

# Perspektiven des Verfahrens im Verwaltungsrecht

Herausgegeben von  
MASAHIKO OHTA,  
RYUJI YAMAMOTO,  
BERND GRZESZICK  
und WOLFGANG KAHL

---

Mohr Siebeck

# Perspektiven des Verfahrens im Verwaltungsrecht





# Perspektiven des Verfahrens im Verwaltungsrecht

2. Deutsch-Japanisches Verwaltungsrechtskolloquium

Herausgegeben von

Masahiko Ohta, Ryuji Yamamoto,  
Bernd Grzeszick und Wolfgang Kahl

Mohr Siebeck

*Masahiko Ohta* ist Professor für Verwaltungsrecht an der Juristischen Fakultät der Universität Tokio, Graduate Schools for Law and Politics.

*Ryuji Yamamoto* ist Professor für Verwaltungsrecht an der Juristischen Fakultät der Universität Tokio, Graduate Schools for Law and Politics.

*Bernd Grzeszick* ist Direktor des Instituts für Staatsrecht, Verfassungslehre und Rechtsphilosophie sowie des Heidelberg Center for American Studies.

*Wolfgang Kahl* ist Direktor des Instituts für deutsches und europäisches Verwaltungsrecht sowie der Forschungsstelle für Nachhaltigkeitsrecht der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg.

ISBN 978-3-16-200090-3 / eISBN 978-3-16-200091-0

DOI 10.1628/978-3-16-200091-0

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind über <https://dnb.dnb.de> abrufbar.

© 2026 Mohr Siebeck Tübingen.

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für die Verbreitung, Vervielfältigung, Übersetzung und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Recht einer Nutzung der Inhalte dieses Werkes zum Zwecke des Text- und Data-Mining im Sinne von § 44b UrhG bleibt ausdrücklich vorbehalten.

Gedruckt auf alterungsbeständiges Papier. Satz: Laupp & Göbel, Gomariningen.

Mohr Siebeck GmbH & Co. KG, Wilhelmstraße 18, 72074 Tübingen, Deutschland  
[www.mohrsiebeck.com](http://www.mohrsiebeck.com), [info@mohrsiebeck.com](mailto:info@mohrsiebeck.com)

## Vorwort

Der Austausch zwischen der deutschen und der japanischen Verwaltungsrechtswissenschaft hat eine lange Tradition. In der Gründungszeit des modernen Staats hat Japan aus Deutschland die Staatsform der konstitutionellen Monarchie und gleichzeitig die (damaligen) Grundbegriffe des Verwaltungsrechts eingeführt. Nach dem 2. Weltkrieg wurden die wissenschaftlichen Beziehungen zwischen Deutschland und Japan in vielen persönlichen Kontakten und Bemühungen fortentwickelt. Es fällt heute jedoch schwer, das Interesse an der rechtsvergleichenden Forschung beider Länder ohne weiteres aufrecht zu erhalten. Diese Lage war für uns der Ausgangspunkt für die Organisation des Deutsch-Japanischen Verwaltungsrechtskolloquiums, das alle zwei Jahre wechselseitig in beiden Ländern stattfindet. Es unterstützt die Verbindungen im Bereich der Verwaltungsrechtswissenschaft institutionell. Es bezieht insbesondere auch den wissenschaftlichen Nachwuchs in die Rechtsvergleichung im Sinne gegenseitigen Lernens und gemeinsamen Arbeitens mit ein (ausführlich *Wolfgang Kahl*, Begrüßung, in: Grzeszick/Kahl [Hrsg.], Grundfragen demokratischer und rechtsstaatlicher Verwaltung, 2024, S. 1 ff.)

Der vorliegende Band nimmt die Vorträge auf, die auf dem 2. Deutsch-Japanischen Verwaltungsrechtskolloquium am 29. und 30. April 2025 an der Universität Tokio gehalten wurden. Nach der Beschäftigung mit den Grundfragen demokratischer und rechtsstaatlicher Verwaltung im Zuge der Auftaktveranstaltung 2023 in Heidelberg hat das Tokioter Kolloquium den Blick auf die Bedeutung des Verfahrens im Verwaltungsrecht, insbesondere seine prozeduralen Stufungen und vielfältigen Funktionen gerichtet. Im Kolloquium wurde der Bogen von den regierenden Tätigkeiten über das Verwaltungsverfahren bis zum Gerichtsverfahren gespannt. Die aktuellen Debatten über die Möglichkeiten des Abbaus und der Beschleunigung von Verwaltungsverfahren in Deutschland und zu den Ausprägungen des informellen Verwaltungshandelns in Japan (Gyosei Shido) wurden von den Teilnehmern intensiv diskutiert. Das 3. Kolloquium 2027 in Freiburg im Breisgau wird sich dem Thema Digitalisierung und Künstliche Intelligenz mit Blick auf die Verwaltung und die Verwaltungsgerichte widmen.

Die Veranstaltung in Tokio wurde durch die Förderung seitens der Kawanaka Stiftung und der Suenobu Stiftung ermöglicht. Auf der deutschen Seite hat die Fritz Thyssen Stiftung die Veranstaltung selbst wie auch den Tagungsband substantiell gefördert. Allen genannten Stiftungen gilt unser herzlicher Dank.

Tokio/Heidelberg,  
im September 2025

*Masahiko Ohta, Ryuji Yamamoto,  
Bernd Grzeszick und Wolfgang Kahl*

# Inhaltsverzeichnis

Vorwort . . . . .	V
-------------------	---

## *Teil I* Rechtsschutz

<i>Martin Burgi</i> Subjektives Recht und entsubjektivierter Rechtsschutz . . . . .	3
<i>Osamu Nishigami</i> Subjektiver Rechtsschutz und objektive Rechtskontrolle . . . . .	21

## *Teil II* Funktionen

<i>Ann-Katrin Kaufhold</i> Funktionen von Verwaltungsverfahren im Wandel . . . . .	37
<i>Yoichi Ohashi</i> Funktionen von Verwaltungsverfahren im Wandel . . . . .	57

## *Teil III* Verfahrensfehler

<i>Wolfgang Kahl</i> Fehlerfolgen und die normative Kraft des Verfahrensrechts (Deutschland)	83
---	----

*Teil IV*  
Informalität

*Takeshi Shimamura*

Informelles Verwaltungshandeln in Japan . . . . .	137
---	-----

*Teil V*  
Gubernative

*Hiroki Harada*

Administrative Funktionen der Gubernative . . . . .	167
---	-----

*Hans Christian Röhl*

Administrative Funktionen der Gubernative . . . . .	189
---	-----

*Teil VI*  
Tagungsberichte

*Bernd Grzeszick*

Bericht über die verwaltungsrechtlichen Beratungsgegenstände der Jahrestagungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (VDStRL) 2023 und 2024 . . . . .	201
---	-----

*Shigeki Nakahara*

Bericht aus der Japanischen Staatsrechtslehrervereinigung. Jahrestagung 2024 in Tokio . . . . .	213
--	-----

Anhang . . . . .	225
------------------	-----

Verzeichnis der Autorinnen und Autoren . . . . .	227
--	-----

Verzeichnis der Teilnehmerinnen und Teilnehmer . . . . .	229
--	-----

*Teil I*

## Rechtsschutz



# Subjektives Recht und entsubjektivierter Rechtsschutz

*Martin Burgi*

## I. Das subjektive Recht als Paradigma

Das subjektive Recht kann unverändert als Paradigma für das Verhältnis zwischen der staatlichen Verwaltung und den Individuen (natürlichen wie juristischen Personen) gelten, und es gibt sogar subjektive Rechte von staatlichen Organen bzw. Organteilen. Weder ist es durch den Analyserahmen des „Verwaltungsrechtsverhältnisses“<sup>1</sup> abgelöst worden noch ist eine Verobjektivierung durch die Zuordnung bloßer Interessen erfolgt. Dies gilt auch für die hier im Mittelpunkt stehende Frage des Zugangs zu den Gerichten und für Legitimation wie Konzept der gerichtlichen Funktionen, wie unverändert zutreffend im Begriff „Rechts-schutz“ (und nicht „Interessentenklage“, wie in anderen europäischen Ländern vorfindlich) zum Ausdruck gelangt. Ebenso unverändert impliziert die Gewährung von Rechtsschutz zugleich eine objektive Kontrolle der Verwaltung; nur erwähnt sei, dass es daneben noch andere Formen der Verwaltungskontrolle gibt.<sup>2</sup>

Der nachfolgende Beitrag beruht auf der Überzeugung, dass in den Relationen zwischen Verwaltung und Gesellschaft sowie zwischen subjektivem Recht und Rechtsschutz ein Paradigmenwechsel weder geboten noch im bestehenden Verfassungsrahmen möglich wäre. Ebenso fehl am Platz sind aber Überhöhung und Beschwörung. Gerade im Dialog mit der japanischen Verwaltungsrechtswissenschaft und gleichsam fern der Heimat besteht vielmehr Anlass zu folgendem:

(1) Einer kritischen Analyse, die ergeben wird, dass der jahrzehntelang forcierte Ausbau des Individualrechtsschutzes plus parallelem Aufwuchs von Mechanismen des überindividuellen Rechtsschutzes mittlerweile auch Probleme bereitet, sowohl für einen weiterhin effektiven Rechtsschutz als auch für die er-

---

<sup>1</sup> Richtig verstanden, sind die hier behandelten subjektiven Rechte einer von mehreren Bestandteilen von Rechtsverhältnissen; dazu und zu den verschiedenen Ansatzpunkten, bei der Ermittlung von Bestand und Reichweite subjektiver Rechte durch Nutzung des Verwaltungsrechtsverhältnisses als Analyserahmen Kenntnisse zu gewinnen, vgl. *Bauer*, in: Kahl/Ludwigs (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts, Bd. IV, 2022, § 98 Rn. 59 ff.

<sup>2</sup> Zu ihnen *Kahl*, in: Voßkuhle/Eifert/Möllers (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. II, 3. Aufl. 2022, § 45 Rn. 1 ff.

folgreiche Erfüllung von Verwaltungsaufgaben (und damit eine funktionierende „Bürokratie“) und

(2) einer Auseinandersetzung mit Reaktionsmöglichkeiten für ein besser ausartiertes Gesamtkonzept.

### 1. Thematischer Horizont

Nach allgemein anerkannter Definition ist das „subjektive Recht“ die kraft (hier) Öffentlichen Rechts verliehene Rechtsmacht, vom Staat ein bestimmtes Verhalten verlangen zu können.<sup>3</sup> Damit bedarf es einer normativen Grundlage, eines staatlichen Adressaten und bestimmter Handlungen oder Unterlassungen von dessen Organen oder Behörden, die hierzu verpflichtet sind; jede der normativen Grundlagen hat daher zugleich einen objektivrechtlichen Gehalt.

Untersuchungsgegenstand ist der Primärrechtsschutz gegen die Verwaltung vor den Verwaltungsgerichten bzw. den Zivilgerichten in Deutschland, also ohne den verfassungsgerichtlichen Rechtsschutz und den Rechtsschutz vor den europäischen Gerichten. Nur hingewiesen sei auf den interessanten Vergleich mit anderen Verwaltungsrechtsordnungen in Europa<sup>4</sup> sowie auf die geschichtliche Entwicklung.<sup>5</sup>

### 2. Personale Stellung

Das subjektive Recht begreift die Individuen als selbstbestimmte, eigenverantwortlich handelnde Personen, die dem Staat nicht als Untertanen, sondern gleichsam auf Augenhöhe gegenübertreten. In den Worten meines Lehrers *Dieter Lorenz* ist der „Mensch Leitbild und Maßstab der objektiven Rechtsordnung“<sup>6</sup>, im Grundgesetz gleich im ersten Absatz von Art. 1 („die Würde des Menschen ist unantastbar“) verankert. Dass der Staat sich den Individuen gegenüber rechtskonform verhält, ist folglich nicht nur eine Erwartung, sondern Gegenstand eines Anspruchs. Subjektive Rechte gibt es dort, wo Autonomie verfassungsrechtlich vorgegeben oder durch das einfache Recht zur eigenverantwortlichen und eigenützigen, sprich zur individuellen Ausübung zugeordnet worden ist. Der Einzelne ist auf dieser materiellen Ebene von Grundrechten und Rechtsstaat Subjekt, nicht

<sup>3</sup> Vgl. statt vieler und m. w. N. *Klafki*, in: Ehlers/Pünder (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, 16. Aufl. 2022, § 12 Rn. 2.

<sup>4</sup> Dazu aktuell *Saurer*, in: Kahl/Ludwigs (Fn. 1), § 97 Rn. 22 ff.; zur bereits eingangs erwähnten „Interessentenklage“ *Calliess*, NVwZ 2006, S. 1 (2); *Schlacke*, in: Kahl/Ludwigs (Fn. 1), § 101 Rn. 12 f.

<sup>5</sup> Diese ist anschaulich nachgezeichnet bei *Schenke*, in: Kahl/Ludwigs (Fn. 1), § 92 Rn. 1 ff.

<sup>6</sup> *Lorenz*, Der Rechtsschutz des Bürgers und die Rechtsweggarantie, 1973, S. 50 f.

Objekt. Konstruktiv lässt sich dies auch auf Unternehmen, Vereine, Hochschulen und Gemeinden und andere Nicht-Menschen übertragen, ebenso auf Menschen, die für den Staat arbeiten, und daher in Deutschland beispielsweise nicht willkürlich gefeuert werden können.

### 3. Zugangsvoraussetzungen zum Rechtsschutz

Die Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 GG verpflichtet den Staat dazu, die effektive Durchsetzung der subjektiven Rechte durch Gerichte zu ermöglichen. Die Geltendmachung eines subjektiven Rechts wird so zur zentralen Zugangsvoraussetzung zu den Gerichten, wie § 42 Abs. 2 VwGO, der unmittelbar bzw. analog für alle kontradiktorischen Verfahren gilt, bekräftigt. Ohne subjektives Recht besteht grundsätzlich kein Rechtsschutz (Selektionskriterium), und Rechtsschutz bedeutet Vollkontrolle des Verwaltungshandelns, soweit eine Verletzung subjektiver Rechte infrage steht.<sup>7</sup> Der Effekt dieses Zusammenhangs von subjektivem Recht und gerichtlichem Rechtsschutz reicht weit über den einzelnen Klagefall hinaus, weil die Verwaltung vor jedem Handeln oder Unterlassen, wenn noch gar nicht feststeht, ob es nachfolgend überhaupt zu einer gerichtlichen Überprüfung kommt, deren Möglichkeit einkalkuliert. Die Kontrollperspektive dominiert somit nicht erst das Verwaltungsprozessrecht, sondern bereits die Bewältigung der Verwaltungsaufgaben. Dies ist zur Sicherung der Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns unerlässlich. Daran hat interessanterweise auch die sog. Neue Verwaltungsrechtswissenschaft nichts geändert, indem sie zwar den Blick auf den Bewirkungsauftrag der Verwaltung (neben dem Schutzauftrag) gelenkt und die Einbeziehung weiterer Maßstäbe neben der Rechtmäßigkeit angemahnt (*Schmidt-Aßmann*),<sup>8</sup> zugleich aber dem weiteren Ausbau subjektiver Rechte Vorschub geleistet hat<sup>9</sup> und ihrer Schaffung nebst gerichtlicher Kontrolle zusätzlich eine Steuerungsfunktion zuschreiben möchte.<sup>10</sup>

---

<sup>7</sup> Zur Selektionswirkung *Buchheim/Möllers*, in: Voßkuhle/Eifert/Möllers (Fn. 2), § 46 Rn. 161. Zur Rechtsfolge der Vollkontrolle *dies.*, § 46 Rn. 25 ff. Anschaulich zum Vergleich zwischen individuellem und überindividuellem Rechtsschutz sub specie des Kontrollparameters *Rennert*, DVBl. 2019, S. 133 (135 f.). Rechtsvergleichend analysierend zur Funktion als Zugangsvoraussetzung zum Rechtsschutz *Marxsen*, Die Verwaltung 53 (2020), S. 215, 219 f.

<sup>8</sup> *Schmidt-Aßmann*, Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, 2. Aufl. 2004, S. 16 ff.

<sup>9</sup> Namentlich durch die prononcierte Entfaltung der „prokuratorischen Rechte“ durch *Masing*, in: Voßkuhle/Eifert/Möllers (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. I, 3. Aufl. 2022, § 10 Rn. 70 f., mit analytischem Blick namentlich auf die „Mobilisierung des Bürgers für die Effektivierung des Unionsrechts“ (Rn. 91 ff.).

<sup>10</sup> Dazu *Buchheim/Möllers*, in: Voßkuhle/Eifert/Möllers (Fn. 2), § 46 Rn. 13 ff, 187 ff.

## II. Festigung und Ausbau des subjektiven Rechts und damit einhergehend des Individualrechtsschutzes

Während das Prozessrecht für den Zugang zum Rechtsschutz seit jeher, also unverändert, eine „Klagebefugnis“ fordert (vgl. § 42 Abs. 2 VwGO), hat das subjektive Recht, dessen Geltendmachung die Bejahung der Klagebefugnis voraussetzt, seit Inkrafttreten des Grundgesetzes eine kontinuierliche, in der Retrospektive durchaus atemberaubend anmutende Erweiterung erfahren. Sie soll mit wenigen Strichen und ohne Anspruch auf Vollständigkeit nachgezeichnet werden:

### 1. Erweiterung der Grundlagen: Konstitutionalisierung und Europäisierung

Beide Vorgänge bewirken eine quantitative Zunahme der rechtlichen Grundlagen für subjektive Rechte, verknüpft mit einer Rechtsschutzgarantie (in Art. 19 Abs. 4 GG bzw. Art. 47 GR-Charta). Sodann gehen nicht wenige der nachfolgend beschriebenen Erweiterungen in Schutzrichtung und -wirkung auf verfassungsrechtliche, und noch mehr auf europarechtliche Impulse zurück.

Zunächst zur Konstitutionalisierung in Gestalt der normexternen und der norminternen Wirkung der Grundrechte: Ersteres geschieht über eine immer weitere, großzügigere Interpretation der Schutzbereiche, vor allem beim Grundrecht der allgemeinen Handlungsfreiheit nach Art. 2 Abs. 1 GG seit der sog. Elfes-Doktrin.<sup>11</sup> Eine norminterne Wirkung entsteht durch die Ableitung von grundrechtlichen Determinanten (insbesondere aus der grundrechtlichen Schutzpflicht) bei der Interpretation des einfachen Rechts,<sup>12</sup> so etwa beim Drittschutz im Baurecht.

<sup>11</sup> Die sog. Elfes-Doktrin besagt, dass Art. 2 Abs. 1 GG nicht „nur“ den Schutz der Persönlichkeit gewährleistet, sondern als allgemeines Freiheitsrecht den Anspruch vermittelt, nicht mit Nachteilen belastet zu werden, die nicht durch die verfassungsmäßige Ordnung gedeckt sind; BVerfGE 9, 83 (88). Dadurch ist eine enorme Ausdehnung der subjektiven öffentlichen Rechte in der Bundesrepublik Deutschland erfolgt; vgl. nur *Maurer/Waldhoff*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 21. Aufl. 2024, § 8 Rn. 10 ff.

<sup>12</sup> Vgl. *Schenke* in: Kahl/Ludwigs (Fn. 1), § 92 Rn. 73 ff. Der dogmatische Schlüssel, um die normexterne Wirkung der Grundrechte zu bestimmen, ist die sog. Schutznormtheorie. Sie beinhaltet in den Worten von *Schmidt-Aßmann* (in: Dürig/Herzog/Scholz [Hrsg.], GG, Oktober 2024, Art. 19 Abs. 4 Rn. 128) „einen Kanon von Methoden und Regeln, nach denen der subjektiv-rechtliche Gehalt eines Rechtssatzes erschlossen werden soll“. Ob eine Norm des einfachen Rechts subjektive Rechte begründet, hängt davon ab, ob sie zumindest auch dem Schutz privater Interessen dient, wobei wiederum die Grundrechte eine zentrale Rolle als Interpretationsgrundlage spielen (näher *Mangold/Wahl*, Die Verwaltung 48 (2015), S. 1 [2 f.]).

Das EU-Recht hat nicht nur die umweltrechtliche Verbandsklage als wichtigste Erscheinungsform des überindividuellen, also entsubjektivierten Rechtsschutzes hervorgebracht (dazu III), sondern einen weiteren Schub auch bei den subjektiven Rechten bewirkt.<sup>13</sup> Rechtsgrundlagen sind die europäischen Verträge (dort v. a. die Grundfreiheiten), daneben aber auch immer weitere Verordnungen und Richtlinien, sie alle entweder mit unmittelbarer Wirkung oder als Umsetzungs- bzw. Auslegungsaufträge an das nationale Recht. Die subjektiven Rechte qua Europarecht decken sich inhaltlich teilweise mit bereits nach nationalem Recht anerkannten Schutzpositionen, häufig verpflichten sie aber den nationalen Gesetzgeber zur Schaffung von bis dato nicht anerkannten subjektiven Rechten. Beispiele hierfür bilden Teile des Informationsfreiheitsrechts, das Subventionsrecht, das Diskriminierungsrecht oder das Vergaberecht. Während das BVerfG noch im Jahr 2006 der Vergabe von öffentlichen Aufträgen jegliche Grundrechtsrelevanz jenseits des allgemeinen Willkürverbots abgesprochen hat,<sup>14</sup> musste aufgrund mehrerer EU-Richtlinien jedem Unternehmen ein Anspruch auf Einhaltung sämtlicher Vergabevorschriften eingeräumt werden, verknüpft mit einem perfekt ausgebauten Rechtsschutzsystem. Seither sind über 15 000 Gerichtsentscheidungen ergangen und gibt es eine eigene Fachanwaltschaft nur für Vergaberecht.<sup>15</sup> Bei all dem sind die deutschen Fachgerichte längst zu „Unionsrechtsgerichten“ geworden, zusätzlich durch den Auslegungsgrundsatz des „effet utile“ angetrieben.<sup>16</sup>

## 2. Erweiterung der Schutzrichtung

Im Ausgangspunkt war (und ist) das subjektive Recht eine Schutzposition des Adressaten einer Verwaltungsmaßnahme gegen deren Urheber, auch dann, wenn diesem, d. h. der handelnden Behörde, bei der Entscheidung ein Ermessens- oder Beurteilungsspielraum eingeräumt ist. Das subjektive Recht verwandelt sich dann allerdings in einen Anspruch auf Einhaltung der diesbezüglichen Grenzen.<sup>17</sup>

---

<sup>13</sup> Zur Europäisierung *Mangold/Wahl* (Fn. 12), S. 3 ff.; *Kahl*, in: Kahl/Ludwigs (Fn. 1), § 94 Rn. 31 ff., 60 ff.

<sup>14</sup> BVerfG, NZ Bau 2006, S. 791, bestätigt durch BVerfG, NZ Bau 2009, S. 464; kritisch und mit weiteren Nachweisen hierzu *Burgi*, Vergaberecht, 4. Aufl. 2025, § 4 Rn. 6 ff.

<sup>15</sup> Zur rasanten Entwicklung des subjektiven Rechts und des daran gem. § 97 Abs. 6 GWB geknüpften Primärrechtsschutzes im Vergaberecht *Burgi* (Fn. 14), § 20 Rn. 1 ff.

<sup>16</sup> Zur Qualifizierung der Verwaltungsgerichte als (seinerzeit) „Gemeinschaftsrechtsgerichte“ *Burgi*, Verwaltungsprozess und Europarecht, 1996, S. 58 f., und konkret zu den Einwirkungen auf die Klagebefugnis, S. 65. Zur Bedeutung des Auslegungsgrundsatzes des „effet utile“ in diesem Zusammenhang *Huber*, DVBl. 2021, S. 753 (758).

<sup>17</sup> Eingehend zum Recht auf ermessens- bzw. beurteilungsfehlerfreie Entscheidung *Schenke*,

Mittlerweile sind mindestens drei Erweiterungen der Schutzrichtung erfolgt: (1) Nicht nur der unmittelbare Adressat, sondern auch Dritte, Vierte, ja Tausende u. U. von einer großen Infrastrukturanlage betroffene Individuen können gegen die Genehmigungsentscheidungen der zuständigen Behörde klagen. Ähnliches gilt für Nicht-Adressaten in den verschiedensten Feldern der sog. Konkurrentenklage.<sup>18</sup> (2) Geschützt sind Individuen auch dann, wenn sie sich innerhalb eines Sonderstatusverhältnisses (früher: Besonderen Gewaltverhältnisses) befinden, also Schüler, Beamte oder Häftlinge im Strafvollzug sind und nicht lediglich im täglichen Betriebsablauf betroffen wurden.<sup>19</sup> (3) Wie bereits angedeutet, sind selbst im Innenraum des Staates subjektive Rechte anerkannt worden, zum Ersten für in der Verfassung explizit mit Autonomiebefugnissen ausgestatteten Verwaltungsträger wie die Kommunen, zum Zweiten aber auch zugunsten von Organen oder Organteilen innerhalb eines Rechtsträgers, etwa zwischen Mitgliedern des Gemeinderats oder zwischen Bürgermeister und Gemeinderat (sog. Kommunalverfassungsstreitigkeiten).<sup>20</sup>

### 3. Erweiterung der Schutzwirkung

Noch bedeutsamer sind die Erweiterungen, die innerhalb der klassischen Bürger-Staat-Beziehung jenseits der Abwehrwirkung gegenüber Verwaltungsakten erfolgt sind. Nicht nur wurden in die Abwehrwirkung auch Realhandlungen und untergesetzliche Normen einbezogen,<sup>21</sup> sondern hat man diese um eine Teilhabe- und um eine Leistungsdimension erweitert, vor allem auf der einfachgesetzlichen Ebene. So prägen längst Ansprüche von Individuen auf gerechte Anwendung der Kriterien beim Zugang zu öffentlichen Einrichtungen<sup>22</sup> ebenso den gerichtlichen Alltag wie die Durchsetzung von Leistungsansprüchen in den

---

in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum GG, Stand März 2025, Art. 19 Abs. 4 Rn. 572 ff.

<sup>18</sup> Über den Stand der Entwicklung informieren die Beiträge von *Remmert*, in: Kahl/Ludwigs (Fn. 1), § 103 Rn. 1 ff. (zum Baurecht), *Kment*, in: Kahl/Ludwigs (Fn. 1), § 105 Rn. 1 ff. (zum Umweltrecht) bzw. *Fehling*, in: Kahl/Ludwigs (Fn. 1), § 100 Rn. 1 ff. (zur Konkurrentenklage).

<sup>19</sup> Dazu mit zahlreichen Nachweisen *Maurer/Waldhoff* (Fn. 11), § 8 Rn. 28 ff.

<sup>20</sup> Konkret zu den sog. Kommunalverfassungsstreitigkeiten *Burgi*, *Kommunalrecht*, 7. Aufl. 2024, § 14 Rn. 1 ff.; zu anderen Erscheinungsformen des subjektiven Rechts in administrativen Binnenrechtsverhältnissen *Fontana*, in: Kahl/Ludwigs (Fn. 1), § 99 Rn. 8. Zur Reichweite subjektiver Rechte der Kommunen gegen Maßnahmen von Bund bzw. Ländern, die insbesondere auf die Verfassungsgarantie der kommunalen Selbstverwaltung nach Art. 28 Abs. 2 GG bezogen sind, vgl. *Burgi* (Fn. 20), § 9 Rn. 7 ff.

<sup>21</sup> Vgl. *Schenke*, in: Kahl/Ludwigs (Fn. 1), § 92 Rn. 58 bzw. 69 f.

<sup>22</sup> Hier hat sich in Jahrzehnten eine feinzisierte Rechtsprechung herausgebildet; vgl. *Burgi* (Fn. 20), § 16 Rn. 15 ff.

zahlreichen, stetig ausgebauten Sektoren des Sozialverwaltungsrechts – während dem Verfassungstext mit dem „Sozialstaatsprinzip“ lediglich eine objektiv-rechtlich konzipierte Staatszielbestimmung zu entnehmen ist. Mit den Informationsrechten nach dem Informationsfreiheitsgesetz (IFG) und weiteren Nebengesetzen ist der „status procuratoris“ hinzugekommen; zu ihm gehören ferner etwa die Rechte von Gemeindeeinwohnern bzw. -bürgern auf Behandlung von Anliegen im Gemeinderat.<sup>23</sup> Last but not least sind auf breiter Front Verfahrensrechte entstanden und wird dem Verwaltungsverfahren nicht mehr „nur“ eine „dienende“ Funktion zugeschrieben, sondern vermehrt auch ein Eigenwert, mit der Konsequenz, dass bestimmte Verfahrensfehler als „absolute“ Verfahrensfehler qualifiziert werden, die dann unabhängig von der Rechtmäßigkeit der Sachentscheidung sanktionierbar sind.<sup>24</sup>

### III. Entsubjektivierter Rechtsschutz: Schaffung und Ausbau überindividueller Rechtsbehelfe

#### 1. Charakterisierung

„Rechts“-schutz meint hier Schutz des Rechts, Rechtskontrolle ohne subjektives Recht. Sie wird ausgelöst von Akteuren, die nicht (wie beim status procuratoris) als Träger individueller Rechte zusätzlich für das Gemeinwohl mobilisiert werden. Vielmehr geht es hier von vornherein um ein metaindividuelles Interesse, das jenseits zuvor zugeordneter Rechtsansprüche geschaffen und ausschließlich den Zugang zum gerichtlichen Rechtsschutz eröffnen soll.<sup>25</sup> Dadurch wird der bei II beschriebene Zugang über das subjektive Recht nicht reduziert (weshalb der Begriff „Entsubjektivierung“ als Substantiv m. E. nicht passt). Gelegt wird ein zweiter, parallel eröffneter Zugang, wodurch der Zugang über ein subjektives Recht seine bisherige Exklusivität verliert.

---

<sup>23</sup> Die prokuratorischen Rechte sind grundlegend entfaltet worden von *Masing*, in: Voßkuhle/Eifert/Möllers (Fn. 9), § 10 Rn. 138 ff. Zum diesbezüglichen (erheblichen) Einfluss des Europarechts *Kahl*, in: Kahl/Ludwigs (Fn. 1), § 94 Rn. 67 ff.

<sup>24</sup> Zur Entwicklung der subjektiv-öffentlichen Verfahrensrechte und der Differenzierung zwischen relativen und absoluten Verfahrensfehlern *Klafki*, in: Ehlers/Pünder (Fn. 3), § 12 Rn. 49 ff. *Ludwigs*, in: Kahl/Ludwigs (Fn. 1), § 96 Rn. 1 ff. Hintergrund des permanenten Erstarkens der Verfahrensrechte und damit des Zuwachses bei den absoluten Verfahrensrechten ist die Zuschreibung immer weiterer Funktionen (Akzeptanz, Transparenz etc.) zum Verwaltungsverfahren, neben und jenseits der klassischen „dienenden Funktion“ (ausführlich zu ihr *Burgi*, DVBl. 2011, 1317 ff.).

<sup>25</sup> Vgl. *Marxsen*, Die Verwaltung 53 (2020), S. 215 (224 ff.); sowohl analysierend als auch perspektivenreich *Schlacke*, in: Kahl/Ludwigs (Fn. 1), § 101 Rn. 1 ff.

Ziel der Schaffung überindividueller Rechtsbehelfe ist die Überwindung sonst drohender Kontroll- und ihnen dann auf Ebene der Verwaltung folgender Vollzugsdefizite.<sup>26</sup> Die überindividuellen Rechtsbehelfe bedeuten aber weiterhin keine Popularklage, weil die Sachwalter der jeweiligen überindividuellen Interessen stets eine bestimmte Qualifikation (etwa als Naturschutzverband) und eine staatliche Anerkennung vorweisen müssen.<sup>27</sup> Ganz in der Logik des kontradiktorischen Rechtsschutzsystems liegt es auch, dass sie frei entscheiden können, ob sie Klage erheben; auch hier gilt also der Satz, wo kein Kläger, da kein Richter.

Funktionell wie strukturell handelt es sich jedenfalls um ein aliud zum Individualrechtsschutz,<sup>28</sup> auch wenn bessere Gründe dafürsprechen, auf der verwaltungsprozessrechtlichen Ebene des § 42 Abs. 2 VwGO von einer Geltendmachung von „Rechten“ i. S. d. zweiten Variante auszugehen, da man andernfalls bei jedem neuen Umsetzungsbefehl aus Europa im Sinne der ersten Variante eine explizite gesetzliche Regelung fordern müsste.<sup>29</sup> Ob man die Entwicklung der überindividuellen Rechtsbehelfe nun als „Megatrend“<sup>30</sup> bezeichnet oder eher von einem zwar mehr als punktuellen, aber doch überschaubaren Phänomen spricht, ist Temperamentsache. Zu konstatieren ist aber, dass sich die lange Zeit rasante Entwicklung ein Stück verlangsamt hat.

## 2. Verbandsklagen im Umweltrecht und in anderen Rechtsgebieten

Der weit überwiegende Teil der überindividuellen Rechtsbehelfe (vgl. z. B. § 3 UmwRG) entfällt auf die von hierzu legitimierten Verbänden ohne Betroffenheit in eigenen Rechten, also altruistisch erhobenen Klagen. Davon wiederum entstammt der größte Teil dem Umweltrecht. Weder dort noch in anderen Rechts-

<sup>26</sup> Mit dieser Zielsetzung hatten (lange vor dem EU-Recht) die Naturschutzgesetze der Länder bereits seit 1979 (ab 2002 dann im Bundesnaturschutzgesetz [heute § 64 BNatSchG]) eine erste Verbandsklageberechtigung geschaffen (hierzu *Lübbe-Wolff*, NuR 1993, S. 217 ff.; *Ziekow/Siegel*, 2000, S. 32). Zur weiteren Entwicklung *Schlacke*, in: Kahl/Ludwigs (Fn. 1), § 101 Rn. 20 ff.

<sup>27</sup> Zu den Einzelheiten *Schlacke*, in: Kahl/Ludwigs (Fn. 1), § 101 Rn. 45.

<sup>28</sup> *Wahl/Mangold*, Die Verwaltung 48 (2015), S. 19.

<sup>29</sup> So zutreffend *Kahl*, in: Kahl/Ludwigs (Fn. 1), § 94 Rn. 61, im Anschluss u. a. *Erbguth/Guckelberger*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 10. Aufl. 2020, § 9 Rn. 13. Die Gegenauffassung ordnen die mit der deutschen Schutznormtheorie nicht übereinstimmenden Klagerechte aus dem Unionsrecht als Fälle einer „anderen gesetzlichen Bestimmung“ i. S. v. § 42 Abs. 2 Hs. 1 VwGO ein (so etwa von *Danwitz*, DVBl. 1998, S. 421 [428]; *Schmidt-Aßmann*, DVBl. 1993, S. 924 [934]).

<sup>30</sup> *Gärditz*, Funktionswandel der Verwaltungsgerichtsbarkeit unter dem Einfluss des Unionsrechts – Umfang des Verwaltungsrechtsschutzes auf dem Prüfstand, Gutachten zum 71. Deutschen Juristentag, in: Ständige Deputation des Deutschen Juristentages (Hrsg.), Verhandlungen des 71. DJT, Bd. I, 2016, S. D41.