rechtsprechung werden diese Ansätze nicht immer hinreichend berücksichtigt. So ist das BVerwG vor noch nicht allzu langer Zeit davon ausgegangen, dass die UVP bloß verfahrensrechtliche Anforderungen begründe, die Dritten keine Klagerechte einräumen könnten, BVerwG, ZUR 1995, 255 (259); BVerwG, NVwZ 1996, 788. Demgegenüber betont GA *Gulmann* in seinen Schlussanträgen zu EuGH, Slg. 1994, I-3717, Ziff. 51 ff., dass "nach der Richtlinie auch das Interesse der Einzelnen daran, dass durch die Umweltverträglichkeitsprüfung Umweltbelastungen vorgebeugt wird, zu schützen (ist), soweit jedenfalls feststeht, dass der Einzelne von der Durchführung der Projekte unmittelbar betroffen ist". S. auch EuGH, Slg. 1998, I-1651, Ziff. 33, wo der EuGH darauf hinwies, dass die RL 85/337 Rechte des Einzelnen enthalte, wobei der Zusammenhang dieser Aussage es nahelegt, dass damit jedenfalls auch das Recht auf Durchführung einer UVP als solche gemeint ist.

<sup>185</sup> Eher ablehnend etwa *Schink* NVwZ 1995, 953, 957.

<sup>186</sup> Im Übrigen kommt eine Verpflichtung zur Begründung von Individualrechten von vornherein nur unter der Voraussetzung in Betracht, dass die zu begründenden Pflichten hinreichend bestimmt sein müssen.

b) Rechtsträger: die „Betroffenen“

Der Umstand, dass ein personales Interesse durch die betreffende gemeinschaftsrechtliche Bestimmung (auch) verfolgt wird, sagt nur etwas darüber aus, dass grundsätzlich Rechte Einzelner betroffen sind bzw. sein können. Nicht beantwortet ist damit aber die Frage, wer diese Rechte geltend machen können soll. Denn dass der Kreis der Rechtsträger eingeschränkt werden soll, ergibt sich schon aus dem Umstand, dass dem Gemeinschaftsrecht eine Popularklage offenbar fremd ist.<sup>187</sup> Auch der EuGH geht von einer gewissen Einschränkung derjenigen Personen, die das individuelle Interesse auch geltend machen können sollen, aus, so wenn er auf die "Betroffenen" abstellt.<sup>188</sup>

Die Bestimmung der erfassten Personen ist immer dann problemlos, wenn die einschlägige gemeinschaftsrechtliche Norm selbst die Begünstigten nennt.<sup>189</sup> Häufig aber wird der Kreis der Begünstigten nicht weiter präzisiert. In Anknüpfung an die Rechtsprechung des EuGH – der von "Betroffenen" spricht, ohne allerdings bislang präzisiert zu haben, welcher Personenkreis damit genau gemeint ist – dürfte es im Ergebnis hier sinnvoll sein, an die tatsächliche Betroffenheit der Personen anzuknüpfen, die ein notwendiges, aber auch ein hinreichendes Kriterium bildet: Danach sind all diejenigen Personen Träger des jeweiligen Rechts, die selbst in dem jeweils geschützten personalen Rechtsgut betroffen sind, m.a.W. die

---

Vgl. *Kadelbach* Allgemeines Verwaltungsrecht (Fn. 1), 386; i. Erg. ebenso wohl *Winter* NVwZ 1999, 467, 470; ausführlich – unter Berücksichtigung des Kriteriums der Unbedingtheit – *Wegener* Rechte des Einzelnen (Fn. 53), 206 ff. Dabei kommt es aber nicht darauf an, ob schon das Gemeinschaftsrecht hinreichend bestimmt ist, um als solches Grundlage individueller Rechte sein zu können, sondern entscheidend ist, ob und inwieweit dem Gemeinschaftsrecht eine Pflicht der Mitgliedstaaten zu entnehmen ist, im nationalen Recht hinreichend bestimmte Vorschriften zu erlassen. Hintergrund dieses Erfordernisses – das auch in der einschlägigen Rechtsprechung des EuGH zum Ausdruck gekommen ist, insbesondere in Bezug auf die unmittelbare Wirkung des Gemeinschaftsrechts – ist der Umstand, dass nur hinreichend genaue Vorschriften einklagbare Rechte Einzelner begründen können; normativ zu unbestimmte Grundsätze eignen sich hierfür nicht, da die genauen Konturen der den Einzelnen ggf. zustehenden Rechte nicht umrissen werden können. Weiterhin und damit in engem Zusammenhang stehend ist das Erfordernis, dass die jeweiligen Bestimmungen unbedingt ausgestaltet sind in dem Sinn, dass die Pflicht zur Einräumung von Rechten Einzelner von keinen weiteren Bedingungen abhängig ist.

<sup>187</sup> Eine Popularklage fügte sich schon nicht in das dargelegte Konzept der Funktionalisierung der Rechte Einzelner für die effektive Anwendung des Gemeinschaftsrechts ein, denn es trüge der Doppelfunktion des Einzelnen – der seine Rechte bzw. Interessen wahrnimmt und dabei gleichzeitig zur Kontrolle der effektiven Anwendung des Gemeinschaftsrechts beiträgt – nicht Rechnung. Vgl. hierzu *Kokott* Verw 1998, 335, 357; *Ruffert* DVBl. 1998, 69, 73; *Gellermann* Beeinflussung (Fn. 129), 50; *Wegener* Rechte des Einzelnen (Fn. 53), 163 ff.; *Albin* Vollzugskontrolle (Fn. 134), 169 f.

<sup>188</sup> So auch die ganz hM. S. etwa *Albin* Vollzugskontrolle (Fn. 134), 169 f.; *Ruffert* Subjektive Rechte (Fn. 53), 149; *Wegener* Vollzugskontrolle durch Klagerechte vor mitgliedstaatlichen Gerichten, in: *Lübbe-Wolff* (Hrsg.), *Der Vollzug des europäischen Umweltrechts*, 1996, 145, 164 f.; *Kadelbach* Allgemeines Verwaltungsrecht (Fn. 1), 79 f.; *Kahl* Umweltprinzip (Fn. 167), 144 ff.; *Zuleeg* NJW 1993, 31, 37.

<sup>189</sup> Dies ist etwa bei der Umweltinformationsrichtlinie der Fall, nach der "jedermann" Zugang zu Umweltinformationen erhalten soll, vgl. Art. 3 RL 90/313 über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt, ABl. 1990 L 158, 56. Aber auch Bestimmungen, die auf "die Öffentlichkeit" abstellen, wie dies bei diversen Verfahrensvorschriften der Fall ist, lassen eine Bestimmung der Rechtsträger zu. In beiden Fällen sind letztlich alle betroffen, so dass es in diesen eng begrenzten Fällen eine sekundärrechtlich verankerte Pflicht zur Eröffnung einer entsprechenden Popularklage gibt.

im Gefolge der Verletzung der einschlägigen Bestimmung nachteilig in ihren geschützten Individualinteressen betroffen sind.<sup>190</sup> Diese Maßgeblichkeit der tatsächlichen Betroffenheit drängt sich schon vor dem Hintergrund des Schutzzweckes der jeweiligen gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen auf: Wenn diese ein bestimmtes personales Interesse verfolgen, erscheint es zwingend, dass jedenfalls gerade diejenigen Personen, die hiervon auch tatsächlich betroffen sind, zum Kreis der Klageberechtigten gehören müssen. Eine darüber hinausgehende Ausweitung der berechtigten Personen zöge letztlich wohl eine Popularklage nach sich, ist doch in diesem Fall keine anderweitige Einschränkungsmöglichkeit ersichtlich. Auf der anderen Seite trüge eine weitergehende Eingrenzung der Klageberechtigten – über das erwähnte Betroffenheitskriterium hinaus – wohl der Rolle der Einzelnen im Zusammenhang mit dem Vollzug des Gemeinschaftsrechts nicht Rechnung.

Bei der Frage, unter welchen Voraussetzungen eine solche Betroffenheit vorliegt, ist auf die Kongruenz des durch die jeweilige Norm verfolgten Interesses und des geschützten Personenkreises abzustellen: Betroffen ist also diejenige Person, die in den von der jeweiligen Norm verfolgten Interessen beeinträchtigt ist oder sein könnte. Insofern muss also eine Kongruenz zwischen den von der Norm geschützten Interessen Einzelner und denjenigen Interessen, in denen die Einzelnen betroffen sind, vorliegen.<sup>191</sup> Irrelevant ist dabei, wie viele andere Personen noch betroffen sein könnten, so dass es also durchaus möglich ist, dass es eine sehr große Zahl Betroffener gibt, wie etwa im Falle der Beeinträchtigung der Qualität des Trinkwassers. Die Betroffenheit ist dabei in jedem Einzelfall zu ermitteln. Immerhin darf verlangt werden, dass die Betroffenheit nicht nur geltend gemacht, sondern substantiiert dargelegt wird.

Die folgenden Beispiele können diese Konzeption etwas illustrieren: So ist etwa im Falle der Nichtbeachtung von Emissionsgrenzwerten durch eine Anlage der Nachbar betroffen, nicht aber eine sehr weit entfernt wohnende Person. Gegen die Erteilung der Genehmigung einer Anlage trotz Überschreitens der dem Gesundheitsschutz dienenden gemeinschaftlichen Emissionsgrenzwerte können sich diejenigen Personen wehren, denen daher eine Gesundheitsbeeinträchtigung droht, nicht aber der Anlieger, dem die Anlage die Aussicht „verbaut“. Bei der Erhaltung einer Landschaft ist (soweit hier ein Individualinteresse auf der Grundlage der Zielsetzung der betreffenden Bestimmung anzunehmen ist<sup>192</sup>) der potenzielle Benutzer betroffen; dies können auch viele Personen sein, wobei sie jedoch substantiiert darlegen müssen, dass sie diese Landschaft nutzen. Ein Anlieger/Nutzer eines Gewässers kann die Einhaltung von Immissionsbestimmungen einklagen, nicht aber jemand, der weit entfernt wohnt. Die Einhaltung der Grenzwerte für Oberflächengewässer können sämtliche Personen geltend machen, die Trinkwasser aus dem entsprechenden Gewässer beziehen.

---

<sup>190</sup> Vgl. ähnlich *Ruffert* DVBl. 1998, 69 (72); *Schoch* NVwZ 1999, 457, 464; *Wegener* Rechte des Einzelnen (Fn. 53), 181 f., der darauf abstellt, dass der Einzelne einen "persönlichen, ihm durch die Verletzung des Gemeinschaftsrechts entstandenen Nachteil geltend machen kann".

<sup>191</sup> Diesen Zusammenhang auch betonend *Winter* NVwZ 1999, 467, 472 ff.

<sup>192</sup> Oben C.II.2.a).

Dient eine gemeinschaftliche Regelung dem Verbraucherschutz, sind nur Verbrauchern<sup>193</sup> Klagerechte einzuräumen.

Ein besonderes Problem wirft die Geltendmachung langfristiger Interessen auf, wie etwa bei der Frage der Einhaltung von Bestimmungen über den Klimaschutz. Hier gibt es per definitionem in der Regel an sich keine gegenwärtig Betroffenen, geht es doch um die Interessen künftiger Generationen. Zwar führt eine grundsätzliche Verneinung der Betroffenheit zu empfindlichen Rechtsschutzlücken, denn allein im Gefolge der zeitlichen Komponente ist bei einer solchen Zielsetzung niemand der derzeit Lebenden betroffen. Die künftig Betroffenen aber können ihre Rechte ja auch nicht geltend machen, da sie noch nicht leben. Gleichwohl führt auf der Grundlage der gemeinschaftsrechtlichen Konzeption derzeit kein Weg daran vorbei, dass die Rechtsträgerschaft der derzeit Lebenden verneint werden muss: Denn es ist kein Anhaltspunkt ersichtlich, wer aus welchem Grund zur Zeit von künftigen Entwicklungen im Rechtssinn "betroffen" sein soll. Deutlich wird damit auch, dass die Ermöglichung der Geltendmachung von Interessen künftiger Generationen letztlich eine Aufgabe des Kriteriums der persönlichen, tatsächlichen Betroffenheit zur Folge hätte und eine Popularklage nach sich zöge, die das Gemeinschaftsrecht aber gerade nicht impliziert. Abhilfe kann hier nur über die legislatorische Verankerung spezifischer Klagerechte (z.B. Verbandsklagebefugnisse) geschaffen werden.<sup>194</sup>

Es ist aber nicht ausgeschlossen, dass es Betroffene bei mittelfristigen Auswirkungen bestimmter Tätigkeiten gibt oder dass langfristige Entwicklungen daneben auch die derzeit Lebenden betreffen; notwendig, aber auch ausreichend ist, dass die klagende Person selbst in dem jeweils geschützten Interesse beeinträchtigt sein kann.

### 3. Zu grundsätzlichen Einwänden: Verbandskompetenz und Subsidiaritätsprinzip

Wie eingangs bereits erwähnt, sieht sich die erörterte Rechtsprechung des EuGH – die den erfolgten Präzisierungen der gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben für die Ausgestaltung des gerichtlichen Zugangs Einzelner zugrundegelegt wurde – gerade in der deutschen Literatur teilweise grundsätzlicher Kritik ausgesetzt. Diese problematisiert in unserem Zusammenhang in erster Linie<sup>195</sup> zwei Aspekte:

---

<sup>193</sup> Wobei dann noch genauer zu bestimmen ist, welche Verbraucher. Dies hängt dann von dem Regelungsgehalt der jeweiligen Norm ab.

<sup>194</sup> Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang auch auf den Umstand, dass im Rahmen der EMRK ebenfalls keine Rechte künftiger Generationen geltend gemacht werden können, vgl. hierzu *Epiney/Scheyli* Umweltvölkerrecht, 2000, 168 ff.

<sup>195</sup> Nicht eingegangen werden kann im Folgenden auf die grundsätzliche Debatte, ob und inwieweit der EuGH seine Befugnisse überschreitet. Jedenfalls das Anlegen nationaler Maßstäbe vermag hier nicht weiterzuhelfen. Vgl. insoweit die treffenden Bemerkungen zur Legitimität der Rechtsprechung des EuGH von *Ladeur* EuR 1995, 227, 241 ff.

Erstens sei bereits die Verbandskompetenz fraglich, habe doch die Gemeinschaft keine Kompetenz, ein „Gemeinschaftsverwaltungsprozessrecht“ zu schaffen,<sup>196</sup> so dass eine solche Rechtsvereinheitlichung logischerweise auch nicht auf dem Weg der Rechtsetzung erfolgen könne. Diese Argumentation ist zunächst insofern folgerichtig, als es grundsätzlich nicht möglich ist, in Verbindung mit sekundärrechtlichen Vorgaben Anforderungen an die Ausgestaltung der mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen abzuleiten, wenn der Gemeinschaft keine diesbezügliche Kompetenz zusteht. M.a.W.: Wenn der Gemeinschaft keine Kompetenz zur Regelung eines bestimmten Sachbereichs zukommt, können für die entsprechenden Bereiche nicht durch Auslegung sekundärrechtlicher Bestimmungen – um die es hier im Wesentlichen geht – Vorgaben für die Mitgliedstaaten abgeleitet werden.<sup>197</sup> Auch dürfte die Aussage, der Gemeinschaft komme keine Kompetenz zu, bereichsübergreifend für verschiedene Gebiete Fragen des Rechtsschutzes zu regeln, durchaus zutreffen.<sup>198</sup>

Allerdings kann hieraus nicht abgeleitet werden, dass es grundsätzlich nicht möglich sei, aus dem Gemeinschaftsrecht Vorgaben für die Ausgestaltung des gerichtlichen Zugangs abzuleiten. Vielmehr ergibt sich eine solche Kompetenz der Gemeinschaft regelmäßig aus den einschlägigen Sachnormen. Aufgezeigt werden kann dies am Beispiel des Umweltrechts: Die gemeinschaftliche Kompetenz zur Regelung dieses Bereichs ergibt sich aus Art. 175 I EGV. Diese Bestimmung umfasst aber auch die Kompetenz, Verfahrensfragen zu regeln. Denn die Reichweite des Art. 175 EGV bestimmt sich aufgrund der Bezugnahme auf die Ziele des Art. 174 EGV in Anknüpfung an diese Vorschrift. Falls eine Maßnahme diese Voraussetzung erfüllt, also der Verwirklichung der Zielsetzungen des Art. 174 EGV dient, fällt sie – vorbehaltlich der Einschlägigkeit anderer vertraglicher (Kompetenz-) Vorschriften – in den Anwendungsbereich des Art. 175 EGV und damit in die Kompetenz der Gemeinschaft. Dies bedeutet insbesondere, dass kein Politikbereich von vornherein aus dem Anwendungsbereich dieser Vorschrift ausgeschlossen werden kann. Daher kann aus dem Umstand, dass die Regelung einer bestimmten Politik oder eines bestimmten Bereichs, z.B. des Rechtsschutzes, grundsätzlich in der Kompetenz der Mitgliedstaaten liegt, nicht geschlossen werden, dass der Gemeinschaft hier überhaupt keine Kompetenzen zustünden. Vielmehr kann sie – jedenfalls im Bereich des Umweltrechts<sup>199</sup> – aufgrund ihrer Sachkompetenz grundsätzlich auch Fragen des Rechtsschutzes regeln. Denn im Gefolge der finalen Struktur der Regelungsbefugnisse in

---

<sup>196</sup> Vgl. so *Hölscheidt* EuR 2001, 376, 395.

<sup>197</sup> Vgl. insoweit auch *Ukrow* Richterliche Rechtsfortbildung (Fn. 133), 216 f.; hinzuweisen ist aber darauf, dass dem EuGH selbstverständlich – in den Grenzen seiner Befugnis zur Auslegung und Weiterentwicklung des Rechts – die Befugnis zusteht, gemeinschaftliches Primärrecht weiterzuentwickeln, so wie er es etwa im Bereich des Grundrechtsschutzes oder der Staatshaftung der Mitgliedstaaten getan hat. Vgl. zu diesem Aspekt *Wolf* Staatshaftung (Fn. 132), 86 ff.

<sup>198</sup> Dieser Problematik kann hier aber nicht weiter nachgegangen werden. Vgl. hierzu und i.Erg. wie hier *Wegener* Rechte des Einzelnen (Fn. 53), 85 f.; *Buck* Europäisierung (Fn. 2), 39.

<sup>199</sup> Aber auch in gewissen anderen Bereichen. So enthalten z.B. zahlreiche Gleichstellungsrichtlinien auch Bestimmungen über den Rechtsschutz. S. z.B. Art. 6 RL 76/207, ABl. 1976 L 39, 40. S. aus dem Bereich des öffentlichen Auftragswesens RL 89/665, ABl. 1989 L 395, 33.

der Gemeinschaft<sup>200</sup> schließt die Regelungsbefugnis in Sachbereichen im Grundsatz auch Maßnahmen ein, die der effektiven Beachtung materieller Vorgaben dienen (können), wozu auch und gerade Aspekte des Rechtsschutzes gehören.<sup>201</sup> Hieran ändert auch der Umstand nichts, dass damit ggf. weitreichende Konsequenzen für die Ausgestaltung des Rechtsschutzes (immer nur in den gemeinschaftsrechtlich relevanten Fragen) auf der Ebene der Mitgliedstaaten verbunden sein können.<sup>202</sup>

Zweitens wird gelegentlich auf das Subsidiaritätsprinzip (Art. 5 II EGV) Bezug genommen: Mit diesem sei es nicht vereinbar, wenn die Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts, „die mit Hilfe des nationalen Prozessrechts zu geschehen hat, in erheblicher Weise determiniert ist“<sup>203</sup>. Dieser – ansonsten nicht näher begründete Einwand – kann sich von vornherein nur auf die Frage beziehen, ob eine gemeinschaftliche Gesetzgebung in dem hier erörterten Bereich mit Art. 5 II EGV vereinbar ist; denn das Subsidiaritätsprinzip des Art. 5 II EGV bezieht sich nur auf die Kompetenzausübung durch den Gemeinschaftsgesetzgeber, so dass ihm nicht allgemein Grenzen der Auslegungsbefugnis des EuGH entnommen werden können.<sup>204</sup> Als Kompetenzausübungsregel ist das Subsidiaritätsprinzip aber bei der Auslegung gemeinschaftsrechtlicher Bestimmungen insbesondere insofern zu beachten, dass über die Auslegung keine Vorgaben des Gemeinschaftsrechts entwickelt werden dürfen, die der Gemeinschaftsgesetzgeber aufgrund des Subsidiaritätsprinzips in sekundärrechtlichen Regelungen nicht hätte erlassen dürfen, ist doch grundsätzlich anzunehmen, dass der Gemeinschaftsgesetzgeber kein primärrechtswidriges Recht erlassen wollte.

Die Frage, ob den Voraussetzungen des Art. 5 II EGV entsprochen wird oder nicht, lässt sich nur für einen konkreten Bereich, nicht aber in allgemeiner Form beantworten. In der Regel jedoch dürften sich aus diesem Prinzip keine grundsätzlichen Einwände gegen die Zuerkennung klagefähiger Rechtspositionen auf der Grundlage sekundärrechtlicher Bestimmungen ergeben, dies auch vor dem Hintergrund, dass den Gemeinschaftsorganen nach der Rechtsprechung hier ein denkbar weiter Beurteilungsspielraum<sup>205</sup> zukommt.<sup>206</sup>

---

<sup>200</sup> Oben C.I.1.

<sup>201</sup> Soweit ersichtlich wird dieser Grundsatz in der Literatur auch nicht bestritten. S. *Ruffert* in: Calliess/Ruffert, EUV/EGV, 1999, Art. 249, Rdnr. 36; *Schoch* Europäisierung (Fn. 2), 15 f., 22; i. Erg. wohl auch v. *Danwitz* Verwaltungsrechtliches System (Fn. 11), 431 f.

<sup>202</sup> Dem entspricht auch die gemeinschaftliche Rechtsetzungspraxis, enthalten doch umweltrechtliche Regelungen häufig auch Bestimmungen, die dem Rechtsschutz und/oder der effektiven Durchsetzung der Vorgaben gewidmet sind. Vgl. z.B. Art. 4 RL 90/313 (Umweltinformationsrichtlinie), ABl. 1990 L 158, 56; Art. 23 RL 2000/60 (Wasserrahmenrichtlinie), ABl. 2000 L 327, 1.

<sup>203</sup> Vgl. *Hölscheidt* EuR 2001, 376, 395.

<sup>204</sup> Auch dieser Frage kann hier nicht im Einzelnen nachgegangen werden. Vgl. i. Erg. wohl ebenso GTE-*Zuleeg*, 5. Aufl., 1997, Art. 3b, Rdnr. 26.

<sup>205</sup> Vgl. auch aus der Rechtsprechung die denkbar weitmaschige Prüfung des Subsidiaritätsprinzips in EuGH, Slg. 1997, I-2405, Ziff. 22 ff.; EuGH, Slg. 1996, I-5755, Ziff. 46 ff., wenn sich der EuGH auch nicht ausdrücklich auf die Verletzung des Art. 5 II EGV bezogen hatte, sondern diese Frage im Rahmen der Begründungspflicht bzw. als obiter dictum behandelte.

<sup>206</sup> Aufgezeigt werden kann dies wiederum am Beispiel des Umweltrechts: Die genannten Grundätze bedeuten für diesen Bereich, dass die Gemeinschaft den gerichtlichen Rechtsschutz nur insoweit normieren darf, als die effektive Durchsetzung der Ziele des Art. 174 EGV auf der Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden kann (erstes Kriterium) und daher (wegen des Umfangs

### III. Zum gerichtlichen Kontrollumfang

Abschließend zu diesen das Gemeinschaftsrecht betreffenden Betrachtungen ist darauf hinzuweisen, dass dem Gemeinschaftsrecht nur zu entnehmen ist, dass die jeweiligen individuellen Rechte von den „Betroffenen“ geltend gemacht werden können müssen. Dies impliziert auch, dass ein Rechtswidrigkeitszusammenhang in dem Sinn, dass das zuständige Gericht eben nur die Verletzung dieser Rechte prüft, zulässig ist. Eine Erweiterung der gerichtlichen Kontrolle darüber hinaus wird damit aber auch nicht ausgeschlossen.

Die gerichtliche Kontrolldichte muss zwar effektiv sein; angesichts des Umstandes aber, dass – auf der Grundlage der Rechtsprechung des EuGH – auf Unionsebene den Gemeinschaftsorganen jedenfalls bei komplexen Entscheidungen ein gewisser Gestaltungsspielraum eingeräumt wird,<sup>207</sup> können auch an den Rechtsschutz in den Mitgliedstaaten keine weitergehenden Anforderungen gestellt werden.<sup>208</sup> Auf mitgliedstaatlicher Ebene ist daher eine Zurücknahme der gerichtlichen Kontrolldichte auf die Frage der offensichtlichen Überschreitung des durch die einschlägige Norm vorgegebenen Rahmens immer dann zulässig, wenn es um komplexe Entscheidungen mit gewissen bewertenden Elementen geht.<sup>209</sup>

---

oder der Wirkungen der in Betracht gezogenen Maßnahmen) besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden kann (zweites Kriterium). Dabei ist jedenfalls zu beachten, dass auch das Subsidiaritätsprinzip davon ausgeht, dass die gemeinschaftlichen Zielsetzungen jedenfalls verwirklicht werden können sollen. Wenn die Eröffnung einer gerichtlichen Kontrolle und bestimmte diesbezügliche Anforderungen für die effektive Durchsetzung der Ziele des Art. 174 EGV auf mitgliedstaatlicher Ebene nicht gewährleistet sind, kann das Gemeinschaftsrecht daher entsprechende Vorgaben formulieren, ohne gegen das Subsidiaritätsprinzip zu verstoßen. Die konkrete Ausgestaltung des Rechtsschutzes ist dabei soweit wie mit der effektiven Durchsetzung der Ziele von Art. 174 EGV zu vereinbaren den Mitgliedstaaten zu überlassen. Damit dürften den Rechtsschutz betreffende Regelungen dem Subsidiaritätsprinzip grundsätzlich jedenfalls dann nicht widersprechen, wenn sie der effektiven Durchsetzung des gemeinschaftlichen Umweltrechts dienen und/oder die einheitliche Anwendung des Gemeinschaftsrechts fördern (sollen). Denn das Vollzugsdefizit gerade des gemeinschaftlichen Umweltrechts dürfte zeigen, dass offenbar ein alleiniges Abstellen auf bestehende mitgliedstaatliche Maßnahmen nicht ausreicht (erstes Kriterium des Art. 5 II EGV). Einheitliche Kriterien in Bezug auf gewisse Fragen des Rechtsschutzes – so auch den gerichtlichen Zugang – dürften zumindest grundsätzlich insgesamt zu einer besseren Zielverwirklichung (effektive Beachtung des gemeinschaftlichen Umweltrechts, effektiver Schutz der Rechte der Einzelnen) beitragen können (zweites Kriterium des Art. 5 II EGV). Auch wenn man hier je nach dem betroffenen Sachbereich in Bezug auf gewisse Fragen durchaus unterschiedlicher Ansicht sein kann, dürfte daher einiges dafür sprechen, dass jedenfalls die rechtlichen Voraussetzungen des Art. 5 II EGV bei der sachbereichsbezogenen Regelung von Rechtsschutzfragen in der Regel erfüllt sind. Damit dürften aufgrund des Subsidiaritätsprinzips der Ableitung von Rechten Einzelner aus gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen keine grundsätzlichen Bedenken entgegen stehen.

<sup>207</sup> Vgl. ausführlich *Classen* Europäisierung (Fn. 2), 163 ff.; v. *Danwitz* Verwaltungsrechtliches System (Fn. 11), 327 ff.; *Pache*, DVBl. 1998, 380 ff.; *Kadelbach* Allgemeines Verwaltungsrecht (Fn. 1), 446 ff.; *Kokott* Verw 1998, 335, 364 f., jeweils unter besonderer Berücksichtigung der Rechtsprechung des EuGH zur anzulegenden Kontrolldichte. Aus der jüngsten Rechtsprechung insbesondere EuGH, Slg. 1999, I-223.

<sup>208</sup> Ausdrücklich EuGH, Slg. 1999, I-223, Ziff. 35. S. auch *Sendler* FS Feldhaus, 1999, 479, 502 f.

<sup>209</sup> Ein eigenes Problem ist die Frage, welche Folgen die Verletzung von Verfahrensvorschriften aus gemeinschaftsrechtlicher Sicht nach sich ziehen muss. Die Rechtsprechung zu dieser Problematik – die sich insbesondere im Zusammenhang des Beihilferechts entwickelte – ist komplex, und es würde hier zu

#### IV. Zusammenfassende Bewertung

Die gemeinschaftsrechtliche Konzeption zeichnet sich damit in erster Linie durch vier bemerkenswerte Charakteristika aus:

- Erstens ist der Anknüpfungspunkt für die Frage, ob eine klagefähige Rechtsposition einzuräumen ist, die Auslegung der betreffenden Bestimmung. Dieser grundsätzliche Ansatzpunkt deckt sich also durchaus mit der in § 42 II VwGO zugrundegelegten Konzeption.<sup>210</sup>
- Bei der inhaltlichen Bestimmung dieses notwendigen Schutzzwecks hingegen verfolgt das Gemeinschaftsrecht einen weiteren Ansatz: Ausschlaggebend ist der Umstand, dass die betreffende Bestimmung auch Interessen Einzelner schützen soll, die wiederum – wie ausgeführt – eher weit zu verstehen sind: Abzustellen ist auf die Betroffenheit eines personalen Rechtsgutes. Dieser Umstand erinnert an die in Frankreich praktizierten Grundsätze.
- Klagerechte müssen sodann nur den „Betroffenen“ eingräumt werden, womit letztlich ein in allen untersuchten Staaten praktiziertes Kriterium aufgegriffen wird.
- Schließlich ist noch auf den auf der Grundlage des Gemeinschaftsrechts möglichen Rechtswidrigkeitszusammenhang hinzuweisen, der auch und gerade insofern einsichtig ist, als dem Gemeinschaftsrecht ja nur Vorgaben darüber zu entnehmen sein können, welche gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen zu überprüfen sind.

Insgesamt erscheint es vor diesem Hintergrund durchaus gerechtfertigt, in Bezug auf die Vorgaben des Gemeinschaftsrechts für den gerichtlichen Zugang von einer Verschmelzung verschiedener nationaler Verwaltungsrechtsschutztraditionen zu sprechen, wobei insbesondere die Anknüpfung an den dogmatischen Ansatz der Schutznormtheorie, die aber

---

weit führen, dieser Frage im Einzelnen nachzugehen. Vgl. zu dieser Problematik jüngst mwN *Pietzcker* FS Maurer, 2001, 695 ff. Festgehalten werden kann aber, dass jedenfalls eine allgemeine Unerheblichkeit von Verfahrensfehlern im Falle fehlenden (konkretisierbaren) Einflusses auf die Endentscheidung nicht mit den Vorgaben des Gemeinschaftsrechts in Einklang stehen dürfte, so wohl auch *Ruffert* DVBl. 1998, 69 (74 f.); *Schoch* NVwZ 1999, 457 (466); *Classen* Die Europäisierung des Verwaltungsrechts, in: Kreuzer/Scheuing/Sieber (Hrsg.), Die Europäisierung der mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen in der Europäischen Union, 1997, 107, 116 f.; in diese Richtung auch nunmehr BVerwGE 100, 238 (252). Denn zunächst dürfte es kaum dem Charakter von Rechten Einzelner entsprechen, ihre Verletzung immer dann für unerheblich zu erklären, wenn konkrete Folgen ausbleiben: An der Rechtsverletzung an sich ändert das zunächst einmal grundsätzlich nichts. Sodann steht dem auch der Gedanke der Effektivität der den Einzelnen gewährten Rechte entgegen: Ist mit ihrer Verletzung nicht notwendigerweise eine effektive Sanktion verbunden, so leidet darunter auch die tatsächliche Beachtung des Gemeinschaftsrechts. Vor diesem Hintergrund muss jedenfalls immer dann, wenn die verletzten Verfahrensvorschriften auch und gerade der Einbeziehung von Interessen betroffener Personen dienen sollen, ihre Verletzung Auswirkungen auf die Legalität der Entscheidungen entfalten.

<sup>210</sup> *Rodriguez Iglesias* NJW 1999, 1, 7 (mit Fn. 55) spricht sogar davon, dass der Gerichtshof die Schutznormtheorie übernommen habe. Diese Aussage dürfte sich allerdings nur auf den normativen Ansatz der „Interessentenklage“, nicht hingegen auf den materiellen Inhalt der Schutznormtheorie beziehen.

mit Elementen der „Interessentenklage“ materiell gefüllt wird („normative Interessentenklage“), bemerkenswert ist.

#### D. SCHLUSS

Abschließend werfen die angestellten Untersuchungen natürlich auch die Frage auf, inwieweit die deutsche Konzeption vor dem Hintergrund der Anforderungen des EG-Rechts und der in anderen Rechtsordnungen praktizierten Lösungen reformbedürftig ist, wobei solche Reformen entweder zwingend oder (nur) opportun sein können. Es ist hier nicht der Ort, auf diese komplexe Frage umfassend zu antworten.<sup>211</sup> Gleichwohl kann aber schlagwortartig auf einige Eckpunkte bzw. Fragen hingewiesen werden:

- Das grundsätzliche Konzept des Verwaltungsrechtsschutzes in Deutschland wird auf der Grundlage der gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben nicht zwingend in Frage gestellt. Dies bedeutet insbesondere, dass § 42 II VwGO nicht modifiziert werden muss. Auf der Grundlage einer gemeinschaftsrechtskonformen Auslegung könnte man nämlich unter die in dieser Bestimmung vorausgesetzten "Rechte" auch die auf gemeinschaftsrechtlicher Grundlage anzuerkennenden Rechte subsumieren; der Begriff des "Rechts" im Sinne des § 42 II VwGO wäre dann eben nicht mehr nur auf der Grundlage der "Schutznormtheorie", sondern ggf. auch ausgehend von den einschlägigen gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben auszulegen.<sup>212</sup>
- Damit ist aber noch nicht die Frage beantwortet, ob es nicht opportun sein könnte, die entwickelten gemeinschaftlichen Anforderungen an den gerichtlichen Zugang ausdrücklich zu normieren. In Betracht kommt dies in erster Linie für spezifische Bereiche des Verwaltungsrechtsschutzes, so insbesondere das Umweltrecht.<sup>213</sup>
- Darüber hinaus wird der Gesetzgeber sich auch mit der Problematik befassen müssen, ob es opportun ist, dass der gerichtliche Rechtsschutz gegen Verwaltungshandeln für gemeinschaftsrechtlich begründete Rechte weiter ausfällt als für „nur“ im nationalen

---

<sup>211</sup> Vgl. aus der Literatur jüngst die Einschätzungen von *Hölscheidt* EuR 2001, 376 ff.

<sup>212</sup> Im Erg. ähnlich *Schoch* NVwZ 1999, 457, 465; *Kadelbach* Allgemeines Verwaltungsrecht (Fn. 1), 391 ff.; insoweit auch *Huber*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG I, 1999, Art. 19, Rdnr. 419 f.; anders aber *Wahl*, in: Schoch/Schmidt-Aßmann/Pietzner, VwGO, Vorb. § 42 Abs. 2, der auf den "prozessualen Ansatz" zurückgreifen möchte; insofern übereinstimmend *Schwarze* NVwZ 2000, 241, 248; s. auch *Steinberg* ZUR 1999, 126, 129. Vgl. zu dem Unterschied zwischen beiden Positionen *Kokott* Verw 1998, 335, 350 f., die aber zutreffend darauf hinweist, dass die praktischen Unterschiede einer prozessualen und materiell-rechtlichen Lösung gering sein dürften. Die Relevanz in erster Linie für den Kontrollumfang betonend *Ehlers* Europäisierung (Fn. 2), 61 f.

<sup>213</sup> Der von der Sachverständigenkommission unterbreitete UGB-Entwurf, der in § 44 ausdrücklich die Drittschutzbezogenheit von Vorsorgebestimmungen festschreibt (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hrsg.), Unabhängige Sachverständigenkommission, Entwurf für ein Umweltgesetzbuch – UGB-KomE, 1998, 527 ff.), dürfte allerdings in allgemeiner Form kaum genügen, da sich diese Bestimmung auf einen bestimmten Bereich beschränkt; Fragen des Individualschutzes stellen sich aber auch in anderen Bereichen. I. Erg. ebenso *Lübbe-Wolff* ZAU 1998, 43, 53.

Recht verankerte Rechte. Hier könnte ein Blick auf die anderen Rechtsordnungen insofern interessant sein, als die deutsche Konzeption des sehr engen Zugangs in dieser Form wohl einzigartig ist, woran auch gewisse „Konvergenztendenzen“ wenig ändern. Auch dürften die gemeinschaftsrechtlich begründeten Rechte in Zukunft eher zunehmen, und schließlich ist es sicherlich der Rechtssicherheit nicht zuträglich, je nach „Ursprung“ der geltend gemachten Rechtsnorm unterschiedliche Rechtsschutzmöglichkeiten vorzusehen, ganz abgesehen von der konzeptionellen Ungereimtheit, dass möglicherweise bei inhaltlich parallel ausgestalteten materiellen Normen je nach „Ursprung“ unterschiedliche gerichtliche Klagemöglichkeiten bestehen. Insofern könnte sich jedenfalls für sachlich begrenzte Bereiche eine gewisse Anpassung auch des rein nationalen Verwaltungsprozessrechts aufdrängen.<sup>214</sup> Denken könnte man hier – auch vor dem Hintergrund anderer Entwicklungen (Stichwort Aarhus-Konvention, die die Vertragsstaaten im Ergebnis zur Einführung einer altruistischen Verbandsklage im Bereich des Umweltschutzes verpflichtet)<sup>215</sup> – insbesondere an den praktisch wichtigen Bereich des Umweltrechts, für den eine derartige „Sonderlösung“ jedenfalls ernsthaft geprüft werden sollte.<sup>216</sup>

- Schließlich wird man auch der Frage nachgehen müssen, ob ein erweiterter gerichtlicher Zugang nicht auch Auswirkungen auf das Ausmaß der gerichtlichen Kontrolldichte entfalten sollte; vieles spricht nämlich dafür, dass ein System des Verwaltungsrechtsschutzes einen gewissen Ausgleich zwischen der Ausgestaltung des gerichtlichen Zugangs und der Kontrolldichte andererseits finden muss.<sup>217</sup>

Im Ergebnis dürfte sich im Falle einer gewissen Zurücknahme der Kontrolldichte bei bestimmten Kategorien von Verwaltungsentscheidungen (eine generelle Zurücknahme

---

<sup>214</sup> Vgl. ausführlich und in der Tendenz ähnlich *Wegener* Rechte des Einzelnen (Fn. 53), 305 ff.; s. auch *Classen* Europäisierung (Fn. 2), 8 f.; *Halfmann* VerwArch 2000, 74, 86 f.; wohl auch *Winter* NVwZ 1999, 467, 473; *Kokott* Verw 1998, 335, 359 f.; *Sandler* FS Feldhaus, 1999, 479, 490 ff. A.A. aber etwa *Ruffert* Subjektive Rechte (Fn. 53), 316 ff.; für eine „Zweispurigkeit“ im Hinblick auf die Vermeidung von „Systembrüchen“ aber *Steinberg* ZUR 1999, 126, 130.

<sup>215</sup> Die Konvention ist aber noch nicht in Kraft getreten. Vgl. ausführlich zu der Konvention *Epiney/Scheyli* Die "Aarhus-Konvention". Rechtliche Tragweite und Implikationen für das schweizerische Recht, 2000.

<sup>216</sup> Diesen grundsätzlichen Weg will denn auch für einige Fragen die unabhängige Sachverständigenkommission für ein UGB einschlagen. UGB-KomE (Fn.), §§ 43 ff. Damit könnten die Einwirkungen des Gemeinschaftsrechts auch Anlass dafür sein, die Rechtsschutzkonzeption im Umweltrecht zu überprüfen. Vgl. zu den insgesamt wohl wenig sachgerechten Konsequenzen der Anwendung der „Schutznormtheorie“ im Umweltrecht nur *Lübbe-Wolff* Stand und Instrumente der Implementation des Umweltrechts in Deutschland, in: *Lübbe-Wolff* (Hrsg.), Der Vollzug des europäischen Umweltrechts, 1996, 77, 103; *Steinberg* Der ökologische Verfassungsstaat, 1998, 308 ff.; *Winter* NVwZ 1999, 467 f.; *Steinberg* ZUR 1999, 126 ff., der überzeugend nachweist, dass die "Struktur des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes", so wie sie derzeit in Deutschland gehandhabt wird, den Eigenarten des "ökologischen Rechts" nicht gerecht zu werden vermag.

<sup>217</sup> Vgl. etwa die Bemerkungen in diese Richtung bei *Schoch* NVwZ 1999, 457, 466 f.; *Halfmann* VerwArch 2000, 74, 88 ff. Auch insofern dürfte der Vorschlag der unabhängigen Expertenkommission für ein UGB – die eine gewisse Erweiterung der Klagebefugnis mit der Zurücknahme der gerichtlichen Kontrolle bei bestimmten Prognose- und Bewertungsentscheidungen (die eben aufgrund der Funktion gerichtlicher Kontrolle nur sehr schwer von den Gerichten nachgeprüft werden können) kombiniert – in die richtige Richtung gehen, wenn man auch über die „Feinabstimmung“ streiten mag.

kommt m.E. nicht in Frage und stünde auch nicht mit Art. 19 IV GG in Einklang) zudem eine „Kompensation“ durch Verfahren aufdrängen: Die Art und Weise, wie die Behörde zu der jeweiligen Entscheidung gelangt, muss mittels entsprechender Verfahrensvorschriften – die jedenfalls ggf. die Einbeziehung wissenschaftlichen Sachverständigen, die Beteiligung der Öffentlichkeit und die Unabhängigkeit der Verwaltungsstellen regeln müssen - „vorbestimmt“ werden.<sup>218</sup>

Insgesamt dürften sich auf die aufgeworfenen Fragen – so man sich ihnen stellt – wohl sinnvolle Lösungen finden lassen. Letztlich geht es weniger um einen wirklichen Systembruch, denn um eine „Anpassung“ bzw. inhaltliche Erweiterung der „Schutznormtheorie“ vor dem Hintergrund der gemeinschaftsrechtlichen Anforderungen.<sup>219</sup>

In dieser Perspektive nun Gefahren für die „nationale Demokratie“ zu sehen, weil die Auslegung des Gemeinschaftsrechts am Maßstab des „*effet-utile*“ demokratisch nicht hinreichend legitimiert sei oder aber eine Entfremdung der Bürger von „ihrem“ Staat zu prophezeien, weil die Bürger als „Instrumente“ gegen den eigenen Staat eingesetzt würden,<sup>220</sup> erscheint aus verschiedenen Gründen wenig überzeugend, die hier nur angerissen werden können: So verkennt die Kritik am „*effet-utile*“-Gedanken und der u.a. darauf beruhenden Konzeption des Individualrechtsschutzes in der Gemeinschaftsrechtsordnung die legitimierende Funktion der Gewährung von Rechten: Demokratische Legitimation kann nicht nur über Rückkopplungen zum „Volk“ stattfinden, sondern auch über die Einräumung von (Teilhabe-) Rechten; insofern stellt die Einräumung von Rechten Einzelner durch das Gemeinschaftsrecht einen Legitimationsfaktor dar. Dass sich der Einzelne durch die Geltendmachung von Rechten dem „eigenen“ Staat entfremden könne, erinnert letztlich an eine eher absolutistisch geprägte Vision des Verhältnisses Bürger-Staat und berücksichtigt weder die Stellung des Bürgers als Teilnehmer am Staatsgeschehen noch die Bindung der Hoheitsgewalt an Gesetz und Recht.

M.E. sollten die gemeinschaftsrechtlichen Einflüsse vor diesem Hintergrund nicht – unter Dramatisierung ihrer Auswirkungen – möglichst abgewehrt werden, sondern als Chance begriffen werden, die Ausgestaltung des gerichtlichen Zugangs in Deutschland zu überdenken: Es geht letztlich darum, die historisch bedingte Beschränkung des Bürgers auf die Verteidigung „subjektiver Rechte“ zu überwinden und ihn auch über die Eröffnung erweiterter Klagebefugnisse aktiver in die Wahrung öffentlicher Belange einzubinden. Dass

---

<sup>218</sup> In diese Richtung etwa auch allgemein *Schmidt-Aßmann* DVBl. 1997, 281, 288. Auf diese Weise könnten auch mögliche Auswirkungen der Ausweitung der Klagebefugnis auf das Gewicht der verschiedenen Gewalten aufgefangen werden.

<sup>219</sup> S. in diesem Zusammenhang auch *Classen* Europäisierung (Fn. 2), 85 ff., der ausführlich auf die (möglichen) Einwände gegen eine Relativierung des ursprünglichen deutschen Konzepts des Individualrechtsschutzes eingeht und diese letztlich entkräftet. S. auch *Blankennagel* Verw 1993, 1 ff. Eine Zusammenfassung der Kritik an der Schutznormtheorie mwN findet sich im Übrigen bei *Kadelbach* Allgemeines Verwaltungsrecht (Fn. 1), 374 ff.

<sup>220</sup> Vgl. die in diese Richtung gehenden Überlegungen bei *Halfmann* VerwArch 2000, 74, 91 ff.

dies ohne einen völligen „Systembruch“ und auch ohne ein „Abgleiten“ hin zur Popularklage möglich ist, dürften die Ausführungen gezeigt haben.