

Der Deutsche Juristentag, als dessen Präsident ich heute zu Ihnen spreche, ist einer der Mitveranstalter der heutigen Tagung. Das tun wir eher selten, es hat aber einen einfachen Grund. In knapp 5 Monaten, genauer vom 13. bis 16.09.2016, findet der 71. DJT in Essen statt. Und unsere Abteilung Öffentliches Recht wird sich in Essen mit genau dem Thema befassen, das uns heute hier zusammenführt: mit der Zukunft der Verwaltungsgerichtsbarkeit – oder wie wir das Thema für Essen fassen: dem (möglichen?) Funktionswandel der Verwaltungsgerichtsbarkeit.

Insofern ist die heutige Veranstaltung für uns vom Deutschen Juristentag eine gute Gelegenheit, nicht nur unsere dortige Diskussion vorzubereiten, sondern natürlich auch, auf den 71. DJT aufmerksam zu machen. Dass möglichst viele von Ihnen motiviert werden, die hier aufgeworfenen Fragen nicht nur heute in Hamburg, sondern auch am 14. und 15. September in Essen zu diskutieren. Das würde nicht nur uns vom Deutschen Juristentag freuen - es dient auch der Sache.

Denn das Thema ist fundamental. Es geht um nichts weniger als um einen Paradigmenwechsel – einen Funktionswandel vom subjektiven Individualrechtsschutz hin zur objektiven Verwaltungskontrolle – einen Funktionswandel, bei dem die Verwaltungsgerichtsbarkeit von ihrer Rolle als streitentscheidende dritte Gewalt hineinwächst in eine eher aufsichtliche Funktion. Verkürzt ausgedrückt: Ist es vorrangig die Funktion des Verwaltungsprozesses, den Bürger gegen die Verletzung seiner eigenen subjektiven Rechte zu schützen oder verfolgt er das Ziel, die Verwaltung zur objektiven Rechtmäßigkeit ihres Handelns zu zwingen?

Aufgekommen ist die Diskussion in Deutschland vor allem im Kontext des neueren europäischen Umweltrechts. Hierzu beigetragen haben namentlich die Entscheidungen des EuGH in den Rechtssachen Trianel, Slowakischer Braunbär und Altrip sowie Janecek. Sie leiten die Rügebefugnis des Klägers ab aus dem zwingenden Charakter des Unionsrechts, und zwar unabhängig davon, ob dieses subjektive Rechte gewährt oder nicht. Die deutsche Generalanwältin am Gerichtshof der Europäischen Union, Juliane Kokott, hat daraus schon Ende 2013 abgeleitet, die deutsche Schutznormtheorie habe „einen schweren Stand“. Und

sie hat hierbei betont, dass die Entscheidungen des EuGH in einer Tradition stehen, die schon früher durch Urteile jenseits des Umweltrechts begründet wurde. Ist nun aber doch Entwarnung angesagt, nach dem der EuGH in seinem Urteil vom 15.10.2015 die Vereinbarkeit des § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO mit dem Unionsrecht bestätigt hat? Ich meine das wäre deutlich zu kurz gesprungen. Denn diese Aussage hat nur Bestand, solange das europäische Fachrecht (wie im dort entschiedenen Fall) den Mitgliedstaaten Raum für die Entscheidung zugunsten des Individualrechtsschutzes lässt. Das aber ist nicht notwendig der Fall – und bei der altruistischen Verbandsklage ist es definitiv nicht der Fall.

Es ist deshalb vielleicht aktuell rechtspolitisch noch nicht veranlasst, Hand an die §§ 42 und 113 VwGO anzulegen. Es ist aber richtig und notwendig, solche Entwicklungen in ihrer Bedeutung für das allgemeine Verwaltungsrechtssystem in Deutschland zu betrachten – und zwar schon jetzt zu betrachten, damit man nicht – wenn Änderungsbedarf aufgrund künftiger Entwicklungen entsteht – in legislativen Aktionismus verfallen muss.

Meine Damen und Herren! Wenn wir damit schon heute über eine objektive Rechtmäßigkeitskontrolle nachdenken (müssen), dann führt dies direkt zur Legitimationsfrage, genauer: zu den legitimatorischen Grundlagen des Verwaltungsprozesses.

- Woher bezieht der Kläger eigentlich die Legitimation für seine Klage, wenn es nicht um die Verteidigung seiner eigenen subjektiven Rechte geht, seiner von der Rechtsordnung als schützenswert anerkannten *eigenen* Interessen?

Einer solchen Legitimation bedarf es, weil allein schon die Klageerhebung nachteilige Folgen auslöst (nachteilig für die Verwaltung und auch für Dritte) – denken Sie nur an den Suspensiveffekt des § 80 Abs. 1 VwGO. Ist insoweit der vom 7. Senat des Bundesverwaltungsgerichts in der Entscheidung zum Luftreinhalteplan herangezogene Gedanke weiterführend, der Kläger habe eine prokuratorische Rechtstellung inne, die ihn legitimiere, das objektive Interesse an der Durchsetzung des geltenden Rechts wahrzunehmen?

- Und was ist die Legitimation des Gerichts, wenn es Verwaltungsentscheidungen aufhebt, nicht um den subjektiven Rechten des Bürgers zur Durchsetzung zu verhelfen, sondern dem objektiven Recht?

Was unterscheidet das Gericht dann eigentlich von den verwaltungsinternen Aufsichtsbehörden, denen unter dem Einfluss des Unionsrechts zunehmend auch Unabhängigkeit – oder sogar völlige Unabhängigkeit – zukommt? Bedarf es dann überhaupt noch einer dritten Gewalt? Was ist dann ihr qualitativer Mehrwert?

Einen besonderen Akzent erhält die Debatte schließlich dadurch, dass sie häufig angereichert wird – angereichert durch die Verbindung zu möglichen Folgewirkungen einer objektiven Verwaltungskontrolle auf Kontrolldichte und Kontrolltiefe der gerichtlichen Überprüfung.

- Muss eine Erweiterung des Verwaltungsrechtsschutzes auf eine objektive Rechtskontrolle kompensiert werden durch Rückführung von Breite und Tiefe der gerichtlichen Überprüfung von Verwaltungsentscheidungen?
- Müssen die Verwaltungsgerichte dadurch entlastet werden, dass man die verwaltungsgerichtliche Kontrolle auf die von den Klägern gerügten Punkte beschränkt (wie im Wesentlichen in Frankreich)?
- Oder muss man Ermessens- und Beurteilungsspielräume ausweiten?
- Kommt umgekehrt dem Verfahrensrecht eine andere, eine neue Bedeutung zu?
- Und was bleibt dann noch von einem tatsächlich wirksamen und umfassenden effektiven Rechtsschutz – etwas das ich gerne als Markenzeichen der deutschen Verwaltungsgerichtsbarkeit im internationalen Vergleich bezeichne?

Meine Damen und Herren! Genug der Vorrede. Ich freue mich dass Sie diese Fragen so wichtig finden wie ich, wie wir als die Veranstalter, und dass Sie heute in so großer Zahl unserer Einladung gefolgt sind. Denn Sie bestätigen damit nicht

nur unsere Einschätzung über die Bedeutung des Themas. Sie geben auch der Initiative der Veranstalter recht. Ich wünsche Ihnen, ich wünsche uns allen eine interessante, eine weiterführende und gewinnbringende Veranstaltung.