

Europäische Verkehrsagenturen – Rechtsschutzfragen.

Beitrag zum XVIII. Kolloquium der Wissenschaftlichen Gesellschaft für Europarecht

Christian Heinze, München

Die Verkehrsagenturen¹ tragen zur Verwaltung technischer *Anforderungen*² an *Fahrzeuge, Infrastruktureinrichtungen* und *Betriebe des Verkehrssektors* und ihre Komponenten bei³. Solche Anforderungen lösen Rechtsschutzinteressen aus, wie sie auch aus anderen Wirtschaftsbereichen bekannt sind⁴. Der Lebensmittelsektor wurde, gerade unter Rechtsschutzgesichtspunkten, vorhin bereits ausführlich behandelt.

Technische Anforderungen berühren Interessen der *Hersteller, (Unter-)Halter, Vertreter/Beschaffer* und *Verwender* der genannten Gegenstände entweder an höheren oder geringeren oder an nicht diskriminierenden Anforderungen⁵ sowie am Schutz eigener Entwicklungen oder an einer Klärung von Verantwortlichkeiten beteiligter Unternehmen⁶. Berührt sind ferner öffentliche Interessen, deren Wahrung den *Mitgliedstaaten* obliegt. Die beteiligten *Organe* oder Organmitglieder, auch Verkehrsagenturen selbst und ihre Mitglieder sowie *Interessenverbände* können in eigenen oder in den von ihnen zu wahrenden Interessen berührt sein.

Das EG-Recht kennt technische Anforderungen als Inhalt von *Verordnungen* oder *Richtlinien*, von rechtsverbindlichen *Entscheidungen*, und von *Technischen Spezifi-*

- 1 Vgl. VO (EG) 1592/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15.7.2002 zur Festlegung gemeinsamer Vorschriften für die Zivilluftfahrt und zur Errichtung einer Europäischen Agentur für Flugsicherheit, ABl. 240 S. 1, geändert durch VO (EG) 1701/2003 der Kommission vom 24.9.2003, ABl. L243 S. 5 und durch VO (EG) Nr. 1643/2003 vom 22.7.2003, ABl. 245 S. 7 – im folgenden: FlugsicherheitsVO; (EG) 1406/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27.6.2002 zur Errichtung einer Europäischen Agentur für die Sicherheit des Seeverkehrs (ABl. L 208 vom 2.8.2002 S. 1) und VO (EG) 881/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29.4.2004 zur Errichtung einer Europäischen Eisenbahnagentur, (ABl. L 220 S. 3), die Agentur soll ihre Tätigkeit im April/Mai 2006 aufnehmen. Zum Verwaltungsrecht der „Agenturen der Europäischen Gemeinschaft“ im allgemeinen vgl. die gleichnamige, material- und gedankenreiche Dissertation von Dorothee Fischer-Appelt, Berlin 1999.
- 2 EG-Recht dient der Gewährleistung des freien Verkehrs zwischen den Mitgliedstaaten bei unterschiedlichen nationalen Sicherheitsanforderungen; Zu diesem Zweck darf der Rat auch Maßnahmen hinsichtlich bestimmter Produkte vorschreiben; Urt. des EuGH vom 9.8.1994 – C-359/92 (zu RiL 92/59/EWG) – Slg. 1994 S. I-03681.
- 3 Die Anforderungen können die Duldung von Aufsichtsmaßnahmen oder die Erteilung von Auskünften einschließen.
- 4 Vgl. *meine* in den Problemkreis einführende Schrift „Allgemeine Zulassung von Fabrikaten“, in: Forsthoff, Hrsg., Reihe „res publica“, Heft 24, 1971; ferner Bullinger, Wettbewerbsgefährdung durch präventive Wirtschaftsaufsicht, NJW 1978 S. 2121 und 2173; zum allgemeinen Produktsicherheitsrecht Waechter, Öffentlich-rechtliche Probleme von Typenzulassungen, in: DiFabio/Marburger/Schröder (Hrsg.) Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts 1996, UTR (Schriftenreihe des Instituts für Umwelt- und Technikrecht, Universität Trier) Bd. 36, 395 ff. Allgemein zum Recht der Produktsicherheit neuerdings Jürgen Fluck/Silke Sechting, Öffentlich-rechtliches Verbraucherschutz- und Produktsicherheitsrecht, DVBl. 2004, 1392.
- 5 Vgl. Urteil des EuG vom 25.5.2004 – T 264/03 (Schmoltdt, Kaefler und Bauindustrieverband – im folgenden kurz: Bauindustrie). In einem „Fall aus der Praxis“ erwog eine Bundesbehörde ausdrücklich, die Zulassung eines Bauteils X zu verweigern, weil ein Unternehmen, das einem Bundesunternehmen nahe steht und einen Konkurrenzbauteil herstellt, die Sicherheit des Bauteils X angezweifelt hatte.
- 6 Vgl. Urteil des BVerwG vom 18.9.2003 – 3 C 32.02 (Arzneimittelvertrieb), zusätzlich über <http://www.recht-in.de>.

kationen ohne eigene Rechtsverbindlichkeit⁷. Als Inhalt von Rechtsvorschriften gelten etwa „Grundlegende Anforderungen“ an Systeme und Bauteile für Eisenbahnen oder für Luftfahrzeuge^{8, 9}. Im Rahmen dieser grundlegenden Anforderungen sind *spezifiziertere* europäische Anforderungen festzulegen¹⁰. Dazu dient insbesondere das Regelungsverfahren¹¹ mit Bezug auf Festlegungen der Verkehrsagenturen. Die Einzelheiten¹² sind im Beitrag von *Fehling* in diesem Heft dargelegt¹³. Im übrigen sind die europarechtlich vorgesehenen Anforderungen von den *Mitgliedstaaten*¹⁴ oder in ihrem Namen von der Agentur für Flugsicherheit¹⁵ zu vollziehen. Die EG-Vorschriften binden die Mitgliedstaaten an die technischen Anforderungen¹⁶.

- 7 Technische Regelwerke sind nach dem Urteil des BVerwG vom 29.8.1961 – I C 14.61 – GewArch 1962 S. 41 = Buchholz zu VwGO § 137 Nr. 9 grundsätzlich keine Rechtsnormen und, werden auch durch Bezugnahme allein grundsätzlich nicht rechtsverbindlich.
- 8 Vgl die Anhänge III zu den an die Mitgliedstaaten gerichteten RiL 96/48/EG (Richtlinie des Rates vom 23.7.1996 über die *Interoperabilität* des transeuropäischen *Hochgeschwindigkeitsbahnsystems*, ABl. L 235 S. 6, geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 1882/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29.9.2003, ABl. L 284 S. 1 und durch die RiL 2004/50 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29.4.2004 mit Umsetzungs-Fristsetzung bis 30.4.2006, ABl. L 220 S. 40) und Anlage III der mit Umsetzungsfrist bis 20.4.2003 an die Mitgliedstaaten gerichteten zu RiL 2001/16/EG (Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19.3.2001 über die *Interoperabilität* des *konventionellen* transeuropäischen Eisenbahnsystems, ABl. L 110 S. 1, geändert durch die RiL 2004/50) sowie Anhang I zu der in den Mitgliedstaaten unmittelbar geltenden VO (EG) 1592/2002 (FlugsicherheitsVO).
- 9 Auf Grund Art. 5 Abs. 4 und 5 VO 1592/02 ergingen für den Bereich Flugsicherheit die Durchführungsverordnungen der Kommission 1702/2003 (über Zulassungen) und 2042/2003 (über Instandhaltung).
- 10 So die technischen Spezifikationen für die Interoperabilität (TSI) nach Art. 6, 21 RiL 96/48 und RiL 2001/16.
- 11 Ratsbeschluss 1999/468/EG vom 28.6.1999 zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen *Durchführungsbefugnisse* vom 28.6.1999, ABl. L 184 S. 23 (sog. *Komitologie*), vgl. dazu die Schlussanträge des des Generalanwalts *Geelhoed* vom 3. Oktober 2002 in der Rechtssache C-378/00, Slg. 2003 Seite I-00937.
- 12 Im Luftfahrtsektor ist für generelle und für Einzelfallentscheidungen dieser Art die *Flugsicherheitsagentur* zuständig. Ihr obliegt auch die amtliche Veröffentlichung der generellen Spezifikationen nach Art. 13 Buchst. b) und c), Art. 15, 43, 44 VO 1592/02. - Im Eisenbahnsektor sieht die RiL 2004/51 vor, dass die Spezifikationen für die transeuropäische Interoperabilität im Auftrag der Kommission unter der Verantwortung der *Eisenbahnagentur* entworfen und auf Grund eines *Regelungsverfahrens* unter Beteiligung von Regelungsausschüssen von der Kommission oder vom Rat festgelegt werden; jeweils Art. 6 RiL 96/48 und RiL 01/16 in Verbindung mit Art. 21 Abs. 2 der RiL und Art. 5 des Ratsbeschlusses 1999/468 über Durchführungsbefugnisse der Kommission. In Art. 6 ist auch die Veröffentlichung der TSI der Kommission übertragen. Die RiL 2004/49/EG (Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29.4.2004 über die *Eisenbahnsicherheit*, ABl. L 220 S. 16) sieht darüber hinaus von der Kommission zu verabschiedende gemeinsame „Sicherheitsziele“ (CST) und „Sicherheitsverfahren“ (CSM) sowie „Sicherheitsindikatoren“ (CSI) für alle Eisenbahnsystem der Mitgliedstaaten vor. Im Gegensatz zur Agentur für Luftfahrtsektor kommen der Eisenbahnagentur danach nur interne Aufgaben zur Unterstützung der Kommission zu; Art. 1, 2 und passim der VO (EG) 881/2004 (Errichtung einer Europäischen Eisenbahnagentur). Bis zum Tätigwerden dieser Agentur (vgl. Fußnote 1) können Spezifikationen in den in den RiL 96/48 und 01/16 erwähnten Gremien vorbereitet und im Regelungsverfahren festgelegt werden.
- 13 S. 42 ff.
- 14 Etwa RiL 96/48 Art. 8 – 10, 12, 14 ff., 23; RiL 01/16 Art. 8-10, 12, 14 ff., 27; Eisenbahn-Sicherheitsrichtlinie 2004/49 vom 29.4.2004 passim; vgl. Art. 8 Abs. 2, Art. 9, 10 VO 1592/2002.
- 15 Art. 15 Abs. 1 VO 1592/02. Soll die Agentur „im Namen der Mitgliedstaaten“ tätig werden, so muß sie bei ihrer Vollzugstätigkeit der Fach- und Rechtsaufsicht der zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten unterliegen, so dass diese insoweit eines Rechtsbehelfs nicht bedürfen.
- 16 Etwa RiL 96/48 und RiL 01/16 Art. 4, 8, 9, 10, 15; VO 1592/2002 Art. 8, 10, 16 und 54; eine Befreiung von den Anforderungen sehen RiL 96/48 und RiL 01/16 Art. 7; RiL 2004/49 Art. 2 Abs. 2 vor.

I. Rechtsbehelfe von Mitgliedstaaten¹⁷ oder Organen¹⁸

Gegen verbindliche Akte des Rats oder der Kommission können Mitgliedstaaten nach Art. 230 Abs. 2 EG den EuGH anrufen. Darunter fallen auch die im erwähnten *Regelungsverfahren* von der Kommission oder vom Rat beschlossenen Anforderungen. Da Entscheidungen einer *Agentur*¹⁹ womöglich nicht unter Art. 230 Abs. 2 EG fallen²⁰, ist den Mitgliedstaaten gegen Entscheidungen der Agentur für Flugsicherheit das *Klagerecht* durch Art. 42 VO 1592/02 *besonders eingeräumt*. Die Gründungsverordnungen für die Eisenbahn- und Schifffahrtsagenturen sehen nur Rechtsbehelfe wegen Verletzung von Transparenzvorschriften vor²¹, woraus aber keine Schlüsse auf Zulässigkeit oder Unzulässigkeit anderer Rechtsbehelfe gezogen werden können.

Eine besondere Kontrollmöglichkeit ist den Mitgliedstaaten in den Eisenbahn-Interoperabilitätsrichtlinien eröffnet²². Danach können sie gegen europäische Normen der dort vorgesehenen Gremien *Einwendungen* mit dem Ziel ihrer *Streichung*²³ aus der Veröffentlichung erheben. Über solche Einwendungen entscheidet im Regelungsverfahren letztlich die Kommission oder der Rat, gegen deren Entscheidung Mitgliedstaaten beim EuGH klagen können²⁴.

Rechtsbehelfe von *Organen* oder Organmitgliedern sind nur zulässig, wenn diese mit eigenen Rechten ausgestattet sind. Mangels dessen hat der EuGH eine Klage des Vorsitzenden des CEN-Ausschusses gegen Normen für Wärmeschutzprodukte

17 Das Rechtsschutzinteresse der Mitgliedstaaten ist insoweit beschränkt, als sie Rechtsetzungsbefugnisse auf die EG übertragen haben. Sie haben im übrigen Einfluß auf Akte von EG-Organen durch ihre Beteiligung an der EG-Willensbildung.

18 Ob Staaten- oder Organbefugnisse dogmatisch zureichend als Rechtsbehelfe einzuordnen sind, mag zweifelhaft sein. Da sie aber verfahrensrechtlich wie solche geregelt sind, kommt der Frage kaum praktische Bedeutung zu. Der Organbegriff wird hier übrigens in einem weiten, nachgeordnete Behörden und Agenturen einschließenden Sinn gebraucht.

19 Nach etablierter - keineswegs problemloser - Auffassung und Praxis gehört die Ermächtigung zu verbindlichen Entscheidungen auf Agenturen zur Kompetenz des EG-Verordnungsgebers. Zu beachten sind allerdings die Voraussetzungen und Grenzen, die der EuGH zuerst im Urteil vom 13.6.1958 (aaO. Meroni) zu entwickeln begonnen hat. Hier findet sich der Rechtsgedanke des Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG wieder, der in der deutschen Rechtspraxis weitgehend aufgeweicht wurde; das könnte sich in der EG-Rechtsprechung wiederholen.

20 Vgl. aber Urteil des EuGH vom 23.4.86 - 294/83 (les Verts) - Slg. 1986 Seite 1339 Leitsatz 2, wonach nach dem Geist des Vertrages die „Möglichkeit einer direkten Klage gegen alle Handlungen der Organe, die Rechtswirkung erzeugen sollen, gegeben sein muss“. Das muß dann auch für rechtswirksame Akte von Behörden gelten, die die EG schafft, selbst wenn diese nicht als „Organe“ einzuordnen sind.

21 Art. 37 Abs. 3 AgenturVO (Eisenbahn) (VO 881/2004) und Art. 4 Abs. 5 der AgenturVO (Seeverkehr) (VO 1406/2002) jeweils in Verbindung mit Art. 8 der VO EG 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30.5.2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission (ABl. L 145 vom 31.5.2001 S. 43).

22 Art. 11, 17, 21 der RiL 2001/16 und 1996/48 in Verbindung mit dem Ratsbeschluß 1999/468/EG (zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen *Durchführungsbefugnisse* vom 28.6.1999, ABl. L 184 S. 23).

23 Die Streichung kann nach Rdnr. 42 des Urteils des EuG vom 25.5.2004 als bloße Ausführungshandlung durch Klage zu einem Gemeinschaftsgericht nicht erstritten werden. Das Rechtsmittel muß sich auf den zugrunde liegenden Akt richten.

24 Ein ähnliches Verfahren sieht etwa Art. 5 RiL 89/106 (über Bauprodukte) vor - vgl. dazu die Kommissionsbeschlüsse 94/23 und 97/571 betr. das Verfahren mit Bezug auf die Zulassungen.

als unzulässig abgewiesen²⁵. *Verbandsklagen* hat der EuGH als unzulässig behandelt, wenn kein Mitglied des Verbandes konkret-individuell beeinträchtigt und kein Verfahrensrecht des Verbandes verletzt ist²⁶.

II. Rechtsbehelfe betroffener Unternehmen

Beeinträchtigende Anforderungen z.B. aus der Werkstatt der Verkehrsagenturen können in den oben erwähnten Grundanforderungs-*Regelwerken*, in Technischen Spezifikationen oder in *Einzelurteilen* mit oder ohne Rechtsverbindlichkeit enthalten sein. Sie können, sofern sie nicht unmittelbar bestimmte Unternehmen binden, Verbindlichkeit erlangen durch Aufnahme oder Verweisung in Rechtsvorschriften oder Einzelanordnungen.²⁷

1. Individualrechtsschutz

Das *Recht*, nicht ohne gesetzmäßige Grundlage durch technische Anforderungen in der Handlungs- oder Berufsfreiheit beschränkt zu werden und insbesondere der Rechtsanspruch auf eine vorbehaltene *Zulassung* von Erzeugnissen oder Anlagen²⁸ ist wohl einhellig anerkannt, auch wo er gesetzlich nicht ausdrücklich vorgesehen ist²⁹. Sowohl das deutsche als auch das Gemeinschaftsrecht bietet in erster Linie *Individualrechtsschutz* durch Zulassung von Klagen gegen an Einzelne oder Unternehmen adressierte Einzelanordnungen³⁰. Behördeninterne Festlegungen, die erst durch einen weiteren Akt Rechtswirksamkeit gegenüber dem Einzelnen entfalten, sind nicht selbst anfechtbar³¹. Soweit aber außenverbindliche Einzelanordnungen

25 Beschluß vom 25.5.2004 – T 264/03 (Bauindustrieverband, Schmoltdt und Käfer) Rdnr. 98 ff.

26 Beschluß vom 25.5.2004 aaO. Nach Rdnr. 127 konnte der Bauindustrieverband seine Klagebefugnis nicht mit der Verletzung von Rechten seiner Mitglieder und nach Rdnr. 131 ff. auch nicht mit eigenen Verfahrensrechten begründen.

27 Die Festlegungen können auch zivilrechtliche Wirkung entfalten, deren Behandlung aber wohl weniger im Rahmen des Themas dieses Kolloquiums liegt. Im folgenden wird daher nur der Verwaltungsrechtsschutz behandelt.

28 Baufreigaben, Abnahmen, Prüfungen, Zulassungen, Genehmigungen und Überwachungen für die Errichtung von Betriebsanlagen von *Bundeseisenbahnen* sind durch § 3 Abs. 2 Satz 1 AEG der Zuständigkeit des EBA zugewiesen; ein Genehmigungsvorbehalt gilt für den Betrieb von Schienenwegen, Betriebsleit- und Sicherheitssystemen oder Bahnsteigen nach § 6 Abs. 1 AEG, und als Betreiben einer Eisenbahninfrastruktur gilt nach § 2 Abs. 3 AEG auch der Bau und das Unterhalten von Schienenwegen. Ähnliche Vorbehalte gelten für andere als Bundeseisenbahnen. Ein Genehmigungsvorbehalt gilt für den Betrieb von Fahrzeugen nach § 32 EBO. Auf die Genehmigungen besteht bei Erfüllung der materiellrechtlichen Anforderungen ein *Rechtsanspruch*. Die Hersteller und Betreiber der Anlagen und Fahrzeuge oder von Komponenten haben einen Rechtsanspruch darauf, dass die Bau- oder Betriebsgenehmigung nicht wegen Verwendung von Bauteilen, Fahrzeugen oder Fahrzeugteilen versagt wird, die die materiellrechtlichen Anforderungen erfüllen.

29 Vgl. im übrigen zu § 33e GewO BVerwG Urt. vom 30.1.1968 – 1 C 44.67 – BVerwGE 29, 82 sowie *Hentschel*, Kommentar zum Straßenverkehrsrecht, 36. Aufl. 2001, Rdnr. 4 zu § 20.

30 Art. 230 Abs. 4 EG, Art. 19 Abs. 4 GG und §§ 42, 43 VwGO.

31 Sie sind zusammen mit dem außenwirksamen Akt zu kontrollieren, dessen Vorbereitung sie dienen. Vgl. *meine Beiträge* zum „Zusammenwirken der Behörden beim Erlaß von Verwaltungsakten“, *VerwArch* 1961, 159 und 275. Die Trennung von Innen- und Außenverhältnis der Verwaltung wirkt sich auch im Staatshaftungsrecht aus: für die Tätigkeit des Prüfingenieurs zur Vorbereitung der Baugenehmigung haftet die Baubehörde; vgl. Urt. des BGH vom 27.5.1963 – III ZR 48/62 – BGHZ 39, 358 und vom 30.11.1967 – VII ZR 34/65 – NJW 1968, 443.

oder ihnen zugrunde liegende Vorschriften europäische Technische Anforderungen enthalten oder auf sie verweisen und die Rechtmäßigkeit der Anordnung von diesen Anforderungen abhängt, sind sie auf ein Rechtsmittel gegen den *unmittelbar nach außen verbindlichen* Einzelakt zu prüfen³².

Soweit unmittelbare Betroffenheit anerkannt wird, kommt eine *Konkurrentenklage* in Betracht³³. Im Bereich technischer Anforderungen ist streitig geworden, unter welchen Voraussetzungen der *Konkurrent* eines Zulassungsinhabers die zugelassenen Gegenstände ebenfalls herstellen oder verwenden darf³⁴. Das BVerwG hat eine Konkurrentenklage abgewiesen, die allein auf die Inhaberschaft des Klägers an einer allgemeinen Bauprodukte-Zulassung gestützt war³⁵.

Klagen gegen abstrakt-generelle technische Anforderungen bedürfen einer besonderen Rechtsgrundlage. Eine derartige „*abstrakte Normenkontrolle*“ durch Gemeinschaftsgerichte läßt § 230 Abs. 4 EG zwar zu, knüpft sie aber an die Voraussetzung, daß der Kläger durch die Norm unmittelbar und individuell betroffen ist³⁶. Die neueste Rechtsprechung des EuGH³⁷ verlangt, daß die zu kontrollierende Norm inhaltlich einer Einzelfallentscheidung gleicht. Das EuG 1. Instanz hat daher die Klage eines Bauunternehmens gegen eine harmonisierte CEN-Norm wegen deren abstrakt-generellen Natur nicht zugelassen³⁸. Damit sind die durch eine EG-rechtswidrige technische Norm belasteten Unternehmen auf Klagen gegen einen auf die Norm zu stützenden Einzelakt verwiesen, in deren Rahmen die Rechtmä-

32 Die deutsche Rechtsprechung sieht in allgemeinen Typenzulassungen *Verwaltungsakte*, auf die Hersteller einen durch das Grundrecht der Berufsfreiheit verstärkten *Rechtsanspruch* haben; vgl. BVerfG (Beschluß vom 15.3.1960 – 2 BvG 1/57 – BVerfGE 11 Seite 6) für allgemeine Typenzulassungen von Dampfkesseln oder Kraftfahrzeugen und OVG Koblenz (Urt. vom 24.3.1971 – 2 A 80/70 [Diekmann] – DÖV 1971, 498) für allgemeine bauaufsichtliche Zulassungen von Baustoffen. Das OVG Koblenz hat im zitierten Urteil weiter entschieden, dass der zulassenden Behörde kein Ermessen zusteht, ähnlich mit Bezug auf die Bauartzulassung für Spiegelgeräte BVerwG (Urt. vom 30.1.1968 – 1 C 44.67 – BVerwGE 29, 82). Ebenso hat auch das Hamburgische OVG im Urteil vom 28.1.1982 (Bf II 115/77 [Baugerüste]) entschieden; soweit dieses Urteil – wie das OVG Koblenz – einen Ermessensspielraum der Zulassungsbehörde nicht ausschließt, betrifft das lediglich die Frage, ob eine allgemeine Zulassung zu erteilen oder der Antragsteller auf das Baugenehmigungsverfahren zu verweisen ist. Das VG Berlin hat einem Hersteller von Baufertigteilen nach Anhörung von Sachverständigen eine Zulassung zugesprochen, die die Zuständige Behörde wegen mangelnder Eignung versagt hatte. – Zur Frage der Rechtsnatur von Zulassungen als „Sachgenehmigungen“, „dingliche Verwaltungsakte“ oder „Realkonzessionen“ vgl. *Fluck*, Die Sachgenehmigung, DVBl. 1999, 496; *Winkelmann*, Die Nachfolge des Betreibers zulassungsbedürftiger Anlagen, 1998.

33 Vgl. BVerwG Urt. vom 18.6.1997 – 4 C 8.95 (Baugerüste) – NVwZ 1998, 614.

34 Das OVG Koblenz hat im Urteil vom 24.3.1971 (aaO) entschieden, dass die Zulassung zwar auf ihren Adressaten beschränkt ist, dass aber die Übertragung einer formell wirksamen Zulassung auf oder die Erteilung derselben Zulassung an einen Dritten allenfalls davon abhängig gemacht werden darf, ob dieser Gewähr für eine zulassungsgemäße Fertigung bietet. – Zu rechtsähnlichen Fragen betreffend Arzneimittel und Chemikalien vgl. *Rüdiger Wolfrum*, „Verfassungsrechtliche Fragen der Zweitmeldung von Arzneimitteln, Pflanzenbehandlungsmitteln und Chemikalien – Zugleich ein Beitrag zum Schutz technischer Innovationen“, GRUR 1986 S. 512-518, und die dort zitierte Literatur.

35 BVerwG Urt. vom 18.6.1997 aaO.

36 Der EuGH problematisiert bei der Anwendung dieser Vorschrift nicht die Qualität des zu kontrollierenden Akts als Rechtssatz oder Einzelakt sondern läßt Verbindlichkeit genügen.

37 Eine kurze Rechtsprechungsübersicht zur EG-rechtlichen Normenkontrolle enthält *meine* homepage <http://www.crh.camelot.de/hera.html>.

38 Beschluß vom 25.5.2004 – T 264/03 (Bauindustrie) – Rdnr. 86 bis 145.

Bigkeit der Norm *inzident* zu kontrollieren ist³⁹. Da sich eine rechtliche Fehlerhaftigkeit von Akten der Agenturen als EG-Behörden nur aus Gemeinschaftsrecht ergeben kann, sind mitgliedstaatliche Gerichte bei Zweifeln an ihrer Rechtmäßigkeit nach Art. 234 EG zur Einholung einer *Vorabentscheidung* des EuGH gehalten, aber nur letztinstanzliche Gerichte sind dazu verpflichtet⁴⁰. Gegen deren Zweifellosigkeit hilft nur der Anspruch auf den gesetzlichen Richter⁴¹ und europarechtlich womöglich ein Amtshaftungsanspruch wegen judikativen Unrechts⁴².

Soweit schließlich Agenturen technische Anforderungen *ohne unmittelbare Rechtsverbindlichkeit* festlegen, kommen sowohl nach EG-Recht als auch nach deutschem Recht allenfalls Klagen auf Feststellung der Rechtswidrigkeit oder auf Schadenersatz in Betracht⁴³. Für solche Klagen wird aber die Voraussetzung individueller Betroffenheit besonders schwer nachzuweisen sein. Der EuGH hat entschieden, daß harmonisierte europäische Normen grundsätzlich keine derartige Betroffenheit auslösen⁴⁴.

Jeder Betroffene kann auch ein Einschreiten der Kommission oder eines Mitgliedstaates gegen EG-rechtswidriges Verhalten von EG-Organen oder Mitgliedstaaten⁴⁵ oder ihrer Behörden *formlos beantragen*. Gegenstand des Vorgehens kann etwa eine im Regelungsverfahren getroffene Maßnahme der Kommission oder des Rates sein. Unter Umständen kann ein vor den europäischen Gerichten zu verfolgender Anspruch auf Tätigkeit der Kommission in Betracht kommen. Der Vollständigkeit halber sei auch das Petitionsrecht und die Möglichkeit, den Bürgerbeauftragten anzurufen⁴⁶, sowie die Rechtsbehelfsfunktion des in Art. 288 EG begründeten Amtshaftungsanspruchs erwähnt.

2. Materiellrechtliche Probleme

a) Maßstab für Entscheidungen über Rechtsbehelfe

Deutsche Gesetze normieren meist nur allgemeine Werte wie Handlungs- und Berufsfreiheit einerseits und Sicherheit⁴⁷ und Ordnung sowie den „Stand der Tech-

39 EuGH Urt. vom 13.6.1958 - 9-56 (Meroni). Um Normen, die den einzelnen ohne Vollzugsakt unmittelbar binden, einer solchen Kontrolle unterziehen zu können, müssen Betroffene daher entweder einen Vollzugsakt beantragen oder provozieren oder sich um die Zulassung einer Feststellungsklage bewerben.

40 Auf die deutschrechtliche Rechtsnatur von Normen als Rechtssatz oder Allgemeinverfügung kommt es dabei nicht an; Art. 234 EG betrifft alle Fragen der Auslegung von EG-Recht.

41 BVerfG, Beschluß vom 31.5.1990 - 2 BvL 12/88 u.a. - BVerfGE 82, 159 (192 ff.) = NVwZ 91, 53.

42 EuGH Urt. vom 30.9.2003 - C 224-01 (Köbler) - BayVBl. 2004, 699; zum Umfeld dieser Entscheidung ohne eigene Stellungnahme Jeanette Grune, Staatshaftung bei Verstößen nationaler Gerichte gegen Europäisches Gemeinschaftsrecht, BayVBl. 2004, 673

43 Vgl. Hanns Ullrich, Rechtsschutz gegen überbetriebliche Normen der Technik, 1971, S. 8 ff.

44 Der Beschluß des EuGH vom 25.5.2004 stellt darauf ab, daß Normen nur dann die Klagebefugnis eines „individuell Betroffenen“ auslösen, wenn sie diesen „in ähnlicher Weise individualisiert wie einen Adressaten“, Rdnr. 96.

45 Vgl. Art. 226, 227, 230 Abs. 2 EG.

46 Art. 194, 195 EG.

47 Vgl. z.B. Art. 3 Abs. 1 der Produktsicherheitsrichtlinie 2001/95 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 3.12.2001 (ABl. L 011 vom 15.1.2002 S. 4-17).

nik⁴⁸
Name
tiv ei
„Grun
Es lieg
aus Ve
Verträ
pekt n
stantii

b) Sa

Proble
Sachve
nen, u
garant
daß Ri
die Na
Das P
techni
nis sol
stand.
ständig
muß. I
den. R

48 Zur
rech
49 Aucl
- C
Zula
des l
50 Ergi
gesti
und
51 Urt.
52 Der
Mit l
an te
53 Nich
stellt
Einb
54 Wen
wohl
den :
Tätig
troff

nik⁴⁸ andererseits. Das reduziert das materielle Recht, sofern es dann noch diesen Namen verdient, auf ein Verhältnismäßigkeitsprinzip⁴⁹ und auf Abwägung⁵⁰. Relativ eingehende Maßgaben enthalten jedoch die erwähnten EG-rechtlichen „Grundanforderungen“.

Es liegt wohl nahe, subjektive Rechte etwa aus gewerblichen Schutzrechten oder aus Verträgen gegen Eingriffe durch Technische Anforderungen zu schützen. Was Verträge betrifft, hat der EuGH im Bauindustrie-Fall die Befassung mit diesem Aspekt mit dem Hinweis umgangen, der Kläger habe einen solche Eingriff nicht substantiiert vorgetragen⁵¹.

b) Sachverstand

Problematisch ist das *Verhältnis der Rechtsanwendung zum außergerichtlichen Sachverstand*. Muß sich der Richter fremden technischen Sachverstandes bedienen, um das Recht zutreffend anwenden zu können, so gebietet die Rechtsschutzgarantie eine Nachprüfung des Sachverständigenurteils⁵². Rechtsanwälte wissen, daß Richter dem in höchst unterschiedlicher Weise genügen⁵³. Zuzugeben ist, dass die Nachprüfung Grenzen hat, entscheidend ist aber, wo sie liegen⁵⁴.

Das Problem besteht auch wenn der Sachverstand schon in generell-abstrakten *technischen Regeln* – wie es manchmal heißt: – „geronnen“ ist. Denn das Verständnis solcher Regeln, die oft ohne juristische Hilfe formuliert sind, erfordert Sachverstand. Größer ist das Problem, wenn es an solchen Regeln fehlt und das sachverständige Urteil dem „Stand der Wissenschaft und Technik“ entnommen werden muß. Diese Probleme können nicht mit Hilfe von Rechtsvorschriften gelöst werden. Rechtsschutz in rebus technicis ist abhängig von gewissenhafter und engagier-

48 Zur Europäisierung des Begriffs des Standes der Technik vgl. Ch. Mann, Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts, UTR Bd. 71, 2003.

49 Auch der EuGH wendet das Verhältnismäßigkeitsprinzip an. Er hat in Rdnr. 60 seines Urteils vom 12.10.2000 – C 314/98 (Snellers) – entschieden, dass eine mitgliedstaatliche wettbewerbsbeschränkende Kraftfahrzeug-Zulassungsregelung gerechtfertigt sein kann, wenn sie aus zwingenden Gründen der Verkehrssicherheit oder des Umweltschutzes gerechtfertigt und die Beschränkung nicht unangemessen ist.

50 Ergiebiger ist das deutsche Eisenbahnrecht, auf das Anforderungen an Verkehrsmittel und ihre Komponenten gestützt werden, vgl. §§ 4 bis 7a AEG und §§ 2, 3 sowie ein Großteil der Abschnitte 2 bis 4 der *Eisenbahn-Bau- und Betriebsordnung*.

51 Urt. vom 25.5.2004 (aaO.) Rdnr. 115.

52 Der Richter muß sich von der Richtigkeit jedes zu diesem Urteil führenden *logischen Schrittes* überzeugen. – Mit Recht wenn auch vorsichtig schreibt *Fischer-Appelt* zur „Expertenautorität“ aaO. S. 312, dass „der Glaube an technische, neutrale Expertenentscheidungen ... nur in abgeschwächter Form haltbar ist“.

53 Nicht selten werden Sachverständigenurteile unbesehen übernommen. Manchmal wird nicht einmal sichergestellt, daß der Sachverständige seinem Urteil zutreffende Tatsachen zugrunde legt. Von anderen Versionen der Einbindung von Sachverständigenurteilen schweigt des Anwalts Höflichkeit.

54 Wenn es im Urt. des BGH vom 30.11.1967 (aaO) heißt, im streitgegenständlichen Zusammenhang falle, obwohl die Behörde bei ihrer Entscheidung an die Auffassung des mitwirkenden Sachverständigen nicht gebunden sei, die Entscheidung „in der Praxis“ durch dessen Gutachten, so sollte damit die hoheitliche Natur der Tätigkeit des Sachverständigen begründet aber keine Aussage über die Nachprüfungspflicht der Behörde getroffen werden.

ter Erfüllung der Aufgaben aller Beteiligten, der rechtsstaatlich denkenden Sachverständigen, Behörden, Anwälte und Gerichte. Das gilt besonders auch für den Prozeß, in dem technische Urteile durch eine Art Gerinnung Normqualität erlangen⁵⁵.

Kontrolli

I. Ausgai Wettbi

Die europä
zifische Mi
ropäischen
lität, marki
europäische
Reformen i
markt noch
fahrersrech
139/2004¹,
1/2003)², h
werbsbesch
führt³.

1. System

Das mit der
gesteuerte /
Prinzip der
telbare Anv
lung wettbe

55 Beachtung verdient der Hinweis des BVerwG im Urt. vom 29.4.1988 – 7 C 33.87 – BVerwGE 79 S. 253, 246, dass die Gerichte „Richtwerte, die von privaten Institutionen unter sachverständiger Beratung und unter Beteiligung der Fachöffentlichkeit aufgestellt werden, wie etwa VDI-Richtlinien, DIN-Normen oder sonstige „Regelwerke“ bei der Rechtsanwendung lediglich als Indizien zu berücksichtigen haben. Noch 1971 mußte der in „Industriekreisen verbreitete Irrtum“ bekämpft werden, DIN-Normen käme Gesetzeskraft zu (vgl. Ullrich, a.a.O., 1971 S. 2), obwohl ihm das BVerwG bereits im Urteil vom 29.8.1961 – NJW 1962 S. 506 entgegengetreten war.

* Erweiterter
senschaftlic
** Prof. Dr. iu
dels- und W
1 Verordnung
zusammens
VO 139/200
2 Verordnung
82 des Ver
1/2003); vg
ff.; Weitbre
1/2003, 200
brecht, Gru
pert/Niejah
zum GWB
weils m.w.F
3 Zusammen
Wettbewerb
4 Verordnung
vom 6. Febr
S. 5 ff.