

Die Rechtsgarantie gerichtlicher Kontrolle in einer globalisierten Wirtschaft

*Reiner Schmidt**

I. Einleitung.	529
1. Rechtsschutz im internationalen Markt.	529
2. Die deutsche Gerichtsschutzorientiertheit	530
II. Die Relativierung des Rechtsschutzes durch Internationalisierung	531
III. Der Rechtsschutz nach nationalem deutschen Recht.	533
1. Die Sicherung der Wettbewerbslage.	533
2. Die Reichweite des Art. 19 Abs. 4 GG.	535
a) Das Territorialitätsprinzip	536
b) Grundrechtsschutz „in Deutschland“.	537
3. Verfestigung und prozedurale Ausweitung.	539
4. Der Verwaltungsrechtsschutz	540
IV. Ausblick.	541

I. Einleitung

1. Rechtsschutz im internationalen Markt

Die Probleme einer weltweiten ökonomischen Verflechtung und die damit zusammenhängende Herausforderung für das Verwaltungsrecht hat Eberhard *Schmidt-Aßmann* früh gesehen, systematisiert und mitgestaltet.¹ Dem Schwerpunkt seines Forschungsinteresses entsprechend standen und stehen für ihn das

* Für die kritische und weiterführende Durchsicht des Manuskripts danke ich Frau Rechtsreferendarin Dagmar Landherr.

¹ Siehe hierzu die folgende Auswahl wichtiger Arbeiten von *Eberhard Schmidt-Aßmann*: Art. 19 IV als Teil des Rechtsstaatsprinzips, NVwZ 1983, S. 1 ff.; *ders.*, Empfiehlt es sich, das System des Rechtsschutzes und der Gerichtsbarkeit in der Europäischen Gemeinschaft weiterzuentwickeln?, JZ 1994, S. 832 ff.; *ders.*, Europäische Rechtsschutzgarantien, in: Beyerlin u. a. (Hrsg.), *Recht zwischen Umbruch und Bewährung*, FS für Rudolf Bernhardt, 1995, S. 1283 ff.; *ders.*, Neue Entwicklungen zu Art. 6 EMRK und ihr Einfluß auf die Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 GG, in: Horn (Hrsg.), *Recht im Pluralismus*, FS für Walter Schmitt Glaeser z. 70 Geb., 2003, S. 317 ff.; *ders.*, Spannungen im Europäischen Rechtsschutzgefüge, VBIBW 2006, S. 128 ff. Grundsätzlich und weiterführend die Kommentierung im Grundgesetzkommentar von Maunz/Dürig/Herzog zu Art. 19 Abs. 4 GG, Stand: 2003.

Verwaltungsrecht und die Verwaltungskultur² im Mittelpunkt. Inzwischen werden von ihm auch die mit der Internationalisierung verbundenen Streitschlichtungs- und Rechtsschutzstrukturen angesprochen³, wie sie sich beispielsweise im Rahmen der WTO etabliert haben und für die etwa Leitfälle wie die Shrimp⁴- und Thunfisch⁵-Entscheidungen (es ging um von den USA verhängte Importverbote) stehen. Es liegt im Sinne des das gesamte Werk von *Schmidt-Aßmann* durchdringenden Innovationsoptimismus⁶, in der internationalen Verrechtlichung Vorteile zu sehen: das Auffüllen von Regelungslücken, den Impuls für Rechtsinnovationen und die Verbesserung des Rechtsschutzes etwa im Vergaberecht.⁷

Im folgenden wird versucht, die Reichweite des deutschen Rechtsschutzes gegenüber Hoheitsakten deutscher Behörden oder internationaler Hoheitsträger, die sich zumindest auf deutschem Territorium im Markt auswirken, zu erfassen.

Hierbei sind verschiedene Ebenen und Einwirkungspfade zu berücksichtigen. Ohne Anspruch auf Vollständigkeit sind etwa zu benennen:

- die Möglichkeit, nationales Recht grenzüberschreitend einzusetzen, etwa im Aufsichtsrecht und die damit im Zusammenhang stehenden Rechtsschutzprobleme
- die Übernahme und Handhabung internationaler Standards als richterlicher Prüfungsmaßstab in der nationalen Rechtsordnung
- die Rechtsverfolgung unmittelbar gegenüber Maßnahmen internationaler Organisationen.

2. Die deutsche Gerichtsschutzorientiertheit

Nichts unterscheidet Rechtsordnungen mehr als die Ausgestaltung des Rechtsschutzes. Zu den Eigenarten des deutschen Rechts gehören die Verfassungsabhängigkeit des Gesetzesrechts und die Garantie des umfassenden Rechtsschutzes.

² Hierzu neuerdings *Eberhard Schmidt-Aßmann*, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungskultur*, NVwZ 2007, S. 40 ff.

³ *Eberhard Schmidt-Aßmann*, *Der Beitrag des öffentlichen Wirtschaftsrechts zur verwaltungsrechtlichen Systembildung*, in: Bauer u. a. (Hrsg.), *Wirtschaft im offenen Verfassungsstaat*, FS Reiner Schmidt, 2006, S. 162.

⁴ Siehe *United States – Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products*, WT/DS58/AB/R, Rn. 118 ff.

⁵ *US-Tuna from Canada*, GATT 1947-Panel, para 4.5 f.; *US-Tuna II*, GATT 1947-Panel, para 5.8.

⁶ Man denke nur an die mit *Wolfgang Hoffmann-Riem* und *Gunnar Folke Schuppert* herausgegebenen neun Bände der Schriftenreihe „Reform des Verwaltungsrechts“: *Reform des Allgemeinen Verwaltungsrechts. Reformbedarf und Reformansätze*, 1993; *Innovation und Flexibilität des Verwaltungsrechts*, 1994; *Öffentliches Recht und Privatrecht als wechselseitige Auffangordnungen*, 1996; *Verwaltungsorganisationsrecht als Steuerungsressource*, 1997; *Effizienz als Herausforderung an das Verwaltungsrecht*, 1998; *Strukturen des europäischen Verwaltungsrechts*, 1999; *Verwaltungsrecht in der Informationsgesellschaft*, 2000; *Verwaltungskontrolle*, 2001; *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsverfahrensgesetz*, 2002.

⁷ *Schmidt-Aßmann* (Fn. 3), S. 162.

Der „kühne Absatz“ des Art. 19 Abs. 4 GG führte zu einer starken Gerichtsorientiertheit des deutschen öffentlichen Rechts. Auch wenn die Rechtsregeln in den verschiedenen Rechtsordnungen ähnlich sind, entstehen durch die Unterschiede in der Reichweite und Intensität der gerichtlichen Kontrolle erhebliche Divergenzen; dies gilt beispielsweise für die Ausstattung Dritter mit Rechten im Verwaltungsrecht. Insgesamt sind die gesellschaftlich-politischen Probleme und Konflikte, die in Deutschland nach Rechtsregeln beurteilt werden, und deren Judizialisierung vermutlich größer als in jedem anderen Land.⁸ Diese Ausgangsposition ist immer zu beachten, um der Gefahr zu entgehen, Gesellschaftsordnungen, die sich für ein weniger stark verrechtlichtes Gesellschaftssystem entschieden haben, als defizitär anzusehen.

II. Die Relativierung des Rechtsschutzes durch Internationalisierung

An dieser Stelle ist der Blick auszuweiten und zu fragen, ob nicht die weltweiten Verhaltensprogramme, von den Begriffen „globalisation, ethics, democracy, market“ bestimmt, ob nicht die Errichtung einer „globalen Zivilgesellschaft“, die sich jenseits jeder staatlichen Ebene herausbildet⁹, den Ausbau des gerichtlichen Schutzes im herkömmlichen Sinne als weniger wichtig erscheinen lassen, weil sich das spontane, autonome Recht einer Welthandelsgesellschaft ohnehin in neuen, staatsfreien Räumen bewegt, wofür etwa die ICANN (Internet Corporation for Assigned Names and Numbers) ein Beispiel bildet¹⁰.

Vor einer rechtlichen Bewertung des Rechtsschutzes soll deshalb ein Blick auf das Phänomen der Globalisierung gerichtet werden, nämlich auf die Zunahme weltweiter grenzüberschreitender Verflechtungen und den damit verbundenen Bedeutungsschwund der staatlichen Grenzen und des nationalstaatlichen Rechtsschutzes.¹¹ Zwar ist Globalisierung kein Rechtsbegriff, sie vollzieht sich aber auch in den Bahnen des Rechts, etwa der völkerrechtlich und supranational vereinbarten Marktöffnung in WTO, EG-Binnenmarkt, NAFTA, MERCOSUR und ähnlichen Organisationen, wobei außer Frage steht, dass das nationalstaatliche Steuerungspotential in Folge des Globalisierungsprozesses schwindet. Die

⁸ Vgl. zum Ganzen *Rainer Wahl*, Herausforderungen und Antworten: Das öffentliche Recht der letzten fünf Jahrzehnte, Schriftenreihe der Juristischen Gesellschaft für Berlin, Heft 178, 2006, S. 31 ff.

⁹ Näheres bei *Margrit Seckelmann*, Keine Alternative zur Staatlichkeit – Zum Konzept der „Global Governance“, *VerwArch* 98 (2007), S. 30 ff.

¹⁰ Siehe hierzu *Gunther Teubner*, Globale Bukowina: Zur Emergenz eines transnationalen Rechtspluralismus, *Rechtshistorisches Journal* 15 (1996), S. 255.

¹¹ Zur Globalisierung allgemein vgl. *Matthias Ruffert*, Die Globalisierung als Herausforderung an das öffentliche Recht, *Jenaer Schriften zum Recht*, Bd. 33, 2004.

unüberschbare Entterritorialisierung führt verstärkt zu transnationalen Beziehungen.¹²

Ein neues Konzept in diesem Zusammenhang ist der Governance-Ansatz, dessen fehlende Staatszentriertheit zur Einbeziehung immer neuer Lebensbereiche führt, und der vor allem auch außerrechtliche Perspektiven einbezieht. Zwar ist bis heute weitgehend ungeklärt, was der vieldeutige Governance-Ansatz wirklich meint.¹³ Die Governance-Theorie, weniger akteurzentriert als institutionalistisch ausgerichtet, verbindet jedenfalls Rechtliches und Ökonomisches.¹⁴ Sie führt zwangsläufig zu einer Relativierung des im deutschen Recht im Vordergrund stehenden Denkens entlang der Linien „Gesetzesgebundenheit der Verwaltung“ und „gerichtlicher Schutz des Bürgers“. Rechtsschutz ist an Rechtsförmlichkeit gebunden, während Governance für eine zunehmend entformalisierte Staatlichkeit steht.

Zu den Mechanismen der Global Governance gehört die Supranationalisierung, die punktuelle Überantwortung von Kompetenzen auf internationale Organisationen und auf Kooperationsmodelle, in denen sich substaatliche, wenn auch hoheitliche Entscheidungsträger zu grenzüberschreitenden Verwaltungsorganisationen verbinden, die keine Völkerrechtssouveränität besitzen, wie sie sich etwa bei der Regulierung der Märkte für Finanzdienstleistungen finden. Zu nennen sind daneben auch private Institutionen, wie altruistische Nichtregierungsorganisationen und Selbstregulierungsorganisationen der Wirtschaft, wie etwa die International Organisation for Standardisation (ISO) und wie die bereits erwähnte ICANN.

All diese neuen Kooperations- und Organisationsformen haben ihre eigenen Problemlösungsmechanismen entwickelt, die jenseits herkömmlicher Rechtsschutzüberlegungen liegen. Allerdings sind auch Kollisionsregeln zur Koordinierung der betroffenen Rechtsordnungen feststellbar. So dienen beispielsweise im Internet Kollisionsregeln des Internationalen Strafrechts und des Öffentlichen Kollisionsrechts der Gefahrenabwehr¹⁵. Insgesamt zeigen sich für die Übertragung der Erfolgsmodelle des innerstaatlichen Bereichs auf die globale Ebene natürliche Grenzen. Der „public law approach“ wird zwar zu einer rechtlichen Verdichtung der Interessen der Weltgemeinschaft führen können, nicht aber zur pauschalen Übertragung von Konzepten aus dem innerstaatlichen Bereich auf die Weltebenen. Der Prozeß der Privatisierung der Rechtserzeugung, der Territorialisierung der Rechtssetzung und Rechtseinwirkung sowie der Rechtsangleichung

¹² Hierzu *Christian Tietje*, Transnationales Wirtschaftsrecht aus öffentlich-rechtlicher Perspektive, ZVglRWiss 101 (2002), S. 404 ff. Vgl. auch *Reiner Schmidt*, Der Verfassungsstaat im Geflecht internationaler Beziehungen, VVDStRL 36 (1978), S. 65 ff.

¹³ Vgl. *Andreas Voßkuhle*, Neue Verwaltungsrechtswissenschaft, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/ders. (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. 1, 2006, § 1 Rdnr. 68.

¹⁴ *Renate Mayntz*, Governance Theorie als fortentwickelte Steuertheorie? in: Schuppert (Hrsg.), Governance – Forschung – Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien, 2005, S. 16.

¹⁵ Vgl. *Ruffert* (Fn. 11), S. 38.

und Rechtsvereinheitlichung wird keineswegs begleitet von einem mit dem deutschen System vergleichbaren Ausbau des Rechtsschutzes. Dies darf aber nicht als pathologisch angesehen werden. Die Begrenzung von Herrschaft hängt nicht unmittelbar vom gerichtlichen Schutz, geschweige denn von der in Deutschland entwickelten verwaltungsgerichtlichen Kontrolldichte ab.

III. Der Rechtsschutz nach nationalem deutschen Recht

1. Die Sicherung der Wettbewerbslage

Die auf die wirtschaftliche Betätigung bezogenen Aussagen des Grundgesetzes, insbesondere die Wettbewerbsfreiheit, spielen in der gerichtlichen Entscheidungspraxis unter den Stichworten „Verhalten der Unternehmer im Wettbewerb“, „Teilnahme am Wettbewerb“, „Wettbewerbsmöglichkeiten“, „die Fähigkeiten zur Teilnahme am Wettbewerb“, „die Entfaltung von Unternehmerinitiative“ oder schlicht die „Wettbewerbsfähigkeit“, seit jeher eine wichtige Rolle.¹⁶

Zur deutschen Verfassungstradition gehört die Aufgabe des Staates, den Wettbewerb als Institut zu gewährleisten und seine Rahmenbedingungen festzulegen. Der Staat ordnet den Wettbewerb. Er kann bei der Verfolgung öffentlicher Zwecke den Wettbewerb beschränken, ihn erst gar nicht entstehen lassen, den Zugang zu bestimmten Märkten oder zu einzelnen Tätigkeiten erschweren oder einschränken.¹⁷ In der Annahme, die Rechtsprechung könne einen wesentlichen Beitrag zur Ordnung des Wettbewerbs leisten, wurde insbesondere eine reichhaltige Judikatur zu „Konkurrenzverhältnissen“ im beruflichen Zulassungswesen, bei der Vergabe von Beihilfen und bei der Teilnahme der öffentlichen Hand am Wirtschaftsverkehr, im Beamtenrecht, im Kartellrecht, im Steuerrecht und neuerdings vor allem im Vergaberecht entwickelt. Besondere Aufmerksamkeit genießt die „Konkurrentenklage“. Sie wurde in zahlreichen, auch monographischen Arbeiten behandelt.¹⁸

Die Kontrolldichte in Bezug auf die Wahrung des jeweiligen Konkurrenzverhältnisses ist umso bemerkenswerter, als der Wettbewerb weniger als normativ gefaßte Institution, sondern als „reales Phänomen“ angesehen wird.¹⁹

Unter den Grundrechten, die dem Gewerbetreibenden ein subjektiv-öffentliches Recht gegenüber dem Konkurrenten zumindest dem Grunde nach einräu-

¹⁶ Nachweise bei *Reiner Schmidt*, Öffentliches Wirtschaftsrecht, Allgemeiner Teil, 1990, S. 457f.

¹⁷ Siehe *Peter-Michael Huber*, Konkurrentenschutz im Verwaltungsrecht, 1991, S. 3.

¹⁸ Vgl. nur die Monographien *Rupert Scholz*, Wirtschaftsaufsicht und subjektiver Konkurrentenschutz, 1971; *Manfred Zuleeg*, Subventionskontrolle durch Konkurrentenklage, 1974; *Huber*, (Fn. 17).

¹⁹ Vgl. *Ulrich Immenga/Ernst-Joachim Mestmäcker*, GWB, (3. Aufl. 2001), § 1 Rn. 137.

men, ist es vor allem Art. 12 Abs. 1 GG, der erfolgreich eingesetzt werden kann. Der konkrete Inhalt und Umfang des subjektiv-öffentlichen Rechts wird hingegen durch das Gesetz bestimmt, das die unterschiedlichen Interessen der Wirtschaftssubjekte zum Ausgleich bringt. Der Konkurrent soll nicht von den Restriktionen befreit werden können, denen der Kläger unterliegt.²⁰ Der Wettbewerber hat einen Anspruch darauf, dass die Rechtsnormen richtig angewandt werden, welche seine eigene Wettbewerbsposition regeln. Dieser ergibt sich aus dem entstandenen Rechtsverhältnis²¹ bzw. aus den Schutznormen des Wirtschaftsverwaltungsrechts.²² Entscheidend jedoch sind die Grundrechte als subjektive-öffentliche Abwehrrechte in zweiseitigen oder polygonalen (Konkurrenz-)Rechtsverhältnissen. Nur wenn der Gesetzgeber einen grundrechtlichen Interessenausgleich in verfassungskonformer Weise geregelt hat, ist die effektive Reichweite der betroffenen Grundrechte abgesteckt. Nur dann ist für einen isolierten Rückgriff auf die Grundrechte kein Raum.²³

Ein besonderes, letztlich bis heute nicht zufriedenstellend gelöstes Problem besteht darin, dass der Staat eine unverzerrte Wettbewerbslage herstellen und bewahren muß, dass aber andererseits nicht jede Systemabweichung als Grundrechtsverletzung angesehen werden kann. Gewiß wird das Recht zur freien konkurrenzwirtschaftlichen Betätigung auf dem Markt grundsätzlich herzustellen sein. Zum Recht des Unternehmers gehört es, die Preisgestaltung unabhängig von staatlicher Beeinflussung vornehmen zu können. Grundrechtsbetreffenheit, nämlich ein Eingriff in den persönlichen und sachlichen Schutzbereich insbesondere des Art. 12 GG, ist im Einzelfall ohne große Probleme feststellbar. Schwierigkeiten bereitet aber das Kriterium der Schwere. Nicht jede Subventionierung wird bei den nichtberücksichtigten Mitbewerbern als Grundrechtseingriff gewertet werden können. Man behilft sich deshalb mit der Forderung einer gewissen „Eingriffstiefe“ und mit „Zumutbarkeitsabwägungen“.²⁴ Schon hier zeigt sich, wie unzureichend die nationale Sicht ist. Das Beihilfenverbot der Art. 92 ff. EGV, unter das prinzipiell jede nationale Subvention fällt, verletzt subjektiv-öffentliche Rechte des Konkurrenten, sofern mit der Beihilfe der Handel zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigt wird. Verletzt der subventionierende Mitgliedstaat seine Anzeigepflicht gemäß Art. 88 Abs. 3 S. 1 EGV, dann sind die Art. 87 ff. EGV unmittelbar anwendbar. Wegen der nationalen Regelung des § 42 Abs. 2 VwGO ist aber erforderlich, dass das Beihilfeverbot nach *Gemeinschaftsrecht* die Individualinteressen des Konkurrenten schützen will.²⁵ Andere Voraussetzungen gelten für eine Klage vor dem EuGH nach Art. 230 Abs. 4 EGV. Hier ist keine

²⁰ Vgl. *Winfried Brohm*, Die Konkurrentenklage, in: Erichsen u. a. (Hrsg.), FS für Christian-Friedrich Menger, 1985, S. 235 (241).

²¹ Vgl. *Schmidt*, Öffentliches Wirtschaftsrecht (Fn. 16), S. 457 f.

²² Vgl. *Rainer Wahl/Schütz*, in: Schoch/Schmidt-Aßmann/Pietzner, Kommentar zur VwGO, § 42 Abs. 2 Rn. 296.

²³ Zu einseitig auf den Schutzzweck abstellend *Wahl/Schütz*, a. a. O. (Fn. 22).

²⁴ Ausführlicher hierzu *Huber* (Fn. 17), S. 381 ff.

²⁵ Vgl. *Wahl/Schütz* (Fn. 22), § 42 Abs. 2 Rn. 303.

Rechtsbeeinträchtigung notwendig, vielmehr ist die Initiativberechtigung eher mit einer Interessenklage vergleichbar. Nur das Individualisierungskriterium des § 42 Abs. 2 VwGO muß nach Art. 230 Abs. 4 EGV gewahrt werden, was beim Adressaten unproblematisch ist und für den Kläger als Dritten Betroffenheit dann herstellt, wenn er wegen bestimmter persönlicher Eigenschaften oder sonstiger, ihn aus dem Kreis der übrigen Personen heraushebender Umstände berührt und ähnlich individualisiert wird wie der Adressat einer Entscheidung.²⁶

2. Die Reichweite des Art. 19 Abs. 4 GG

Schwieriger als die noch zu behandelnde Abgrenzung zwischen nationalem und europäischem Rechtsschutz ist die allgemeinere Frage nach der Reichweite der deutschen Jurisdiktion gegenüber den Hoheitsakten ausländischer Staaten. Auch zu diesem Thema hat *Schmidt-Aßmann* unter anderem in seiner Kommentierung des Art. 19 Abs. 4 GG im Kommentar von Maunz/Dürig/Herzog Entscheidendes gesagt.²⁷ Wie dort gezeigt wird, ist das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung über den Maastrichter Vertrag vom 12. 10. 1993²⁸ von seiner bisherigen Rechtsprechung abgewichen. Nach der berühmten Formulierung betreffen auch Akte einer besonderen, von der Staatsgewalt der Mitgliedstaaten verschiedenen öffentlichen Gewalt einer supranationalen Organisation die Grundrechtsberechtigten „in Deutschland“. Damit stellt sich die Frage, ob deutsche Gerichte nicht mindestens subsidiär Akte zwischenstaatlicher Einrichtungen überprüfen können, die einen dem EG-Recht nicht vergleichbaren eigenen Schutzstandard kennen. Eine weitergehende Überlegung ist es dann, inwieweit sich die Kontrolltätigkeit deutscher Gerichte auf transnationale Akte auswärtiger Staaten erstreckt. Das Bundesverfassungsgericht will, wie *Schmidt-Aßmann* betont, dass nicht nur Akte der Europäischen Union, sondern aller zwischenstaatlichen Einrichtungen einbezogen werden, was ein funktionales Verständnis der öffentlichen Gewalt nahe legt, weil andernfalls eine Flucht in organisatorisch verselbständigte Einheiten auf zwischenstaatlicher Ebene einsetzen könnte.²⁹ In Fällen, in denen der Rechtsschutz das vom Grundgesetz geforderte Maß generell unterschreitet, könnten deshalb die deutschen Gerichte ihrem Rechtsschutzauftrag gegenüber in Deutschland wirksamen Hoheitsakten nicht ausweichen. Jedenfalls sei „ein fachgerichtlicher Rechtsschutzauftrag nicht mehr ausgeschlossen“.³⁰ Wie gesagt: Es muß hier deutlich zwischen den Hoheitsrechtsübertragungen innerhalb des europäischen Verfassungsverbundes und transnational wirkenden Hoheitsakten fremder Staaten unterschieden werden. Letztere zählen nicht zur „öffentlichen Ge-

²⁶ Mit Nachweisen aus der Rechtsprechung: *Rainer Wabl*, in: Schoch/Schmidt-Aßmann/Pietzner, Kommentar zur VwGO, Vormerkung zu § 42 Abs. 2 Rn. 124.

²⁷ *Eberhard Schmidt-Aßmann*, Art. 19 Abs. 4, in: Maunz/Dürig/Herzog, Kommentar zum Grundgesetz, Art. 19 Abs. 4 Rn. 46ff., Stand: 2003.

²⁸ BVerfGE 89, 155 (174f.) und LS 7.

²⁹ Vgl. *Schmidt-Aßmann* (Fn. 27), Rn. 48.

³⁰ *Schmidt-Aßmann* (Fn. 27), Rn. 48.

walt“ im Sinne von Art. 19 Abs. 4 GG, was zu Rechtsschutzlücken führen könnte.³¹ Ein Mindestmaß an wirkungsvollem Rechtsschutz³² muß aber zumindest auch dann gewährleistet werden, wenn die Grundrechtsberechtigten mit einer nichtdeutschen öffentlichen Gewalt konfrontiert sind. Verkürzt gesagt bzw. gefragt: Genügt der Bezug zum deutschen Staatsgebiet als Anknüpfungspunkt für die Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 GG?³³

a) Das Territorialitätsprinzip

Mit der Formulierung des Bundesverfassungsgerichts, der Grundrechtsschutz nach deutschem Verfassungsrecht gelte auch gegenüber Hoheitsakten einer von der deutschen Staatsgewalt verschiedenen internationalen Organisation, weil sich die Grundrechtsberechtigten „in Deutschland“ befänden,³⁴ liegt der Schluß nahe, es käme auf ein territoriales Verständnis an. Die sachkundige Interpretation des Urteils ergibt jedoch, dass keineswegs der Nationalstaat als verfassungsrechtlich geschützter Grundrechtsraum abgesichert werden sollte.³⁵ Im Fall der Firma Lenzing AG, einer Aktiengesellschaft österreichischen Rechts mit Sitz in Österreich, hatte das Europäische Patentamt in München deren Patent im Widerspruchsverfahren widerrufen. Die hiergegen erhobene Verfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht blieb erfolglos, weil das Gericht die Entscheidung des Europäischen Patentamts nicht als Akt der öffentlichen Gewalt im Sinne des § 90 BVerfGG ansah.³⁶ Es stellte vielmehr darauf ab, dass es sich bei der Beschwerdeführerin um eine juristische Person ausländischen Rechts mit Sitz im Ausland handelte. Auch die Beschwerde zur Europäischen Kommission für Menschenrechte führte nicht weiter: Der Ausschluß der nationalen Gerichtsbarkeit sei zulässig, wenn innerhalb der internationalen Organisation vergleichbare Verfahrensgarantien gewährleistet seien.³⁷

Eine sinnvolle Abgrenzung nach territorialen Gesichtspunkten wäre ohnehin nur gegenüber Handlungseinheiten möglich, die ihrerseits territorial strukturiert sind. Daran fehlt es aber vor allem bei internationalen Organisationen. Deren Bereiche, die supranational keine Bedeutung haben (man denke z. B. an das inter-

³¹ So auch *Peter-Michael Huber*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG-Kommentar, 5. Aufl. 2005, Art. 19 Rn. 422; *Manfred Burgi*, Verwaltungsprozeß und Europarecht, S. 56; *Eberhard Schmidt-Aßmann*, Europäische Rechtsschutzgarantien, in: Beyerlin u. a. (Hrsg.), Recht zwischen Umbruch und Bewahrung, FS für Rudolf Bernhardt, 1995, S. 1283 ff.

³² BVerfGE 41, 23 (26); 60, 253 (269); 77, 275 (284).

³³ Vgl. hierzu *Thomas Groß*, Die administrative Föderalisierung der EG, JZ 1994, S. 596 (602).

³⁴ BVerfGE 89, 155 (175).

³⁵ Statt vieler *Christian Walter*, Grundrechtsschutz gegen Hoheitsakte internationaler Organisationen, AöR 129 (2004), S. 40 (48); *Jochen Abraham Frowein*, Das Maastricht-Urteil und die Grenzen der Verfassungsgerichtsbarkeit, ZaöRV 54 (1994), S. 1 (4).

³⁶ BVerfG, 3. Kammer des Zweiten Senats, Beschluß vom 8. Januar 1997, NJW 1997, S. 1500.

³⁷ *Lenzing AG gegen Vereinigtes Königreich*, Appl. Nr. 38817/97 vom 9. September 1998, DR 94-A, 136; 39. Siehe *Walter* (Fn. 35), S. 49.

ne Arbeitsrecht der Organisation), haben keinerlei speziellen Bezug zum Sitzstaat und stehen außerhalb von dessen Rechtsordnung.

Die Formel vom Rechtsschutz „in Deutschland“ besagt zwar, dass auch supranationale Hoheitsakte deutscher Gerichtsbarkeit unterliegen. Sie ist aber in ihrer praktischen Anwendung doppelt beschränkt. Sie greift nicht, sofern ein dem deutschen Recht gleichwertiger Rechtsschutz besteht³⁸, und sie kommt auch dann nicht zum Tragen, wenn die Rechtsfragen nur im internen Bereich der jeweiligen Organisation auftreten.

b) Grundrechtsschutz „in Deutschland“

Da der territoriale Aspekt nicht weiter führt, ist zu fragen, ob da angeknüpft werden kann, wo die innerstaatliche deutsche Rechtsordnung berührt wird. Im Beschluß des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts, mit dem eine Prüfungsentscheidung des Europäischen Patentamts angegriffen worden war,³⁹ hatte das Gericht festgestellt, dass der Grundrechtsschutz gegenüber Akten einer supranationalen Organisation nicht auf die EG beschränkt sei. Es käme darauf an, ob die vom Europäischen Patentamt erlassenen Rechtsakte in der innerstaatlichen Rechtsordnung gegenüber den Grundrechtsberechtigten Rechtswirkungen entfalten würden. „Öffentliche Gewalt“ sei deshalb nicht allein als deutsche Staatsgewalt zu verstehen. Rechtsakte internationaler Organisationen könnten durchaus Auswirkungen auf die Grundrechtsberechtigten in Deutschland haben. Auch abgeleitete Akte von Organisationen, denen die Bundesrepublik Hoheitsgewalt übertragen habe, seien daraufhin zu untersuchen, ob sie „Wirkung für das Gebiet der Bundesrepublik“ hätten. Trotz dieser Formulierung ist es müßig, ganz allgemein zu fragen, ob der angegriffene Hoheitsakt „Wirkungen in der innerstaatlichen Rechtsordnung“ (...) hat.⁴⁰ Ebenso stellte der genannte Kammerbeschluss des Bundesverfassungsgerichts stets darauf ab, ob subjektiv-öffentliche Rechte berührt sind, nicht aber auf die eher abstrakte Frage, ob die Rechtsordnung als solche tangiert wird. Das Problem – inzwischen eingebettet in die europäische Rechtsentwicklung – reduziert sich deshalb auf die Frage der Verletzung von Grundrechten. Nicht mehr das klassisch eindimensionale Schutzsystem eines Staates ist entscheidend, sondern die Wirkungsweise eines mehrdimensionalen Grundrechtsschutzes der unterschiedlichen Ebenen von nationalem Recht, Europarecht und Europäischer Menschenrechtskonvention.

Schon im Jahr 1981 hatte das Bundesverfassungsgericht festgestellt: „Als wesentliche rechtsstaatliche Verbürgung gewährleistet Art. 19 Abs. 4 GG dem Einzelnen den lückenlosen Rechtsschutz gegen behauptete rechtswidrige Eingriffe der öffentlichen Gewalt in seine Rechte. Die überragende Bedeutung, die dieser ‚Grundsatznorm für die gesamte Rechtsordnung‘ [...] im Verfassungsgefüge des

³⁸ Vgl. BVerfGE 73, 339 (Solange II) (387). Näheres bei *Walter* (Fn. 35), S. 53.

³⁹ BVerfG, Beschluß des 2. Senats (4. Kammer) v. 4. 4. 2001, DVBl. 2001, S. 1130.

⁴⁰ So wohl aber *Walter* (Fn. 35), S. 50.

Grundgesetzes zukommt, muß bei der Übertragung von Hoheitsrechten auf eine zwischenstaatliche Einrichtung beachtet werden. Gleiches gilt für die sonstigen rechtsstaatlichen Grunderfordernisse im Bereich des Rechtsschutzes. Dies bedeutet freilich nicht, dass in bezug auf Akte der öffentlichen Gewalt einer unter Beteiligung der Bundesrepublik Deutschland errichteten zwischenstaatlichen Einrichtung ein Rechtsschutzsystem vorgesehen werden müßte, das in Umfang und Wirksamkeit in jeder Hinsicht im Rechtsschutzsystem gleichkommt, wie es in Bezug auf Akte der deutschen öffentlichen Gewalt von Verfassungen wegen gewährleistet ist⁴¹.

Die Aufgabe der Grundrechte, Freiheitsräume gegen den Zugriff hoheitlicher Gewalt zu sichern, besteht ganz generell gesprochen unabhängig davon, ob deutsche oder fremde Hoheitsgewalt ausgeübt wird. Ebenfalls verlangt das Bundesverfassungsgericht inzwischen einen Grundrechtsschutz, der dem des Grundgesetzes „im wesentlichen gleichzuachten ist, zumal den Wesensgehalt der Grundrechte generell verbürgt“.⁴² Die Argumente für diese Auffassung werden, auch in der Literatur, Art. 1 Abs. 1 GG und Art. 19 Abs. 2 GG entnommen. Die Kernbereichssicherungen des Grundgesetzes sind in Bezug auf die Integrationsermächtigung schwächer als eine volle Grundrechtsbindung nach Art. 1 Abs. 3 GG.⁴³ Mit dem Bekenntnis des Grundgesetzes zu den unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechten als Grundlage jeder menschlichen Gemeinschaft (Art. 1 Abs. 2 GG) wird der Kern menschenrechtlicher Standards des Völkerrechts in das Grundgesetz inkorporiert; außerdem wird das Menschenrechtsbekenntnis zum interpretationsleitenden Maßstab.⁴⁴

Die Schutzpflicht der Bundesrepublik erfordert, dass der Beitritt zu zwischenstaatlichen Organisationen nicht zu einer unzulässigen Beeinträchtigung der durch die nationalen Grundrechte geschützten Freiheitsräume führt. Allerdings gerät der Rechtsschutz des Bürgers hier an seine Grenzen. Die abwehrrechtliche Funktion der Grundrechte greift nicht, weil der entscheidende Rechtsakt nicht von der deutschen, sondern von einer zwischenstaatlichen Hoheitsgewalt erlassen wird. Außerdem entfaltet die Tätigkeit des Vertreters der Bundesrepublik in der *Einrichtung keine Außenwirkung, die für die Grundrechtsbindung unabdingbare Voraussetzung ist*.⁴⁵

Wie der bei der Übertragung von Hoheitsrechten zu wahrende Schutz des Bürgers gewährleistet wird, ist nicht zwingend vorgegeben. Auch kommt eine Begrenzung des Zuschnitts der Hoheitsrechte in Betracht. Für den Fall, dass diese Einrichtungen nur durch einstimmige Beschlüsse handeln können, hat der Ver-

⁴¹ BVerfGE 58, 1 (40f.); vgl. auch BVerfGE 49, 63 (86).

⁴² BVerfGE 73, 339 (387); 89, 155 (175).

⁴³ So auch *Claus Dieter Classen*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Kommentar, 5. Aufl., 2005, Art. 24 Abs. 1 Rn. 25.

⁴⁴ Vgl. etwa *Josef Isensee*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR, Bd. V, 2. Aufl., 1992, § 115 Rn. 36.

⁴⁵ So auch *Classen*, (Fn. 43), Rn. 56.

treter der Bundesrepublik eine entsprechende Schutzpflicht. Soweit Sachverhalte allein außerhalb des deutschen Staatsgebiets erfaßt sind, wird jedoch die Wirkkraft der Grundrechte relativiert.⁴⁶

3. Verfestigung und prozedurale Ausweitung

Einen entscheidenden Impuls und eine Verfestigung der Rechtslage verdankt der Grundrechtsschutz in Europa der Rechtsprechung des Europäischen Menschenrechtsgerichtshofs und des Bundesverfassungsgerichts. In den Fällen *Waite* und *Kennedy* gegen Deutschland⁴⁷, in der *Bosphorus-Entscheidung*⁴⁸ und im *Görgülü-Fall*⁴⁹ wurde der Rechtsschutz des Einzelnen deutlich verbessert. Im *Bosphorus-Fall* stellte der EGMR die Gleichwertigkeit des gemeinschaftsrechtlich gewährten Grundrechtsschutzes sowohl in materiell-rechtlicher als auch verfahrensrechtlicher Sicht mit der Europäischen Menschenrechtskonvention fest. Durch die EU wird ein verfahrensmäßig gleichwertiger Grundrechtsschutz dadurch gewährleistet, dass eine Anfechtungsklage nach Art. 230 Abs. 4 EGV erhoben werden kann bzw. ein Vorabentscheidungsverfahren nach Art. 234 EGV möglich ist. Auf diese Weise kann in jedem nationalen Gerichtsverfahren auch ein Grundrechtsverstoß gerügt werden, der im Wege der Vorlage durch den Europäischen Gerichtshof überprüfbar wird.

Die Europäische Union ist durch Art. 6 Abs. 2 EUV zur Einhaltung der EMRK verpflichtet. Die Voraussetzungen können nach Ausschöpfung des internen Rechtswegs durch den Europäischen Menschenrechtsgerichtshof geprüft werden. Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, das gemeinschaftsrechtlich Mögliche zu tun, um einen Grundrechtsverstoß abzustellen bzw. dem Urteil des Gerichtshofs zu folgen (Art. 46 EMRK). Die Verpflichtung der Mitgliedstaaten auf die EMRK besteht trotz der Übertragung von Hoheitsrechten fort. Dies ist insbesondere durch die *Bosphorus-Entscheidung* bestätigt worden. Wie dieses Ergebnis erreicht wird, etwa durch die Verpflichtung nach Art. 307 Abs. 1 EGV in direkter oder in analoger Anwendung,⁵⁰ ist letztlich gleichgültig. Die „Equivalent Protection“-Doktrin verpflichtet die Mitgliedstaaten gemeinschaftsrechtlich dazu, eventuelle Konflikte zwischen Gemeinschaftsrecht und EMRK möglichst zu vermeiden (Art. 307 Abs. 2 EGV).

Die Begründung mag im Einzelfall kontrovers sein. Das Ergebnis allerdings ist so eindeutig wie erstaunlich: Akte einer internationalen Organisation werden

⁴⁶ Vgl. BVerfGE 73, 339 (376); vgl. auch Art. 6 EMRK für den völkerrechtlichen Menschenrechtsschutz.

⁴⁷ Appl. Nr. 26083/94 vom 18. Februar 1999, Reports of Judgments and Decisions 1999-I, deutsche Übersetzung in NJW 1999, S. 1173.

⁴⁸ EGMR, *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret Anonim Sirkete v. Ireland*, Application no. 45063/98, Urteil der Großen Kammer vom 30. 6. 2005, NJW 2006, S. 197.

⁴⁹ BVerfGE 111, 307.

⁵⁰ Zum Ganzen *Christoph Vedder*, Integrierter Grundrechtsschutz in Europa – *Görgülü* und *Bosphorus* –, in: Bauer u. a. (Hrsg.), *Wirtschaft im offenen Verfassungsstaat*, FS Reiner Schmidt, 2006, S. 201 ff.

zum Gegenstand konventionsrechtlicher Verfahren, obwohl die Organisation selbst als Verfahrensgegner nicht in Betracht kommt, weil sie nicht Vertragspartei ist.⁵¹ Die Kooperation zwischen Bundesverfassungsgericht und Europäischem Gerichtshof hat sich zu einer Kooperation, einer Koordination bzw. einer Dreiecksbeziehung zwischen Karlsruhe, Luxemburg und Straßburg gewandelt. Auf den drei Rechtsebenen Verfassungsrecht, Unionsrecht und EMRK ist inzwischen ein materiell integrierter und wirksamer Grundrechtsschutz entstanden.⁵²

4. Der Verwaltungsrechtsschutz

Das öffentliche Recht ist Amtsrecht des Staates. Deutsche Gerichte haben nicht die Befugnis, über ausländisches öffentliches Recht zu urteilen. Der fremde Staat genießt Immunität, selbst wenn er im Bereich der Daseinsvorsorge in den Formen des privaten und nicht des öffentlichen Rechts handelt. Herkömmlicherweise gilt das öffentliche Recht räumlich gesehen nur innerhalb der Grenzen eines Staates und wirkt nicht über diese hinaus. Diese traditionelle Sicht hat aber zunehmend an Bedeutung verloren. Unter bestimmten Voraussetzungen entfaltet das öffentliche Recht extraterritoriale Wirkungen. Zum einen sind deutsche Hoheitsträger auch im Ausland an deutsche Grundrechte gebunden. Zum anderen kann sich aus europäischem Gemeinschaftsrecht eine Pflicht zur Anerkennung von Hoheitsakten anderer Staaten ergeben. Das EG-Recht kennt insbesondere das Institut des sog. transnationalen Verwaltungsakts. Beispielsweise gilt die Zulassung eines Kreditinstituts nicht nur für den Herkunftsstaat, sondern für die gesamte Gemeinschaft.⁵³ Aber auch jenseits der Europäischen Gemeinschaft zeigt sich die Aufweichung der Staatszentriertheit. Prozesse der Internationalisierung destabilisieren die territorialen Staatsgrenzen und zugleich auch die Grenzziehung zwischen öffentlichem und privatem Handeln. Typischer Ausgangspunkt internationalen Verwaltungshandelns sind Kooperationen zwischen internationalen und nationalen Verwaltungsbehörden. Durch die Normen und Standards, die in diesen transnationalen Regulierungsnetzwerken entstehen, wird die Grenze zwischen Privatem und Öffentlichem durchlässig. Man denke etwa an die Standardisierung des Lebensmittelrechts durch die Kodex-Alimentarius-Kommission. Die faktisch normative Wirkkraft dieser Standards ist unbestritten, auch wenn sie keine unmittelbar völkerrechtliche Wirksamkeit entfalten.⁵⁴ Schon im Jahr 1985

⁵¹ So zum Fall *Waite und Kennedy gegen Deutschland* bei *Christian Walter* (Fn. 35), S. 62.

⁵² Ähnlich auch *Vedder* (Fn. 50), S. 203. Zum Eigentumsschutz in diesem Zusammenhang vgl. *Jürgen Basedow/F. Wenzel Bulst*, Der Eigentumsschutz nach der EMRK als Teil der europäischen Wirtschaftsverfassung, in: Bauer u. a. (Hrsg.), *Wirtschaft im offenen Verfassungsstaat*, FS Reiner Schmidt, 2006, S. 3 ff.

⁵³ Zum Ganzen vgl. *Dirk Eblers*, in: Schoch/Schmidt-Aßmann/Pietzner, *VwGO*, Vorbem. zu § 40 Rn. 64 ff.

⁵⁴ Vgl. *Thomas Vesting*, Die Staatsrechtslehre und die Veränderung ihres Gegenstandes: Konsequenzen von Europäisierung und Internationalisierung, *VVdStRL* 63 (2004), S. 56 ff.; *Reiner Schmidt*, Die Internationalisierung des öffentlichen Wirtschaftsrechts, in: *Die Wissenschaft vom Verwaltungsrecht*, Beiheft 2 von „Die Verwaltung“, 1999, S. 165 (169 f.).

hatte *Karl M. Meessen* unter Berufung auf *Friedrich Carl von Savigny* den Grundsatz der freundlichen Zulassung ausländischen Wirtschaftsrechts herausgestellt. Diese freundliche Zulassung werde einerseits durch grundlegende Gemeinsamkeiten inländischen und ausländischen Wirtschaftsrechts, andererseits durch das inländische Interesse an der Funktionsfähigkeit des internationalen Wirtschaftsverkehrs nahegelegt.⁵⁵

Insbesondere die Standardsetzung durch Behördennetzwerke ist, jedenfalls prozessual, kaum überprüfbar, weil es sich überwiegend um rechtlich nicht typisierte Produkte informaler Verfahrensweisen handelt.

Schmidt-Aßmann hat hierzu Beispiele aus dem Versicherungs-, Banken- und Finanzmarktaufsichtsrecht geliefert. So hat die internationale Vereinigung der Versicherungsaufsichtsbehörden (IAIS) im Jahr 2000 wesentliche Grundsätze der *Versicherungsaufsicht festgelegt, die präzise Vorstellungen von den notwendigen Kompetenzen und der wünschenswerten Organisation nationaler Versicherungsbehörden formulieren*. Mehrfach ist der Basler Ausschuss für Bankenaufsicht mit Richtlinien zu wichtigen Fragen des Bankbetriebs hervorgetreten. Außerdem hatte er Kernprinzipien effektiver Bankenaufsicht festgeschrieben.

Weder die internationale Vereinigung der Versicherungsaufsichtsbehörden noch der Basler Ausschuss sind internationale Organisationen. Die IAIS ist ein wirtschaftlicher Verein nach schweizerischem Recht, der Basler Bankenausschuss hat keine Rechtsform. Das Problem der informalen Strukturen besteht darin, dass die unverbindlichen Empfehlungen und Leitlinien der genannten Institutionen rechtlich unverbindlich, für den jeweiligen Verwaltungsbereich jedoch höchst bedeutsam sind.⁵⁶ Es liegt auf der Hand, daß im genannten Bereich Rechtsschutz kaum möglich scheint. Letztlich kann es wohl nur darum gehen, „Regelungen zu finden, die Transparenz, Neutralität und Interessengerechtigkeit dieser Standardsetzung gewährleisten“.⁵⁷

IV. Ausblick

Die Staaten, insbesondere die Mitgliedstaaten der Europäischen Union, verlieren zunehmend die Kontrolle über den eigenen Rechtsraum, da andere nationale Rechtsakte, nicht nur solche des EG-Rechts, in ihn hineinwirken. Der genannte transnationale Verwaltungsakt ist ein Musterbeispiel für neuere Regelungstechniken, die ein möglichst reibungsloses Zusammenarbeiten der Verwaltungsbehörden auf der europäischen Ebene ermöglichen.⁵⁸

⁵⁵ *Carl M. Meessen*, Zu den Grundlagen des internationalen Wirtschaftsrechts, AöR 110 (1985), S. 398 ff.

⁵⁶ Vgl. hierzu *Schmidt-Aßmann* (Fn. 3), S. 158 f.; *Christoph Möllers*, Transnationale Behördenkooperation, ZaöRV 65 (2005), S. 351 ff.

⁵⁷ *Schmidt-Aßmann* (Fn. 3), S. 159.

⁵⁸ Statt vieler *Volker Neßler*, Der transnationale Verwaltungsakt – zur Dogmatik eines neuen Rechtsinstituts, NVwZ 1995, S. 863 ff.

Die Ausgestaltung des Rechtsschutzes durch den EG-Vertrag, das harmonische Zusammenwirken von Europäischem Gerichtshof, Bundesverfassungsgericht und Europäischem Menschengerichtshof gewährleisten zumindest im Bereich der Grundrechte eine wirksame Rechtskontrolle. Allerdings bestehen im Verhältnis von Gemeinschaftsrecht und deutschem Verwaltungsrecht unterschiedliche Vorstellungen über Gehalt und Funktion des subjektiv-öffentlichen Rechts. Das deutsche Verwaltungsrecht ist auf den individuellen Status des Klägers fixiert, der durch die intensive Schutzdogmatik des Art. 19 Abs. 4 GG umhegt wird, während der Europäische Gerichtshof auch im Dienst des objektiven Interesses die Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts bewirkt. Verfassungsrechtlich ist es durch Art. 19 Abs. 4 GG nicht veranlaßt, die Schutzstandards anzugleichen.⁵⁹ Wirken Verwaltungsbehörden verschiedener Staaten direkt zusammen (*Datenaustausch, Festlegung einheitlicher Aktionsrahmen und dergleichen*), dann geschieht dies auf völkervertragsrechtlicher Basis, intergouvernemental im Rahmen der Europäischen Union oder informal. Verfassungsrechtliche Rechtsschutzlücken sind hierbei noch nicht auszumachen.⁶⁰ Sollte wegen der gewiß schwer durchschaubaren, praktisch durchaus bedeutsamen Verfahrensweisen rechtsstaatliches Unbehagen bestehen, dann wäre an ein Bündel verbessernder rechtspolitischer Maßnahmen zu denken, etwa an eine präzisere Fassung völkerrechtlicher Verträge, an sorgfältigere Beratungen im Rahmen des Verfahrens nach Art. 59 Abs. 2 GG usw., nicht aber an den Ausbau von Klagemöglichkeiten.

Sicherlich fehlt es bisher, wie *Schmidt-Aßmann* zu Recht betont, für die Vorgänge einer horizontalen Koordination an einem eigenständigen Konzept.⁶¹ Der nationale Rechtsschutz und der europäische Rechtsschutzverbund sind aber ausreichend, um individuelle Rechtsgüterverletzungen gerichtlich zu verfolgen. Eine genaue Analyse der zwischen nationalem und internationalem Recht liegenden Sachverhalte wird häufig zu dem Ergebnis führen, dass zwar die deutsche öffentliche Gewalt beteiligt ist, in der Regel aber nicht die Mitwirkung deutscher Stellen, sondern erst das Handeln der internationalen Organisation selbst individuelle Rechte tangiert.⁶² Ob und inwieweit darüber hinaus objektive gerichtliche Überprüfungsverfahren installiert werden sollten, bleibt zunächst abzuwarten.

⁵⁹ Vgl. auch *Eberhard Schmidt-Aßmann*, Deutsches und europäisches Verwaltungsrecht, DVBl. 1993, S. 924 (934).

⁶⁰ So auch das BVerfG im Maastricht-Urteil, BVerfGE 89, 155.

⁶¹ Vgl. *Eberhard Schmidt-Aßmann*, Empfiehlt es sich, Rechtsschutz und Gerichtsbarkeit in der EG weiterzuentwickeln?, JZ 1989, S. 832 (839).

⁶² So auch *Schmidt-Aßmann* (Fn. 27), Rn. 50; vgl. auch BVerfGE 92, 203 (227).