

德國行政訴訟功能角色之變遷

聯邦行政法院院長 克勞斯·芮內特教授

(Prof. Dr. Dr. h.c. Klaus Rennert)

105 年 3 月 31 日

臺北·最高行政法院

呂理翔 譯*

壹、出發點：主觀的權利救濟體系.....	2
一、作為體系出發點及聯繫點的原告主觀訴權.....	2
二、權利救濟的實效性與控制密度.....	3
貳、新近由歐盟法院裁判提出之質疑.....	5
一、歐盟法院對「雅胡斯條約」表示的裁判見解.....	5
二、客觀的合法性控制？.....	6
參、行政訴訟制度面臨功能變遷？.....	7
一、客觀審查模式 vs. 主觀審查模式.....	7
二、司法審查或行政控制？.....	8
肆、解決問題的方法.....	10
一、普遍朝向權利救濟主觀化的趨勢.....	10
二、以客觀合法性審查補充主觀權利救濟體系.....	11

當前德國對行政救濟體系的討論，既有來自法院審判體系內部的聲音，也有來自法學界的貢獻。「行政訴訟制度的功能變遷」是討論時使用的關鍵字。於此提出的不只是各種細節問題－這些問題大多重要性有限；這些討論更主要是涉及權利救濟體系的基礎與發展方向。這些被提出的問題也不只是基於學術研究的興趣而已；它們更觸及訴訟制度的運作方式與判斷其是否足以發揮功效，還間接涉

* 譯者為世新大學法學院法律學系專任助理教授

及民主法治國家憲政秩序之重要基礎。

以下準備對相關問題做概要性的說明。論述時將捨棄細節內容，是以一定程度上勢必較為粗略。論述焦點將集中在種種代表性立場觀點的根本意涵；期待藉此清楚說明當前各項發展的作用領域，以及在發展過程中做成之決定的影響範圍。有鑑於此，以下首先將簡單交代本文的出發點（壹）。接著說明變革的壓力來自何方（貳）。面對前述壓力下，第三章將探究「行政訴訟制度的功能變遷」這個問題的牽涉範圍有多大（參），並在最後嘗試尋找解決途徑（肆）。

壹、出發點：主觀的權利救濟體系

促進主觀權利保障之實現乃是德國行政訴訟制度的基礎體系決定。行政訴訟制度的任務是保護人民的主觀權利、對抗來自國家的侵害。此項任務劃分之依據是基本法第 19 條第 4 項。該項規定具有體系決定的意義，並且形塑行政訴訟制度：在行政法院進行的訴訟救濟就是權利的保障（Rechte-Schutz）。

一、作為體系出發點及聯繫點的原告主觀訴權

法院不會依職權開始審判；正所謂「沒有原告之處即沒有法官」。因此，對於法院活動的範圍而言，關鍵點在於：是誰有權（合法地）起訴。德國行政法院制度係使人民在法庭上捍衛與貫徹其主觀權利為目的。由此得出的結論是：主張其個人主觀權利被公權力侵害者，得向法院起訴。

於是訴訟法需要參照適用實體法；訴訟法相當程度上附屬於實體法，而且是附屬於實體的主觀權利的概念上。後者的基礎理念是：國家不僅對人民負有單方面的義務，人民相對的權利也符合這些義務，換言之，人民擁有要求國家履行義務之請求權，且其可透過制度獲得貫徹。這些請求權可能取向於，國家不得以非法手段侵害人民的生活領域；這類防衛性請求權的目的是（國家的）不作為。但是，人民請求權之標的也可能是利益的授予；於此牽涉到對於國家各種型態給付的請求權。最後，人民的請求權可能存在於：保護其不受第三人之侵害；這裡也屬於要求國家有所作為的給付請求權。所有人民對國家提出的請求權都是根據基

本權；這一切尤其歸功於一般行動自由權（基本法第 2 條第 1 項）使人民主觀權利在基本權體系中可以無漏洞的運作。

然而，並非整個客觀法秩序都以基本權保護為目的。許多國家行政活動同樣應該遵守的法令規定，卻只為維護一般公益。國家預算法制就是其中一例；在此領域，國家應該樽節開支，且以符合經濟性的方式運用租稅收入，這項原則就是只以實現公共利益為目的。另一個例子是自然保育法；依據該法對瀕臨絕種的動植物物種進行特別的保護，係為維護地球上生物物種的多樣性，而不是個別人民的利益。於是，行政法院不斷要面對的問題是：究竟行政機關應適用的法律規定只為了實現公益而存在，抑或也為了保護個別人民主觀權利之目的。後面這種情形稱為「保護規範」—具有雙重目的取向的規範，既維護公益也保障個人利益。

簡而言之，保護規範不只是人民主觀的權利範疇，同時還意謂著人民的訴權—因此也蘊含行政法院對於國家行政機關發動的審查權限。也就是說，主觀權利保護模式的反面涵義是：在不涉及人民主觀權利的地方，行政法院不得進行審查控制—「沒有原告之處即沒有法官」再次被印證。雖然不乏出現行政法院審查控制的權限擴張到主觀權利範圍以外的情形，而且行政法院以精準且非常謹慎的態度執行這類權限的擴張，例如過去曾將行政機關內部的權限爭議，尤其在自治行政領域發生的情形，認定為可受司法審查。但是這點完全沒有改變前面強調的原則：行政救濟原則上就是各種主觀權利的保護。

二、權利救濟的實效性與控制密度

行政法院職務上的目標方向設定為主觀權利保護時，對法院行為的安排與設計也有所影響。這是以基本權為根據的結果之一：就全然一般性的意義而言，基本權利含有「最佳化」(Optimierung)的傾向。基本權不只期待盡可能發揮全面性效力；它們也希望能盡可能高度地得到實現。從這裡就推導出法院實現權利保護時應遵守「實效性原則」(Effektivitätsgebot)：法院必須提供基本權有效的保護。適用此原則進一步的結果是，行政法院應該非常確實且分別不同類型審查行政活動；一言以蔽之，法院應採取高度的審查密度 (Kontrolldichte)。

不過，在此應該立即區別審查範圍 (Kontrollbreite) 與審查深度 (Kontrolltiefe)。前者是指各該原告主觀權利的作用範圍，且其意義始終侷限於此。受害者訴訟

(Verletztenklage) 經法院受理後，法院不得以此當作理由適用原告主觀權利範圍以外的法規，擴張其對行政活動之審查，即使這些法規同樣是行政機關必須遵守的，甚至的確有法律上疑義亦然。因此可能的結果是，雖然原告指摘的高權行為或許基於其他理由而有違誤之處，但因為原告權利已受保護（未遭侵害），仍應駁回其訴。

不過，在原告主觀權利保障範圍內，德國行政法院非常仔細且嚴格的審查行政活動：其控制深度極大，在歐洲各國的比較上，恐怕沒有第二個國家也採這樣大的控制深度。這幾十年來對於行政機關必須遵守的規範標準，法院發展出日益嚴密的體系網絡，就從這裡展開如此嚴密的控制。不僅在比例原則的發展與運用上可以解讀出這項結論，更可以在一般平等原則從過去到現在至少三個發展階段的演進裡清楚地看到：起初為純粹禁止恣意、經過所謂「新公式」，發展到內含平等原則的合比例審查（gleichheitsimmanente Verhältnismäßigkeitsprüfung）。法院審查方式的演進發展還可以透過裁量瑕疵理論看出來，該理論對行政權實現目標的活動劃定一個相當狹窄合法性範圍，經由法院裁判轉化成「衡量瑕疵理論」（Abwägungsfehlerlehre）的形式，並在注意及考量這類目的性規劃構想（Finalprogramme）的特殊性下，作為審查行政機關計劃決定的標準。另外，針對在一定條件下得例外容許行政機關享有判斷餘地，在相關討論裡，也能一再觀察到法院的審查深度；相對於嚴格審查原則，必須既論證這種例外情況，並為其必要性辯護，也是實踐權利救濟應盡可能有效實現的誠命要求。

綜上所述，德國行政法院對行政活動進行得非常確實的實體法審查。這樣做自然會使行政自主空間受到限縮；各種行政行為選項的合法性似乎不再一致。進一步會降低行政形成決定時相關程序規定的重要性。依據德國法，行政機關若違反這類程序規範，只有當行政機關在沒有此項瑕疵時將做出不同決定，亦即這個瑕疵可能影響實體決定時，才會導致撤銷系爭行政決定。

貳、新近由歐盟法院裁判提出之質疑

一、歐盟法院對「雅胡斯條約」表示的裁判見解

近年來，由於歐盟法院（Europäischer Gerichtshof）的裁判，使前述權利救濟的構想受到挑戰。這部分裁判涉及環保法以及一般稱為「雅胡斯條約」（Aarhus-Konvention）的適用。不僅所有歐盟成員國，歐盟本身也已簽署這部條約，並透過訂定指令將條約轉化成歐盟法。所有歐盟成員國因此不僅必須遵守雅胡斯條約，這部分是國際法的本質，同時也受到代表歐盟法秩序的歐盟指令以及歐盟法院裁判之拘束。雅胡斯條約係處理有關「具利益關聯之公眾」（betroffene Öffentlichkeit）參與特定環境法領域行政程序的規範。這項參與權應該還包含提起訴訟之能力與資格，藉此從實體上與程序上爭執行政決定的合法性。為達到這個目標，應該賦予「具利益關聯之公眾」的成員「廣泛的法院利用權」

「具利益關聯之公眾的成員」不應該只是那些自身主觀權利被行政訴訟影響的人民，這部分是很清楚的；這個概念指涉的是社會大眾中的某一群人，這些人和對環境造成重大影響的設施計劃之間具有一定程度的密切關係，而在此意義下，他們—作為一般大眾—本身的「利益被影響」（betroffen）。「具利益關聯之公眾」應該由經認可的環保團體來代表，這些團體具有參與行政程序之權利，並且在之後行使訴訟權。另外也很清楚的一點是，這些團體不僅應該有權主張其參與權被侵害，也有權請求法院審查行政決定在實體上與程序上的合法性。最後，德國立法者曾嘗試把法院審查權限縮在：行政機關違反某些完全以保障個人權利為目的之法令，但遭到歐盟法院反對；環保團體所提起的訴訟必須使法院能對行政決定進行全面的合法性審查，包括適用那些純粹為了促進社會大眾之公共利益而制定的法律（例如自然保育法制以及生態物種保護法制的規定）。

然而，歐盟法院不僅肯認前述團體可行使這類與主觀訴權相反、以客觀合法性審查為目的之起訴權利。該院也曾判決，不得強制環保團體在行政程序階段就必須對行政決定表示不服。對於計劃確定行為、還有對於依污染防治法發給設施許可的相關領域，按照德國法規定，原告在過去進行的行政程序中未曾提出的主張，不得現在在訴訟中作為新主張提出，除非該主張涉及嗣後發生、原告事前無

法知悉的事實。基於歐盟法院裁判見解，這種所謂「實體上的失權效果」（materielle Präklusion）現在無法適用於環保團體。歐盟法院僅在很狹窄的範圍內、認定構成權利濫用時，始承認失權效。

二、客觀的合法性控制？

透過前述條約與裁判的作用，歐盟法院反對德國主觀權利救濟的構想，並建構出另一套與原告主觀訴權脫離、此意義下屬於客觀的合法性審查模式。不僅有關訴訟權能的解釋因此受到影響，亦及於法院審查密度的決定。

歐盟法院一方面強力貫徹所謂利他型團體訴訟（altruistische Verbandsklage）的立場。這種型態的特徵是，提起訴訟和起訴團體的主觀權利沒有關聯，於此和所謂自益型團體訴訟（egoistische Verbandsklage）有所區別－在後者，系爭團體僅得在訴訟中主張團體自身的權利。利他型團體並非主張自身權利，也不是主張第三人的主觀權利，而是要求法院以各種可能的觀點審查系爭行政決定的合法性。就本質上而言，利他型團體訴訟是一項民眾訴訟（Popularklage），亦即任何人可以對任何一項行政決定起訴，以督促行政權合法地進行各項活動。民眾訴訟之原告形同擔任公眾的律師，亦即成為維護一般性法律的律師。利他性團體訴訟與民眾訴訟的區別僅在於，在前者，團體必須將維護特定公共利益透過章程明定，提升為該團體設立之目標，並且基於這種團體的資格被授權或委任處理公益事務。例如吾人熟悉的環保團體、自然保育團體、消費者保護團體、公平競爭促進團體（Wettbewerbsverband）或其他類似團體。

另一方面歐盟法院在訴訟中賦予這類團體特別有利的地位，亦即其在訴訟中提出新主張時不適用失權效制度。這將導致兩項異常重要的後果。其一，無法再將程序性事務劃分階段，也就是說，把特定反對意見在行政程序階段就加以審查，而且（或許能以具說服力的方式）劃分階段，以求減輕後續程序的負擔，將不再可能。相反地，勢必更常造成所有爭議必須在訴訟中一次解決的情況；訴訟資料將會明顯增加且變得更複雜。其二，同時也是最受質疑的地方：將不再能確保行政機關在做成行政決定時，就知悉掌握一切相關事務並能有所處理。相反的，行政機關可能要到訴訟中，亦即在它已經做出決定之後，才第一次面對這些新主張。這項歐盟法院新近裁判見解造成的結果勢必會產生非常重大的影響。

參、行政訴訟制度面臨功能變遷？

前述發展引出接下來的問題：德國的行政訴訟制度真的面臨到功能變遷的挑戰嗎？

一、客觀審查模式 vs. 主觀審查模式

在法學領域裡，會將客觀審查模式與主觀審查模式劃分為兩種不同的理念類型。劃分的標準在於法院審查行政活動的第一項目標，也同時是主要的目標：客觀審查模式以確保行政行為合法性為任務，主觀審查模式以保障人民權利、對抗國家的侵害為宗旨。

在許多學術論著中均強調，這裡看到的不過是把理念類型進行極端化推論的情況。這是正確的見解：在現實中，兩種審查模式從未以彼此互斥、對立的方式存在，毋寧歐洲境內所有的行政訴訟制度都同時追求並實現這兩項目標。這些制度彼此區別之處僅在於，要優先實現哪一項目標；事實上，實現一項目標的同時往往也會達成另一項目標，而成為附帶效果。比如法院對行政活動的審查是以實現人民主觀權利保護為目的的時候，自然同時也要審查行政行為的合法性，而對行政合法性進行客觀審查時，當然也要一併注意那些以保護人民主觀權利的法律。

不過，這件事並不影響兩種審查模式各自追求實踐不同的主要目標。各該主要目標同時定義了法院審查行政活動之功能、任務設定與原則上的運作方向。比方說，採取主觀審查模式的體系決定就會對權利救濟體系之整體形塑產生一系列的影響作用。它的基本思想—訴訟法制以協助原告貫徹實體上權利為目的，說明整個訴訟法制度，且實際上賦予其正當性：這包括原告的處分權能、透過課予義務之訴向國家請求給付的途徑、當事人得透過暫時權利保護程序暫時地不受高權措施規制的權利，或者在第三人主觀權利將受影響時，通知其參加訴訟程序。這類的制度清單還可以一直列下去。一言以蔽之，主觀權利救濟體系下的訴訟法制附屬於原告權利上，而且是從頭貫徹到底的附屬關係。作為可能選項的客觀審查模式並不具備這項聯繫點（Bezugspunkt）。後者並非以實現實體權利為取向，也不是以此正當化其內涵，毋寧只基於確保行政行為合乎法律規定的目的。一切訴

訟制度的設計，都必須以這項客觀目標做出發點開始思考，從發動程序之權能（Initiativbefugnis）開始到法院的審查深度，以至法律效果的宣告等都包含在其中。

如果應該將主觀權利救濟模式換成客觀的模式，基於上述理由稱之為「功能變遷」是很恰當的。這裡所涉及的問題並不在於放寬得提起訴訟者的範圍，或者將法院審查範圍擴大到可能受影響的人民主觀權利範疇之外，而是處理純粹客觀法令規制下產生的各種爭議問題，例如自然保育或生態物種保護。是以討論焦點在於：訴訟法制在釋義體系上的聯繫點是否要更換的問題。

二、司法審查或行政控制？

然而，在前述討論背後還隱藏著第二種功能變遷，且不同於前者，這種功能變遷涉及更根本的課題。於此提出的問題是：法院對行政活動審查仍能保有其司法裁判的功能，抑或要求其具備更接近行政權的特質，也就是說一定程度的從第三權向第二權挪移。

司法權的特徵是透過中立第三者裁判爭議。這項爭議裁判的元素表現在兩方面：其一為對立的爭議當事人、其二是兩造爭執同一問題。因此，司法裁判的是個案，質言之，一個爭議問題必須在兩項對立的立場間－依照非勝即敗的法則（Entweder-Oder）－解決。當事人不僅將爭議帶進法院，更一併帶來他們個別的論點以及各種雙方得斟酌採納的可能解決辦法。法官必須決定哪一項立場是相對而言比較正確的；無論如何都要遵守「沒有第三種可能性」原則（*tertium non datur*）。另外當事人對爭訟的內容及資料，亦即與案件相關的事實性資料以及規範性且可爭論性（*normativ-argumentativ*）的素材亦負有責任，法官應該根據這些資料素材做成其裁判。當事人因此對法官裁判也負有一部分責任，就算終究難以避免發生裁判違誤時，這點也沒有改變；蓋當事人在訴訟進行時有能力提出更好的主張。將司法權限縮在這種以當事人為中心的個案上，對法官的正當性也有幫助，而且在相當程度上是消極意義的貢獻。大家都知道，在民主的訴求下，法官的裁判權力只有不太完整的正當性；由於限縮在個案裁判上，這項正當性赤字（*Legitimationsdefizit*）就變得比較可以忍受了。

上述內容也適用於行政訴訟。不過，牽涉的是公共行政事務，在法庭上請求

裁判的一方當事人並非代表個人利益，而是公益福祉。另外，行政法院也應該運用裁量權，將爭議內容擴張至當事人主張之外的事項，因此相較之下，行政法院活動的客觀化程度應該更高一點。雖然如此，並不是所有關於公益的論述面向都會成為訴訟爭點而被討論及判斷。被告行政機關處於原告對立面，原告僅能精確的、基於其個人的利益觀點質疑系爭行政決定。於是，爭議侷限在原告權利範圍內且審判焦點亦集中於此。同樣的，法院於此審理裁判的還是單一爭議，其裁判也僅在有限的範圍內發生效力。

於此隨即可以很清楚的看到，這種正當化模式只能和主觀權利救濟模式配合一致；此模式把體制運作焦點集中在單一爭議問題以及兩造對立觀點間的內在聯繫上。這種焦點集中的作法並不屬於客觀權利救濟模式；在後者基本上可基於任何一種觀點對行政決定進行審查。法官不僅必須裁判系爭行政決定是否能承受個別原告所做的各種指摘，在理論上最理想的情況是，法官更必須探究判斷，系爭行政決定是否能通過所有可以想像的指摘的考驗。緊接著就要問，行政訴訟制度能夠承擔這項任務嗎？行政訴訟制度的建構是以審查個別的指摘是否有理由為目標。基於這項目標，須將爭議內容確定下來，就此當事人擁有正相反對的提出主張與聲請的權利；此外，整體證據調查制度，包含證人證詞與專家鑑定意見也都是以此為目標。雖然作為第一類國家權力的議會程序以及第二類國家權力的行政程序，都是以將各種相關的、想像的到的立場與利益納入考量，以進行全面性的實體審查為目標來設計的，所以在程序中詳盡地聽取意見並有許多人共同參與，以求盡可能廣泛地提供實體資訊。但是訴訟制度並不是這樣建構的。

還有一點也要一併思考。行政訴訟的特徵是，對一個已經做出的行政處分進行事後審查。這種事後回顧式的控制觀點凸顯出行政訴訟審判權的本質。這項觀點標示出司法權與行政權之間關鍵性的差異：行政權行動、採取作為，司法權執行審查控制，行政是積極形塑的權力，司法權原則上並非如此，而這點同時確保其獨立性與中立超然地位。然而，如果在訴訟中可以提出指摘行政決定的論點是過去在行政程序中未曾提出的，以致行政機關在行政決定中可能還沒有機會處理研判並回應這些論點，則行政決定與法院審查在時間上的先後次序是否仍然恰當，將會產生疑問。若延續這樣的發展，這些爭訟資料勢必會由法院進行第一次的評價；法院就取代了行政權的地位，並擔當了一項積極形塑性的角色，而這項角色並不屬於司法裁判的功能內涵。

整體而言，似乎越來越將行政法院推向具有行政權外觀的角色。對它裁判單一爭議的期待降低，反而更期待它在可能的情況下首先提出有關公益內涵的論述。行政法院改變了它的功能－持續地從司法裁判機關朝向行政機關轉變。從法院變成一個行政機關；精確地說：一個監督機關（*Aufsichtsbehörde*）。從歐盟法的觀點來看，這種功能變遷是受歡迎的：成員國的行政法院接手監督其國內的行政機關；又因為作為法院的獨立性，使它可在制度所提供且被期待的距離下履行監督職責。法院因此對歐盟法能嚴密無缺漏且有效地執行有所助益，同時負責監督成員國的歐盟執委會也可以減輕負擔。

肆、解決問題的方法

以上簡要的描述是有意識地將問題尖銳化；藉此應該能夠清楚且無誤解可能地呈現各種制度選項，以及將其中關鍵點有意識地凸顯出來。實際上，德國行政訴訟法完全沒有面臨前述功能變遷的問題。相對於功能變遷，現實情形看起來更不太一樣；從結果而言，是沒有必要感到不安的。就這個部分有兩件事實發展情況應該予以強調：

一、普遍朝向權利救濟主觀化的趨勢

第一，不僅在德國，還有在其他歐盟成員國與歐盟法本身，都可以觀察到權利救濟主觀化的普遍趨勢。針對這項趨勢，要有所啟發的話，不是把每一套訴訟法制當成固定不變的體系，進行統計分析，而是動態的分析其發展歷程。而令人感到驚奇的是，在這些地方，對於行政權的控制通常都從行政內部監督開始，這個階段僅是為了各種國家目標之達成，因此當然只有純粹客觀法層面的規劃設計，而從裡開始一步步持續發展到行政權外部、由法院執行之審查，後者就有了爭議裁判的特色，並且以保障個別人民權利為目的。

在兩百年前，行政內部控制只由事務上獨立但無人事上獨立性的監督機關執行；之後在尋求折衷辦法的過程中，開啟向獨立法院表示不服的途徑，不過並未改變法院只執行客觀合法性審查的任務。直到基本法施行後，由法院審查行政活動才相應地主觀化，亦即將其建構為保障人民基本權任務之一環。訴訟法制才在

這項基礎上開展出來，處分權主義（Dispositionsmaxime）徹底的建構在訴訟制度中、承認課予義務之訴以及賦予暫時權利保護的機會。

法國的發展非常相似，只是明顯晚了一段時間。這點的原因是當年拿破崙就將法國最高行政法院（Conseil d'Etat）創建在行政權內部，成為一個權力強大的客觀合法性審查機關，這項歷史因素發展出至今仍深具影響、難以撼搖的巨大力量。不過，就在過去二十五年間可以發現法國權利救濟制度明顯被主觀化（Versubjektivierung）的趨勢。比方說，法國在 1990 年也承認課予義務之訴；法院命令對於暫時權利保護的重要性與日俱增；關於利害關係第三人在訴訟程序中法律地位的論辯也越來越多。

歐盟的訴訟法制本身自始就含有「權利受害者訴訟」（Verletzenklage），而且也以主觀權利保障為方向，建構了其他各種訴訟類型以及訴訟扶助制度。歐盟人民的基本自由權利（Grundfreiheit）是這項目標方向的背景基礎與推動力量。歐盟法規制度與正當性基礎的核心始終構築在這些自由權利上；在里斯本條約簽署生效後，更加上歐盟基本權憲章一同發揮作用。

在上述背景下，並不存在任何需要考慮放棄主觀權利救濟體系的理由。相反的，德國的訴訟法可以對歐洲法制的發展產生成果豐碩的作用。

二、以客觀合法性審查補充主觀權利救濟體系

針對期待能發揮功效的行政控制而言，主觀權利救濟體系提供的成果大致上且就整體而言是足夠而令人滿意的。不過，還是有不足或有漏洞的地方。這類不足或漏洞存在於原告的主觀權利不夠充分的領域，例如在純粹為實現一般性公益而建構的自然保育及物種保護法制中。這類的控制闕漏固然可以透其他控制機構（Kontrollinstanzen）來彌補，諸如：行政內部監督、各種議會審查控制的權力或者還可能藉由新聞媒體。但是這些控制機構都不夠有效。尤其行政內部監督的發動與執行並非獨立不受干預，而是必須服從命令指揮，而且國家自己往往就是計畫設施主體，則其對於認真執行監督的興趣當然就降低了。因此在這類的情形，依照不同的領域需求，以客觀審查來補充主觀權利救濟體系即深具意義。這樣的補充不會是全面性的，而是針對特定事項、與個別領域緊密相關且限於該領域適用之補充。主要的適用領域是環保法，競爭法也有部分適用，特別是在管制行政

法或者個人資料保護法等領域。

為了實現前述補充，必須在訴訟法中規範特別的起訴權利。這件事在本質上涉及在不特定社會公眾中某部分人的起訴權利。原則上，這裡擁有訴訟權的人可能是任何人－人群中任何一位（*quivis ex populo*）。不過，那樣並不是解決辦法；法院承審的任何訴訟都需要動用裁判資源，並同時阻止系爭計畫設施的進行，因此起訴時須證明原告具備相當程度的真摯意願（*Ernsthaftigkeitsnachweis*）。職是之故，將訴訟權利侷限於那些經承認、章程規定以維護特定公益為目標且獲授權實踐該目標之團體，是正確的作法。

然而，這類團體可以請求法院從任何觀點審查行政決定。也就是說，法院審查的範圍將超過其在審理個別當事人訴訟的範圍。這種不一致性是體系運作的結果，而且根本不會造成不利益；況且，即使是個別當事人訴訟，不同的原告對同一高權行為表示不服，審理範圍的差異性也可能很大。

不過除此之外，訴訟法對團體訴訟與個別當事人訴訟的規範必須一致。但也不要忽略，容許團體訴訟，尤其當此種訴訟類型不適用失權效（*Präklusion*）制度，將會導致待審理的資料量顯著的增加，且提高法院審理程序的複雜程度。這個問題的處理必須仰賴訴訟上的失權效制度（*prozessuale Präklusion*），也就是嚴格貫徹當事人說明訴訟理由之義務，且須於一定期限內履行，行政法院的權利救濟制度才能保持其功能。這項制度的相關問題仍有許多需要深思之處；德國的行政訴訟法（*Verwaltungsgerichtsordnung*）將在這個方向上謹慎地繼續發展下去。不過，我們已經在這條路上了。