

Max-Planck-Institut für
ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht 295

Layla Kristina Jaber
Stefanie Lür
Anne-Marie Thévenot-Werner (Hrsg.)

Rechtsweggarantie im vergleichenden Verwaltungsrecht



MAX-PLANCK-INSTITUT
FÜR AUSLÄNDISCHES ÖFFENTLICHES RECHT
UND VÖLKERRECHT

Beiträge zum ausländischen öffentlichen
Recht und Völkerrecht

Band 295

Begründet von Viktor Bruns

Herausgegeben von
Armin von Bogdandy • Anne Peters

Layla Kristina Jaber • Stefanie Lür
Anne-Marie Thévenot-Werner
Hrsg.

Rechtsweggarantie im vergleichenden Verwaltungsrecht

Wechselseitige Einflüsse zwischen
Rechtsordnungen am Beispiel des Zugangs
zum Gericht gegen das Handeln der
Exekutive im deutschen, französischen,
europäischen und internationalen Recht –
Influences mutuelles entre ordres juridiques à
l'exemple du droit d'accès au juge contre les
actes du pouvoir exécutif en droits allemand,
français, européen et international

 Springer



Diese Veröffentlichung wurde von der Deutsch-Französischen Hochschule gefördert.

ISSN 0172-4770

ISSN 2197-7135 (electronic)

Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht

ISBN 978-3-662-62097-7

ISBN 978-3-662-62098-4 (eBook)

<https://doi.org/10.1007/978-3-662-62098-4>

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Springer

© Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften e.V., to be exercised by Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Heidelberg 2021

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von allgemein beschreibenden Bezeichnungen, Marken, Unternehmensnamen etc. in diesem Werk bedeutet nicht, dass diese frei durch jedermann benutzt werden dürfen. Die Berechtigung zur Benutzung unterliegt, auch ohne gesonderten Hinweis hierzu, den Regeln des Markenrechts. Die Rechte des jeweiligen Zeicheninhabers sind zu beachten.

Der Verlag, die Autoren und die Herausgeber gehen davon aus, dass die Angaben und Informationen in diesem Werk zum Zeitpunkt der Veröffentlichung vollständig und korrekt sind. Weder der Verlag, noch die Autoren oder die Herausgeber übernehmen, ausdrücklich oder implizit, Gewähr für den Inhalt des Werkes, etwaige Fehler oder Äußerungen. Der Verlag bleibt im Hinblick auf geografische Zuordnungen und Gebietsbezeichnungen in veröffentlichten Karten und Institutionsadressen neutral.

Springer ist ein Imprint der eingetragenen Gesellschaft Springer-Verlag GmbH, DE und ist ein Teil von Springer Nature.

Die Anschrift der Gesellschaft ist: Heidelberger Platz 3, 14197 Berlin, Germany

Vorwort

In den zurückliegenden zwei Jahrzehnten hat sich der gerichtliche Verwaltungsschutz in zahlreichen Ländern mit großer Dynamik verändert; zugleich sind neue Rechtsschutzbedarfe im Hinblick auf das Handeln internationaler Organisationen deutlich hervorgetreten.

Was die Veränderungen des nationalen Rechts anbetrifft, so zielten die Reformen in Europa vor allem auf eine Stärkung des Individualrechtsschutzes. Nachhaltige Änderungsimpulse gingen hier von der rechtsschutzfreundlichen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte und des Gerichtshofs der Europäischen Union zu Art. 6 und 13 der Europäischen Menschenrechtskonvention beziehungsweise Art. 47 der Europäischen Grundrechtecharta aus. Für Frankreich sei nur auf die grundlegende Reform des einstweiligen Rechtsschutzes durch das Gesetz 2000-597 vom 30. Juni 2000 hingewiesen. Deutschland, wo der Individualrechtsschutz nach seinen historischen Erfahrungen mit menschenverachtender Willkürherrschaft frühzeitig umfassend ausgebaut worden war und man gemeinhin von einer Systementscheidung für einen „subjektiven“ Rechtsschutz ausgeht, wurde in besonderer Weise durch die im Rahmen der UN-Wirtschaftskommission für Europa ausgearbeitete Århus-Konvention gefordert. Die Einfügung umfassender Verbandsklagemöglichkeiten in Umweltangelegenheiten fiel dem deutschen Gesetzgeber ersichtlich schwer; das Umweltrechtsbehelfsgesetz vom 7. Dezember 2006 musste auch wegen Monita des Europäischen Gerichtshofes mehrfach nachgebessert werden.

Die durch die Reformen in den EU-Mitgliedstaaten zu beobachtende Konvergenz der Rechtsschutzsysteme begünstigt die Entstehung eines effektiven europäischen Rechtsschutzverbundes. In seiner jüngeren Rechtsprechung hat der EuGH wiederholt betont, dass die Rechtsschutzaufgabe der Union ihm und den nationalen Gerichten gemeinsam obliege, wobei der in Art. 3 Abs. 3 UAbs. 1 EUV niedergelegte Grundsatz loyaler Zusammenarbeit zu beachten sei (siehe nur Urteil vom 27. Februar 2018, Rs C-64/16 – *Associação Sindical dos Juízes Portugueses*). In der Auseinandersetzung der Unionsorgane mit Mitgliedstaaten, die die Unabhängigkeit ihrer Gerichte schwächen, zeigt sich, dass effektiver Rechtsschutz als Bestandteil gemeinsamer Rechtsstaatlichkeit und daher auch die wirksame Verzahnung der

Rechtsschutzaufgaben ernst genommen wird. Dies bedeutet auch, dass sowohl das nationale als auch das unionale Recht auf allen Gebieten immer wieder auf die Gewährung von Zugang zu effektivem Rechtsschutz überprüft werden muss.

Was die eingangs angesprochenen neuen Rechtsschutzbedarfe im Hinblick auf das Handeln internationaler Organisationen angeht, so haben die in den Jahren 2005 bis 2009 ergangenen Entscheidungen des europäischen Gerichts erster Instanz und des EuGH in den Fällen „Yusuf“, „Kadi“ und „Ayadi“ öffentlichkeitswirksam vor Augen geführt, dass Resolutionen des Sicherheitsrates und das dazu ergangene Umsetzungsrecht in Grundrechte eingreifen können, ohne dass gleichzeitig wirksame Rechtsschutzinstrumente zur Verfügung stehen. Damit ist die Frage verknüpft, wie generell die Einhaltung rechtsstaatlicher Standards beim Handeln internationaler Organisationen sichergestellt werden kann. Dies betrifft auch den Binnenbereich der Organisationen, in denen den zahlreichen Beschäftigten wirksamer Rechtsschutz zur Verfügung gestellt werden muss.

Die Entwicklung staatenübergreifender gemeinsamer Konzepte unter dem Einfluss des internationalen und europäischen Rechts und seiner „autonomen“ Auslegung geht mit einem allmählichen Wandel der nationalen Rechtstraditionen einher. Es bildet sich eine gemeinsame Sprache heraus, bei der es sich aber nicht um Latein, Esperanto oder Englisch handelt, sondern um eine spezifische Rechtssprache, nämlich die Sprache des internationalen und europäischen Rechts. Jenseits dieser gemeinsamen Sprache sind Übersetzungen häufig verfänglich, ein bisschen wie wenn ein Vorsitzender einer Diskussionsrunde den „chevilles ouvrières“ dieser Konferenz dankt, indem er sagt, sie sind die „Arbeitsknöchel“ der Konferenz ... Hingegen ist es nunmehr durchaus möglich das „Recht auf ein faires Verfahren nach Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention“ zu übersetzen, gerade weil der Europäische Gerichtshof diesem Recht eine gemeinsame europäische Bedeutung bereits verliehen hat, auf welche die nationalen Sprachkonventionen nur verweisen. Vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen war die Tagung, die am 7. und 8. September 2018 in Paris stattfand und deren Ergebnisse im vorliegenden Band dokumentiert sind, hoch willkommen. Unter dem Tagungsthema „Zugang zu nationalen und internationalen Gerichten gegen das Handeln der Exekutive – aktuelle Fälle im Dialog zwischen Wissenschaft und Praxis“ ging es in der deutsch-französischen Veranstaltung um die verschiedenen Ebenen des Rechtsschutzes und ihrer wechselseitigen Beeinflussung und Ergänzung. Dabei wurden auch einzelne Rechtsgebiete in den Blick genommen, in denen Besonderheiten des Rechtsschutzes bestehen. Den übergreifenden europäischen Rahmen des Rechts auf effektiven Rechtsschutz umriss Frau Prof. Dr. Dr. h.c. Angelika Nußberger, Vizepräsidentin des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte, mit Ihrem Eröffnungsvortrag über die Garantien der Europäischen Menschenrechtskonvention.

Die Tagung, eine Zusammenarbeit der Université Paris 1 (Panthéon Sorbonne), des Institut des Hautes Études Internationales der Université Paris 2 (Panthéon-Assas) und der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer, war dialogisch angelegt, wie sich den im Folgenden abgedruckten Beiträgen entnehmen lässt. Basis für die Diskussion waren jeweils ein Referat aus französischer, aus deutscher sowie aus europäischer oder internationaler Perspektive. So entstand ein

intensiver Gedankenaustausch, der zugleich die verbleibenden erheblichen Unterschiede zwischen den verschiedenen Rechtsschutzsystemen offenlegte. Dass sowohl Wissenschaftler als auch Praktiker an der Tagung teilnahmen, gewährleistete die notwendige Berücksichtigung empirischer Erkenntnisse neben den rechtsnormativen Erwägungen.

Den Organisatorinnen der Tagung, Dr. Layla Kristina Jaber, Dr. Stefanie Lüer und Dr. Anne-Marie Thévenot-Werner, ist es mit ihrem Konzept gelungen, ein Ebenen übergreifendes, die verschiedenen Rechtsschutzdimensionen zusammenführendes Gespräch zu initiieren. Erfahrungen mit dem deutsch-französischen Dialog konnten Sie bereits früher unter anderem im Rahmen des von der Deutsch-Französischen Hochschule geförderten und seit dem Jahr 2007 bestehenden Doktorandenkollegs „Öffentliches Recht im Vergleich unter dem Einfluss der europäischen Integration“ sammeln. Mehrere Referenten der Tagung waren ebenfalls frühere Teilnehmer dieses unter der Beteiligung der Universitäten Paris 1, Speyer, Strasbourg und Freiburg i.Br. geführten Kollegs.

Den Organisatorinnen gebührt nicht nur für die fachliche Gestaltung der Tagung, sondern auch für Ihre Gastfreundschaft und umsichtige Moderation der Zusammenkunft großer Dank. Der Centre Panthéon als Veranstaltungsort trug ebenfalls zu einem auch in den Pausen anregenden Austausch bei.

Paris, Frankreich
Paris, Frankreich
Speyer, Deutschland

David Capitant
Carlo Santulli
Karl-Peter Sommermann

Inhaltsverzeichnis

Teil I Einleitung

Der Zugang zum Gericht im Spannungsfeld zwischen verschiedenen Rechtsordnungen	3
Layla Kristina Jaber, Stefanie Lüer und Anne-Marie Thévenot-Werner	

Der Zugang zum Gericht nach internationaler Rechtsprechung	21
Angelika Nußberger	

Teil II „Top-down“-Prozesse beim Zugang zum Gericht von Umweltschutzvereinigungen

L'accès au juge des associations de protection de l'environnement – une perspective européenne et internationale	37
Aurélien Raccah	

Der Gerichtszugang von Umweltschutzvereinigungen – eine deutsche Perspektive	51
Ute Mager	

L'accès au juge des associations de protection de l'environnement – une perspective française	65
Ariane Meynaud-Zeroual	

Teil III „Top-down“-Prozesse beim Zugang zum Gericht in Asylrechtsstreitigkeiten

L'accès au juge en matière d'asile – une perspective européenne	89
Antonio Caiola	

L'accès au juge en matière d'asile – une perspective allemande	105
Adèle Goetsch	
L'accès au juge en matière d'asile – une perspective française	131
Francesco Martucci	
Teil IV „Top-down“-Prozesse beim Zugang zum Gericht im Vergaberecht	
L'État acheteur, un acteur sur le marché comme un autre ?	149
Hanna Schröder	
Teil V „Bottom-up“ und „horizontale“ Prozesse beim Zugang zum Gericht im Recht der internationalen Organisationen	
L'accès au juge en droit des marchés publics internationaux.....	167
Gisela Süß	
La justiciabilité des actes unilatéraux des organisations internationales financières ou techniques	181
Emanuel Castellarin	
Loin de l'Union, loin des juges ? – Sur les voies de recours juridictionnelles dans le cadre des activités de sécurité et de défense extraterritoriales de l'Union européenne.....	215
Carolyn Moser	
Conclusion générale	241
Pierre-Marie Dupuy	

Abkürzungen

a.a.O.	andernorts
ABl.	Amtsblatt der Europäischen Union
Abs.	Absatz
ACP	Groupe des États d’Afrique, des Caraïbes et du Pacifique
a.F.	alte Fassung
AFDI	Annuaire Français de Droit International
aff.	affaire
AG	Avocat général
AJDA	L’Actualité Juridique du Droit Administratif
al.	alinéa
Art./art.	Artikel/article
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AJDA	Actualité juridique du droit administratif
AK	Aarhus-Konvention
Ann. CDI	Annuaire de la Commission du droit international
Ann. IDI	Annuaire de l’Institut de Droit International
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
AsylG	Asylgesetz
Ass.	Assemblée
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
Bd.	Band
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BIRD	Banque internationale pour la reconstruction et le développement
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
BT-Drs.	Deutscher Bundestag Drucksache
Bull.	Bulletin
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
c.	contre

CAA	Cour administrative d'appel
Cass	Cassation
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
CE	Conseil d'État
CE	Communautés européennes
CEDH	Cour européenne des droits de l'homme
CERN	Organisation européenne pour la recherche nucléaire
CESEDA	Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile
cf	confer
CIADH	Cour interaméricaine des droits de l'homme
CIJ	Cour internationale de justice
CIRDI	Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements
civ	civile
CJCE	Cour de justice des Communautés européennes
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne
CMLRev	Common Market Law Review
CNDA	Cour nationale du droit d'asile
CNIL	Commission nationale informatique et liberté
coll.	collection
Commission EDH	Commission européenne des droits de l'homme
Convention EDH	Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales
CPI	Cour pénale internationale
crim.	criminelle
CSU	Christlich-Soziale Union in Bayern
D.	Recueil Dalloz
DFJW	Deutsch-Französisches Jugendwerk
d.h.	das heißt
doc.	document
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung - Zeitschrift für Öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaften
Drs.	Drucksache
DVB1	Deutsches Verwaltungsblatt
EASO	Bureau européen d'appui en matière d'asile
ebd.	ebenda
EG	Europäische Gemeinschaft
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EGMR-E	Deutschsprachige Sammlung der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte
EJIL	European Journal of International Law
EMRK	Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten
ENL	Engagement National pour le Logement

EPL	European Public Law
ESA	Europäische Weltraumorganisation
et al.	et alia
et s.	et suivant
EU/UE	Europäische Union/Union européenne
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EUCAP	Mission de l'UE visant au renforcement des capacités
EUFOR	Force de l'Union européenne
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Union
EU-GRC	Charta der Grundrechte der Europäischen Union
EULEX	Mission « état de droit » de l'Union européenne au Kosovo
EU NAVFOR	Force navale européenne
EUPM	Mission de police de l'Union européenne
EurUP	Zeitschrift für Europäisches Umweltund Planungsrecht
Eutelsat	Organisation européenne de télécommunications par satellite
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
f.	folgend
Fn.	Fußnote
FMI	Fonds monétaire international
frz.	auf Französisch
GC	Grande chambre
gem	gemäß
GG	Grundgesetz
gg	gegen
GK	Große Kammer
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
HCR	Agence des Nations Unies pour les réfugiés
ibid.	ibidem
ICLQ	International & Comparative Law Quarterly
i.e.	id est
IE	Industrieemissionen
ILDC	Oxford Reports on International Law in Domestic Courts
INTERPOL/OIPC	Organisation internationale de police criminelle
Int Org Law Rev	International Organizations Law Review
IPbpR	Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte
i.S.v.	im Sinne von
i. V. m.	in Verbindung mit
IVU-Richtlinie	Richtlinie 2010/75/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 über Industrieemissionen (integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung)
JOCE	Journal officiel des Communautés européennes
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart
JORF	Journal officiel de la République française

JOUE	Journal officiel de l'Union européenne
JZ	JuristenZeitung
L.	Loi
lit.	littera
MES	Mécanisme européen de stabilité
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
n.	numéro
Nr.	Nummer
NU	Nations Unies
NuR	Natur und Recht
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OEB	Office européen des brevets
OFPRA	Office français de protection des réfugiés et apatrides
OIT	Organisation internationale du travail
o.g.	oben genannt
OGM	Organisme génétiquement modifié
OMC	Organisation mondiale du commerce
ONU	Organisation des Nations unies
ONG	Organisation non gouvernementale
OPEP	Organisation des pays exportateurs de pétrole
op. cit.	opere citato (dans l'ouvrage cité)
OTAN	Organisation du traité de l'Atlantique nord
OQTF	Obligation de quitter le territoire français
OVG	Oberverwaltungsgericht
p/pp	page/pages
para	paragraphe
paras	paragraphes
PESC	Politique étrangère et de sécurité commune
PESD	Politique européenne de sécurité et de défense
PSDC	Politique de sécurité et de défense commune
préc.	précité
R.	Règlement
RJE	Revue Juridique de l'Environnement
PVS	Politische Vierteljahresschrift
RL	Richtlinie
Rn.	Randnummer
RAEC	Régime d'asile européen commun
RCA	République centrafricaine
Rec.	Recueil
RDLF	Revue des droits et libertés fondamentaux
RDP	Revue du droit public
RFDA	Revue française de droit administratif
RGDIP	Revue Générale de Droit International Public

Req.	Requête
RTD Eur.	Revue trimestrielle de droit européen
RTD Civ.	Revue trimestrielle de droit civil
RUDH	Revue universelle des droits de l'homme
S.	Satz
S	Seite(n)
SAPA	Service de l'accueil des parties et des avocats
SCE	Service central d'enrôlement
Sect.	Section
SFDI	Société française de droit international
SFI	Société financière internationale
SIV/VIS	système d'information sur les visas
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SSI	Service du système d'information
SOFA	Accords sur le statut des forces déployées
SOMA	Accords sur le statut de la mission
SUP	Strategische Umweltprüfungen
TAOIT	Tribunal administratif de l'Organisation internationale du travail
TIDEM	Tribunal international du droit de la mer
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
TPICE	Tribunal de première instance des Communautés européennes
TPI	Tribunal pénal international
TUE	Traité sur l'Union européenne
UEO	Union de l'Europe occidentale
UmwRG	Umwelt Rechtsbehelfsgesetz
UPR	Zeitschrift für Umwelt- und Planungsrecht
UNECE/CEE-ONU	United Nations Economic Commission for Europe
UNESCO	Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture
UNMIK	Mission d'administration intérimaire des Nations unies au Kosovo
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
UVPG	Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung
v	versus
VBIBW	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
VVDS ^t RL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz

Teil I

Einleitung

Der Zugang zum Gericht im Spannungsfeld zwischen verschiedenen Rechtsordnungen



Layla Kristina Jaber, Stefanie Lüer und Anne-Marie Thévenot-Werner

Résumé Le droit d'accès au juge administratif constitue un pilier des droits fondamentaux à l'égard du pouvoir exécutif. Toutefois, les différents systèmes juridictionnels à l'échelle nationale – en France et en Allemagne –, européenne et internationale rencontrent parfois des obstacles pour garantir cet accès et permettre un contrôle juridictionnel du pouvoir exécutif. C'est face à ces difficultés que le travail de comparaison du droit apporte une plus-value appréciable. En effet, les différents systèmes juridiques ne sont pas hermétiques les uns aux autres. Des influences ascendantes, descendantes et horizontales peuvent être observées, même s'il existe également des situations dans lesquelles les systèmes développent une résistance aux influences extérieures. L'étude du droit de l'environnement, de l'asile et des marchés publics, ainsi que du droit interne des organisations internationales relatif à leurs relations avec des personnes privées permet d'observer ces influences ainsi que les différentes façons de les traiter.

L. K. Jaber (✉)

Financial Intelligence Unit bei der Generalzolldirektion, Köln, Deutschland
E-Mail: layla.jaber@posteo.de

S. Lüer

Deutsch-Französisches Jugendwerk, Paris, Frankreich
E-Mail: luer@ofaj.org

A.-M. Thévenot-Werner

Universität Paris 2, Panthéon-Assas, Institut des hautes études internationales, Centre de droit public comparé, Paris, Frankreich

© Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften e.V., to be exercised by Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Heidelberg 2021

L. K. Jaber et al. (Hrsg.), *Rechtsweggarantie im vergleichenden Verwaltungsrecht*, Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht 295, https://doi.org/10.1007/978-3-662-62098-4_1

1 Die Art der Beeinflussung und der Mehrwert der Einflüsse

Die nationalen und internationalen Rechtsordnungen in Europa haben zwar jeweils ihre eigene Dynamik entwickelt, existieren jedoch nicht in einem jeweils eigenen Vakuum getrennt voneinander, sondern können gewisse Einwirkungen aufeinander ausüben. So zielt zum Beispiel die immer stärker werdende europäische Integration auf eine Harmonisierung der nationalen Rechtsordnungen ab. Ferner beziehen sich die nationalen Rechtsordnungen durch rechtsvergleichende Ansätze in der Literatur oder der Rechtsprechung aufeinander. Schließlich hat auch das internationale Recht in vielen Teilbereichen eine immer größere Bedeutung erlangt, was dazu geführt hat, dass die Interaktion mit dem europäischen und dem nationalen Recht immer größer wurde.

Die Überlegungen hierzu wurden anlässlich einer deutsch-französischen Konferenz zum „Zugang zu nationalen und internationalen Gerichten gegen das Handeln der Exekutive – aktuelle Fälle im Dialog zwischen Wissenschaft und Praxis“ am 7. und 8. September 2018 in Paris¹ angestellt und sind das Ergebnis der dortigen Vorträge und Diskussionen. Der Anspruch dieser Konferenz und des Sammelbandes ist es, die Rechtssysteme zu verschränken, direkt zu vergleichen, ihren Einfluss aufeinander herauszuarbeiten und die Auswirkungen der Einflüsse zu bewerten. In diesem Rahmen des generationenübergreifenden Dialogs zwischen Spezialist*innen im internationalen, europäischen, französischen und deutschen öffentlichen Recht aus Wissenschaft und Praxis sollten die Einflüsse analysiert werden. Gerade der Zugang zum Gericht im Verwaltungsrecht ist ein Gradmesser für die Effektivität eines rechtsstaatlichen Systems und lässt Rückschlüsse darauf zu, welche Bedeutung dem effektiv gerichtlich durchsetzbaren materiellen Recht zukommt. Aufgrund der Aktualität dieses Themas hat das Europäische Parlament im Jahr 2017 eine Studie zum Zugang zum Gericht in rechtsvergleichender Weise – unter Berücksichtigung der Rechtsprechung von internationalen Gerichten – veröffentlicht.²

Der Zugang zur Justiz ist in der Tat eine der Säulen für eine funktionierende Demokratie. Nicht nur demokratisch zustande gekommene Gesetze und ihre rechtmäßige Anwendung durch die Exekutive sichern unsere Rechte, sondern auch die Möglichkeit, die daraus hervorgehenden Rechte einzufordern, sie geltend zu machen oder gegen eine unrechtmäßige Anwendung vorzugehen: Um dies im Rahmen von Verwaltungshandeln zu gewährleisten, muss eine unabhängige Instanz angerufen werden können. In der folgenden Betrachtung wird von Verwaltungshandeln in einem weiten Sinne gesprochen: das nationale, das europäische und das internationale Verwaltungsrecht sollen umfasst werden. Im Unterschied zum nationalen Recht ist die Definition vom Handeln der Exekutive auf der Ebene des internationalen Rechts und des Rechts internationaler Organisationen nicht unumstritten. Von besonderem Interesse sind in diesem Zusammenhang ebenfalls Fälle, in denen die regelerlassende und die überprüfende Instanz zusammenfallen.

¹Taveau A (2019), S 571–580.

²Europäisches Parlament, *Rechtsbehelfe des Einzelnen bei den höchsten gerichtlichen Instanzen: eine Perspektive der Rechtsvergleichung*, Studie des Wissenschaftlichen Dienstes des Europäischen Parlaments, Bibliothek der Rechtsvergleichung, Oktober 2017, PE 608.735.

Als weiteren bemerkenswerten Aspekt beim Recht auf Zugang zum Gericht sind solche Fälle zu nennen, in denen gänzlich unterschiedliche Machtordnungen betroffen sind. Gemeint sind dabei das Verhältnis zweier nationaler Rechtssysteme zueinander, sowie ihr jeweiliges Verhältnis zum europäischen und internationalen Recht. Wie das internationale Zusammenspiel der Rechtsordnungen aktuell zeigt, gehen von Interaktionen verschiedener Akteure sowohl direkte als auch indirekte Auswirkungen aus. Die Auswirkungen der COVID-19/Corona-Krise beispielsweise werden in der Zukunft sicherlich noch Herausforderungen für den Zugang zum Gericht mit sich bringen. Das deutsche Bundesverfassungsgericht hatte im April 2020 im Wege einer einstweiligen Anordnung in Bezug auf ein Versammlungsverbot in Stuttgart gegen die geltenden Corona-Maßnahmen die Stadt Stuttgart dazu verpflichtet, über die Zulässigkeit der von dem Antragsteller angemeldeten Versammlung unter Berücksichtigung der Rechtsauffassung der Kammer zu entscheiden.³ Ebenfalls in Frankreich gab es Zwischenfälle auf Demonstrationen, deren rechtliche Aufarbeitung die Gerichte noch befassen wird.⁴ Die Bedeutung des Zugangs zum Gericht in Verwaltungssachen und diesen trotz Pandemie weiterhin zu ermöglichen, zeigen auch die Entscheidungen des französischen Conseil d'Etat. Beispielsweise hat dieser in Asylsachen, wenn auch nach einigem Zögern,⁵ in einem Eilverfahren den Innenminister und das *Office Français de l'Immigration et de l'Intégration (OFII)* mit Verweis auf die EMRK und die Richtlinie 2013/33/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 dazu verpflichtet, innerhalb von fünf Tagen und gemäß der sanitären Maßnahmen, die im Rahmen der COVID-19 Bekämpfung nötig sind, die Registrierung der Asylanträge wieder zu gewährleisten.⁶

Ferner zeigen sich die Auswirkungen der COVID 19/Corona-Krise nicht nur in einer Wiedereinführung der Grenzkontrollen an den Binnengrenzen der Mitgliedstaaten in der EU, sondern auch in einer Verschließung der nationalen Rechtsordnungen gegeneinander und einer gewissen Machtlosigkeit des europäischen Rechts sowie des Unvermögens der Mitgliedstaaten der EU einen Konsens zur Bekämpfung der Krise auf europäischer Ebene zu finden. So beschränken sich die beschlossenen Maßnahmen zunächst auf Finanzhilfen, bezüglich derer den einzelnen Mitgliedstaaten mehr Handlungsspielraum zugestanden wird⁷ und auf gemeinsame

³ BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 17. April 2020, 1 BvQ 37/20.

⁴ So wurden in Frankreich Demonstrationen am 1. Mai 2020 grundsätzlich verboten. Siehe auch z. B. den Polizeieinsatz am 1. Mai 2020 in Montreuil, der eine Lebensmittelausgabe beendet hat: <http://www.leparisien.fr/seine-saint-denis-93/montreuil-les-policiers-mobilises-pour-la-manif-du-npa-verbalisent-les-militants-autonomes-qui-distribuaient-fruits-et-legumes-01-05-2020-8309253.php>, aufgerufen am 7. Mai 2020 ; <https://www.france24.com/fr/20200501-covid-19-en-france-un-1er-mai-historique-sans-d%C3%A9fil%C3%A9>, aufgerufen am 7. Mai 2020.

⁵ Conseil d'Etat, Entscheidung im Eilverfahren vom 9. April 2020, *Mouvement citoyen Tous Migrants et al.*, n° 439895, ECLI:FR:CEORD:2020:439895.20200409, mentionné dans les tables du recueil Lebon; Urteil vom 9. April 2020, *M. D. B. et Mme A. B.*, n° 439906, ECLI:FR:CEORD:2020:439906.20200409.

⁶ Conseil d'Etat, Entscheidung im Eilverfahren vom 30. April 2020, *Ligue des droits de l'Homme et al.*, n° 440250, ECLI:FR:CEORD:2020:440250.20200430.

⁷ Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. März 2020 zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1301/2013, (EU) Nr. 508/2014 im Hinblick auf besondere Maßnahmen

punktueller Regelungen zum Flugverkehr.⁸ Die indirekten Auswirkungen sind noch nicht abzusehen, werden aber im besten Fall zu einer gegenseitigen Beeinflussung im Rahmen eines internationalen Krisenmanagements führen.

Das Zusammenspiel der verschiedenen Ordnungen ist daher gerade von höchster Aktualität und die retrospektiv bereits festgestellte gegenseitige Beeinflussung kann für eine zukünftige Analyse herangezogen werden. Die Dynamiken der Beeinflussung der deutschen, französischen, europäischen und internationalen Rechtsordnung aufeinander sind im Kontext des Rechts auf Zugang zu einem Gericht gegen das Handeln der Exekutive vielfältig. Bevor im Folgenden in den thematischen Beiträgen die Reichweite und der Anwendungsbereich des Zugangs zum Gericht in der jeweiligen Rechtsordnung dargestellt werden und Bezüge zu den anderen Rechtsordnungen gemacht werden, sollen an dieser Stelle die Beeinflussungsrichtungen abstrahiert betrachtet werden.

Beeinflussungen können untereinander und in einem wechselseitigen Verhältnis stattfinden, in dem der Impuls von der einen oder auch von der anderen Seite ausgehen kann. Dieses Zusammenspiel der Rechtsordnungen, die sich direkt beeinflussen, kann in aufsteigender Weise – vom nationalen Recht zum internationalen Recht – als auch in absteigender Weise – vom internationalen Recht zum nationalen Recht – erfolgen. Auch wechselseitige Beeinflussungen auf einer Ordnungsebene – also zwischen nationalen Rechtsordnungen oder zwischen internationalen Teilrechtsordnungen – sind zu beobachten. Ebenso ist eine indirekte Beeinflussung „über die Bande“ möglich, also eine Beeinflussung einer nationalen Rechtsordnung durch eine andere nationale Rechtsordnung, beispielsweise über den Intermediär Europäische Union. Allerdings widerstehen – zwar vorwiegend, aber nicht nur nationale – Rechtsordnungen auch Einflüssen von anderen Rechtssystemen, was gewisse Resistenzen widerspiegelt.

zur Mobilisierung von Investitionen in die Gesundheitssysteme der Mitgliedstaaten und in andere Sektoren von deren Volkswirtschaften zur Bewältigung des COVID-19-Ausbruchs (Investitionsinitiative zur Bewältigung der Coronavirus-Krise); Verordnung des europäischen Parlaments und des Rates vom 30. März 2020 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2012/2002 des Rates zur finanziellen Unterstützung von Mitgliedstaaten und von Ländern, die ihren Beitritt zur Union verhandeln und die von einer Notlage größeren Ausmaßes im Bereich der öffentlichen Gesundheit schwer betroffen sind. Beide Verordnungen sind aufgrund ihrer Dringlichkeit bereits am 1. April 2020 in Kraft getreten.

⁸ Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 95/93 des Rates über gemeinsame Regeln für die Zuweisung von Zeitnischen auf Flughäfen in der Gemeinschaft. Auch diese Verordnung ist aufgrund ihrer Dringlichkeit bereits am 1. April 2020 in Kraft getreten.

2 Der Zugang zum Gericht

Unter Berücksichtigung dieser Methodik haben sich die Autor*innen dieses Buches ihren jeweiligen Fachgebieten gewidmet und die dortigen wechselseitigen Beziehungen der verschiedenen Rechtsordnungen zueinander herausgearbeitet. Der Ausgangspunkt ist eine grundlegende individuelle Menschenrechtsposition in einem funktionierenden Rechtsstaat: das Recht auf Zugang zu einem Gericht.

Dieses Recht ergibt sich nicht nur aus dem nationalen Recht, in unserer Betrachtung vorrangig dem deutschen und dem französischen Verfassungsrecht, sondern auch aus europäischen und internationalen Rechtsquellen, wie aus Art. 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (EU-GRC), Art. 14 des Internationalen Pakts für bürgerliche und politische Rechte (IPbPR), Art. 8 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und Art. 6 und 13 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK). Obwohl dieses Grundrecht fest in den Rechtsordnungen verankert ist, gibt es einige Bereiche, in denen noch Grauzonen bestehen. Ohne eine erschöpfende Analyse anstreben zu wollen und zu können – was diesen Sammelband bei weitem übersteigen würde – haben wir vier verschiedene Themenbereiche ausgesucht, die aktuelle Fragestellungen hierzu im Verwaltungsrecht aufwerfen. Es handelt sich um praktische Fälle aus dem Umweltrecht, dem Asylrecht, dem öffentlichen Wettbewerbsrecht und dem Verwaltungsrecht internationaler Organisationen.

Der Ausgangspunkt unserer Untersuchung ist die EMRK als „*instrument constitutionnel de l'ordre public européen dans le domaine des droits de l'homme*“.⁹ Die Anwendbarkeit von Artikel 6 der EMRK im Verwaltungsrecht ist aufgrund seines Wortlautes nicht offensichtlich.¹⁰ Trotzdem ist die Menschenrechtsdimension im europäischen Rechtskreis von zentraler Bedeutung für die Gewährleistung des Rechts auf Zugang zu einem Gericht gegen exekutives Handeln, das in allen hier relevanten Rechtsordnungen – jedoch mit einem unterschiedlichen Intensitätsgrad – geschützt wird. Denn schließlich hat die Möglichkeit der Heranziehung der EMRK einen Mehrwert für die Stärkung der Menschenrechtspositionen in den Mitgliedstaaten Deutschland und Frankreich, indem sie dazu geführt hat, dass der Zugang zum Gericht in den Mitgliedstaaten ausgebaut und verbessert wurde. Erst der Bezug auf die Gewährleistungen aus der EMRK und der Rechtsprechung des EGMR hat dazu geführt, dass entsprechende Garantien in der nationalen Rechtsordnung auch im Verwaltungsrecht aufgenommen wurden.¹¹ So zeigt der einführende Beitrag von Professorin Nußberger,¹² dass nationales Recht auf die Interpretation der EMRK abgefärbt hat (aufsteigende Dynamik (3.2)) und seinerseits nationale Rechtsordnungen beeinflusst (absteigende Dynamik (3.1)). Diese Prozesse, die

⁹EGMR, Urteil vom 23. März 1995, Nr. 15318/89, *Loizidou/Türkei*, Rn. 75; EGMR, Urteil (GK) vom 30. Juni 2005, Nr. 45036/98, *Bosphorus/Irland*, Rn. 156, und wieder aufgegriffen in EGMR, Urteil (GK) vom 31. Mai 2007, Nr. 71412/01 und 78166, *Behrami und Behrami/Frankreich* und *Saramati/Frankreich und Norwegen*, Rn. 145 ff.

¹⁰Siehe Nußberger, in diesem Sammelband.

¹¹Ebd.

¹²Ebd.

durch horizontale Prozesse (3.3) ergänzt werden, finden sich auch in den einzelnen in diesem Sammelband behandelten Themenbereichen wieder.

3 Die Dynamiken der Einflüsse

3.1 Die absteigende Dynamik (Top-Down-Prozesse)

Hinsichtlich der Beeinflussung „von oben nach unten“ sind Einflüsse des europäischen und internationalen Rechts auf das nationale Recht in Deutschland und Frankreich zu beobachten. Das Unionsrecht und das Völkerrecht müssen dabei nicht zwingendermaßen als über dem nationalen Recht stehende Rechtssysteme in einer Normenhierarchie im Sinne von Hans Kelsen verstanden werden. Es handelt sich dabei um Rechtssysteme, die auch bei einer pluralistischen Betrachtungsweise außerhalb der nationalen Rechtsordnungen stehen und mit diesen interagieren. In Bezug auf das Unionsrecht und das Völkerrecht kann man bildlich davon sprechen, dass diese die nationalen Rechtsordnungen umspannen, sodass man aus diesem Blickwinkel eine Bewegung „von oben nach unten“ beobachten kann. Hier stellen sich Fragen, wie sich diese Einflüsse bemerkbar machen und welche Auswirkungen sie haben.

Sowohl bei der Analyse der Frage des Zugangs zum Gericht von Umweltschutzvereinigungen,¹³ als auch der des Zugangs zum Gericht unterlegener Bieter im Vergaberecht¹⁴ stellt sich heraus, dass eine Einflussnahme des internationalen und vor allem des europäischen Rechts auf die nationalen Rechtsordnungen besteht, die aber nicht zu einer kompletten Angleichung der Rechtsordnungen aneinander führt. Man kann hingegen von einer Objektivierung des subjektiven Rechtssystems (in Deutschland) sprechen und eine Subjektivierung des objektiven Systems (in Frankreich) wahrnehmen, ohne dass die jeweiligen Rechtssysteme sich grundlegend verändern.

Auch im Asylrecht ist eine Rechtsfortbildung aufgrund des europäischen¹⁵ und internationalen Rechts erkennbar. Da die europäischen Richtlinien den Mitgliedstaaten einen großen Handlungsspielraum in ihrer Umsetzung überlassen, zeigen sich gerade beim Zugang zum Gericht auch substantielle strukturelle Unterschiede: während in Frankreich ein spezialisiertes Gericht, die *Cour nationale du droit d'asile (CNDA)*, zuständig ist, was das Zusammenspiel mit den Verwaltungsgerichten erschwert,¹⁶ sind in Deutschland ausschließlich die Verwaltungsgerichte zuständig. Dies führt in Deutschland zu Diskrepanzen in der Rechtsprechung und dazu, dass das Gerichtsverfahren der besonderen Situation der Asylantragsteller nicht

¹³ Siehe Raccah, Mager, und Meynaud-Zeroual, in diesem Sammelband.

¹⁴ Siehe Schröder, in diesem Sammelband.

¹⁵ Siehe Caiola, in diesem Sammelband.

¹⁶ Siehe Martucci, in diesem Sammelband.

hinreichend gerecht wird.¹⁷ Somit sind es gerade Resistenzen im nationalen Recht – sowie in der Politik bei der Verabschiedung des allgemeinen Rechtsrahmens – die einer umfassenden Rechtsschutzgarantie für Asylantragsteller im Weg stehen. Die Aktualität der behandelten Themenkreise, die teilweise noch im 21. Jahrhundert an die Grenzen eines effektiven Rechtsschutzes stoßen, zeigt sich auch an folgenden Beispielen.

3.1.1 Der Fall Sami A.: eine rechtswidrige Abschiebung von Deutschland nach Tunesien

Im Fall Sami A. ging es um die Gewährleistung des (effektiven) Zugangs zu einem Gericht gegen ein Abschiebeverbot aus dem Abkommen vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge. Der tunesische Staatsangehörige, der 1997 mit einem Studentenvisum nach Deutschland eingereist war, soll zeitweise zur Leibgarde des Al-Quaida-Gründers Osama bin Laden gehört haben. Die Bundesanwaltschaft leitete ein Ermittlungsverfahren wegen der Mitgliedschaft in einer terroristischen Vereinigung gegen ihn ein. Die Ausländerbehörde bemühte sich um eine Ausweisung. Anschließend wurde das Ermittlungsverfahren mangels Tatverdacht eingestellt. Eine Abschiebung wurde durch deutsche Gerichte verhindert, da ihm in Tunesien Folter und unmenschliche Behandlung drohten. Dies wäre ein Verstoß gegen das o.g. Abkommen gewesen.

Auf dieser Grundlage erließ das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge ein Abschiebeverbot, das es nach dem sog. Arabischen Frühling 2011 wieder aufhob. Obwohl die Gerichte infolgedessen das Abschiebeverbot bestätigten, bereitete die Polizei in Nordrhein-Westfalen eine Abschiebung im Sommer 2018 vor und nahm ihn in Abschiebehaft. Sami A. stellte dagegen einen Antrag auf Abschiebeschutz. Obwohl das zuständige Gericht in einem vorläufigen Beschluss entschied, dass Sami A. nicht ausgeliefert werden darf, hatte die Polizei Sami A. bereits nach Tunesien ausfliegen lassen. Die Polizei hatte dem Gericht die Flugbuchung nicht mitgeteilt. Diese Abschiebung erklärte das Gericht anschließend für grob rechtswidrig, denn sie verletze grundlegende rechtsstaatliche Prinzipien. Zu guter Letzt entschied das OVG Münster im Jahr 2018,¹⁸ dass Sami A. nach Deutschland zurückgeholt werden müsse, da die Abschiebung offensichtlich rechtswidrig war. Das Verwaltungsgericht Gelsenkirchen hatte nach seiner Ansicht die Stadt Bochum zu Recht verpflichtet, den von ihr abgeschobenen tunesischen Staatsangehörigen Sami A. unverzüglich auf ihre Kosten in die Bundesrepublik Deutschland zurückzuholen. Die Abschiebung verstieß gegen § 60 Abs. 2 (alte Fassung) Aufenthaltsgesetz, der auf dem Abkommen vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge beruht.

Zur Gewährleistung dieses Rechts war der Rechtsweg vor den nationalen Gerichten unbedingt zu gewährleisten. Der Fall zeigt auf, wie wichtig der Zugang zu einem Gericht gegen Entscheidungen der Exekutive ist, wenn es um grundlegende

¹⁷ Siehe Goetsch, in diesem Sammelband.

¹⁸ OVG Münster, Beschluss vom 15. August 2018, Az. 17 B 1029/18.

Menschenrechte, wie das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit und um die Durchsetzung der völkerrechtlichen Verpflichtungen eines Staates geht.

3.1.2 Der Rechtsschutz im Zusammenhang mit der Umsetzung europäischer Vorgaben nach dem Pariser Abkommen zur Durchsetzung der Luftreinhaltung

Auch im Umweltrecht hat das internationale und das europäische Recht einen starken Einfluss auf die nationale Rechtsweggarantie, die gleichzeitig eine effiziente Durchsetzung der rechtlichen Anforderungen gewährleisten können muss, wie das Urteil¹⁹ zur Richtlinie 2008/50/EG²⁰ zur Luftqualität zeigt. Auf die Klage einer Umweltschutzvereinigung hin stellte sich die Frage, ob Zwangsmaßnahmen angeordnet werden können, die nicht im nationalen Recht vorgesehen sind, wenn die Exekutive sich offen zur Nichteinhaltung europäischen Rechts bekennt.²¹ Das Gericht wies darauf hin, dass sie bei der Umsetzung des Unionsrechts einen wirksamen Rechtsbehelf gewährleisten muss,²² wozu auch klar die Anordnung und Durchsetzung von geeigneten Zwangsmaßnahmen gehört.²³ Der EuGH führte dazu anschaulich aus, „dass die volle Wirksamkeit des Unionsrechts und der wirksame Schutz der dem Einzelnen nach dem Unionsrecht zustehenden Rechte gegebenenfalls durch den dem System der Verträge, auf denen die Union beruht, innewohnenden Grundsatz der

¹⁹ EuGH, Große Kammer, Urteil vom 19. Dezember 2019, *Deutsche Umwelthilfe e. V. gegen Freistaat Bayern*, C-752/18, ECLI:EU:C:2019:1114 betreffend ein Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 267 AEUV, eingereicht vom Bayerischen Verwaltungsgerichtshof (Deutschland) mit Entscheidung vom 9. November 2018, beim Gerichtshof eingegangen am 3. Dezember 2018.

²⁰ Richtlinie 2008/50/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2008 über Luftqualität und saubere Luft für Europa, ABl. L 152, 11.06.2008, S 1–44.

²¹ In Rn. 29 des Urteils wird folgende Vorlagefrage formuliert: „Mit seiner Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob das Unionsrecht, insbesondere Art. 47 Abs. 1 der Charta, dahin auszulegen ist, dass es unter Umständen, die durch die beharrliche Weigerung einer nationalen Behörde gekennzeichnet sind, einer gerichtlichen Entscheidung nachzukommen, mit der ihr aufgegeben wird, eine klare, genaue und unbedingte Verpflichtung zu erfüllen, die sich aus dem Unionsrecht, etwa aus der Richtlinie 2008/50, ergibt, das zuständige nationale Gericht ermächtigt oder sogar verpflichtet, gegen Amtsträger Zwangshaft zu verhängen.“

²² Art. 47 Abs. 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union sieht das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf vor; dieses Recht ist auch in Art. 9 Abs. 4 des Aarhus-Übereinkommens gegenüber Umweltschutzvereinigungen anerkannt, Rn. 34 des Urteils; EuGH, Urteil vom 29. Juli 2019, *Torubarov*, C-556/17, EU:C:2019:626, Rn. 69.

²³ Rn. 37 des Urteils: „Insbesondere geht aus der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zu Art. 6 Abs. 1 der am 4. November 1950 in Rom unterzeichneten Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten, in deren Licht Art. 47 der Charta auszulegen ist (Urteil vom 30. Juni 2016, *Vasile Toma und Biroul Executorului Judecătoresc Horațiu-Vasile Cruduleci*, C-205/15, EU:C:2016:499, Rn. 41 und die dort angeführte Rechtsprechung), hervor, dass dieser Bestimmung jede praktische Wirksamkeit genommen wird, wenn Behörden einer endgültigen und vollstreckbaren gerichtlichen Entscheidung nicht nachkommen (vgl. in diesem Sinne EGMR, 19. März 1997, *Hornsby/Griechenland*, CE:ECHR:1997:0319JUD001835791, §§ 41 und 45)“.

Haftung des Staates für Schäden, die dem Einzelnen durch dem Staat zuzurechnende Verstöße gegen das Unionsrecht entstehen, gewährleistet werden“²⁴ kann. Daher muss das nationale Recht im Rahmen der nach der Verfassung bestehenden Möglichkeiten entsprechend des europäischen Rechts ausgelegt werden und bei der Abwägung die Einhaltung des europäischen Rechts besonders berücksichtigt und gewichtet werden. In diesem Beispiel zeigt sich der Einfluss der europäischen Rechtsordnung „von oben“.

3.2 Die aufsteigende Dynamik (Bottom-Up-Prozesse)

Es ist ebenfalls zu beobachten, dass das nationale Recht einen spürbaren und nachhaltigen Einfluss auf das Unionsrecht bzw. auf das Völkerrecht hat – sozusagen das überspannende internationale Recht „von unten“ beeinflusst.

Nach Art. 6 EUV sind die Grundrechte, wie sie in der EMRK gewährleistet sind und wie sie sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten der EU ergeben, allgemeine Rechtsgrundsätze des Unionsrechts und Teil der Unionsrechtsordnung. Durch diese Anordnung im EUV werden nationale Grundrechte auf die Ebene der Rechtsordnung der EU angehoben und erhalten dadurch eine aufsteigende Dynamik. Das gleiche Phänomen findet sich im Völkerrecht, dem allgemeine Prinzipien des Rechts („*principes généraux de droit reconnus par les nations civilisées*“, so wie dies in Art. 38 Abs. 1 c) des Statuts des Internationalen Gerichtshofes formuliert ist) ebenfalls als Rechtsquelle dienen. Diese allgemeinen Rechtsgrundsätze speisen sich aus den nationalen Rechtsordnungen und lassen sich, auch wegen ihrer grundlegenden Bedeutung, auf die zwischenstaatlichen Beziehungen übertragen. Diese Grundsätze wurden im Wege der Rechtsvergleichung herausgearbeitet und anschließend auf die internationale Ebene gehoben.

Dazu zählen beispielsweise der Grundsatz *pacta sunt servanda*, der Einwand des *venire contra factum proprium* und die Billigkeit (*équité*). Aufgrund der Intensivierung der internationalen Zusammenarbeit stehen immer häufiger Privatpersonen gewollt oder ungewollt in Rechtsverhältnissen zu internationalen Organisationen. Gerade in diesem Bereich liefert das klassische zwischenstaatliche internationale Recht jedoch keine ausreichenden Antworten auf die Frage der materiellrechtlichen Ausgestaltung dieser Rechtsverhältnisse. Auf der Basis von nationalem Verwaltungsrecht können vor allem hier allgemeine Rechtsprinzipien Licht in diese Grauzonen bringen, wofür rechtsvergleichende Forschungsarbeiten im Verwaltungsverfahrensrecht wertvolle Vorarbeit leisten.²⁵ Was den Zugang zum Gericht betrifft, haben bereits internationale Verwaltungsgerichte diesen im Recht Angestellter von internationalen Organisationen als ein Recht, das auf einem allgemeinen Recht-

²⁴Rn. 54 des Urteils, vgl. in diesem Sinne auch Urteile des EuGH vom 5. März 1996, *Brasserie du pêcheur und Factortame*, C-46/93 und C-48/93, EU:C:1996:79, Rn. 20, 39 und 52, und vom 28. Juli 2016, *Tomášová*, C-168/15, EU:C:2016:602, Rn. 18 und die dort angeführte Rechtsprechung).

²⁵Siehe z. B. von Bogdandy A, Huber P M, Marcussen L (Hrsg) (2019), 940 S; Gonod P und Ascensio H (Hrsg) (2019).

sprinzip beruht, anerkannt.²⁶ Ob die Tragweite dieses Prinzips über das internationale Beamtenrecht hinausgeht, behandeln die Beiträge des fünften Teils dieses Sammelbandes.²⁷ Es zeigt sich, dass internationale Organisationen im Allgemeinen das Recht auf Zugang zum Gericht zurückhaltend umsetzen. Sobald jedoch nationale Rechtsprechung mangels eines alternativen Rechtswegs auf internationaler Ebene die Immunität internationaler Organisationen zurückweist, stellt dies eine zusätzliche Motivation für internationale Organisationen dar, sowohl reaktiv als auch präventiv Zugang zu einem solchen alternativen Rechtsweg zu schaffen. Somit wird die rein materiellrechtliche Tendenz der Beeinflussung „von unten nach oben“ durch effektiven nationalen Rechtsschutz beschleunigt und verstärkt. Sie stellt in der Tat einen nicht zu verkennenden Mehrwert für den Rechtsschutz auf internationaler Ebene dar.

Trotz dieser Impulse aus den nationalen Rechtsordnungen scheinen diese jedoch momentan noch eher sporadisch, themen- oder organisationsspezifisch, fast auf einer *ad hoc* Basis, ihre Wirkung zu entfalten. So verbleibt beispielsweise die Frage des Rechtsschutzes gegen Grundrechtsverletzungen internationaler militärischer Einsätze, die z. B. von den Vereinten Nationen oder der NATO geleitet werden.²⁸

3.3 Horizontale Prozesse

Wechselseitige Beeinflussungen der nationalen Rechtsordnungen aufeinander, die sich gewissermaßen auf „Augenhöhe“ begegnen, können ebenfalls beobachtet werden. Dabei handelt es sich nicht primär um Einflüsse „über die Bande“, sondern um grenzüberschreitende Einflüsse zwischen zwei nationalen Rechtssystemen. Dabei kann sich beispielsweise ein Rechtssystem das andere zum Vorbild nehmen (siehe das deutsche Netzwerkdurchsetzungsgesetz²⁹) oder bilaterale

²⁶Z. B. Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail (TAOIT), jugement n° 122, 15 octobre 1968, *Chadsey c. Union postale universelle* ; implizit Tribunal d'appel des Nations Unies, arrêt n° 2011-TANU-120, 11 mars 2011, *Gabaldon (Appelant) c. Secrétaire général des Nations Unies (Intimé)*, § 29 ; Tribunal administratif du Conseil de l'Europe, recours n° 226/1996, sentence du 24 avril 1997, *Daniel Zimmermann c. Secrétaire général*, § 29. Zum Einfluss allgemein von nationalem Recht auf das internationale Beamtenrecht siehe bereits Bedjaoui M (1958).

²⁷Siehe Süß, Castellarin und Moser, in diesem Sammelband.

²⁸EGMR, Urteil vom 11. Juni 2013, Nr. 65542/12, *Stichting Mothers of Srebrenica et al./Niederlande*.

²⁹Gesetz zur Verbesserung der Rechtsdurchsetzung in sozialen Netzwerken (Netzwerkdurchsetzungsgesetz – NetzDG) vom 1. September 2017 (BGBl. S 3352).