

Agnieszka Żółć* und Tarek Mardini**

Questions of standing and statutory interpretation in U.S. Administrative Law –

The American Classroom Experience with Prof. Peter Lindseth

Die Gestaltung von Lehrveranstaltungen an Universitäten ist weltweit stark von der Kultur und Tradition des jeweiligen Landes geprägt. An einem Nachmittag im Mai (21. Mai 2012) konnten die Teilnehmer der Veranstaltung mit Prof. Peter Lindseth am Fachbereich Rechtswissenschaft der Freien Universität Berlin einen simulierten amerikanischen Universitätsunterricht erleben. Prof. Lindseth, der im Frühling 2012 Daimler Fellow der American Academy¹ in Berlin war, folgte der Einladung der DAJV kurz vor der Beendigung seines Aufenthalts in Deutschland, um den DAJV-Mitgliedern und interessierten Gästen die Lösung von Fällen im amerikanischen Verwaltungsrecht näher zu bringen.

Zur Person²

Peter Lindseth ist der *Olimpiad S. Ioffe Professor of International and Comparative Law* an der University of Connecticut School of Law. Er ist Absolvent der Cornell University Law School (J.D.) und der Columbia University (Ph.D.-Abschluss) und hatte mehrfach Gastprofessuren an renommierten Universitäten inne (u. a. an der Princeton University und Yale University). Seine Lehre und Forschung konzentrierten sich insbesondere auf die europäische Integration und auf U.S.-amerikanisches und vergleichendes Verwaltungsrecht. Er erforscht die rechtliche und politische Geschichte des modernen Staats im Verhältnis zu den zugrunde liegenden gesellschaftlichen Umwandlungsprozessen. Prof. Lindseth ist Autor von zahlreichen Büchern und weiteren Publikationen, u. a. *Power and Legitimacy: Reconciling Europe and the Nation-State* (Oxford University Press, 2010), *Comparative Administrative Law* (Edward Elgar Publishing, 2010), *Administrative Law of the European Union: Oversight* (ABA Publishing, 2008), *Transatlantic Regulatory Cooperation: Legal Problems and Political Prospects* (Oxford University Press 2000). Professor Lindseth nutzt gerne soziale Medien. So schreibt er regelmäßig für *Eutopia Law*³, einen Blog mit Sitz in London, der der Diskussion über die Europäische Union gewidmet ist, sowie periodisch für den *Verfassungsblog*⁴ beim Wissenschaftskolleg zu Berlin. Professor Lindseth twittert⁵ auch.

American Style Socratic Dialogue

Nach der Begrüßung durch Tarek Mardini, LL.M. (UConn), DAJV-Regionalvorstand (Berlin) und Rechtsanwalt bei P+P Pöllath + Partners, gab Prof. Peter Lindseth den 16 Zuhörern

einen kurzen Überblick über das Gestaltungsmodell von Lehrveranstaltungen an einer US-amerikanischen Universität. Dabei betonte er, dass für ausländische Studierende, die im Rahmen eines LL.M.-Studiiums Vorlesungen in den USA besuchen, die Erstsemesterkurse eine besonders wichtige Rolle spielen. Solche Lehrveranstaltungen sollen ihren Teilnehmern nämlich nicht nur das Grundwissen in den wichtigsten Rechtsgebieten, sondern auch die für *common law* spezifische rechtliche Argumentation beibringen. Dies werde in einer Form des Unterrichts, der eine Mischung von sokratischem Dialog und Vorlesung darstellt, geübt. Die Hauptidee davon sei die Vermittlung von Wissen durch Interaktion zwischen Professoren und Studierenden. Nach Prof. Lindseth zeigen sich bei solchen Lehrveranstaltungen oft die kulturellen, vom Ausbildungssystem bedingten Unterschiede zwischen amerikanischen und deutschen Studierenden. Prof. Lindseth wählte eine gemeinsame Falllösung, um den Teilnehmern das Besondere des Unterrichts in den Vereinigten Staaten zu veranschaulichen.

Is the President of the United States an agency?

Nach dieser Einführung in US-amerikanische Unterrichtsmethodik stellte Prof. Lindseth zunächst den Hintergrund des US-amerikanischen Verwaltungsrechts dar. Er verwies darauf, dass es sich hier vor allem um das Bundesrecht (*federal administrative law*) handele, wobei die Regelungen in den Vereinigten Staaten im Vergleich zu Deutschland nicht so stark auf der Bundesebene vereinheitlicht und harmonisiert seien. Das Verwaltungsrecht in den USA werde als das Recht der Behörden (*law of agencies*) bezeichnet. Dem Begriff der Behörde (*agency*) liege aber keine bundeseinheitliche Definition zugrunde, sondern werde in verschiedenen Gesetzen unterschiedlich ausgelegt und verwendet. Als bedeutsames Beispiel nannte Prof. Lindseth die Regelung im amerikanischen Verwaltungsverfahrensgesetz⁶, in dem der Begriff der Behörde verhältnismäßig weit definiert werde⁷. Im Bezug darauf werde den Studierenden an amerikanischen Universitäten regelmäßig die Frage gestellt: Ist der Präsident der Vereinigten Staaten von Amerika eine Behörde? Die Frage wurde von Prof. Lindseth auch an die Teilnehmer der DAJV-Veranstaltung gerichtet. Einige Teilnehmer waren der Meinung, dass sie nach dem Gesetzeswortlaut zu bejahen wäre. Andere verwiesen darauf, dass der Präsident wegen seiner speziellen Position und Macht nicht als Behörde betrachtet werden könnte. Prof. Lindseth schlug vor, in diesem

* Agnieszka Żółć ist Rechtsanwaltsreferendarin (*aplikantka adwokacka*) in Posen (Polen), studiert derzeit im LL.M.-Studiengang an der juristischen Fakultät der Universität Potsdam und ist wissenschaftliche Mitarbeiterin der Rechtsanwaltskanzlei P+P Pöllath + Partners in Berlin.

** Tarek Mardini, LL.M. (UConn) ist Regionalvorstand der DAJV in Berlin sowie Rechtsanwalt und Counsel bei der Rechtsanwaltskanzlei P+P Pöllath + Partners in Berlin.

1 Näheres zur *American Academy in Berlin* unter www.americanacademy.de.

2 Weitere Informationen zur Person von Prof. Peter Lindseth erreichbar unter <http://www.law.uconn.edu/people/122>.

3 <http://eutopialaw.com/tag/peter-lindseth/>.

4 <http://verfassungsblog.de/>.

5 <http://twitter.com/PeterLindseth>.

6 *The Administrative Procedure Act* (APA), Pub.L. 79-404, 60 Stat. 237.

7 „Agency“ means each authority of the Government of the United States, whether or not it is within or subject to review by another agency, but does not include - (A) the Congress; (B) the courts of the United States; (C) the governments of the territories or possessions of the United States; (D) the government of the District of Columbia; or except as to the requirements of section 552 of this title - (E) agencies composed of representatives of the parties or of representatives of organizations of the parties to the disputes determined by them; (F) courts martial and military commissions; (G) military authority exercised in the field in time of war or in occupied territory; or (H) functions conferred by sections 1738, 1739, 1743, and 1744 of title 12; chapter 2 of title 41; or sections 1622, 1884, 1891-1902, and former section 1641(b)(2), of title 50, appendix.

Fall die Methoden der Gesetzesauslegung (*statutory interpretation*) anzuwenden.

Regulatory and statutory interpretation

Anders als im kontinentaleuropäischen Rechtskreis seien die Gesetzesinterpretation und die Auslegungsmethodenlehre in den USA schwach entwickelt. Prof. Lindseth hält sie jedoch für unentbehrlich und fördert ihre Anwendung, unter anderem im Universitätsunterricht mit seinen Studenten. Für die Beantwortung der Frage, ob der Präsident der Vereinigten Staaten eine Behörde ist, sei eine bloße Wortlautanalyse nicht ausreichend. Nach Prof. Lindseth müssten noch weitere Umstände berücksichtigt werden: vor allem die Struktur und der Kontext der Vorschrift, ihre legislative Geschichte und die Auslegungsprinzipien (*canons of interpretation*). Eines von solchen Prinzipien sei das *canon of constitutional avoidance*, das umgangssprachlich auch als *'we don't wanna go there' canon* bezeichnet werde. Es besage, dass bei mangelnder konkreter Stellungnahme durch den Kongress die verfassungsrechtlich unproblematische Interpretation einer Vorschrift zu wählen sei (also vergleichbar mit der verfassungskonformen Auslegung im deutschen Recht). Die Untersuchung der verfassungsrechtlichen Vorschriften, vor allem der Stellung des Präsidenten im Verhältnis zu Kongress und Gerichten, führe dazu, dass der Präsident von den USA nicht als eine (bloß nachrangige) Behörde klassifiziert werden könne.

Standing

Agencies erhalten ihre Amtsgewalt vom Kongress. Diese Vollmachtsübertragung beziehe sich auf ausführende Gewalt, Entscheidungsmacht und regulatorische Befugnisse der Verwaltungsbehörden. In einem demokratischen Staat dürfe aber die Gewalt vom Kongress auf die Verwaltung nicht vollständig übertragen werden (*non-delegation doctrine*). Deswegen werde in den Vereinigten Staaten, trotz an sich zulässiger Delegation der Gewalt, eine weitgehende gerichtliche Kontrolle (*judicial review*) über die Tätigkeit der Behörden ausgeübt. Für die Entstehung des Klagerechts gegen einen Verwaltungsakt müssten aber einige Voraussetzungen erfüllt werden. Das Gericht prüfe vor allem, ob das Rechtsmittel überhaupt zulässig sei. *Judicial review* könnte zum Beispiel im Fall der Verjährung unzulässig sein. Die zweite Voraussetzung beziehe sich auf die Klagebefugnis (*standing*) der klagenden Partei. Anhand des von Prof. Lindseth gewählten Falls *Lujan v. Defenders of Wildlife (US SCt 1992)*⁸, wurde die Klagebefugnis-Doktrin den Unterrichtsteilnehmern näher gebracht. *Standing* sei eine verfassungsmäßige Frage und habe ihren Ursprung im Art. III der Verfassung der Vereinigten Staaten. In dieser Vorschrift seien die Befugnisse der Judikative reguliert. Die Rechtsprechung dürfe nur dort tätig werden, wo ein Rechtsfall oder eine streitige Auseinandersetzung vorliege (*case-or-controversy requirement*). Die Klagebefugnis-Doktrin diene dem Zweck, diejenigen Streite zu identifizieren, die im Wege eines Gerichtsverfahrens zu lösen seien. Deswegen habe diese Doktrin eine grundlegende Bedeutung. Die Studenten von Prof. Lindseth werden in ihren Klausuren stets nach den drei verfassungsmäßigen Elementen von *standing* gefragt. Die erste Voraussetzung besage, dass der Kläger einen tatsächlichen Schaden (*injury in fact*) erleiden musste. Die zweite sei eine kausale Verbindung zwischen dem Schaden und dem beklagten Verhalten, das Gegenstand der Auseinandersetzung sei. Drittens müsse wahrscheinlich sein, dass der Schaden durch eine positive Entscheidung des Gerichts beseitigt werde. Die Partei, die eine Klage vor dem Gericht erheben wolle, trage die Beweislast für diese drei Umstände. Außerdem prüfe das Gericht, ob die Sache

für das Gerichtsverfahren schon reif (*ripeness*), aber auch nicht „überreif“ (*mushiness*) sei. An der Reife einer Klage fehle es zum Beispiel bei noch fehlendem endgültigem Verwaltungsakt. Ein Fall sei „überreif“ (und damit grundsätzlich der gerichtlichen Kontrolle nicht mehr zugänglich), wenn die Entscheidung der Behörde schon vollzogen und der frühere Tatbestand nicht mehr wiederherstellbar sei. Ob es im amerikanischen Recht Fälle einer Fortsetzungsfeststellungsklage bei derartigen „überreifen“ Fällen gebe, wurde von Prof. Lindseth nicht weiter thematisiert.

Deference

Im letzten Schritt müsse das Gericht feststellen, welche Aspekte der Verwaltungsentscheidung zu überprüfen seien. Dabei stelle sich die Frage nach *deference*, d. h. der etwaigen Bindung der Gerichte an die behördliche Auslegung des Gesetzes, die als Grundlage der Verwaltungsentscheidungen herangezogen wird. Im Fall *Gonzales v. Oregon (US SCt 2006)*⁹ musste geklärt werden, ob eine Auslegungsregel vom US-Justizminister (*Attorney General*) in einer Verwaltungsvorschrift zum US-Bundesbetäubungsmittelgesetz¹⁰ von den Gerichten respektiert werden müsse. Wie es sich aus der gemeinsamen Fallanalyse mit Prof. Lindseth ergab, werde die mögliche Bindung der Gerichte an eine Auslegung der Gesetze durch die Verwaltung (insbesondere im Wege von Verwaltungsvorschriften) je nach Umständen unterschiedlich klassifiziert. Es haben sich drei Fallgruppen in der Rechtsprechung des *U.S. Supreme Court* herausgebildet. Die Auslegung von eigenen behördlichen Regelungen, die mehrdeutig sind, durch die Behörde, die die Regelung erlassen hat, könne unter die sog. *Auer deference*¹¹ fallen, wonach Gerichte eine entsprechende Auslegung respektieren müssen. Wenn die Behörden im Rahmen der ihnen delegierten Befugnisse die vom Kongress erlassenen Vorschriften auslegen, werde der Auslegungsregel sog. *Chevron deference*¹² zugeschrieben, soweit sich die Auslegung durch die Behörde im Rahmen und als Ausübung der übertragenen Ermächtigung darstelle.¹³ In beiden Fällen (*Auer* und *Chevron*) solle die behördliche Auslegung von den Gerichten weitgehend respektiert und nicht durch eine Auslegung durch das Gericht ersetzt werden. Liege keine der beiden Fallgruppen vor, dann gelte im Übrigen die engere Auslegungsregel der sog. *Skidmore deference*¹⁴, wonach die Auslegung eines Gesetzes durch eine Behörde im Wege einer Verwaltungsvorschrift nur dann durch das Gericht respektiert werde, soweit die behördliche Auslegung überzeugend (*persuasive*) sei.

Die DAJV-Veranstaltung mit Prof. Lindseth ermöglichte den Teilnehmern, einen lebendigen, interaktiven Universitätsunterricht im amerikanischen Stil zu erleben. Dabei wurde eine strukturierte Methode für die Auslegung von teilweise sehr komplexen Sachverhalten im Verwaltungsrecht vermittelt. Im Hintergrund der beiden besprochenen Fällen standen wichtige verfassungsmäßige Prinzipien, insbesondere Gewaltenteilung, Föderalismus und die Reichweite und Grenzen von *judicial review*. Im Anschluss an die Veranstaltung bestand die Möglichkeit, das Gehörte mit Prof. Lindseth bei einem gemeinsamen Abendessen in einem Restaurant in der Nähe der Freien Universität Berlin weiter zu diskutieren.

⁹ Bearbeitete Version abrufbar unter <http://www.law.duke.edu/publiclaw/supremecourtonline/editedcases/pdf/gonvore.pdf>.

¹⁰ *Controlled Substances Act (CSA)*, Pub.L. 91-513, 84 Stat. 1242.

¹¹ *Auer v. Robbins*, 519 U.S. 452 (1997).

¹² *Chevron U.S.A. Inc. v. Natural Resources Defense Council, Inc.*, 467 U.S. 837 (1984).

¹³ Vgl. auch *United States v. Mead Corp.*, 533 U.S. 218 (2001): "...when it appears that Congress delegated authority to the agency generally to make rules carrying the force of law, and that the agency interpretation claiming deference was promulgated in the exercise of that authority".

¹⁴ *Skidmore v. Swift & Co.*, 323 U.S. 134 (1944).

⁸ Bearbeitete Version abrufbar unter <http://www.law.duke.edu/publiclaw/supremecourtonline/editedcases/pdf/lujvdef.pdf>.