
Ist die Gewährung eines subjektiven Rechts Voraussetzung für die unmittelbare Anwendbarkeit von EU-Recht?

Holger M. Sagmeister*

Inhalt

I.	Einleitung	2
II.	Begriff der unmittelbaren Anwendbarkeit	2
III.	Allgemeine Voraussetzungen der unmittelbaren Anwendbarkeit	3
IV.	Die Gewährung subjektiver Rechte als zusätzliche Bedingung für die unmittelbare Anwendbarkeit einer Unionsbestimmung?	3
1.	Vorüberlegungen	3
2.	Ansichten in der Literatur	5
a)	Subjektives Recht als Voraussetzung der (subjektiven) unmittelbaren Anwendbarkeit	5
b)	(Subjektives) Recht als Folge der unmittelbaren Anwendbarkeit	11
V.	Stellungnahme	20
1.	Begriff der unmittelbaren Anwendbarkeit	20
2.	Einklagbarkeit einer unmittelbar anwendbaren Norm	21
3.	Art und Weise der Umsetzung, insbesondere von Richtlinien	30
VI.	Ergebnis	32

* Dr. iur. Holger M. Sagmeister ist derzeit LL.M. Student an der Yale Law School, USA.

I. Einleitung

In einem jüngst veröffentlichten Aufsatz¹ nannte *Ziekow* das im Folgenden behandelte Problem eine „unendliche Geschichte“. Es geht um die Frage, inwieweit für die unmittelbare Anwendbarkeit von EU-Recht die Gewährung eines subjektiven Rechts Voraussetzung ist. Entgegen der weit überwiegenden Ansicht im deutschen Schrifttum soll hier nachgewiesen werden, dass im EU-Recht – wie in allen anderen Mitgliedstaaten auch² – eine subjektive Rechtsposition nicht Voraussetzung für die Klagbarkeit einer Norm ist. Dies wird die Bedeutung der Ende 2009 in Kraft getretenen Europäischen Grundrechtecharta deutlich erhöhen.³

II. Begriff der unmittelbaren Anwendbarkeit

Bei der normativen Eigenschaft der unmittelbaren Anwendbarkeit handelt es sich um einen zentralen Baustein der supranationalen Unionsrechtsordnung. Als unmittelbar anwendbar werden solche Vorschriften des EU-Rechts bezeichnet, auf die sich der einzelne Bürger vor Behörden oder Gerichten direkt berufen kann.⁴ Nicht selten findet sich auch die Formulierung, dass unmittelbar anwendbare Bestimmungen solche Normen seien, die dem Einzelnen Rechte und Pflichten verleihen.⁵ Der EuGH selbst vermengt beide Ansätze im Allgemeinen zu einer einheitlichen Definition,⁶ ohne sich jedoch offensichtlich bewusst zu sein, dass sich die Entwürfe in einem kleinen, aber entscheidenden Punkt, auf welchen noch einzugehen sein wird, unterscheiden.

¹ *Ziekow*, Europa und der deutsche Verwaltungsprozess – Schlaglichter auf eine unendliche Geschichte, NVwZ 2010, S. 793.

² Ausführlich hierzu und auch zum Folgenden die bei Duncker & Humblot erschienene Dissertation von *Sagmeister*, Die Grundsatznormen der Europäischen Grundrechtecharta, 2010, S. 74 ff., 209 ff. m.w.N.

³ Vgl. hierzu *ibid.*, S. 150 ff.

⁴ Vgl. *Wegener*, Rechte des Einzelnen, 1998, S. 127; *Winter*, Direct Applicability and Direct Effect, Two distinct and different Concepts in Community Law, CMLRev. 9 (1972), S. 435 f. *Van Gerven*, Of Rights, Remedies and Procedures, CMLRev. 37 (2000), S. 501, bezeichnet dies als „*objective direct effect*“. Vgl. zum Ganzen *Bleckmann*, Europarecht, 6. Aufl. 1997, Rdnr. 1152 ff.; *Craig/de Búrca*, EU-Law, 4. Aufl. 2008, S. 268 ff.

⁵ Vgl. *Calliess*, Zur unmittelbaren Wirkung der EG-Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung und ihrer Umsetzung im deutschen Immissionsschutzrecht, NVwZ 1996, S. 340 f.; *Ehlers*, Europäisierung des Verwaltungsprozessrechts, DVBl. 2004, S. 1445. Von *van Gerven*, (Fn. 4), S. 501, als „*subjective direct effect*“ bezeichnet.

⁶ So schon EuGH, Rs. 26/62, *van Gend & Loos*, Slg. 1963, 1.

III. Allgemeine Voraussetzungen der unmittelbaren Anwendbarkeit

Über die Voraussetzungen der unmittelbaren Anwendbarkeit von Unionsrecht äußerte sich der EuGH zum ersten Mal in der Entscheidung *van Gend & Loos*.⁷

Um nicht bereits vielfach Dargestelltes nochmals zu wiederholen, wird im Folgenden davon ausgegangen, dass die unmittelbare Anwendbarkeit einer Norm voraussetzt, dass sie

1. hinreichend klar und genau sowie
2. vollständig und inhaltlich unbedingt ist und zudem
3. eine Handlungs- oder Unterlassungspflicht begründet, die keiner dazwischengeschalteten Ausführungsakte der Mitgliedstaaten oder der Unionsorgane bzw. keiner weiteren Ermessensausübung bedarf.

Etwas verkürzt, aber in der Sache korrekt, könnte man auch sagen, dass eine Unionsrechtsbestimmung dann unmittelbar anwendbar ist, wenn keine weitere Konkretisierung durch die Verwaltung oder Gesetzgebung erforderlich ist und sie deshalb durch die Gerichte ohne Weiteres zur Lösung eines konkreten Sachverhalts herangezogen werden kann.

IV. Die Gewährung subjektiver Rechte als zusätzliche Bedingung für die unmittelbare Anwendbarkeit einer Unionsbestimmung?

1. Vorüberlegungen

Wie eben bereits kurz angedeutet, wird der Begriff der unmittelbaren Anwendbarkeit nicht einheitlich verstanden. Ein Teil der Literatur bezeichnet all diejenigen Unionsbestimmungen als unmittelbar anwendbar, auf die sich der einzelne Bürger vor Behörden oder Gerichten berufen kann.⁸ Der andere Teil im Schrifttum hält dagegen nur solchen Vorschriften für unmittelbar anwendbar, die auch dem Einzelnen Rechte und Pflichten verleihen.⁹ Obwohl sich beide Ansätze

⁷ Ibid.

⁸ Vgl. *Wegener*, (Fn. 4), S. 127; *Winter*, (Fn. 4), S. 435 f. Vgl. zum Ganzen *Bleckmann*, (Fn. 4), Rdnr. 1152 ff.; *Calliess*, Feinstaub im Rechtsschutz deutscher Verwaltungsgerichte, Europarechtliche Vorgaben für die Klagebefugnis vor deutschen Gerichten und ihre dogmatische Verarbeitung, NVwZ 2006, S. 1; *Craig/de Búrca*, (Fn. 4), S. 268 ff.

⁹ Vgl. *Calliess*, (Fn. 5), S. 340 f.; *Ehlers*, (Fn. 5), S. 1445; *Triantafyllou*, Zur Europäisierung des subjektiven öffentlichen Rechts, DÖV 1997, S. 192 ff.

sehr stark ähneln und im Normalfall zum gleichen Ergebnis führen, unterscheiden sich die Definitionen doch in einem ganz entscheidenden Punkt. Es geht um die prinzipielle Frage, ob das Unionsrecht sich des Einzelnen nur bedient, um die eigene Durchsetzung sicherzustellen oder ob es den Bürger neben der Anerkennung als Individuum auch als ein solches ernst nehmen und diesen deshalb auch nur als Individuum berechtigen will. Hierbei prallen zwei grundlegend unterschiedliche Rechtsmodelle aufeinander. Auf der einen Seite das französische Konzept, nach welchem mitunter auch dem Einzelnen die Aufgabe zukommt, die öffentliche Gewalt zu überwachen. Der Bürger ist gleichsam Sachwalter der Allgemeinheit, der mit Hilfe eines objektiv ausgestalteten Klagesystems – die praktisch bedeutsamste Verfahrensart ist der „*recours pour excès de pouvoir*“ – über die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung Aufsicht führt. Das individuelle Interesse des Klägers an der Rechtsverfolgung tritt demgegenüber in den Hintergrund. Auf der anderen Seite steht die deutsche Konstruktion, nach der der Einzelne als Subjekt wahrgenommen wird, er aber – als Konsequenz – auch nur seine eigenen Rechte einklagen kann. Solch eigene Rechte entstehen nach deutschem Verständnis jedoch nicht schon dann, wenn sich der Staat bloß zu einem Tun oder Unterlassen verpflichtet. Ein subjektiv öffentliches Recht setzt vielmehr voraus, dass die jeweilige Pflicht zumindest auch im Interesse des Einzelnen besteht.¹⁰ Der Bürger ist also gerade nicht dazu berufen, die Anliegen der Allgemeinheit bewahren oder durchsetzen zu helfen.

Es geht – um das Vorstehende auf die Problematik der Definition der unmittelbaren Anwendbarkeit zu übertragen – also um die Frage, ob eine Vorschrift des Unionsrechts lediglich die oben dargestellten allgemeinen Voraussetzungen der hinreichenden Bestimmtheit und Unbedingtheit aufzuweisen braucht, um unmittelbar anwendbar zu sein, oder ob es hierfür erforderlich ist, dass die jeweilige Norm dem Einzelnen zusätzlich ein subjektives Recht verleiht. Oder als Frage formuliert: Ist die Gewährung eines subjektiven Rechts Folge der unmittelbaren Anwendbarkeit oder deren Voraussetzung? Die erste Auffassung wird teilweise als *broad*¹¹ oder *objective*¹² *view* bezeichnet, weil es nach dieser für die unmittelbare Anwendbarkeit einer Unionsbestimmung ausschließlich auf die oben genannten formal-objektiven Voraussetzungen ankommt. Im Gegensatz dazu wird der zweite Ansatz als *narrow*¹³ oder *subjective*¹⁴ *view* umschrieben, da dieser Ansatz über rein formale Elemente hinaus eben auch subjektive Voraussetzungen für die unmittelbare Anwendbarkeit von Vorschriften des EU-Rechts fordert.¹⁵

¹⁰ Vgl. zum Ganzen *Schenke*, Verwaltungsprozessrecht, 12. Aufl. 2009, Rdnr. 495 ff. Das war im Übrigen nicht immer so, vgl. zur Geschichte des subjektiven Rechts in Deutschland *Sagmeister*, (Fn. 2), S. 77 ff. m.w.N.

¹¹ Vgl. *Craig/ de Búrca*, (Fn. 4), S. 269 ff.

¹² Vgl. *van Gerven*, (Fn. 4), S. 501.

¹³ Vgl. *Craig/ de Búrca*, (Fn. 4), S. 269 ff.

¹⁴ Vgl. *van Gerven*, (Fn. 4), S. 501.

¹⁵ Zum Ganzen instruktiv *Prechal*, Directives, 2. Aufl. 2005, S. 99 ff. m.w.N.

In dem Zusammenhang dürfte es vielleicht interessieren, worauf diese beiden unterschiedlichen Sichtweisen zurückzuführen sind. Mit dem Urteil in der Rechtssache *van Gend & Loos*¹⁶ schien es nämlich zunächst so, dass sich der EuGH eindeutig für einen objektiven Ansatz ausgesprochen hat¹⁷ und damit die Gewährung subjektiver Rechte nicht Voraussetzung, sondern, wenn überhaupt, Rechtsfolge einer unmittelbar anwendbaren Norm ist, wenn es im fünften Leitsatz dieser Entscheidung heißt: „Art. 12 [heute Art. 28 AEUV]¹⁸ [ist] dahin auszulegen, dass er unmittelbare Wirkungen erzeugt und individuelle Rechte begründet, welche die staatlichen Gerichte zu beachten haben.“ Etwas anderes könnte man jedoch meinen, wenn man das Urteil *Becker*¹⁹ heranzieht. Dort ist zu lesen: „Demnach können sich die Einzelnen in Ermangelung von fristgemäß erlassenen Durchführungsmaßnahmen auf Bestimmungen einer Richtlinie, die inhaltlich als unbedingt und hinreichend genau erscheinen, gegenüber allen innerstaatlichen, nicht richtlinienkonformen Vorschriften berufen; Einzelne können sich auf diese Bestimmungen auch berufen, soweit diese Rechte festlegen, die dem Staat gegenüber geltend gemacht werden können.“ Diesen zweiten Teil des ersten Leitsatzes, der zugegebenermaßen mehrere Interpretationen erlaubt, sehen nun manche im Schrifttum als Beleg dafür an, dass formale Voraussetzungen allein nicht genügen, damit eine Unionsnorm von den nationalen Behörden und Gerichten als unmittelbar anwendbar zu beachten sei.²⁰ Ob dieses Verständnis wirklich zutrifft, soll genauer untersucht werden.

2. Ansichten in der Literatur

Es lassen sich im Wesentlichen zwei verschiedene Argumentationslinien (mit zahlreichen Einzelmeinungen innerhalb einer Linie) ausmachen:

a) Subjektives Recht als Voraussetzung der (subjektiven) unmittelbaren Anwendbarkeit

Die Mehrheit im Schrifttum vertritt die Auffassung, eine unionsrechtliche Norm sei nur dann unmittelbar anwendbar, wenn diese dem Einzelnen ein subjektives Recht verleihe (sogenannter *subjective view*²¹).²²

¹⁶ EuGH, Rs. 26/62, *van Gend & Loos*, Slg. 1963, 1.

¹⁷ So auch die Meinung von *Craig/de Búrca*, (Fn. 4), S. 269 f.

¹⁸ Klarstellung durch den Verfasser.

¹⁹ EuGH, Rs. 8/81, *Becker*, Slg. 1982, 53. Rdnr. 25.

²⁰ Vgl. *Callies*, (Fn. 5), S. 339 ff.; *Schütz/Bruba/König*, Casebook Europarecht, 2004, S. 137.

²¹ Vgl. zu den Begrifflichkeiten auch *Bleckmann*, (Fn. 4), Rdnr. 1153; *Craig/de Búrca*, (Fn. 4), S. 269 ff.; *van Gerven*, (Fn. 4), S. 501.

²² Vgl. *Eblers*, (Fn. 5), S. 1445 m.w.N.; *Erbguth/Stollmann*, Die Bindung der Verwaltung an die FFH-Richtlinie, DVBl. 1997, S. 454; *Gellermann*, Auflösung von Normwidersprüchen zwischen

Ob nun eine Norm des Unionsrechts ein subjektives Recht gewährt, bestimme sich – so die Vertreter des *narrow view* – ausschließlich nach dem Unionsrecht.²³ Ähnlich wie im deutschen Verwaltungsrecht wäre zur Auslegung der jeweiligen Vorschrift eine Art Schutznormtheorie heranzuziehen, die, das zeige die Rechtsprechung zum Haftungsrecht,²⁴ auch dem EuGH bekannt sei.²⁵ Teilweise will man zudem die Rechtsprechung des EuGH zu Art. 263 Abs. 4 AEUV fruchtbar machen, um die Frage zu klären, ob sich der Einzelne auf eine Vorschrift des Unionsrecht stützen kann.²⁶ Gleichwohl erkennt die überwiegende Mehrheit dieser engen Auffassung an, dass der EuGH deutlich schneller ein Recht gewährt sieht, als es nach dem strengen, deutschen Maßstab der Fall wäre.²⁷ Ein solches für die unmittelbare Anwendbarkeit einer Vorschrift des EU-Rechts erforderliche subjektive Recht sei

europäischem und nationalem Recht, Zu den Folgen der Gemeinschaftswidrigkeit der Übergangsvorschrift des § 22 UVPG, DÖV 1996, S. 436 f. m.w.N.; *Jarass/Beljin*, Casebook Grundlagen des EG-Rechts, 2003, S. 72 f.; *Pernice*, Gestaltung und Vollzug des Umweltrechts im europäischen Binnenmarkt – Europäische Impulse und Zwänge für das deutsche Umweltrecht, NVwZ 1990, S. 424 f.; *Stern*, Die Einwirkung des europäischen Gemeinschaftsrechts auf die Verwaltungsgerichtsbarkeit, JuS 1998, S. 771; *Winter*, Individualrechtsschutz im deutschen Umweltrecht unter dem Einfluß des Gemeinschaftsrechts, NVwZ 1999, S. 468. Etwas unklar *Haratsch/Koenig/Pechstein*, Europarecht, 5. Aufl. 2006, Rdnrn. 339 und 345. Eine Differenzierung zwischen unmittelbarer Anwendbarkeit einerseits (kein subjektives Recht erforderlich) und Richtlinienumsetzung andererseits (subjektives Recht erforderlich) nimmt *Ruffert*, Dogmatik und Praxis des subjektiv-öffentlichen Rechts unter dem Einfluß des Gemeinschaftsrechts, DVBl. 1998, S. 72, vor. Ähnlich *Pasemann*, Die Entwicklung des Schutzes subjektiver öffentlicher Rechte unter Berücksichtigung des europäischen Einflusses, 2004, S. 262 ff.

²³ Vgl. *Jarass/Beljin*, (Fn. 22), S. 178 m.w.N.; *Hölscheidt*, Abschied vom subjektiv-öffentlichen Recht?, Zu Wandlungen der Verwaltungsrechtsdogmatik unter dem Einfluß des Gemeinschaftsrechts, EuR 2001, S. 386 m.w.N.; *Kadelbach*, Allgemeines Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluß, 1996, S. 387 ff.; *Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf (Hrsg.), EUV/EGV, Stand 5/2008, Art. 249 EGV, Rdnr. 185. Differenzierend *Frenz*, Europäisches Umweltrecht, 1997, § 6, Rdnr. 194; *Triantafyllou*, (Fn. 9), S. 194. Vgl. zum Ganzen *Wegener*, (Fn. 4), S. 105 ff. m.w.N.

²⁴ Zur Haftung der Union vgl. EuGH, verb. Rs. 5/66, 6/66 und 13/66 bis 24/66, *Kampffmeyer*, Slg. 1967, 331, 355; *von Bogdandy*, in: Grabitz/Hilf, (Fn. 23), Art. 288 EGV, Rdnr. 68 ff.; *Gellermann*, in: Streinz (Hrsg.), EUV/EGV, 1. Aufl. 2003, Art. 288 EGV, Rdnr. 20 m.w.N. Zur Haftung der Mitgliedstaaten vgl. EuGH, verb. Rs. C-6/90 und C-9/90, *Francovich*, Slg. 1991, I-5357; EuGH, verb. Rs. C-46/93 und C-48/93, *Brasserie/Factortame*, Slg. 1996, I-1029; *von Bogdandy*, in: Grabitz/Hilf, (Fn. 23), Art. 288 EGV, Rdnr. 130; *Gellermann*, in: Streinz (Hrsg.), EUV/EGV, 1. Aufl. 2003, Art. 288 EGV, Rdnr. 43 f.

²⁵ Vgl. *Ehlers*, (Fn. 5), S. 1445; *Pernice*, (Fn. 22), S. 424 f.; *Schoch*, Individualrechtsschutz im deutschen Umweltrecht unter dem Einfluß des Gemeinschaftsrechts, NVwZ 1999, S. 465; *Stern*, (Fn. 22), S. 771. *Triantafyllou*, (Fn. 9), S. 196, spricht vom Erfordernis der tatsächlichen und rechtlichen (!) Betroffenheit.

²⁶ So *Jarass/Beljin*, (Fn. 22), S. 205 ff.; *Wegener*, (Fn. 4), S. 178 f.; *Kadelbach*, (Fn. 23), S. 390. Ähnlich *Triantafyllou*, (Fn. 9), S. 198 ff.

²⁷ Vgl. *Calliess*, (Fn. 5), S. 340 f.; *Classen*, Europäisierung der Verwaltungsgerichtsbarkeit, 1996, S. 77; *Ehlers*, (Fn. 5), S. 1445; *Schoch*, (Fn. 25), S. 465; *Winter*, (Fn. 22), S. 468.

schon dann zu bejahen, wenn die jeweilige Bestimmung bloß die Interessen des Einzelnen fördern oder begünstigen will²⁸ oder – noch weiter – der Bürger sogar nur faktisch²⁹ begünstigt wird.³⁰ Für die Begründung eines individuellen Rechts wird von den Vertretern des *narrow view* überwiegend zumindest der Schutz eines personenbezogenen Gutes gefordert, dies dann aber auch meist für ausreichend gehalten, selbst wenn der personelle Bezug nur ein mittelbarer ist.³¹ Ob dieser personelle Bezug besteht, ergebe sich aus einer Gesamtschau des Rechtsaktes. Insbesondere die Begründungserwägungen des jeweiligen Rechtsaktes spielen eine entscheidende Rolle.³² Beispielsweise meint *Jarass*: „EG-Normen enthalten subjektive Rechte, wenn sie [...] Einzelnen besondere Vergünstigungen³³ gewähren. Dabei kommt es allein auf das tatsächliche Gewähren an. Eine (besondere) gesetzgeberische Absicht der Drittbegünstigung ist nicht erforderlich.“³⁴ Manche sprechen insoweit noch nicht einmal mehr vor einem Recht, das die jeweilige Unionsbestimmung verleihen müsse, sondern von einem bloßen subjektiven Interesse. *Hilson* und *Downes* sind der Auffassung „that rights/immunities are not a necessary precondition for direct effect[;][...] certain types of interest will suffice.“³⁵

Diese neueren Meinungen, die sich innerhalb der Vertreterschaft des *narrow view* gegen die frühere Auffassung,³⁶ das Unionsrecht übernehme nahezu eins zu eins die deutsche Schutznormlehre, durchgesetzt haben dürften, stützen sich vor allem

²⁸ Vgl. *Classen*, Der einzelne als Instrument zur Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts, Zum Problem der subjektiv-öffentlichen Rechte kraft Gemeinschaftsrechts, *VerwArch* 88 (1997), S. 667 f.; *Hilson/Downes*, Making Sense of Rights: Community Rights in E.C. Law, *ELRev.* 24 (1999), S. 138; *Hölscheidt*, (Fn. 23), S. 388; *Huber*, Die Europäisierung des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes, *BayVBl.* 2001, S. 579; *Kabl*, Umweltprinzip und Gemeinschaftsrecht, 1993, S. 145 ff.; *Nettesheim*, (Fn. 23), Art. 249 EGV, Rdnr. 146 ff. m.w.N.; *Stern*, (Fn. 22), S. 771; *Winter*, (Fn. 22), S. 470, 473.

²⁹ Für eine rechtliche und tatsächliche Betroffenheit *Jarass/Beljin*, (Fn. 22), S. 181; *Triantafyllou*, (Fn. 9), S. 196.

³⁰ Vgl. *Calliess*, (Fn. 5), S. 341; *Classen*, (Fn. 27), S. 77 ff.; *Wegener*, (Fn. 4), S. 185, 281 ff. Zum Ganzen instruktiv *Calliess*, Kohärenz und Konvergenz beim europäischen Individualrechtsschutz – Der Zugang zum Gericht im Lichte des Grundrechts auf effektiven Rechtsschutz, *NJW* 2002, S. 3578 f.; *Jarass/Beljin*, (Fn. 22), S. 180 ff. Differenzierend *Ruffert*, (Fn. 22), S. 69 ff.

³¹ Vgl. *Scherzberg*, in: *Erichsen/Ehlers* (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, 13. Aufl. 2006, § 11, Rdnr. 35. Von einer funktionellen Subjektivierung sprechen *Kadelbach*, (Fn. 23), S. 370 ff.; *Ruffert*, (Fn. 22), S. 71, wobei letzterer dem *broad view* zuzurechnen ist.

³² EuGH, Rs. C-253/00, *Antonio Muñoz Cia SA*, Slg. 2002, I-7289, Rdnr. 29. Vgl. *Jarass/Beljin*, (Fn. 22), S. 73 m.w.N.

³³ Hervorhebung durch den Verfasser.

³⁴ *Jarass*, Grundfragen der innerstaatlichen Bedeutung des EG-Rechts, 1994, S. 59.

³⁵ *Hilson/Downes*, (Fn. 28), S. 138.

³⁶ So wohl nur noch *Ehlers*, (Fn. 5), S. 1445; *Schoch*, (Fn. 25), S. 465; *Stern*, (Fn. 22), S. 771; *Triantafyllou*, (Fn. 9), S. 196.

auf die Rechtsprechung des EuGH zur Umsetzung einiger umweltrechtlicher Richtlinien (z.B. die Richtlinie zum Schutz des Grundwassers gegen Verschmutzung durch gefährliche Stoffe,³⁷ die Richtlinien über Grenzwerte für Schwefeldioxid, Schwebstaub und Blei in der Luft³⁸ und die Richtlinie über Qualitätsanforderungen an Oberflächenwasser für die Trinkwassergewinnung³⁹). Insbesondere im Verfahren zur Oberflächenwasser-Richtlinie sei der EuGH deutlich geworden. Dort urteilte der Gerichtshof unter Ablehnung der Auffassung des Generalanwalts,⁴⁰ der für die Begründung von Rechten das bloße Interesse „größerer öffentlicher Kreise“ nicht für ausreichend erachtete, dass „immer dann, wenn die mangelnde Befolgung der durch die Richtlinie vorgeschriebenen Maßnahmen die Gesundheit von Menschen gefährden könnte, die Betroffenen die Möglichkeit haben müssen, sich auf zwingende Vorschriften zu berufen, um ihre Rechte geltend machen zu können.“⁴¹ In späteren Entscheidungen rechtfertigte der EuGH die Notwendigkeit einer unmittelbaren Anwendbarkeit nicht nur mit dem Interesse des Einzelnen an der eigenen Gesundheit, sondern beispielsweise auch mit dem Schutz des Bieters vor der Willkür des öffentlichen Auftraggebers⁴² oder dem Schutz des Verbrauchers bei Pauschalreisen.⁴³ Die Entscheidung *Janecek*⁴⁴ hat nach Ansicht des Verfassers diesbezüglich nichts Neues hervorgebracht. Nach Ansicht der Mehrheit des *narrow view* zeigten diese Urteile zweierlei: Erstens werde sich die strenge deutsche Schutznormtheorie bei europäischen Sachverhalten nicht aufrecht halten lassen. Bloße Grenzwerte zum Schutz der allgemeinen Volksgesundheit verleihen nach klassischem Verständnis der Schutznormtheorie gerade kein subjektives Recht, da es an einem klar abgrenzbaren Kreis potentieller Kläger fehlt.⁴⁵ Aus diesem Grund müsse die Theorie zur Bestimmung des Schutzbereichs entsprechend angepasst werden, wobei die Weite des Anpassungsbedürfnisses innerhalb des *narrow view* sehr

³⁷ RL 80/68/EWG des Rates v. 17.12.1979, ABl. L 20 v. 26.1.1980, S. 43. Dazu EuGH, Rs. C-131/88, *Grundwasser*, Slg. 1991, I-825.

³⁸ RL 82/883/EGW des Rates v. 3.12.1982, ABl. L 378 v. 31.12.1982, S. 15; RL 80/779/EWG des Rates v. 15.7.1980, ABl. L 229 v. 30.8.1980, S. 30. Dazu EuGH, Rs. C-361/88, *Schwefeldioxid/Schwebstaub*, Slg. 1991, I-2567; EuGH, Rs. C-59/89, *Blei*, Slg. 1991, I-2607.

³⁹ RL 75/440/EWG des Rates v. 16.6.1975, ABl. L 194 v. 25.7.1975, S. 26. Dazu EuGH, Rs. C-58/89, *Oberflächenwasser*, Slg. 1991, I-4983.

⁴⁰ Schlussanträge GA Jacobs zu EuGH, Rs. C-58/89, *Oberflächenwasser*, Slg. 1991, I-4983, Rdnr. 33 ff.

⁴¹ EuGH, Rs. C-58/89, *Oberflächenwasser*, Slg. 1991, I-4983, Rdnr. 16.

⁴² EuGH, Rs. C-433/93, *Vergaberichtlinien*, Slg. 1995, I-2303, Rdnr. 19.

⁴³ EuGH, Rs. C-178/94, *Dillenkofer*, Slg. 1996, I-4845, Rdnr. 35 f.

⁴⁴ EuGH, Rs. C-237/07, *Janecek*, Slg. 2008, I-6221. Vgl. hierzu ausführlich auch *Calliess*, (Fn. 8), S. 1; *Fonk*, Das subjektiv-öffentliche Recht auf ordnungsgemäße Luftreinhalteplanung, NVwZ 2009, S. 69.

⁴⁵ So auch *von Danwitz*, Verwaltungsrechtliches System und europäische Integration, 1996, S. 237; *Schwarze*, in: Schwarze (Hrsg.), Das Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluß, 1996, S. 177. Vgl. für Deutschland BVerwG, *Trinkwasserschutz*, NVwZ 1988, S. 534.

umstritten ist. Zweitens könne sich ein Bürger aber auch nur dann auf eine Unionsnorm vor den mitgliedstaatlichen Behörden und Gerichten berufen, wenn diese Norm dem Einzelnen ein Recht gewährt.

In prozessualer Hinsicht,⁴⁶ also bei der Frage der Klagebefugnis, fordern die Vertreter des *narrow view* neben der subjektiven unmittelbaren Anwendbarkeit der streitentscheidenden Bestimmung auch eine Betroffenheit des Klägers.⁴⁷ Selbst auf eine subjektiv unmittelbar anwendbare Norm des EU-Rechts könne sich nur derjenige berufen, der ein konkretes Interesse vorzuweisen vermag. Obgleich beispielsweise die Trinkwasserrichtlinie (subjektiv) unmittelbar anwendbar ist, kann ein Verstoß gegen sie nur derjenige geltend machen, der verschmutztes Wasser selbst bezieht oder sonst ein nachvollziehbares Interesse daran hat, dass die Trinkwasserrichtlinie eingehalten wird.⁴⁸ Betroffener ist nach Ansicht *Scherzbergs*⁴⁹ derjenige, der tatsächliche oder auch potentielle Auswirkungen auf die ihm rechtlich zugeordneten Güter einschließlich seines Vermögens aufzeigen kann. Ähnlich fordert *Calliess*⁵⁰ für die Klagebefugnis, dass in personeller Hinsicht die – im Ergebnis weit zu verstehende – faktische Betroffenheit des einzelnen hinreichend sei; der Kläger sei individuell berechtigt, wenn er infolge der Missachtung der einschlägigen Rechtsnormen tatsächliche Nachteile in seinen geschützten Individualinteressen zu gewähren habe. Auch wenn viele Vertreter des *narrow view* (wie beispielsweise vorstehend *Scherzberg* und *Calliess*)⁵¹ von einer rein faktischen Betroffenheit sprechen, meinen sie in Wirklichkeit eine faktische und rechtliche Betroffenheit. Aufgrund der These des *narrow view*, für die unmittelbare Anwendbarkeit einer Norm sei ein subjektives Element erforderlich, kann ein bloß faktisches Betroffensein schon denklogisch nicht ausreichen, sondern setzt selbstverständlich stets ein faktisches Betroffensein des Klägers in seinen rechtlich geschützten Gütern voraus.⁵² Einzelheiten sind auch innerhalb des *narrow view* umstritten.

⁴⁶ Zwischen subjektiver unmittelbarer Anwendbarkeit und Klagebefugnis wird innerhalb des *narrow view* meistens nicht klar differenziert, vgl. nur *Hilson/Downes*, (Fn. 28), S. 131 ff. Anders *Wegener*, (Fn. 4), S. 178 ff.

⁴⁷ Das sehen auch die Vertreter des *broad view* so.

⁴⁸ Vgl. dazu *Krämer/Winter*, in: Schulze/Zuleeg (Hrsg.), Handbuch Europarecht, 1. Aufl. 2006, § 26, Rdnr. 83 ff.

⁴⁹ *Scherzberg*, (Fn. 31), § 11, Rdnr. 36 m.w.N.; *Wegener*, (Fn. 4), S. 184 ff.

⁵⁰ Vgl. *Calliess*, (Fn. 30), S. 3578.

⁵¹ Vgl. auch *Krämer/Winter*, (Fn. 48), § 26, Rdnr. 83 ff.

⁵² *Scherzberg* und *Calliess* stellen dies in Nebensätzen dann auch immer klar. Deutlicher dagegen *Triantafyllou*, (Fn. 9), S. 196, der ausdrücklich vom Erfordernis der tatsächlichen und rechtlichen (!) Betroffenheit spricht. Ebenso *Zuleeg*, in: Schulze/Zuleeg, (Fn. 48), § 8, Rdnr. 49. Vgl. zum Ganzen auch *Wegener*, (Fn. 4), S. 178 ff. und 225 ff.; *Winter*, (Fn. 22), S. 470.

Einig sind sich die verschiedenen Auffassungen des *narrow view* jedoch darin, dass bloße Verpflichtungen des Staates, bei denen es keinen Begünstigten gibt, nicht unmittelbar anwendbar sein könnten.⁵³ Dies ergäbe sich eindeutig aus der Entscheidung *Enichem Base*^{54,55}. In diesem Verfahren ging es um das Versäumnis einer Gemeinde, gemäß der Richtlinie 75/442/EWG⁵⁶ eine Maßnahme an die Kommission zu melden. Der EuGH urteilte: „Aus dem Vorstehenden folgt, daß die genannte Bestimmung [die Meldeverpflichtung]⁵⁷ die Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission betrifft, nicht aber ein Recht für den einzelnen schafft, das verletzt sein könnte, wenn ein Mitgliedstaat gegen die Verpflichtung verstößt, die Kommission vorab von seinen Regelungsentwürfen zu unterrichten.“⁵⁸ Eine ähnliche Begründung enthält die Entscheidung *Lemmens*.⁵⁹ Herr *Lemmens* war wegen Trunkenheit am Steuer angeklagt. Im Strafverfahren brachte er zu seiner Verteidigung vor, dass die bei ihm vorgenommene Messung seines Alkoholspiegels nicht verwertet werden dürfte, weil das bei seiner Festnahme verwendete Alkoholmessgerät unter Missachtung der in Art. 8 der Richtlinie 83/189/EWG (über das Informationsverfahren auf dem Gebiet der Normen und technischen Vorschriften)⁶⁰ auf den Markt gebracht worden war. Der EuGH ließ auch in diesem Fall die Berufung auf die Richtlinie nicht zu, worin manche die Bestätigung sehen, dass auch der Gerichtshof für die unmittelbare Anwendbarkeit einer Unionsrechtsbestimmung eine individuelle Betroffenheit fordert.⁶¹

Zuletzt muss auch die Rechtssache *Großkrotzenburg* erwähnt werden. In dieser Entscheidung, die die Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung nach der

⁵³ Vgl. *Jarass*, Grundfragen der innerstaatlichen Bedeutung des EG-Rechts, 1994, S. 82; *Jarass/Beljin*, (Fn. 22), S. 179 m.w.N. In diese Richtung auch BVerfG, ZuR 2001, S. 403, welches den Bestimmungen der Vogelschutz- und Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie die individualschützende Wirkung abspricht, weil nach den maßgeblichen Erwägungsgründen den Richtlinien nicht der Zweck des Schutzes der menschlichen Gesundheit zukomme.

⁵⁴ EuGH, Rs. 380/87, *Enichem Base*, Slg. 1989, 2491, Rdnr. 23. Vgl. auch EuGH, Rs. C-236/92, *Comitato di Coordinamento*, Slg. 1994, I-483.

⁵⁵ So ausdrücklich *Gellermann*, in: Rengeling/Middeke/Gellermann (Hrsg.), Handbuch Rechtsschutz, 2. Aufl. 2003, § 36, Rdnr. 19.

⁵⁶ RL 75/442/EWG des Rates v. 15.7.1975 über Abfälle, ABl. L 194 v. 25.7.1975, S. 39.

⁵⁷ Einfügung durch den Verfasser.

⁵⁸ EuGH, Rs. 380/87, *Enichem Base*, Slg. 1989, 2491, Rdnr. 23.

⁵⁹ EuGH, Rs. C-226/97, *Lemmens*, Slg. 1998, I-3711.

⁶⁰ RL 83/189/EWG des Rates v. 28.3.1983 über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der Normen und technischen Vorschriften, ABl. L 109 v. 26.4.1983, S. 8.

⁶¹ So z.B. *van Gerven*, (Fn. 4), S. 508. Wenig aussagekräftig halten diese Entscheidung dagegen *Abele*, Anmerkung zum Urteil des EuGH vom 16. Juni 1998, Rs. C-226/97 (*Lemmens*), EuZW 1998, S. 571 f.; *Streinz*, Anmerkung zu dem Urteil des EuGH vom 16. Juni 1998, Rs. C-226/97 (*Lemmens*), JuS 1999, S. 599 f.

UVP-Richtlinie⁶² beim Bau eines Wärmekraftwerks zum Gegenstand hatte, habe sich der EuGH, so die Vertreter des *narrow view*,⁶³ offensichtlich zu ihrem Standpunkt bekannt. In diesem Urteil stellte der Gerichtshof klar, dass die unmittelbare Anwendbarkeit mit der „in der Rechtsprechung des Gerichtshofes anerkannten Möglichkeit für den einzelnen, sich gegenüber dem Staat unmittelbar auf unbedingte sowie hinreichend klare und genaue Vorschriften einer nicht umgesetzten Richtlinie zu berufen, nichts zu tun [hat]“. ⁶⁴ Hieraus ergebe sich eindeutig, dass der EuGH zwischen einer objektiven und einer subjektiven unmittelbaren Anwendbarkeit unterscheide. Für die objektive unmittelbare Anwendbarkeit einer Unionsbestimmung sei lediglich Voraussetzung, dass die jeweilige Norm hinreichend genau und unbedingt ist.⁶⁵ Ist dies der Fall, müssten die Behörden und Gerichte die jeweilige Bestimmung von sich aus befolgen. Für die hier aber allein interessierende Frage, ob sich auch ein Einzelner auf eine Vorschrift des EU-Rechts stützen kann – also für die Frage der subjektive unmittelbare Anwendbarkeit –, sei offensichtlich zusätzlich die Gewährung eines subjektiven Rechts (oder nach der weiteren Auffassung die Gewährung eines subjektiven Interesses) erforderlich. Aus der objektiven unmittelbaren Anwendbarkeit könne die subjektive unmittelbare Anwendbarkeit – also ein subjektives Recht – folgen, müsse es aber nicht.⁶⁶

b) (Subjektives) Recht als Folge der unmittelbaren Anwendbarkeit

Im Gegensatz zur vorstehenden Auffassung vertritt der andere Teil im Schrifttum die Ansicht, dass über die oben genannten Voraussetzungen der hinreichenden Bestimmtheit und Unbedingtheit hinaus für die unmittelbare Anwendbarkeit einer Unionsnorm ein zusätzliches, irgendwie geartetes subjektives Element nicht

⁶² RL 85/337/EWG des Rates v. 27.6.1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, ABl. L 175 v. 5.7.1985, S. 40.

⁶³ Vgl. *Biervert*, in: Schwarze (Hrsg.), EUV/EGV, 1. Aufl. 2000, Art. 239 EGV, Rdnr. 31; *Freytag/Iven*, Gemeinschaftsrechtliche Vorgaben für den nationalen Habitatschutz – die Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21.05.1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen, NuR 1995, S. 116; *Gellermann*, (Fn. 22), S. 436 f.; *ders.*, Rechtsfragen des europäischen Habitatschutzes, NuR 1996, S. 556; *Jarass/Beljin*, (Fn. 22), S. 61, 79, 165 f.; *Schoch*, (Fn. 25), S. 463 m.w.N.

⁶⁴ EuGH, Rs. C-431/92, *Großkrotzenburg*, Slg. 1995, I-2189, Rdnr. 26.

⁶⁵ Dies war früher nicht unumstritten. Wie sich aus dem Vorbringen der deutschen Seite in dem Verfahren *Großkrotzenburg* erkennen lässt, wurde damals mehrheitlich vertreten, dass eine Unionsbestimmung nur dann (objektiv) unmittelbar anwendbar sein könnte, wenn diese ein subjektives Recht gewähre. Vgl. hierzu auch *Erbguth/Stollmann*, (Fn. 22), S. 455.

⁶⁶ Vgl. *Jarass/Beljin*, (Fn. 22), S. 61, 79; *Gellermann*, (Fn. 55), § 33, Rdnr. 30 f.; *Scherzberg*, (Fn. 31), § 11, Rdnr. 35 m.w.N.; *Stüber*, Subjektive Rechte aus Gemeinschaftsrecht, Jura 2001, S. 800 m.w.N.; *Triantafyllou*, (Fn. 9), S. 195.

erforderlich sei (sogenannter *objective/broad view*⁶⁷).⁶⁸ Ein subjektives Recht wäre nicht (notwendige) Bedingung, sondern zwingende Folge der unmittelbaren Anwendbarkeit.⁶⁹ Bezeichnend seien insoweit Entscheidungen wie *van Gend & Loos*⁷⁰ oder *Salgoil*.⁷¹ In dem letzten Verfahren beispielsweise urteilte der EuGH, dass „das Verbot des Art. 31 [EGV]⁷² [...] sich seinem Wesen nach vorzüglich dazu [eignet], unmittelbare Wirkungen [...] zu erzeugen. Art. 31 begründet daher individuelle Rechte, [...]“. Umstritten ist innerhalb der Vertreterschaft des *broad view* jedoch, ob es sich bei dem Recht, das aus der unmittelbaren Anwendbarkeit folgt, um ein rein prozessuales⁷³ oder auch um ein solches mit materiellem Inhalt handelt.⁷⁴ Hierauf wird noch zurückzukommen sein. Die Vertreter des *broad view* unterscheiden also nicht zwischen subjektiver und objektiver unmittelbarer Anwendbarkeit, sondern kennen nur die unmittelbare Anwendbarkeit als solche, die zugleich und zumindest immer auch ein Recht des Einzelnen nach sich zieht, sich auf die unmittelbar anwendbare Norm vor Behörden und Gerichten berufen zu können. Prozessual reiche für die Geltendmachung einer (objektiv) unmittelbar anwendbaren Norm ein rein faktisches Interesse aus.⁷⁵ Das Einräumen von Popularklagemöglichkeiten werde aber nicht verlangt.

⁶⁷ Vgl. zu den Begrifflichkeiten auch *Bleckmann*, (Fn. 4), Rdnr. 1153; *Craig/de Búrca*, (Fn. 4), S. 268 ff.; *van Gerven*, (Fn. 4), S. 501.

⁶⁸ Differenzierend zwischen Umsetzungsverpflichtung (subjektives Recht erforderlich) und unmittelbarer Anwendbarkeit (kein subjektives Recht erforderlich) *Classen*, (Fn. 28), S. 654; *Ruffert*, (Fn. 22), S. 72. Übersicht über den *broad view* in anderen Mitgliedstaaten bei *Prechal*, *Direct Effect Still Matter?*, CMLRev. 37 (2000), S. 1055 f.

⁶⁹ Vgl. *Ruffert*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/EGV, 3. Aufl. 2007, Art. 249 EGV, Rdnr. 38 m.w.N.; *ders.*, (Fn. 22), S. 73 f.; *ders.*, *Rights and Remedies in European Community Law: A Comparative View*, CMLRev. 34 (1997), S. 315; *Schroeder*, in: Streinz, (Fn. 24), Art. 249 EGV, Rdnr. 51 m.w.N.

⁷⁰ EuGH, Rs. 26/62, *Van Gend & Loos*, Slg. 1963, 1.

⁷¹ EuGH, Rs. 13/68, *Salgoil*, Slg. 1968, 453, 461.

⁷² Klarstellung durch den Verfasser.

⁷³ So *Wahl*, in: Schoch/Schmidt-Aßmann/Pietzner (Hrsg.), VwGO, 20. EL 2010, Vorb. § 42 Abs. 2 VwGO, Rdnr. 128.

⁷⁴ So wohl *von Danwitz*, *Zur Grundlegung einer Theorie der subjektiv-öffentlichen Gemeinschaftsrechte*, DÖV 1996, S. 488 f.; *ders.*, (Fn. 45), S. 244 ff. (v.a. im Hinblick auf die Umsetzung, um nicht gegen das Diskriminierungsverbot zu verstoßen); *Rees*, *Die Direktwirkung von Richtlinien: Der Wandel von der prozeßrechtlichen zur materiellrechtlichen Konzeption*, in: Gs. Arens, 1993, S. 367.

⁷⁵ Obgleich *von Danwitz*, (Fn. 45), S. 365, in Zusammenhang mit dem EG-Recht von einem „allgemeinen Vollziehungsanspruch“ spricht, stellt auch er diesen Anspruch unter die (prozessuale) Bedingung der Geltendmachung eines Interesses (in Anlehnung an das „*intérêt pour agir*“ des frz. Verwaltungsrechts).

Der *broad view* begründet seine Ansicht primär damit, dass das EU-Recht den Einzelnen mobilisieren wolle, gegen Unionsrechtsverstöße vorzugehen, um dadurch eine möglichst weitgehende, eigene Durchsetzung zu erreichen. Der Bürger sei Sachverwalter der Allgemeinheit, dessen Individualinteresse nur als Antrieb für sein Tätigwerden genutzt werde.⁷⁶ Schon die Idee der Effektivität (*effet utile*) stehe also einer Beschränkung des Einzelnen, nur subjektive Rechte geltend machen zu dürfen, entgegen. So urteilte der EuGH bereits in der Rechtssache *van Duyn*:⁷⁷ „Mit der den Richtlinien durch Art. 189 [nunmehr Art. 288 AEUV]⁷⁸ zuerkannten verbindlichen Wirkung wäre es unvereinbar, grundsätzlich auszuschließen, dass betroffene Personen sich auf die durch die Richtlinien auferlegte Verpflichtung berufen können. Insbesondere in den Fällen, in denen etwa die Unionsbehörden die Mitgliedstaaten durch Richtlinien zu einem bestimmten Verhalten verpflichten, würde die nützliche Wirkung („*effet utile*“) einer solchen Maßnahme abgeschwächt, wenn die Einzelnen sich vor Gericht hierauf nicht berufen und [!] ⁷⁹ die staatlichen Gerichte sie nicht als Bestandteil des Unionsrechts berücksichtigen könnten.“ Auffallend ist, dass im letzten Satz der EuGH das Berufungsrecht des Einzelnen und die (objektive) Pflicht der staatlichen Organe, die Richtlinien zu beachten, auf eine Stufe stellte. Eine Differenzierung zwischen beiden Formen der unmittelbaren Anwendbarkeit erfolgte nicht, obgleich der EuGH auch schon in diesem Fall von den „betroffenen Personen“ sprach.

Dass der EuGH jedenfalls nicht der strengen deutschen Schutznormtheorie folge, ergebe sich – so die Vertreter des *broad view* – eindeutig aus der Entscheidung *Verholen*.⁸⁰ In diesem Verfahren klagte ein Ehemann auf Basis der Richtlinie 79/7/EWG gegen die Diskriminierung seiner Ehefrau bei der Altersrente. Das Ausgangsgericht legte dem EuGH die Frage vor, ob sich eine Person auch dann auf eine Richtlinie berufen könne, wenn diese Person zwar nicht in deren persönlichen Anwendungsbereich fällt, aber trotzdem ein unmittelbares Interesse daran hat, dass das Diskriminierungsverbot zugunsten der geschützten Person beachtet wird. Der EuGH stellte diesbezüglich fest, dass das Recht, sich auf die Richtlinie zu berufen, nicht auf diejenigen beschränkt sei, die in den persönlichen Geltungsbereich der Richtlinie fallen. Es könne nämlich nicht ausgeschlossen werden, dass andere ein unmittelbares Interesse daran haben, dass das Diskriminierungsverbot zugunsten der geschützten Person beachtet wird. Der Einzelne kann – dies dürfte mittlerweile auch die Ansicht der Mehrheit des *narrow view* sein – folglich im EU-Recht fremde

⁷⁶ Ausführlich zum Ganzen *ibid.*, S. 236 ff. m.w.N.; Masing, Mobilisierung des Bürgers für die Durchsetzung des Rechts, 1997, S. 42 ff. m.w.N.

⁷⁷ EuGH, Rs. 41/74, *van Duyn*, Slg. 1974, 1337.

⁷⁸ Klarstellung durch den Verfasser.

⁷⁹ Hervorhebung durch den Verfasser.

⁸⁰ EuGH, verb. Rs. C-87/90 bis C-89/90, *Verholen*, Slg. 1991, I-3757. Gegen eine Verallgemeinerung dieses Falles *Classen*, (Fn. 28), S. 663.

Rechte geltend machen, um eigene Interessen zu befriedigen. Die Schutznormtheorie deutscher Prägung würde dies nicht zulassen.⁸¹

Aber auch eine Anpassung der Schutznormtheorie bzw. deren Anwendung auf bloße Individualinteressen sei nach Auffassung der Vertreter des *broad view* nicht möglich. Die unmittelbare Anwendbarkeit einer Norm habe ausschließlich objektive Voraussetzungen. Die Rechtsprechung zur individuellen Betroffenheit im Sinne des Art. 263 Abs. 4 AEUV könne für die Untersuchung der unmittelbaren Anwendbarkeit nicht fruchtbar gemacht werden, weil unmittelbare Anwendbarkeit und individuellen Betroffenheit im Sinne der „Plaumann“-Formel zwei verschiedene Aspekte bezeichnen.⁸² Die Problematik der unmittelbaren Anwendbarkeit beziehe sich auf den Prüfungsmaßstab, also auf die Norm, auf die sich der Einzelne zu berufen beabsichtigt, wogegen die individuelle Betroffenheit den Prüfungsgegenstand,⁸³ also die Maßnahme, die angegriffen wird, betrifft.⁸⁴ Zudem lässt sich die hohe Zulässigkeitshürde, die durch Art. 263 Abs. 4 AEUV gesetzt wird und auf den ersten Blick im Widerspruch zur sehr weitgehenden Klagemöglichkeit vor den mitgliedstaatlichen Gerichten zu stehen scheint,⁸⁵ mit dem Ziel der effektiven Durchsetzung des Unionsrechts erklären. Die Regelung des Art. 263 Abs. 4 AEUV soll nämlich verhindern, dass Maßnahmen des Unionsrechts, denen von Natur aus eine integrative Wirkung zukommt, allzu leicht angegriffen werden können und so die Ergebnisse meist zäher Verhandlungen zunichte machen.⁸⁶ Überdies kann die strenge Regelung des Art. 263 Abs. 4 AEUV mit dem Gedanken der Subsidiarität gerechtfertigt werden. Der Einzelne soll soweit wie möglich zunächst mitgliedstaatliche Gerichte anrufen, die dann nach entsprechender Vorprüfung dem EuGH konkrete, bereits aufbereitete Fragen vorlegen können (vgl. Art. 267 AEUV). Eine entsprechende Argumentation findet man auch bei der Verfassungsbeschwerde in Deutschland im Verhältnis zur konkreten Normenkontrolle nach Art. 100 Abs. 1 GG.⁸⁷

⁸¹ So auch *Stüber*, (Fn. 66), S. 801 m.w.N. A.A. *Ehlers*, (Fn. 5), S. 1445 m.w.N. Zu Recht führt *von Danwitz*, (Fn. 45), S. 237, aus, dass allgemeine Regelungsziele wie der Schutz der menschlichen Gesundheit oder das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes Gemeinwohlbelange *par excellence* darstellen, die einem individualisierbaren und von der Allgemeinheit rechtlich zu unterscheidenden Personenkreis nicht zugeordnet werden können, die Schutznormtheorie folglich für die Bestimmung eines Rechts des Einzelnen ungeeignet sei. Ähnlich *Schwarze*, (Fn. 45), S. 177.

⁸² Anders *von Danwitz*, (Fn. 45), S. 240 f., der in beiden Systemen die Individualisierbarkeit als vergleichbares Kriterium erkennen will.

⁸³ Vgl. dazu auch *Krämer/Winter*, (Fn. 48), § 26, Rdnr. 75.

⁸⁴ Dies erkennt offensichtlich *Ruffert*, (Fn. 69), S. 326 f.

⁸⁵ Diese Diskrepanz spricht *von Danwitz*, (Fn. 74), S. 486 f., an; *Halfmann*, *Entwicklungen des Verwaltungsrechtsschutzes in Deutschland, Frankreich und Europa*, *VerwArch* 91 (2000), S. 91.

⁸⁶ Instruktiv dazu *von Danwitz*, (Fn. 74), S. 486 f.; *ders.*, (Fn. 45), S. 241 ff.

⁸⁷ BVerfGE 71, 305 (336); BVerfGE 102, 197 (207). Vgl. *Pieroth*, in: *Jarass/Pieroth*, GG, 11. Aufl. 2010, Art. 93 GG, Rdnr. 57.

Auch die Rechtsprechung des EuGH zum Haftungsrecht sei nach Ansicht der *broad view* kein geeignetes Argument für ein strenges Verständnis der Figur der unmittelbaren Anwendbarkeit. Es sei nämlich ein entscheidender Unterschied, ob man den Einzelnen nur als Mittel zur Durchsetzung des objektiven Rechts nutzt oder diesem wegen Verstoßes gegen objektives Recht auch (individuellen) Schadensersatz gewährt. Bei der unmittelbaren Anwendbarkeit handle es sich also – nach Auffassung des *broad view* – um die bloße Fähigkeit, objektive Rechtsnormen stets auch im individuellen Interesse in Bewegung zu setzen. Aus der unmittelbaren Anwendbarkeit folge eine Art Berufungsrecht, welches von *Danwitz* mit dem Begriff der „*invocabilité*“ auf den Punkt zu bringen versucht.⁸⁸ Bezeichnend sei insoweit die Entscheidung *Costanzo*,⁸⁹ in der der EuGH entschied, dass „in all den Fällen, in denen Bestimmungen einer Richtlinie inhaltlich unbedingt und hinreichend genau erscheinen, sich die einzelnen vor einem nationalen Gericht gegenüber dem Staat auf diese Bestimmungen berufen [können],⁹⁰ wenn der Staat die Richtlinie nicht fristgemäß oder nur unzulänglich in nationales Recht umgesetzt hat.“ Ein subjektives Element werde vom EuGH also offensichtlich nicht gefordert.⁹¹ Entscheidungen, die das Gegenteil anzudeuten scheinen, seien – so die Vertreter des *broad view* – anders zu verstehen:

In der Rechtssache *Enichem Base*⁹² habe der EuGH erst gar nicht die Frage beantworten müssen, ob sich ein Einzelner auf die Richtlinie 75/442/EWG direkt berufen kann. Vielmehr widersprach der Gerichtshof bereits der Ansicht der Kläger, die Richtlinie würde die von diesen behauptete Rechtsfolge vorsehen. Die Kläger wollten ein Verbot aufgehoben haben, welches der Bürgermeister ihrer Gemeinde unter Verstoß gegen die Meldepflicht der Richtlinie erlassen hatte. Der EuGH bestätigte zwar die Verletzung der Meldepflicht, stellte jedoch zugleich fest, dass „weder dem Wortlaut noch dem Zweck dieser Bestimmung zu entnehmen sei, daß allein die Nichteinhaltung der den Mitgliedstaaten obliegenden Verpflichtung zur vorherigen Unterrichtung der Kommission zur Rechtswidrigkeit der in dieser Weise erlassenen Regelungen führt.“ Die Richtlinie statuierte also zwar eine Verpflichtung zur Meldung bestimmter Maßnahmen; zu den Rechtsfolgen der Nichteinhaltung dieser Meldepflicht schwieg sie jedoch.⁹³ Ein ähnliches Problem stellte sich in der Rechtssache *Lemmens*.⁹⁴ Der Gerichtshof hatte in diesem Fall die Berufung auf die Melderichtlinie abgelehnt, weil die Missachtung der Meldepflicht nicht dazu führen

⁸⁸ *Von Danwitz*, (Fn. 74), S. 484; *ders.*, (Fn. 45), S. 232 ff.

⁸⁹ EuGH, Rs. 103/88, *Costanzo*, Slg. 1989, 1839.

⁹⁰ Einfügung durch den Verfasser.

⁹¹ Vgl. auch EuGH, Rs. C-236/92, *Comitato di Coordinamento*, Slg. 1994, I-483.

⁹² EuGH, Rs. 380/87, *Enichem Base*, Slg. 1989, 2491, Rdnr. 23.

⁹³ Instruktiv dazu *Ruffert*, (Fn. 69), S. 318.

⁹⁴ EuGH, Rs. C-226/97, *Lemmens*, Slg. 1998, I-3711.

würde – so die Auffassung des EuGH –, dass die Messung des Alkoholspiegels und damit der Beweis für die Trunkenheitsfahrt im Prozess gegen Herrn *Lemmens* nicht hätten verwertet werden dürfen.⁹⁵ In beiden Fällen lag das Problem also nicht in der unmittelbaren Anwendbarkeit von Normen des Unionsrechts, sondern in der Frage der Rechtsfolge bei Missachten von Richtlinienvorgaben.⁹⁶

Der EuGH selbst bestätigte dieses Verständnis in der Entscheidung *CLA Security*.⁹⁷ In diesem Verfahren verklagte das belgische Sicherungsunternehmen CIA Security zwei seiner Konkurrenten wegen Verstößen gegen das Gesetz gegen unlauteren Wettbewerb. CIA Security warf den Unternehmen Signalson und Securitel vor, von diesen insbesondere durch die Behauptung verleumdet worden zu sein, dass ein von CIA Security vermarktetes System zum Schutz vor Einbrüchen nicht die Anforderungen der belgischen Rechtsvorschriften an Sicherungssysteme erfüllte. CIA Security gab zwar zu, dass sie keine Erlaubnis für den Vertrieb dieser Sicherungssysteme beantragt und erhalten hatte. Jedoch machte es geltend, dass das belgische Gesetz gegen Art. 28 EGV [heute Art. 30 AEUV] verstieße und zudem auch nicht der Kommission angezeigt worden war, was nach der Richtlinie 83/189/EWG erforderlich gewesen wäre. Der EuGH stellte in diesem Verfahren abermals klar, dass „nach ständiger Rechtsprechung [unter ausdrücklichen Hinweis auf die „Becker“-Rechtsprechung]“⁹⁸ in allen Fällen, in denen die Bestimmungen einer Richtlinie inhaltlich als unbedingt und hinreichend genau erscheinen, diese Bestimmungen gegenüber allen nicht richtlinienkonformen nationalen Vorschriften herangezogen werden können.“ Bei den Art. 8 und 9 der Richtlinie 83/189/EWG handle es sich nach Auffassung des EuGH um solche unmittelbar anwendbaren Bestimmungen, die anders als die Bestimmungen der Richtlinie in der Entscheidung *Enichem Base* nicht allein den Zweck haben, die Kommission zu informieren, sondern „gerade das weitergehende Ziel [verfolgen], die Handelsschranken zu beseitigen [...], der Kommission [...] die nötige Zeit zu verschaffen, um zu reagieren und eine Änderung vorzuschlagen, die es erlaubt, die Einschränkungen des freien Warenverkehrs zu vermindern, die sich aus der geplanten Maßnahme ergeben“.⁹⁹ Der Verstoß gegen die Mitteilungspflicht aus der Richtlinie 83/189/EWG hatte im Gegensatz zu der aus der Richtlinie 75/442/EWG im Fall *Enichem Base* deshalb die

⁹⁵ So auch *Prechal*, (Fn. 68), S. 1056 mit Fn. 48; *Ruffert*, (Fn. 69), S. 317. Für wenig aussagekräftig halten diese Entscheidung *Abele*, (Fn. 61), S. 571 f.; *Streinz*, (Fn. 61), S. 599 f.

⁹⁶ Gleiches gilt für die Entscheidungen des EuGH, Rs. C-343/92, *Roks*, Slg. 1994, I-571, Rdnr. 39 ff., insb. Rdnr. 42; und EuGH, verb. Rs. 48/88, 106/88 und 107/88, *J.E.G. Achterberg*, Slg. 1989, 1963, Rdnr. 17, die zum Teil auch als Beweis für das Erfordernis eines subjektiven Elements bei der unmittelbaren Anwendbarkeit vorgebracht werden.

⁹⁷ EuGH, C-194/94, *CLA Security*, Slg. 1996, I-2201, Rdnr. 49 f.

⁹⁸ Hervorhebung durch den Verfasser.

⁹⁹ EuGH, C-194/94, *CLA Security*, Slg. 1996, I-2201, Rdnr. 50.

Nichtigkeit der nicht gemeldeten Maßnahme zur Folge.¹⁰⁰ Die Richtlinie sah anders als im Fall *Enichem Base* also die vom Kläger behauptete Rechtsfolge vor. Erst als diese Frage geklärt war, musste sich der EuGH mit der weiteren Frage beschäftigen (dies war im Fall *Enichem Base* überhaupt nicht mehr nötig),¹⁰¹ ob das Unternehmen sich auch auf diese ihr nützlichen Rechtsfolge berufen kann (zu Lasten der beiden Konkurrenten). Auf das Problem der horizontalen Drittwirkung von Richtlinien soll an dieser Stelle nun aber nicht näher eingegangen werden. Es reicht zu wissen, dass der EuGH die unmittelbare Anwendbarkeit der streitentscheidenden Artikel der Richtlinie im Fall *CLA Security* bejahte.

Weitergehende, subjektive Voraussetzungen der unmittelbaren Anwendbarkeit habe der EuGH nach Ansicht der Vertreter des *broad view* in anderen Entscheidungen ebenfalls nicht gefordert. In vielen Urteilen hat der EuGH auf die Schutzrichtung der jeweiligen Richtlinie überhaupt keinen Bezug genommen. Bezeichnend sei hier neben dem eben genannten Urteil *CLA Security* auch das Urteil in der Rechtssache *Kraaijeveld*.¹⁰² In diesem Verfahren griff der Kläger einen Beschluss des Provinzialausschusses von Süd-Holland an, welcher den von einem Gemeinderat erlassenen Flächennutzungsplan im Rahmen einer Deichverstärkung genehmigt hatte. Dieser Flächennutzungsplan würde, so argumentierte Herr *Kraaijeveld*, gegen die UVP-Richtlinie 85/338/EWG¹⁰³ verstoßen. Der Kläger machte eigene wirtschaftliche Interessen geltend; die UVP-Richtlinie schützt aber eigentlich ausschließlich die Umwelt als Ganzes. Der EuGH erkannte gleichwohl auf die unmittelbare Anwendbarkeit der Richtlinie. Abermals wiederholte der Gerichtshof den stereotyp klingenden Satz, dass es „mit der den Richtlinien durch Artikel 249 EGV [heute Art. 288 AEUV] zuerkannten verbindlichen Wirkung unvereinbar wäre, grundsätzlich auszuschließen, dass sich betroffene Personen auf die durch eine Richtlinie auferlegte Verpflichtung berufen könnten. Insbesondere in den Fällen, in denen die Unionsbehörden die Mitgliedstaaten durch eine Richtlinie zu einem bestimmten Verhalten verpflichten, würde die praktische Wirksamkeit einer solchen Maßnahme abgeschwächt, wenn die Bürger sich vor Gericht hierauf nicht berufen und die nationalen Gerichte sie nicht als Bestandteil des Unionsrechts berücksichtigen könnten, um zu prüfen, ob der nationale Gesetzgeber im Rahmen der ihm vorbehaltenen Befugnis, Form und Mittel für die Umsetzung der Richtlinie zu wählen, innerhalb des in der Richtlinie vorgesehenen Ermessensspielraums geblieben

¹⁰⁰ Vgl. dazu auch *Classen*, (Fn. 28), S. 665.

¹⁰¹ Dies verkennt *Gellermann*, (Fn. 55), § 36, Rdnr. 19.

¹⁰² EuGH, Rs. C-72/95, *Kraaijeveld*, Slg. 1996, I-5431. Siehe auch EuGH, Rs. C-287/98, *Linster*, Slg. 2000, I-6917. Vgl. auch Schlussanträge *GA Mischo* zu EuGH, Rs. C-365/98, *Brinkmann II*, Slg. 2000, I-4619, Rdnr. 65.

¹⁰³ RL 85/337/EWG des Rates v. 27.6.1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, ABl. L 175 v. 5.7.1985, S. 40.

ist.¹⁰⁴ In diesem Verfahren prüfte der EuGH im Hinblick auf die Frage der unmittelbaren Anwendbarkeit ausschließlich die allgemeinen Voraussetzungen der Bestimmtheit und Unbedingtheit; mit keinem Wort problematisierte der Gerichtshof die sich eigentlich aufdrängende Frage, ob die UVP-Richtlinie Rechte oder Interessen des Einzelnen schützt, obgleich diese einzig auf den Schutz der Umwelt abzielt.

Wenn nun aber die UVP-Richtlinie ohnehin (subjektiv) unmittelbar anwendbar ist,¹⁰⁵ stellt sich doch die Frage, warum der EuGH in der Rechtssache *Großkrotzenburg* überhaupt eine Unterscheidung zwischen subjektiver und objektiver Anwendbarkeit getroffen haben sollte, so wie von den Vertretern des *narrow view* behauptet.¹⁰⁶ Eine subjektiv unmittelbar anwendbare Norm ist schließlich erst recht objektiv unmittelbar anwendbar. Die Feststellungen des EuGH in der Entscheidung *Großkrotzenburg* erklären sich vielmehr erst aus dem Vorbringen der deutschen Regierung in dem Verfahren. Diese hat ihren Antrag, die Klage als unzulässig abzuweisen, insbesondere darauf gestützt, dass unbedingte und hinreichend bestimmte Richtlinienvorschriften nur vor nationalen Gerichten von individuellen Rechtssubjekten geltend gemacht werden, nicht aber die Grundlage für ein Vertragsverletzungsverfahren bilden könnten. Ausgangspunkt der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofes zur unmittelbaren Wirkung von Richtlinienvorschriften sei – so damals die deutsche Regierung – nämlich die Erwägung gewesen, dass ein Mitgliedstaat sich gegenüber Staatsbürgern, die womöglich ein Recht aus einer Richtlinie ableiten wollten, sich nicht auf eine fehlende oder fehlerhafte Durchführung dieser Richtlinie berufen können sollte; die Kategorie der unmittelbaren Anwendbarkeit beziehe sich somit ausschließlich auf Fälle, in denen Rechte der Bürger gegenüber dem Staat auf dem Spiel stünden. Ist es dagegen nicht dieser Personenkreis, der sich auf die Vorschriften berufen will, so könne nicht von den Behörden verlangt werden, die jeweilige Bestimmung anzuwenden.

Nur aufgrund dieser Argumentation war es nötig, dass der EuGH klarstellte, dass die unmittelbare Anwendbarkeit einer Bestimmung des EU-Rechts auch dann relevant werden kann, wenn am Verfahren kein Bürger beteiligt ist. Das Gericht folgte deshalb der Ansicht der Kommission, die vorbrachte, dass, würde die unmittelbare Richtlinie nur dann unmittelbare Wirkung haben, wenn sie rein tatsächlich von einem individuellen Rechtsinhaber in Anspruch genommen werde, dies die Pflicht der Behörden, unbedingte und hinreichend genaue Richtlinienvorschriften einzuhalten, aufweichen und der Kommission ihre Aufgabe aus Art. 17 AEUV

¹⁰⁴ EuGH, Rs. C-72/95, *Kraaijeveld*, Slg. 1996, I-5431, Rdnr. 56.

¹⁰⁵ Vgl. dazu auch EuGH, Rs. C-202/02, *Wellk*, Slg. 2004, I-723; EuGH, Rs. C-287/98, *Linster*, Slg. 2000, I-6917.

¹⁰⁶ Diese Unterscheidung zieht *Ruffert*, (Fn. 69), S. 320 f., zu Recht sogar ganz in Zweifel.

erschweren würde. Die Möglichkeit des Einzelnen, sich auf derartige Richtlinienvorschriften zu berufen, sei also nicht Voraussetzung für die Anerkennung der unmittelbaren Wirkung dieser Vorschriften, sondern lediglich deren Folge.¹⁰⁷

Schon in der Rechtssache *Costanzo*¹⁰⁸ nahm Generalanwalt *Lenz*¹⁰⁹ zu diesem Problem Stellung und lehnte die unmittelbare Wirkung einer Richtlinie ohne Beteiligung eines Privaten mit der Begründung ab, dass die Verwaltung kein Vorlagerecht nach Art. 267 AEUV habe, sodass ihr die Möglichkeit fehle, „den Gerichtshof anzurufen und die direkte Anwendbarkeit der fraglichen Richtlinienbestimmung feststellen zu lassen. Sie handelt, wenn sie unmittelbar anwendbare Richtlinienbestimmungen anwendet und entgegenstehendes innerstaatliches Recht außer acht lässt, auf eigenes Risiko, ohne die Rückendeckung des Gerichtshofes.“ Dazu sei sie nach Auffassung des Generalanwalts zwar berechtigt, verpflichtet dazu sei sie aber nicht, denn der Vertrag stelle ihr für dieses Handeln nicht den notwendigen Rechtsschutz zur Verfügung. Der EuGH folgte den Ausführungen des Generalanwalts *Lenz* nicht. Der Gerichtshof stellte lediglich fest, dass sich die Einzelnen in all den Fällen, in denen Bestimmungen einer Richtlinie inhaltlich als unbedingt und hinreichend genau erscheinen, vor einem nationalen Gericht gegenüber dem Staat auf diese Bestimmungen berufen können, wenn der Staat die Richtlinie nicht fristgemäß oder nur unzulänglich in nationales Recht umgesetzt hat.¹¹⁰ Die objektive unmittelbare Anwendbarkeit kennzeichnet folglich lediglich das Problem des Verpflichtungsadressaten.¹¹¹ Eine Norm kann somit auch unabhängig von der Beteiligung Privater an einem Verfahren unmittelbar anwendbar sein. Im englischen Sprachraum hat sich hierfür der Begriff des „*administrative direct effect*“ eingebürgert.¹¹² Aus der objektiven unmittelbaren Anwendbarkeit folgt folglich stets die subjektive unmittelbare Anwendbarkeit, ohne dass es dafür einer zusätzlichen Voraussetzung bedürfte.

¹⁰⁷ Schlussanträge *GA Elmer* zu EuGH, Rs. C-431/92, *Großkrotzenburg*, Slg. 1995, I-2189, Rdnr. 10 ff. Vgl. auch BVerwGE 100, 238 (241 f.).

¹⁰⁸ EuGH, Rs. 103/88, *Costanzo*, Slg. 1989, 1839.

¹⁰⁹ Schlussanträge *GA Lenz* zu EuGH, Rs. C-103/88, *Costanzo*, Slg. 1989, 1839, Rdnr. 36.

¹¹⁰ Vgl. Schlussanträge *GA Elmer* zu EuGH, Rs. C-431/92, *Großkrotzenburg*, Slg. 1995, I-2189, Rdnr. 10 ff.

¹¹¹ So auch *Prechal*, (Fn. 68), S. 1049.

¹¹² Vgl. *ibid.*

V. Stellungnahme

Dem sogenannten *narrow view*, der für die unmittelbare Anwendbarkeit einer Vorschrift des Unionsrechts ein subjektives Element als zusätzliche Voraussetzung fordert, kann nicht zugestimmt werden. Wie die vorstehenden Ausführungen zeigen, kann sich diese enge Auffassung lediglich auf Entscheidungen stützen, die nach genauerem Hinsehen auf ein weites Verständnis des Begriffs der unmittelbaren Anwendbarkeit durch den EuGH schließen lassen. Aus diesem Grund wird vorliegend der Ansatz des *broad view* vertreten. Aber auch letzterem kann nicht in jeder Einzelheit beigeprflichtet werden. Ein („echtes“) subjektives Recht ist nämlich auch nicht zwingende Folge der unmittelbaren Anwendbarkeit einer Norm. Vielmehr kann mit der rein objektiv rechtlich zu bestimmenden, unmittelbaren Anwendbarkeit einer Norm des Unionsrechts ein („echtes“) subjektives Recht einhergehen, muss es aber nicht.¹¹³ Die Rechtsprechung des EuGH, innerhalb der man die einheitliche Verwendung von Terminologie vermisst,¹¹⁴ kann am besten dadurch erklärt werden, dass man folgende drei Problemfelder strikt auseinander hält:¹¹⁵

1. Begriff der unmittelbaren Anwendbarkeit;
2. Einklagbarkeit einer unmittelbar anwendbaren Norm;
3. Art und Weise der Umsetzung, insbesondere von Richtlinien.

1. Begriff der unmittelbaren Anwendbarkeit

Der Begriff der unmittelbaren Anwendbarkeit soll vorliegend seinem Wortlaut gemäß so verstanden werden, dass er lediglich kennzeichnet, ob eine Norm des Unionsrechts so klar, bestimmt und unbedingt ist, dass diese von den Behörden und Gerichten unmittelbar, also ohne notwendigen Zwischenakt durch den Gesetzgeber, Anwendung finden kann. Unerheblich ist, ob Private beteiligt sind oder es sich um ein rein objektives Verfahren handelt. Wenn man so will, kann man insoweit auch von objektiver unmittelbarer Anwendbarkeit sprechen. Ein subjektives Element – dies dürfte mittlerweile der ganz herrschenden Meinung im Schrifttum¹¹⁶ sowie der

¹¹³ So wie hier *Prechal*, (Fn. 15), S. 101 ff. m.w.N. Ähnlich, obwohl dem *narrow view* anhängend, *Classen*, (Fn. 27), S. 78 f. m.w.N.

¹¹⁴ Vgl. zur Problematik der Terminologie in diesem Zusammenhang ausführlich *Prechal*, (Fn. 15), S. 101 f. m.w.N.

¹¹⁵ Ähnlich auch *Triantafyllou*, (Fn. 9) S. 195, der im Ergebnis aber dem *narrow view* folgt. Vgl. auch *Huber*, (Fn. 28), S. 579; *Ruffert*, (Fn. 22), S. 69 ff.

¹¹⁶ Vgl. statt vieler *Haratsch/Koenig/Pechstein*, (Fn. 22), Rdnr. 345; *Reiling*, Zu individuellen Rechten im deutschen und im Gemeinschaftsrecht, Ein Vergleich ihrer Gründe, Ermittlung und Durchsetzung, 2004, S. 286.

Entscheidung des EuGH in der Rechtssache *Großkotzenburg*¹¹⁷ entsprechen – ist für diese objektive unmittelbare Anwendbarkeit nicht erforderlich. Ob die Kriterien für eine unmittelbare Anwendbarkeit erfüllt sind, bestimmt sich nach Unionsrecht.¹¹⁸

2. Einklagbarkeit einer unmittelbar anwendbaren Norm

Vom Begriff der (objektiven) unmittelbaren Anwendbarkeit ist die Frage zu unterscheiden, inwieweit sich ein Einzelner vor mitgliedstaatlichen Behörden oder Gerichten auf diese unmittelbar anwendbaren Vorschriften des EU-Rechts auch berufen kann. Das ist jedoch zunächst einmal nicht eine Frage des Unionsrechts, sondern betrifft einzig das Verfahrensrecht der Mitgliedstaaten, die das EU-Recht im Grundsatz autonom zu vollziehen haben.¹¹⁹ Die Mitgliedstaaten sind deshalb prinzipiell darin frei, welche Hürden sie für die Zulässigkeit einer Klage setzen wollen: Sie können ein System von Verletztenklagen, von Interessentenklagen oder aber auch von Popularklagen schaffen.¹²⁰ Ein Mischsystem, wie es Art. 263 Abs. 4 AEUV vorsieht, wäre ebenfalls denkbar. Es ist somit zunächst nicht zu beanstanden, dass § 42 Abs. 2 VwGO als Klagebefugnis die Geltendmachung einer subjektiven Rechtsverletzung fordert. Ob ein subjektives Recht vorliegt, bestimmt sich gemäß dem Grundsatz der Verfahrenautonomie der Mitgliedstaaten dabei nach der deutschen Schutznormtheorie.

Die Verfahrenautonomie der Mitgliedstaaten wird durch zwei Prinzipien begrenzt:¹²¹ Zum einen dürfen nationale Sachverhalte nicht günstigeren Verfahrensregelungen unterliegen als Sachverhalte mit Unionsbezug (sogenanntes Äquivalenzgebot). Dieser Grundsatz der Nichtdiskriminierung spielte bislang in der Rechtsprechung des EuGH nur eine äußerst untergeordnete Rolle und soll deshalb auch im Folgenden vernachlässigt werden.¹²² Zum anderen muss das nationale Verfahrensrecht gewährleisten, dass das EU-Recht effektiv durchgesetzt wird (sogenanntes Effektivitätsgebot); oder, um es mit den Worten des EuGH zu sagen, dass „die vom innerstaatlichen Recht gesetzten Verfahrensregeln und Fristen die Ausübung der Rechte, [die sich aus dem Unionsrecht ergeben und]“¹²³ die die

¹¹⁷ EuGH, Rs. C-431/92, *Großkotzenburg*, Slg. 1995, I-2189.

¹¹⁸ Wohl ganz h.M., vgl. zum Ganzen *Kopp/Schenke*, VwGO, 16. Aufl. 2009, § 42 VwGO, Rdnr. 153.

¹¹⁹ EuGH, Rs. 33/76, *Rewe-Zentralfinanz*, Slg. 1976, 1989; EuGH, Rs. 265/78, *Ferwerda*, Slg. 1980, 617, Rdnr. 10.

¹²⁰ Instrukтив zum Ganzen *Skouris*, Verletztenklagen und Interessentenklagen im Verwaltungsprozeß, 1979, insb. S. 149 f.

¹²¹ EuGH, Rs. 33/76, *Rewe-Zentralfinanz*, Slg. 1976, 1989, Rdnr. 5. Vgl. ausführlich *Halter*, Europarecht, 2. Aufl. 2007, S. 390.

¹²² Vgl. dazu statt vieler *Craig/de Burca*, (Fn. 4), S. 325 ff.; *Schütz/Bruba/König*, (Fn. 20), S. 303 f.

¹²³ Einfügung durch den Verfasser.

nationalen Gerichte zu schützen haben, nicht praktisch unmöglich [gemacht] oder übermäßig erschwert wird.“¹²⁴ Sowohl mit dem Äquivalenz- als auch mit dem Effizienzgebot soll im Ergebnis eine möglichst weitgehende Wirksamkeit des Unionsrechts erreicht werden.¹²⁵ Da außer für bestimmte Teilbereiche kein einheitliches Unionsverfahrensrecht existiert, ist die EU darauf angewiesen, dass die Mitgliedstaaten die Vorschriften des EU-Rechts nach ihrem eigenen, nationalen Verfahrensrecht unter Beachtung der eben genannten Grundsätze vollziehen.

Das Effektivitätsgebot ist es nun auch, welches anordnet, dass jedwede (objektiv) unmittelbar anwendbare Bestimmung des EU-Rechts grundsätzlich durch den Einzelnen eingeklagt werden können muss. Das Unionsrecht selbst differenziert nämlich – mit Ausnahme des Haftungsrechts – nicht zwischen objektiven und subjektiven Normen. Es will in Anlehnung an die französische Konzeption¹²⁶ die möglichst effektive Durchsetzung des gesamten (!) EU-Rechts. Der Bürger wird nicht nur zur Durchsetzung seiner eigenen Rechte, sondern auch zur Durchsetzung aller sonstigen Verpflichtungen der EU und der Mitgliedstaaten mobilisiert.¹²⁷ Zugegeben, das oben genannte Prinzip der Verfahrenautonomie der Mitgliedstaaten wird damit deutlich eingeschränkt, wenn nicht sogar ins Gegenteil verkehrt. Eine weitergehende Dogmatik des subjektiven Rechts über die des *effet utile* hinaus kennt das Unionsrecht aber nicht.¹²⁸ Für die unmittelbare Anwendbarkeit kommt es deshalb nicht darauf an, ob die jeweilige Norm des EU-Rechts einen subjektiven Bezug aufweist oder nicht. Die Kategorie der subjektiven unmittelbaren Anwendbarkeit ist eine reine Erfindung deutscher Autoren, um die Rechtsprechung des EuGH mit dem deutschen Verständnis von Rechten in Einklang bringen zu können.¹²⁹ Das Unionsrecht trifft auch keine Entscheidung darüber, ob aus der (objektiven) unmittelbaren Anwendbarkeit ein subjektives Recht folgt bzw. folgen muss. Ohnehin wäre für viele Mitgliedstaaten, in denen sich im Gegensatz zur Bundesrepublik ein Interessentenklagesystem etabliert hat, die Kategorisierung einer Norm als subjektives Recht weitgehend unnütz. In Großbritannien beispielsweise – wie auch in den meisten anderen Ländern – liegt bei einem rechtswidrigen Tun der Fokus mehr auf den dem jeweiligen Kläger im konkreten Fall zur

¹²⁴ EuGH, Rs. 265/78, *Ferwerda*, Slg. 1980, 617, Rdnr. 10. Vgl. auch EuGH, Rs. 33/76, *Rewe-Zentralfinanz*, Slg. 1976, 1989; EuGH, verb. Rs. C-46/93 und C-48/93, *Brasserie/Factortame III*, Slg. 1996, I-1029, Rdnr. 67.

¹²⁵ Vgl. *Magiera*, in: Schulze/Zuleeg, (Fn. 48), § 13, Rdnr. 35.

¹²⁶ Vgl. dazu auch *Schwarze*, (Fn. 45), S. 178.

¹²⁷ Instruktiv zum Ganzen *Masing*, (Fn. 76), S. 46 f. Vgl. auch *Halfmann*, (Fn. 85), S. 82 f. A.A. *Gellermann*, (Fn. 55), § 36, Rdnr. 17 ff. Kritisch *Fichtner*, Rechte des Einzelnen im Recht der Europäischen Gemeinschaft, Erläutert am Beispiel des Vergaberechts, 2005, S. 185 ff.

¹²⁸ Vgl. *von Danwitz*, (Fn. 74), S. 482; *Halfmann*, (Fn. 85), S. 83 m.w.N.; *Prechal*, (Fn. 15), S. 102 ff.; *Schoch*, (Fn. 25), S. 463 m.w.N.; *Stern*, (Fn. 22), S. 770 f.

¹²⁹ So auch *Ruffert*, (Fn. 22), S. 71 m.w.N.

Verfügung stehenden Rechtsbehelfen als auf den Rechten selbst; es gilt der Grundsatz „*ubi remedium, ibi ius*“¹³⁰ *where there's a remedy there's right*.¹³¹ Wenn der EuGH also von „Rechten“ spricht, muss berücksichtigt werden, dass dieser mit dem Terminus „Recht“ im Allgemeinen keine besondere Aussage verbinden will.¹³² Für deutsche Juristen, die dem subjektiven öffentlichen Recht seit jeher eine zentrale Stellung zuerkennen, ist diese Erkenntnis erst einmal mehr als gewöhnungsbedürftig.

Diese Verpflichtung zur möglichst effektiven Durchsetzung des Unionsrechts hat nun aber nicht die Konsequenz, dass für unionsrechtliche Sachverhalte ein Popularklageverfahren eingerichtet werden müsste. Zur Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit der Gerichtsbarkeit können die einzelnen Mitgliedstaaten gewisse Zugangsvoraussetzungen für die Erhebung einer Klage schaffen, welche die Berufung auf unionsrechtliche Bestimmungen aber eben nicht praktisch unmöglich machen oder übermäßig erschweren dürfen.¹³³ Die meisten Mitgliedstaaten sehen in ihren nationalen Verfahrensordnungen entsprechende Zugangshürden vor. In der Bundesrepublik hat man mit § 42 Abs. 2 VwGO ein Verletztenklagesystem errichtet mit der Folge, dass ein Kläger die Gerichte nur dann in Anspruch nehmen darf, wenn er die Verletzung eines subjektiven Rechts vorbringen kann. Genau an dieser Stelle setzt nun die Rechtsprechung des EuGH an. Wie die Entscheidungen *Verholen*¹³⁴ und *Costanzo*¹³⁵ oder die Urteile zu den Umweltrichtlinien zeigen,¹³⁶ hält der EuGH die Zulässigkeitsvoraussetzungen der VwGO für zu streng und lehnt ein Verletztenklagesystem als für die effektive Durchsetzung des Unionsrechts hinderlich ab. Wenn die Vertreter des *narrow view* ein individuelles Element in der Rechtsprechung des EuGH zur unmittelbaren Anwendbarkeit zu erkennen meinen, bezieht sich dieses nicht auf die materielle Frage der unmittelbaren Anwendbarkeit einer Norm, sondern vielmehr alleine auf das prozessuale Problem, inwieweit sich der Einzelne im konkreten Fall auf solche Bestimmungen berufen können muss.¹³⁷

¹³⁰ Vgl. dazu ausführlich *Eilmansberger*, Rechtsfolgen und subjektives Recht im Gemeinschaftsrecht, 1997, S. 63 f.

¹³¹ Grundlegend *Dicey*, Introduction to the Law of the Constitution, 8. Aufl. 1915, S. 194 ff. Vgl. dazu auch *Prechal*, (Fn. 15), S. 104 m.w.N.; *Sommermann*, Staatsziele und Staatszielbestimmungen, 1997, S. 47, Fn. 124.

¹³² Instruktiv dazu *Prechal*, (Fn. 15), S. 104 ff. m.w.N. Dies erkennt *Klöver*, Klagefähige Individualrechtspositionen im deutschen Umweltverwaltungsrecht und nach Maßgabe von Umweltrichtlinien der Europäischen Gemeinschaft, 2005, S. 135 ff.

¹³³ EuGH, Rs. 265/78, *Ferreira*, Slg. 1980, 617, Rdnr. 10. Vgl. auch EuGH, Rs. 33/76, *Reine-Zentralfinanz*, Slg. 1976, 1989; EuGH, verb. Rs. C-46/93 und C-48/93, *Brasserie/Factortame III*, Slg. 1996, I-1029, Rdnr. 67.

¹³⁴ EuGH, verb. Rs. C-87/90 bis C-89/90, *Verholen*, Slg. 1991, I-3757.

¹³⁵ EuGH, Rs. 103/88, *Costanzo*, Slg. 1989, 1839.

¹³⁶ Siehe dazu die obigen Ausführungen zum *broad view*.

¹³⁷ So auch *Classen*, (Fn. 29), S. 78 m.w.N.; *Erichsen*, in: *Erichsen/Ehlers* (Fn. 31), § 11, Rdnr. 43; *Kopp/Schenke*, (Fn. 118), § 42 VwGO, Rdnr. 154; *Wegener*, (Fn. 4), S. 185; *Winter*, Direktwirkung von EG-Richtlinien, DVBl. 1991, S. 662, Rdnr. 45.

Wie eben gerade schon angesprochen, ist in einigen Mitgliedstaaten eine solche Unterscheidung zwischen materiellen Recht und Prozessrecht unüblich. Lord *Brown-Wilkinson* stellte in der Entscheidung *Kingdom of Spain v. Christie & Others*¹³⁸ für sein eigenes Land lehrreich fest: „*In England in the programatic way in which English law has developed, a man's legal rights are in fact those which are protected by a cause of action. It is not in accordance [...] with the principles of English law to analyse rights as being something separate from the remedy given to the individuals.*“ Um dieses rechtliche Verständnis entsprechend zu berücksichtigen, kann man auch die materielle Kategorie der unmittelbaren Anwendbarkeit, also die Justiziabilität einer Norm, und die prozessuale Möglichkeit, sich auf diese Normen zu stützen, miteinander verbinden und einheitlich von einem Berufungsrecht sprechen.¹³⁹ Wichtig zu beachten ist nur – und darin unterscheiden sich der vorliegenden Ansatz von dem der Mehrheit¹⁴⁰ des *broad view* –, dass sich aus der (objektiven) unmittelbaren Anwendbarkeit zwar zwingend ein Berufungsrecht ergibt, es sich bei diesem Berufungsrecht jedoch nicht um ein materielles Recht, sondern lediglich um die prozessuale Berechtigung handelt,¹⁴¹ jede Unionsnorm, sofern diese hinreichend klar und bestimmt ist, im eigenen Interesse vor Behörden und Gerichten geltend machen zu können.¹⁴² Ein materielles (echtes subjektives) Recht kann, muss aber nicht immer aus einer unmittelbar anwendbaren Unionsbestimmung folgen. Unter materiellem Recht wird vorliegend dabei eine Position verstanden, bei deren Verletzung ein Schadensersatzanspruch zugesprochen werden kann.¹⁴³ Das prozessuale Berufungsrecht ist demnach lediglich das Spiegelbild der (objektiven) Verpflichtung von Behörden bzw. Gerichten, unmittelbar anwendbare Unionsbestimmungen stets sowohl im Rahmen der Zulässigkeit, als auch der Begründetheit¹⁴⁴ heranziehen zu müssen. Die unmittelbare Anwendbarkeit einer Norm zielt also auf einen möglichst umfassenden Primärrechtsschutz ab. Sie sagt dagegen nichts darüber aus, ob die jeweils unmittelbar anwendbare Vorschrift des Unionsrechts dem Einzelnen auch ein subjektives Recht verleiht, bei dessen Verletzung im Wege des Sekundärrechtsschutzes Ersatzansprüche geltend gemacht werden können. Die Kategorie der unmittelbaren Anwend-

¹³⁸ *Brown-Wilkinson* in *Kingdom of Spain v. Christie*, *Manson & Woods Ltd.* [1986] 1 W.L.R. 1120, 1129.

¹³⁹ Vgl. *von Danwitz*, (Fn. 74), S. 482 ff.; *Kokott*, Europäisierung des Verwaltungsprozessrechts, DV 1998, S. 356; *Ruffert*, (Fn. 69), S. 335; *Prechal*, (Fn. 68), S. 1056 f.

¹⁴⁰ Ein Teil des *broad view* geht ebenfalls von einem rein prozessualen Berufungsrecht aus, siehe die in der vorstehenden Fn. Genannten (mit Einschränkungen bei *von Danwitz* und *Ruffert*).

¹⁴¹ Vgl. *Craig/de Burca*, (Fn. 4), S. 270; *von Danwitz*, (Fn. 45), S. 236 f.; *ders.*, (Fn. 74), S. 484; *Prechal*, (Fn. 68), S. 1056 f.; *ders.*, (Fn. 15), S. 125.

¹⁴² So ausdrücklich auch *Craig/de Burca*, (Fn. 4), S. 270 f.; *Prechal*, (Fn. 15), S. 100, 125 m.w.N.; *Ruffert*, (Fn. 69), S. 315.

¹⁴³ Ähnlich wohl *Prechal*, (Fn. 15), S. 106 ff. m.w.N.

¹⁴⁴ § 113 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 5 VwGO sind aus diesem Grund einschränkend auszulegen, vgl. dazu *Kokott*, (Fn. 139), S. 350 m.w.N.; *Wahl/Schütz*, in: Schoch/Schmidt-Aßmann/Pietzner, (Fn. 73), § 42 Abs. 2 VwGO, Rdnr. 39.

barkeit und die des subjektiven Rechts im Sinne des Haftungsrechts sind nicht deckungsgleich.¹⁴⁵ Die unmittelbare Anwendbarkeit ist weder Voraussetzung, noch Folge eines subjektiven Rechtes nach haftungsrechtlichem Verständnis.¹⁴⁶

Das Problem um die Rechte des Einzelnen verlagert sich demzufolge von der materiellen Frage der unmittelbaren Anwendbarkeit einer Unionsnorm auf die prozessuale Ebene, welche Anforderungen ein Mitgliedstaat an die Klagebefugnis des Klägers stellen darf, damit eine Vorschrift des EU-Rechts als noch effektiv durchführbar eingestuft werden kann. Eine endgültige Stellungnahme des EuGH hierzu steht noch aus. Die Vertreter des *narrow view* verlangen – so gesehen sind sie konsequent – das Vorbringen eines rechtlichen wie tatsächlichen Interesses. Das rechtliche Interesse beziehe sich auf die im jeweiligen Fall beeinträchtigte Rechtsposition und somit auf den Prüfungsmaßstab der Klage. Es sei danach zu fragen, ob die streitentscheidende Norm des EU-Rechts (z.B. eine Richtlinie) abstrakt die Interessen des Einzelnen bewahren wolle oder wenigstens tatsächlich bewahre, die Norm also zumindest auch dem Schutz von Individualgütern wie Leben oder Gesundheit diene.¹⁴⁷ Insoweit handle es sich um eine etwas abgespeckte Prüfung der Klagebefugnis nach deutschem Vorbild. Das tatsächliche Interesse beziehe sich dagegen auf die angegriffene Maßnahme des Mitgliedstaates (z.B. einen Umsetzungsakt) und daher auf den Prüfungsgegenstand. Es müsse ermittelt werden, ob der Kläger ein konkretes Interesse am Verfahren vortragen kann. Demgegenüber reicht, damit die Klage zulässig ist,¹⁴⁸ für die Verfechter eines *broad view* in Anlehnung an die französische Konzeption die Geltendmachung eines rein faktischen Interesses aus.

Aus den Entscheidungen *Verholen*¹⁴⁹ und *Costanzo*¹⁵⁰ oder den Urteilen zu den Umweltrichtlinien¹⁵¹ lässt sich ableiten, dass der EuGH jedwedes nachvollziehbare,

¹⁴⁵ So wie hier *Gratias*, Staatshaftung für fehlerhafte Banken- und Versicherungsaufsicht im europäischen Binnenmarkt, 1999, S. 97 m.w.N. und S. 134; *Kokott*, (Fn. 139), S. 353 f.; *Prechal*, (Fn. 15), S. 108, 283 f. Ähnlich wohl *Ruffert*, in: Calliess/Ruffert, (Fn. 69), Art. 288 EGV, Rdnr. 56 a.E. A.A. Schlussanträge *GA Tesouro* zu EuGH, Rs. C-46/93, *Brasserie/Factortame*, Slg. 1996, I-1029, Rdnrn. 56, 75 und 77; *von Bogdandy*, (Fn. 24), Art. 288 EGV, Rdnr. 131; *Böhm*, in: Schulze/Zuleeg, (Fn. 48), § 12, Rdnr. 118; *Gellermann*, (Fn. 24), Art. 288 EGV, Rdnr. 43 f. Die Mehrheit im Schrifttum sieht deshalb keinen Unterschied zwischen dem subjektiven Recht im Sinne des Haftungsrechts und der Kategorie der unmittelbaren Anwendbarkeit, weil diese schon für die unmittelbare Anwendbarkeit ein subjektives Element fordern.

¹⁴⁶ EuGH, verb. Rs. C-6/90 und C-9/90, *Franconich*, Slg. 1991, I-5357, Rdnr. 40.

¹⁴⁷ Vgl. *Calliess*, (Fn. 32), S. 3578 f.; *Jarass*, Voraussetzungen der innerstaatlichen Wirkung des EG-Rechts, NJW 1990, S. 2421 ff.; *Scherzberg*, (Fn. 31), § 11, Rdnr. 35 f.

¹⁴⁸ Vgl. *von Danwitz*, (Fn. 45), S. 365; *Halfmann*, (Fn. 85), S. 82 f.; *Krämer/Winter*, (Fn. 48), § 26, Rdnr. 83 ff.; *Prechal*, (Fn. 68), S. 1056 f.

¹⁴⁹ EuGH, verb. Rs. C-87/90 bis C-89/90, *Verholen*, Slg. 1991, I-3757.

¹⁵⁰ EuGH, Rs. 103/88, *Costanzo*, Slg. 1989, 1839.

¹⁵¹ EuGH, Rs. C-131/88, *Grundwasser*, Slg. 1991, I-825; EuGH, Rs. C-361/88, *Schwefeldioxid*/

tatsächliche Interesse eines Einzelnen für ausreichend erachtet, damit dieser sich auf eine unmittelbar anwendbare Vorschrift des Unionsrechts zu stützen vermag. Das in dieser Arbeit vertretene Verständnis von der unmittelbaren Anwendbarkeit führt also im Ergebnis zur Einklagbarkeit des gesamten objektiven Rechts, sofern der Kläger ein irgendwie geartetes Interesse am Verfahren vorweisen kann. Hier fällt nun tatsächlich eine Parallele zur Rechtsprechung des EuGH zu Art. 263 Abs. 4 AEUV auf, zwar nicht in Bezug auf die Individualisierbarkeit der klagenden Partei, aber in Bezug auf deren „Betroffensein“. Auch bei der Nichtigkeits- oder Untätigkeitsklage vor dem EuGH handelt es sich um objektive Verfahren, bei denen der Bürger – sofern er die Hürde des Art. 263 Abs. 4 AEUV erst einmal genommen hat – jede unmittelbar anwendbare Unionsnorm (als Prüfungsmaßstab) geltend machen kann. Im Rahmen des Art. 263 Abs. 4 AEGV genügt dem EuGH ebenfalls das bloße Vorbringen rein wirtschaftlicher Interessen, in Anlehnung an das „*intérêt pour agir*“ des französischen Verwaltungsrechts. Demzufolge dürfte ein rein tatsächliches Betroffensein durch die angegriffene Maßnahme auch bei der Frage der Klageberechtigung vor mitgliedstaatlichen Gerichten ausreichend sein.¹⁵²

Rechtliche Probleme gegen eine solch weite Auslegung der Klagebefugnis ergeben sich entgegen teilweise anderslautender Bedenken¹⁵³ nicht. Dem Einzelnen wird nämlich nur die Möglichkeit eingeräumt, gegen rechtswidrige Akte der Union oder seines eigenen Staates vorzugehen. Ein rechtlich schützenswertes Interesse an der Aufrechterhaltung eines rechtswidrigen Zustands gibt es – bis auf die wenigen Fälle eines gerechtfertigten Vertrauens des Begünstigten am Bestand des rechtswidrigen Zustands – nicht.¹⁵⁴ Auch der Einwand, der Gerichtsschutz käme zum Erliegen, wenn sämtliche unmittelbar anwendbare Vorschriften von jedermann gerichtlich eingeklagt werden könnten, überzeugt wenig. In den Mitgliedstaaten, in denen Interessentenklagen zulässig sind, sehen sich die Gerichte keiner wesentlich größeren Anzahl an Verfahren gegenüber als in den wenigen Mitgliedstaaten mit Verletztenklagesystem; der Rechtsschutz ist auch in Frankreich, Portugal oder Irland bislang nicht zum Erliegen gekommen.¹⁵⁵ Man kann zudem nicht erwarten, dass sich die Union für eine Komplettübernahme der deutschen Rechtskonzeption entscheidet. Deutsche Juristen sollten einsehen, dass eine Dogmatik des subjektiven öffentlichen Rechts keine unverzichtbare Bedingung für eine funktionierende

Schwebestaub, Slg. 1991, I-2567; EuGH, Rs. C-59/89, *Blei*, Slg. 1991, I-2607; EuGH, Rs. C-58/89, *Oberflächenwasser*, Slg. 1991, I-4983.

¹⁵² So auch *von Dannwitz*, (Fn. 45), S. 365; *Halfmann*, (Fn. 85), S. 85 f. Wohl aber nicht *Ruffert*, (Fn. 22), S. 73 f.

¹⁵³ Vgl. *Ehlers*, Europäisierung des Verwaltungsprozessrechts, 1999, S. 48 f. und 51. Vgl. zum Ganzen *Classen*, (Fn. 27), S. 47 und 81 m.w.N.

¹⁵⁴ Ausführlich dazu *ibid.*, S. 81 m.w.N.

¹⁵⁵ Instruktiv zu diesem Punkt *Doolan*, Constitutional Law and Constitutional Rights in Ireland, 3. Aufl. 1994, S. 124 ff. m.w.N.

Rechtsordnung darstellt. Das hier vertretende Verständnis deckt sich weitgehend mit der Prüfung der Klagebefugnis in den meisten Mitgliedstaaten.¹⁵⁶

Inwieweit als Konsequenz daraus § 42 Abs. 2 VwGO (bzw. § 113 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 5 VwGO) an europäische Verhältnisse anzupassen ist, ist nach wie vor äußerst umstritten.¹⁵⁷ Manche begreifen das prozessuale Berufungsrecht als echtes subjektives Recht oder wollen dieses im Rahmen des § 42 Abs. 2 VwGO wenigstens einem „echten“ subjektiven Recht gleichstellen (sogenannte materiell-rechtliche Lösung).¹⁵⁸ Schon *Jellinek*¹⁵⁹ habe rein formale Rechte – wenn auch widerwillig – als subjektive öffentliche Rechte anerkannt. Ob es sich um ein subjektives Recht handelt, bestimme sich nicht nach der deutschen Schutznormtheorie, sondern nach dem Unionsrecht.¹⁶⁰ Die unmittelbare Anwendbarkeit einer Norm und damit deren Einklagbarkeit ziehe notwendigerweise die Einordnung als subjektives Recht nach sich. Zudem gebiete das Gebot der Nichtdiskriminierung, einklagbare unionsrechtliche Positionen innerhalb der subjektiv-rechtlich ausgerichteten deutschen Rechtsordnung auch als subjektives Recht zu verstehen. Andere, überwiegend Vertreter des *broad view*, sehen nur die Möglichkeit, unmittelbar anwendbare Vorschriften des Unionsrechts, die nicht zugleich auch ein subjektives Recht aufweisen, als „andere gesetzliche Bestimmung“ im Sinne des § 42 Abs. 2 VwGO zu behandeln (sogenannte prozessuale Lösung).¹⁶¹ Eine tiefergehende Auseinandersetzung mit dieser Problematik soll an dieser Stelle ausbleiben, handelt es sich hierbei doch um eine rein nationale Fragestellung, die nicht Gegenstand dieses Aufsatzes ist. Generell werden sich die deutschen Verwaltungsrechtler jedoch schwer tun, rein prozessuale Berufungsrechte als echte subjektive Rechte im Sinne des § 42 Abs. 2 VwGO einzustufen. Die Verletzung bloßer Berufungsrechte führt anders als die Verletzung echter subjektiver Rechte eben nicht notwendigerweise zu

¹⁵⁶ Vgl. die Übersichten bei *Ruffert*, (Fn. 69), S. 326 m.w.N. und *Prechal*, (Fn. 15), S. 102 ff. Ausführlich zum Ganzen *Sagmeister*, (Fn. 2), S. 74 ff.; *Skouris*, (Fn. 120).

¹⁵⁷ Ausführlich *Halfmann*, (Fn. 85), S. 86 ff. m.w.N.; *Kokott*, (Fn. 139), S. 348; *Scherzberg*, (Fn. 31), § 11, Rdnr. 39; *Stüber*, (Fn. 66), S. 802.

¹⁵⁸ So *Classen*, (Fn. 28), S. 678; *Ruthig*, Transformiertes Gemeinschaftsrecht und die Klagebefugnis des § 42 Abs. 2 VwGO, BayVBl. 1997, S. 292 ff.; *Ehlers*, (Fn. 5), S. 1446; *Huber*, (Fn. 28), S. 581 f.; *Stüber*, (Fn. 66), S. 803.

¹⁵⁹ *Jellinek*, System der subjektiven öffentlichen Rechte, 2. Nachdr. 1979 der 2. Aufl. 1919, S. 70 f.

¹⁶⁰ Vgl. *Gellermann*, (Fn. 55), § 36, Rdnr. 14; *Hufen*, Verwaltungsprozessrecht, 7. Aufl. 2008, § 14, Rdnr. 80; *Klöver*, Klagefähige Individualrechtspositionen im deutschen Umweltverwaltungsrecht und nach Maßgabe von Umweltrichtlinien der Europäischen Gemeinschaft, 2005, S. 82 f.; *Kopp/Schenke*, (Fn. 118), § 42 VwGO, Rdnr. 153; *Ruthig*, (Fn. 158), S. 290 ff.; *Schenke*, (Fn. 10), Rdnr. 531b.

¹⁶¹ Vgl. *Everling*, Umsetzung von Umweltrichtlinien durch normkonkretisierende Verwaltungsanweisungen, RIW 1992, S. 384 f.; *Masing*, (Fn. 76), S. 193 ff.; *Wahl*, (Fn. 73), Vorb. § 42 Abs. 2 VwGO, Rdnr. 128. Ähnlich *Hufen*, (Fn. 160), § 14, Rdnr. 80; *Schwarze*, Europäische Rahmenbedingungen für die Verwaltungsgerichtsbarkeit, NVwZ 2000, S. 248.

Haftungsansprüchen gegen den Staat. Beim subjektiven Recht im Sinne des Haftungsrechts lehnt sich der EuGH anders als bei der Kategorie der unmittelbaren Anwendbarkeit nämlich tatsächlich an der deutschen Schutznormtheorie an. Bei der Einordnung rein prozessualer Berufungsrechte als echte subjektive öffentliche Rechte würde die Bundesrepublik also mehr tun als das Europarecht von ihr fordert. Geht es darum, den Einzelnen im Interesse der effektiven Durchsetzung des Unionsrechts für eine weitreichende Verwaltungskontrolle zu instrumentalisieren, dann ist es ausreichend, dem Kläger ein bloß formales Initiativrecht einzuräumen.¹⁶² In den Fällen, in denen bereits das Unionsrecht ein subjektives Recht im Sinne der „Francovich“-Rechtsprechung vorgibt, führen beide Ansätze im Übrigen zum gleichen Ergebnis.¹⁶³ Folgte man der prozessualen Lösung, müsste als Konsequenz auch § 113 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 5 VwGO unionskonform ausgelegt und dort auf eine subjektive Rechtsverletzung verzichtet werden.

Zum Ende soll der Unterschied zwischen *narrow view* und *broad view* nun an folgendem Beispielsfall veranschaulicht werden:

Die Naturschutzorganisation WWF klagt auf Nichtigerklärung eines Erlasses, durch den ein regionaler Jagdkalender festgesetzt worden ist. Der Umweltverband macht geltend, dass die Terminierung gegen Art. 5, 7 und 9 der Vogelschutzrichtlinie 79/409/EWG verstieße. Der beanstandete Jagdkalender erlaube die Jagd bestimmter Vogelarten, die nicht zu den in Anhang II der Richtlinie aufgezählten Arten gehörten, ohne dass im vorliegenden Fall eine Berufung auf die Abweichungsbefugnis des Art. 9 der Richtlinie möglich sei, da die besonderen und zwingenden Gründe, die eine solche Abweichung rechtfertigten, nicht vorlägen. In den Begründungserwägungen zur Richtlinie heißt es in Bezug auf das Regelungsziel nur, dass durch die Richtlinie der Rückgang der Vogelbestände eingedämmt werden solle. Der Rückgang der Vogelbestände stelle eine ernsthafte Gefahr für die Erhaltung der natürlichen Umwelt dar, weil dadurch insbesondere das biologische Gleichgewicht bedroht sei. Kann sich die Organisation WWF im vorliegenden Verfahren auf die Vorschriften der Richtlinie stützen?

Für die Beantwortung dieser Frage ist entscheidend, ob die Art. 5, 7 und 9 der Vogelschutzrichtlinie zugunsten von WWF unmittelbar anwendbar sind. Es kann davon ausgegangen werden, dass die Normen hinreichend bestimmt und unbedingt gefasst sind. Die Vogelschutzrichtlinie regelt im Wesentlichen den Schutz wildlebender Vogelarten und ihrer Lebensräume in der Europäischen Union. Sie schreibt die Einschränkung und Kontrolle der Jagd sowie die Einrichtung von Schutzgebieten als eine wesentliche Maßnahme zur Erhaltung, Wiederherstellung bzw. Neuschaffung der Lebensräume wildlebender Vogelarten vor. Die Richtlinie

¹⁶² So auch *Wahl*, (Fn. 73), Vorb. § 42 Abs. 2 VwGO, Rdnr. 128.

¹⁶³ Es handelt sich in der Praxis deshalb meist nur um eine rein akademische Frage. Ähnlich *Jarass/Beljin*, (Fn. 22), S. 179, 182; *Kokott*, (Fn. 139), S. 351.

hat weder unmittelbar noch mittelbar den Schutz des Menschen zum Ziel. Die Vertreter des *narrow view* müssten aus diesem Grund die (subjektive) unmittelbare Anwendbarkeit der Richtlinie ablehnen.¹⁶⁴ Demzufolge wäre die Klage des WWF unzulässig, weil die Organisation kein rechtliches Interesse am Vogelschutz geltend machen könnte. Die Anhänger des *broad view* kämen dagegen aufgrund der alleinigen objektiven Voraussetzungen zu einer unmittelbaren Anwendbarkeit der Art. 5, 7 und 9 der Richtlinie und würde das allgemeine Interesse des WWF am Tierschutz für dessen Klagebefugnis ausreichen lassen. Die hier vertretende Ansicht, die im Großen und Ganzen dem *broad view* folgt, würde dem lediglich hinzufügen, dass aus der unmittelbaren Anwendbarkeit der Richtlinie nicht automatisch ein echtes subjektives Recht folgt, dessen Verletzung einen Entschädigungsanspruch zugunsten des WWF nach sich ziehen würde. Die subjektiv-rechtliche Qualität dieser Richtlinienbestimmungen müsste separat geprüft und am Ende wohl abgelehnt werden.

Dieser Beispielsfall entspricht weitgehend der Konstellation in der Rechtssache *World Wildlife Fund*.¹⁶⁵ Der EuGH ging in diesem Verfahren mit keinem Wort auf eine etwaige zusätzliche subjektive Voraussetzung für die unmittelbare Anwendbarkeit der Richtlinienbestimmungen ein, sondern stellte wie schon so häufig nur fest: „In den Fällen, in denen die Unionsbehörden die Mitgliedstaaten durch Richtlinie zu einem bestimmten Verhalten verpflichten, würde deren praktische Wirksamkeit abgeschwächt, wenn die einzelnen sich vor Gericht nicht auf sie berufen und die staatlichen Gerichte sie nicht als Bestandteil des Unionsrechts berücksichtigen könnten. [...] So können sich die einzelnen in all den Fällen, in denen Bestimmungen einer Richtlinie inhaltlich als unbedingt und hinreichend genau erscheinen, vor einem nationalen Gericht gegenüber dem Staat auf diese Bestimmungen berufen, wenn der Staat die Richtlinie nicht fristgemäß oder nur unzulänglich in nationales Recht umgesetzt hat.“ An diesem Fall kann man klar erkennen, dass es sich bei der unmittelbaren Anwendbarkeit um eine rein objektive Kategorie handelt, an der sich stets ein prozessuales Berufungsrecht anschließt. Ein darüber hinausgehendes subjektives Element ist nur für die Frage der Zulässigkeit einer Klage relevant; ein tatsächliches Interesse des Klägers am Verfahren reicht hierfür jedoch aus. Des Weiteren zeigt dieser Fall sehr deutlich, dass der EuGH bei der Frage der Justiziabilität einer Bestimmung weder in irgendeiner Art und Weise die deutsche Schutznormtheorie übernommen hat, noch dass die Schutznormtheorie bei europäischen Sachverhalten durch bloß geringfügige Veränderungen aufrecht erhalten werden kann.

¹⁶⁴ Zur FFH-Richtlinie so auch Freytag/Iven, (Fn. 63), S. 116; Gellermann, (Fn. 63), S. 556; Kadelbach, (Fn. 23), S. 80 m.w.N.; Stüber, (Fn. 66), S. 802. A.A. für unmittelbare Anwendbarkeit, obgleich wohl dem *narrow view* anhängend, BVerwG, NuR 1998, S. 264 f.; BVerwG, NVwZ 1998, S. 966; Jarass, EG-rechtliche Vorgaben zur Ausweisung und Änderung von Vogelschutzgebieten, NuR 1999, S. 482 m.w.N.

¹⁶⁵ EuGH, Rs. C-118/94, *World Wildlife Fund*, Slg. 1996, I-1223.

3. Art und Weise der Umsetzung, insbesondere von Richtlinien

Das dritte und hier letzte zu erörternde Problemfeld, das sich in Zusammenhang mit der unmittelbaren Anwendbarkeit von Unionsbestimmungen auftut, ist das der korrekten Umsetzung von Vorschriften des EU-Rechts in die jeweilige nationale Rechtsordnung. Die Befürworter des *narrow view*¹⁶⁶ vertreten konsequenterweise die Ansicht, dass nur die Vorschriften, die auch subjektive Rechte zugunsten des Einzelnen enthalten, als einklagbare Positionen ins nationale Recht übertragen werden müssten. Der EuGH habe nämlich lediglich gefordert „dass – soweit die Richtlinie Ansprüche des einzelnen begründen soll – die Begünstigten in der Lage [sein müssen],¹⁶⁷ von allen ihren Rechten Kenntnis zu erlangen und diese gegebenenfalls vor den nationalen Gerichten geltend zu machen.“¹⁶⁸ Die Anhänger des *broad view*¹⁶⁹ sind demgegenüber der Auffassung, dass bei sämtlichen umsetzungsbedürftigen Normen des EU-Rechts, insbesondere also auch bei Richtlinienbestimmungen, stets, aber eben auch nur die Justiziabilität im nationalen Rechtssystem sichergestellt werden müsse. Eine Implementierung als subjektive Rechte sei nur dann erforderlich, wenn auch das Unionsrecht bei Verletzung der jeweiligen Bestimmung einen Haftungsanspruch gewähren würde. Die Vertreter des *broad view* rechtfertigen ihre Ansicht erneut mit dem Gebot der möglichst effektiven Durchsetzung des EU-Rechts; eine Umsetzung über ein formales Initiativrecht hinaus werde von dem Effektivitätsgrundsatz aber nicht verlangt. *Ruffert* dagegen schlägt eine differenzierende Sichtweise vor. Vorschriften des Unionsrechts, denen unmittelbare Anwendbarkeit zukommt, seien in den nationalen Rechtsordnungen stets als subjektive Rechte zu behandeln, wogegen dies bei nicht unmittelbar anwendbaren Vorschriften nur dann der Fall sei, wenn die jeweils noch umzusetzende Norm auch tatsächlich dem Einzelnen ein subjektives Recht gewähren wolle. Nach Auffassung *Rufferts* müsse also zwischen zwei verschiedenen Arten von subjektiven Rechten unterschieden werden.¹⁷⁰ Im Gegensatz dazu geht *von Danwitz* über die schon recht weite Auffassung des *broad view* noch einen Schritt hinaus und sieht es als zwingend an, dass umsetzungsbedürftige Rechtssätze ungeachtet ihres Inhalts in der Bundesrepublik stets mit echten subjektiven Rechten gleichgesetzt werden müssten. Er begründet dies mit dem Gebot der Nichtdiskriminierung.¹⁷¹

¹⁶⁶ Vgl. *Jarass*, (Fn. 34), S. 59 f.; *Scherzberg*, (Fn. 31), § 11, Rdnr. 38 f. Ausführlich zum Ganzen (mit Fallgruppen) *Ruthig*, (Fn. 158), S. 293 ff.

¹⁶⁷ Einfügung durch den Verfasser.

¹⁶⁸ EuGH, Rs. C-361/88, *Schwefeldioxid*, Slg. 1991, I-2567, Rdnr. 16. Vgl. auch EuGH, Rs. C-59/89, *Blei*, Slg. 1991, I-2607, Rdnr. 19; EuGH, Rs. C-298/95, *Muschelgewässer*, Slg. 1996, I-6747, Rdnr. 16.

¹⁶⁹ Vgl. *Wabl*, (Fn. 73), Vor § 42 Abs. 2 VwGO, Rdnr. 128.

¹⁷⁰ Vgl. *Ruffert*, (Fn. 69), S. 322 m.w.N.; *ders.*, (Fn. 22), S. 72. Ebenso *Pasemann*, (Fn. 22), S. 262 ff. m.w.N. Ähnlich *Winter*, (Fn. 22), S. 469.

¹⁷¹ Vgl. *von Danwitz*, (Fn. 45), S. 235 ff., 244 ff.; *ders.*, (Fn. 74), S. 489.

Auch an dieser Stelle kann dem *narrow view* nicht gefolgt werden. Gleiches gilt für die differenzierende Ansicht *Rufferts*, die bei der Frage der korrekten Umsetzung von EU-Recht weitgehend dem *narrow view* entspricht. Beide Auffassungen unterschätzen offensichtlich die Bedeutung des „effet-utile“-Prinzips. Dieses verpflichtet selbstverständlich auch dazu, bei Vorschriften des Unionsrechts, die aufgrund ihrer Unbestimmtheit oder Unbedingtheit nicht unmittelbar anwendbar sind, nach Implementierung ins nationale Recht weitgehende Justiziabilität herzustellen. Bei dem Vorschlag *Rufferts* kommt noch hinzu, dass dessen Differenzierung die schon jetzt recht undurchsichtige Materie der Rechte des Einzelnen noch weiter verkomplizieren würde. Zudem ist nicht überzeugend, warum die Einklagbarkeit unmittelbar anwendbarer Vorschriften vor bzw. nach deren Umsetzung in die Rechtsordnung des jeweiligen Mitgliedstaates anderen Bedingungen unterliegen solle.¹⁷² Insoweit ist der konventionelle Ansatz des *narrow view* sogar noch konsequenter, weil dieser sowohl für die unmittelbare Anwendbarkeit als auch für die Umsetzung stets ein subjektives Recht bzw. subjektives Interesse verlangt.¹⁷³ Beide Auffassungen – Vertreter des *narrow view* wie *Ruffert* – bleiben schließlich die Antwort auf die Frage schuldig, was die Mehrheit der Mitgliedstaaten, die über ein Interessentenklagesystem verfügen, überhaupt mit einem subjektiven Recht anfangen sollten. Müssen Länder wie Frankreich, Portugal oder Irland rein objektives Richtlinienrecht nun ignorieren, obgleich nach ihrem nationalen Verfahrenrecht solches justiziabel wäre? Wäre die Antwort hierauf „Ja“, führte die Ansicht des *narrow view* zu einer ungünstigeren Vollziehung des Unionsrechts im Gegensatz zu der des nationalen Rechts und würde damit das Äquivalenzprinzip missachten; lautete die Antwort „Nein“, so käme man zu einer ungleichen Vollziehung in den verschiedenen Mitgliedstaaten. Letzteres würde aber gegen den Grundsatz der Einheitlichkeit der Unionsrechtsordnung verstoßen.¹⁷⁴ Beide Antworten können also nicht befriedigen.

Aber auch eine so weitgehende Auffassung, wie sie von *Danwitz* vertritt, muss abgelehnt werden. Der Grundsatz des *effet utile* will lediglich, dass das Unionsrecht effektiv durchgeführt werden kann. Eine überobligationsmäßige Umsetzung, also eine Umsetzung von Unionsrecht als echtes subjektives Recht, obwohl das Unionsrecht selbst dies nicht vorsieht, kann nicht verlangt werden.¹⁷⁵ Das Äquivalenzgebot steht dem nicht entgegen, weil dieses nicht die inhaltliche, sondern nur die rechtsfolgenbezogene Gleichbehandlung fordert, vergleichbares nationales Recht

¹⁷² *Ruffert*, (Fn. 22), S. 73 f., dagegen behauptet, dass beide Ansätze zum gleichen Ergebnis kämen. So wie hier dagegen *Kadelbach*, (Fn. 23), S. 51 ff., 370; *Reiling*, (Fn. 116), S. 329 m.w.N.; *Wegener*, (Fn. 4), S. 139.

¹⁷³ Vgl. *Claasen*, (Fn. 28), S. 653; *Nettesheim*, (Fn. 23), Art. 249 EGV, Rdnr. 170; *Scherzberg*, (Fn. 31), § 11, Rdnr. 37; *Wegener*, (Fn. 4), S. 129 ff.

¹⁷⁴ Zu diesem Grds. vgl. EuGH, Rs. 205/82 bis 215/82, *Deutsche Milchkontor*, Slg. 1983, 2633, Rdnr. 17. Vgl. auch *von Danwitz*, (Fn. 45), S. 118 ff.; *Schütz/Bruha/König*, (Fn. 20), S. 299.

¹⁷⁵ So wie hier *Wabl*, (Fn. 73), Vor § 42 Abs. 2 VwGO, Rdnr. 128.

also nur nicht weitgehender justiziabel sein darf als Normen des EU-Rechts.¹⁷⁶ Sieht das Unionsrecht ein subjektives Recht im Sinne des Haftungsrechts vor, dann muss selbstverständlich auch in der nationalen Rechtsordnung die betreffende Vorschrift als subjektives Recht übernommen werden. Die Qualifizierung als subjektives Recht stört in diesem Fall nicht, weil in Bezug auf einen Haftungsanspruch alle Mitgliedstaaten, auch die, die ansonsten ein Interessentenklagesystem vertreten, einheitlich vom Erfordernis einer subjektiven Rechtsverletzung ausgehen.¹⁷⁷

Die Mitgliedstaaten sind also dazu verpflichtet, für eine möglichst weitgehende Durchsetzung unionsrechtlicher Bestimmungen zu sorgen. Die Art und Weise der Umsetzung bleibt jedoch den Mitgliedstaaten überlassen. Der EuGH verlangt lediglich, dass es dem Einzelnen mit Hilfe von zwingenden Vorschriften möglich sein muss, seine Rechte „vor den nationalen Gerichten geltend zu machen.“ Eine Normierung als bloße Verwaltungsvorschriften genügt dem nicht.¹⁷⁸ In der Bundesrepublik heißt das, dass EU-Bestimmungen zumindest als reine prozessuale Berufungsrechte ausgestaltet sein müssen. Die Normierung materieller, subjektiver Rechte ist nicht erforderlich, aber zulässig. Wichtig ist nur, dass derjenige, der ein tatsächliches Interesse am Verfahren hat, nicht an der Klagebefugnis des § 42 Abs. 2 VwGO scheitert. Hier dürfte der oben schon dargestellten Meinung, die Positionen des Unionsrechts seien „andere Bestimmungen“ im Sinne des § 42 Abs. 2 VwGO, zum zweiten Mal der Vorzug zu geben sein.

VI. Ergebnis

Unter dem Begriff der unmittelbaren Anwendbarkeit versteht man die Verpflichtung der Gerichte oder der Verwaltung, eine Bestimmung des Unionsrechts als Rechtmäßigkeitsmaßstab anzuwenden.

Die Kategorie der unmittelbaren Anwendbarkeit hat ausschließlich objektive Voraussetzungen. Damit eine Vorschrift unmittelbar anwendbar sein kann, muss sie hinreichend klar und genau, vollständig und inhaltlich unbedingt sein sowie eine Handlungs- oder Unterlassenspflicht begründen, die keine dazwischen geschalteten Ausführungsakte der Mitgliedstaaten oder der Unionsorgane bzw. keiner weiteren Ermessensausübung bedarf. Auf den Schutz individueller Rechte oder Interessen kommt es nicht an. Dies liegt daran, dass der Bürger im EU-Recht zur

¹⁷⁶ A.A. von *Danwitz*, (Fn. 74), S. 488 f. In diesem Punkt von *Danwitz* folgend *Classen*, (Fn. 27), S. 79 f.; *Stüber*, (Fn. 66), S. 802 f.

¹⁷⁷ Vgl. dazu ausführlich *Nacimiento*, Gemeinschaftsrechtliche und nationale Staatshaftung in Deutschland, Italien und Frankreich als Standortbestimmung der Integration, 2006, S. 87 f., 102 ff.

¹⁷⁸ EuGH, Rs. C-361/88, *Schwefeldioxid*, Slg. 1991, I-2567.

Durchsetzung des objektiven Rechts instrumentalisiert wird, um eine möglichst weitgehende Effektivität des Unionsrechts zu erreichen.

Die Verfahrensautonomie liegt prinzipiell bei den Mitgliedstaaten. Jedoch schränkt das sogenannte Effektivitätsgebot die Möglichkeit der Mitgliedstaaten ein, den Zugang zu den Gerichten zu begrenzen. Aus diesem Grund ist die Klagebefugnis stets bereits dann zu bejahen, wenn der Kläger ein nachvollziehbares Interesse am Verfahren vorbringen kann. Aus einer unmittelbar anwendbaren Norm des Unionsrechts folgt daher – jedenfalls praktisch – immer ein prozessuales Berufungsrecht (die sogenannte „*invocabilité*“), sich bei entsprechendem Interesse vor Behörden und Gerichten auf die jeweilige Norm stützen zu können. Ein irgendwie geartetes subjektives Recht ist nicht erforderlich.

Noch nicht unmittelbar anwendbares Unionsrecht muss ins nationale Recht so umgesetzt werden, dass der Einzelne dieses vor den nationalen Gerichten geltend machen kann.

Deutsche Verwaltungsrechtler sollten einsehen, dass sich das enge deutsche Verständnis eines subjektiven Rechts in Europa nicht durchgesetzt hat. Auch ist kein anderer Mitgliedstaat für die eigene, nationale Rechtsordnung dem deutschen Beispiel gefolgt. Ob darüber hinaus die im deutschen Recht (§§ 42 Abs. 2 sowie 113 Abs. 1 und 5 VwGO) gemachten Einschränkungen der Klagbarkeit von Normen je nützlich war, darf mit Blick auf die anderen Mitgliedstaaten und Europa bezweifelt werden.

