

# Objektive Verwaltungskontrolle aus verfassungsrechtlicher Sicht<sup>1</sup>

*RiBVerfG Prof. Dr. Michael Eichberger*

## 1. Einführung

Die dieser Veranstaltung gestellte Frage, ob die Zukunft der Verwaltungsgerichtsbarkeit weiterhin fest in einem System des Individualrechtsschutzes verankert bleiben oder sich mehr und mehr zur objektiven Verwaltungskontrolle hin bewegen wird, ist spannend. Die Antwort darauf ist unsicher und könnte mit ja, ja vielleicht, ja aber oder einfach mit einem nein zu beantworten sein - ich persönlich neige eher zu einem nein, aber. Anlass dieser gar nicht mehr so neuen aber überaus aktuellen Diskussion ist, wie wir alle wissen, kein intrinsisch motiviertes Reformbegehren aus dem deutschen Verwaltungsrechtssystem heraus; die Aktualität der Diskussion ist vielmehr den Einflüssen des Unionsrechts und hier insbesondere seiner Auslegung und Anwendung durch eine Reihe von Entscheidungen des Gerichtshofs der Union, hier insbesondere seinem Urteil vom 15. Oktober 2015, geschuldet.

Nun wurden heute die einschlägigen Entscheidungen des Gerichtshofs zur Aarhus-Konvention und den sie umsetzenden Richtlinien schon aus verschiedenen Blickwinkeln, vor allem aber aus dafür berufenerem Munde beleuchtet und bewertet. Ich sehe daher meine Aufgabe nicht darin, diesen Deutungen und Interpretationen der Rechtsprechung des Gerichtshofs und seiner Auswirkungen auf die weitere Entwicklung des Verwaltungsrechtsschutzes in Deutschland nunmehr noch meine eigene hinzuzufügen.

Nur eine ganz kurze Anmerkung sei mir an dieser Stelle gestattet: Nach meiner Einschätzung hat der Gerichtshof gerade in seinem jüngsten Urteil vom 15. Oktober 2015 das deutsche System des subjektiven Rechtsschutzes nicht in Frage gestellt (C-137/14, Rn. 32 ff.) - nicht im Anwendungsbereich der Richtlinie zur Umweltverträglichkeitsprüfung und schon gar nicht grundsätzlich. Auch den Urteilen des Gerichtshofs in der Sache Altrip (Urteil

---

<sup>1</sup> Geringfügig überarbeitete Fassung eines bei der Tagung „Die Zukunft der Verwaltungsgerichtsbarkeit - Vom Individualrechtsschutz zur objektiven Verwaltungskontrolle?“ an der Bucerius Law School am 22. April 2016 gehaltenen Vortrags.

vom 7. November 2013 - C-72/12) und in der Sache Trianel (Urteil vom 12. Mai 2011 - C-115/09) lässt sich eine solche Aussage nicht entnehmen. Alle drei Entscheidungen haben vor allem die Effektivität der objektiven Beanstandungsbefugnisse zugunsten der Umweltverbände gestärkt und zwar zum einen mit Aussagen zur Relevanz von Verfahrensfehlern und zum anderen zur Zulässigkeit von materiellen Präklusionsvorschriften - in beiden Punkten allerdings mit erheblicher Bedeutung für die Durchsetzungsmöglichkeiten der Belange des Umweltschutzes gegen die Zulassung UVP-pflichtiger Vorhaben. Die Festlegungen des Gerichtshofs zur unionsrechtlich allein zulässigen Kausalitätsprüfung festgestellter Verfahrensfehler für das Entscheidungsergebnis und zum Ausschluss der materiellen Präklusion sind nach meiner Überzeugung von erheblichem praktischen Gewicht für die Zulassung von Vorhaben in diesem Bereich und dürften angesichts des zum deutschen Recht konträren Ansatzes auch nicht ohne Einfluss auf diese Rechtsfiguren im rein nationalen Anwendungsbereich des Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozessrechts bleiben.

## **2. Aufgabenstellung**

Mit diesem kurzen Ausflug in das sogenannte einfache Verwaltungsprozessrecht und das Unionsrecht will ich es an dieser Stelle aber auch bewenden lassen. Die Auslegung und Anwendung des nationalen Verwaltungsprozessrechts wie auch des Unionsrechts ist im Sprachgebrauch des Bundesverfassungsgerichts zuvörderst die Aufgabe der Fachgerichte, für das Unionsrecht natürlich vor allem des Gerichtshofs der Europäischen Union - und (müsste man eigentlich hinzufügen) insgesamt selbstverständlich auch der Rechtswissenschaft.

Meine Aufgabe sehe ich heute nicht in der Prognose künftiger Entwicklungen des nationalen Verwaltungsrechtsschutzes; mir geht es vielmehr um die Frage, wie sich das deutsche Verfassungsrecht zu einem durch die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union beförderten System der objektiven Rechtskontrolle verhält. Lassen Sie mich, um möglichst ohne Umwege nach der Haltung des Grundgesetzes zu einem System objektiver Rechtskontrolle gegenüber der öffentlichen Gewalt fragen zu können, einfach von der Arbeitshypothese ausgehen, dass die Einflüsse des unionsrechtlich geprägten Umweltrechts und der sie fördernden Rechtsprechung des Gerichtshofs zu einer deutlichen Verstärkung von Elementen objektiver Rechtskontrolle im System des deutschen Verwaltungsrechtsschutzes führen werden. Ein vollständiger Systemwechsel vom Prinzip des subjektiven Rechtsschutzes, wie es gegenwärtig in Art. 19 Abs. 4 GG angelegt ist, zu einem reinen System objektiver Rechtskontrolle steht nach meiner

Einschätzung weder gegenwärtig noch in absehbarer Zeit zur Diskussion. Ein solcher könnte im Übrigen auch nur unter grundsätzlicher Änderung des Art. 19 Abs. 4 GG herbeigeführt werden (nachfolgend 3). Deshalb kann es hier in der Tat nur um mehr oder minder umfangreiche Ergänzungen des vorhandenen subjektiven Rechtsschutzsystems durch ergänzende - womöglich auch ändernde - Elemente objektiver Rechtskontrolle gehen.

Wie verhalten sich also - so lautet daher die zentrale Frage meiner Überlegungen - die verfassungsrechtlichen Rechtsschutzverbürgungen des Grundgesetzes zu einer substantielle Erweiterung des Systems individuellen Verwaltungsrechtsschutzes durch Verfahren der objektiven Normenkontrolle?

### **3. Unvereinbarkeit einer grundsätzlichen Ablösung des Individualrechtsschutzsystems durch ein System objektiver Rechtskontrolle mit Art. 19 Abs. 4 GG**

Art. 19 Abs. 4 GG garantiert ein System subjektiven Rechtsschutzes. Damit enthält nach übereinstimmender Auffassung bereits das Verfassungsrecht selbst - nicht erst die Verwaltungsgerichtsordnung - eine Systementscheidung für den Individualrechtsschutz.<sup>2</sup> Wer ein subjektives Recht hat, dem - aber auch nur dem - garantiert Art. 19 Abs. 4 GG effektiven Rechtsschutz gegen hoheitliche Eingriffe in dieses Recht. Die Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 GG ist dabei strukturell eine Mindestgewährleistung, hingegen keine irgendwie geartete Ausschließlichkeitsregel. Sie hindert den Gesetzgeber daher nicht, weitergehende Klagerechte gegen Maßnahmen der öffentlichen Gewalt auch dann einzuräumen, wenn sie nicht durch Art. 19 Abs. 4 GG gefordert sind.

Wenn sich also der Gesetzgeber - sei es aus eigenen Stücken, sei es bedingt durch unionsrechtliche Vorgaben - veranlasst sieht, zusätzlich Elemente objektiver Rechtskontrolle in die Verwaltungsgerichtsbarkeit zu implementieren, kann dies schon vom gedanklichen Ansatz her einem daneben unverändert bestehenden System subjektiven Rechtsschutzes keinen Abbruch tun. Verfassungsrechtliche Relevanz unter dem Gesichtspunkt der Garantie effektiven Rechtsschutzes gewinnt eine solche Entwicklung erst dann, wenn die zusätzlichen Elemente objektiver Rechtskontrolle zugleich - direkt durch Anpassungsentscheidungen des Gesetzgebers oder indirekt durch Nebenwirkungen einer verstärkten objektiven Rechtskontrolle - zu einer substantiellen

---

<sup>2</sup> Schmidt-Aßmann, in Maunz/Dürig, GG, Art. 19 Abs. 4 <Stand Juli 2014> Rn. 8; ebenso Schulze-Fielitz, in Dreier, GG, Bd. I 3. Aufl. 2013, Art. 19 IV Rn. 8

Schmälerung des Individualrechtsschutzes führen. Das wäre nicht bei jeglicher Absenkung des nach wie vor hohen Status quo der Fall, sondern erst bei klarer Unterschreitung verfassungsrechtlicher Garantien effektiven Individualrechtsschutzes.

#### **4. Verfassungsrechtliche Vorgaben für ein System objektiver Rechtskontrolle**

Da ich, wie bereits gesagt, die Entwicklung des deutschen Verwaltungsrechtsschutzes in absehbarer Zukunft weniger in einem Systemwechsel vom Individualrechtsschutz zu einem System objektiver Rechtskontrolle sehe, sondern vielmehr ein verstärkte Nebeneinander beider Systeme des Individualrechtsschutzes und der objektiven Rechtskontrolle auch in der deutschen Rechtsordnung erwarte, möchte ich mich nunmehr im Schwerpunkt der bisher noch kaum beleuchteten und in der Rechtsprechung im Grunde so gut wie noch nicht in Erscheinung getretenen Frage widmen, inwieweit die Garantien effektiven Rechtsschutzes für ein System objektiver Rechtskontrolle gelten oder welche Mindestanforderungen die Verfassung sonst daran stellt.

Wie also verhält sich das Grundgesetz zur Einrichtung verfassungsrechtlich nicht geforderter Klagerechte; was ist der verfassungsrechtliche Maßstab für sie und welche Inhalte hat ein solcher Maßstab genau? Zwei Fragestellungen scheinen mir in diesem Zusammenhang besonders von Bedeutung, auf die ich mich im Folgenden in der Kürze der mir zur Verfügung stehenden Zeit im Wesentlichen beschränken möchte. Sie betreffen aus unterschiedlichen Blickwinkeln den Spielraum, den die Verfassung dem Gesetzgeber bei der Ausgestaltung eines Systems objektiver Rechtskontrolle lässt: Zum einen geht es um die Frage, ob und inwieweit die bekannten Einzelelemente der Verbürgung effektiven Rechtsschutzes oder allgemeine rechtsstaatliche Mindestgarantien auch für Verfahren der objektiven Rechtskontrolle gelten, zum anderen darum, ob eine solche Rechtskontrolleröffnung etwa bei Interessenkonflikten in mehrpoligen Rechtsverhältnissen auch verfassungsrechtlich relevante und damit für den Gesetzgeber beachtliche Grenzen findet.

##### **a) Zur ersten Frage: Verbürgungen effektiven Rechtsschutzes in Verfahren der objektiven Rechtskontrolle**

Die Frage, welchen prozessualen und inhaltlichen Mindestanforderungen auch objektive Beanstandungsverfahren von Verfassungs wegen genügen müssen, ist durchaus heikel. Je nach Antwort kann sie den Gesetzgeber zwingen, objektiven Kontrollverfahren mehr an Effektivität und Substanz beizumessen, als er aus eigenem Antrieb eigentlich möchte.

aa) Soweit das Bundesverfassungsgericht konkrete Rechtsschutzgarantien unmittelbar aus einzelnen Grundrechten ableitet - wie es dies insbesondere für das Eigentumsgrundrecht immer wieder getan hat<sup>3</sup> - kann diese Begründung von vornherein nicht für Gerichtsverfahren objektiver Rechtskontrolle herangezogen werden. Denn die aus den Grundrechten abgeleiteten Individualrechtsschutzgarantien finden ihre Begründung und Berechtigung gerade in der Verpflichtung des Staates, den Schutz der individuellen Grundrechte unter anderem auch durch ein effektives Rechtsschutzverfahren zu gewährleisten. Solche individuellen Rechtsschutzgarantien bei den Klägern objektiver Kontrollverfahren aus nur höchst mittelbar betroffenen Grundrechten abzuleiten, etwa mit dem Argument, über den Schutz der Umwelt diene die objektive Rechtskontrolle zugleich dem Leben und der Gesundheit der Menschen, ist dafür jedoch eindeutig zu weit hergeholt.

bb) Wie steht es nun aber mit den Rechtsschutzgarantien, die ihre Grundlage in Art. 19 Abs. 4 GG haben? Beanspruchen alle oder zumindest einige davon Geltung auch für objektive Kontrollverfahren?

(1) Außer Zweifel dürfte stehen, dass Art. 19 Abs. 4 GG jedenfalls nicht unmittelbar Anwendung findet auf objektive Beanstandungsverfahren. Art. 19 Abs. 4 GG setzt ein subjektives Recht des durch einen Hoheitsakt Betroffenen voraus, um dessen Schutz oder Durchsetzung es geht. Das Bundesverfassungsgericht umschreibt den Anwendungsbereich des Art. 19 Abs. 4 GG kurz und prägnant wie folgt: „Das Grundgesetz garantiert umfassenden Rechtsschutz nur zu dem Zweck des Schutzes subjektiver Rechte und daher auch nur unter der Voraussetzung, dass die Verletzung einer Rechtsposition geltend gemacht wird, die die Rechtsordnung im Interesse des Einzelnen gewährt.“<sup>4</sup> Ist damit jeglicher Rückgriff auf die aus Art. 19 Abs. 4 GG abgeleiteten Garantien für objektiver Rechtskontrollverfahren ausgeschlossen? Im Grunde ja. Ein Blick auf die Einzelausprägungen des Art. 19 Abs. 4 GG zeigt, dass es hier wenig Spielraum für mehr Ingerenzen gibt.

(2) Das vom Bundesverfassungsgericht aus Art. 19 Abs. 4 GG entwickelte Niveau für den Verwaltungsrechtsschutz ist beträchtlich. Über die Jahrzehnte hat das Gericht zahlreiche einzelne Ausprägungen der Rechtsschutzgarantie herausgearbeitet, die für die Effektivität des Rechtsschutzes stehen. Dies ist zunächst und vor allem die Forderung, dass die Gerichte den angefochtenen Hoheitsakt in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht

---

<sup>3</sup> Vgl. nur BVerfGE 45, 297 <322>; 134, 242 <299 Rn. 190 f.> mwN.

<sup>4</sup> BVerfGE 116, 1 <11>.

vollständig nachzuprüfen haben.<sup>5</sup> Das schließt nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts eine Bindung der rechtsprechenden Gewalt an tatsächliche oder rechtliche Feststellungen und Wertungen seitens anderer Gewalten hinsichtlich dessen, was im Einzelfall rechtens ist, im Grundsatz aus und beschränkt so letztlich auch die Möglichkeit des Gesetzgebers, Beurteilungsspielräume einzuräumen.<sup>6</sup> Die Garantie effektiven Rechtsschutzes verlangt aber etwa auch das Vorhalten eines wirksamen Eilrechtsschutzes, um die Schaffung vollendeter Tatsachen zu vermeiden,<sup>7</sup> oder - um ein weiteres Ausprägungsbeispiel zu nennen - zwar nicht die Schaffung verschiedener Gerichtsinstanzen, wohl aber dass der Zugang zur nächsten Instanz nicht unangemessen eingeschränkt wird, wenn der Gesetzgeber solche vorsieht.

Im Ergebnis findet sich nach 60 Jahren verfassungsgerichtlicher Rechtsprechung zu Art. 19 Abs. 4 GG also ein dichtes Geflecht an verfassungsrechtlich garantierten Rechtsschutzanforderungen, die eine in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht umfassende und hochwertige Kontrolle der Verwaltung durch unabhängige Gerichte fordern. Sämtliche Anforderungen sind indessen, wie bereits festgestellt, über Art. 19 Abs. 4 GG an das Vorliegen eines subjektiven Rechtes geknüpft, um dessen Schutz es geht.

(3) Soweit aus Art. 19 Abs. 4 GG abgeleitete Anforderungen an die inhaltliche Kontrolle von Hoheitsakten und an die Ausgestaltung des Gerichtsverfahrens erkennbar das Ziel verfolgen, dem Schutz und der Verwirklichung subjektiver Rechte zur Durchsetzung zu verhelfen, müssen sie folglich nicht von Verfassungen wegen auf Verfahren objektiver Rechtskontrolle erstreckt werden. Es steht dem Gesetzgeber allerdings im Grundsatz frei, auch objektive Beanstandungsverfahren im Hinblick auf die geforderte Intensität gerichtlicher Kontrolle und prozessuale Standards in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht und durch die Zurverfügungstellung prozessualer Instrumente – wie bspw. großzügiger Klagefristen, geringfügiger Substantiierungsanforderungen oder umfangreicher Rechtsmittelmöglichkeiten - opulent auszustatten; verfassungsrechtlich verpflichtet hierzu ist er freilich nicht.

Anderes gilt für Rechtsschutzausprägungen, die Ausdruck rechtsstaatlicher Mindestanforderungen an eine inhaltliche Kontrolle von Hoheitsakten und an ein faires gerichtliches Verfahren sind und so auch unabhängig vom Vorhandensein eines zu schützenden subjektiven Rechtes in einem gerichtsförmig ausgestalteten objektiven

---

<sup>5</sup> Vgl. insbesondere BVerfGE 129, 1 <20 ff.>.

<sup>6</sup> BVerfGE 129, 1 <20 ff.>.

<sup>7</sup> Vgl. BVerfGE 35, 263 <264>; 93, 1 <13>; 126, 1 <27>.

Kontrollverfahren vorgesehen und beachtet werden müssen. Wie schon angedeutet, dürften die dabei in Rede stehenden Mindestgarantien einer wirksamen Rechtskontrolle ihren Ursprung allerdings eher im Rechtsstaatsprinzip oder in den ausdrücklichen verfassungsrechtlichen Prozessverbürgungen wie dem Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 103 Abs. 1 GG) und der Gewährleistung des gesetzlichen Richters (Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG) haben als in der subjektiven Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 GG - selbst wenn sie in manchen Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts auch daraus hergeleitet werden mögen.<sup>8</sup>

So dürfte ein objektives Beanstandungsverfahren, wenn es dem Kontrollanspruch zumindest im Ansatz genügen will, gänzlich unabhängig von Art. 19 Abs. 4 GG ein Mindestmaß an inhaltlicher Überprüfung des in Rede stehenden Hoheitsaktes verlangen - etwa dass er nicht offensichtlich von falschen Tatsachen ausgeht und auch die einschlägigen Rechtsnormen nicht völlig verkennt oder willkürlich falsch auslegt. Ob Mindestanforderungen der beschriebenen Art für eine objektive Rechtskontrolle letztlich rechtsstaatlich von Verfassungs wegen geboten oder nur sachnotwendig sind, ist wie das Meiste in diesem Bereich noch ungeklärt. Hier ist noch viel Aufbauarbeit zu leisten bei der Durchforstung der zahlreichen aus Art. 19 Abs. GG abgeleiteten Einzelgarantien darauf, ob sie dem subjektiven Rechtsschutz geschuldet oder davon unabhängiger Ausdruck rechtsstaatlicher Mindeststandards sind.

Auf sichereren Boden dürfte man sich dagegen bei der Suche nach den rechtsstaatlichen Mindestgarantien des gerichtlichen Prozedere bei einem Verfahren der objektiven Rechtskontrolle bewegen - als da sind die bereits erwähnten und im Grundgesetz eigens abgesicherten Ansprüche auf Gewährung rechtlichen Gehörs und auf einen unabhängigen gesetzlichen Richter ebenso wie die aus Art. 20 Abs. 3 GG abzuleitenden Mindestanforderungen an ein faires Verfahren.

Die Problemlage bei der Frage nach der Geltung dieser Grundsätze in Verfahren objektiver Rechtskontrolle ist hier im Übrigen nicht unähnlich jener, bei der es um die Frage geht, auf welche prozessualen Grundrechte sich Behörden und Hoheitsträger im Gerichtsverfahren berufen können. Sie stellt sich immer, wenn eine Behörde, Kommune oder Körperschaft des öffentlichen Rechts Verfassungsbeschwerde erhebt. Hier ist geklärt, dass sich die Körperschaften des öffentlichen Rechts zwar auf die Prozessgrundrechte des Art. 101

---

<sup>8</sup> Vgl. etwa zu den verfahrensrechtlichen Mindestgarantien im sog. Flughafenverfahren BVerfGE 94, 166 <210 ff.>, zum Recht auf ein faires Verfahren BVerfGE 83, 182 <194> aus Art. 19 Abs. 4 GG als spezielleres Grundrecht und BVerfGE 130, 1 <25 ff.> für zahlreiche Ableitungen im Strafverfahren dabei allerdings jeweils rückgebunden an Individualrechte und Menschenwürde

Abs. 1 Satz 2 und Art. 103 Abs. 1 GG berufen können, nicht aber auf die materiellen Grundrechte;<sup>9</sup> im Übrigen ist eine zunehmende Tendenz jedenfalls in der Kammerrechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu beobachten, wonach den Körperschaften des öffentlichen Rechts die Berufung auf Art. 19 Abs. 4 GG versagt wird. Allzu weitgehende Rückschlüsse können aus der Rechtsprechungspraxis zu dieser Frage auf das hier diskutierte Problem der Verwertbarkeit von Rechtsschutzgarantien aus Art. 19 Abs. 4 GG auf objektive Beanstandungsverfahren allerdings nicht gezogen werden. Denn ganz vergleichbar mit der Frage nach den verfassungsrechtlichen Vorgaben für objektive Beanstandungsverfahren ist die Situation bei den Verfassungsbeschwerden von Hoheitsträgern nicht, weil das Problem bei der Verfassungsbeschwerde in der fehlenden Grundrechtsfähigkeit der Körperschaft des öffentlichen Rechts liegt, bei den objektiven Beanstandungsverfahren hingegen im fehlenden subjektiven Recht etwa der Umweltverbände.

cc) Damit sind es im Ergebnis wohl doch nur die aus dem Rechtsstaatsprinzip ableitbaren Mindestgarantien für ein förmliches objektives Kontrollverfahren, die der Gesetzgeber bei der Ausgestaltung einer gerichtsförmigen objektiven Kontrolle von Hoheitsakten zu beachten und bei gegenläufigen Interessen (nachfolgenden b) jedenfalls angemessen zu berücksichtigen hat. Anerkannte Ausprägungen des Art. 19 Abs. 4 GG zählen nur insoweit dazu, als sie nicht dem Schutz subjektiver Rechte geschuldet sind.

Zu den auch allein rechtsstaatlich fundierten Kontrollgarantien dürften – um es nochmals zusammenzufassen – zählen der ohnehin selbständig durch Art. 97, 101 GG garantierte Anspruch auf einen unabhängigen gesetzlichen Richter, die Grundanforderungen der Gewährung rechtlichen Gehörs, wie sie sich aus Art. 103 Abs. 1 GG ergeben, und die Mindestanforderungen an die Grundsätze eines fairen Verfahrens, wie sie auch unabhängig von Art. 19 Abs. 4 GG aus Art. 20 Abs. 3 GG abzuleiten sind. Schon die Frage, ob objektive Beanstandungsverfahren notwendig auch die Möglichkeit des Eilrechtsschutzes vorsehen müssen, und inwieweit sie einen Anspruch auf eine Entscheidung in angemessener Zeit verbürgen, scheint mir nicht eindeutig aus der Verfassung heraus beantwortet werden zu können. Dies gilt erst recht für die ursprünglich aus Art. 19 Abs. 4 GG abgeleiteten Anforderungen an die gerichtliche Prüfungsintensität angegriffener Hoheitsakte im Hinblick auf deren tatsächliche und rechtliche Vollprüfung. Jedenfalls hier dürfte die Verfassung dem Gesetzgeber erhebliche Spielräume bei der Ausgestaltung eines

---

<sup>9</sup> Vgl. nur BVerfG, Beschluss vom 16. 12. 2014 -1 BvR 2142/11 – Rn. 55 ff. mwN.



objektiven Rechtsschutzverfahrens belassen. Das dürfte auch gelten für die Frage nach der Ergebnisrelevanz von Verfahrensfehlern

### **b) Zur zweiten Frage: Verfassungsrechtliche Grenzen der Eröffnung und Ausgestaltung objektiver Beanstandungsverfahren**

Anders als bei der gerade diskutierten etwaigen Notwendigkeit der Übertragung von Elementen effektiven Rechtsschutzes auf objektive Beanstandungsverfahren – wobei es also um deren Anreicherung mit Kontrollstandards geht – kann sich auch umgekehrt die Frage stellen, ob Verfassungsrecht der Eröffnung, insbesondere aber bestimmten Ausgestaltungen objektiver Beanstandungsverfahren nicht ausnahmsweise auch Grenzen setzt. Hinter dieser Frage steht folgende Überlegung:

aa) Die Verwaltungsgerichtsbarkeit des Individualrechtsschutzes ist häufig mit mehrpoligen Rechtsverhältnissen konfrontiert. Es handelt sich dabei typischerweise um strukturelle Dreiecksverhältnisse, in denen sich der seine Rechte wahrnehmende Vorhabenträger, der Staat als Hüter der Gemeinwohlbelange und der seine Individualrechte verteidigende Drittbetroffene gegenüberstehen. Die Rechtsschutzmöglichkeiten Dritter belasten in diesen Konstellationen grundsätzlich immer den Vorhabenträger, der sein Vorhaben nicht nur gegenüber der Behörde durchsetzen muss, sondern sich damit auch den Rechtsbehelfen der von dem Vorhaben betroffenen Dritten ausgesetzt sieht. Die Garantie effektiven Rechtsschutzes im Individualrechtsschutz ist gerade hier auf Ausgestaltung durch den Gesetzgeber angelegt. Er muss vor allem bei komplexen Großvorhaben in der Abwägung zwischen dem Individualinteresse am Schutz der durch ein Vorhaben betroffenen Rechtsgüter des Einzelnen, dem Gemeinwohlinteresse an einer schnellen und kostengünstigen, zugleich aber umweltschonenden Verwirklichung des Projekts und dem Privatinteresse des Drittbegünstigten an der Verwirklichung des Vorhabens eine angemessene Ausgestaltung des Rechtsschutzverfahrens finden. Manche verfahrensrechtliche oder prozessuale Zumutung für den Vorhabenbegünstigten ist nur mit Rücksicht auf die Anforderungen eines effektiven Individualrechtsschutzes für den Drittbetroffenen gerechtfertigt, wie auch umgekehrt Einschränkungen des Individualrechtsschutzes durch das Gewicht der etwa für ein Infrastrukturvorhaben sprechenden Gemeinwohlbelange oder Grundrechte der Vorhabenträger gerechtfertigt sein können.

Beispiele für Elemente eines austarierten Individualrechtsschutzsystems in einem solchen mehrpoligen Rechtsverhältnis sind etwa die förmliche Verfahrensstufung bei Planungsvorhaben mit enteignungsrechtlicher Vorwirkung, die den durch ein Vorhaben in

seinen Individualrechten (Gesundheit oder Eigentum) Drittbetroffenen zwar von der Ungewissheit entlastet, mit seinem Rechtsschutzbegehren bis zum Ende eines möglicherweise langen Planungsprozesses mit zwischenzeitlich geschaffenen nicht mehr revidierbaren Fakten zu warten zu müssen (dies war der Hauptvorwurf in dem bergrechtlichen Enteignungsverfahren zum Braunkohletagebau Garzweiler - BVerfGE 134, 242), die ihn aber zugleich dadurch belastet, dass er bereits den Planfeststellungsbeschlusses angreifen muss, will er nicht dessen Bestandskraft gegen sich wirken lassen müssen. Mit diesem gestuften Rechtsschutzsystem wird zugleich den Interessen des Vorhabenträgers, sei er privat oder die öffentliche Hand, frühzeitig Rechtssicherheit verschafft, wenn auch auf die Gefahr hin, dass die Verwirklichung des Vorhabens durch den gestuften Rechtsschutz zeitlichen Verzögerungen ausgesetzt ist.

Ähnlich mehrschichtige Güterabwägungen liegen den Ausgestaltungen der materiellen Präklusionsvorschriften in förmlichen, insbesondere Planungsverfahren zugrunde, ebenso den aus Gründen der Planerhaltung geschaffenen Vorschriften zur partiellen Unbeachtlichkeit von Abwägungs- und Verfahrensfehlern, wie auch den seit den 90er Jahren des vergangenen Jahrhunderts zu beobachtende schrittweise Reduzierung mehrfach gestaffelter Rechtsmittelmöglichkeiten.

bb) Die Abwägungskonstellation bei objektiven Beanstandungsklagen liegt insofern deutlich anders, als in diesen Verfahren nicht die Durchsetzung eines subjektiven Rechts in Streit steht. Aus dem für den Individualrechtsschutz beschriebenen Dreiecksverhältnis bricht also ein Eck heraus. Genauer genommen wird es ersetzt durch den zur Durchsetzung von Gemeinwohlbelange legitimierten Individualkläger, dessen Interesse aber strukturell gleichgerichtet sein sollte mit dem des ebenfalls auf die Einhaltung des Rechts verpflichteten beteiligten Hoheitsträgers. Dies kann Einfluss auf den Abwägungsspielraum des Gesetzgebers und sein mögliches Abwägungsergebnis bei der Ausgestaltung des Rechtsschutzes in solchen Konstellationen haben. Deshalb können einfachrechtliche Rechtsschutzlösungen, die auf der Abwägung einer komplexen Interessenverschränkung durch den Gesetzgeber im Rahmen eines Individualrechtsschutzsystems beruhen, nicht ohne Weiteres auf ein System objektiver Rechtskontrolle übertragen werden.

Der Gesetzgeber wird daher bei der Ausgestaltung komplexer Konstellationen in der Situation eines objektiven Beanstandungsverfahrens grundsätzlich freier sein als im Bereich des subjektiven Rechtsschutzes, da er nicht unmittelbar auf die Durchsetzung subjektiver Rechte Rücksicht nehmen muss. Dies kann in der Konsequenz dazu führen, dass er die objektiven Beanstandungsrechte durch Verbände oder die betroffene

Öffentlichkeit im Zugang wie auch in der Intensität der Rechtskontrolle von Verfassungs wegen weiter einschränken kann als in Individualrechtsschutzverfahren. Zugleich wird der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers bei objektiven Beanstandungsverfahren allerdings insofern enger sein, als er prozessuale Belastungen eines Vorhabenbegünstigten - etwa durch besonders weitgehende Klagefristen der Öffentlichkeit oder besonders großzügige Rügemöglichkeiten - nicht unter Berufung auf zu schützende Individualinteressen Dritter vor den Belastungen durch das Vorhaben zurücktreten lassen kann, da es solche im objektiven Beanstandungsverfahren nicht gibt. Insgesamt dürfte der Gesetzgeber von Verfassungs wegen auch in mehrpoligen Verhältnissen gleichwohl weitestgehend frei im Hinblick auf die Anforderungen an eine objektive Beanstandungsklage und den Zuschnitt der hierzu Berechtigten sein. Denn für die Klageberechtigten hier streitet die Aufgabe der Durchsetzung von Gemeinwohlbelangen, die sich ihrerseits - jedenfalls bei den Umweltverbandsklagen - mit Art. 20a GG auf eine verfassungsrechtliche Grundlage stützen können.

## **5. Schluss**

Objektive Beanstandungsverfahren gab und gibt es schon bisher im Verwaltungsprozessrecht (§ 47 VwGO, Umweltverbandsklage). Ob der Druck von Seiten des Unionsrechts in absehbarer Zukunft zu einer erheblichen Erweiterung solcher Verfahren führen wird, scheint mir gegenwärtig keineswegs ausgemacht. Ein vollständiger Systemwechsel ist nach meiner Überzeugung auch mittelfristig nicht zu erwarten.

In jedem Fall wird zu beachten sein - mehr als wohl schon bisher für die bestehenden Beanstandungsverfahren -, dass vertraute Elemente effektiven Rechtsschutzes nicht ohne weiteres von Verfassungs wegen auch für solche Beanstandungsverfahren gelten. Zwar ist der Gesetzgeber in seiner Ausgestaltung zusätzlicher Elemente objektiver Rechtskontrolle weitgehend frei, muss allerdings auch die Interessen der Vorhabenbegünstigten bei seiner Ausgestaltung dieser Beanstandungsverfahren angemessen berücksichtigen. Kein guter Weg wäre es jedenfalls, objektive Beanstandungs- und individuelle Rechtsschutzverfahren unbesehen zu vermischen, da die hierfür geltenden unterschiedlichen Rechtsschutzgarantien absehbar zu erheblichen Friktionen führen können. So ist der Gesetzgeber allerdings bisher verfahren, indem er die Umweltverbandsklagen - abgesehen von punktuellen Sonderregelungen - ansonsten generell dem vom Individualrechtssystem beherrschten Regeln der Verwaltungsgerichtsordnung unterworfen hat.

Schließlich dürfen die vorstehenden Überlegungen zu möglichen Einflüssen des Grundgesetzes auf die Ausgestaltung eines Systems objektiver Rechtskontrolle nicht den Blick dafür versperren, dass es jedenfalls gegenwärtig für den hier relevanten Bereich des Umweltschutzes das Unionsrecht und nicht das Verfassungsrecht ist, das dem deutschen Gesetzgeber Vorgaben für die Ausgestaltung macht und dabei zudem Anforderungen stellt, die wohl sogar über die des Grundgesetzes für ein System effektiven Individualrechtsschutzes hinausgehen. Ein verfassungsrechtliches Problem dürfte dies für sich genommen allerdings nicht sein – dies bedürfte freilich noch näherer Klärung.