

Schriften zum Prozessrecht

Band 122

**Die Drittschutzdogmatik
im Spiegel des
französischen und britischen
Verwaltungsgerichtsverfahrens**

Eine vergleichende Untersuchung
zur öffentlich-rechtlichen Klagebefugnis
am Beispiel des Umweltschutzes

Von

Stephan Gerstner



Duncker & Humblot · Berlin

STEPHAN GERSTNER

**Die Drittschutzdogmatik im Spiegel des französischen
und britischen Verwaltungsgerichtsverfahrens**

Schriften zum Prozessrecht

Band 122

Die Drittschutzdogmatik im Spiegel des französischen und britischen Verwaltungsgerichtsverfahrens

**Eine vergleichende Untersuchung
zur öffentlich-rechtlichen Klagebefugnis
am Beispiel des Umweltschutzes**

Von

Stephan Gerstner



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Gerstner, Stephan:

Die Drittschutzdogmatik im Spiegel des französischen und
britischen Verwaltungsgerichtsverfahrens : eine vergleichende
Untersuchung zur öffentlich-rechtlichen Klagebefugnis am
Beispiel des Umweltschutzes / von Stephan Gerstner. – Berlin :
Duncker und Humblot, 1995

(Schriften zum Prozessrecht ; Bd. 122)

Zugl.: Freiburg (Breisgau), Univ., Diss., 1994

ISBN 3-428-08299-0

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten

© 1995 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fotoprint: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0582-0219

ISBN 3-428-08299-0

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
gemäß der ANSI-Norm für Bibliotheken

Meinen Eltern

Vorwort

Die vorliegende Arbeit ist von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg i. Br. im Sommersemester 1994 als Dissertation angenommen worden. Für die Veröffentlichung wurden Rechtsprechung und Literatur auf den Stand von November 1994 gebracht.

Mein herzlicher Dank gilt an erster Stelle Herrn Prof. Dr. Rainer Wahl, der die Arbeit intensiv betreut hat. Als sein Mitarbeiter habe ich von ihm über Jahre wertvolle Anregungen und stetige Förderung erfahren. Herrn Prof. Dr. Thomas Würtenberger danke ich für die Erstellung des Zweitgutachtens. Herr Prof. David Hughes, University of Leicester, hat die Zeit gefunden, mit mir ausführlich die Besonderheiten des britischen Verwaltungsgerichtsverfahrens zu besprechen. Herr Präsident des Verwaltungsgerichts Jean-Marie Woehrling, Strasbourg, hat mir zahlreiche Einblicke in die französische Verwaltungsjustiz vermittelt. Den Angesprochenen möchte ich an dieser Stelle herzlich danken. Danken möchte ich ferner der Studienstiftung des Deutschen Volkes für die materielle und immaterielle Förderung seit meiner Studienzeit. Ich danke schließlich meiner Frau Sabine Glocker, die trotz größter Inanspruchnahme durch ihren Beruf und unseren Sohn die Kraft gefunden hat, mich zu entlasten und mir so die Fertigstellung der Arbeit zu ermöglichen.

Ich widme diese Arbeit meinen Eltern. Die bedingungslose Unterstützung, mit der sie meinen Lebensweg begleitet haben, ist mir zum Vorbild geworden.

Freiburg, im November 1994

Stephan Gerstner

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	17
§ 1 Untersuchungsgegenstand der Arbeit	17
§ 2 Die Bedeutung der Rechtsvergleichung im öffentlichen Recht	22
§ 3 Fragestellung und Gang der Untersuchung	28

Erster Teil

Das geltende Recht des Klageinteresses in öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten in Deutschland, Frankreich und Großbritannien	33
Kapitel 1: Die Rechtslage in Deutschland	34
§ 4 Die Klageverfahren	34
§ 5 Die Schutznormtheorie und Belange des Umweltschutzes	43
Kapitel 2: Die Rechtslage in Frankreich	54
§ 6 Die Klageverfahren	54
§ 7 Das intérêt pour agir und Belange des Umweltschutzes	69
Kapitel 3: Die Rechtslage in Großbritannien	75
§ 8 Die Klageverfahren	75
§ 9 Locus standi und Belange des Umweltschutzes	92
Zwischenergebnis	97

Zweiter Teil

Funktion und Reichweite der Klagebefugnis und des subjektiven öffentlichen Rechts im Rechtsvergleich	99
---	-----------

Erster Abschnitt

Geschichtliche Grundlagen eines spezifisch öffentlich-rechtlichen Gerichtsverfahrens	100
---	------------

Kapitel 1: Die Diskussion um das Verwaltungsrecht und den Aufbau einer Verwaltungsgerichtsbarkeit in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts.....	101
§ 10 Der Conseil d'Etat und die Herausbildung des droit administratif in Frankreich	101
§ 11 Die Judicature Acts (1873 - 75) und die Auseinandersetzung mit dem Verwaltungsrecht in Großbritannien	111
§ 12 Die Entwicklung des Verwaltungsrechts und der Aufbau der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland	120
Kapitel 2: Die neueren Entwicklungen.....	135
§ 13 Die Schaffung mehrerer Instanzen und Kodifizierungen auf dem Gebiet der Verwaltungsgerichtsbarkeit	135
Zwischenergebnis	144

Zweiter Abschnitt

Die Aussagekraft des Klageinteresses und die Reichweite des subjektiven öffentlichen Rechts im System eines öffentlich-rechtlichen Gerichtsverfahrens	146
--	------------

Kapitel 1: Die Aussagekraft des Klageinteresses.....	146
§ 14 Das Klageinteresse als Abbild von subjektivem Rechtsschutz und objektivem Kontrollverfahren - der unterschiedliche Inhalt nach dem deutschen, französischen und britischen System	147
§ 15 Das Klageinteresse als Abbild der funktionalen Grenzen einer Verwaltungskontrolle - die gemeinsame Aussage im deutschen, französischen und britischen System...	158

Kapitel 2: Die Reichweite des subjektiven öffentlichen Rechts..... 171

§ 16 Die Verknüpfung zwischen dem Ziel des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens und dem subjektiven öffentlichen Recht 171

§ 17 Rahmenbedingungen für die Theorie eines materiellen subjektiven öffentlichen Rechts 179

Zwischenergebnis 192

Dritter Teil

**Das Individuum als Anwalt öffentlicher Belange -
Möglichkeiten und Grenzen der Drittschutzdogmatik
aus rechtsvergleichender Sicht** 194

Erster Abschnitt

**Die Rechtsposition des einzelnen
und die Kritik an der Schutznormtheorie** 195

Kapitel 1: Die Verfestigung des subjektiven öffentlichen Rechts durch den Rückgriff auf höherrangiges Recht 196

§ 18 Materielle Grundrechtspositionen 196

§ 19 Das subjektive Recht und die Rechtsweggarantie des Art. 19 Abs. 4 GG 203

Kapitel 2: Die Erweiterung des subjektiven öffentlichen Rechts durch das Gebot der Rücksichtnahme und das Rechtsverhältnis 208

§ 20 Rechte und Interessen 208

§ 21 Der einzelne an der Schnittstelle zwischen Öffentlichem Recht und Privatrecht 214

Kapitel 3: Die Abkehr vom klassischen subjektiven öffentlichen Recht 223

§ 22 Der Repräsentationsgedanke und verwandte Ansätze 223

Zwischenergebnis 230

*Zweiter Abschnitt***Umweltschutz, Klagebefugnis und
subjektives Recht - die Bilanz der Rechtsvergleichung** 231

§ 23 Umweltschutz und subjektiver Rechtsschutz 231

§ 24 Klagebefugnis und subjektives Recht 249

*Vierter Teil***Zusammenfassende Betrachtungen - Grundzüge eines
europäischen Verwaltungsgerichtsverfahrens** 260

§ 25 Zusammenfassung der Ergebnisse 260

§ 26 Ausblick: Grundzüge eines europäischen Verwaltungsgerichtsverfahrens 265

Literaturverzeichnis 270

Abkürzungsverzeichnis

A.C.	Appeal Cases
A.J.D.A.	Actualité Juridique - Droit administratif
al.	alinéa
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
AtomG	Atomgesetz
BauR	Baurecht
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
BBauBl.	Bundesbaublatt
Bd.	Band
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGH	Bundesgerichtshof
BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen
BImSchG	Bundes-Immissionsschutzgesetz
BRS	Baurechtssammlung
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BWVP	Baden-Württembergische Verwaltungspraxis
C.E.	Conseil d'Etat
Ch.	Chancery Division
C.L.J.	Cambridge Law Journal
C.M.L.R.	Common Market Law Reports
Code TA-CAA	Code des Tribunaux administratifs et des Cours administratives d'appel
concl.	conclusions
C.P.	Common Pleas
D.	Dalloz
D.A.	Droit administratif
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
D.S.	Dalloz Sirey
DuR	Demokratie und Recht
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
E	Entscheidungssammlung (des jeweils angegebenen Gerichts)
E.D.C.E.	Etudes et documents du Conseil d'Etat
EuR	Europarecht
f(f).	folgende; following
Fn.	Fußnote

G.A.	Les grands arrêts de la jurisprudence administrative, éd. par M. Long, P. Weil, G. Braibant, P. Delvolvé, B. Genevois. 9e éd. Paris 1990.
Gaz.Pal.	Gazette du palais
GewArch	Gewerbearchiv
GG	Grundgesetz
GS	Gesetzsammlung für die Königlichen Preußischen Staaten
i.V.m.	in Verbindung mit
J.	Judge
J.C.P.	Jurisclasseur périodique
J.E.L.	Journal of environmental law
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart
J.P.E.L.	Journal of planning and environmental law
JurA	Juristische Ausbildung
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
K.B.	King's Bench Division
L.	Partie législative (bei französischen Gesetzen)
LBO B.-W.	Landesbauordnung Baden-Württemberg
L.J.	Lord Justice
L.M.E.L.R.	Land management and environmental law reports
L.Q.R.	Law quarterly review
L.R.	Law reports
L.S.	Legal Studies
m.E.	meines Erachtens
M.L.R.	Modern law review
M.R.	Master of the Rolls
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
N.L.J.	New law journal
NuR	Natur und Recht
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
OVG	Oberverwaltungsgericht
p(p).	page(s)
para(s)	paragraphe(s)
P.L.	Public law
Q.B.	Queen's Bench Division
Q.C.	Queen's Counsel
R.	Partie réglementaire (bei französischen Gesetzen)
RabelsZ	Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht
Rdnr.	Randnummer
R.D.P.	Revue du droit public
Rec.	Recueil des décisions du Conseil d'Etat (der sog. Recueil Lebon)

RIW/AWD	Recht der internationalen Wirtschaft/Außenwirtschaftsdienst des Betriebsberaters
R.J.E.	Revue juridique de l'environnement
RSC	Rules of the Supreme Court
S	Sirey
S.	Seite(n)
s	section
s(s).	suivant(s)
SCA	Supreme Court Act
S.C.L.R.	Southern californian law review
Slg.	Sammlung der Rechtsprechung des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften
T.	Tome
T.C.	Tribunal des Conflits
UPR	Umwelt- und Planungsrecht
UTR	Umwelt- und Technikrecht
VBIBW	Verwaltungsblätter Baden-Württemberg
VerwArch	Verwaltungsarchiv
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
Vol.	Volume
VR	Verwaltungs-rundschau
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
WHG	Wasserhaushaltsgesetz
W.L.R.	Weekly law reports
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZAU	Zeitschrift für angewandte Umweltforschung
ZfBR	Zeitschrift für deutsches und internationales Baurecht
ZfW	Zeitschrift für Wasserrecht
ZPO	Zivilprozeßordnung
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik

Hinweis zur Zitierweise französischer und britischer Literatur und Entscheidungen

Französische Literatur und Entscheidungen, die in Zeitschriften veröffentlicht sind, werden grundsätzlich wie in Deutschland zitiert.

Ausnahmen bestehen vor allem bei den großen Zeitschriften *Dalloz* (= D.), *Sirey* (= S) und *Dalloz-Sirey* (D.S.). Dort steht am Anfang die Jahreszahl, am Ende die Seitenzahl und dazwischen, durch Punkte abgetrennt, der Teil der Zeitschrift, auf den sich die Seitenzahl bezieht (z.B. D. 1963.Jur.689 = *Dalloz* Jahrgang 1963, *Partie Jurisprudence*, Seite 689; S 1901.3.73 = *Sirey* Jahrgang 1901, *Partie III*, Seite 73). Die Angabe des Teils ist vonnöten, weil jeder Teil für sich neu durchnummeriert wird.

Der entscheidende Unterschied in der britischen Zitierweise besteht darin, daß die Jahreszahlen in (hier: eckigen) Klammern und gegebenenfalls die Bandangaben der Angabe der Zeitschrift oder Entscheidungssammlung vorangestellt werden (z.B. [1988] P.L. 402 = *Public law* Jahrgang 1988, Seite 402; [1992] 51 C.L.J. 138 = *Cambridge law journal* Jahrgang 1992, Band 51, Seite 138).

Eine Ausnahme bildet der Hinweis L.R. (= *Law reports*), der zum Teil vor der Bandangabe erscheint, um darauf hinzuweisen, daß die nach der Jahreszahl stehende Abkürzung sich auf eine der Abteilungen der *Law reports* bezieht (z.B. [1875] L.R. 10 C.P. 379 = *Law reports*, Abteilung *Common pleas cases*, Jahrgang 1875, Band 10, Seite 379). In der Regel wird diese Abteilung jedoch ohne diesen Hinweis zitiert (z.B. [1982] A.C. 617 = *Law reports*, Abteilung *Appeal cases*, Jahrgang 1982, Seite 617). Die halbamtlichen *Law reports* dürfen nicht mit den privaten *All England Law Reports* (= All E.R.) verwechselt werden.

Einleitung

§ 1 Untersuchungsgegenstand der Arbeit

Als Ottmar Bühler im Jahre 1914 seine bis heute wirksame Konzeption des subjektiven öffentlichen Rechts vorstellte, fügte er eine eigene Einschätzung über die Reichweite dieser Formel an¹:

"Diese Definition soll und kann keine Zauberformel sein, mit der all die Schwierigkeiten, welche die Frage nach dem subjektiven öffentlichen Recht der Theorie und noch mehr der Praxis bis jetzt immer bereitet hat, wie mit einem Schlag beseitigt wären."

Treffender könnte man die Bedenken, die heute gegen die Schutznormtheorie erhoben werden, kaum zusammenfassen. Kritische Äußerungen begleiten die aus der Bühlerschen Formel hervorgegangene Theorie der subjektiven öffentlichen Rechte von Anfang an. Wiederholt ist sie Gegenstand umfangreicherer Arbeiten geworden. Es hat beständig Versuche gegeben, die Schutznormtheorie zu modifizieren oder sie gänzlich aufzugeben.

Trotz dieser zum Teil fundamentalen Kritik hat die Dogmatik bis heute nicht von der Figur des subjektiven öffentlichen Rechts als Ausgangs- und Zielpunkt der Schutznormtheorie Abschied genommen. Ein umfangreiches Schrifttum aus neuerer Zeit scheint im Gegenteil den Beweis anzutreten, daß die Beschäftigung mit dem Thema noch nicht abgeschlossen ist, manche Aspekte noch nicht hinreichend beleuchtet sind. Dieser umfangreichen Literatur wird mit der vorliegenden Untersuchung eine weitere Arbeit hinzugefügt. Dieser Versuch soll gemacht werden, weil hier die in Verbindung mit der Verwaltungsgerichtsbarkeit bisher wenig verwandte Rechtsvergleichung als Erkenntnismethode dienen soll. Der Schwerpunkt der Untersuchung wird daher nicht in der Suche nach inneren Strukturmerkmalen im Rahmen der deutschen Rechtsordnung liegen, sondern darin, mit Blick auf ausländische Problemlösungen den Zugang zu den Aussagen der Schutznormtheorie und dem subjektiven öffentlichen Recht zu finden.

An dieser Stelle sind Präzisierungen angebracht. Wie der Titel der Arbeit deutlich macht, soll der Untersuchungsgegenstand in zwei Richtungen ein-

¹ Bühler, Die subjektiven öffentlichen Rechte und ihr Schutz in der deutschen Verwaltungsrechtsprechung. Berlin/Stuttgart/Leipzig 1914, S. 224.

gegrenzt werden. Zum ersten soll Ausgangspunkt der Überlegungen zur Drittschutzdogmatik die öffentlich-rechtliche Klagebefugnis sein. Dieser prozessuale, vom Gerichtsverfahren kommende Zugriff auf die Figur des subjektiven öffentlichen Rechts ergibt sich, worauf noch zurückzukommen sein wird, aus der Notwendigkeit, die Fragestellung aus dem nationalen Recht für den Rechtsvergleich nutzbar zu machen. Wie sich zeigen wird, läßt sich ein der materiellen Dimension der subjektiven öffentlichen Rechte vergleichbares Institut in den Rechtsordnungen der Vergleichsländer nicht finden, wohl aber ein die Funktionen der Klagebefugnis erfüllendes Konstrukt. Der Zugang über die gerichtlichen Verfahren hat darüberhinaus den Vorteil, die Probleme der Drittschutzdogmatik an der Stelle aufzugreifen, wo sie besonders hervortreten, nämlich in der praktischen Handhabung der Formel in konkreten, vor dem Forum der Justiz verhandelten Konfliktlagen. Die zweite vorzunehmende Präzisierung besteht darin, daß die Beispiele aus der Rechtsprechung dem Bereich umweltrechtlicher Nachbarklagen entnommen werden. Denn in diesem Bereich ist - ähnlich wie auf dem Gebiet des öffentlich-rechtlichen Konkurrentenschutzes - die Frage nach der Legitimation der Drittschutzdogmatik besonders intensiv diskutiert worden. Beide Eingrenzungen sind nachfolgend näher zu betrachten.

1. Unter der "Klagebefugnis" im öffentlich-rechtlichen Gerichtsverfahren soll im vorliegenden Zusammenhang die Problematik des § 42 Abs. 2 VwGO verstanden werden. Diese Festlegung soll terminologischen Unklarheiten vorbeugen, die aus dem teilweise voneinander abweichenden Gebrauch der Begriffe "besondere Sachentscheidungsvoraussetzung für die Anfechtungsklage", "Prozeßführungsbefugnis" und ähnlichen Bezeichnungen herrühren. Eine sachliche Vorentscheidung soll damit nicht getroffen werden. Mit der Wahl der Terminologie, die sich weitgehend eingebürgert hat, ist beispielsweise nicht Stellung dazu bezogen, ob das verwaltungsprozessuale Institut den gleichnamigen Sachentscheidungsvoraussetzungen der anderen Prozeßordnungen, insbesondere der ZPO, vergleichbar ist oder nicht. Unter Klagebefugnis soll vielmehr das in § 42 Abs. 2 VwGO formulierte Sachproblem verstanden werden:

"Soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist, ist die Klage nur zulässig, wenn der Kläger geltend macht, durch den Verwaltungsakt oder seine Ablehnung oder Unterlassung in seinen Rechten verletzt zu sein."

Wegen der deutschen Systementscheidung für eine bestimmte Form verwaltungsgerichtlichen Schutzes und der daraus resultierenden Fassung des § 42 Abs. 2 VwGO soll die Bezeichnung "Klagebefugnis" auf die genannte Vorschrift, also den spezifisch deutschen Eintrag in die vergleichende Untersuchung, beschränkt bleiben. Die entsprechenden Institute in Frankreich und Großbritannien werden unter der Bezeichnung "Klageinteresse" gefaßt.