



JURISTISCHE FAKULTÄT



UNIVERSITÄT
HEIDELBERG
ZUKUNFT
SEIT 1386

Zusammenfassung der Dissertation mit dem Titel

**„Subjektive öffentliche Verfahrensrechte unter
dem Einfluss des Unionsrechts?“**

Dissertation vorgelegt von Manuel Gräf

Erstgutachter: Prof. Dr. Dr. h.c. Wolfgang Kahl

Zweitgutachter: Prof. Dr. Jan Philipp Schaefer

Institut für deutsches und europäisches Verwaltungsrecht

A. Zielsetzung der Untersuchung

Seit geraumer Zeit wirkt sich die Europäisierung des Rechts auch unmittelbar auf das deutsche Verwaltungsprozessrecht aus und es entstehen im Themenkreis „Rechtsschutz bei Verfahrensverstößen“ Reibungspunkte des Unionsverwaltungsrechts mit dem traditionellen deutschen Blick auf das Verwaltungsverfahren. Dies führt dazu, dass das Unionsrecht beim Vollzug seiner verbindlichen Rechtsakte durch die Mitgliedstaaten auch dort subjektive öffentliche Rechte erzwingt, wo diese nach der Dogmatik des nationalen Verwaltungsrechts nicht gegeben wären.

Dieser Konflikt tritt geradezu paradigmatisch an der Frage nach dem Schutznormcharakter von Verfahrensvorschriften des UVPG zutage, das der Umsetzung der UVP-Richtlinie dient. Eine sich im Vordringen befindende Ansicht weist diesen den Charakter von sog. „absoluten“, d.h. selbstständigen subjektiven Verfahrensrechten zu, welche per se die Klagebefugnis nach § 42 Abs. 2 Hs. 2 VwGO selbstständig begründen. Das bedeutet: Auch ohne eine materielle Rechtsverletzung kann die bloße Betroffenheit eines Klägers in seinen Interessen ausreichen, um diesem im Fall eines Verfahrensverstößes den Zugang zum Rechtsschutz sowie die erfolgreiche Anfechtung der Administrativentscheidung zu eröffnen. Demgegenüber billigt die herrschende Meinung den UVPG-Verfahrensvorschriften relativen Drittschutz zu.

Absolute und relative Verfahrensrechte sind nach ihrem jeweiligen Herleitungsansatz inhaltlich miteinander unvereinbar. Angesichts dieser beiden gegenläufigen Entwicklungspfade fehlt es an einer bereichsübergreifenden und inhaltlich konsistenten Dogmatik der subjektiven öffentlichen Verfahrensrechte. So konzentrieren sich die bisherigen Untersuchungen zum Rechtsschutz bei Verfahrensfehlern zumeist auf das Umweltrecht. Es fehlt jedoch eine rechtsgebietsübergreifende Darstellung von subjektiven öffentlichen Verfahrensrechten mit Schwerpunkt auf dem Zugang zum Verwaltungsrechtsschutz.

Die Frage nach dem Drittschutz von Verfahrensvorschriften wirkt sich nicht nur auf das Umweltrecht aus, sondern dient als Impuls für tiefgreifende strukturelle Veränderungen des gesamten Verwaltungs(prozess)rechts. Dies betrifft zum einen in der Zulässigkeit den subjektiven Gehalt von Verfahrensvorschriften, welcher für unionsrechtlich determinierte und rein nationale Rechtsgebiete maximal divergiert.

Zum anderen liegen mit § 46 VwVfG im Allgemeinen Verwaltungsverfahrensrecht und § 4 Abs. 1a UmwRG im Umweltrecht verschiedene Maßstäbe der Beachtlichkeit von Verfahrensverstößen in der Begründetheit vor. Im Interesse der inhaltlichen Widerspruchsfreiheit des deutschen Verwaltungsprozessrechts muss auch außerhalb des Unionsverwaltungsrechts die Frage nach einem erweiterten Gerichtszugang bei Verfahrensfehlern sowie einer vermehrten Zuerkennung von beachtlichen Verfahrensfehlern gestellt werden („spill-over“).

Diese Untersuchung soll einen Beitrag zum Verständnis der subjektiven öffentlichen Verfahrensrechte leisten und weitere Änderungen anregen. Ziel ist es, Begründungsansätze von subjektiven öffentlichen Verfahrensrechten herauszuarbeiten, welche sowohl auf das Unionsverwaltungsrecht als auch auf rein national geregelte Sachverhalte anwendbar sind. Ziel muss es dabei ferner sein, das ausdifferenzierte deutsche Verfahrensfehlerfolgenregime unter Aufnahme unionsrechtlicher Entwicklungen dogmatisch stimmig fortzuschreiben.

B. Gang der Untersuchung

Schwerpunkt der Untersuchung ist die induktive Herausarbeitung der dogmatischen Substanz von subjektiven Verfahrensrechten des Individualklägers. Dies erfolgt zum einen anhand einer bereichs- und instanzenübergreifenden Analyse der Verwaltungsrechtsprechung auf nationaler Ebene sowie der Rechtsprechung der Unionsgerichte zum EU-Eigenverwaltungsrecht und zum Unionsverwaltungsrecht. Zum anderen wird diese Rechtsprechung in den Zusammenhang der zeitgenössischen Literatur gestellt. Die Untersuchung beschränkt sich auf Verfahrensrechte des Einzelnen im Anwendungsbereich von Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG, § 42 Abs. 2 Hs. 2 VwGO.

Die Darstellung beginnt in Kapitel 1 mit der Einführung der wesentlichen Determinanten des deutschen Verwaltungsprozessrechts, nämlich der Prägung auf den subjektiven Rechtsschutz und das Verständnis von subjektiven Rechten als materielle Rechte.

Sodann schließt sich mit Kapitel 2 eine Entwicklungsgeschichte der subjektiven öffentlichen Verfahrensrechte in der Bundesrepublik Deutschland an. Beleuchtet wird dabei die Entwicklung von beachtlichen Verfahrensrechten im Zwei-Personen-Verhältnis von Bürger und Staat in den 1950er und 1960er Jahren. Daran schließt sich die Darstellung einer Phase der Konstitutionalisierung des Rechtsschutzes bei Verfahrensfehlern an. Diese mündete nach der Wiedervereinigung in der Phase der „Beschleunigungsgesetzgebung“, welche wiederum durch verfahrensfreundliche Impulse des Unionsrechts überlappt wird.

In Kapitel 3 werden Verfahrensrechte des Einzelnen in verschiedenen Gebieten des EU-Eigenverwaltungsrechts untersucht. Dazu werden die Weite des Zugangs zu den europäischen Gerichten bei Verfahrensfehlern und die Kriterien der Eingrenzung des Klägerkreises analysiert. Anschließend folgt ein Überblick über die Kriterien für die Wesentlichkeit einer Formvorschrift im Sinne des Art. 263 Abs. 2 Var. 2 AEUV auf Begründetheitsebene.

In Kapitel 4 werden subjektive Verfahrensrechte in Rechtsgebiete gegliedert und ausgehend von der in der Rechtsprechung vorherrschenden Ansicht dargestellt sowie bereichsspezifische und bereichsübergreifende Begründungsansätze herausgearbeitet. Die Eröffnung des Rechtsschutzes und die ergebnisunabhängige Beachtlichkeit eines Verfahrensfehlers auf Begründetheitsebene werden getrennt betrachtet. Vor diesem Hintergrund wird die Dogmatik der relativen und absoluten Verfahrensrechte einer kritischen Analyse unterzogen.

Daran knüpft Kapitel 5 an und widmet sich der Europäisierung der Dogmatik subjektiver öffentlicher Verfahrensrechte im Unionsverwaltungsrecht. Dies umfasst insbesondere die Kriterien für die Verleihung eines Rechts des Einzelnen und die daraus resultierenden Vorgaben für das nationale Recht. Zur Vermeidung einer Popularklage wird auf das Folgeproblem der Eingrenzung des Klägerkreises anhand dessen faktischer Betroffenheit eingegangen. Dazu werden die Kriterien zur Bestimmung der Betroffenheit in verschiedenen Rechtsgebieten des Unionsverwaltungsrechts untersucht. Schließlich wird dies mit den in Kapitel 4 dargestellten Kriterien der Eingrenzung des Klägerkreises im nationalen Recht verglichen.

Abschließend werden die aus den vorangegangenen Kapiteln gezogenen rechtsdogmatischen Folgerungen in Kapitel 6 erläutert und rechtspolitische Vorschläge unterbreitet. Dies umfasst einen Vorschlag für die Herleitung des Drittschutzes von Verfahrensrechten anhand des materiellen Rechts unter Abkehr vom Entwicklungspfad der absoluten Verfahrensrechte. Um einer Überlastung der Verwaltungsgerichtsbarkeit durch die Weitung des Gerichtszugangs bei Verfahrensfehlern entgegenzuwirken, werden mögliche Gegensteuerungsmechanismen auf Ebene der Zulässigkeit und der Begründetheit rechtspolitisch erörtert.

C. Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse

I. Die Schutznormtheorie geht von einem materiellen Recht im Sinne von §§ 42 Abs. 2 Hs. 2, 113 Abs. 1 S. 1 VwGO aus. Danach hat das Verwaltungsverfahren eine ausschließlich dienende Funktion und Rechte im Verwaltungsverfahren sind grundsätzlich keine subjektiven öffentlichen Vorschriften. Der Zugang zum Rechtsschutz bei Verfahrensfehlern wird in der Regel nur in Verbindung mit der Geltendmachung einer materiellen Rechtsverletzung durch den Verfahrensfehler eröffnet.

Die wenigen Ausnahmen selbstständiger subjektiver Verfahrensvorschriften sind Fremdkörper im System des Verwaltungsprozessrechts. Der umfassende Kontrollanspruch der Judikative auf Begründetheitsebene kann dieses Zugangsdefizit nicht ausgleichen. Im Gegenteil, es erfolgt durch größer werdende administrative Entscheidungsspielräume eine Akzentverschiebung weg vom gerichtsgeliteten Entwicklungspfad der Nachkriegszeit. Zudem wird das Sanktionsniveau bei Verfahrensfehlern durch die §§ 45, 46 VwVfG geringgehalten.

II. Die Bezeichnung eines Verfahrensrechts als „absolut“ entstammt wohl den einschlägigen Normen der ZPO und StPO.

In den 1970er Jahren begründete der 4. Senat des BVerwG den Entwicklungspfad der „absoluten“ Verfahrensrechte. Zugleich fand eine Konstitutionalisierung des Verwaltungsrechtsschutzes durch das BVerfG statt. In Reaktion darauf entwickelte der 7. Senat des BVerwG die „relativen“ Verfahrensrechte. Die Systementwürfe des 4. und des 7. Senats des BVerwG für den Zugang zum Rechtsschutz bei Verfahrensfehlern sind miteinander unvereinbar. Gleichwohl wurden sie von der Literatur zu einer aufeinander bezogenen Stufenfolge von relativen und absoluten Verfahrensrechten zusammengefügt.

III. Der Umgang mit Verfahrensfehlern im EU-Eigenverwaltungsrecht hat in begrenztem Maß eine Vorbildfunktion für das Unionsverwaltungsrecht. Das EU-Eigenverwaltungsrecht verfolgt einen prozeduralen Regelungsansatz. Daher ist auch der Rechtsschutz von einem funktionalen Zusammenhang von scharfer Verfahrenskontrolle bei geringer materieller Kontrolldichte geprägt. Dabei werden Verfahrensfehler als vollwertige Klagegründe anerkannt und die personelle Eingrenzung des Klägerkreises erfolgt anhand der Betroffenheit in Form einer spürbaren Beeinträchtigung von Interessen durch den Klagegegenstand. Gleichwohl ist der Kreis der Inhaber eines Verfahrensrechts nicht immer deckungsgleich mit dem der anschließend Klagebefugten, sondern wird durch weitere materielle Faktoren begrenzt. Zum Teil beschränkt sich die Rügebefugnis nur auf das verletzte Verfahrensrecht.

Auf Begründetheitsebene ist die Auswirkung des Verfahrensfehlers auf die Sachentscheidung auch im EU-Eigenverwaltungsrecht teilweise ein Kriterium für dessen Wesentlichkeit. Gleichwohl ist das Sanktionsniveau bei Verfahrensfehlern signifikant höher als im deutschen Verwaltungsrecht.

IV. Im nationalen Verwaltungsrecht haben subjektive Verfahrensrechte eine Schutzfunktion gegenüber dem materiellen Recht. Verfahrensrechte, die den Zugang zum Rechtsschutz ohne Geltendmachung einer materiellen Rechtsverletzung durch den Verfahrensfehler – also selbstständig – eröffnen, haben eine lückenfüllende Funktion in Drittklagekonstellationen. Der Rechtsschutz wird, entgegen der Formel für „absolute“ Verfahrensrechte, nicht zum Schutz eines entscheidungsexternen Zwecks eröffnet, sondern zum Schutz materieller personaler Rechtsgüter. Ergibt sich hingegen ein Überprüfungsanspruch aus einem materiellen Recht, verliert das Verfahrensrecht seinen selbstständigen Drittschutz. Muss der Kläger hingegen eine materielle Rechtsverletzung durch den Verfahrensfehler geltend machen, sind die Anforderungen an diesen Zusammenhang zwischen Verfahrensfehler und materieller Rechtsposition die Stellschraube zur Regulierung der Weite des Gerichtszugangs.

Ist ein Verfahrensfehler im nationalen Recht entgegen § 46 VwVfG ergebnisunabhängig beachtlich, kann dies mit dem Stellenwert des Verfahrensrechts für die materielle Sachrichtigkeit der Verwaltungsentscheidung oder entscheidungsexternen Zwecken begründet werden.

Insgesamt ignoriert die Formel für „absolute“ Verfahrensrechte den funktionellen Stellenwert von Verfahrensrechten im Verwaltungsverfahren für den Schutz personaler Rechtsgüter und vermag den Drittschutz von Verfahrensrechten nicht überzeugend zu erklären.

V. Das Unionsverwaltungsrecht drängt auf eine stärkere Berücksichtigung von Verfahrensrechten für den Zugang zum Rechtsschutz. Es nimmt nach seinem Anwendungsvorrang, mit dem Effektivitätsgrundsatz als Vehikel, keine Rücksicht auf die innerstaatliche Klassifizierung von Verfahrensrechten als nicht drittschützend. Wird eine Verfahrensvorschrift daher aus der Perspektive des EU-Rechts als „Recht des Einzelnen“ betrachtet, muss das nationale Recht unionsrechtskonform ausgelegt werden.

Die unionsrechtlich determinierten subjektiven Verfahrensrechte überwinden die Klagebefugnis ohne Geltendmachung einer materiellen Rechtsverletzung durch den Verfahrensfehler und schützen gleichwohl materielle Rechtsgüter. Jedenfalls im Anwendungsbereich von Art. 11 UVP-Richtlinie ist der Rügeumfang des Einzelnen dabei unbeschränkt.

Bei subjektiven Verfahrensrechten des Unionsverwaltungsrechts wird der Klägerkreis durch die faktische Betroffenheit des Klägers durch den Klagegegenstand in einem personalen Rechtsgut begrenzt. Dadurch wird das subjektive öffentliche Recht im Sinne von § 42 Abs. 2 Hs. 2 VwGO mit Elementen der Interessentenklage angereichert. Im Vergleich zur Formel der relativen Verfahrensrechte trägt die faktische Betroffenheit durch den Klagegegenstand dem Stellenwert des Verfahrens durch eine großzügigere Eröffnung des Rechtsschutzes bei Verfahrensfehlern besser Rechnung.

Der Kontrollzugang bei Verfahrensfehlern und deren Beachtlichkeit stehen in keinem spiegelbildlichen Verhältnis zueinander. Daher kann von der ergebnisunabhängigen Beachtlichkeit nur sehr begrenzt auf den selbstständigen Drittschutz geschlossen werden. Die selbstständigen subjektiven Verfahrensrechte sind im Fall ihrer Verletzung ebenso nicht zwingend ergebnisunabhängig beachtlich. Gleichwohl erfordert das Unionsverwaltungsrecht bei Verfahrensfehlern ein hohes Sanktionsniveau auf Begründetheitsebene.

VI. Aus der Untersuchung folgt, dass der Entwicklungspfad der „absoluten“ Verfahrensrechte verfehlt und aufzugeben ist. Der Drittschutz von selbstständigen und unselbstständigen Verfahrensrechten kann einheitlich aus dem materiellen Recht hergeleitet werden.

Dazu bedarf es eines abstrakten Schutzzwecks zugunsten personaler Rechtsgüter, der aber weit ausgelegt werden kann, um auch aggregierte Interessen zu erfassen oder es kann auf den pauschalen Schutzzweck eines sekundären EU-Rechtsakts abgestellt werden.

Im Bereich des rein nationalen Verwaltungsrechts kann der Klägerkreis, auf Grundlage der relativen Verfahrensrechte, also anhand der Möglichkeit einer materiellen Rechtsverletzung durch den Verfahrensfehler eingegrenzt werden.

Im Bereich des Unionsverwaltungsrechts wird auf die Geltendmachung einer materiellen Rechtsverletzung verzichtet. Die Begrenzung des Klägerkreises erfolgt anhand der faktischen Betroffenheit durch den Klagegegenstand in einem personalen Rechtsgut. Eine Übernahme dieses Zugangskonzepts bei Verfahrensfehlern auch im nationalen Recht („spill-over“-Effekt) wäre im Hinblick auf den Stellenwert des Verfahrens zu befürworten und würde die

Einheitlichkeit des Rechts fördern. Trotz dessen ist vorerst kein grundlegender Wechsel zu einem Interessentenklagesystem geboten.

Als Gegensteuerungsmechanismus zur erweiterten Klagbarkeit von Verfahrensfehlern könnte man die in § 4 Abs. 1 UmwRG genannten Verfahrensrechte in Abweichung von § 44a S. 1 VwGO einem isolierten Rechtsschutz zuführen. Weiterhin ist § 46 VwVfG wortlautgetreu auch auf selbstständige subjektive Verfahrensrechte anzuwenden. Die Regelung des § 4 Abs. 1a UmwRG sollte in das allgemeine Verwaltungsrecht überführt werden. Eine generelle Absenkung der Kontrollseite ist nicht geboten.

Die Arbeit wird veröffentlicht unter dem Titel „Subjektive öffentliche Verfahrensrechte unter dem Einfluss des Unionsrechts“ im Verlag Mohr Siebeck, Tübingen in der Reihe „Beiträge zum Verwaltungsrecht“.