

Bericht

Tagungsbericht 21. Würzburger Europarechtstage: Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Europäischen Union

Von Cathrin Silberzahn, Würzburg*

Am 26. und 27.6.2015 fanden die 21. Würzburger Europarechtstage statt, die der „Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Europäischen Union“ gewidmet waren. Das Thema wird in der Wissenschaft bereits seit rund 20 Jahren intensiv diskutiert, hat in den letzten Jahren aber erneut an Brisanz gewonnen. So ist neben dem Europäischen Gerichtshof und der nationalen Verwaltungsgerichtsbarkeit mit dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte ein weiterer Akteur auf den Plan getreten. Ob der Dreiklang des europäischen Verwaltungsgerichtsverbundes immer nur von Harmonie geprägt ist, ist gerade durch jüngere Entwicklungen wieder zweifelhaft geworden. Als Stichworte seien etwa das Gutachten des Europäischen Gerichtshofs zum Beitritt zur EMRK (Gutachten 2/13, ECLI:EU:C:2014:2454), aber auch der Schlussantrag des Generalanwalts zur vermeintlichen Unvereinbarkeit des § 113 Abs. 1 VwGO mit der UVP-Richtlinie (RL 2011/92/EU) (EuGH, Schlussanträge v. 21.5.2015, Rs. C-137/14, Kommission/Deutschland) genannt.

Ziel der Tagung war es, den europäischen Verwaltungsgerichtsverbund aus Sicht der Praxis wie der Wissenschaft zu beleuchten, weshalb mehrere Themen aus beiden Perspektiven „gespiegelt“ wurden. Freuen konnten sich die Organisatoren über rund 160 Teilnehmer aus Wissenschaft, Verwaltung, Verwaltungsgerichtsbarkeit, Anwaltschaft und der Studentenschaft, sodass sich an die Vorträge jeweils rege Diskussionen anschlossen.

I. Der Europäische Gerichtshof und die Herausbildung eines europäischen Verwaltungsrechts

Im Eröffnungsreferat beleuchtete Universitätsprofessor Dr. Claus Dieter Classen (Universität Greifswald) die Doppelrolle des Europäischen Gerichtshofs als Kontrollinstanz und Kreativeur des europäischen Eigenverwaltungsrechts. Hier habe dieser eine seit den 1950er Jahren bestehende Lücke durch die Modifikation nationaler allgemeiner Rechtsgrundsätze geschlossen. Die Kontrolldienste des Europäischen Gerichtshofs bleibe hinter der deutschen Verwaltungsgerichtsbarkeit zurück, da letztere durch Art. 19 Abs. 4 GG legitimiert sei. Der Europäische Gerichtshof sei bei der Ausführung und Entwicklung von Recht stark, bei der Auslegung und Subsumtion dagegen eher schwach. Um wirksamen Rechtsschutz nach Art. 47 GRCh zu ermöglichen, räume

er den Betroffenen bei einer Verletzung des Unionsrechts u. a. umfassende Klagerechte vor den nationalen Gerichten ein. Die Klagebefugnis werde in Deutschland dagegen restriktiver gehandhabt und sei nur bei Bestehen eines aus dem materiellen Recht abgeleiteten subjektiven Rechts gegeben. Aufgrund dieser Tatsachen sei das deutsche Rechtssystem von der Generalanwältin *Eleanor Sharpston* zutreffend als „Ferrari mit geschlossenen Türen“ (Schlussanträge Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen e.V./Bezirksregierung Arnsberg, C-115/09, ECLI:EU:C:2010:773, Rn. 77) bezeichnet worden. Insgesamt nehme der Europäische Gerichtshof horizontal eine spezifisch rechtliche Kontrolle vor, während er vertikal zusätzlich versuchen müsse, bei allen Einheitsbestrebungen auch die nationalen Standards der Mitgliedstaaten zu wahren. *Classen* schloss seinen Vortrag mit der veröhnlichen Feststellung, die Europäisierung habe in den letzten 20 Jahren zu einem Modernisierungsschub für das deutsche Recht beigetragen.

II. Funktion und Selbstverständnis des Europäischen Gerichtshofs im Verwaltungsrecht

Als Vortragender konnte für das zweite Referat des Tages Dr. *Richard Himmer* (Referent am Europäischen Gerichtshof im Kabinett von Richterin *Camelia Toader*) gewonnen werden. Er stellte die praktische Arbeitsweise des Europäischen Gerichtshofs als „Motor der Integration“ vor und gab einen Überblick über Rechtsgrundlagen, Zusammensetzung und Funktion des Europäischen Gerichtshofs. Dieser sei verfassungsrechtliche, verwaltungsrechtliche und zivilrechtliche Instanz. Das zentrale Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof sei das Vorabentscheidungsverfahren nach Art. 267 AEUV. In diesem lege der Europäische Gerichtshof das Unionsrecht wie ein oberstes Fachgericht aus, führe bei entsprechender Veranlassung aber auch eine Art verfassungsrechtliche Gültigkeitsprüfung in Form einer Normenkontrolle durch. Weitere Themen waren die Sprachenregelung und der Verfahrensablauf einschließlich der Funktion der Generalanwälte. Im Anschluss berichtete *Himmer* anhand eines italienischen Altlastenfalls (Urteil *Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare u. a./Fipa Group Srl u. a.*, C-534/13, ECLI:EU:C:2015:140), wie der Europäische Gerichtshof die Grenzen der Zustandshaftung nach der EU-Umwelthaftungsrichtlinie (RL 2004/35/EG) verdeutlicht habe.

* Anmerkung der Schriftleitung: Die Autorin ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Deutsches, Europäisches und Internationales Steuerrecht an der Julius-Maximilians Universität Würzburg (Universitätsprofessor Dr. Ralf P. Schenke).

III. Die EMRK als Rechtsquelle des europäischen Verwaltungsrechts und Verwaltungsprozessrechts

Dr. *Christiane Schmaltz* (Richterin am Schleswig-Holsteinischen OLG und Ad-hoc-Richterin für Deutschland am Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte) leitete ihren Vortrag zum Einfluss der EMRK auf das europäische Verwaltungsrecht mit einem Überblick zur Bedeutung des Art. 6 Abs. 1 EMRK ein. Aus ihm sei das Gesetz über den Rechtsschutz bei überlangen Gerichtsverfahren und strafrechtlichen Ermittlungsverfahren aus dem Jahr 2011 abgeleitet worden, mit dem der deutsche Gesetzgeber einen Auftrag des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte umgesetzt habe. Dabei sei fraglich, ob die Dauer des Widerspruchsverfahrens unbeachtet bleiben könne. Sprengkraft berge die Vorschrift auch hinsichtlich des französischen Verwaltungsprozessrechts u. a. in Bezug auf die Stellung des Conseil d'État, der den Gesetzgeber berate und gleichzeitig höchstes Verwaltungsgericht sei. Laut Europäischem Gerichtshof für Menschenrechte sei im konkreten Einzelfall zu prüfen, ob die strukturelle Unabhängigkeit und damit der Kerngehalt des Art. 6 Abs. 1 EMRK gewahrt sei. Weiterhin thematisierte *Schmaltz* den Konflikt zwischen Art. 33 Abs. 5 GG, der von einem statusbezogenen Streikverbot für Beamte ausgehe, und Art. 11 EMRK, der ein funktionsbezogenes Streikverbot für bestimmte Gruppen von Angestellten des öffentlichen Dienstes und laut Europäischem Gerichtshof für Menschenrechte gerade kein generelles Streikverbot vorsehe. Letzteres aufgreifend habe das Bundesverwaltungsgericht es zur Sache des Gesetzgebers erklärt, die Reichweite eines generellen Streikverbots nur für bestimmte Berufsgruppen gesetzlich zu regeln. Insgesamt sei der Einfluss des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte und der EMRK auf die nationale Rechtsprechung positiv, weil auch das Bundesverfassungsgericht trotz guter Arbeit gelegentlich von einem Korrektiv von außen profitieren könne.

IV. Funktionswandel der nationalen Verwaltungsgerichtsbarkeit infolge des Unionsrechts?

Im letzten Vortrag des ersten Tages erklärte Professor Dr. Dr. h.c. *Klaus Rennert* (Präsident des Bundesverwaltungsgerichts), von der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs gingen Impulse aus, das bestehende subjektive in ein objektives Rechtsschutzsystem umzuwandeln. Er beschrieb das subjektive Rechtsschutzkonzept, das primär die Bürger schütze und die Wahrung der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung als willkommene Nebenfolge ansehe. Abweichendes gelte aufgrund völker- und unionsrechtlicher Vorgaben im Umweltrecht. Art. 9 Aarhus-Konvention gebiete eine objektiv-rechtliche Verwaltungskontrolle in Form einer altruistischen Verbandsklage, wobei die Zuerkennung der Klagebefugnis durch den Gesetzgeber erfolgen sollte. Das Unionsrecht räume zudem unmittelbar verbindliche subjektive Rechte auf die Einhaltung von Umweltstandards ein. Dies zwingt dazu, im nationalen Verwaltungsverfahren gewissen umweltbezogenen Fehlern absolute Relevanz zuzusprechen. Fraglich sei das Bevorstehen eines Wechsels zum objektiven Rechtsschutzsystem. Die Mitgliedstaaten treffe u. a. aufgrund des Effektivitätsgrundsatzes

ein Optimierungsgebot bei der Umsetzung von Unionsrecht. Eine größere Effektivität des objektiven Systems, innerhalb dessen die Kontrolle lediglich durch die Zweckmäßigkeit begrenzt werde, sei allerdings zweifelhaft. Damit der Verwaltungsprozess nicht an seine Grenzen stoße, müsse die Kontrolldichte zurückgenommen werden, was mit dem Effektivitätsgrundsatz kollidiere. Auch Kontrollrichtigkeit sei wegen der vielen zu prüfenden, oft komplexen Fakten schwer erreichbar. Für die Legitimation des Klägers sei es demokratisch problematisch, das Kläger- mit dem Allgemeininteresse gleichzusetzen. Zudem gebe es durch das objektive System beeinflussbare Sachverhalte mit potenzieller Allgemeinwirkung. Der Richter brauche daher eine neue Legitimation, da seine politische Neutralität nicht mehr hinreichend gesichert sei. Insgesamt sei die Verwaltungsgerichtsbarkeit aufgrund des Unionsrechts unter Beibehaltung des subjektiven Systems umzugestalten.

V. Der Europäische Gerichtshof als verwaltungsrechtlicher Akteur – die politikwissenschaftliche Perspektive

Der zweite Tag der Tagung begann mit einem Referat von Universitätsprofessor Dr. *Marcus Höreth* (Technische Universität Kaiserslautern), der den Europäischen Gerichtshof in seiner Stellung als verwaltungsrechtlicher Akteur beleuchtete. Einleitend stellte er klar, dieser sei nach Zugrundelegung deutscher Maßstäbe eher mit einem Verfassungsgericht gleichzusetzen. Lücken des Primärrechts schließe der Europäische Gerichtshof in Form von Richterrecht, sodass ihm ein nicht unerheblicher Einfluss zukomme. Die Mitgliedstaaten könnten seine Rechtsprechung zwar theoretisch revidieren. Allerdings sei für eine primärrechtliche Vertragsänderung eine selten erreichte Einstimmigkeit erforderlich und auch eine Änderung des Sekundärrechts nur schwer durchsetzbar. Daher lasse sich der Europäische Gerichtshof durch die Revisionsdrohung nicht auf einen politischen Kurs zwingen. Grund für Letzteres sei zudem, dass dem Europäischen Gerichtshof als supranationalem Organ auf der judikativen Ebene kein intergouvernementaler Akteur gegenüberstehe, welcher ein Gegengewicht im Rahmen der vertikalen Gewaltenteilung bilden könne. Auch horizontal gebe es nur schwache Konflikte, da das Interesse daran, die Supranationalität gegenüber den Mitgliedstaaten durchzusetzen, überwiege. Daher könne der Europäische Gerichtshof lediglich durch nationale Verfassungsgerichte in die Schranken gewiesen werden.

VI. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte als Verwaltungsgericht

Universitätsprofessorin Dr. *Katharina Pabel* (Universität Linz) begann ihren Vortrag mit der Feststellung, der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte sei eigentlich ein Grundrechtsgericht, das auch in verwaltungsrechtlichen Fällen nur Grund- und Menschenrechtsverletzungen prüfe. Sie wählte vier Referenzgebiete zur Darstellung der Kontrolldichte und Argumentationsstruktur der Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte. Beim Einsatz physischer Gewalt durch Streitkräfte und Polizei entnehme der Europäische Gerichts-

hof für Menschenrechte aus Art. 2 EMRK, dass organisatorische Maßnahmen ergriffen werden müssten, um Gefahren wirksam zu begegnen. Ähnliches gelte für Art. 3 EMRK. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte überprüfe einem Verwaltungsgericht entsprechend Maßnahmen, treffe aber zudem konkrete, über den Einzelfall hinausgehende Aussagen, welche zu Gesetzesänderungen führen könnten. Im Ausländerrecht sei die Ausweisung am Maßstab der Art. 2, 3 und 8 EMRK zu prüfen. Dazu habe der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte detaillierte Rechtsprechungsleitlinien entwickelt, die der Prüfungsdichte eines Verwaltungsgerichts entsprechen. Sofern sich die Mitgliedstaaten nicht an diese anpassten, erfolge eine erneute völkerrechtliche Rechtskontrolle durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte. Fragwürdig sei die detaillierte Prüfung bei bereits sorgfältiger Ermittlung. Im Umweltrecht gewähre Art. 8 EMRK Schutz vor Umweltverschmutzungen. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte prüfe hier grundrechtsbezogener und nehme seine Kontrolldichte zurück. Es werde nur geprüft, ob die Mitgliedstaaten ihre nicht konkret vorgegebenen Schutzpflichten erfüllten. Im Versammlungsrecht habe der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte anhand von Einzelfällen ein *case law* entwickelt und agiere wie ein typisches Grundrechtsgericht. Insgesamt gebe es in den einzelnen Referenzgebieten eine unterschiedliche Kontrolldichte und Argumentationsstruktur ohne Vereinheitlichungstendenz.

VII. Die Europäisierung der nationalen Verwaltungsgerichtsbarkeit in rechtsvergleichender Perspektive

Universitätsprofessor Dr. Dr. h.c. *Karl-Peter Sommermann* (Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer) befasste sich rechtsvergleichend mit der Europäisierung der nationalen Verwaltungsgerichtsbarkeit. Er erklärte, das Verwaltungsrecht und Verwaltungsprozessrecht in Europa hätten sich asynchron entwickelt. Trotz der Vielfalt der Handlungsformen des modernen Leistungsstaates liege der Schwerpunkt in vielen Ländern weiterhin auf der Betonung der kassatorischen Funktion der Verwaltungsgerichtsbarkeit, was Rechtsschutzprobleme bei Untätigkeit der Verwaltung mit sich bringe. Allerdings hätten Prozessrechtsreformen in Spanien, Portugal, Italien und Frankreich eine Neuorientierung eingeleitet, bei der es im Kern um die Verwirklichung des Rechts auf effektiven Rechtsschutz gehe. Dieses sei unter dem Einfluss der EMRK mittlerweile europaweit anerkannt und auch in Art. 47 GRCh verankert. Aktuell bewegten sich die nationalen Rechtsschutzsysteme aufeinander zu. So habe z.B. Deutschland mit einer Stärkung des Klagerechts (anerkannter) Verbände den objektiven Rechtsschutz im Rahmen des bestehenden subjektiven Systems erweitert. Der Verwaltungsschutz trage nunmehr zunehmend einer „prokuratorischen Rechtsstellung“ des Bürgers und damit dessen *status activus* Rechnung. Zudem gewonnen in vielen europäischen Staaten alternative Konfliktlösungsmechanismen an Bedeutung. Derzeit laufe eine Phase nach-

holender Modernisierung, als deren Motoren der Europäische Gerichtshof und das Unionsrecht anzusehen seien. Für die daraus resultierende Kombination objektiver und subjektiver Paradigmen sei das deutsche System hinreichend flexibel.

VIII. Die Bedeutung des Vorabentscheidungsverfahrens im europäischen Verwaltungsgerichtsverbund

Den Abschluss der Vorträge markierte Universitätsprofessor Dr. *Rainer Wernsmanns* (Universität Passau) Beitrag zum Vorabentscheidungsverfahren im europäischen Verwaltungsgerichtsverbund. Zunächst kontrastierte er die Funktion des konkreten Normenkontrollverfahrens nach Art. 100 Abs. 1 GG mit der des Vorabentscheidungsverfahrens nach Art. 267 AEUV, welches lediglich ein Zwischenverfahren zur Gewährleistung der einheitlichen und autonomen Anwendung von Unionsrecht sei. Hingegen diene das Verfahren nach Art. 100 Abs. 1 GG u. a. dem Schutz des Verwerfungsmonopols des parlamentarischen Gesetzgebers. *Wernsmann* stellte drei Konstellationen vor, wie Vorlagemöglichkeiten zum Bundesverfassungsgericht und Europäischen Gerichtshof zueinander in Konkurrenz treten könnten. Sofern eine Norm nach Ansicht des Fachgerichts gegen Verfassungs- und Unionsrecht verstoße, sei grundsätzlich eine Vorlage an beide Gerichte zulässig. Habe das Bundesverfassungsgericht die nationale Norm schon für gesetzeswidrig erklärt, so entfalle die Entscheidungserheblichkeit der Vorlage zum Europäischen Gerichtshof. Verstoße eine Norm nach Auffassung des Fachgerichts gegen Grundrechte, greife die Solange-II-Rechtsprechung. Soweit nationale Vorschriften ohne Umsetzungsspielraum aufgrund von Unionsrecht erlassen worden seien, würden sie vom Bundesverfassungsgericht nicht geprüft. Sei eine unionale Maßnahme laut Fachgericht *ultra vires* erlassen worden, müsse vor Durchführung einer *ultra-vires*-Kontrolle eine Vorlage zum Europäischen Gerichtshof erfolgen. Insgesamt sei der Zugang zum Europäischen Gerichtshof im Rahmen des Art. 267 AEUV einfacher als der im Rahmen des Art. 100 Abs. 1 GG zum Bundesverfassungsgericht, da ersterer schon bei der Frage nach der Vereinbarkeit von nationalem mit Unionsrecht gewährt werden könne. Die EU lebe von der Einhaltung der Verträge, die durch das insofern bedeutende Instrument des Vorabentscheidungsverfahrens sichergestellt werde.

IX. Fazit

Der europäische Verwaltungsgerichtsverbund mag nicht frei von Spannungen sein. Das verdeutlichten nicht zuletzt die durchaus kontroversen Diskussionen, deren Geist aber nicht durch Konfrontation, sondern durch den vielbeschworenen Kooperationsgrundsatz bestimmt war.

Die Vorträge werden vom Nomos Verlag als Tagungsband in der Schriftenreihe IUS EUROPAEUM veröffentlicht. Herausgeber sind die Tagungsorganisatoren Universitätsprofessor Dr. *Ralf P. Schenke* und Universitätsprofessor Dr. *Joachim Suerbaum*.