

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 <i>Überindividuelle Klagebefugnisse im Referenzgebiet</i>	
<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. Präklusion: 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 Umweltschadengesetz	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