

SABINE SCHLACKE

Überindividueller Rechtsschutz

Jus Publicum

179

Mohr Siebeck

JUS PUBLICUM
Beiträge zum Öffentlichen Recht

Band 179



Sabine Schlacke

Überindividueller Rechtsschutz

Phänomenologie und Systematik
überindividueller Klagebefugnisse
im Verwaltungs- und Gemeinschaftsrecht,
insbesondere am Beispiel des Umweltrechts

Mohr Siebeck

Sabine Schlacke, geboren 1968; 1987–1993 Studium der Rechtswissenschaft in Göttingen und Lausanne, 1993–1996 Stipendiatin der Deutschen Forschungsgemeinschaft; 1996–1997 Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Zentrum für Europäische Rechtspolitik, Bremen; 1997 Promotion an der Universität Bremen; 1997–2000 Rechtsreferendariat; 2000–2007 Wissenschaftliche Assistentin an der Universität Rostock; 2002–2007 Wissenschaftliche Koordinatorin des Ostseeinstituts für Seerecht, Umweltrecht und Infrastrukturrecht (Universität Rostock); Wintersemester 2007/2008 Vertreterin des Lehrstuhls für Öffentliches Recht an der Juristenfakultät der Universität Leipzig; seit Sommersemester 2008 Inhaberin des Lehrstuhls für Öffentliches Recht mit dem Schwerpunkt deutsches, europäisches und internationales Umweltrecht, Verwaltungsrecht sowie Leiterin der Forschungsstelle für Europäisches Umweltrecht an der Universität Bremen.

Gedruckt mit Unterstützung des Förderungs- und Beihilfefonds Wissenschaft der VG WORT.

e-ISBN PDF 978-3-16-151260-5
ISBN 978-3-16-149457-4
ISSN 0941-0503 (Jus Publicum)

Die deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

© 2008 Mohr Siebeck Tübingen.

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Gulde-Druck in Tübingen aus der Garamond-Antiqua gesetzt und auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und von der Buchbinderei Spinner in Ottersweier gebunden.

Für Andreas, Johanna und Carla

Vorwort

Diese Monographie widmet sich einem neuen Zweig der Verwaltungsrechtswissenschaft: den überindividuellen Klagebefugnissen, die unabhängig von der Verletzung eines subjektiven Rechts erhoben werden können. Neben völkerrechtlichen Verpflichtungen (Århus-Konvention) ist der Gemeinschaftsrechtgeber für die Zunahme überindividueller Klagebefugnisse im Umwelt-, Sozial- und Verbraucherschutzrecht verantwortlich. Ihr nicht als Nebenerscheinung zu bezeichnendes Auftreten erschüttert das bewährte deutsche Individualrechtsschutzsystem, in dem grundsätzlich nur jener zur Klage befugt ist, der eine Verletzung eigener Rechte geltend machen kann. Die Untersuchung systematisiert die überindividuellen Klagebefugnisse im öffentlichen Recht, wobei das Umweltrecht als Referenzgebiet dient. Intradisziplinär wird die dortige Entwicklung überindividueller Klagebefugnisse mit jener im Zivilrecht verglichen. Die Analyse erfasst ebenfalls überindividuellen Rechtsschutz im Gemeinschaftsrecht. Die Untersuchung des U.S.-amerikanischen Instituts der *citizen suits* dient der Entwicklung eines eigenständigen Systems überindividueller Rechtsschutzes.

Die vorliegende Arbeit wurde im Wintersemester 2006/2007 von der Juristischen Fakultät der Universität Rostock als Habilitationsschrift angenommen. Der Text und die Nachweise befinden sich auf dem Stand Anfang 2008. Der vierte Teil zum U.S.-amerikanischen Recht (§§ 8, 9) beruht auf meinem Forschungsaufenthalt an der Duke University (U.S.A., North Carolina) im Sommer 2005 und befindet sich auf dem Stand des Herbstes 2005.

Meinem verehrten Lehrer, Herrn Professor Dr. Wilfried Erbguth, danke ich für seine Förderung und Betreuung der Habilitation sowie für die lehrreiche und interessante Zeit als Assistentin an seinem Lehrstuhl und am Ostseeinstitut für Seerecht, Umweltrecht und Infrastrukturrecht. Ebenso danke ich Herrn Professor Dr. Harald Koch für die anregenden Diskussionen und die Erstellung des Zweitgutachtens sowie Herrn Professor Dr. Bernhard W. Wegener für die zügige Anfertigung des Drittgutachtens. Frau Podehl, den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern sowie den studentischen Hilfskräften des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, unter besonderer Berücksichtigung des Verwaltungsrechts und des Ostseeinstituts danke ich für ihre Unterstützung während meiner Assistenzzeit. Frau Franziska Welz, Herrn Frank Ivemeyer und Frau Ulrike Janssen schulde ich Dank für unermüdliches Korrekturlesen des Manuskripts, Herrn Prof. Dr. Tobias Brönneke für intensive Diskussionen. Der

Verwertungsgesellschaft Wort gebührt besonderer Dank für die großzügige Übernahme der Druckkosten.

Für jahrelange vielfältige Unterstützung danke ich zutiefst meinen Eltern, Karl und Gunda Schlacke, und meiner Tante Hanna Kubitza. Zahlreiche Anregungen und fortwährende Bestärkung für die vorliegende Untersuchung habe ich durch meinen Mann, Herrn Professor Dr. Andreas Bücken, erhalten. Ihm und unseren beiden Töchtern widme ich dieses Buch in großer Dankbarkeit für ihre liebevolle Unterstützung.

Bremen, im August 2008

Sabine Schlacke

Inhaltsübersicht

| | |
|--|-----|
| Inhaltsverzeichnis. | IX |
| Abkürzungsverzeichnis | XXV |
| | |
| <i>Einleitung</i> | 1 |
| | |
| <i>Erster Teil: Individueller und überindividueller Rechtsschutz – Grundlagen</i> | 29 |
| § 1 Historische Bedingungen für das deutsche Individualrechts- schutzsystem. | 30 |
| § 2 Funktionen des Verwaltungsrechtsschutzes | 54 |
| | |
| <i>Zweiter Teil: Rechtssystematische Analyse überindividueller Klagebefugnisse im deutschen Verwaltungsrecht</i> | 101 |
| § 3 Überindividuelle Klagebefugnisse im Verwaltungsrecht | 102 |
| § 4 Überindividuelle Klagebefugnisse im Referenzgebiet Umweltrecht | 161 |
| § 5 Exkurs: Überindividuelle Klagebefugnisse im Privatrecht | 333 |
| | |
| <i>Dritter Teil: Rechtssystematische Analyse des überindividuellen Rechtsschutzes im gemeinschaftseigenen System</i> | 371 |
| § 6 Grundlagen des gemeinschaftseigenen Rechtsschutzsystems | 372 |
| § 7 Überindividuelle Klagebefugnisse im Gemeinschaftsrecht | 387 |
| | |
| <i>Vierter Teil: Überindividuelle Klagebefugnisse im U.S.-amerikanischen Umweltrecht</i> | 425 |
| § 8 Einführung in das U.S.-amerikanische Rechtsschutzsystem | 428 |
| § 9 Überindividuelle Klagebefugnisse in umweltbezogenen Gesetzen | 435 |

| | |
|--|-----|
| <i>Fünfter Teil: Zusammenfassung, Bewertung und Fortentwicklungsbedarf</i> | 469 |
| § 10 Überindividueller Rechtsschutz im deutschen Verwaltungsrecht | 470 |
| § 11 Überindividueller Rechtsschutz im EG-Recht | 514 |
| Literaturverzeichnis | 535 |
| Sachregister | 571 |

Inhaltsverzeichnis

| | |
|--|-----|
| Abkürzungsverzeichnis | XXV |
| Einleitung | 1 |
| A. Verwaltungsrechtsschutz im Wandel | 1 |
| B. Der Schlüsselbegriff des überindividuellen Rechtsschutzes | 5 |
| I. Der Terminus Rechtsschutz. | 5 |
| II. Zum Begriff der überindividuellen Klagebefugnis | 10 |
| III. Zum Begriff der Verbandsklage. | 13 |
| C. Umweltrecht als Referenzgebiet | 18 |
| D. Ziel der Untersuchung | 21 |
| E. Stand der Forschung. | 22 |
| F. Methodische Vorüberlegungen und Gang der Untersuchung. | 24 |

Erster Teil

Individueller und überindividueller Rechtsschutz – Grundlagen

29

| | |
|---|----|
| § 1 <i>Historische Bedingungen für das deutsche Individualrechtsschutzsystem.</i> | 30 |
| A. Entwicklung während des Konstitutionalismus | 32 |
| I. Konzepte objektiver Rechtskontrolle | 34 |
| II. Konzepte subjektiven Rechtsschutzes | 37 |
| III. Die Errichtung von Verwaltungsgerichten in den Ländern | 38 |
| IV. Die Verfestigung des subjektiven Rechtsschutzsystems | 42 |
| B. Verwaltungsrechtsschutz in der Weimarer Republik. | 43 |
| C. Die Entwicklung unter dem nationalsozialistischen Regime | 45 |
| D. Verwaltungsrechtsschutz nach 1945 | 48 |

| | |
|---|----|
| I. Westliche Besatzungszonen und Bundesrepublik Deutschland | 48 |
| II. Sowjetische Besatzungszone und Deutsche Demokratische Republik | 49 |
| E. Zusammenfassende Würdigung | 50 |
| § 2 <i>Funktionen des Verwaltungsrechtsschutzes</i> | 54 |
| A. Verfassungsrechtliche Funktionszuweisung | 55 |
| I. Rechtsschutzgebot für subjektive Rechtsverletzungen | 55 |
| 1. Das subjektive öffentliche Recht als Kernelement des Schutzbereichs von Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG. | 56 |
| 2. Gewährleistung eines effektiven Zugangs zu Verwaltungsrechtsschutz. | 59 |
| 3. Gewährleistung einer effektiven gerichtlichen Kontrolltätigkeit | 60 |
| II. Konsequenzen für überindividuelle Klagebefugnisse | 61 |
| 1. Kein Ausschluss weiterer Aufgabenübertragung | 61 |
| 2. Grenzen der Ausweitung überindividueller Rechtsschutzes | 63 |
| 3. Kein verfassungsunmittelbares Gebot zur Einführung überindividueller Klagebefugnisse | 65 |
| 4. Staatszielabhängiges Gebot effektiver Ausgestaltung | 69 |
| III. Würdigung | 70 |
| B. Verwaltungsrechtliche Funktionszuweisung | 71 |
| I. Kontrolle subjektiver Rechtsverletzungen als Aufgabe der Verwaltungsgerichtsbarkeit. | 72 |
| 1. Die Kontrolle subjektiver Rechtsverletzungen im bipolaren Verwaltungsrechtsverhältnis | 72 |
| 2. Die Kontrolle subjektiver Rechtsverletzungen im multipolaren Verwaltungsrechtsverhältnis | 75 |
| a) Die Schutzrichtung der Norm als Maßstab für die Klagebefugnis | 75 |
| b) Beschränkung des gerichtlichen Kontrollumfangs | 78 |
| II. Kontrolle objektiver Rechtsverletzungen als Aufgabe der Verwaltungsgerichtsbarkeit | 79 |
| III. Würdigung | 80 |
| C. Europarechtliche Funktionszuweisung | 81 |
| I. Funktionszuweisung durch die Europäische Menschenrechtskonvention | 81 |

| | |
|---|----|
| 1. Rang und Geltung der Europäischen Menschenrechtskonvention im deutschen Recht | 81 |
| 2. Stärkung eines effektiven Individualrechtsschutzes | 84 |
| 3. Würdigung. | 86 |
| II. Gemeinschaftsrechtliche Funktionszuweisung | 87 |
| 1. Gebot einer effektiven Geltendmachung von Verletzungen gemeinschaftsrechtlich begründeter Individualrechte. | 91 |
| 2. Gebot einer effektiven verwaltungsgerichtlichen Kontrolltätigkeit von Verletzungen gemeinschaftsrechtlich begründeter Individualrechte | 96 |
| 3. Kein richterrechtliches Gebot zur Einführung überindividueller Klagebefugnisse | 97 |
| 4. Würdigung. | 98 |

Zweiter Teil

Rechtssystematische Analyse überindividueller Klagebefugnisse
im deutschen Verwaltungsrecht

| | |
|--|-----|
| § 3 <i>Überindividuelle Klagebefugnisse im Verwaltungsrecht</i> | 102 |
| A. Überindividuelle Klagebefugnisse hoheitlicher Sachwalter | 103 |
| I. Behördlich veranlasste Normenkontrolle | 103 |
| 1. Zweck und Funktion | 103 |
| 2. Antragsberechtigung und -befugnis. | 105 |
| 3. Antragsgegenstand | 106 |
| 4. Frist | 107 |
| 5. Begründetheit eines behördlichen Normenkontrollantrags | 107 |
| 6. Dispositionsmaxime, Unwirksamkeitserklärung und Rechtskraft | 108 |
| 7. Kosten und einstweiliger Rechtsschutz | 109 |
| 8. Würdigung. | 109 |
| II. Vertreter öffentlicher Interessen im Verwaltungsprozess | 110 |
| 1. Vertreter von Bundesinteressen | 110 |
| a) Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht | 110 |
| b) Vertreter besonderer Bundesinteressen | 113 |
| 2. Vertreter öffentlicher Interessen bei Verwaltungsgerichten der Länder | 114 |
| 3. Würdigung. | 117 |

| | |
|--|-----|
| III. Gleichstellungsbeauftragte | 118 |
| 1. Funktion und Stellung der Gleichstellungs- beauftragten | 118 |
| 2. Klagebefugnis der Gleichstellungsbeauftragten | 119 |
| a) Scheitern einer außergerichtlichen Einigung und erfolgloses Einspruchsverfahren. | 120 |
| b) Rügebefugnis und Klagegegenstände | 121 |
| c) Klageziele und statthafte Klageart | 122 |
| d) Fristen | 123 |
| e) Begründetheit | 123 |
| f) Rechtskraft, einstweiliger Rechtsschutz und Verfahrenskosten | 123 |
| 3. Würdigung. | 124 |
| IV. Handwerks- sowie Industrie- und Handelskammern | 124 |
| 1. Klagebefugnis der Handwerkskammern | 125 |
| 2. Klagebefugnis der Industrie- und Handelskammern | 126 |
| 3. Würdigung. | 127 |
| B. Überindividuelle Klagebefugnisse privater Sachwalter | 128 |
| I. Vertretungs- und Klagebefugnisse im Sozialrecht | 129 |
| 1. Gemeinschaftsrechtliche Grundlagen. | 130 |
| 2. Vertretungs- und Klagebefugnisse zugunsten von Behindertenverbänden | 134 |
| a) Vertretungsbefugnisse zugunsten von Verbänden | 135 |
| b) Klagebefugnisse zugunsten von Behindertenverbänden | 136 |
| aa) Klageberechtigung | 137 |
| (1) Materielle Voraussetzungen der Anerkennung | 137 |
| (2) Anerkennungsverfahren. | 138 |
| (3) Rechtsbehelfe gegen Ablehnung der Anerkennung | 139 |
| (4) Bewertung. | 140 |
| bb) Rügebefugnis und Prüfgegenstand | 140 |
| cc) Klageziel und statthafte Klagearten | 143 |
| dd) Begrenzung: Fall von allgemeiner Bedeutung | 145 |
| ee) Sonstige Sachurteilsvoraussetzungen. | 146 |
| ff) Begründetheitsprüfung. | 147 |
| gg) Einstweiliger Rechtsschutz und Kosten | 147 |
| c) Würdigung. | 147 |
| 3. Exkurs: Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz | 149 |
| a) Unterstützungsbefugnisse zugunsten von Antidiskriminierungsverbänden | 151 |
| b) Würdigung. | 152 |
| II. Exkurs: Bayerische Popularklage. | 154 |

| | |
|--|-----|
| 1. Antragsberechtigung | 154 |
| 2. Rügebefugnis | 154 |
| 3. Klageziel und Prüfgegenstand | 155 |
| 4. Gerichtliche Kontrolle | 156 |
| 5. Dispositionsmaxime und Rechtskraft. | 157 |
| 6. Kosten | 157 |
| 7. Würdigung. | 158 |
| III. Fazit | 159 |

§ 4 *Überindividuelle Klagebefugnisse im Referenzgebiet*

| | |
|--|-----|
| <i>Umweltrecht</i> | 161 |
| A. Verbandsklagebefugnisse im Naturschutzrecht | 161 |
| I. Historische Entwicklung von Verbandsklagen | 162 |
| 1. Die Entwicklung durch die Gesetzgebung. | 163 |
| 2. Die Entwicklung durch die Rechtsprechung | 166 |
| a) Partizipatorische Verbandsklage | 166 |
| aa) Die Reichweite des Mitwirkungsrechts. | 167 |
| bb) Partizipationserzwingungsklage | 168 |
| cc) Anfechtung der Sachentscheidung wegen Verletzung des Mitwirkungsrechts | 169 |
| dd) Würdigung | 171 |
| (1) Zur Nichtanwendung von § 44a VwGO. | 171 |
| (2) Zum formell-subjektiven Charakter des Mitwirkungsrechts | 172 |
| b) Materielle Verbandsklagen. | 176 |
| aa) Verbandliche Sperrgrundstücksklagen | 176 |
| (1) Das Eigentumsrecht als Zugangseröffnung und Maßstab gerichtlicher Kontrolle | 176 |
| (2) Die Missbrauchsproblematik. | 177 |
| (3) Würdigung. | 178 |
| bb) Gemeinschaftsrechtlich begründete Verbandsklagen? | 179 |
| 3. Würdigung | 180 |
| II. Die bundesrechtliche Klagebefugnis zugunsten anerkannter Vereine | 181 |
| 1. Klageberechtigte | 181 |
| a) Behördlich anerkannte Vereine | 181 |
| aa) Vereinszweck. | 182 |
| bb) Räumlicher Tätigkeitsbereich | 182 |
| cc) Zeitliche Betätigung | 182 |
| dd) Sachgerechte Aufgabenerfüllung | 183 |
| ee) Gemeinnützigkeit | 183 |
| ff) Beitritt für jedermann | 183 |
| b) Würdigung | 184 |

| | |
|--|-----|
| 2. Prüfgegenstände | 185 |
| a) Befreiungen | 185 |
| b) Planfeststellungsbeschlüsse | 186 |
| c) Plangenehmigungen | 187 |
| d) Würdigung | 188 |
| 3. Klageziele und statthafte Klagearten | 188 |
| 4. Umfang der Rügebefugnis | 189 |
| 5. Betroffenheit des Aufgabenbereichs | 192 |
| 6. Prækclusion: Akzessorietät von Verbandsklage und Mitwirkung | 192 |
| 7. Frist | 193 |
| 8. Verbot von Mehrfachklagen | 194 |
| 9. Sonstige Sachurteilsvoraussetzungen | 195 |
| a) Rechtskraft und Beiladung | 196 |
| b) Prozessmaxime und Dispositionsbefugnis | 198 |
| c) Kosten | 198 |
| 10. Verhältnis zur partizipatorischen und materiellen Verbandsklage | 198 |
| 11. Würdigung | 200 |
| III. Landesrechtliche Klagebefugnisse | 202 |
| 1. Klageberechtigte | 203 |
| 2. Prüfgegenstände | 205 |
| 3. Statthafte Klageziele und -arten | 206 |
| 4. Umfang der Rügebefugnis | 206 |
| 5. Betroffenheit im Aufgabenbereich | 207 |
| 6. Sonstige besondere Sachurteilsvoraussetzungen | 207 |
| 7. Würdigung | 208 |
| IV. Gerichtlicher Prüfmaßstab und -umfang im Rahmen naturschutzrechtlicher Verbandsklagen | 208 |
| 1. Kontrollbeschränkung auf naturschutzbezogene materielle Vorschriften | 210 |
| a) Befreiungstatbestände | 210 |
| b) Planfeststellungsbeschlüsse | 211 |
| c) Würdigung | 214 |
| 2. Naturschutzbezogene Verfahrensvorschriften | 218 |
| a) Kontrollbeschränkung auf rügefähige Verfahrensverstöße | 218 |
| b) Anwendung des verwaltungsrechtlichen Fehlerfolgenregimes | 218 |
| c) Würdigung | 220 |
| 3. Zwischenergebnis | 224 |
| V. Empirische Untersuchungen zur altruistischen Verbandsklage im Naturschutzrecht | 225 |

| | |
|--|-----|
| VI. Schlussfolgerungen | 229 |
| 1. Zweck und Funktion der überindividuellen Klagebefugnis im Naturschutzrecht | 229 |
| 2. Funktion der Verbände | 230 |
| 3. Merkmale der Zulässigkeit der naturschutzrechtlichen Verbandsklage | 231 |
| 4. Merkmale der Begründetheit der naturschutz- rechtlichen Verbandsklage. | 231 |
| 5. Divergenzen | 232 |
| B. Völker- und EG-rechtlich bedingte Umwelt-Rechtsbehelfe . . | 232 |
| I. Völkerrechtliche Grundlagen: die Århus-Konvention . . | 233 |
| 1. Das Leitbild der Århus-Konvention. | 233 |
| 2. Das Drei-Säulen-Konzept der Århus-Konvention. . . | 235 |
| a) Information in Umweltangelegenheiten | 235 |
| b) Beteiligung der Öffentlichkeit. | 236 |
| aa) Begriff der Öffentlichkeit und der betroffenen Öffentlichkeit | 237 |
| bb) Art und Weise der Beteiligung | 237 |
| cc) Beteiligungsgegenstände | 238 |
| dd) Umfang der Beteiligung und Berücksichtigung bei der Entscheidungsfindung | 240 |
| c) Kontrollbefugnisse Einzelner und zugunsten von Nichtregierungsorganisationen | 240 |
| aa) Überprüfungsrechte bei Verletzung von Informationsansprüchen | 240 |
| bb) Überprüfung von Entscheidungen mit Beteiligung der betroffenen Öffentlichkeit | 241 |
| cc) Überprüfung des innerstaatlichen Umweltrechts. . | 244 |
| d) Bindungswirkung für die gemeinschaftsrechtliche und innerdeutsche Rechtsordnung | 245 |
| 3. Würdigung. | 247 |
| II. Die Umsetzung durch die Öffentlichkeitsbeteiligungs- Richtlinie der Europäischen Gemeinschaft | 249 |
| 1. Kompetenz der Gemeinschaft zur Regelung des Zugangs zu nationalen Überprüfungsverfahren | 250 |
| 2. Überprüfungsverfahren zur Kontrolle von Umweltinformationsansprüchen | 258 |
| 3. Verfahren zur Überprüfung beteiligungspflichtiger Entscheidungen | 259 |
| a) Pflicht zur Einführung von Überprüfungs- verfahren zugunsten von Nichtregierungs- organisationen. | 261 |

| | | |
|------|--|-----|
| b) | Klageberechtigte | 261 |
| c) | Klageziel | 262 |
| d) | Prüfgegenstände. | 262 |
| e) | Rügebefugnis | 262 |
| aa) | Beschränkung auf gemeinschaftsrechtlich bedingte Umweltvorschriften | 263 |
| bb) | Keine Begrenzung auf subjektive öffentliche Normen | 263 |
| cc) | Keine Begrenzung auf Beteiligungsrechte | 268 |
| f) | Sonstige verwaltungsverfahrenrechtliche und -prozessuale Vorgaben | 268 |
| g) | Kontrollmaßstab und -umfang | 269 |
| h) | Würdigung. | 269 |
| III. | Die Umsetzung durch die Bundesrepublik Deutschland | 271 |
| 1. | Direktwirkung von Art. 10a UVP-Richtlinie und Art. 15a IVU-Richtlinie | 273 |
| a) | Gestaltungsmöglichkeiten hinsichtlich der Klageberechtigung | 274 |
| b) | Recht zur Wahl zwischen einem gerichtlichen oder gerichtsähnlichen Überprüfungsverfahren. | 277 |
| c) | Horizontale Drittwirkung. | 277 |
| d) | Zwischenergebnis | 279 |
| 2. | Das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz | 279 |
| a) | Zulässigkeit eines Umwelt-Rechtsbehelfs. | 280 |
| aa) | Klageberechtigte | 280 |
| (1) | Behördlich anerkannte Vereinigungen. | 280 |
| (2) | Noch nicht anerkannte Vereinigungen. | 282 |
| bb) | Prüfgegenstände | 283 |
| cc) | Klageziele und statthafte Klagearten | 286 |
| dd) | Umfang der Rügebefugnis | 287 |
| (1) | Umweltschutzbezogene Vorschriften. | 287 |
| (2) | Begründung von Rechten Einzelner. | 288 |
| (3) | Bedeutung für die Entscheidung. | 288 |
| (4) | Würdigung. | 288 |
| ee) | Betroffenheit des Aufgabenbereichs | 289 |
| ff) | Präklusion: Akzessorietät von Verbandsklage und Mitwirkung | 289 |
| gg) | Frist | 290 |
| hh) | Keine isolierte Überprüfung vorgelagerter Entscheidungen und von Verfahrensvorschriften. | 290 |
| ii) | Verbot von Mehrfachklagen | 291 |
| jj) | Sonstige Sachurteilsvoraussetzungen. | 292 |
| kk) | Wertender Vergleich mit der naturschutz- rechtlichen Verbandsklage | 292 |
| b) | Begründetheit eines Umwelt-Rechtsbehelfs | 294 |
| aa) | Gerichtlicher Prüfmaßstab und -umfang. | 294 |

| | | |
|-----|--|-----|
| bb) | Sonderregelungen für Verfahrensfehler. | 296 |
| cc) | Würdigung. | 297 |
| c) | Verhältnis zur naturschutzrechtlichen Verbandsklage. | 299 |
| d) | Europarechtskonformität des Umwelt-Rechts- behelfsgesetzes | 300 |
| aa) | Anerkennungsvoraussetzungen | 300 |
| bb) | Betroffenheit im satzungsgemäßen Aufgaben- bereich | 301 |
| cc) | Beschränkung der Rügebefugnis auf Rechte Einzelner begründende Vorschriften. | 301 |
| dd) | Präklusionsvorschriften | 303 |
| ee) | Beschränkung des gerichtlichen Prüfmaßstabs auf subjektive öffentliche Rechtsverletzungen | 305 |
| ff) | Sonderregelung für Verfahrensfehler. | 305 |
| gg) | Zwischenergebnis | 306 |
| e) | Schlussfolgerungen | 307 |
| aa) | Dogmatische Einordnung der Umwelt-Recht- behelfsbefugnis. | 307 |
| bb) | Funktion der Verbände. | 308 |
| cc) | Merkmale der Zulässigkeit | 308 |
| dd) | Merkmale der Begründetheitsprüfung | 309 |
| ee) | Systematische Friktionen. | 309 |
| (1) | Zersplitterung. | 309 |
| (2) | Überschneidungen mit der naturschutz- rechtlichen Verbandsklage. | 309 |
| (3) | Beschränkung der Rüge- und Kontrollbefugnis auf subjektive Rechtsverletzungen. | 309 |
| (4) | Gesonderter Prüfmaßstab für Verfahrens- verletzungen. | 311 |
| IV. | Der Entwurf einer Richtlinie über den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten | 311 |
| 1. | Zielsetzung | 313 |
| 2. | Klageberechtigte | 313 |
| a) | Mitglieder der Öffentlichkeit | 314 |
| b) | Qualifizierte Einrichtung | 314 |
| 3. | Überprüfungsverfahren in Abhängigkeit vom Klageberechtigten. | 314 |
| a) | Überprüfungsverfahren zugunsten von Mitgliedern der Öffentlichkeit. | 315 |
| b) | Überprüfungsverfahren zugunsten von qualifizierten Einrichtungen. | 316 |
| 4. | Verhältnis zu anderen umweltbezogenen Überprüfungsverfahren | 317 |
| 5. | Würdigung. | 317 |

| | |
|--|-----|
| C. Umwelt-Rechtsbehelfe im Umwelthaftungsrecht | 319 |
| I. Die EG-Umwelthaftungsrichtlinie | 320 |
| 1. Überblick | 320 |
| 2. Klagebefugnisse zugunsten von Nichtregierungs- organisationen | 322 |
| a) Verpflichtung zur Einführung einer Klagebefugnis zugunsten von Nichtregierungsorganisationen | 322 |
| b) Klageberechtigte | 323 |
| c) Umfang der Rügebefugnis | 323 |
| d) Klagegegenstände und Klagebegehren | 326 |
| e) Vorverfahren bzw. Aufforderung zum Tätigwerden | 326 |
| f) Gerichtlicher Prüfmaßstab und -umfang | 326 |
| g) Würdigung | 326 |
| II. Das Umweltschadensgesetz | 327 |
| 1. Überblick | 327 |
| 2. Klagebefugnis zugunsten von Verbänden | 328 |
| 3. Gerichtlicher Prüfmaßstab und -umfang | 330 |
| III. Würdigung | 331 |
| § 5 <i>Exkurs: Überindividuelle Klagebefugnisse im Privatrecht</i> | 333 |
| A. Phänomenologische Entwicklung im Zivilrecht | 334 |
| I. Popularklagen im Patent- sowie Geschmacksmuster- und Markenrecht | 335 |
| II. Verbandsklagen im Wettbewerbs- und Verbraucher- schutzrecht | 336 |
| III. Verbandsklagen im Kartellrecht | 341 |
| B. Merkmale des überindividuellen Rechtsschutzes im Zivilrecht | 341 |
| I. Gesetzliche Verankerung | 342 |
| II. Klageberechtigte | 342 |
| 1. Gerichtliche Feststellung der Klageberechtigung | 344 |
| 2. Listenwesen und behördliche Anerkennung | 345 |
| III. Rügebefugnis | 347 |
| 1. Verstöße gegen Wettbewerbsrecht | 348 |
| 2. Verstöße gegen Vertragsrecht durch Allgemeine Geschäftsbedingungen | 349 |
| 3. Verstöße gegen Verbraucherschutzrecht | 349 |
| IV. Prüfgegenstände | 349 |
| V. Klageziele und -arten | 350 |
| VI. Vorkehrungen gegen missbräuchliche Rechtsausübung | 351 |
| VII. Sonstige prozessuale Aspekte | 353 |

| | |
|---|-----|
| 1. Sachverhaltsermittlung mittels Beibringungsgrundsatzes | 353 |
| a) Gesetzlich geregelte Abweichungen | 354 |
| b) Diskussion im Schrifttum | 354 |
| c) Würdigung | 355 |
| 2. Verbot von Mehrfachklagen und Rechtskraft- erstreckung | 357 |
| a) Wettbewerbsrecht | 358 |
| b) Verbraucherschutzrecht | 359 |
| 3. Kosten des Rechtsstreits | 361 |
| VIII. Systematische Friktionen | 361 |
| 1. Friktionen im Verhältnis zum Individualrechts- schutzsystem | 362 |
| 2. Zersplitterung | 365 |
| 3. Überschneidung von Anwendungsbereichen. | 365 |
| C. Funktionen überindividueller Klagebefugnisse im Zivilrecht. . . | 366 |
| D. Fazit: Angleichung der Rechtsschutzsysteme. | 367 |

Dritter Teil

Rechtssystematische Analyse des überindividuellen
Rechtsschutzes im Gemeinschaftsrecht

371

| | |
|---|-----|
| § 6 <i>Grundlagen des gemeinschaftseigenen Rechtsschutzsystems</i> . . . | 372 |
| A. Das außergerichtliche Beschwerdesystem. | 372 |
| B. Das gemeinschaftseigene Gerichtsschutzsystem | 374 |
| I. Objektive Kontrollfunktion. | 375 |
| II. Gewährleistung effektiven Rechtsschutzes | 376 |
| III. Die verwaltungsgerichtliche Funktion der Europäischen Gerichtsbarkeit | 378 |
| 1. Das Direktvollzugsmodell | 381 |
| 2. Vertikale Kooperationsverfahren | 383 |
| 3. Konsequenzen für die Funktion des gemein- schaftlichen Rechtsschutzsystems. | 384 |
| § 7 <i>Überindividuelle Klagebefugnisse im Gemeinschaftsrecht</i> | 387 |
| A. Bisherige Rechtslage. | 387 |
| I. Gerichtliche Durchsetzbarkeit überindividueller Interessen | 387 |

| | |
|--|-----|
| II. Klagebefugnis zugunsten von Verbänden zur Durchsetzung überindividueller Interessen | 389 |
| 1. Keine Klagebefugnis bei Wahrnehmung überindividueller Interessen | 389 |
| 2. Klagebefugnis bei Verletzung verbandlicher Mitwirkungsrechte und Mitgliederinteressen | 393 |
| 3. Zwischenergebnis | 395 |
| B. Der europäische Verbands-Rechtsbehelf | 395 |
| I. Die Umsetzung der Århus-Konvention für gemeinschaftseigene Institutionen, Verfahren und Entscheidungen. . . | 396 |
| 1. Die Århus-Verordnung – Überblick. | 396 |
| 2. Klagebefugnis kraft nicht stattgebender Entscheidung nach einem internen Überprüfungsverfahren | 398 |
| a) Internes Überprüfungsverfahren | 398 |
| aa) Antragsberechtigung | 399 |
| bb) Antragsziel | 401 |
| cc) Antragsgegenstand: der europäische Verwaltungsakt. | 402 |
| (1) Maßnahme des Umweltrechts. | 403 |
| (2) Organ oder Einrichtung der Europäischen Union | 403 |
| (3) Einzelfallcharakter. | 404 |
| (4) Rechtsverbindlichkeit. | 405 |
| (5) Außenwirkung. | 405 |
| (6) Würdigung. | 406 |
| dd) Antragsgegner | 406 |
| ee) »Antwort« als Abschluss des Vorverfahrens | 406 |
| ff) Sonstige Zulässigkeitsanforderungen. | 407 |
| gg) Anforderungen an die Begründetheitsprüfung. | 407 |
| hh) Bearbeitungsfrist | 408 |
| b) Prüfgegenstand, Klageziel und statthafte Klageart | 408 |
| aa) Nichtigkeitsklage. | 408 |
| bb) Untätigkeitsklage. | 408 |
| c) Rügebefugnis | 409 |
| d) Sonstige Zulässigkeitsvoraussetzungen | 410 |
| e) Prozessmaxime | 410 |
| f) Rechtskraft | 411 |
| 3. Klagebefugnis kraft Verletzung des Rechts auf Öffentlichkeitsbeteiligung? | 411 |
| 4. Gerichtlicher Kontrollmaßstab und -umfang | 412 |
| a) Nichtigkeitsklage | 412 |
| aa) Verletzungen von Form- und Verfahrensvorschriften | 413 |
| bb) Kontrolle von Ermessensentscheidungen. | 415 |

| | |
|--|-----|
| b) Untätigkeitsklage | 416 |
| II. Würdigung | 416 |
| C. Ausblick: Der Vertrag von Lissabon | 418 |
| I. Partizipative Demokratie als Grundgedanke | 419 |
| II. Änderung der Nichtigkeitsklage | 420 |
| D. Schlussfolgerungen | 421 |

Vierter Teil

Überindividuelle Klagebefugnisse im U.S.-amerikanischen Umweltrecht

425

| | |
|--|-----|
| § 8 Einführung in das U.S.-amerikanische Rechtssystem . . . | 428 |
| A. Grundsätze des <i>common law</i> -Systems. | 428 |
| B. Grundsätze des U.S.-amerikanischen Verwaltungs- rechtsschutzes | 432 |
| § 9 Überindividuelle Klagebefugnisse in umweltbezogenen Gesetzen | 435 |
| A. Funktion von <i>citizen suits</i> | 436 |
| B. Zugang zu Gericht. | 438 |
| I. Klagebefugnis (<i>standing to sue</i>). | 438 |
| 1. Gesetzliche Voraussetzungen (<i>statutory standing</i>). . . | 439 |
| 2. Verfassungsrechtliche Voraussetzungen (<i>constitutional limits to standing</i>). | 440 |
| a) Tatsächliche Interessenverletzung (<i>injury in fact</i>) . | 440 |
| b) Kausalität (<i>causation</i>). | 445 |
| c) Wiedergutmachung (<i>redressability</i>) | 445 |
| 3. Zweckmäßigkeitserwägungen (<i>prudential concerns</i>) . | 446 |
| 4. Würdigung. | 448 |
| II. Klagegegenstand und Rügebefugnis | 449 |
| 1. Rechtsverletzung (<i>violation</i>). | 450 |
| 2. Verletzung von Verfahrensvorschriften. | 450 |
| III. Klageziele | 453 |
| IV. Klagegegner. | 454 |
| V. Formelle Voraussetzungen (<i>notice</i>). | 455 |
| VI. Paralleler Staatsvollzug | 456 |

| | |
|--|-----|
| C. Gerichtlicher Kontrollumfang (<i>scope of judicial review</i>) | 457 |
| I. Kein Ausschluss gerichtlicher Überprüfung (<i>reviewability</i>) | 458 |
| II. Kontrolle des Sachverhalts. | 459 |
| III. Kontrolle der behördlichen Rechtsanwendung | 463 |
| D. Rechtskraftwirkung der Urteile | 464 |
| E. Kosten des Rechtsstreits (<i>costs of litigation</i>). | 464 |
| F. Verhältnis zu anderen Rechtsbehelfen | 465 |
| G. Würdigung | 465 |

Fünfter Teil

Zusammenfassung, Bewertung und rechtssystematischer Fortentwicklungsbedarf

469

| | |
|--|-----|
| § 10 <i>Überindividueller Rechtsschutz im deutschen Verwaltungsrecht</i> | 470 |
| A. Phänomenologische Entwicklung | 470 |
| B. Merkmale überindividueller Klagebefugnisse | 474 |
| I. Sachbereichsabhängiger Regelungsort | 474 |
| II. Anwendungsbereich: Enumerationsprinzip | 474 |
| III. Klageberechtigung staatlicher und privater Sachwalter. | 475 |
| IV. Gesetzliche Definition der Klageziele | 477 |
| V. Beschränkung der Rügebefugnis auf interessenbezogene Rechtsverletzungen | 477 |
| VI. Sanktionierung unerwünschten vorprozessualen Verhaltens. | 478 |
| VII. Rechtskrafterstreckung | 478 |
| VIII. Beibehaltung von Prozessmaxime, Dispositionsbefugnis und Kostenverteilung | 479 |
| IX. Begrenzung des Kontrollumfangs auf bereichsspezifische Interessenverletzungen | 479 |
| X. Kontrollmaßstäbe für Verfahrensfehler | 480 |
| C. Funktionen überindividuellen Rechtsschutzes | 481 |
| I. Beseitigung gerichtlicher Durchsetzungsschwächen fraktionierter Gemeinwohlbelange. | 482 |
| 1. Rechtlich bedingte Durchsetzungsschwächen | 482 |
| 2. Faktisch bedingte Durchsetzungsschwächen. | 482 |
| II. Beanstandungsfunktion | 483 |

| | |
|---|---------|
| 1. Partiiell-objektive Beanstandungsfunktion | 483 |
| 2. Subjektive Beanstandungsfunktion | 484 |
| III. Kontrolle behördlicher (dezentraler) Vollzugstätigkeit und Präventivwirkung. | 484 |
| IV. Vermeidung von Einzelklagen | 486 |
| V. Würdigung | 486 |
| D. Überindividueller Rechtsschutz und Individualrechtsschutz . . | 487 |
| E. Bewertung | 490 |
| I. Wahrung der verfassungsrechtlichen Grenzen | 490 |
| 1. »Privatisierung« des Gemeinwohls durch überindividuellen Rechtsschutz? | 491 |
| 2. Beeinträchtigung der zweiten durch die dritte Gewalt? | 494 |
| 3. Überlastung der Verwaltungsgerichte durch überindividuellen Rechtsschutz? | 497 |
| 4. Verdrängung der Primäraufgabe der Verwaltungs- gerichtsbarkeit? | 499 |
| 5. Verfassungswidrige Verzögerung der Wahrnehmung grundrechtlich geschützter Rechtspositionen? | 500 |
| 6. Mangelnde demokratische Legitimation der Verbände? | 501 |
| 7. Fazit | 502 |
| II. Bewertung unter Effektivitätsgesichtspunkten | 503 |
| 1. Verfassungsrechtlich gebotene Effektivität. | 503 |
| 2. Gemeinschaftsrechtlich gebotene Effektivität | 505 |
| F. Rechtssystematischer Fortentwicklungsbedarf. | 507 |
| I. Beseitigung von Streuung, Zersplitterung und Überlappungen überindividueller Klagebefugnisse. | 507 |
| II. Beseitigung der Zweispurigkeit des gerichtlichen Kontrollmaßstabs für Verfahrensverletzungen | 509 |
| G. Ausblick | 509 |
| § 11 Überindividueller Rechtsschutz im EG-Recht | 514 |
| A. Phänomenologische Entwicklung | 514 |
| B. Merkmale überindividueller Rechtsschutzes im EG- Umweltrecht | 517 |
| C. Funktionen überindividueller Rechtsschutzes im EG- Umweltrecht | 519 |
| I. Umfassende objektive Beanstandungsfunktion | 520 |

| | |
|---|-----|
| II. Beseitigung der gerichtlichen Durchsetzungsschwäche von Umweltinteressen | 520 |
| III. Kontrolle des gemeinschaftlichen Direktvollzugs und Präventivwirkung | 520 |
| IV. Demokratische Funktion | 521 |
| D. Überindividueller Rechtsschutz im EG-Interessenten- schutzsystem | 523 |
| E. Bewertung | 523 |
| I. Vereinbarkeit mit dem Primärrecht. | 524 |
| 1. Vereinbarkeit mit der primärrechtlichen Normenhierarchie? | 524 |
| 2. Einhaltung des EG-vertraglichen Kompetenzgefüges? | 525 |
| 3. Eingriff in den Kontrollauftrag der Europäischen Gerichtsbank? | 526 |
| 4. Eingriff in das institutionelle Gleichgewicht? | 528 |
| 5. Fazit | 528 |
| II. Bewertung unter dem Gesichtspunkt der Effektivität | 529 |
| F. Ausblick | 532 |
| Literaturverzeichnis | 535 |
| Sachregister | 571 |

Abkürzungsverzeichnis

| | |
|----------------|--|
| a. A. | andere Ansicht |
| Abg. | Abgeordnete/r |
| ABl. | Amtsblatt |
| ABIEG | Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft |
| ABIEG C | Amtsblatt C der Europäischen Gemeinschaft |
| ABIEG L | Amtsblatt L der Europäischen Gemeinschaft |
| Abs. | Absatz |
| AcP | Archiv für die civilistische Praxis (Zeitschrift) |
| ADG | Antidiskriminierungsgesetz |
| Admin. L. Rev. | Administrative Law Review |
| AEG | Allgemeines Eisenbahngesetz |
| a. F. | alte Fassung |
| AGBG | Gesetz zur Regelung des Rechts der Allgemeinen Geschäftsbedingungen |
| AGG | Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz |
| AGG-E | Entwurf eines Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes |
| AiB | Arbeitsrecht im Betrieb (Zeitschrift) |
| AKG | Allgemeines Kriegsfolngengesetz |
| Alt. | Alternative |
| a. M. | am Main |
| Anm. | Anmerkung |
| AO | Abgabenordnung |
| AöR | Archiv für öffentliches Recht (Zeitschrift) |
| AP | Arbeitsrechtliche Praxis (Nachschlagewerk des Bundesarbeitsgerichts) |
| APA | Administrative Procedure Act |
| ARSP | Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie (Zeitschrift) |
| Art. | Artikel |
| AsylVfG | Asylverfahrensgesetz |
| AtG | Atomgesetz |
| AuA | Arbeit und Arbeitsrecht (Zeitschrift) |
| Aufl. | Auflage |
| AVR | Archiv des Völkerrechts (Zeitschrift) |
| AWZ | Ausschließliche Wirtschaftszone |
| Az. | Aktenzeichen |
| Baden-Württ. | Baden-Württemberg |
| BAG | Bundesarbeitsgericht |
| BauGB | Baugesetzbuch |
| BauO | Bauordnung |

| | |
|-----------------------------|--|
| BauR | Baurecht (Zeitschrift) |
| BayBGG | Bayerisches Behindertengleichstellungsgesetz |
| BayVBl. | Bayerische Verwaltungsblätter (Zeitschrift) |
| BB | Betriebs-Berater (Zeitschrift) |
| BBahnG | Bundesbahngesetz |
| Bbg | Brandenburg |
| BbgBGG | Brandenburgisches Behindertengleichstellungsgesetz |
| BbgNatSchG | Brandenburgisches Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege |
| Bbg Verf | Brandenburgische Verfassung |
| Bd. | Band |
| BDG | Bundesdisziplinalgesetz |
| BerlHochschulG | Berliner Hochschulgesetz |
| BerlNatSchG | Berliner Naturschutzgesetz |
| Beschl. | Beschluss |
| BGB | Bürgerliches Gesetzbuch |
| BGBL. | Bundesgesetzblatt |
| BGG | Behindertengleichstellungsgesetz |
| BGH | Bundesgerichtshof |
| BGleiG | Bundesgleichstellungsgesetz |
| BGStG LSA | Gesetz für Chancengleichheit und gegen Diskriminierung behinderter Menschen im Land Sachsen-Anhalt |
| BImSchG | Bundes-Immissionsschutzgesetz |
| BImSchV | Bundes-Immissionsschutzverordnung |
| BITV | Verordnung zur Schaffung barrierefreier Informationstechnik nach dem Behindertengleichstellungsgesetz |
| BLG | Bundesleistungsgesetz |
| BMU | Bundesministerium für Umwelt-, Naturschutz und Reaktorsicherheit |
| BNatSchG | Bundesgesetz über Naturschutz und Landschaftspflege |
| BNatSchGNeuregG | Gesetz zur Neuregelung des Rechts des Naturschutzes und der Landschaftspflege und zur Anpassung anderer Rechtsvorschriften |
| BPersVG | Bundespersonalvertretungsgesetz |
| BRÄK-Mitt | Mitteilungen der Bundesrechtsanwaltskammer (Zeitschrift) |
| BrandbgVerf. | Brandenburgische Verfassung |
| BR-Drs. | Bundesratsdrucksache |
| Brem. | Bremische/r |
| BremBGG | Bremisches Behindertengleichstellungsgesetz |
| Brem. Bürgerschafts Drs. | Bremische Bürgerschaftsdrucksache |
| BremNatSchG | Bremisches Naturschutzgesetz |
| BSHG | Bundessozialhilfegesetz |
| bspw. | beispielsweise |
| BT-Drs. | Bundestagsdrucksache |
| Buchst. | Buchstabe |
| BV | Verfassung des Freistaates Bayern |
| BVerfG | Bundesverfassungsgericht |
| BVerfGG | Bundesverfassungsgerichtsgesetz |

| | |
|----------------|--|
| BVerwG bzw. | Bundesverwaltungsgericht beziehungsweise |
| ca. | circa |
| CAA | Clean Air Act |
| Circ. | Circuit |
| CMLR | Common Market Law Review |
| Cong. | Congress |
| CR | Computer und Recht (Zeitschrift) |
| DB | Der Betrieb (Zeitschrift) |
| DDR | Deutsche Demokratische Republik |
| ders. | derselbe |
| DGleiG | Gesetz zur Durchführung der Gleichstellung von Frauen und Männern |
| d. h. | das heißt |
| dies. | dieselbe |
| Diss. | Dissertation |
| DJ | Deutsche Justiz (Zeitschrift) |
| DJT | Deutscher Juristentag |
| DM | Deutsche Mark |
| DÖV | Die öffentliche Verwaltung (Zeitschrift) |
| DRiG | Deutsches Richtergesetz |
| DRiZ | Deutsche Richterzeitung (Zeitschrift) |
| Drs. | Drucksache |
| DRW | Deutsches Recht, Wochenausgabe (Zeitschrift) |
| DStR | Deutsches Steuerrecht (Zeitschrift) |
| DtZ | Deutsch-deutsche Rechtszeitschrift |
| DV | Die Verwaltung |
| DVBl. | Deutsches Verwaltungsblatt (Zeitschrift) |
| DVO | Durchführungsverordnung |
| E | Entscheidungssammlung/Entwurf |
| EAG Bau | Gesetz zur Anpassung des Baugesetzbuchs an EU-Richtlinien (Europarechtsanpassungsgesetz Bau) |
| EAJA | Equal Access to Justice Act |
| EBO | Eisenbahn-Bau- und Betriebsordnung |
| EG | Europäische Gemeinschaft/Vertrag über die Europäische Gemeinschaft |
| EG/EGV | Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft |
| EGGVG | Einführungsgesetz zum Gerichtsverfassungsgesetz |
| EGKS | Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl |
| EGMR | Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte |
| Einl. | Einleitung |
| EKMR | Europäische Kommission für Menschenrechte |
| EMRK | Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten |
| endg. | endgültig |
| Entsch. | Entscheidung |

| | |
|-----------------|--|
| Env't | Environment |
| EP | Europäisches Parlament |
| EPA | Environmental Protection Agency |
| EPER | European Pollutant Emission Register |
| ES | Entscheidungssammlung |
| ESA | Endangered Species Act |
| et al. | et aliud (und andere) |
| etc. | et cetera |
| EU | Europäische Union/Vertrag über die Europäische Union |
| EuGH | Europäischer Gerichtshof |
| EuGRZ | Europäische Grundrechte Zeitschrift |
| EuR | Europarecht (Zeitschrift) |
| EurUP | Zeitschrift für Europäisches Umwelt- und Planungsrecht |
| EUV | Vertrag über die Europäische Union |
| EuZW | Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht |
| e. V. | eingetragener Verein |
| EWG | Europäische Wirtschaftsgemeinschaft |
| EWS | Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht (Zeitschrift) |
| f./ff. | folgende Seite/n |
| FECA | Federal Election Campaign Act |
| FFH-RL | Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie |
| FGO | Finanzgerichtsordnung |
| FIELD | Foundation for International Environmental Law and Development |
| Fn. | Fußnote |
| FS | Festschrift |
| FStrG | Bundesfernstraßengesetz |
| GA | Generalanwalt |
| GastG | Gaststättengesetz |
| GBL | Gesetzblatt |
| GebrMG | Gebrauchsmustergesetz |
| gem. | gemäß |
| GenTG | Gentechnikgesetz |
| GeschmMG | Geschmacksmustergesetz |
| GewArch | Gewerbearchiv (Zeitschrift) |
| G.f.U. | Gesellschaft für Umweltrecht |
| GG | Grundgesetz |
| ggf. | gegebenenfalls |
| GOBT | Geschäftsordnung des Bundestages |
| GO-EP | Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments |
| GRCh | Charta der Grundrechte |
| GrSen | Großer Senat |
| GRUR | Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht (Zeitschrift) |
| GS | Geprüfte Sicherheit (Zeichen) |
| GV/GVBl./GVOBl. | Gesetz- und Ordnungsblatt |
| GVG | Gerichtsverfassungsgesetz |
| GV NW | Gesetz- und Ordnungsblatt Nordrhein-Westfalen |
| GWB | Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen |

| | |
|----------------|---|
| HandwO | Handwerksordnung |
| HENatSchG | Hessisches Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege |
| HessBGG | Hessisches Behindertengleichstellungsgesetz |
| HessStGHG | Hessisches Staatsgerichtshofgesetz |
| Hg. | Herausgeber |
| HmbNatSchG | Hamburger Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege |
| Hs. | Halbsatz |
| HUIG | Hessisches Umweltinformationsgesetz |
| HV | Hessische Verfassung |
| | |
| i. d. F. | in der Fassung |
| IFG | Informationsfreiheitsgesetz |
| IHKG | Gesetz zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern |
| IPPC | Integrated Pollution Prevention and Control |
| IPR | Internationales Privatrecht |
| i. S. | im Sinne |
| i. S. e. | im Sinne eines/r |
| i. S. v. | im Sinne von |
| i. Ü. | im Übrigen |
| i. V. m. | in Verbindung mit |
| IVU-Richtlinie | Richtlinie über die Integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung |
| | |
| JA | Juristische Arbeitsblätter (Zeitschrift) |
| JEEPL | Journal for European Environmental & Planning Law (Zeitschrift) |
| Jura | Juristische Ausbildung (Zeitschrift) |
| JuS | Juristische Schulung (Zeitschrift) |
| JZ | Juristenzeitung (Zeitschrift) |
| | |
| KapMuG | Kapital-Musterverfahrensgesetz |
| KG | Kammergericht |
| KHV | Kommunikationshilfenverordnung |
| KJ | Kritische Justiz (Zeitschrift) |
| KOM | Dokumente der Europäischen Kommission |
| KritV | Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtspflege |
| KrW-/AbfG | Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz |
| KStG | Körperschaftsteuergesetz |
| | |
| LAG | Lastenausgleichsgesetz |
| LaWG M-V | Landeswassergesetz für Mecklenburg-Vorpommern |
| LFGB | Lebensmittel-, Bedarfsgegenstände- und Futtermittelgesetzbuch |
| LGBG | Landesgleichberechtigungsgesetz |
| LGGBehM | Landesgesetz zur Gleichstellung behinderter Menschen |
| LG NRW | Landschaftsgesetz Nordrhein-Westfalen |
| lit. | litera (Buchstabe) |
| L.J. | Law Journal |

| | |
|--------------|--|
| LKV | Landes- und Kommunalverwaltung (Zeitschrift) |
| LNatG M-V | Landesnaturenschutzgesetz Mecklenburg-Vorpommern |
| LNatSchG S-H | Landesnaturenschutzgesetz Schleswig-Holstein |
| LPfIG Rh-Pf | Landespflgegesetz Rheinland-Pfalz |
| LSA | Sachsen-Anhalt |
| LT-Drs. | Landtagsdrucksache |
| LuftVG | Luftverkehrsgesetz |
| LUIG | Landesumweltinformationsgesetz |
| VwG | Landesverwaltungsgesetz |
| MarkenG | Markengesetz |
| m. a. W. | mit anderen Worten |
| M-V | Mecklenburg-Vorpommern |
| m. w. N. | mit weiteren Nachweisen |
| nat. | national |
| NatSchG LSA | Naturenschutzgesetz des Landes Sachsen-Anhalt |
| NDG | Niedersächsisches Deichgesetz |
| Nds. | Niedersachsen/niedersächsisch |
| NdsNatSchG | Niedersächsisches Naturchutzgesetz |
| NdsVBl. | Niedersächsische Verwaltungsblätter (Zeitschrift) |
| NDV-RD | Rechtsprechungsdienst – Beilage zum Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge |
| NEPA | National Environmental Policy Act |
| n. F. | neue Fassung |
| NGO | Non Governmental Organisation |
| NJ | Neue Justiz (Zeitschrift) |
| NJW | Neue Juristische Wochenschrift (Zeitschrift) |
| NJW-RR | Neue Juristische Wochenschrift Rechtsprechungs-Report (Zeitschrift) |
| NNatG | Niedersächsisches Naturchutzgesetz |
| NordÖR | Zeitschrift für Öffentliches Recht in Norddeutschland |
| Nr. | Nummer |
| NRW | Nordrhein-Westfalen |
| NUIG | Niedersächsisches Umweltinformationsgesetz |
| NuR | Natur und Recht (Zeitschrift) |
| NVwZ | Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht |
| NVwZ-RR | Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht – Rechtsprechungs-Report |
| NZA | Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht |
| OLG | Oberlandesgericht |
| OVG | Oberverwaltungsgericht |
| PatG | Patentgesetz |
| PBefG | Personenbeförderungsgesetz |
| PersR | Der Personalrat (Zeitschrift) |
| PHI | Produkthaftpflicht international (Zeitschrift) |
| Prot. | Protokoll |

| | |
|--------------|--|
| PrOVGE | Entscheidungssammlung des Preußischen Oberverwaltungsgerichts |
| PRTR | European Pollutant Release and Transfer Register |
| RBerG | Rechtsberatungsgesetz |
| RdLH | Rechtsdienst der Lebenshilfe (Zeitschrift) |
| RegBl. | Regierungsblatt |
| RegE | Regierungsentwurf |
| RehaAnglG | Rehabilitationsangleichungsgesetz |
| RepG | Reparaturschädengesetz |
| RG | Reichsgericht |
| RGBL. | Regierungsblatt |
| RIW | Recht der internationalen Wirtschaft (Zeitschrift) |
| RL | Richtlinie |
| Rn. | Randnummer |
| ROG | Raumordnungsgesetz |
| R-P/Rh.-Pf. | Rheinland-Pfalz |
| RR | Rechtsprechungsreport |
| Rs. | Rechtssache |
| RsDE | Beiträge zum Recht der sozialen Dienste und Einrichtungen (Zeitschrift) |
| Rspr. | Rechtsprechung |
| RTDE | Revue trimestrielle de droit européen (Zeitschrift) |
| RVerwBl. | Reichsverwaltungsblatt |
| Rz. | Randziffer |
| S. | Satz/Seite/siehe |
| SächsIntegrG | Sächsisches Integrationsgesetz |
| SächsNatSchG | Sächsisches Naturschutzgesetz |
| Sächs OVG | Sächsisches Oberverwaltungsgericht |
| SächsVBl. | Sächsische Verwaltungsblätter (Zeitschrift) |
| SächsVRPG | Sächsisches Verwaltungsrechtspflegegesetz |
| SBGG | Saarländisches Behindertengleichstellungsgesetz |
| SchBG | Schutzbereichsgesetz |
| S.Ct. | Supreme Court |
| Ser. | Series |
| Sess. | Session |
| Sfb | Sonderforschungsbereich |
| SGB | Sozialgesetzbuch |
| SGB IX | Neuntes Buch des Sozialgesetzbuches – Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen |
| SGG | Sozialgerichtsgesetz |
| S-H | Schleswig-Holstein |
| Slg. | Sammlung |
| sm | Seemeile/n |
| SNG | Saarländisches Naturschutzgesetz |
| sog. | sogenannt/e/r |
| SPD | Sozialdemokratische Partei Deutschlands |
| SRU | Rat von Sachverständigen für Umweltfragen |
| st. | ständige |

| | |
|--------------|--|
| sten. | stenographisch |
| SUIG | Saarländisches Umweltinformationsgesetz |
| SUP-RL | Richtlinie über eine Strategische Umweltprüfung |
| ThürNatG | Thüringer Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege |
| ThürVBl. | Thüringer Verwaltungsblätter (Zeitschrift) |
| TKG | Telekommunikationsgesetz |
| Tz. | Teilziffer |
| u. a. | unter anderem/und andere |
| UAbs. | Unterabsatz |
| UGB-KomE | Umweltgesetzbuch Kommissionsentwurf |
| UIG | Umweltinformationsgesetz |
| UKlaG | Unterlassungsklagengesetz |
| UmwRG | Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz |
| UN/ECE | United Nations Economic Commission for Europe |
| UPR | Umwelt- und Planungsrecht (Zeitschrift) |
| Urt. | Urteil |
| U. S. | United States |
| U. S. A. | United States of America |
| U. S. C. | United States Code |
| USchadG | Umweltschadensgesetz |
| U. S. Const. | United States Constitution |
| UTR | Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts |
| UVP | Umweltverträglichkeitsprüfung |
| UVPG | Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung |
| UVP-RL | Richtlinie des Rates über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten |
| UWG | Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb |
| v. | versus/von/vom |
| VBD | Verordnung über barrierefreie Dokumente in der Bundesverwaltung |
| VBIBW | Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg (Zeitschrift) |
| VDEW | Verband der Elektrizitätswirtschaft |
| VerfGH | Verfassungsgerichtshof |
| VerpackV | Verpackungsverordnung |
| VerwArch | Verwaltungsarchiv |
| VfGHG Bay | Bayerisches Verfassungsgerichtshofgesetz |
| VG | Verwaltungsgericht |
| VGH | Verwaltungsgerichtshof |
| VGHG Bay | Bayrisches Verwaltungsgerichtshofgesetz |
| vgl. | vergleiche |
| VKI | Verein für Konsumenteninformation |
| VO | Verordnung |
| Vorb. | Vorbemerkung |
| VorlThürNatG | Vorläufiges Thüringer Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege |
| VuR | Verbraucher und Recht (Zeitschrift) |

| | |
|-----------|--|
| VVDStRL | Veröffentlichung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer |
| VVE | Vertrag über eine Verfassung für Europa |
| VwGO | Verwaltungsgerichtsordnung |
| VwOrgG | Verwaltungsorganisationsgesetz |
| VwVfG | Verwaltungsverfahrensgesetz |
| WaStrG | Bundeswasserstraßengesetz |
| WDO | Wehrdienstordnung |
| WHG | Wasserhaushaltsgesetz |
| WiVerw | Wirtschaft und Verwaltung (Zeitschrift) |
| WRP | Wettbewerb in Recht und Praxis (Zeitschrift) |
| WRV | Weimarer Reichsverfassung |
| WTO | World Trade Organization |
| WVR | Wirtschaft Verwaltung Recht (Zeitschrift) |
| WZG | Warenzeichengesetz |
| ZaöRV | Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht |
| z. B. | zum Beispiel |
| ZESAR | Zeitschrift für europäisches Sozial- und Arbeitsrecht |
| ZEuP | Zeitschrift für Europäisches Privatrecht |
| ZEuS | Zeitschrift für Europarechtliche Studien |
| ZfBR | Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht |
| ZG | Zeitschrift für Gesetzgebung |
| ZgStW | Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft |
| ZIAS | Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht |
| Ziff. | Ziffer |
| ZIP | Zeitschrift für Wirtschaftsrecht und Insolvenzpraxis |
| zit. | zitiert |
| ZLR | Zeitschrift für das gesamte Lebensmittelrecht |
| ZLW | Zeitschrift für Luft- und Weltraumrecht |
| ZPO | Zivilprozessordnung |
| ZRP | Zeitschrift für Rechtspolitik |
| ZTR | Zeitschrift für Tarifrecht |
| ZUR | Zeitschrift für Umweltrecht |
| ZVglRWiss | Zeitschrift für Vergleichende Rechtswissenschaft |
| ZZP | Zeitschrift für Zivilprozess |

Einleitung

A. Verwaltungsrechtsschutz im Wandel

Der Zugang zu deutschen Verwaltungsgerichten ist grundsätzlich beschränkt auf Personen, die eine Verletzung ihrer subjektiven Rechte geltend machen können. Verfassungsrechtlich gewährt Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG ein Grundrecht auf gerichtlichen Schutz vor Verletzungen der öffentlichen Gewalt. Das deutsche Verwaltungsprozessrecht konkretisiert diesen verfassungsrechtlichen Auftrag durch ein umfangreiches Instrumentarium von Klagearten. Diesbezüglich muss nicht nur dem Zugang zu gerichtlichem Rechtsschutz, sondern zugleich den Anforderungen an einen effektiven Rechtsschutz Rechnung getragen werden.¹

Lediglich »eine – erwünschte – Nebenfolge« (*Menger*)² ist die objektivrechtliche Kontrollfunktion, die jedem subjektiven Rechtsschutzsystem gleichwohl auch innewohnt. Sie bezweckt den Schutz der Rechtsordnung sowie die Kontrolle der Verfassungs- und Gesetzmäßigkeit.³ Darüber hinausgehende objektive Kontrollaufträge der Verwaltungsgerichte sind Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG nicht zu entnehmen und können nach § 42 Abs. 2, 1. Hs. VwGO nur durch Gesetz statuiert werden.⁴ Die Kontrolle der Einhaltung objektiver Rechtsätze obliegt grundsätzlich der Exekutive, namentlich den Aufsichtsbehörden und Rechnungshöfen.⁵

Dieses bewährte Individualrechtsschutzsystem wird in jüngster Vergangenheit durch Rechtsbehelfe erschüttert, die in unterschiedlichster Ausgestaltung vor allem in Sachbereichen gesetzlich verankert wurden, die als »Inseln allein

¹ Vgl. *M. Sachs*, Grundsatzfragen der Effektivität des Rechtsschutzes, in: *W. Erbguth* (Hg.), *Effektiver Rechtsschutz im Umweltrecht? – Stand, aktuelle Entwicklungen, Perspektiven* –, 2005, S. 15 ff.; *W. Erbguth*, *VVDStRL* 61 (2002), S. 223 f.; *M. Tonne*, *Effektiver Rechtsschutz*, 1997, S. 58 ff.; *D. Lorenz*, *Der Rechtsschutz des Bürgers und die Rechtsweggarantie*, 1973, S. 13 ff.

² *C.-F. Menger*, *DÖV* 1955, S. 591.

³ *W. Krebs*, *Subjektiver Rechtsschutz und objektive Rechtskontrolle*, in: *H.-U. Erichsen/W. Hoppe/A. v. Mutius* (Hg.), *System des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes*, 1985, S. 194.

⁴ *E. Schmidt-Aßmann*, *Funktionen der Verwaltungsgerichtsbarkeit*, in: *H.-U. Erichsen/W. Hoppe/A. v. Mutius* (Hg.), *System des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes*, 1985, S. 109.

⁵ *C.-F. Menger*, *DÖV* 1955, S. 591.

objektiven Rechts«⁶ verortet werden können.⁷ Kennzeichen dieser Rechtsbehelfe ist, dass sie losgelöst von der Verletzung eines subjektiven Rechts erhoben werden können (im Folgenden sog. überindividuelle Klagebefugnisse). Ganz entscheidende Verantwortlichkeit für diese sich sprunghaft entwickelnden überindividuellen Klagebefugnisse kommt insoweit der Europäischen Gemeinschaft zu. Durch sekundärrechtliche Vorgaben im Umwelt-, Sozial- und Verbraucherschutzrecht werden die Mitgliedstaaten zur Einführung derartiger Rechtsbehelfe verpflichtet. Ziel dieser Regulierungsstrategie ist, Bürgern und Nichtregierungsorganisationen eine Kontrollfunktion für den mitgliedstaatlichen Vollzug des Gemeinschaftsrechts zuzuweisen und hierdurch die Einbindung der Zivilgesellschaft in staatliche Überwachungsaufgaben zu stärken. Sie treten mithin neben dem Staat und seiner Verwaltung als private Sachwalter von Gemeinwohlinteressen auf.⁸

Für das Umweltrecht normiert die von der Europäischen Gemeinschaft und allen Mitgliedstaaten gezeichnete und 2001 in Kraft getretene völkerrechtliche Århus-Konvention⁹ die Verpflichtung zur Einführung überindividueller Kontrollbefugnisse zugunsten von Nichtregierungsorganisationen in Umweltangelegenheiten. Zur Umsetzung der Rechtsschutzanforderungen der Århus-Konvention hat die Europäische Gemeinschaft überindividuelle Klagebefugnisse zugunsten von Nichtregierungsorganisationen für Teilbereiche des Umweltrechts, insbesondere für das Recht der Umweltverträglichkeitsprüfung,¹⁰ des

⁶ *M. Sachs*, Grundsatzfragen der Effektivität des Rechtsschutzes, in: W. Erbguth (Hg.), *Effektiver Rechtsschutz im Umweltrecht? – Stand, aktuelle Entwicklungen, Perspektiven –*, 2005, S. 28.

⁷ Derartige Klagebefugnisse werden zum Teil als systemwidrig erachtet; so *O. Schlichter*, UPR 1982, S. 210; *F. Weyreuther*, *Verwaltungskontrolle durch Verbände?*, 1975, S. 88.

⁸ *C. Calliess*, NJW 2003, S. 100ff.

⁹ UN/ECE-Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten, abgedruckt in: AVR 2000, S. 253ff.; vgl. hierzu *A. Epiney/M. Scheyli*, *Die Aarhus-Konvention: rechtliche Tragweite und Implikationen für das Schweizerische Recht*, 2000; *M. Scheyli*, AVR 2000, S. 217ff.; *M. Zschiesche*, ZUR 2001, S. 177ff.; *M. Zschiesche*, *Aarhus Konvention – Bürgerbeteiligung im Umweltschutz. Eine praktische Einführung*, 2002; *T. v. Danwitz*, NVwZ 2004, S. 272ff.; *A. Epiney/K. Sollberger*, *Zugang zu Gerichten und gerichtliche Kontrolle im Umweltrecht*, 2002, S. 311ff.; *A. Epiney*, ZUR 2003, S. 176ff.; *A. Epiney*, *Zu den Anforderungen der Aarhus-Konvention an das europäische Gemeinschaftsrecht*, in: *J. Falke/S. Schlacke* (Hg.), *Neue Entwicklungen im Umwelt- und Verbraucherrecht*, 2004, S. 9ff.; *A. Schink*, EurUP 2004, S. 27ff.; *C. Walter*, *Beteiligungsrechte im Verwaltungsverfahren und Zugang zu Gerichten*, in: *W. Durner/C. Walter* (Hg.), *Rechtspolitische Spielräume bei der Umsetzung der Århus-Konvention*, 2005, S. 7ff.

¹⁰ Art. 10a Richtlinie 85/337/EWG v. 27. 6. 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, ABIEG L 175 v. 5. 7. 1985, S. 40, geändert durch Richtlinie 97/11/EG v. 3. 3. 1997, ABIEG L 73 v. 14. 3. 1997, S. 5, und durch Richtlinie 2003/35/EG v. 26. 5. 2003, ABIEG L 156 v. 25. 6. 2003, S. 17.

Industrieanlagenrechts¹¹ und des Umwelthaftungsrechts¹² statuiert. Eine weitere Richtlinie zur Einführung einer umfassenden Klagebefugnis für Nichtregierungsorganisationen in Umweltangelegenheiten befindet sich derzeit im Rechtssetzungsprozess.¹³

Das deutsche Umweltrecht, das bislang nur im Rahmen des Naturschutzrechts eine vergleichbare Klagebefugnis zugunsten anerkannter Naturschutzverbände aufweist,¹⁴ bedurfte angesichts der völker- und europarechtlichen Anforderungen einer grundlegenden Erweiterung des Zugangs zu Verwaltungsgerichten zugunsten von Nichtregierungsorganisationen. Die Bundesrepublik Deutschland kam den supranationalen Anforderungen durch Erlass des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes (UmwRG)¹⁵ und des Umweltschadensgesetzes (USchadG)¹⁶ nach.

Auch im Gleichstellungs- und Sozialrecht ist eine vergleichbare Entwicklung zu beobachten. Aufgrund gemeinschaftsrechtlicher Vorgaben hat der Bundesgesetzgeber 2001 in § 22 Bundesgleichstellungsgesetz (BGleiG)¹⁷ eine Klagebefugnis zugunsten von Gleichstellungsbeauftragten eingeführt. Ein Jahr später statuierte er mit dem Erlass des Behindertengleichstellungsgesetzes (BGG)¹⁸ eine Klagebefugnis zugunsten anerkannter Behindertenverbände.

Ebenso verzeichnet das Verbraucherschutzrecht eine erhebliche Ausweitung überindividueller Klagebefugnisse zugunsten anerkannter Verbraucherverbände. Die bereits vorhandenen Verbandsklagerechte im Wettbewerbs- und Kartellrecht wurden durch das am 1. Januar 2002 in Kraft getretene Unterlas-

¹¹ Art. 15a Richtlinie 96/61/EG v. 24. 9. 1996 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung, ABIEG L 257 v. 10. 10. 1996, S. 26, geändert durch Richtlinie 2003/35/EG (Fn. 10).

¹² Richtlinie 2004/35/EG v. 21. 4. 2004 über Umwelthaftung zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden, ABIEG L 143 v. 10. 4. 2004, S. 56.

¹³ Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten v. 24. 10. 2003, KOM (2003) 624 endg.

¹⁴ Vgl. § 61 BNatSchG.

¹⁵ Gesetz über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz) v. 7. 12. 2006, BGBl. I S. 2816.

¹⁶ Gesetz über die Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden (Umweltschadensgesetz – USchadG) v. 10. 5. 2007, BGBl. I S. 666.

¹⁷ Gesetz zur Gleichstellung von Frauen und Männern in der Bundesverwaltung und in den Gerichten des Bundes (Bundesgleichstellungsgesetz – BGleiG) v. 30. 11. 2001, BGBl. I S. 3234.

¹⁸ Gesetz zur Gleichstellung behinderter Menschen (Behindertengleichstellungsgesetz – BGG) v. 27. 4. 2002, BGBl. I S. 1468.

sungsklagengesetz (UKlaG),¹⁹ das die Richtlinie 98/27/EG²⁰ umsetzt, gebündelt und maßgeblich fortentwickelt.²¹

Die soeben skizzierten – gemeinschaftsrechtlich initiierten – Entwicklungen bleiben nicht auf den aufgezeigten Sachbereichen des Umwelt-, Sozial- und Verbraucherrechts beschränkt, sondern wirken sich systembildend und systemprägend auf den deutschen Verwaltungsrechtsschutz aus.²² Sie bilden eine Gegentendenz zu innerstaatlichen Abbau- und Beschränkungsmaßnahmen, die allenthalben bei Klagebefugnissen zugunsten staatlicher Treuhänder wie dem Vertreter öffentlicher Interessen festzustellen sind. Ihre verfassungsrechtliche Konformität wird nach wie vor freilich angezweifelt: Die Ermächtigung von Teilen der Zivilgesellschaft zur Kontrolle von Verwaltungsentscheidungen widerspreche insbesondere der grundgesetzlichen Kompetenzverteilung, nach der die Wahrung objektiver, dem Allgemeinwohl verpflichteter Rechtssätze allein Aufgabe der Exekutive sei.²³

Zu allererst stellen die neuartigen Klagebefugnisse aber eine Herausforderung an den Gesetzgeber dar, der die internationalen und gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben systemangemessen in die nationale Rechtsordnung zu integrieren hat. Ob das bislang gelungen ist, welche systematischen Strukturen die vorhandenen überindividuellen Klagebefugnisse aufweisen, ob sie bereits ein eigenständiges System bilden und wie ein derartiges System dogmatisch gegenüber dem Individualrechtsschutz zu verorten ist, sind die im Folgenden näher zu untersuchenden Fragestellungen.

¹⁹ Gesetz über Unterlassungsklagen bei Verbraucherrechts- und anderen Verstößen (Unterlassungsklagengesetz – UKlaG) v. 26. 11. 2001, BGBl. I S. 3173. Dem Unterlassungsklagengesetz ging 2000 zunächst eine Erweiterung des Gesetzes über Allgemeine Geschäftsbedingungen voraus (BGBl. I (2000), S. 897). Die in § 22 AGBG a. F. eingefügte Rechtsbruchklage und die in § 22a AGBG a. F. statuierte Klagebefugnis von Verbänden und Einrichtungen wurden weitgehend unverändert in § 2 UKlaG (Unterlassungsanspruch) bzw. § 3 und § 4 UKlaG (Anspruchsberechtigung) überführt, vgl. hierzu *H.-W. Micklitz*, Die Rechtsbruchklage nach § 22 AGBG, in: T. Brönneke (Hg.), Kollektiver Rechtsschutz im Zivilprozeßrecht, 2001, S. 87; T. Brönneke, Die Neuregelung der Klagebefugnis, in: T. Brönneke (Hg.), Kollektiver Rechtsschutz im Zivilprozeßrecht, 2001, S. 75.

²⁰ Richtlinie 98/27/EG v. 19. 5. 1998 über Unterlassungsklagen zum Schutz der Verbraucherinteressen, ABIEG L 166 v. 11. 6. 1998, S. 51.

²¹ Vgl. *E. Schmidt*, NJW 2002, S. 25f., sowie die rechtsvergleichenden Beiträge der Studie von *J. Basedow/S. Hopt/H. Kötz/D. Baetge* (Hg.), Bündelung gleichgerichteter Interessen, 1999, S. 11 ff.

²² *E. Schmidt-Aßmann*, Neue Entwicklungen zu Art. 6 EMRK und ihr Einfluß auf die Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 GG, in: H.-D. Horn (Hg.), Recht im Pluralismus. Festschrift für Walter Schmitt Glaeser zum 70. Geburtstag, 2003, S. 321.

²³ *F. Weyreuther*, Verwaltungskontrolle durch Verbände?, 1975, S. 62 ff., 82 ff.; hält insbesondere die Vereinbarkeit der Verbandsklage mit dem Gewaltenteilungsprinzip für verfassungsrechtlich bedenklich; ihm folgend *K. Redeker*, ZRP 1976, S. 164; vgl. ferner *R. Scholz*, ZG 2003, S. 248 ff.; *F. J. Säcker*, Die Einordnung der Verbandsklage in das System des Privatrechts, 2006, Rn. 2, 119 bis 122; *J. Ipsen*, NdsVbl. 1999, S. 227f.; *E. Schwerdtner*, VBIBW 1983, S. 323.

B. Der Schlüsselbegriff des überindividuellen Rechtsschutzes

Überindividueller Rechtsschutz wird im Folgenden als Schlüsselbegriff verstanden.²⁴ Der Begriff dient der Abgrenzung zum subjektiven Rechtsschutz und dazu, Rechtsbehelfe zu identifizieren, die der Durchsetzung überindividueller Interessen dienen.

I. Der Terminus Rechtsschutz

Den deutschen verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz kennzeichnet, dass allein – etwa bezogen auf die Anfechtungssituation – individuelle, subjektive Rechtsverletzungen zur Anfechtung eines Verwaltungsakts berechtigen.²⁵ Zwar stehen auch hinter diesen Rechten Interessen; gerichtlich durchsetzbar sind freilich allein die von der Rechtsordnung geschützten Individualinteressen. Nicht nur der Zugang zu Gerichten, sondern auch die Kontrollgegenstände werden über ihre Beziehung zum subjektiven Recht erfasst und mithin hierauf beschränkt; das subjektive Recht fungiert insoweit als »Selektionskriterium für die Kontrollmaßstäbe und -gegenstände«^{26, 27}

Im europäischen Vergleich kommt dem deutschen subjektiven Rechtssystem – auch Verletztenklagemodell genannt – weitgehend Ausnahmeharakter zu.²⁸ In der Mehrheit der EU-Mitgliedstaaten herrscht das Gegenmodell, die Interessentenklage²⁹, vor, oder die Rechtsordnungen weisen Merkmale beider Systeme auf.³⁰ Das Modell der Interessentenklage berechtigt denjenigen zur Anfechtung eines Verwaltungsakts, der ein *Interesse* an dessen Aufhebung

²⁴ Zur methodischen Einordnung von Schlüsselbegriffen vgl. S. Baer, Schlüsselbegriffe, Typen und Leitbilder als Erkenntnismittel und ihr Verhältnis zur Rechtsdogmatik, in: E. Schmidt-Aßmann/W. Hoffmann-Riem (Hg.), Methoden der Verwaltungsrechtswissenschaft, 2004, S. 225; E. Schmidt-Aßmann, Methoden der Verwaltungsrechtswissenschaft – Perspektiven der Systembildung, in: E. Schmidt-Aßmann/W. Hoffmann-Riem (Hg.), Methoden der Verwaltungsrechtswissenschaft, 2004, S. 401 f.; zum methodischen Streit über Verbundbegriffe vgl. A. Voßkuhle, VerwArch 92 (2001), S. 194 ff.

²⁵ W. Skouris, Verletztenklage und Interessentenklage im Verwaltungsprozeß, 1979, S. 10; A. Epiney/K. Sollberger, Zugang zu Gerichten und gerichtliche Kontrolle im Umweltrecht, 2002, S. 299 f.

²⁶ W. Krebs, Subjektiver Rechtsschutz und objektive Rechtskontrolle, in: H.-U. Erichsen/W. Hoppe/A. v. Mutius (Hg.), System des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes, 1985, S. 194.

²⁷ Eine Ausnahme stellt insoweit die objektive Rechtskontrolle im Rahmen des Normenkontrollverfahrens (§ 47 VwGO) dar; vgl. unten § 3 A.I.5.; ferner W. Erbguth/J. Wagner, Grundzüge des öffentlichen Baurechts⁴, 2005, § 15 Rn. 73; P.J. Tettinger/W. Erbguth/T. Mann, Besonderes Verwaltungsrecht⁹, 2007, Rn. 1331.

²⁸ B. W. Wegener, Rechte des Einzelnen, 1998, S. 157 f.; W. Skouris, Verletztenklage und Interessentenklage im Verwaltungsprozeß, 1979, S. 119 ff.

²⁹ C. Calliess, NJW 2002, S. 3578; ders., NVwZ 2006, S. 2.

³⁰ A. Epiney/K. Sollberger, Zugang zu Gerichten und gerichtliche Kontrolle im Umweltrecht, 2002, S. 300 f.

hat, mit anderen Worten »wem die Kassation einen materiellen oder ideellen, unmittelbaren oder mittelbaren, aktuellen oder künftigen, jedenfalls »meßbaren« Vorteil bringt«. ³¹ Der französische und britische Ansatz ist bezogen auf den Zugang zu Gerichten im Vergleich zum Verletztenklagemodell flexibler und offener. Die gerichtliche Kontrolle ist demgegenüber nicht so intensiv wie im deutschen System. Sie ist gekennzeichnet durch einen Prozess, in dem neben der Einhaltung materieller Normen der Befolgung verfahrensrechtlicher Vorschriften eine große Bedeutung beigemessen wird. Dies ist darauf zurückzuführen, dass der Klageberechtigte dem Gericht eher als Informant denn als subjektiv Verletzter gegenüber tritt; der Prüfmaßstab ist in diesen Systemen objektiver Rechtskontrolle nicht so eindeutig determiniert wie beim subjektiven Rechtsschutzsystem, in dem das subjektive Recht auch die Begründetheitsprüfung bestimmt. ³² Zweck des Interessentenschutzsystems ist mithin die Rechtskontrolle des Verwaltungshandelns und der Schutz subjektiver Interessen. ³³ Es zielt hingegen nicht auf eine rein objektive Rechtskontrolle des Verwaltungshandelns, weil die klägerische Legitimation auf einer Beziehung zum Klagegegenstand beruht und gerade keine Popularklagebefugnis eingeräumt wird. Dem Grundmodell der Interessentenklage am nächsten kommt der französische Verwaltungsgerichtsschutz, ³⁴ aber auch das angelsächsische Rechtsschutzsystem enthält Züge des Interessenteklagemodells. ³⁵ Das gemeinschaftseigene Rechtsschutzsystem folgt überwiegend der französischen Konzeption verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes. ³⁶

Bei Zuordnung mitgliedstaatlicher und gemeinschaftseigener Rechtsschutzsysteme zu den dargestellten theoretischen Modellen gilt freilich zu berücksichtigen, dass die jeweiligen staatlichen Systeme hinsichtlich ihrer dogmatischen Grundlagen sowie in ihrer einfachrechtlichen und rechtspraktischen Ausprägung Abweichungen von den Grundmodellen und zugleich Konvergenzen aufweisen. ³⁷

Rechtsschutz in einem weiten Sinne umfasst – neben den gerichtlichen Klagebefugnissen – auch außergerichtliche, alternative Streitbelegungsverfahren

³¹ W. Skouris, Verletztenklage und Interessentenklage im Verwaltungsprozeß, 1979, S. 11.

³² R. Wahl, in: F. Schoch/E. Schmidt-Aßmann/R. Pietzner (Hg.), Verwaltungsgerichtsordnung, Stand: September 2007, Vorb. § 42 Abs. 2 Rn. 32.

³³ W. Skouris, Verletztenklage und Interessentenklage im Verwaltungsprozeß, 1979, S. 11 f.

³⁴ J. Kokott, DV 1998, S. 337; R. Wahl, in: F. Schoch/E. Schmidt-Aßmann/R. Pietzner (Hg.), Verwaltungsgerichtsordnung, Stand: September 2007, Vorb. § 42 Abs. 2 Rn. 7; A. Epiney/K. Sollberger, Zugang zu Gerichten und gerichtliche Kontrolle im Umweltrecht, 2002, S. 300.

³⁵ Nach A. Epiney/K. Sollberger, Zugang zu Gerichten und gerichtliche Kontrolle im Umweltrecht, 2002, S. 300 f., weist das angelsächsische System Charakteristika beider Grundmodelle auf.

³⁶ B. W. Wegener, Rechte des Einzelnen, 1998, S. 178 f.; G. Winter, NVwZ 1999, S. 471.

³⁷ G. Winter, NVwZ 1999, S. 471.

ren,³⁸ die ebenfalls der Durchsetzung überindividueller Interessen und zugleich der Kontrolle staatlicher Organe dienen können.³⁹ Neben Mediationsverfahren⁴⁰ im öffentlich-rechtlichen Bereich,⁴¹ insbesondere im Umweltbereich,⁴² sowie dem Petitionsverfahren zählt hierzu die Institution des Ombudsmanns.⁴³ Das Institut des Ombudsmanns, das auf schwedische Ursprünge⁴⁴ zurückgeführt werden kann,⁴⁵ ist vorrangig in skandinavischen und anglo-amerikanischen Rechtsordnungen⁴⁶ verankert.⁴⁷ Seit dem Vertrag von Maastricht verfügt auch die Europäische Gemeinschaft über einen Ombudsmann: den Bürgerbeauftragten.⁴⁸ In Deutschland werden zum Teil die Vertre-

³⁸ »Alternative Streitbeilegung« wird als Sammelbegriff für verschiedene außergerichtliche Verfahren verwendet, die als gemeinsames Merkmal auf einen autoritativen Streitentscheid durch einen Richter oder Schiedsrichter verzichten; vgl. § 5a Abs. 3 DRiG. Wichtigster Unterfall ist die Mediation; näher *P. Tochtermann*, JuS 2005, S. 131.

³⁹ In ihrem »Grünbuch über alternative Verfahren zur Streitbeilegung im Zivil- und Handelsrecht«, KOM (2002) 196, hat die Kommission 2002 den Stand der nationalen und internationalen Regelungen wie auch Bemühungen um alternative Streitbeilegung dargestellt und Fragen zum weiteren Vorgehen mit dem Ziel formuliert, einheitliche Standards und Regeln zu etablieren.

⁴⁰ Mediation bezeichnet ein Verhandlungen strukturierendes Verfahren, in dem ein geschulter und neutraler Dritter versucht, mit den Streitparteien eine Einigung herbeizuführen, ohne zu einer verbindlichen Entscheidung des Streits ermächtigt zu sein; *P. Tochtermann*, JuS 2005, S. 131.

⁴¹ Zum Einsatz von Mediation im öffentlichen Bereich vgl. *L. Schäfer*, NVwZ 2006, S. 40ff.; *H. Pünder*, »Open Government leads to Better Government« – Überlegungen zur angemessenen Gestaltung von Verwaltungsverfahren, in: W. Erbguth (Hg.), Effektiver Rechtsschutz im Umweltrecht? – Stand, aktuelle Entwicklungen, Perspektiven –, 2005, S. 99ff., und im Widerspruchsverfahren vgl. *S. Vetter*, Mediation und Vorverfahren, 2004; zu den Möglichkeiten und Grenzen (verwaltungs-)gerichtlicher Mediation vgl. *H. Koch*, NJ 2005, S. 97ff.; *K.-M. Ortloff*, NVwZ 2006, S. 148ff.

⁴² *M. Hellriegel*, Mediation im Umweltrecht, 2002; *H. Sünderhauf*, Mediation bei der außergerichtlichen Lösung von Umweltkonflikten in Deutschland, 1997.

⁴³ *T. Schomerus*, NuR 1989, S. 171 ff.

⁴⁴ *J. Hansen*, Die Institution des Ombudsman, 1972, S. 1, nennt als Entstehungszeitpunkt das Jahr 1809, in dem die schwedische Verfassung in Kraft trat, die erstmalig die Institution des »riskens ständers justitieombudsman« errichtete. Dennoch können die Anfänge der Entwicklung dieses Modells bis zur Entstehung des Staates Schweden zurückverfolgt werden.

⁴⁵ Der schwedische Begriff »ombud« meint eine Person, die als Sprecher oder Vertreter für einen anderen handelt; vgl. *J. Hansen*, Die Institution des Ombudsman, 1972, S. 3.

⁴⁶ Vgl. etwa zu Großbritannien *K. H. Ebert*, Der Ombudsman in Großbritannien, 1968.

⁴⁷ Trotz unterschiedlichster Ausgestaltungen weisen sämtliche Ombudsmann-Modelle gemeinsame Strukturmerkmale auf: »(...) Der Ombudsman ist ein – gewöhnlich in der Verfassung vorgesehenes – Organ der Volksvertretung, das die Verwaltung zu kontrollieren hat; der Träger des Amtes gehört nicht dem Parlament an und ist weitgehend unabhängig von ihm. Er befasst sich mit den Beschwerden einzelner Bürger gegen Missbrauch und Unrecht in der Verwaltung. Er ist berechtigt, Maßnahmen der Verwaltung zu überprüfen, zu beanstanden und darüber öffentlich zu berichten; er kann sie jedoch nicht abändern.«; vgl. *J. Hansen*, Die Institution des Ombudsman, 1972, S. 39.

⁴⁸ Art. 195 EG; vgl. näher *S. Cadeddu*, Law and Contemporary Problems, Duke University School of Law 2004, S. 161 ff.; *K. Magliveras*, European Law Review 1995, S. 401 ff.; *R. Strempel*, DÖV 1996, S. 241 ff.

ter öffentlicher Interessen als Ombudsmänner bezeichnet.⁴⁹ Die Institution des Ombudsmanns bezweckt in erster Linie eine außergerichtliche Streit-schlichtung in Verwaltungsrechtsverhältnissen und hält demzufolge eine ergänzende Funktion zu einer im Übrigen vorhandenen Verwaltungsgerichtsbarkeit vor.⁵⁰ Als Komplementärinstrumente zum verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz dienen sie der Wahrung der Rechtsordnung, bleiben aber in dieser Untersuchung weitgehend unberücksichtigt. Ebenso bleiben Institutionen wie etwa die Staatsanwaltschaft, die fraglos der Durchsetzung des öffentlichen Interesses an der Strafverfolgung dient, außer Betracht.

Die nachfolgende Analyse beschränkt sich auf verwaltungsgerichtliche über-individuelle Rechtsbehelfe.⁵¹ Der Terminus des Rechtsschutzes wird dementsprechend eng verstanden, das heißt auf verwaltungsgerichtliche Klagemöglichkeiten begrenzt. Rechtsmittel wie Berufung, Revision und Beschwerden oder außerordentliche Rechtsbehelfe wie Widerspruch und Anordnung des sofortigen Vollzugs finden lediglich Berücksichtigung, wenn sich für sie gesonderte Konsequenzen ergeben. Die Begrenzung auf den Verwaltungsgerichtsschutz impliziert zugleich, dass Rechtsbehelfe verfassungsrechtlicher Natur wie etwa die abstrakte Normenkontrolle (Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG), die ebenfalls auf eine Kontrolle objektiver, dem überindividuellen Interesse dienender Rechtssätze gerichtet sind,⁵² von der Untersuchung ausgenommen werden.

Der Begriff »überindividuell« dient zum einen der Abgrenzung zum individuellen Rechtsschutz. Insoweit erfolgt im Folgenden eine Konzentration auf Rechtsbehelfe, die zur Geltendmachung von Rechtsverletzungen dienen, die schwerpunktmäßig dem objektiven Recht zuzuordnen sind. Überindividueller Rechtsschutz im so verstandenen Sinne zielt mithin auf das durchzusetzende Interesse, enthält aber keine Aussage über den Träger der Klagebefugnis, seine Motive oder Interessen.⁵³

Die Verwendung des Begriffs »überindividuell« bezweckt zum anderen die Vermeidung des Terminus »öffentliches Interesse«. Die Abgrenzung des privaten vom öffentlichen Interesse erweist sich nach wie vor als schwierig und kann

⁴⁹ H. Hirte, ZZZ 104 (1991), S. 11 ff.

⁵⁰ R. Stempel, DÖV 1996, S. 246. Vgl. etwa in Schweden: Dort besteht das Institut des Justizombudsmanns nach Kapitel 12 § 6 der Verfassung. Vier vom Reichstag für eine Periode von vier Jahren gewählte Justizombudsmänner sollen die Justizverwaltung überwachen, um dergestalt die Grundrechte der Bürger zu schützen. Sie können zwar keine Entscheidungen ändern, haben aber das Recht, in schwerwiegenden Fällen Staatsbedienstete zu verklagen; so A. Epiney/D. Gross, VerwArch 95 (2004), S. 174 Fn. 8.

⁵¹ Ausgeschlossen von der Untersuchung sind folglich auch auf eine objektive Rechtskontrolle zielende Rechtsbehelfe außerhalb der Verwaltungsgerichtsordnung wie etwa Verwaltungsbeschwerden (Gegenvorstellungen, Aufsichtsbeschwerden, Beschwerdemöglichkeiten nach Fachrecht).

⁵² J. Ziekow, in: H. Sodan/J. Ziekow (Hg.), Verwaltungsgerichtsordnung², 2006, § 47 Rn. 31 m. w. N.

⁵³ In diesem Sinne H. Koch, Prozeßführung im öffentlichen Interesse, 1983, S. 9 ff.

trotz zahlreicher Klärungsversuche⁵⁴ als weitgehend ungeklärt bezeichnet werden.⁵⁵ Schon *N. Luhmann*⁵⁶ konstatierte: »Den Begriff des öffentlichen Interesses zu bestimmen, erweckt ebensoviel Anteilnahme wie das Erklettern der Eigernordwand, hat aber nicht die gleichen Erfolgchancen.« Jegliche Versuche der Definition des öffentlichen Interesses bergen die Gefahr der Verkürzung⁵⁷ oder der Leerformel.⁵⁸ Ab welchem Punkt ein Einzelinteresse oder gebündelte Einzelinteressen zu einem öffentlichen Interesse mutieren, kann rechtsphilosophisch und steuerungstheoretisch schwerlich bestimmt werden. Deshalb wird zum Teil sogar eine Differenzierung zwischen privaten und öffentlichen Interessen gänzlich abgelehnt, und als Interessen unterschiedlicher Gewichtigkeit verortet.⁵⁹ Erkenntnistheoretisch hat diese Sichtweise einiges für sich, für die Auslegung des positiv-rechtlichen, unbestimmten Begriffs des öffentlichen Interesses oder des Gemeinwohls stößt dieser Ansatz aber gleichwohl an seine Grenzen. Die Negierung der Existenz eines öffentlichen Interesses hilft bei der Gesetzesinterpretation insoweit nicht weiter. Der Begriff des Gemeinwohls bezweckt, die rechtliche Legitimation des Staates herbeizuführen, der durch seinen Fundamentalzweck Sicherheit konkretisiert wird.⁶⁰

In dieser Arbeit wird auf eine Auseinandersetzung mit dem Begriff des öffentlichen Interesses oder des Gemeinwohls verzichtet, da sie für die anstehende Untersuchung nicht fruchtbringend erscheint. Deshalb dient im Folgenden der von *M. Capelletti*⁶¹ geprägte Begriff der »*meta-individual interests*« der

⁵⁴ *G. Dürig*, Die konstanten Voraussetzungen des Begriffs »Öffentliches Interesse«, 1949; *P. Häberle*, Öffentliches Interesse als juristisches Problem, 1970; *H.-H. v. Arnim*, Gemeinwohl und Gruppeninteressen, 1977; *M. Stolleis*, *VerwArch* 65 (1974), S. 1 ff.; *M. P. Wyss*, Das öffentliche Interesse im schweizerischen Staats- und Verwaltungsrecht, 2001.

⁵⁵ *J. Ziekow*, Die Verbandsklage gegen Planungsakte, in: *J. Ziekow* (Hg.), *Planung 2000 – Herausforderungen für das Fachplanungsrecht*, 2001, S. 201.

⁵⁶ *N. Luhmann*, *Der Staat* 1962, S. 375.

⁵⁷ So ist etwa der Vorschlag von *R. Wahl*, in: *F. Schoch/E. Schmidt-Aßmann/R. Pietzner* (Hg.), *Verwaltungsgerichtsordnung*, Stand: September 2007, Vorb. § 42 Abs. 2 Rn. 57 f., als Ursprung öffentlicher Interessen die »aggregierten Interessen der einzelnen« zu erkennen, als zu enge Formel zu deuten. Das Gemeinwohl ist nicht lediglich die Summierung von Einzelinteressen, sondern ist durch einen neuen »Aggregatzustand« gekennzeichnet, der ihnen zugleich eine neue Qualität verleihe, ohne aber den Rückbezug zu den Individualinteressen zu verlieren.

⁵⁸ Vgl. *P. Häberle*, Öffentliches Interesse als juristisches Problem, 1970; *M. P. Wyss*, Das öffentliche Interesse im schweizerischen Staats- und Verwaltungsrecht, 2001. Beide Untersuchungen unternehmen es, das positive Recht und die Rechtsprechung nach gemeinwohltigem Material durchzumustern und zu einem juristischen System zusammenzuführen, um dem allzu oft als Leerformel verstandenen Begriff des öffentlichen Interesses Konturen zu verschaffen. Vgl. auch *M. Stolleis*, *VerwArch* 65 (1974), S. 2.

⁵⁹ *F. Ekardt*, *Zukunft in Freiheit*, 2004, S. 245 ff., insbesondere S. 247; *ders.*, *Der Staat* 2005, S. 631 ff. Vgl. bereits *O. Bachof*, Über öffentliches Recht, in: *O. Bachof/L. Heigl/K. Redeker* (Hg.), *Verwaltungsrecht zwischen Freiheit, Teilhabe und Bindung*, 1978, S. 6: »Öffentliche Interessen (Interessen der Allgemeinheit) und private Interessen sind nur selten säuberlich zu trennen (...).«

⁶⁰ *C. Calliess*, *Rechtsstaat und Umweltstaat*, 2001, S. 606.

⁶¹ *M. Capelletti*, *General Report*, in: *J. A. Jolowicz* (Hg.), *Public Interest Parties and the*

Abgrenzung des individuellen Rechtsschutzes vom überindividuellen Rechtsschutz. Überindividuelle Interessen umfassen schlicht alle nicht auf ein Individuum beschränkte Interessen.⁶² Es stehen also Interessen im Vordergrund, deren Wahrnehmung und Vertretung regelmäßig auch im öffentlichen Interesse liegt.⁶³ Fokussiert werden überindividuelle Interessen im Verwaltungsprozess, nicht aber das öffentliche Interesse am Verwaltungsprozess.⁶⁴

Mit dieser Differenzierung ist keine Wertigkeit überindividuellen oder individuellen Rechtsschutzes verbunden; dem Begriff des individuellen Rechtsschutzes kommt allein eine heuristische Funktion zu. Dieses sehr weite Begriffsverständnis ermöglicht es, die unterschiedlichsten Erscheinungen überindividueller Interessen im Prozess – unabhängig von der jeweiligen Prozessart, der Art oder des Trägers des geschützten Interesses – zu ermitteln, zu analysieren, zu vergleichen und zu bewerten.⁶⁵ Es schließt ferner Verfahrensgestaltungen nicht aus, die für den Zugang zum Gericht eine subjektive Rechtsverletzung voraussetzen, gleichwohl aber schwerpunktmäßig eine objektive und damit überindividuelle Rechtskontrolle bezwecken. Ausschlaggebend für die Zuordnung eines Rechtsbehelfs ist demzufolge der Schwerpunkt der mit der Erhebung der jeweiligen Klage verfolgten Zielsetzung. Eine Beschränkung erfährt dieser Ansatz freilich dadurch, dass lediglich solche Interessen, die vom geltenden Recht geschützt werden, Gegenstand der Untersuchung sind. Das hierdurch zum Ausdruck kommende kompetentielle Verständnis überindividueller Interessen ist dem Demokratieprinzip geschuldet.

II. Zum Begriff der überindividuellen Klagebefugnis

Der Begriff der überindividuellen Klagebefugnisse dient als Arbeitsbegriff und der Identifizierung untersuchungsbedürftiger Rechtsbehelfe.

Die Beschränkung auf *Klagebefugnisse* soll eine Abgrenzung zu sonstigen Rechtsbehelfen ermöglichen. Beispielsweise schließen sie die Untersuchung

Active Role of the Judge in Civil Litigation, 1975, S. 22f.; den Begriff rezipiert ebenfalls *K. Thiere*, Die Wahrung überindividueller Interessen im Zivilprozeß, 1980, S. 18 ff.

⁶² *M. Cappelletti*, General Report, in: J. A. Jolowicz (Hg.), Public Interest Parties and the Active Role of the Judge in Civil Litigation, 1975, S. 22f.

⁶³ *H. Koch*, ZZP 113 (2000), S. 419; *W. Skouris*, Verletztenklage und Interessentenklage im Verwaltungsprozeß, 1979, S. 219.

⁶⁴ In diesem Sinne für den Zivilprozess *K. Thiere*, Die Wahrung überindividueller Interessen im Zivilprozeß, 1980, S. 20.

⁶⁵ Damit trat *M. Cappelletti* der von *W.J. Habscheid* vertretenen Auffassung entgegen, dass allein der Staatsanwalt ein Vertreter öffentlicher Interessen sei; der Zivilprozess hingegen dem Ausgleich privater Interessen diene, so dass Gruppen- oder gesellschaftliche Interessen mit ihm nicht verfolgt würden. Vgl. *W.J. Habscheid*, Le rôle du Ministère public au procès civil (droit allemand, République Fédérale d'Allemagne), in: Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Privatrecht (Hg.), Deutsche zivil- und kollisionsrechtliche Beiträge zum IX. Internationalen Kongreß für Rechtsvergleichung in Teheran, 1974, S. 176 ff.

von überindividuellen Widerspruchs- oder Einspruchskompetenzen, wie etwa die Jedermann-Einspruchskompetenz nach §§ 59 Abs. 1 i. V. m. § 21 PatG, aus.

Auf den von A. Halfmeier⁶⁶ verwendeten Begriff der »Interventionskompetenz« wird bewusst verzichtet. Kompetenz wird im Allgemeinen definiert als Zuweisung von staatlichen Aufgaben und Befugnissen an einen Träger öffentlicher Gewalt.⁶⁷ Diese Definition erfasst nicht die vorliegend interessierenden Klageberechtigten, zu denen überwiegend Privatpersonen, wie etwa private Verbände, zählen.

Ferner wird auf die Verwendung des Begriffs der Klagerechte verzichtet und lediglich von Klagebefugnissen gesprochen. Der Begriff der überindividuellen Klagebefugnisse schließt mithin auch Rechtsbehelfe aus, die der Durchsetzung von Popularansprüchen, mit anderen Worten materieller Rechte dienen, die jedermann eingeräumt werden. Derartige Popularansprüche finden sich etwa im Informationsrecht oder im Gebrauchsmusterrecht. So steht der Anspruch auf Zugang zu behördlichen Informationen (§ 1 Abs. 1 Satz 1 IFG⁶⁸) sowie zu Umweltinformationen (§ 3 Abs. 1 UIG⁶⁹) jedermann ohne Darlegung einer individuellen Betroffenheit zu. Ebenfalls hat jede natürliche oder juristische Person einen Anspruch auf Löschung eines Gebrauchsmusters nach Maßgabe von § 15 Abs. 1 GebrMG oder auf Löschung einer Marke beim Patent- und Markenamt (§ 54 Abs. 1 Satz 2 MarkenG). Im Kern handelt es sich bei jenen Ansprüchen um subjektive individuelle Rechte, deren mögliche Beeinträchtigung die Voraussetzungen einer Klage im Sinne von § 42 Abs. 2, 2. Hs. VwGO erfüllen. Freilich bereiten Popularansprüche – zumal wenn sie gemeinschaftsrechtlichen Ursprungs sind – ebenso wie die hier untersuchten überindividuellen Klagebefugnisse große Schwierigkeiten hinsichtlich ihrer Verortung in einem subjektiven Rechtssystem.⁷⁰ Auf diese Thematik wird im Hinblick auf den Einfluss des Gemeinschaftsrechts auf das subjektive Recht einzugehen sein;⁷¹ insgesamt ist sie aber für den vorliegenden Untersuchungsgegenstand vernachlässigbar.

⁶⁶ A. Halfmeier, Popularklagen im Privatrecht, 2006, S. 19.

⁶⁷ K. Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland²⁰, 1995, Rn. 27, S. 490f.

⁶⁸ Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (Informationsfreiheitsgesetz – IFG) v. 5. 9. 2005, BGBl. I S. 2722, in Kraft getreten am 1. 1. 2006 (vgl. § 15 IFG); vgl. dazu B. Sokol, CR 2005, S. 837 ff.; D. Kugelmann, NJW 2005, S. 3609 ff. Informationsfreiheitsgesetze bestanden bereits in Berlin, Brandenburg, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein; vgl. A. Näckel/A. Wasielewski, DVBl. 2005, S. 1351 f.

⁶⁹ Umweltinformationsgesetz: neugestaltet durch Art. 1 des Gesetzes v. 22. 12. 2004, BGBl. I S. 3704; vgl. A. Näckel/A. Wasielewski, DVBl. 2005, S. 1351 ff.; C. Schrader, ZUR 2004, S. 130ff.

⁷⁰ Vgl. grundlegend J. Masing, Die Mobilisierung des Bürgers für die Durchsetzung des Rechts, 1997; M. Ruffert, Subjektive Rechte, 1996; B. W. Wegener, Rechte des Einzelnen, 1998, S. 271 ff.

⁷¹ Vgl. unten § 2 C.II.1.

Ebenfalls bleiben Klagen hoheitlicher Organe oder Organteile sowie von Behörden ein und desselben Rechtsträgers, die sich auf verfassungsrechtlich oder gesetzlich zugewiesene Kompetenzpositionen mit eigenständiger Verantwortlichkeit oder Rechte stützen,⁷² unberücksichtigt. Derartige organschaftliche Klagen⁷³ und In-Sich-Prozesse⁷⁴ liegen zwar – wie auch die hier betrachteten Klagebefugnisse – regelmäßig außerhalb des Schutzbereichs von Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG, da es sich bei dem geschützten Personenkreis um Verwaltungsträger und nicht um Privatpersonen handelt. Den hoheitlichen Trägern stehen materielle Rechte zu, bei denen es sich nicht lediglich um prozessuale Klagebefugnisse im eigentlichen Sinne handelt. Umstritten ist diesbezüglich, ob den jeweiligen Organen überhaupt ein subjektives Recht im Sinne von § 42 Abs. 2, 2. Hs. VwGO zugewiesen⁷⁵ und ob hieraus eine Klagebefugnis abgeleitet werden kann.⁷⁶ Wenngleich derartige Klagen etwa die objektive Kontrolle der jeweiligen behördlichen Funktionen bezwecken, mit anderen Worten regelmäßig eine überindividuelle Zielrichtung verfolgen, treten sie ihrer Erscheinungsform nach als subjektive Rechtsschutzverfahren auf. Es handelt sich bei ihnen nicht um ein eigenständiges Rechtsinstitut im Rahmen der Verwaltungsgerichtsordnung.⁷⁷

⁷² W. Schmitt Glaeser/H.-D. Horn, Verwaltungsprozessrecht¹⁵, 2000, Rn. 169.

⁷³ Zu den organschaftlichen Streitigkeiten zählen Auseinandersetzungen über Rechte von Organen und Organteilen, die untereinander die Stellung von Kontrastorganen in einem bewusst auf Pluralität angelegten administrativen Entscheidungsgefüge innehaben. Dieses Phänomen, das als eigenständiges Rechtsinstitut bislang nicht anerkannt ist, tritt insbesondere als Kommunal-, Rundfunk- und Hochschulverfassungsstreitverfahren auf; R. Wahl/P. Schütz, in: F. Schoch/E. Schmidt-Aßmann/R. Pietzner (Hg.), Verwaltungsgerichtsordnung, Stand: September 2007, § 42 Rn. 91; grundlegend W. Hoppe, Organstreitigkeiten vor den Verwaltungs- und Sozialgerichten, 1970; H.-U. Erichsen, Der Innenrechtsstreit, in: H.-U. Erichsen (Hg.), System des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes, 1985, S. 211 ff.

⁷⁴ In-Sich-Prozesse zeichnen sich im Unterschied zur organschaftlichen Streitigkeit dadurch aus, dass sich zwei Behörden ein und desselben Rechtsträgers bzw. eine Behörde und ihr Rechtsträger vor Gericht gegenüberstehen. Möglich ist auch, dass ein und derselbe Rechtsträger sich auf der Kläger- und Beklagtenseite wiederfindet, jeweils als Vertreter der sich streitenden Behörden; R. Wahl/P. Schütz, in: F. Schoch/E. Schmidt-Aßmann/R. Pietzner (Hg.), Verwaltungsgerichtsordnung, Stand: September 2007, § 42 Abs. 2 Rn. 102; grundlegend G. Kisker, Insichprozeß und Einheit der Verwaltung, 1968, S. 24 ff.

⁷⁵ Dies bejaht K.-P. Dolde, Die Beteiligungsfähigkeit im Verwaltungsprozeß (§ 61 VwGO), in: H.-U. Erichsen/W. Hoppe/A. v. Mutius (Hg.), System des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes, 1985, S. 433, für das organschaftliche Verfahren; grundsätzlich ablehnend G. Kisker, JuS 1975, S. 706 ff. Die Rechtsprechung leitet subjektive Rechte einzelner Organe aus Status und Funktion, nicht aber aus ihrem Verhältnis zur Organisation ab; vgl. BVerwG, Urt. v. 21. 6. 1974 – IV C 17.72, E 45, S. 207. Zu der besonderen Form des Kommunalverfassungsstreits vgl. F. Schoch, JuS 1987, S. 783 ff. Vgl. zur sehr umstrittenen Zulässigkeit und dogmatischen Verortung des In-Sich-Prozesses A. Herbert, DÖV 1994, S. 109 ff.

⁷⁶ E. Schmidt-Aßmann, in: F. Schoch/E. Schmidt-Aßmann/R. Pietzner (Hg.), Verwaltungsgerichtsordnung, Stand: September 2007, Einl. Rn. 171.

⁷⁷ H.-U. Erichsen, Der Innenrechtsstreit, in: H.-U. Erichsen (Hg.), System des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes, 1985, S. 213; W. Schmitt Glaeser/H.-D. Horn, Verwaltungsprozessrecht¹⁵, 2000, Rn. 169.

III. Zum Begriff der Verbandsklage

Obschon überindividuelle Klagebefugnisse insbesondere privaten Verbänden zugewiesen werden, wird der Begriff der »Verbandsklage« aufgrund seiner terminologischen Vielfältigkeit und seiner fehlenden Trennschärfe⁷⁸ nicht zur Identifizierung und Abgrenzung der zu untersuchenden Klagebefugnisse herangezogen.⁷⁹

Zunächst zählen zum Begriff der Verbandsklage sog. *egoistische* Verbandsklagen (*H. Faber*)⁸⁰, auch Mitgliederverbandsklagen⁸¹ genannt, mit denen ein Verband Individualrechte seiner Mitglieder gebündelt geltend macht.⁸² Der Verband erhebt die Klagen zwar im eigenen Namen, aber im Interesse seiner Mitglieder, und fungiert dergestalt als Träger von Gruppeninteressen.⁸³ Eine derartige gewillkürte Prozessstandschaft ist zulässig, wenn die Mitglieder durch Satzungsbestimmung oder Einzelermächtigung ihre Prozessführungsbefugnis auf den Verband übertragen haben.⁸⁴ Zu ihnen zählt etwa die kollektive Klagebefugnis der Koalitionen, abgeleitet aus Art. 9 Abs. 3 GG, die der Durchsetzung (kollektiver) Mitgliederinteressen dient.⁸⁵ Die Verwaltungsgerichtsordnung verbietet gewillkürte Prozessstandschaften jedoch gänzlich,⁸⁶ selbst dann, wenn die Wahrung der Mitgliederrechte Verbandszweck ist.⁸⁷

⁷⁸ So bereits *B. Bender*, Von der Verbandsbeteiligung zur Verbandsklage, in: O. Bachof/L. Heigl/K. Redeker (Hg.), Verwaltungsrecht zwischen Freiheit, Teilhabe und Bindung, 1978, S. 49f.

⁷⁹ Überdies spricht auch die Bezeichnung des Oberbegriffs der Verbandsklage als »emotional überfrachtet« (*R. Pietzner/M. Ronellenfitsch*, Das Assessorexamen im Öffentlichen Recht¹¹, 2005, § 14 Rn. 28; *C. Knödler*, NuR 2001, S. 202) dafür, diesen Begriff möglichst zu vermeiden, um nicht den Anschein einer gefühlsgeleiteten und demzufolge irrationalen Untersuchung zu erwecken.

⁸⁰ *H. Faber*, Die Verbandsklage im Verwaltungsprozeß, 1972, S. 40, 56.

⁸¹ *M. Wolf*, Die Klagebefugnis der Verbände, 1971, S. 20f., 34ff., 47ff.; *H. Faber*, Die Verbandsklage im Verwaltungsprozeß, 1972, S. 49ff.; *U. Battis/U. Dünnebacke*, JuS 1990, S. 189; *E. Kocher*, Funktionen der Rechtsprechung im Verbraucherrechtskonflikten (i.E.).

⁸² *B. Bender*, Von der Verbandsbeteiligung zur Verbandsklage, in: O. Bachof/L. Heigl/K. Redeker (Hg.), Verwaltungsrecht zwischen Freiheit, Teilhabe und Bindung, 1978, S. 50; *M. Ibler*, in: K.H. Friauf/W. Höfling (Hg.), Berliner Kommentar zum Grundgesetz, 2006, Art. 19 IV Rn. 213; *H. Sodan*, in: H. Sodan/J. Ziekow (Hg.), Verwaltungsgerichtsordnung², 2006, § 42 Rn. 477; *F. Hufen*, Verwaltungsprozessrecht⁶, 2005, § 14 Rn. 122; *W. Schmitt Glaeser/H.-D. Horn*, Verwaltungsprozessrecht¹⁵, 2000, Rn. 170; *W. Hoppe/M. Beckmann/P. Kauch*, Umweltrecht², 2000, § 11 Rn. 86; *J. Bizer/T. Ormond/U. Riedel*, Die Verbandsklage im Naturschutzrecht, 1990, S. 22f.

⁸³ Die Mitglieder könnten aufgrund der Verletzung eigener Rechtspositionen an sich selbst klagen; vgl. *F. Weyreuther*, Verwaltungskontrolle durch Verbände?, 1975, S. 11; *E. Rehbinder*, NVwZ 1982, S. 158.

⁸⁴ *H. Koch*, KritV 1989, S. 329.

⁸⁵ BAG, Urt. v. 20.4.1999, AP Nr. 89 zu Art. 9 GG; vgl. *E. Kocher*, ZEuP 2004, S. 262f.; auch Koalitionsklage genannt.

⁸⁶ Vgl. § 42 Abs. 2, 1. Hs. VwGO (»soweit gesetzlich nicht etwas anderes bestimmt ist...«); *R. Sparwasser/R. Engel/A. Voßkuhle*, Umweltrecht⁵, 2003, § 5 Rn. 24.

⁸⁷ Offenlassend BVerwG, Urt. v. 30.11.1973 – 4 C 20.73, DÖV 1974, S. 318 (318f.); jeden-

Zum Teil wird unter egoistischer Verbandsklage aber auch die Verbandsverletztenklage gefasst, mit deren Hilfe ein Verband eine eigene Rechtsverletzung geltend macht.⁸⁸ Zu ihr zählen ebenfalls die sog. verfahrensrechtlichen Verbandsklagen, mit denen ein Verband die Verletzung eigener, absoluter Mitwirkungsrechte einklagen kann, etwa auch im Wege der Erzwingung der Beteiligung an einem noch nicht abgeschlossenen Verfahren (sog. Partizipationserzwingungsklage)^{89, 90} Sie entfaltet für den vorliegend gewählten Untersuchungsgegenstand nur insoweit eine Bedeutung, als es zu Überschneidungsbereichen zwischen ihr und überindividueller Klagebefugnisse vor allem im Naturschutzrecht kommen kann.⁹¹

Ferner werden Verfahren, in denen ein Verband Eigentum an einem Grundstück erwirbt, um zugleich eine Klagebefugnis für die Kontrolle objektiven Rechts zu »erkaufen«, zu Verbands(verletzten)klagen gezählt.⁹² Derartige »Sperrgrundstücksklagen« haben im Naturschutzrecht eine gewisse Popularität erlangt. Die hierzu entwickelte Rechtsprechung⁹³ insbesondere zur Rechtsmissbräuchlichkeit hat für erhebliche Diskussionen über ihre dogmatische Verortung geführt.⁹⁴ Im Kern handelt es sich freilich um Verletzungen eines subjektiven Rechts. Für die vorliegende Untersuchung sind Sperrgrundstücksklagen insoweit von Interesse, als ihr Motiv in der Verfolgung überindividueller Interessen liegt.⁹⁵

falls bezogen auf einen Wahlanfechtungsprozess ablehnend BVerwG, Urt. v. 11. 2. 1981 – E 61, 334 (340ff.); vgl. auch *E. Schwerdtner*, VBlBW 1983, S. 321 ff.

⁸⁸ BVerwG, Urt. v. 31. 10. 1990 – 4 C 7.88, E 87, S. 62 (70f.); OVG Magdeburg, Urt. v. 29. 3. 1995 – 4 L 299/93, NuR 1995, S. 476ff.; VG Sigmaringen, Urt. v. 21. 1. 1987, 5 K 2047/85, NuR 1987, S. 233 (234); *R. Pietzner/M. Ronellenfitsch*, Das Assessorexamen im Öffentlichen Recht¹¹, 2005, § 14 Rn. 28; *W.-R. Schenke*, Verwaltungsprozessrecht¹⁰, 2005, Rn. 525; *O. Schlichter*, UPR 1982, S. 210; *R. Schelp/A. Daniel*, JuS 2000, S. 472.

⁸⁹ OVG Magdeburg, Urt. v. 29. 3. 1995 – 4 L 299/93, NuR 1995, S. 476 (476f.); VG Saarlouis, Beschl. v. 30. 9. 1986 – 5 F 96/86, NuR 1987, S. 39.

⁹⁰ Selbst wenn der subjektive Charakter dieser verfahrensrechtlichen Verbandsklagen wegen Negierung eines absoluten Verfahrensrechts bestritten wird, so handelt es sich im Umkehrschluss nicht um überindividuelle Klagebefugnisse. Hierzu fehlt es an der gesetzlichen Kompetenzzuweisung.

⁹¹ Vgl. unten § 4 A.IV.2.

⁹² *L. Radespiel*, Die naturschutzrechtliche Verbandsklage, 2007, S. 34ff.; *J. Bizer/T. Ormond/U. Riedel*, Die Verbandsklage im Naturschutzrecht, 1990, S. 21.

⁹³ BVerwG, Urt. v. 12. 7. 1985 – 4 C 40/83, E 72, S. 15 (16, 25f.); BVerwG, Urt. v. 10. 4. 1997 – 4 C 5/96, E 104, S. 236 (239).

⁹⁴ *T. Koch*, NuR 2000, S. 374ff.; *J. Ziekow*, Die Verbandsklage gegen Planungsakte, in: *J. Ziekow* (Hg.), Planung 2000 – Herausforderungen für das Fachplanungsrecht, 2001, S. 210f.; *H. Fliegauß*, NVwZ 1991, S. 748ff.; *C. Knödler*, NuR 2001, S. 194ff.; *J. Masing*, NVwZ 2002, S. 810ff.

⁹⁵ Vgl. unten § 4 A.I.2.b).

Die kompensatorische Verbandsklage⁹⁶ – auch Kollektiv-, Gruppen-⁹⁷ oder Sammelklage⁹⁸ genannt⁹⁹ – findet sich zum Teil im europäischen Umfeld (Niederlande¹⁰⁰, Frankreich¹⁰¹, Spanien¹⁰², Griechenland¹⁰³) oder aber als class action im anglo-amerikanischen Rechtskreis (U.S.A.¹⁰⁴, Kanada¹⁰⁵, England¹⁰⁶).¹⁰⁷ Mit ihr werden gleichgerichtete Individualklagen, die sich durch eine abgrenzbare Zahl von Klageberechtigten respektive Geschädigten sowie einer vergleichbaren Sach- und Rechtslage auszeichnen, gegen den oder die gleichen Beklagten gebündelt.¹⁰⁸ Der Gruppenkläger vertritt die Rechte einzelner Gruppenmitglieder mit Bindungs- und unter Umständen auch mit Ausschlusswirkung.¹⁰⁹ Die Gruppenklage tritt damit zum Teil in Konkurrenz zur

⁹⁶ R. Pietzner/M. Ronellenfitsch, Das Assessorexamen im Öffentlichen Recht¹¹, 2005, § 14 Rn. 33.

⁹⁷ D. Haß, Die Gruppenklage – Wege zur prozessualen Bewältigung von Massenschäden, 1996, S. 309 ff.; A. Stadler, Bündelung von Verbraucherinteressen im Zivilprozeß, in: T. Brönneke (Hg.), Kollektiver Rechtsschutz im Zivilprozeßrecht, 2001, S. 13; R. Scholz, ZG 2003, S. 254 f.; F. Ebbing, ZVglRWiss 103 (2004), S. 32 ff.; H. Koch, PHI 2001, S. 2 ff.

⁹⁸ H. Koch/C. Horlach/D. Thiel, RIW 2006, S. 356 ff.

⁹⁹ Gleichwohl finden sich in den einzelnen Modellen durchaus Unterschiede, vgl. H. Koch, KritV 1991, S. 392 ff., 399; H. Koch, ZZP 113 (2000), S. 415.

¹⁰⁰ N. Frenk/K. Boele-Woelki, Die Verbandsklage in den Niederlanden, in: J. Basedow/K. J. Hopt/H. Kötz/D. Baetge (Hg.), Die Bündelung gleichgerichteter Interessen im Prozeß – Verbandsklage und Gruppenklage, 1999, S. 213 ff.

¹⁰¹ Vgl. H.-J. Puttfarcken/N. Franke, Die actio civile der Verbände in Frankreich, in: J. Basedow/K. J. Hopt/H. Kötz/D. Baetge (Hg.), Die Bündelung gleichgerichteter Interessen im Prozeß – Verbandsklage und Gruppenklage, 1999, S. 149 ff.

¹⁰² E.-M. Kieninger, Verbandsklage in Spanien, in: J. Basedow/K. J. Hopt/H. Kötz/D. Baetge (Hg.), Die Bündelung gleichgerichteter Interessen im Prozeß – Verbandsklage und Gruppenklage, 1999, S. 253 ff.

¹⁰³ A. Papatoma-Baetge, Verbandsklage im griechischen Recht, in: J. Basedow/K. J. Hopt/H. Kötz/D. Baetge (Hg.), Die Bündelung gleichgerichteter Interessen im Prozeß – Verbandsklage und Gruppenklage, 1999, S. 187 ff.

¹⁰⁴ Vgl. D. Baetge/S. Eichholtz, Class Action in den USA, in: J. Basedow/K. J. Hopt/H. Kötz/D. Baetge (Hg.), Die Bündelung gleichgerichteter Interessen im Prozeß – Verbandsklage und Gruppenklage, 1999, S. 287 ff.; zu Gruppenklagen im U.S.-amerikanischen Arbeitsrecht vgl. M. W. Finkin, ZIAS 2005, S. 13 ff.

¹⁰⁵ Vgl. B. Bachmann, Class Action im kanadischen Recht, in: J. Basedow/K. J. Hopt/H. Kötz/D. Baetge (Hg.), Die Bündelung gleichgerichteter Interessen im Prozeß – Verbandsklage und Gruppenklage, 1999, S. 379 ff.

¹⁰⁶ Vgl. R. Ellger, Gleichgerichtete Interessen im englischen Zivilprozeß, in: J. Basedow/K. J. Hopt/H. Kötz/D. Baetge (Hg.), Die Bündelung gleichgerichteter Interessen im Prozeß – Verbandsklage und Gruppenklage, 1999, S. 103 ff.

¹⁰⁷ A. Stadler, Bündelung von Verbraucherinteressen im Zivilprozeß, in: T. Brönneke (Hg.), Kollektiver Rechtsschutz im Zivilprozeßrecht, 2001, S. 1 ff.; H. Koch, ZZP 2000, S. 417; vgl. den rechtsvergleichenden Überblick bei K. J. Hopt/D. Baetge, Rechtsvergleichung und Reform des deutschen Rechts, in: J. Basedow/K. J. Hopt/H. Kötz/D. Baetge (Hg.), Die Bündelung gleichgerichteter Interessen im Prozeß – Verbandsklage und Gruppenklage, 1999, S. 11 ff.

¹⁰⁸ Vgl. ausführlich für die U.S.A. H. Koch, Prozeßführung im öffentlichen Interesse, 1983 S. 21 ff.; B. Heß, JZ 2000, S. 373 ff.

¹⁰⁹ H. Koch, Prozeßführung im öffentlichen Interesse, 1983, S. 22; A. Stadler, Bündelung

Individualklage.¹¹⁰ Gruppenklagen dienen primär der Bewältigung von Massenschäden; die prozessuale Zusammenführung gleichgerichteter Interessen hat tendenziell den Vorteil kostengünstiger Prozessführung und effektiver Rechtsdurchsetzung.¹¹¹ Prozessführungsbefugt können insoweit auch Verbände sein.¹¹² Wenngleich das Ziel von Gruppenklagen nicht allein auf die Durchsetzung gebündelter Individualinteressen reduziert werden kann, sondern Kollektivverfahren eine über die individuelle Interessendurchsetzung hinausgehende öffentliche Interessendurchsetzung bezwecken und sie demzufolge durchaus auch einen überindividuellen Charakter aufweisen,¹¹³ kennt das deutsche Recht und das Gemeinschaftsrecht derartige kollektive Rechtsverfolgungsinstrumente bislang nicht. Sie sind demzufolge nicht Gegenstand der nachfolgenden Untersuchung.

Ein weiterer Typus der Verbandsklage ist die 2002 eingeführte Musterverbandsklage in Art. 1 § 3 Ziff. 8 RBERG. Hiernach wird eine vorher nach Maßgabe von Art. 1 § 1 RBERG unzulässige Abtretung individueller Ansprüche an einen Verband nunmehr zugelassen; allerdings besteht nach wie vor keine Rechtskraftstreckung solcher Urteile auf andere Verfahren.¹¹⁴ Sie bezweckt die Klärung offener Rechtsfragen und ist auf eine Beseitigung von Missständen am Markt gerichtet. Insofern kann sie als eine gelungene Ergänzung der wettbewerbs-, vertrags- und verbraucherschützenden Verbandsklagen bezeichnet werden.¹¹⁵ Darüber hinaus kennt das deutsche Recht eine spezifische Musterverbandsklage, die ausschließlich Verbänden wegen der grundsätzlichen Bedeutung einer Rechtssache unabhängig von einer individuellen Rechtsverletzung eine Klagebefugnis einräumt, nicht. Ein derartiges Klagerecht findet sich beispielsweise in der österreichischen Zivilprozessordnung (§ 55 ZPO).¹¹⁶ Der

von Verbraucherinteressen im Zivilprozeß, in: T. Brönneke (Hg.), Kollektiver Rechtsschutz im Zivilprozeßrecht, 2001, S. 13 ff.

¹¹⁰ H. Koch, ZZZP 2000, S. 424; D. Baetge/J. Wöbke, Class Action im US-amerikanischen Börsenrecht, in: J. Basedow/K.J. Hopt/H. Kötz/D. Baetge (Hg.), Die Bündelung gleichgerichteter Interessen im Prozeß – Verbandsklage und Gruppenklage, 1999, S. 337.

¹¹¹ A. Stadler, Bündelung von Verbraucherinteressen im Zivilprozeß, in: T. Brönneke (Hg.), Kollektiver Rechtsschutz im Zivilprozeßrecht, 2001, S. 4, 15 f.; vgl. ebenfalls H. Koch, BRAK-Mitt 2005, S. 159 ff.

¹¹² H. Koch, ZZZP 2000, S. 427.

¹¹³ M. Wolf, Die Klagebefugnis der Verbände, 1971, S. 19 ff., hat erstmals das Gruppeninteresse zu einer zentralen Kategorie erhoben. Vgl. auch K. Thiere, Die Wahrung überindividueller Interessen im Zivilprozeß, 1980, S. 71 ff.; H. Koch, Prozeßführung im öffentlichen Interesse, 1983, S. 21.

¹¹⁴ Vgl. ausführlich A. Stadler, Bündelung von Verbraucherinteressen im Zivilprozeß, in: T. Brönneke (Hg.), Kollektiver Rechtsschutz im Zivilprozeßrecht, 2001, S. 1 ff., 37 ff.; ferner T. Brönneke, VuR 2002, S. 455 ff.

¹¹⁵ T. Brönneke, VuR 2002, S. 153.

¹¹⁶ Es wird von dem österreichischen Verein für Konsumenteninformation als probates Mittel, um Rechtsfragen i. S. d. Verbraucherschutzes zu klären, angesehen, vgl. P. Kolba, Erfahrungsbericht des Vereins für Konsumenteninformation (VKI) über Musterprozesse in Österreich, in: T. Brönneke (Hg.), Kollektiver Rechtsschutz im Zivilprozeß, 2001, S. 53, 58 ff.

Charakter einer Musterverbandsklage unterscheidet sich nicht von seitens natürlicher Einzelpersonen gerichtlich geltend gemachten Ansprüchen.¹¹⁷ Wenn gleich Musterverbandsklagen ein überindividuelles Interesse an der Rechtsdurchsetzung nicht abgesprochen werden kann,¹¹⁸ handelt es sich jedoch im Kern um die Durchsetzung eines Anspruchs oder gebündelter individueller Ansprüche mittels Individualklage und demzufolge nicht um eine entindividualisierte überindividuelle Klagebefugnis.

Prozessuale Rechte von Verbänden, die auf eine Unterstützungshandlung einer Partei gerichtet sind, wie etwa die Beteiligung als Streithelfer oder Streitgenosse sind mit den zu untersuchenden eigenständigen Klagebefugnissen ebenfalls nicht gleichzusetzen. Noch weniger handelt es sich um in diesem Rahmen interessierende Rechtsbehelfe, wenn Verbänden eine Beteiligung mittels Schriftsätzen erlaubt ist und sie dergestalt als *amici curiae* zu behandeln sind. Derartige auf U.S.-amerikanische Ursprünge zurückgehende Beteiligungsrechte entwickeln sich in dem noch als sehr unvollkommen zu charakterisierenden völkerrechtlichen Prozessrecht etwa im Rahmen der Streitbeilegungsverfahren der Welthandelsorganisation¹¹⁹ und haben zahlreiche Parallelen im deutschen Recht.¹²⁰ Sie sind vielleicht eine Vorstufe noch zu entwickelnder eigenständiger Klagebefugnisse, gleichwohl aber von der hier durchzuführenden Bestandsaufnahme nicht erfasst.

Die als »echte«,¹²¹ »ideelle«,¹²² »altruistische«¹²³ oder »eigentliche«¹²⁴ bezeichneten Verbandsklagen stellen im Rahmen dieser Studie zu untersuchende überindividuelle Klagebefugnisse dar, soweit für sie die Zuweisung einer Klagebefugnis an einen Verband zur Durchsetzung überindividueller Interessen

¹¹⁷ Vgl. insoweit das am 1. November 2005 in Kraft getretenen Kapitalanleger-Musterverfahrensgesetz (KapMuG v. 16. 8. 2005, BGBl. I S. 2437), das die Einführung von Musterverfahren vorsieht. Vorbild war das verwaltungsgerichtliche Musterverfahren gemäß § 93a VwGO. Das KapMuG bezweckt die Klärung von Sach- und Rechtsfragen mit präjudizieller Bedeutung für eine Vielzahl gleichgelagerter Sachverhalte und damit eine prozessökonomische Handhabung von Massenverfahren; vgl. *N. Meier*, DStR 2005, S. 1860 ff.; *T. M. J. Möllers/T. Weichert*, NJW 2005, S. 2737 ff.; *C. Duve/T. Pfizner*, BB 2005, S. 673 ff.

¹¹⁸ *H.-W. Micklitz/A. Stadler*, Notwendigkeit eines Verbandsklagegesetzes, in: *H.-W. Micklitz/A. Stadler* (Hg.), Das Verbandsklagerecht in der Informations- und Dienstleistungsgesellschaft, 2005, S. 7.

¹¹⁹ *B. Eggers*, EuZW 1998, S. 147 ff.; *G. A. Zonnekeyn*, Working Paper No 10 – August, Institute for International Law, Leuven 2001, S. 1 ff.

¹²⁰ *H. Hirte*, Z郑 104 (1991), S. 11 ff.

¹²¹ *S. Raasch*, ZESAR 2005, S. 213.

¹²² *E. Rehbinder*, NVwZ 1982, S. 158.

¹²³ *R. Pietzner/M. Ronellenfitsch*, Das Assessorexamen im Öffentlichen Recht¹¹, 2005, § 14 Rn. 28, 30; *M. Ibler*, in: *K. H. Friauf/W. Höfling* (Hg.), Berliner Kommentar zum Grundgesetz, 2006, Art. 19 IV Rn. 213; *H. Sodan*, in: *H. Sodan/J. Ziekow* (Hg.), Verwaltungsgerichtsordnung³, 2006, § 42 Rn. 377; *F. Hufen*, Verwaltungsprozessrecht⁶, 2005, § 14 Rn. 122; *W. Schmitt Glaeser/H.-D. Horn*, Verwaltungsprozeßrecht¹⁵, 2000, Rn. 170; *H. Koch*, KritV 1989, S. 329; *H. Koch*, Z郑 2000, S. 415.

¹²⁴ *J. Ziekow*, Die Verbandsklage gegen Planungsakte, in: *J. Ziekow* (Hg.), Planung 2000 – Herausforderungen für das Fachplanungsrecht, 2001, S. 201.

charakteristisch ist. Sie bilden aber gleichwohl nur eine Teilmenge der zu untersuchenden Klagebefugnisse, da auch Klagebefugnisse zugunsten öffentlicher Sachwalter betrachtet werden. Im Unterschied zum Zivilrecht ist im öffentlichen Recht nicht nur privaten Sachwaltern die gerichtliche Durchsetzung überindividueller Interessen anvertraut. Verbandsklagen können daher – zumindest für das Verwaltungsrecht¹²⁵ – keine eigenständige begriffsdogmatische Kategorie begründen und mithin auch keinen systematischen Erkenntniswert aufweisen.

C. Umweltrecht als Referenzgebiet

Das Arbeiten mit Referenzgebieten findet mehr und mehr Anerkennung als verwaltungswissenschaftliche Methode.¹²⁶ Mit Referenzgebieten kann auf neue Gebiete aufmerksam gemacht werden, anhand derer Interessensstrukturen und Erfahrungen aufgezeigt werden, die von der bisherigen verwaltungsrechtlichen Systembildung abweichen, für die gegenwärtige Verwaltungssituation aber nicht minder repräsentativ sind.¹²⁷ Neue Probleme und ihre Lösungen zeichnen sich in erster Linie im besonderen Verwaltungsrecht ab, ihre Identifizierung, Beobachtung und Strukturierung führt nicht selten zur Überprüfung

¹²⁵ Für das Privatrecht mag etwas anderes gelten, vgl. insoweit den Untertitel der Habilitationsschrift von A. Halfmeier, Popularklagen im Privatrecht, 2006: »Zugleich ein Beitrag zur Theorie der Verbandsklage«.

¹²⁶ Sowohl in der Verwaltungsrechtswissenschaft (vgl. die Beiträge von W. Hoffmann-Riem, Verwaltungsrechtsreform – Ansätze am Beispiel des Umweltrechts, in: W. Hoffmann-Riem/E. Schmidt-Aßmann/G.F. Schuppert (Hg.), Reform des allgemeinen Verwaltungsrechts, 1993, S. 115 ff.; E. Schmidt-Aßmann, Zur Reform des Allgemeinen Verwaltungsrechts – Reformbedarf und Reformansätze –, in: W. Hoffmann-Riem/E. Schmidt-Aßmann/G.F. Schuppert (Hg.), Reform des allgemeinen Verwaltungsrechts, 1993, S. 11 ff.) als auch in der wissenschaftlichen Anwendung vgl. O. Lepsius, Besitz und Sachherrschaft im öffentlichen Recht, 2002, S. 9 ff., zur Bedeutung des Polizeirechts als Referenzgebiet; U. Di Fabio, Risikoentscheidungen im Rechtsstaat, 1994, S. 4 ff., zur Bedeutung des Arzneimittelrechts als Referenzgebiet für den Umgang mit Risiken.

¹²⁷ Vgl. E. Schmidt-Aßmann, Methoden der Verwaltungsrechtswissenschaft – Perspektiven der Systembildung, in: E. Schmidt-Aßmann/W. Hoffmann-Riem (Hg.), Methoden der Verwaltungsrechtswissenschaft, 2004, S. 403 f.: »Bei der verwaltungsrechtlichen Theoriebildung mit Referenzgebieten zu arbeiten heißt, Gebiete des Besonderen Verwaltungsrechts in ihren Rechtsgrundlagen, Rechtsinstituten und Verfahren systematisch zu erfassen. Dabei werden über die einschlägigen Gesetze auch die Gesetzesgeschichte und die Schichten der Rechtsentwicklung erschlossen, die zu der derzeit gültigen Gesetzeslage geführt haben. Sachverständigengutachten, offizielle Dokumente und Diskussionen der Fachöffentlichkeit sind einzubeziehen. Dasselbe gilt für gebietsprägende Gerichtsentscheidungen, an denen typische Interessenkonflikte herauspräpariert werden können. Die Arbeit ist normbezogen und entscheidungsbezogen. Das gibt ihr im engeren Sinne juristische Substanz. Sie erschöpft sich aber nicht darin, Gesetzesvorschriften zu interpretieren und Gerichtsentscheidungen zu kommentieren. Vielmehr geht es darum, charakteristische Züge eines Rechtsgebietes und sich abzeichnende Entwicklungsrichtungen zu ermitteln und auf ihre Verallgemeinerungsfähigkeit zu untersuchen.«

und ggf. zur Anpassung der allgemeinen Lehren und bindet sie an die Verwaltungsrealität zurück.¹²⁸

Für die Entwicklung überindividueller Klagebefugnisse kommt dem Umweltrecht eine herausragende und zugleich repräsentative Bedeutung zu. Es ist für die gerichtliche Durchsetzung überindividueller Interessen geradezu prädestiniert, ist es doch überwiegend durch Rechtsnormen objektiven Charakters geprägt.

Ferner ist das Umweltrecht ein Sachgebiet, das auf völkerrechtlicher, europarechtlicher und deutscher Ebene voneinander unabhängige Rechtsentwicklungen zeitigt, die insgesamt auf die Einführung überindividueller Klagebefugnisse zielen. Das Umweltrecht war der Bereich, für den sich angesichts zunehmender nationaler und internationaler Umweltprobleme in den 1970er Jahren erstmalig Forderungen nach einer Kontrolle der Einhaltung von Umweltschutzvorschriften erhoben haben. Unterschiedliche Modelle – vor allem die dem U.S.-amerikanischen Recht entlehnte Bürgerklage,¹²⁹ das Ombudsmannmodell¹³⁰ und die Einführung einer Verbandsklage¹³¹ – wurden als rechtspolitisch mögliche Lösungen für die vorhandenen Defizite der Durchsetzung des Umweltschutzes vorgeschlagen.

Das Umweltrecht gilt als Prototyp eines Rechtsgebiets diffuser, das heißt überindividueller Interessen.¹³² Schon frühzeitig war es Anwendungsgebiet rechtsphilosophischer Auseinandersetzungen über die Frage, ob der »richtige« Umweltschutz gar eine Loslösung von menschlichen Einzelinteressen und einen Schutz der Natur um ihrer selbst willen verlangt, ihr mit anderen Worten eigene Rechte zuzuerkennen wären.¹³³ Diese ökozentrische bzw. physiozentrische¹³⁴ Auffassung in der Umweltethik hätte zur Konsequenz, der Umwelt eine Subjektstellung einzuräumen, die niemand ausüben könnte.¹³⁵

Rechtspraktisch hat sich hingegen die anthropozentrische Auffassung durchgesetzt, die den Schutz der Umwelt durch menschliche Stellvertreter propagiert, und etwa Naturschutzverbänden diese Rolle zuweist.¹³⁶ Umweltinter-

¹²⁸ E. Schmidt-Aßmann, DV 1999 (Beiheft 2), S. 182.

¹²⁹ E. Rebbinder/H.-G. Burgbacher/R. Knieper, Bürgerklage im Umweltrecht, 1972, S. 57 ff.

¹³⁰ T. Schomerus, NuR 1989, S. 171 ff.

¹³¹ Winkelmann, ZUR 1994, S. 12 ff.

¹³² N. Reich, Schutz und Förderung diffuser Interessen durch die Europäische Gemeinschaft, 1987, S. 117.

¹³³ C. D. Stone, Umwelt vor Gericht², 1992, S. 25 ff.

¹³⁴ Von griechisch »physis« = Natur.

¹³⁵ K. Bosselmann, Einführung: Vom Umweltrecht zum ökologischen Recht, in: C. D. Stone (Hg.), Umwelt vor Gericht², 1992, S. 9 ff., 13, 18 ff.; C. D. Stone, Umwelt vor Gericht², 1992, S. 30 ff.

¹³⁶ Umstritten ist indes, ob Art. 20a GG im Schwerpunkt anthropozentrisch (so bspw. R. Sparwasser/R. Engel/A. Voßkuhle, Umweltrecht⁵, 2003, § 1 Rn. 10) oder ökozentrisch auszulegen ist; im letzteren Sinne T. Brönneke, Umweltverfassungsrecht, 1999, S. 180 ff. m. w. N. zum Streitstand, der in einer »gemäßigt ökozentrischen Fassung« des Art. 20a GG allerdings keine philosophisch-weltanschauliche Festlegung auf ein ökozentrisches Welt-

essen sind danach zuvorderst menschliche Interessen an einer natürlichen Umwelt, d. h. an einer Umwelt um der Menschen – und zwar der heutigen und der zukünftigen Generationen – willen.¹³⁷ Dieser anthropozentrische Ansatz manifestiert sich in den Zielsetzungen des einfachen Umwelt- und Planungsrechts.¹³⁸ Grundsätzlich entspricht danach der Schutz der Umwelt dem Schutz des Menschen vor einer übermäßigen Inanspruchnahme der natürlichen Lebensgrundlagen.¹³⁹

Das Umweltrecht ist schließlich das Rechtsgebiet, das die längste öffentlich-rechtliche Tradition überindividueller Klagebefugnisse aufweist, in dem systematische Zusammenhänge und Formen erkennbar werden und das von aktuellen – gesetzgeberischen und judikativen – Fortentwicklungen dieses Instruments am stärksten betroffen ist. Die schrittweise, bereits eine zwanzigjährige Tradition aufweisende Verankerung überindividueller Klagebefugnisse im Naturschutzrecht lässt systematische Strukturen der gesetzlichen Voraussetzungen mittlerweile gut erkennen. Angereichert und vervollständigt werden sie durch eine Fülle verwaltungsgerichtlicher Entscheidungen, die eine diffizile, wenngleich nicht immer kohärente Dogmatik zu überindividuellen Klagebefugnissen entfalten. Sie prädestinieren das Umweltrecht geradezu als exemplarisches Referenzgebiet.

Diese Entwicklung setzt sich mittels der Überformung deutschen Rechts durch das Gemeinschaftsrecht in anderen Bereichen des besonderen Umweltrechts – wie im Immissionsschutz- und Umwelthaftungsrecht – fort. Das sekundäre Umweltgemeinschaftsrecht etabliert umfängliche überindividuelle Klagebefugnisse, deren Bedeutung für das nationale Rechtsschutzsystem bislang nicht hinreichend erfasst wurde. Während die deutschen überindividuellen Klagebefugnisse weitgehend auf das Naturschutzrecht beschränkt sind, finden die europarechtlichen Klagebefugnisse auf große Bereiche des technischen Umweltrechts Anwendung, mit anderen Worten des Anlagensicherheitsrechts. Für den überindividuellen Rechtsschutz erweist sich das Umweltrecht demzufolge als Laboratorium sehr grundlegender Entwicklungen, die vor allem das mitgliedstaatliche Verwaltungsrecht und Verwaltungsprozessrecht beeinflussen werden.

bild, sondern allein den verfassungsrechtlichen Schutzauftrag vom Nachweis eines unmittelbaren menschlichen Interesses abgekoppelt sieht (vgl. insbesondere S. 189).

¹³⁷ Grundlegend *F. Ekarde*, *Zukunft in Freiheit*, 2004, S. 262 ff.; *G. Beaucamp*, *Das Konzept der zukunftsfähigen Entwicklung im Recht*, 2002, S. 166 ff.

¹³⁸ Vgl. nur § 1 BNatSchG, § 1 Abs. 2 Satz 1 ROG.

¹³⁹ Dies schließt freilich nicht aus, dass in Ausnahmefällen der Gesetzgeber den Schutz von Ökosystemen, einzelner wildlebender Tier- und Pflanzenarten um ihrer selbst willen befürwortet (so § 1 Abs. 1 BNatSchG). Denn auch hier wird sich der Schutz letztlich zugunsten der natürlichen Lebensgrundlagen und mithin zugunsten des Menschen auswirken; vgl. *R. Sparwasser/R. Engel/A. Vofskuble*, *Umweltrecht*⁵, 2003, Rn. 10.

D. Ziel der Untersuchung

Die Arbeit hat zum Ziel, ausgehend von der skizzierten Entwicklung, sämtliche überindividuellen Klagebefugnisse im öffentlichen Recht zu erfassen und einer Systematisierung zuzuführen. Diesem Ansatz liegt die Hypothese zugrunde, dass der Einführung überindividueller Klagebefugnisse keine punktuelle oder bereichsspezifische, sondern eine grundlegende Bedeutung beigegeben werden muss. Aus dem dynamisch wachsenden Bestand überindividueller Klagebefugnisse lassen sich übereinstimmende Merkmale ableiten, die die Grundzüge einer eigenständigen Systematik bilden. Eine wissenschaftliche Fundierung dieses Systems überindividuellen Rechtsschutzes kann zum einen die Anpassung an gemeinschaftsrechtliche Vorgaben erleichtern. Zum anderen kann der Gefahr einer Zersplitterung, verursacht durch auf einzelne Sachbereiche verstreute Klageregelungen und eines damit einhergehenden Verlustes an einer übergreifenden Systembildung, entgegengewirkt werden. Dies betrifft sowohl das Verhältnis von Spezialgesetzen zum allgemeinen Prozessrecht als auch das Verhältnis von überindividuellem zu subjektivem Rechtsschutz. Bestehende Brüche und Inkohärenzen, bedingt durch die bisherige, am individuellen Rechtssystem orientierte Interpretation überindividueller Klagebefugnisse, können durch die Erarbeitung systematischer Strukturen bereinigt werden.¹⁴⁰

Überdies wird eine Fortentwicklung der bestehenden Strukturen im Sinne eines kohärenten überindividuellen Rechtsschutzsystems angestrebt. Zu denken ist etwa an eine Synchronisierung von Öffentlichem Recht und Privatrecht sowie Harmonisierung gemeinschaftsrechtlich bedingter und nationaler überindividueller Rechtsbehelfe.

Über eine Systematisierung und Harmonisierung überindividueller Klagebefugnisse hinaus ist zugleich der hiermit einhergehende Funktionswandel der Verwaltungsgerichtsbarkeit und seine Bedeutung für eine moderne Staatlichkeit in den Blick zu nehmen. Die zunehmende Einführung überindividueller Klagebefugnisse ist kennzeichnend für eine Staatlichkeit im Wandel, die eine neue Verortung der Verwaltungsgerichtsbarkeit im verfassungs- und europarechtlichen Gefüge bedingt.

Insoweit trägt die Arbeit auch zur Systembildung eines Europäischen Verwaltungs(prozess)rechts bei.¹⁴¹ Neuartige Rechtsbehelfe zur Durchsetzung überindividueller Interessen sind ein Baustein eines sich vereinenden mitgliedstaatlichen und gemeinschaftlichen Rechtsschutzkonzepts. Systembildung kann insoweit als Aufgabe verstanden werden, die nationale und gemein-

¹⁴⁰ Vgl. hierzu die von *J. Basedow/S. Hopt/H. Kötz/D. Baetge* (Hg.), Bündelung gleichgerichteter Interessen, 1999, durchgeführte rechtsvergleichende Untersuchung sowie *H. Koch*, ZZP 2000, S. 440 f.

¹⁴¹ *E. Schmidt-Aßmann*, Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungs idee², 2004, S. 403.

schaftsrechtliche überindividuelle Klagebefugnisse prägenden Strukturen herauszudestillieren und der Frage ihrer Kohärenz im Hinblick auf einen gemeinschaftlichen Verwaltungskontrollverbund nachzugehen.

E. Stand der Forschung

Im öffentlichen Recht finden sich erste Ansätze einer systematisierenden Erfassung überindividueller Klagebefugnisse in den 1970er Jahren.¹⁴² Insbesondere *M. Wolf*¹⁴³ und *H. Faber*¹⁴⁴ versuchten dogmatisch zu begründen, dass ein Gruppeninteresse – verstanden als die gebündelten, vom Verband satzungsmäßig betreuten Interessen (insbesondere seiner Mitglieder in ihrer Eigenschaft als Gruppenangehörige) – mit der Konstituierung des Verbands zu einem »Verbandsrecht« erstarke. Diese Auffassung traf zu Recht auf Ablehnung, stellt die reine Addition korporativ vertretener (rechtlich geschützter) Individualinteressen noch keinen – qualitativ neuartigen – Typus eines Gruppeninteresses im Raum des öffentlichen Rechts dar.¹⁴⁵ Die rechtlich geschützten Individualinteressen seiner Mitglieder betreffen den Verband als solchen rechtlich nicht unmittelbar.¹⁴⁶ Nach der Verwaltungsgerichtsordnung obliegt es allein dem Gesetzgeber, ein schutzwürdiges Gruppeninteresse klagfähig durch den diese Interessen vertretenden Verband zu machen.¹⁴⁷

Die sich anschließende, kontrovers geführte rechtspolitische Debatte wurde in erster Linie durch den Beitrag von *E. Rehbinder*, *H.-G. Burgbacher* und *R. Knieper*¹⁴⁸ entfacht. Sie forderten 1972 eine dem U.S.-amerikanischen Vorbild der *citizen suits* entsprechende Bürgerklage. Ferner sollte die als unzulänglich empfundene repräsentative Demokratie des Grundgesetzes durch eine Erweiterung der Verbandsbeteiligung und der Einführung einer Verbandsklage ein Stück weit in die Richtung »direkter Demokratie« fortentwickelt¹⁴⁹ und da-

¹⁴² *H. Faber*, Die Verbandsklage im Verwaltungsprozeß, 1972; *W. Skouris*, Verletztenklage und Interessentenklage im Verwaltungsprozeß, 1979, S. 1 ff.

¹⁴³ *M. Wolf*, Die Klagebefugnis der Verbände, 1971, S. 67.

¹⁴⁴ *H. Faber*, Die Verbandsklage im Verwaltungsprozeß, 1972.

¹⁴⁵ *B. Bender*, Von der Verbandsbeteiligung zur Verbandsklage, in: O. Bachof/L. Heigl/K. Redeker (Hg.), Verwaltungsrecht zwischen Freiheit, Teilhabe und Bindung, 1978, S. 51.

¹⁴⁶ *K. A. Bettermann*, ZZP 85 (1972), S. 135 ff.

¹⁴⁷ Nach *M. Wolf*, Die Klagebefugnis der Verbände, 1971, S. 51 ff., besteht zwar keine Klagebefugnis eines Berufsverbands gegen eine bereits erteilte Zulassung, ohne dass eine gesetzliche Ausnahme, wie etwa § 8 Abs. 4 HandwO, bestehe. Er leitet aber aus dem Zweck der einzelnen Berufszulassungsgesetze, die auf den Schutz der Leistungsfähigkeit und Zuverlässigkeit der Berufsgruppe, ohne Rücksicht darauf, ob ein Individualinteresse konkret gefährdet ist, gerichtet sind, ab, dass Verbänden auch ohne gesetzliche Ermächtigung eine Klagebefugnis gegenüber Neuzulassungen zustehe.

¹⁴⁸ *E. Rehbinder/H.-G. Burgbacher/R. Knieper*, Bürgerklage im Umweltrecht, 1972, S. 11 ff.

¹⁴⁹ *M. Kloepfer*, Umweltrecht³, 2004, § 5 Rn. 93 m. w. N. in Fn. 154 f.

durch zugleich Vollzugsdefizite¹⁵⁰ – vor allem im Umweltrecht – beseitigt werden.¹⁵¹ Derartige Vollzugsdefizite monierte zwei Jahre später auch der *Rat von Sachverständigen für Umweltfragen*¹⁵² und wurde durch die daraufhin in Auftrag gegebene soziologische Studie von *R. Mayntz et al.* weitgehend bestätigt.¹⁵³ Dass die umweltrechtliche Bürger- oder Verbandsklage zum Abbau von Vollzugsdefiziten einen Beitrag leisten könnte, hat vor allem *F. Weyreuther* vehement bestritten.¹⁵⁴ Ihm ist insoweit Recht zu geben, als bislang kaum eine institutionalisierte Vollzugsberichterstattung existiert, die Voraussetzung für eine valide Feststellung eines Vollzugsdefizits wäre.¹⁵⁵ Wenngleich die Existenz eines Vollzugsdefizits im Umweltrecht, respektive im Naturschutzrecht, allgemein nicht mehr bestritten wird,¹⁵⁶ so sind seine Ursachen doch vielfältig und reichen von personellen und organisatorischen Mängeln in der Verwaltung bis hin zu jenen auf Seiten der Gesetzgebung etwa durch eine hohe Reglungsdichte, die zu Unübersichtlichkeit und Rechtsunsicherheit führt.¹⁵⁷

Die rechtspolitische Diskussion hat die gesetzgeberischen Tätigkeiten zur Einführung einer altruistischen Verbandsklage im Naturschutzrecht nicht aufzuhalten vermocht. Die sich seit Anfang der 1980er Jahre im (Landes-)Naturschutzrecht etablierende Verbandsklage gab wiederum Anlass zu weiteren wissenschaftlichen und rechtsvergleichenden Untersuchungen.¹⁵⁸ In jüngerer

¹⁵⁰ Hierunter wird eine Diskrepanz zwischen Norm und Wirklichkeit verstanden; vgl. *J. Ziekow/T. Siegel*, Anerkannte Naturschutzverbände als »Anwälte der Natur«, 2000, S. 32. Zu den sehr vielfältigen Erscheinungsformen vgl. *W. Schmidt*, DÖV 1976, S. 578 f.

¹⁵¹ Die rechtspolitische Auseinandersetzung in den 1970er Jahren spiegeln vor allem die Beiträge von *F. Weyreuther*, Verwaltungskontrolle durch Verbände?, 1975, S. 1 ff.; *E. Rehbinder*, ZRP 1976, S. 157 ff.; *O. Schlichter*, UPR 1982, S. 209 ff., wider.

¹⁵² *SRU*, Umweltgutachten 1974, 1974, S. 177.

¹⁵³ *R. Mayntz/E. Bohne/B. Hesse/J. Hucke/A. Müller*, Empirische Untersuchung der Implementation von Gesetzen im Bereich der Luftreinhaltung und des Gewässerschutzes, 1978, S. 31 ff. Weitere (bereichsspezifische) Studien folgten und bestätigten ebenfalls ein Vollzugsdefizit im Umweltrecht; vgl. *G. Winter*, Das Vollzugsdefizit im Wasserrecht, 1975, S. 10 ff.; *G. W. Wittkämper/E. Nießlein/P. Stuckhard*, Analyse von Vollzugsdefiziten bei der Verwaltungspraxis der Aufgabe Landschaftspflege und Naturschutz, 1984, S. 111 f.

¹⁵⁴ *F. Weyreuther*, Verwaltungskontrolle durch Verbände?, 1975, S. 12 ff.

¹⁵⁵ *G. Lübbe-Wolff*, Stand und Instrumente der Implementation des Umweltrechts in Deutschland, in: *G. Lübbe-Wolff* (Hg.), Der Vollzug des europäischen Umweltrechts, 1996, S. 77.

¹⁵⁶ *G. Lübbe-Wolff*, NuR 1993, S. 217 ff.; *dies.*, Einleitung: Der Vollzug des europäischen Umweltrechts und seine Bedeutung für die Umweltpolitik der EU, in: *G. Lübbe-Wolff* (Hg.), Der Vollzug des europäischen Umweltrechts, 1996, S. 77 ff.; *J. Bizer/T. Ormond/U. Riedel*, Die Verbandsklage im Naturschutzrecht, 1990, S. 25 ff.; *J. Ziekow/T. Siegel*, Anerkannte Naturschutzverbände als »Anwälte der Natur«, 2000, S. 32 f.; *D. Czybulka*, JZ 1996, S. 596 ff.; *F. Ekardt*, Steuerungsdefizite im Umweltrecht: Ursachen unter besonderer Berücksichtigung des Naturschutzrechts und der Grundrechte, 2001, S. 37 ff.; *K. Balleis*, Mitwirkungs- und Klagerechte anerkannter Naturschutzverbände, 1996, S. 36 ff.; *T. Wilrich*, Verbandsbeteiligung im Umweltrecht, 2002, S. 46 f.; *M. Kloepfer*, Umweltrecht³, 2004, § 5 Rn. 93.

¹⁵⁷ Vgl. *G. Lübbe-Wolff*, NuR 1993, S. 217 ff.

¹⁵⁸ *E. Gassner*, Treuhandklage zugunsten von Natur und Landschaft, 1984, S. 9 ff.; *J. Bi-*

Zeit konzentrierte sich die Forschung vor allem auf empirische Untersuchungen, die sich der Häufigkeit und den Erfolgsaussichten von Verbandsklagen widmeten.¹⁵⁹

Zwei Habilitationsschriften befassen sich mit überindividuellen Klagebefugnissen im Zivilrecht. So hat *A. Halfmeier* überindividuelle Klagebefugnisse im Privatrecht analysiert und dogmatisch als Popularklagen verortet.¹⁶⁰ Er kann auf eine Reihe systematischer und rechtsvergleichender Untersuchungen überindividueller Klagebefugnisse im Zivilrecht zurückgreifen.¹⁶¹ Die rechtsvergleichende Untersuchung von *E. Kocher*¹⁶² widmet sich der prozessualen Durchsetzung von Kollektivinteressen im Verbraucherschutzrecht. Eine systematische Untersuchung überindividueller Klagebefugnisse im Verwaltungsrecht steht bislang noch aus.¹⁶³

F. Methodische Vorüberlegungen und Gang der Untersuchung

Methodisch wird vorliegend eine induktive Vorgehensweise gewählt: Die Phänomene überindividueller Klagebefugnisse in den verschiedenen Rechtsgebieten (Verwaltungsrecht, Referenzgebiet Umweltrecht) und auf den verschiedenen Rechtsebenen (Bundesrepublik Deutschland, Europäische Gemeinschaft) werden ermittelt, analysiert und miteinander verglichen. Exkursartig werden darüber hinaus überindividuelle Klagebefugnisse im Privatrecht und

zer/T. Ormond/U. Riedel, Die Verbandsklage im Naturschutzrecht, 1990, S. 31 ff.; *K. Balleis*, Mitwirkungs- und Klagerechte anerkannter Naturschutzverbände, 1996; *J. Ziekow/T. Siegel*, Anerkannte Naturschutzverbände als »Anwälte der Natur«, 2000.

¹⁵⁹ *L. Radespiel*, Die naturschutzrechtliche Verbandsklage. Theoretische Grundlagen und empirische Analyse, 2007, S. 25 ff.; *A. Schmidt/M. Zschiesche/M. Rosenbaum*, Die naturschutzrechtliche Verbandsklage in Deutschland, 2004, S. 1 ff.; zu empirischen Untersuchungen überindividueller Klagebefugnisse in den Mitgliedstaaten vgl. *N. Sadeleer/G. Rollet/M. Dross*, Access to Justice in Environmental Matters and the Role of NGO's, 2005, S. 3 f.; *M. Dross*, JEEPL 2005, S. 22 ff.; *M. Dross*, ZUR 2004, S. 152 ff.

¹⁶⁰ *A. Halfmeier*, Popularklagen im Privatrecht, 2006, S. 199 ff.; *ders.*, Zur sozialen Funktion des kollektiven Rechtsschutzes im Zivilprozeß, in: G.M. Peer/W. Faber/M. Auer/P. Gözl/A. Heidinger (Hg.), Jahrbuch Junger Zivilrechtswissenschaftler, 2003, S. 129 ff.

¹⁶¹ *M. Wolf*, Die Klagebefugnis der Verbände, 1971, S. 7 ff.; *P. Reinelt*, Die Verbandsklage nach dem AGBG, 1979, S. 25 ff.; *R. Urbanczyk*, Zur Verbandsklage im Zivilprozeß, 1981; *K. Thieme*, Die Wahrung überindividueller Interessen im Zivilprozeß, 1980, S. 23 ff.; *H. Koch*, Prozeßführung im öffentlichen Interesse, 1983, S. 1 ff.; *E. Rehbinder/H.-G. Burgbacher/R. Knieper*, Bürgerklage im Umweltrecht, 1972, S. 57 ff.; *K.J. Hopt/D. Baetge*, Rechtsvergleichung und Reform des deutschen Rechts, in: J. Basedow/K.J. Hopt/H. Kötz/D. Baetge (Hg.), Die Bündelung gleichgerichteter Interessen im Prozeß – Verbandsklage und Gruppenklage, 1999, S. 11 ff.; vgl. ferner die Beiträge *T. Brönneke*, Die Neuregelung der Klagebefugnis, in: T. Brönneke (Hg.), Kollektiver Rechtsschutz im Zivilprozeßrecht, 2001, sowie *H.-W. Micklitz/A. Stadler*, Unrechtsgewinnabschöpfung, 2003.

¹⁶² *E. Kocher*, Funktionen der Rechtsprechung in Verbraucherrechtskonflikten (i.E.).

¹⁶³ Die Arbeit von *H. Embacher*, Die Verbandsklage im Verwaltungsprozess, 1979, S. 1 ff., fasst lediglich die bis dahin geführte rechtspolitische Diskussion zusammen und zeigt erste Ansätze für eine Ausgestaltung der verwaltungsrechtlichen Verbandsklage auf.

im U.S.-amerikanischen Umweltrecht untersucht, um insbesondere Anregungen und Lösungsansätze für systematische Friktionen und Inkohärenzen zu erhalten.

Ausgangspunkte der Untersuchung sind im Ersten Teil die historische Entwicklung des Individualrechtsschutzsystems der Bundesrepublik Deutschland sowie seine funktionellen Grundlagen. Zweck dieser rechtsgeschichtlichen und funktionsbezogenen Analyse des Verwaltungsrechtsschutzes ist, die Gründe für die deutsche Entwicklung eines europaweit fast einmaligen subjektiven Rechtsschutzsystems zu ermitteln.

Erst vor diesem Hintergrund können im Zweiten Teil die unterschiedlichen Phänomene überindividueller Klagebefugnisse *de lege lata* in den Bereichen des Verwaltungsrechts, insbesondere des Sozialrechts und des Referenzgebiets Umweltrecht ermittelt, systematisiert und dogmatisch verortet werden. Bei der Darstellung der einzelnen Klagebefugnisse wird stets differenziert in Voraussetzungen für den Zugang zu Gerichten und die gerichtliche Kontrolle. Den Zugang zu Gerichten determinieren in erster Linie gesetzlich vorgegebene Anforderungen zur Klageberechtigung, Rügebefugnis, Klagegegenstände und -ziele sowie zur statthaften Klageart, zu klageausschließenden Bedingungen (Präklusion, Fristen) und zu Aspekten der Effektivität der Klagebefugnisse wie etwa des einstweiligen Rechtsschutzes und der Kosten. Der gerichtlichen Kontrolle, d. h. dem anzulegenden Maßstab und Umfang der zu berücksichtigenden Belange, wird besondere Aufmerksamkeit gewidmet, da sie in der bisherigen Diskussion häufig unberücksichtigt blieb.¹⁶⁴ Soweit die deutschen überindividuellen Klagebefugnisse gemeinschaftsrechtlich induziert sind, werden die europarechtlichen Grundlagen vorgestellt, der Umsetzungsbedarf herausgearbeitet und ein möglicherweise bestehendes Umsetzungsdefizit identifiziert.

Ein Exkurs zu den überindividuellen Klagebefugnissen im Privatrecht erlaubt einen rechtsgebietsübergreifenden, systematischen Vergleich der dogmatischen Phänomen- und Strukturentwicklung im Verwaltungs- und Zivilrecht. Überindividuelle Klagebefugnisse verfügen über große Gemeinsamkeiten in beiden Rechtsbereichen. Neben bestehenden gemeinsamen Grundlinien dient diese Analyse vor allem der Herauskristallisierung systematischer und dogmatischer Besonderheiten der öffentlich-rechtlichen Klagebefugnisse, die mittels eines Vergleichs zum Privatrecht umso klarer zu Tage treten können.

Der Dritte Teil widmet sich der Analyse des gemeinschaftseigenen Rechtsschutzsystems. Im Unterschied zu den gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben, die grundsätzlich erst durch Umsetzung der Mitgliedstaaten eine Wirkung für den Bürger entfalten, steht insofern die Frage im Mittelpunkt, inwieweit das

¹⁶⁴ So z. B. bei der Untersuchung von *K. Balleis*, Mitwirkungs- und Klagerechte anerkannter Naturschutzverbände, 1996; die Problematik verfolgt hingegen *H. Koch*, Prozeßführung im öffentlichen Interesse, 1983, S. 309f.