

Öffentliches Recht

Funktionswandel der Verwaltungsgerichtsbarkeit unter dem Einfluss des Unionsrechts – Umfang des Verwaltungsrechtsschutzes auf dem Prüfstand

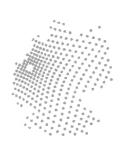
Beschlüsse

I. Grundsätzliches

- Verfassungsrechtlich garantierter Kern des deutschen Verwaltungsprozesses ist der Schutz materieller subjektiv-öffentlicher Rechte. Dieser Schutzauftrag entspricht Art. 47 Grundrechte-Charta und der Rechtsprechung des EuGH. angenommen 36:0:0
- 2. Eine auf Individualrechtsschutz austarierte Klagebefugnis sichert die Primärfunktion der Verwaltungsgerichte, wirksamer Schutzschild des Einzelnen gegen die öffentliche Gewalt zu sein, und ist daher beizubehalten. Die Interessentenklage als allgemeines Modell empfiehlt sich nicht.

 angenommen 38:0:0
- 3. Ergänzungen des Individualrechtsschutzes um objektive Kontrollverfahren
 - a) bedürfen einer besonderen rechtfertigenden Begründung,
 angenommen 38:0:1
 - b) sollten bereichsspezifisch erfolgen. angenommen 37:5:0

71 Deutscher Juristentag Essen 2016



- 4. Subjektive Rechte sind in der Regel nur dort materiell gerechtfertigt, wo individuelle Betroffenheiten in Rede stehen. Ansprüche privater Kläger auf Durchsetzung von Kollektivinteressen sollten vermieden werden. angenommen 39:0:1
- Die Schutznormtheorie ist hinreichend flexibel, um auch ein weites Verständnis subjektiver Rechte zu bewältigen. angenommen 39:0:2
- 6. Deutschland sollte das subjektive Rechtsschutzmodell rechtsvergleichend und rechtspolitisch (insbesondere im Rahmen der europäischen Rechtsetzung und in der Prozessvertretung vor dem EuGH) offensiv vertreten.

 angenommen: 37:1:3

II. Zugang zu Gericht

- 7. Individuelle Betroffenheiten sind nicht auf den Bereich der Gefahrenabwehr beschränkt. Auch Vorschriften zur Risiko- und Gefahrenvorsorge können Individualrechtsschutz vermitteln. Der Gesetzgeber sollte dies in den jeweiligen Fachgesetzen klarstellen.
 - angenommen: 37:2:0
- 8. Soweit die Einführung einer objektiven, nicht kontradiktorischen Feststellungsklage für erforderlich gehalten wird (z.B. im Datenschutzrecht im Anschluss an die Safe-Harbor-Entscheidung des EuGH), sollte dies bereichsspezifisch erfolgen. angenommen: 37:2:3

71 Deutscher Juristentag Essen 2016



- An dem Grundsatz der Spiegelbildlichkeit von Klagebefugnis (vgl. § 42 Abs. 2 VwGO) und Begründetheitsprüfung (vgl. § 113 Abs. 1 S. 1, Abs. 5 S. 1 VwGO) ist festzuhalten. angenommen 41:0:0
- 10. a) Anerkannten Umwelt- und Naturschutzverbänden sollte vom Gesetzgeber ein Klagerecht gegen jede staatliche Entscheidung eingeräumt werden, die dem Anwendungsbereich der UVP-Richtlinie oder der IVU-Richtlinie (IE-Richtlinie) unterfällt.

 angenommen: 25:10:7
 - b) Der Verband sollte die Verletzung derjenigen Vorschriften des objektiven Rechts r\u00e4gen d\u00fcrfen, zu deren Schutz er nach seiner Satzung gegr\u00fcndet und anerkannt wurde. angenommen: 31:4:7
- Vergleichbare Klagerechte für anerkannte Verbände kommen in anderen Rechtsgebieten nur ausnahmsweise in Betracht, wenn der Rechtsschutz strukturelle Kontrolldefizite aufweist.
 angenommen 35:2:5
- 11a. Es bedarf einer allgemeinen Rahmenregelung zur Verbandsklage in der VwGO (z. B. in einem besonderen Abschnitt), angenommen 26:14:1
- 12. Es sollten jedoch keine prokuratorischen Verbandsrechte eingeführt werden. Vielmehr sollten Verbandsklagen unabhängig von einer subjektiven Rechtsverletzung über die Öffnungsklausel (§ 42 Abs. 2 Hs. 1 VwGO) ermöglicht werden.

angenommen 39:0:3



- 13. Für anerkannte Verbände sollten die gleichen prozessualen Grundsätze wie für Individualkläger gelten. Dies gilt etwa für die Klage-, Klagebegründungs- und Rechtsmittelfristen, die Substantiierungsanforderungen oder den Untersuchungsgrundsatz. angenommen 38:4:0
- 14. In mehrpoligen Prozessen wird der Genehmigungsinhaber freiheitsrelevanten Prozessrisiken und Zeitverlusten ausgesetzt. Sein Interesse an zeitnaher Rechtssicherheit sollte bei der Schaffung und Ausgestaltung von Klagerechten berücksichtigt werden. angenommen 38:0:3
- III. Kontrollvoraussetzungen und gesetzgeberische Konkretisierungsverantwortung
- 15. Eine hinreichende materielle Regelungsdichte hält die Rechtsanwendung transparent und kontrollierbar, was für ein rechtsstaatliches Verwaltungsrecht unverzichtbar ist. Die materielle Programmierung der Verwaltung sollte daher nicht einseitig zu Gunsten einer Prozeduralisierung zurückgenommen werden. angenommen: 42:0:0
- 16. Der Gesetzgeber sollte in geeigneten Fällen ausdrücklich regeln,
 - a) ob und inwieweit eine Vorschrift des materiellen Rechts Individualrechtsschutz einräumt,
 angenommen 31:9:2



- ob und inwieweit bei der Anwendung einer Vorschrift des materiellen Rechts den zuständigen Behörden ein Beurteilungsspielraum eingeräumt wird,
 - angenommen 26:11:5
- ob und inwieweit Verfahrensvorschriften ein subjektives Recht vermitteln, angenommen 34:8:0
- d) welche Verfahrensfehler unabhängig davon, ob eine Beeinflussung der Entscheidung in der Sache nachgewiesen werden kann, zu einem Erfolg der Klage führen.
 angenommen 29:10:2
- 17. Bei der Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe sollte der Gesetzgeber prüfen, ob und inwieweit es im Interesse der Vollzugstauglichkeit sinnvoll oder geboten sein kann, die Wirksamkeit seiner Regelung von dem Inkrafttreten einer untergesetzlichen Normenkonkretisierung abhängig zu machen.

 angenommen 23:16:3

IV. Prozessstoff und Umfang der gerichtlichen Kontrolle

- a) Ein partieller Rückbau der Kontrolldichte zu Gunsten einer stärkeren behördlichen Eigenverantwortung ist zu empfehlen.
 abgelehnt 12:27:3
 - b) Eine hohe Kontrolldichte durch eine neutrale, vom Entscheidungsgegenstand distanzierte und institutionell unabhängige Justiz ist ein rechtsstaatlicher Eigenwert. Am Anspruch auf Vollkontrolle ist daher auch in komplexen Gebieten wie z.B. dem Umwelt-, Wirtschaftsverwaltungs- oder Regulierungsrecht grundsätzlich festzuhalten. angenommen 34:4:4



- 19. Um eine Konzentration auf das Wesentliche zu ermöglichen und so die Kontrollressourcen gezielter wie effektiver einzusetzen, wird empfohlen, die Erforschung des Sachverhalts von Amts wegen (§ 86 Abs. 1 Satz 1 VwGO) in das pflichtgemäße Ermessen des Verwaltungsgerichts zu stellen. abgelehnt 6:36:0
- 20. Die Regelung des § 4 Abs. 1a S. 2 Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz ("Lässt sich durch das Gericht nicht aufklären, ob ein Verfahrensfehler … die Entscheidung in der Sache beeinflusst hat, wird eine Beeinflussung vermutet.") sollte durch entsprechende Änderung des § 46 VwVfG auf andere Verfahrensfehler ausgedehnt werden.

angenommen 20:17:5

- 21. a) Durch Bundesgesetz sollte eine staatliche Gutachtenstelle für Umweltschutz auf Bundesebene eingerichtet werden, die institutionell unabhängig ist und deren Mitglieder sachlich unabhängig sowie auf die Wahrung des Gemeinwohls besonders verpflichtet sind. Die Gutachtenstelle kann entweder sachverständige Gutachten mit gesetzlich erhöhter Validität selbst erstatten oder in Auftrag geben oder die methodische Validität anderer Sachverständigengutachten attestieren.

 angenommen 22:12:7
 - b) Vorhabenträger sollten unter bestimmten Voraussetzungen die für den Genehmigungsantrag erforderlichen Sachverständigengutachten, namentlich zu den Umweltauswirkungen des Vorhabens, durch diese Gutachtenstelle erstatten, in Auftrag geben oder hinsichtlich ihrer methodischen Validität attestieren lassen. angenommen 22:13:7



- c) Die Gutachten und Atteste dieser staatlichen Gutachtenstelle haben für die Genehmigungsbehörde und das Gericht keine rechtlich bindende Wirkung. Ihre gesetzliche und institutionelle Fundierung verschafft ihnen aber eine erhöhte Legitimität und in der Folge erhöhte Beweiskraft. angenommen 27:6:7
- 22. Die Bundesregierung sollte sich auf völkervertraglicher und europäischer Ebene für die Zulässigkeit einer materiellen Präklusion einsetzen, unter der Voraussetzung hinreichend langer Einwendungsfristen und nicht zu hoher Anforderungen an den Einwendungsinhalt. angenommen 35:2:5
- 23. a) Zur Sicherung der Funktionsfähigkeit der gerichtlichen Verwaltungskontrolle in umwelt- und planungsrechtlichen Sachen sollte generell für die Verletztenklage wie für die Verbandsklage eine gesetzliche Pflicht zur Klagebegründung binnen einer Frist von vier Monaten eingeführt werden, die im selben Zeitpunkt wie die einmonatige Klageerhebungsfrist zu laufen beginnt. Die Frist kann vom Gericht nach den aus dem Rechtsmittelrecht bekannten Regeln verlängert werden; ein Fristverlängerungsgrund liegt namentlich dann vor, wenn einem innerhalb der Klageerhebungsfrist gestellten Antrag auf Akteneinsicht nicht rechtzeitig entsprochen wurde. Verspäteter Vortrag ist aber generell zurückzuweisen, sofern die Verspätung nicht entschuldigt wird; auf eine Verzögerung kommt es nicht an (innerprozessuale Präklusion).
 - b) Die innerprozessuale Präklusion beseitigt die Ermittlungspflicht des Gerichts, nicht aber seine Befugnis zur Sachaufklärung von Amts wegen.
 angenommen 38:1:2



- 24. Nach § 87b VwGO kann den Beteiligten eine gerichtliche Frist zur Angabe von bestimmten Tatsachen oder Beweismitteln gesetzt werden. Die Zurückweisung von verspätetem Vortrag sollte nicht mehr davon abhängig gemacht werden, ob weitere gerichtliche Ermittlungen die Erledigung des Rechtsstreits verzögern würden.
 - angenommen 37:4:0
- 25. Der Gesetzgeber sollte in Rechtsstreitigkeiten, über die nach § 48 Abs. 1 VwGO das Oberverwaltungsgericht im ersten Rechtszug entscheidet, die rechtzeitige Durchführung eines Erörterungstermins nicht lediglich in das Ermessen des Gerichts stellen (§ 87 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 VwGO), sondern obligatorisch vorschreiben.

angenommen 22:17:3

Öffentliches Recht

Funktionswandel der Verwaltungsgerichtsbarkeit unter dem Einfluss des Unionsrechts – Umfang des Verwaltungsrechtsschutzes auf dem Prüfstand

Thesen zum Gutachten von Prof. Dr. Klaus F. Gärditz, Bonn

- 1. Hinter dem subjektiven Rechtsschutzsystem des deutschen Verwaltungsprozessrechts steht ein materielles Freiheitskonzept, das das Paradigma individueller Selbstbestimmung im Prozess fortsetzt. Prozessfunktionen sind daher grundsätzlich auf subjektiven Individualrechtsschutz zu beschränken, um dessen Effektivität zu sichern.
- Eine auf Individualrechtsschutz austarierte Klagebefugnis sichert die Primärfunktion der Verwaltungsgerichte, wirksamer Schutzschild der Einzelnen gegen die öffentliche Gewalt zu sein, und ist daher beizubehalten. Das Modell der Interessentenklage empfiehlt sich nicht.
- 3. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit darf nicht zum Reparaturbetrieb der Verwaltung werden. Eine Stärkung von Funktionen objektiver Verwaltungskontrolle im Allgemeininteresse gegenüber der Primärfunktion des Verwaltungsprozesses, effektiven Individualrechtsschutz zu gewährleisten, ist abzulehnen.
- 4. Ein systematischer Ausbau des überindividuellen Rechtsschutzes ist abzulehnen.
- 5. Verbandsklagen können allenfalls eine punktuelle Ergänzung sein, dürfen aber nicht den Individualrechtsschutz aus dem Systemmittelpunkt drängen.
 - a) Von Verbandsrechtsschutz ist dort abzusehen, wo durchsetzbare subjektive Rechte zur Verfügung stehen.
 - b) Das bloße Fehlen individualschützender Normen rechtfertigt die Einführung von Verbandsklagen nicht. Erforderlich ist vielmehr ein strukturelles Vollzugsdefizit, das gerade auf der mangelnden gerichtsförmlichen Klagbarkeit gründet.
- 6. Die Öffnungsklausel in § 42 Abs. 2 VwGO, die es dem Landesgesetzgeber ermöglicht, überindividuellen Rechtsschutz zu eröffnen, sollte im Interesse der Gesamtkohärenz und Einheitlichkeit des Rechtsschutzes gestrichen werden.
- 7. Subjektive Rechte sind nur dort materiell gerechtfertigt, wo diese auf einem personalen Substrat individualisierbarer Freiheitsinteressen gründen. Auf klagbare Ansprüche zur Durchsetzung von Kollektivinteressen (paradigmatisch ein "Recht auf Erhaltung natürlicher Lebensräume") sollte verzichtet werden.
- 8. Die Schaffung von Klagerechten betrifft einen mehrpoligen Grundrechtskonflikt, da Drittbetroffene freiheitsrelevanten Prozessrisiken und Zeitverlusten ausgesetzt werden. Das Schutzinteresse Dritter auf Rechtsschutzfreiheit ist bei der künftigen Ausgestaltung von Klagerechten verstärkt zu berücksichtigen.

- 9. Verbands- oder Interessentenkläger benötigen keinen effektiven Rechtsschutz, da sie keine individuellen Freiheitsrechte gegen den Staat verteidigen. Für objektive Beanstandungsverfahren ist daher ein reduziertes Sonderprozessrecht einzuführen, das die gerichtliche Kontrolldichte beschränkt.
- 10. Materielle Präklusionsregelungen dienen der gestuft-arbeitsteiligen Abschichtung von Konflikten und schützen damit die Eigenleistungen des Verwaltungsverfahrens. Hieran ist im Rahmen des unionsrechtlich Zulässigen festzuhalten.
- 11. Eine hohe Kontrolldichte durch eine neutrale, vom Entscheidungsgegenstand distanzierte und institutionell unabhängige Justiz ist ein rechtsstaatlicher Eigenwert. Ein Rückbau der Kontrolldichte zugunsten einer stärkeren Eigenverantwortung der Verwaltung ist daher nicht zu empfehlen.
- 12. Komplexität als solche ist kein hinreichender Grund, der Verwaltung pauschal Beurteilungsspielräume zuzuweisen und die gerichtliche Kontrolldichte substantiell zurückzunehmen. Am grundsätzlichen Anspruch auf Vollkontrolle ist auch in komplexen Gebieten des Umwelt-, Technik- und Wirtschaftsverwaltungsrechts festzuhalten.
- 13. Um eine Konzentration auf das Wesentliche zu ermöglichen und so die Kontrollressourcen gezielter wie effektiver einzusetzen, wird empfohlen, die Erforschung des Sachverhalts von Amts wegen (§ 86 Abs. 1 Satz 2 VwGO) in das pflichtgemäße Ermessen des Verwaltungsgerichts zu stellen.
- 14. Das Fachrecht darf auch in anspruchsvollen Regelungsgebieten nicht primär nach den praktischen Gestaltungsbedürfnissen der Verwaltung strukturiert werden, sondern muss effektiven Rechtsschutz ermöglichen.
- 15. Eine hinreichende materielle Regelungsdichte hält die Rechtsanwendung transparent und kontrollierbar, was für ein rechtsstaatliches Verwaltungsrecht unverzichtbar ist. Die materielle Programmierung der Verwaltung sollte daher nicht einseitig zu Gunsten einer Prozeduralisierung zurückgenommen werden.
- 16. Eine hohe gerichtliche Kontrolldichte stärkt über das Kassationsrisiko die operativ handelnden Verwaltungsbeamten dabei, auf der Rechtlichkeit von Entscheidungen zu bestehen und insoweit gerade ihrer durch Art. 33 Abs. 5 GG zugedachten Rolle gerecht zu werden, balancierendes Gegengewicht zum politischen Kräftespiel zu sein.
- 17. Wahrgenommene Komplexität ist primär durch demokratische Gesetzgebung zu bewältigen, die Handlungsorientierung und rechtliche Kontrollmaßstäbe schafft, statt Gemeinwohlverantwortung wie im Regulierungsrecht zunehmend auf halbautonome Verwaltungsexpertokratien abzuwälzen.
- 18. Das Verwaltungsprozessrecht muss Konflikte in einer bunten Vielfalt unterschiedlicher Rechtsgebiete bewältigen. Statt durch abstrakte Einheitsbildung im Rahmen der VwGO sollte auf Sonderbedürfnisse des Fachrechts primär durch gegenständlich begrenzte sondergesetzliche Regelungen (Referenz: UmwRG, AsylG, TKG) reagiert werden.

Thesen zum Referat von Rechtsanwalt Prof. Dr. Martin Beckmann, Münster

- 1. Die vorrangige Ausrichtung des Verwaltungsrechtsschutzes auf den Individualrechtsschutz hat sich bewährt und sollte deshalb beibehalten werden. Ein grundlegender Funktionswandel der Verwaltungsgerichtsbarkeit ist gemessen an der Vielzahl der Streitigkeiten, für die der Verwaltungsrechtsweg eröffnet ist auch unter dem Einfluss des Unionsrechts nicht erforderlich.
- 2. Eine Erweiterung des Individualrechtsschutzes in Bereichen individueller Betroffenheit, insbesondere im Zusammenhang mit der Gefahren- und Risikovorsorge, sowie der Ausbau des überindividuellen Rechtsschutzes dort, wo mangels verwaltungsgerichtlicher Nachprüfung im Individualrechtsschutz Vollzugsdefizite zu befürchten sind, sind sinnvoll.
- 3. Die Beschränkung des Individualrechtsschutzes auf den Bereich der Gefahrenabwehr ist überholt. Auch Vorschriften zur Risiko- und Gefahrenvorsorge können Individualrechtsschutz vermitteln. Der Gesetzgeber sollte dies in den jeweiligen Fachgesetzen klarstellen. Insoweit ist eine Erweiterung der Klagerechte von Bürgern durch den Gesetzgeber selbst und nicht allein im Wege unionsrechtskonformer Auslegung anzustreben.
- 4. Individualrechtsschutz sollte entsprechend der Empfehlung des Gutachters unter Beachtung des Völkerrechts und des Unionsrechts nur dort eingeräumt werden, wo tatsächlich auch individuelle Betroffenheiten in Rede stehen. Ansprüche auf Durchsetzung von reinen Kollektivinteressen, z. B. ein Recht auf Erhaltung natürlicher Lebensräume, durch private Kläger sollten vermieden werden.
- 5. Ein Sonderprozessrecht für Verbandsklagen, mit dem Verfahrens- oder Prozessrechte der Umweltverbände im Vergleich zu den Verfahrens- und Prozessrechten von Individualklägern eingeschränkt werden, ist abzulchnen.
- 6. Der Gesetzgeber auf europäischer und deutscher Ebene sollte im jeweiligen Rechtsetzungsverfahren prüfen, ob das Wirksamwerden gesetzlicher Regelungen, für deren rechtssichere Anwendung eine Konkretisierung durch untergesetzliche Regelungen bzw. technischer Regelwerke erforderlich oder zumindest sinnvoll ist, von der Verabschiedung und dem Inkraftsetzen solcher untergesetzlicher Regelwerke abhängig gemacht werden soll.
- 7. Der Gesetzgeber auf europäischer und deutscher Ebene sollte die Frage, wann der Verwaltungsbehörde ein Beurteilungsspielraum eingeräumt wird, nicht allein der Gesetzesauslegung durch die Verwaltungsgerichte überlassen, sondern in geeigneten Fällen ausdrücklich regeln, ob und in welchem Umfang ein solcher Beurteilungsspielraum unter Beachtung der rechtsstaatlichen Anforderungen eingeräumt wird. Ein partieller Rückbau der Kontrolldichte zu Gunsten einer stärkeren behördlichen Eigenverantwortung ist zu empfehlen.
- 8. Die Bundesregierung wird aufgefordert, sich auf völkervertraglicher und europäischer Ebene für die Zulässigkeit eines materiellen Einwendungsausschlusses bei hinreichend langen Einwendungsfristen und bei Vermeidung unzumutbar hoher Anforderungen an den Inhalt solcher Einwendungen einzusetzen. Auf eine Verfahrenspräklusion sollte verzichtet werden, soweit es in einem sich anschließenden keinen materiellen Einwendungsausschluss gibt.

- 9. Der Gesetzgeber sollte zunehmend selbst bestimmen, welche Verfahrensfehler unabhängig davon, ob eine Beeinflussung der Entscheidung in der Sache nachgewiesen werden kann, zur Aufhebung der Verwaltungsentscheidung führt. Der vom Gesetzgeber selbst definierte Kreis absoluter Verfahrensfehler sollte erweitert werden.
- 10. Der Gesetzgeber sollte in den einschlägigen Fachgesetzen Vorschriften zur Heilung auch von materiellen Fehlern vorsehen. Vorbild könnte die Bestimmung über das ergänzende Verfahren in der Planfeststellung in § 75 Abs. 1 a Satz 2 VwVfG sein, wonach Mängel der Entscheidung nur dann zu ihrer Aufhebung führen, wenn sie nicht durch ein ergänzendes Verfahren behoben werden können.
- 11. Der Gesetzgeber wird aufgefordert, Planerhaltungsvorschriften so zu ändern, dass Mängel bei der Abwägung der von dem Vorhaben berührten öffentlichen und privaten Belange nur dann nicht erheblich sind, wenn offensichtlich ist, dass sie das Abwägungsergebnis nicht beeinflusst haben.
- 12. Zur Begrenzung des Prozessstoffes ist es sinnvoll, die verwaltungsgerichtliche Nachprüfung auf den fristgerechten Vortrag der Prozessparteien zur Begründung der von ihnen angekündigten Anträge zu beschränken.
- 13. Innerhalb des Sachvortrags der Parteien sollte es jedoch bei dem Untersuchungsgrundsatz bleiben. Es ist deshalb nicht angezeigt, die Aufklärung des von den Prozessparteien fristgerecht vorgetragenen Sachverhalts in das Ermessen der Verwaltungsgerichte zu stellen.
- 14. Um eine höhere Spezialisierung zu ermöglichen, sollten spezielle Zuständigkeiten der Verwaltungsgerichte in den Bundesländern bei einzelnen Verwaltungsgerichten konzentriert werden.
- 15. Der Gesetzgeber sollte für Klageverfahren, in denen eine über den Individualrechtsschutz hinausgehende Vollkontrolle stattfindet, die rechtzeitige Durchführung eines Erörterungstermins obligatorisch vorschreiben und damit abweichend von § 87 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 VwGO nicht in das Ermessen des Gerichts stellen.
- 16. Die für die Berechnung der Prozesskosten maßgebliche Streitwertbestimmung durch die Verwaltungsgerichte ist zumeist nicht geeignet, der im Verwaltungsprozess obsiegenden Partei zu einer angemessenen Kostenerstattung zu verhelfen. Die Streitwerte sollten deshalb ohne in unzumutbarer Weise von einer Klageerhebung abzuhalten angemessen von den Gerichten erhöht und gegebenenfalls durch den Gesetzgeber selbst mit Mindestwerten festgelegt werden.

Thesen zum Referat von Prof. Dr. Annette Guckelberger, Saarbrücken

Ausgangssituation

- 1. Die deutschen Verwaltungsgerichte sind zunehmend in die Rolle funktionaler Unionsgerichte hineingewachsen. Es bietet sich daher an, dies am Anfang der Verwaltungsgerichtsordnung durch eine Aufgabenumschreibung der Verwaltungsgerichtsbarkeit hervorzuheben.
- 2. Wegen der unionsrechtlichen Determinierung vieler verwaltungsgerichtlicher Streitigkeiten gerät (auch) das Verwaltungsprozessrecht zunehmend unter Anpassungsdruck.

Bezogen auf die einzelnen prozessualen Regelungen ist zu prüfen und zu entscheiden, ob und inwieweit diese behutsam fortzuentwickeln sind, ob die Nachjustierung (zunächst) bereichsspezifisch oder in der Verwaltungsgerichtsordnung, nur für unionsrechtlich infiltrierte Streitigkeiten oder darüber hinausgehend erfolgen soll. Anstelle auf nationalen prozessualen Ausgestaltungen bis zu deren Beanstandung als unionsrechtswidrig zu beharren, sollte eine prospektive Strategie eingeschlagen werden.

Klagearten

- 3. Infolge des Rechtsschutzgrundrechts in Art. 47 GRCh kommt der Verwaltungsgerichtsbarkeit im europäischen Rechtsprechungsverbund eine Auffangfunktion zu. Grundsätzlich können die Mitgliedstaaten ihrer Pflicht aus Art. 19 Abs. 1 UAbs. 2 EUV durch das Arsenal ihrer herkömmlichen Rechtsschutzformen Rechnung tragen. Bislang erweist sich insbesondere die Feststellungsklage (§ 43 VwGO) als ein geeignetes Instrument zur Vermeidung etwaiger Rechtsschutzlücken.
- 4. Angesichts der Schwierigkeiten bei der Bestimmung des richtigen Beklagten hat der Bundesrat die Bundesregierung im Hinblick auf die Safe-Harbor-Entscheidung des EuGH zur Einräumung eines Klagerechts für Datenschutzaufsichtsbehörden durch Bereitstellung einer "spezielle[n] Form einer objektiven Feststellungsklage" aufgefordert. Hält man einen solchen Rechtsbehelf für notwendig, sollte dieser bereichsspezifisch im Bundesdatenschutzgesetz ausgeformt werden.

Klagebefugnis

- 5. Bekanntermaßen erkennt das Unionsrecht gegenüber dem deutschen Recht großzügiger gerichtlich durchsetzbare Rechte des Einzelnen an, weshalb diverse Lösungen zur Umsetzung seiner Vorgaben und zur Fortentwicklung des nationalen Rechts vorgeschlagen werden (Weg über die Öffnungsklausel in § 42 Abs. 2 Hs. 1 VwGO, sollte kein subjektives öffentliches Recht i. S. d. klassischen Schutznormtheorie vorliegen; unionsrechtskonforme Auslegung des § 42 Abs. 2 Hs. 2 VwGO; spezielle Regelung i. S. e. Interessentenklage bei unionsrechtlich determinierten Rechten; allgemeiner Übergang zur Interessentenklage; Abschaffung des § 42 Abs. 2 VwGO unter Beibehaltung des § 113 Abs. 1 VwGO). Da es kaum Mitgliedstaaten gibt, welche die Begründetheitsprüfung des Rechtsbehelfs auf das Vorliegen einer subjektiven Rechtsverletzung beschränken, ist dem zuletzt genannten Vorschlag eine klare Absage zu erteilen. Gute Argumente sprechen dafür, von einer speziell auf das Unionsrecht bezogenen Regelung zur Klagebefugnis abzusehen.
- 6. Für einen Übergang zu einer großzügigeren Interessentenklage spricht, dass sie zu einer besseren prozessualen Durchsetzung des Unionsrechts beitragen könnte. Mehrere sekundärrechtliche Rechtsschutznormen belassen den Mitgliedstaaten die Wahl zwischen Interessenten- und Verletztenklage. Dies belegt, dass Letztere zur effektiven Durchsetzung des Unionsrechts ebenso geeignet ist. Weil sich die Entwicklung der Rechtsschutzanforderungen auf Unionsebene schwer abschätzen lässt, empfiehlt es sich momentan nicht, von § 42 Abs. 2 Hs. 2 VwGO Abstand zu nehmen.

- 7. Verbandsklagen sind in Rechtsbereichen mit belegbaren strukturellen Vollzugsdefiziten in Erwägung zu ziehen (im Umwelt-, möglicherweise im Tierschutz- und Denkmalschutzrecht). Des Weiteren können Verbandsklagen dort sinnvoll sein, wo eine besondere Durchsetzungsschwäche des individuellen Rechtsschutzes zu verzeichnen ist (z. B. für Menschen mit Behinderung, möglicherweise im Datenschutzrecht). Auch wenn keine verfassungsrechtliche Pflicht zur Einführung derartiger Verbandsklagen besteht, ist dem Gesetzgeber die Implementierung solcher Rechtsschutzmöglichkeiten angesichts (landes-)verfassungsrechtlicher Staatszielbestimmungen, Schutzaufträge sowie der objektiv-rechtlichen Dimension der Grundrechte nicht verwehrt.
- 8. Wegen der Systementscheidung des Grundgesetzes für den Individualrechtsschutz (Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG) sowie einer Vielzahl primär- und sekundärrechtlicher Rechtspositionen für Einzelne können Verbandsklagen den Individualrechtsschutz immer nur punktuell arrondieren. Es ist Sache des Gesetzgebers, diese beiden Rechtsschutzformen unter Berücksichtigung der konfligierenden Rechtspositionen angemessen auszutarieren.
- 9. Wie ein Blick auf Art. 9 Abs. 2 Aarhus-Konvention (nachfolgend: AK) und die sekundärrechtlichen Umsetzungsnormen belegt, ist vor Verallgemeinerungen des Inhalts Vorsicht geboten, dass vom Verbandsrechtsschutz bei durchsetzbaren subjektiven Rechten abzusehen ist. Auch hinsichtlich einer Durchsetzungsschwäche individuellen Rechtsschutzes greift diese Annahme zu kurz.
- 10. Bei den sog, prokuratorischen Rechten wird einer Person oder einem Verband ein subjektives öffentliches Recht zur Durchsetzung fremder oder altruistischer Interessen eingeräumt. Dass prokuratorische Verbandsrechte rechtskonstruktiv möglich sind, zeigt ein Blick auf das Zivilrecht (§ 3 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 UKlaG). Solche Rechte setzen eine besondere gesetzliche Einräumung voraus. Angesichts der Besonderheiten des Öffentlichen Rechts sollten jedoch keine prokuratorischen Verbandsrechte eingeführt werden. Stattdessen sollte den Verbänden die Anrufung der Gerichte unabhängig von einer subjektiven Rechtsverletzung ermöglicht werden.
- 11. Eine Streichung der Öffnungsklausel in § 42 Abs. 2 Hs. 1 VwGO ist aus Rücksichtnahme auf die Bundesländer und zur besseren Implementierung unionsrechtlicher Rechtsschutzvorgaben abzulehnen. Die Antragsbefugnis in § 47 Abs. 2 S. 1 Hs. 1 VwGO sollte ebenfalls mit einer Öffnungsklausel versehen werden.
- 12. Von einer Zusammenfassung aller öffentlich-rechtlichen Verbandsklagen in einem Verbandsklagegesetz oder in einer Verbandsklageordnung ist angesichts ihrer Ausdifferenziertheit abzuraten. Sinnvoller wäre es, langfristig in die Verwaltungsgerichtsordnung eine allgemeine Vorschrift zur Verbandsklage aufzunehmen, die mit bereichsspezifischen Regelungen zu kombinieren ist. Unter Beteiligung von Wissenschaft und Praxis sollte ein entsprechender Normvorschlag erarbeitet werden. Bei einem solchen Schritt bestünde die Gelegenheit, § 42 Abs. 2 VwGO in eine allgemeine Vorschrift über die Klagebefugnis zu überführen.
- 13. Ein Sonderprozessrecht für Verbandsklagen (z. B. Unterstellung unter den Beibringungsgrundsatz, erhöhte Substantiierungserfordernisse oder eine Zurückführung der gerichtlichen Kontrolldichte) ist nicht empfehlenswert, insbesondere wenn das Unionsrecht Verbände anderen klagebefugten Personen gleichstellt.

Verfahrensrechtsschutz

14. Eine Änderung der prozessualen Vorschriften im Hinblick auf den Verfahrensrechtsschutz ist momentan nicht geboten. Die Regelung in § 4 Abs. 1a S. 2 UmwRG zur Beweislast hinsichtlich der Unbeachtlichkeit von Verfahrensfehlern lässt sich verallgemeinern. Gegebenenfalls ist § 44a VwGO bereichsspezifisch zu modifizieren. Bei einer Zunahme absoluter Verfahrensrechte infolge des Unionsrechts liegt eine Modifizierung des § 44a VwGO nahe.

Untersuchungsgrundsatz und Präklusion

- 15. Der Untersuchungsgrundsatz des § 86 Abs. 1 S. 1 VwGO ist weiterhin beizubehalten. Modifizierungen sollten keinesfalls ohne Blick auf die Ausgestaltung dieser Maxime in Verfahren der ordentlichen Gerichtsbarkeit getroffen werden.
- 16. Infolge der Entscheidung des EuGH in der Rs. C-137/14, wonach Art. 11 Abs. 1 UVP-Richtlinie und Art. 25 Abs. 1 IE-Richtlinie keine materielle Präklusion erlauben, wird dieses Instrument an Bedeutung verlieren. Um Erfahrungen zu sammeln, liegt es nahe, zunächst nur in diesem Rechtsbereich von der materiellen Präklusion Abstand zu nehmen, ohne dabei zwischen europäischem und nationalem Recht zu differenzieren. Im Unterschied zum RefE-UmwRG sollte nicht nur hinsichtlich der Implementierung von Art. 9 Abs. 2 AK, sondern auch im Hinblick auf dessen Absatz 3 von der materiellen Präklusion Abstand genommen werden. § 47 Abs. 2 a VwGO ist zu streichen.
- 17. Aus Gründen der Verfahrenseffizienz darf der Gesetzgeber weiterhin formelle Präklusionsvorschriften verwenden, die jedoch angemessen auszugestalten sind. Ergänzend sollte eine Missbrauchsklausel i. S. d. EuGH-Rechtsprechung eingeführt werden. Denkbar wäre auch, bereichsspezifisch Fristvorgaben für die Begründung des gerichtlichen Rechtsbehelfs vorzusehen, die jedoch bei komplexen Zulassungsentscheidungen ausreichend lange bemessen oder durchlässig sein müssen.

Begründetheit

- 18. An der Spiegelbildlichkeit von Klagebefugnis und Begründetheitsprüfung (s. § 113 Abs. 1 S. 1, Abs. 5 S. 1 VwGO) kann weiterhin festgehalten werden. Allerdings sollten diese Normen um die Formulierung "soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist" ergänzt werden.
- 19. Weil es nur wenige explizite Vorgaben zur Kontrolldichte der Verwaltungsgerichte gibt, lassen sich hierauf bezogene Unionsrechtsvorgaben meistens ohne Schwierigkeiten implementieren. Vergleichbar der für das deutsche Recht etablierten normativen Ermächtigungslehre haben die Verwaltungsgerichte zu prüfen, ob sich aus dem Unionsrecht Entscheidungsspielräume ergeben, und wenn ja, welche Folgen dies für den anzuwendenden Kontrollmaßstab zeitigt. Allein der Umstand, dass das Unionsrecht teilweise einen weitergehenden Zugang zu den Verwaltungsgerichten eröffnet, sollte nicht zum Anlass genommen werden, ihre Kontrolldichte in der Sache sozusagen kompensierend zurückzuführen.

Thesen zum Referat von Präsident des Bundesverwaltungsgerichts Prof. Dr. h. c. Klaus Rennert, Leipzig/Freiburg

I. Grundsätze

- 1. Der Verwaltungsprozess dient dem Schutz materieller subjektiv-öffentlicher Rechte. Das ist durch nationales Verfassungsrecht geboten und hat zu einem dichten und niveauvollen Grundrechtsschutz geführt. Die Verletztenklage als Kern des Verwaltungsprozesses sollte daher nicht aufgegeben werden. In Rede steht nur, aber immerhin die Ergänzung um objektive Kontrollverfahren, wo die Verletztenklage strukturelle Kontrolldefizite aufweist.
- 2. Die Ausrichtung am materiellen subjektiven Klägerrecht trägt im Sinne eines durchgebildeten Rechtsschutzsystems die wichtigsten prozessualen Rechtsinstitute (wie die Verpflichtungsklage, die Beiladung oder den einstweiligen Rechtsschutz). Die Implementierung eines objektiven Kontrollverfahrens (etwa auf Verbandsklage hin) sollte sich an diesem Standard orientieren, erfordert aber besondere Begründungen.
- 3. Das subjektive Rechtsschutzmodell ist dem objektiven Kontrollverfahren überlegen. Es ist im europäischen Rechtsvergleich auch auf dem Vormarsch. Deutschland sollte es rechtsvergleichend und rechtspolitisch (im Rahmen der europäischen Rechtsetzung ebenso wie in der Prozessvertretung vor dem Europäischen Gerichtshof) offensiv vertreten.

II. Gerichtszuständigkeit

- 4. In Gerichtsverfahren, die UVP-pflichtige Vorhaben betreffen und durch Verbandsklage eingeleitet werden können, sollte nur eine Tatsacheninstanz bestehen.
- 5. Die Eingangszuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts sollte zugunsten der Oberverwaltungsgerichte deutlich reduziert werden.

III. Zugang zu Gericht

- 6. Anerkannten Umwelt- und Naturschutzverbänden sollte ein Klagerecht gegen jede staatliche Entscheidung eingeräumt werden, durch welche ein UVP-pflichtiges Vorhaben zugelassen oder dessen Zulassung verändert wird. Der Verband sollte damit die Verletzung derjenigen Vorschriften des objektiven Rechts rügen dürfen, zu deren Schutz er nach seiner Satzung gegründet und anerkannt wurde. Vergleichbare Klagerechte können anerkannten Verbänden oder Ombudsleuten auf anderen Rechtsgebieten (etwa dem Datenschutzrecht) eingeräumt werden, wenn das subjektive Rechtsschutzsystem vergleichbare strukturelle Kontrolldefizite aufweist oder Unionsrecht es gebietet.
- 7. Das Klagerecht der anerkannten Verbände und Ombudsleute sollte in Analogie zur Verletztenklage ausgestaltet werden: Es sollten dieselben Klage-, Klagebegründungs- und Rechtsmittelfristen gelten; die gerichtliche Kontrolldichte sollte nicht geringer sein; es sollten dieselben Verfahrensgrundsätze (namentlich ebenfalls der Untersuchungsgrundsatz) gelten;

- der Verband sollte ebenfalls die Verpflichtung der Behörde (etwa zu einer Planergänzung "kupierte Anfechtungsklage") verlangen können; schließlich sollte auch § 80 Abs. 5 VwGO entsprechende Anwendung finden.
- 8. Wenn der in seinen subjektiven Rechten Betroffene vorgelagerte Stufen einer Planungskaskade (z. B. Raumordnungspläne) nicht als solche anfechten, sondern lediglich deren inzidente Überprüfung im Rahmen der Klage gegen die Zulassungsentscheidung auf der letzten Planungsstufe verlangen kann, so sollte auch für anerkannte Verbände nichts anderes gelten.

IV. Verwaltungsverfahren und Prozessstoff

- 9. Vorschriften über eine materielle Präklusion im Anwendungsbereich der Aarhus-Konvention sind aufzuheben; eine Missbrauchspräklusion bleibt unbenommen. Gleichwohl sollte die Bundesregierung darauf hinwirken, dass die materielle Präklusion unter der Voraussetzung auskömmlicher Vortragsfristen im Verwaltungsverfahren im Unionsrecht wieder zugelassen wird. Einstweilen sollte auf anderem Wege sichergestellt werden, dass die Genehmigungsbehörde den gesamten Streitstoff kennt und das Verwaltungsgericht sich auf eine nachgängige Überprüfung der Behördenentscheidung beschränken kann.
- 10. Die Frist zur Stellungnahme zum Planentwurf im Verwaltungsverfahren sollte für anerkannte Verbände nicht kürzer sein als für vom Vorhaben berührte andere öffentliche Stellen und Behörden. Anerkannte Verbände sollten insofern nicht den in subjektiven Rechten Betroffenen, sondern (anderen) Repräsentanten von Gemeinwohlbelangen gleichstehen. Freilich sollte verspäteter Vortrag eines Verbandes zurückgewiesen werden können, wenn die Verspätung auf Missbrauch beruht; derart zurückgewiesener Vortrag sollte dann auch in einem nachfolgenden Prozess unberücksichtigt bleiben.
- 11. Es sollte generell also für die Verletztenklage wie für die Verbandsklage eine Frist zur Klagebegründung von zwei Monaten eingeführt werden, die im selben Zeitpunkt wie die einmonatige Klageerhebungsfrist zu laufen beginnt. Die Frist kann vom Gericht nach den aus dem Rechtsmittelrecht bekannten Regeln verlängert werden. Verspäteter Vortrag ist aber generell zurückzuweisen, sofern die Verspätung nicht entschuldigt wird; auf eine Verzögerung kommt es nicht an (formelle Präklusion).
- 12. Führt die Behörde während des Rechtsstreits, namentlich mit der Klageerwiderung, ihrerseits neuen Streitstoff ein, so sollte das Gericht ermächtigt werden, dem Kläger eine angemessene Frist zur Replik mit derselben Ausschlusswirkung zu setzen. Die allgemeinen Regeln zu Planergänzungen bleiben unberührt.

V. Beweismittel

13. Es sollte im Bund und in jedem Land auf gesetzlicher Grundlage eine gesonderte Gutachtenstelle für Umwelt- und Naturschutz eingerichtet werden, die institutionell unabhängig ist und deren Gutachter sachlich unabhängig sind und die entweder selbst sachverständige Gutachten mit gesetzlich erhöhter Validität (wenngleich ohne materielle Bindungswirkung) erstatten oder die methodische Validität anderer Sachverständigengutachten attestieren kann.

71 Deutscher Juristentag Essen 2016

- 14. Der Vorhabenträger sollte verpflichtet werden, die gesetzlich vorgeschriebenen Sachverständigengutachten für das Vorhaben zu einem möglichst frühen Zeitpunkt durch diese Gutachtenstelle erstatten oder hinsichtlich ihrer methodischen Validität attestieren zu lassen.
- 15. Im Prozess kann die Beweiskraft derartiger Sachverständigengutachten nur unter erschwerten Bedingungen erschüttert werden. Gelingt dies (etwa weil die vorauszusetzende Unabhängigkeit der Gutachtenstelle fehlt), so ist das Gericht in der Bestellung eines gerichtlichen Sachverständigen frei.

VI. Gerichtsvergleich

. . . .

16. Es sollte gesetzlich geklärt werden, dass auch Verbandskläger einen Gerichtsvergleich schließen dürfen.

VII. Prozesskosten

17. Durch einen neuen § 155a VwGO sollte bestimmt werden, dass das Gericht der obsiegenden Behörde (sowie dem beigeladenen Vorhabenträger) nach billigem Ermessen einen Teil der Prozesskosten auferlegen kann, wenn die Behörde zuvor den Einwänden des Klägers teilweise Rechnung getragen hat, ohne dass dies zur teilweisen Erledigung des Rechtsstreits geführt hat.