

BERIT VÖLZMANN

Funktionswandel des Verwaltungsprozesses

Jus Publicum

333

Mohr Siebeck

JUS PUBLICUM
Beiträge zum Öffentlichen Recht

Band 333



Berit Völzmann

Funktionswandel des Verwaltungsprozesses

Der Zugang zur gerichtlichen Verwaltungskontrolle
als Ermöglichung von Deliberation aus
demokratietheoretischer und rechtsvergleichender
Perspektive

Mohr Siebeck

Berit Völzmann, geboren 1984; Studium der Rechtswissenschaften an der Universität Greifswald und der Universität zu Köln; 2014 Promotion; 2023 Habilitation.
orcid.org/0000-0003-4505-5550

Die Open-Access-Publikation dieses Buches wurde durch den Open-Access-Publikationsfonds der Goethe-Universität Frankfurt am Main unterstützt.

Gedruckt mit Unterstützung des Bundesministeriums des Innern und für Heimat, Berlin.

ISBN 978-3-16-163416-1 / eISBN 978-3-16-163417-8
DOI 10.1628/978-3-16-163417-8

ISSN 0941-0503 / eISSN 2568-8480 (Jus Publicum)

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

Publiziert von Mohr Siebeck Tübingen 2025.

© Berit Völzmann

Dieses Werk ist lizenziert unter der Lizenz „Creative Commons Namensnennung – Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 International“ (CC BY-SA 4.0). Eine vollständige Version des Lizenztextes findet sich unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>.

Jede Verwendung, die nicht von der oben genannten Lizenz umfasst ist, ist ohne Zustimmung der Urheberin unzulässig und strafbar.

Gedruckt auf alterungsbeständiges Papier. Satz: Martin Fischer, Tübingen.

Mohr Siebeck GmbH & Co. KG, Wilhelmstraße 18, 72074 Tübingen, Deutschland
www.mohrsiebeck.com, info@mohrsiebeck.com

Vorwort

Dieses Buch widmet sich der gesellschaftlichen Teilhabe: Dem Zugang zum Verwaltungsgericht als Möglichkeit, an der Durchsetzung und Weiterentwicklung von Recht mitwirken zu können und dabei den Verwaltungsprozess zu nutzen als Ort des Austausches über Rechtsnormen und ihre Anwendung.

Der Austausch mit anderen Menschen hat auch die Entstehung dieses Buches wesentlich vorangetrieben. Wenn ich es auch zum Teil in Elternzeit und während der Corona-Pandemie geschrieben habe, so ist es doch Ergebnis zahlreicher Begegnungen und Gespräche – sowohl geplanter als auch spontaner – sowie kritischer Anmerkungen, die mir geholfen haben, meinen Zugriff (immer wieder) zu finden und meine Argumente zu schärfen. Mein größter Dank gilt meiner akademischen Lehrerin *Prof. Dr. Dr. h.c. Ute Sacksofsky, M.P.A. (Harvard)*, die mir in Frankfurt sowohl räumlich als auch geistig ein akademisches Zuhause gegeben hat und deren klare, fordernde, kritisch-herzliche Art und Diskussionsfreude mir Ansporn war und Vorbild bleiben wird. Zu diesem akademischen Zuhause gehörten wunderbare Kolleginnen und Kollegen, mit denen sowohl die Zusammenarbeit als auch der akademische Austausch überaus freudvoll und bereichernd waren und deren Nachfragen und Anregungen auch zur Entstehung dieser Arbeit beigetragen haben; dies gilt in besonderem Maße für *Dr. Carolin Stix*. Für zahlreiche Anregungen und Perspektiverweiterungen und ihre ausgesprochen wohltuende wertschätzende Grundhaltung, die ich mir ebenfalls zum Vorbild nehme, danke ich *Prof. Dr. Anna Katharina Mangold, LL.M. (Cambridge)*.

Die Arbeit wurde im Sommersemester 2023 vom Fachbereich Rechtswissenschaft der Goethe-Universität Frankfurt am Main als Habilitationsschrift angenommen. Die Veröffentlichung dieses Buches wurde gefördert aus dem Open-Access-Publikationsfonds der Goethe-Universität Frankfurt am Main sowie durch das Bundesministerium des Innern und für Heimat. *Prof. Dr. Stefan Kadelbach, LL.M.* danke ich für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens; *Prof. Dr. Indra Spiecker gen. Döhmman, LL.M. (Georgetown)* für die zugewandten Diskussionen über meine Thesen. *Selima Gleim* gebührt Dank für die sorgfältigen Korrekturlektüren und Aktualisierungsarbeiten.

Als institutionalisierten Ort des Austausches voller Inspirationen und konstruktiver Kritik sehr geschätzt habe ich meinen Habil-Kreis mit *Prof. Dr. Gabriele Buchholtz, Prof. Dr. Dr. Yoan Hermstrüwer, Prof. Dr. Andrea Kieß-*

ling, Prof. Dr. Rike Krämer-Hoppe, Prof. Dr. Christoph Krönke, Prof. Dr. Timo Rademacher, M.Jur. (Oxford), Prof. Dr. Katharina Reiling und Dr. Jakob Schemmel, LL.M. (NYU). Mein ganz besonderer Dank gilt Prof. Dr. Andrea Kießling und Prof. Dr. Rike Krämer-Hoppe, die mich nicht nur bei der Erstellung dieses Buches, sondern weit darüber hinaus jederzeit unterstützt und begleitet haben.

Der größte Dank gilt meiner Familie, insbesondere meiner Frau, Beate Krušinski, die meine stete Quelle der Kraft und des Glücks und im wahrsten Sinne des Wortes meine Lebenspartnerin ist, und unseren Kindern, Hedda und Alma, die meinen Blick immer wieder auf das Wesentliche lenken.

Troisdorf, im August 2024

Berit Völmann

Inhaltsübersicht

Vorwort	V
Inhaltsverzeichnis	IX
<i>Einführung</i> : Gegenstand und Gang der Untersuchung	1
<i>Kapitel 1</i> : Bestandsaufnahme des Systems subjektiven Rechtsschutzes im Verwaltungsrecht	7
A. Dogmatische Konstruktion	7
B. Historische Wurzeln	17
C. Funktionale Prämissen	23
D. Systemimmanente Dysfunktionalitäten	32
<i>Kapitel 2</i> : Zugang zu Gericht als Ermöglichung von Deliberation	61
A. Demokratietheoretische Perspektiven auf die Rolle von Gerichten	61
B. Gerichtsprozesse als Teil deliberativer Praxis	84
C. Zu einer deliberativen Funktion des Verwaltungsprozesses	113
D. Weiteres Vorgehen	123
<i>Kapitel 3</i> : Rechtsvergleichende Betrachtung	125
A. Rahmen: Selektivität und Methode	125
B. Frankreich: Verwaltungsrechtsschutz als Schutz der objektiven Rechtsordnung	130
C. Schweiz: Faktische Betroffenheit als Voraussetzung des Zugangs zum Verwaltungsgericht innerhalb eines umfassend demokratisch verstandenen Staat	152
D. Fazit	171
<i>Kapitel 4</i> : Bisherige Erweiterungen des Zugangs zum Verwaltungsgericht in Deutschland als Förderung deliberativer Praxis	173
A. Originär nationale Zugangserweiterungen	173
B. Unional und völkerrechtlich angestoßene Zugangserweiterungen	214

<i>Kapitel 5: Ausblick: Gerichtliche Verwaltungskontrolle in der modernen Demokratie</i>	267
A. Aktualisierungsbedarf	267
B. Erweiterungen des Zugangs innerhalb des bestehenden Systems subjektiven Rechtsschutzes	272
C. Systemwandel	278
D. Fazit: Deliberation durch Zugang zur gerichtlichen Verwaltungskontrolle ermöglichen	305
<i>Thesen</i>	307
Literaturverzeichnis	315
Sachregister	373

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Inhaltsübersicht	VII
<i>Einführung: Gegenstand und Gang der Untersuchung</i>	1
<i>Kapitel 1: Bestandsaufnahme des Systems subjektiven Rechtsschutzes im Verwaltungsrecht</i>	7
A. Dogmatische Konstruktion	7
I. Der Grundsatz subjektiven Rechtsschutzes	7
II. Die Möglichkeit der Verletzung eigener subjektiver Rechte als Zugangsvoraussetzung	8
1. Das subjektive öffentliche Recht als Rechtsmacht	8
2. Die Schutznormtheorie bei Drittklagen	10
III. Parallelität von Zugang und Kontrolle	11
IV. Zugang und Kontrolle bei verwaltungsrechtlichen Klagearten außerhalb von § 42 Abs. 2 VwGO	12
1. Übertragung der Schutznormtheorie auf die allgemeine Leistungsklage	12
2. Die Feststellungsklage als Interessentenklage?	12
3. Objektive Normenkontrollklage, § 47 VwGO	13
V. Verwaltungsrechtliche Klagearten im Gesamtsystem öffentlich-rechtlichen Rechtsschutzes	14
VI. Zusammenfassung	16
B. Historische Wurzeln	17
I. Schutz privater Rechte statt demokratischer Teilhabe	17
II. Fokus auf den Schutz subjektiver Rechte nach dem Nationalsozialismus	19
1. Systembruch zur Zeit des Nationalsozialismus und in der DDR ..	19
2. Primat der menschlichen Freiheit	20
3. Reaktivierung des Systems subjektiven Rechtsschutzes in der Bundesrepublik	21

C. Funktionale Prämissen	23
I. Rechtsschutz als Verteidigung bürgerlicher Freiheit	23
II. Gemeinwohl als Aufgabe des Parlaments	24
III. Demokratie als Legitimation von Herrschaft	25
IV. Autonomie der Verwaltung als Herausforderung für das Legitimationsprinzip	27
V. Demokratisches Misstrauen gegenüber Gerichten	28
VI. Strikte Gewaltenteilung im Sinne einer rationalen Funktionenverteilung	30
VII. Komplementarität von Rechtsschutz und Demokratie	31
D. Systemimmanente Dysfunktionalitäten	32
I. Scheitern des Staates als alleinigem Hüter der Allgemeininteressen ..	33
1. Grundlegende Erkenntnisse der deutschen Vollzugsforschung	33
2. Vollzugsdefizite als aktuelles Problem	35
3. Gründe für Vollzugshemmnisse	35
a) Ressourcenspezifische Ursachen	36
aa) Personalmangel	36
bb) Koordinationsprobleme	38
b) Normspezifische Ursachen	38
aa) Unklare Vollzugsvorgaben	38
bb) Deregulierung	39
c) Informationsmängel	42
d) Konträre Haltung und Interessenlage von Normadressat*innen und Normanwendenden	43
aa) Interessen der Normadressat*innen	43
bb) Interessen der Normanwendenden	44
4. Zusammenfassung	46
II. Überforderung Einzelner mit der Durchsetzung subjektiver Rechte .	46
1. Träger*innen subjektiver Rechte	46
2. Ungleiche Rechtsdurchsetzung	49
3. Gründe für Durchsetzungshemmnisse	51
a) Imagination des Subjekts als wissend und fähig (pers. Fähigkeiten)	52
b) Soziale Barrieren und Individualisierung	53
c) Finanzielle Barrieren	54
d) Rationales Desinteresse	55
4. Zusammenfassung	56
III. Verfestigung von Ungleichheitsstrukturen	56
IV. Zusammenfassung	59

<i>Kapitel 2: Zugang zu Gericht als Ermöglichung von Deliberation</i>	61
A. Demokratietheoretische Perspektiven auf die Rolle von Gerichten	61
I. Einführung und methodische Reflexion	61
II. Grundsätzliche Perspektiven der politischen Theorie	63
1. Einzelne: Liberale Demokratietheorien	64
2. Gemeinschaft: Kommunitaristische und republikanische Demokratietheorien	65
3. Teilhabe: Partizipative Demokratietheorien	67
4. Diskurs: Deliberative Demokratietheorien	69
III. Verfassungsgerichtsbarkeit in Demokratien	70
1. Legitimation von Verfassungsgerichtsbarkeit	71
a) „Countermajoritarian difficulty“	71
b) Gerichte als „Hüter der Demokratie“	73
c) Postnationale Konstellationen	74
2. Gerichte als Teil demokratischer Prozesse	77
a) Entscheidungsfindung: „ <i>the most deliberative of governmental bodies</i> “	78
b) Beteiligung: Partizipation und Deliberation durch Zugang zu Gerichten	78
c) Wirkung: Gerichte als politische Akteure	79
3. Gegenbewegungen: Gerichte als Gefahr für die Demokratie	82
IV. Nationale Gerichte außerhalb von Verfassungsgerichtsbarkeit als Leerstelle demokratietheoretischer Perspektiven	84
B. Gerichtsprozesse als Teil deliberativer Praxis	84
I. Deliberative Demokratietheorie nach Habermas und darüber hinaus	85
1. Demokratie als deliberativer Prozess nach <i>Jürgen Habermas</i>	85
2. Das Anstoßen des Problemverarbeitungsmodus in <i>Habermas</i> „Schleusenmodell“	86
3. Erweiterung über Legitimation der Entscheidungen parlamentarischer Repräsentant*innen hinaus	87
II. Übertragung der deliberativen Demokratietheorie auf Gerichtsprozesse	89
III. Gerichtsprozesse als Forum	90
1. Die Chance auf egalitäre Begegnung im Gerichtsverfahren	90
a) Die ideale Sprechsituation	90
b) Anwält*innen als Vermittler*innen deliberativer Demokratie ..	91
c) Hürden	93
2. Recht als Thema von Deliberation im Prozess	93
a) Durchsetzung	94
b) Auslegung und Weiterentwicklung	96

3. Mittel der Deliberation: Recht als Werkzeug	98
a) Beschränkungs- und Ermöglichungsfunktion von Recht/ Rechtsnormen	98
b) Werkzeug für Privilegierte?	99
aa) Ressourcenabhängigkeit demokratischer Partizipation	99
bb) Zugang zu Gericht als assistierte Deliberation	101
IV. Gerichtsprozesse als Impulsgeber für Zivilgesellschaft und Politik ..	101
1. Gerichtsprozesse als Ermöglichung des Problematisierungsmodus nach Habermas	101
2. Gerichte als Akteure durch Entscheidungsveröffentlichung und -kommunikation	103
3. Strategische Prozessführung als Deliberationsmotor	105
a) Gerichtsprozesse als Bestandteil gesellschaftlichen Aktivismus ..	105
b) Strategische Prozessführung als Mittel des „Erzähltwerdens“ im Diskurs unterbelichteter Themen	110
C. Zu einer deliberativen Funktion des Verwaltungsprozesses	113
I. Verwaltungsprozess als Ort der Debatte über staatliches Verhalten ..	113
II. Deliberation als Teil der bisherigen Funktionen des Verwaltungsprozesses	114
1. Anerkannte Funktionen des Verwaltungsprozesses	114
a) Subjektive und objektive Rechtssicherungsfunktion	114
b) Rechtsentwicklungsfunktion	115
2. Deliberation als Mitkontrolle und Mitsprache	117
a) Mitkontrolle: Unterstützung der Rechtssicherungsfunktion ...	118
b) Mitsprache: Teilhabe an der Rechtsentwicklungsfunktion	118
III. Ermöglichungsbedingungen der deliberativen Funktion des Verwaltungsprozesses	120
1. Anerkennung kollektiver und allgemeiner Interessen als Klagegründe („Wofür?“)	121
2. Anerkennung kollektiver Klagerechte als Standard neben Individualklagerechten („Wer?“)	121
3. Fokus auf (materiell) gleiche Teilhabe an Deliberation	122
D. Weiteres Vorgehen	123
 <i>Kapitel 3: Rechtsvergleichende Betrachtung</i>	 125
A. Rahmen: Selektivität und Methode	125
I. Frankreich und Schweiz als Untersuchungsgegenstände	125
II. Methode des Rechtsvergleichs	127
1. Vorüberlegungen	127
2. Perspektivität	129

B. Frankreich: Verwaltungsrechtsschutz als Schutz der objektiven Rechtsordnung	130
I. Überblick	130
II. Historische und systemische Einordnung	131
1. Entwicklung des Verwaltungsrechtsschutzes in Frankreich	131
2. Institutionelle Nähe von Verwaltung und Verwaltungsgerichtsbarkeit	133
3. <i>État légal</i> statt Rechtsstaat – Herrschaft des Volkswillens durch Gesetze	135
4. Verwaltungskontrolle statt subjektiver Rechtsschutz – Bürger*innen als Wächter*innen über die Verwaltung	137
5. Klagerechte als politische Teilhabe	138
III. Ausgestaltung des Systems des Verwaltungsrechtsschutzes	139
1. Richterrecht statt Kodifizierung	139
2. Der <i>recours pour excès de pouvoir</i> als objektiver Rechtsbehelf	139
3. Das <i>intérêt à agir</i> als ermöglichendes und begrenzendes Moment	141
a) Weites Verständnis der besonderen Nähe zur angefochtenen Verwaltungsentscheidung (<i>intérêt personnel direct et certain</i>)	141
aa) Materielle und immaterielle Interessen	142
bb) Besondere Nähe über Gruppenbezug	144
b) Geltendmachung kollektiver und überindividueller Interessen durch Verbände	146
aa) Altruistische Verbandsklage	147
bb) Normierte Verbandsklage im Umweltschutz: fingiertes Interesse für anerkannte Verbände	147
4. Subjektivierungstendenzen	149
5. Kontrollumfang	149
IV. Zusammenfassung	150
C. Schweiz: Faktische Betroffenheit als Voraussetzung des Zugangs zum Verwaltungsgericht innerhalb eines umfassend demokratisch verstandenen Staates	152
I. Überblick	152
II. Historische und systemische Einordnung	152
1. Entwicklung des Verwaltungsrechtsschutzes in der Schweiz	152
2. Volksstaat statt Beamtenstaat	154
3. Subjektiver Rechtsschutz statt Verwaltungskontrolle	156
4. Vom Schutz subjektiver Rechte zur Interessentenklage	157
III. Die Beschwerdelegitimation im schweizerischen Verwaltungsprozessrecht	159
1. Die faktisch begründbare Beschwerdelegitimation für Einzelne	160
a) Besonderes Berührtsein	160
aa) Verfügungsadressat*innen	161

bb) Drittbetroffene	162
(1) Persönlich berührt in persönlichen Interessen rechtlicher oder tatsächlicher Art	162
(2) Kriterien	163
b) Schutzwürdiges Interesse	164
c) Die materielle Beschwerdelegitimation der Schweiz als nur scheinbar offenerer Zugang zur Verwaltungskontrolle	166
2. Die normativ begründete Beschwerdelegitimation für Verbände ..	168
IV. Kontrollumfang	169
V. Zusammenfassung	170
D. Fazit	171

*Kapitel 4: Bisherige Erweiterungen des Zugangs zum
Verwaltungsgericht in Deutschland als Förderung deliberativer
Praxis*

A. Originär nationale Zugangserweiterungen	173
I. Materielle Erweiterungen individueller subjektiver Rechte durch die Gerichte	174
1. Anerkennung und Erweiterung des Drittschutzes von Normen ...	175
a) Begründung von Drittschutz über das Gebot der Rücksichtnahme	175
b) Fachspezifische Etablierung des Drittschutzes in anderen Rechtsgebieten	178
aa) Allgemeine Voraussetzungen für Drittschutz aus verwaltungsrechtlichen Normen	178
bb) Weiter Nachbarbegriff im Immissionsschutzrecht	179
(1) Qualifizierung als Schutznorm – Unterscheidung von Gefahrenabwehr und Vorsorge	179
(2) Qualifiziertes Betroffensein im Sinne des immissionsschutzrechtlichen Nachbarbegriffs	180
cc) Ausdehnung des Drittschutzes auf Vorsorge bei besonderen Risikotechnologien	181
(1) Atomrecht	182
(2) Bergrecht	184
dd) Ausdehnung des räumlichen Bezugs im Gentechnikrecht ..	184
c) Kontrollumfang	185
d) Demokratietheoretische Deutung: Drittschutz als Ermöglichung von Deliberation	186
2. Verletzung von Verfahrensvorschriften als Klagegrund	188

a) Diskussion um Partizipationsrechte im Verwaltungsverfahren als Stärkung demokratischer Mitverantwortung	188
b) Grundsatz des dienenden Charakters des Verfahrensrechts	190
c) Zugang zu Gericht durch die Verletzung absoluter Verfahrensrechte	191
aa) Absolute Verfahrensrechte als subjektive öffentliche Rechte	191
bb) (Mitwirkung über) Beteiligungsrechte als Ersatz für Verbandsklagerechte	191
d) Demokratietheoretische Deutung	192
II. Normierung prozessualer kollektiver Klagerechte zur Durchsetzung objektiven Rechts	192
1. Naturschutzrechtliche Verbandsklagen	193
2. Tierschutzrechtliche Verbandsklagen	196
3. Antidiskriminierungsrechtliche Verbandsklage	198
4. Demokratietheoretische Deutung	203
III. Normierung gemeinschaftsbezogener subjektiver Rechte	204
1. Grundsätzliche Transparenz von amtlichen Informationen durch Informationszugangsrechte	204
2. Informationszugangsrechte als Voraussetzung demokratischer Beteiligung	207
3. Subjektive prokuratorische Rechte auf Gemeinwohlförderung	210
4. Demokratietheoretische Deutung; Informationszugangsrechte als Voraussetzung demokratischer Beteiligung und Übernahme von Gemeinwohlverantwortung	212
IV. Fazit	213
B. Unional und völkerrechtlich angestoßene Zugangserweiterungen	214
I. Europäisierung des Verwaltungsprozessrechts	214
1. Deutsche Verwaltungsgerichte als funktionale Unionsgerichte	215
2. Unionale Rechtsschutzvorgaben	217
3. Überformung der Schutznormtheorie	220
II. Einzelne als Teil der Gemeinschaft: Weiter individueller Rechtsschutz durch Europarecht	222
1. Funktion unional begründeten Rechtsschutzes	222
a) Unionale Ziele oder Rechtsgüter als Ausgangspunkt	222
b) Mobilisierung der Einzelnen	224
2. Kriterien unional bedingten Individualrechtsschutzes in den Mitgliedstaaten	225
a) Personalisierbarkeit: Schutz personaler Rechtsgüter	226
b) Betroffenheit: Unmittelbare persönliche Betroffenheit	228
aa) Allgemeininteressen als Individualinteressen	228
bb) Unmittelbare Betroffenheit als Anknüpfung für Interessenschutz	230

3. Demokratietheoretische Deutung des weiten individuellen unionalen Rechtsschutzes	233
III. Einbeziehung der Öffentlichkeit im Sinne einer Environmental Democracy	234
1. Zugang zu Gericht in Umweltangelegenheiten durch die Aarhus-Konvention	234
a) Entstehung der Aarhus-Konvention	234
b) Umweltschutz als Schutz personaler Rechtsgüter	235
c) Einzelne und Verbände in der partizipativen Umweltdemokratie	236
d) Zugang zu Gericht als dritte Säule der Aarhus-Konvention	238
aa) Überblick Art. 9 der Aarhus-Konvention	238
bb) Rechtsschutz der betroffenen Öffentlichkeit, Art. 9 Abs. 2 AK	239
cc) Rechtsschutz der allgemeinen Öffentlichkeit, Art. 9 Abs. 3 AK	240
2. Unionale Umsetzung der Aarhus-Konvention	243
a) Richtlinien zum Rechtsschutz der betroffenen Öffentlichkeit ..	243
b) Entwicklung unmittelbarer Wirkung von Art. 9 Abs. 3 AK	245
aa) Fehlende Umsetzung von Art. 9 Abs. 3 AK und Kompensation durch den EuGH	245
bb) Art. 9 Abs. 3 AK als Auslegungsmaßgabe (Slowakischer Braunbär 2011)	246
cc) Vermittelte unmittelbare Wirkung von Art. 9 Abs. 3 AK durch Art. 47 GrCh	247
dd) Ausdehnung der Rechtsprechung zu Verbandsklagebefugnissen nach Art. 9 Abs. 3 AK auf Individualkläger*innen	249
3. Nationale Erweiterung der Klagebefugnisse durch AK und entsprechendes Unionsrecht	252
a) Erweiterung der klagbaren Rechtspositionen	253
aa) Vorsorge und Verfahren als prozedurale Gehalte des Rechts auf gesunde Umwelt	253
bb) Zögerliche Umsetzung in nationales Recht	255
b) Ausweitung der Klageberechtigten: Verbandsklagebefugnisse ..	258
aa) Ausweitung von Verbandsklagebefugnissen durch AK und Unionsrecht	258
bb) Zögerliche gesetzgeberische Umsetzung in nationales Recht	259
cc) Stärkung von Klagerechten durch die deutsche Rechtsprechung	261
c) Gerichtlicher Prüfungsumfang und Kontrolldichte	263
4. Demokratietheoretische Deutung	264

<i>Kapitel 5: Ausblick: Gerichtliche Verwaltungskontrolle in der modernen Demokratie</i>	267
A. Aktualisierungsbedarf	267
I. Ausgangspunkt: Deliberative Funktion des Verwaltungsprozesses ..	267
II. Modernes Verwaltungsrecht: Verflechtungen von Beteiligungen und Interessen	268
1. Wandel des Verwaltungsrechts: Vom Polizeirecht zum Steuerungsrecht	268
2. Verwobenheit privater und öffentlicher Interessen	269
III. Unzureichende bisherige Erweiterungen des Verwaltungsprozessrechts	271
B. Systemimmanente Entwicklungsmöglichkeiten	272
I. De lege lata: Erweiterung der Anerkennung materieller subjektiver Rechte im Rahmen der Auslegung (§ 42 Abs. 2 Alt. 2 VwGO)	273
II. De lege ferenda: Legislative Begründung neuer materieller und prozessualer Rechte	276
III. Systemimmanente Grenzen	277
C. Systemwandel	278
I. Aktualisierte Prämissen	279
1. Einzelne als demokratische Staatsbürger*innen: Vom Bourgeois zum Citoyen	279
2. Demokratische Funktion der Verwaltungsgerichtsbarkeit	281
3. Verfassungsrechtliches Demokratieprinzip als rechtstheoretisches Prinzip und Optimierungsgebot	283
a) Rechtstheoretisches Prinzip	283
b) Optimierungsgebot	287
c) Folgerungen	288
II. Systemische Folgerungen	288
1. Objektive Rechtskontrolle neben subjektivem Rechtsschutz	288
2. Interessenschutz neben dem Schutz subjektiver Rechte	292
3. Verbandsklagebefugnis für die Wahrnehmung kollektiver Interessen als Grundsatz statt Ausnahme	295
4. Herausforderungen	296
a) Keine Legitimationsdefizite	297
b) Überlastung und Überforderung der Justiz	298
c) Interessen anderer Beteiligter	299
III. Verwaltungsprozessuale Konkretisierung	302
1. Erweiterung der Klagebefugnis: Subjektive Rechte und legitime individuelle und kollektive Interessen	302
2. Erweiterung des Kontrollumfangs: Vom subjektiven Rechtsschutz zur objektiven Rechtskontrolle	304

3. Weiterer Anpassungsbedarf	304
D. Fazit: Deliberation durch Zugang zur gerichtlichen Verwaltungskontrolle ermöglichen	305
<i>Thesen</i>	307
Kapitel 1	307
Kapitel 2	307
Kapitel 3	308
Kapitel 4	310
Kapitel 5	312
Literaturverzeichnis	315
Sachregister	373

Einführung

Gegenstand und Gang der Untersuchung

Wer aus welchem Grund klagen kann, fußt in Deutschland auf dem Grundsatz des subjektiven Rechtsschutzes.¹ Dieses Modell der Verletztenklage und des Individualrechtsschutzes ist auf den Schutz der subjektiven Rechte der Einzelnen ausgerichtet und in §§ 42 Abs. 2, 47 Abs. 2 S. 1, 113 VwGO sowie Art. 19 Abs. 4 GG normiert.² Ein solches – subjektives – Recht gewährt eine Rechtsvorschrift dann, wenn sie zumindest auch dem Schutz von Individualinteressen zu dienen bestimmt ist (Schutznormtheorie).³ Zentral ist somit die Unterscheidung zwischen Privatinteressen und Interessen der Allgemeinheit.⁴ Während sich Bürger*innen um ihre privaten Interessen kümmern und gegen subjektive Rechtsverletzungen klagen können sollen, ist die Durchsetzung von Allgemeininteressen und der zu ihrem Schutz erlassenen Normen allein Aufgabe der dazu berufenen staatlichen Stellen.⁵

Diese dem deutschen Verwaltungsrechtsschutz immanente Trennung von privaten und öffentlichen Interessen beruht historisch auf einer Stärkung des subjektiven Rechtsschutzes als Kompensation für den Verzicht auf die demokratische Teilhabe des Bürgertums.⁶ Mit der Etablierung des demokratischen Rechtsstaats hätten die damit einhergehenden Prämissen überdacht werden können. Mittlerweile sprechen dafür auch normative und faktische Veränderungen: Das System des subjektiven Rechtsschutzes wird mit bereichsspezifischen Weiterungen überzogen; dazu gehören in besonderem Maße die funktionalen Subjektivierungen und Verbandsklagemöglichkeiten. Verwaltungsgerichte werden immer mehr zu Orten, an denen nicht nur der Schutz privater Rechte begehrt wird, sondern vielfältige Interessen eingebracht und abgewogen werden und Recht fortentwickelt wird. Nicht nur ist das moderne Verwaltungsrecht durch

¹ Ausführlich zur historischen Entwicklung *Bauer*, Geschichtliche Grundlagen der Lehre vom subjektiven öffentlichen Recht; auch zur jüngeren Entwicklung *von Bogdandy/Huber*, in: *von Bogdandy/Cassese/Huber* (Hrsg.), *Handbuch Ius Publicum Europaeum*, Bd. III, 2010, § 42.

² Ausführlich *Niesler*, *Individualrechtsschutz im Verwaltungsprozess*, 2011, S. 86 mwN.

³ BVerwGE 7, 354, 355; 98, 118, 120f.

⁴ Zurückgehend auf *Hegel*, *Grundlinien der Philosophie des Rechts*, 1821, §§ 182 ff.

⁵ *Wegener*, ZUR 2011, 363, 364; *Kment*, UPR 2013, 41; *Seibert*, NVwZ 2013, 1040f.; *Groß*, in: *Sommermann/Schaffarzik* (Hrsg.), *Handbuch Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit*, Bd. I, 2019, § 27, S. 1077, 1090.

⁶ *Masing*, *Die Mobilisierung des Bürgers für die Durchsetzung des Rechts*, 1997, S. 66f., 83; dazu unten, Kapitel 1 B. I.

mehrpulige Verwaltungsverhältnisse und die Pluralität öffentlicher Interessen geprägt, auch das Verhältnis der Einzelnen zum Staat ist mittlerweile ein anderes. Insbesondere in Zeiten zunehmender gesellschaftlicher und ökologischer Krisen steigt das Bedürfnis vieler, sich aktiv einzubringen und die Sorge um sogenannte „Gemeinwohlinteressen“ nicht allein den Parlamenten, Regierungen und Verwaltungen zu überlassen. Vor den Verwaltungsgerichten haben sie es damit aber schwer.⁷

Das System subjektiven Rechtsschutzes wird überwiegend noch immer als das Maß aller Dinge und als vor zu großem europäischem Einfluss schützenswert angesehen.⁸ Und fraglos sind subjektive öffentliche Rechte natürlich auch „Indikator[en] der Freiheitlichkeit einer Gesellschaft“⁹ und antworten auf spezifische, von der öffentlichen Gewalt ausgehende Freiheitsrisiken.¹⁰

Es regt sich jedoch auch Kritik.¹¹ So sieht beispielsweise *Bernhard Wegener* in diesem System die traditionelle Privilegierung der klassischen bourgeois Freiheitsrechte – etwa der Eigentümer*innen – gegenüber den Interessen etwa der Naturliebhabenden.¹² Bereits *Niklas Luhmann* warnte davor, dass die Betonung des subjektiven Rechts leicht dazu führen könne, Strukturfragen aus dem Blick zu verlieren und damit nicht mehr zu problematisieren – entsprechend forderte er eine „Fortbildung“ subjektiver Rechte.¹³ Innerhalb der Rechtswissenschaft wird insbesondere seit den 1990er Jahren immer wieder versucht, das deutsche System subjektiven Rechtsschutzes zu überdenken und weiterzuentwickeln. Zentral ist das Werk *Johannes Masing* zur „Mobilisierung des Bürgers für die Durchsetzung des Rechts“.¹⁴ *Masing* beklagte bereits damals, dass die herrschende Lehre ausschließlich auf den „Privatschutz“ als Legitimationszweck für die Verleihung von Befugnissen fokussiere, Impulse für eine Weiterentwicklung hin zu auch prokuratorischen Befugnissen – insbesondere aus dem Europarecht – hingegen ignoriere und damit eine konstruktive Weiterentwicklung des Verwaltungsrechts verhindert würde.

⁷ Zur strukturellen Benachteiligung von sogenannten Allgemeininteressen gegenüber individuellen Interessen im System subjektiven Rechtsschutzes bereits von *Armin*, *Gemeinwohl und Gruppeninteressen*, 1977, S. 303 ff.; *Marxsen*, *Die Verwaltung* 53 (2020), 215, 249.

⁸ Ausführlich in diesem Sinne *Gärditz*, *Gutachten DJT*, 2016, S. D 16.

⁹ *Krüper*, *Gemeinwohl im Prozess*, 2009, S. 126.

¹⁰ von *Bogdandy/Huber*, in: von *Bogdandy/Cassese/Huber* (Hrsg.), *Handbuch Ius Publicum Europaeum*, Bd. III, 2010, § 42 Rn. 76 ff., 84 ff.

¹¹ Grundlegend *Masing*, *Die Mobilisierung des Bürgers für die Durchsetzung des Rechts*, 1997.

¹² *Wegener*, *JZ* 2016, 829, 831.

¹³ *Luhmann*, *Ausdifferenzierung des Rechts*, 1999, S. 372 f.

¹⁴ *Masing*, *Die Mobilisierung des Bürgers für die Durchsetzung des Rechts*, 1997; ähnlich („funktionale Subjektivierung“) *Ruffert*, *Subjektive Rechte im Umweltrecht der Europäischen Gemeinschaft*, 1996, S. 220 ff., 224 und passim; *ders.*, *DVB1* 1998, 69, 71; *ders.*, *Die Verwaltung* 41 (2008), 543, 561.

Seitdem ist die europäisch geprägte Rechtsentwicklung in Deutschland deutlich weiter in *Masings* Sinne vorangeschritten.¹⁵ Eine Anerkennung der grundsätzlichen Weiterentwicklung des Systems subjektiven Rechtsschutzes ist damit in der deutschen Rechtswissenschaft aber ganz mehrheitlich nicht einhergegangen.¹⁶ Die europäischen Impulse wurden nur zum Teil als Chance für den Abbau der anerkannten Vollzugsdefizite angesehen,¹⁷ die Europäisierung – und damit Ausweitung – des Individualrechtsschutzes als begrüßenswerter Fortschritt eingeordnet und „als Chance verstanden, erstarrte Dogmen zu überprüfen und einen gewissen Modernisierungsschub anzuregen“.¹⁸ Andere sehen in den europäischen Vorgaben nur geringfügige, punktuelle Änderungserfordernisse,¹⁹ die zumal auf das Umweltrecht begrenzt seien,²⁰ oder fordern gar eine Zurückdrängung des Einflusses des Europarechts.²¹ Insgesamt hat sich mittlerweile eine tendenziell positive Perspektive auf die unionsrechtlichen Impulse durchgesetzt, wobei für eine „behutsame Erweiterung von Klagebefugnissen“ plädiert wird,²² die nur „in Rechtsbereichen mit belegbaren strukturellen Vollzugsdefiziten“ in Betracht zu ziehen sei²³ und nur insoweit für vertretbar gehalten wird, wie die „Kernaufgabe des Individualrechtsschutzes“ nicht gefährdet werde.²⁴

Der Grund für die Kritik an den europäischen Impulsen liegt insbesondere darin, dass diese zu einer zunehmenden Einbeziehung gesellschaftlicher Akteur*innen in die früher allein dem Staat aufgegebenen Verwirklichung des

¹⁵ *Mangold/Wahl*, Die Verwaltung 48 (2015), 1; zur Stellung der Einzelnen im EU-Recht und der EMRK *Saurer*, Der Einzelne im europäischen Verwaltungsrecht, 2014; zweifelnd, ob die Novelle des UmwRG von 2017 den unionsrechtlichen Vorgaben genügt *Franzius*, NVwZ 2018, 219.

¹⁶ Diesbezüglich sehr deutlich *Gärditz*, Gutachten DJT, 2016, S. D 16.

¹⁷ *Masing*, Die Mobilisierung des Bürgers für die Durchsetzung des Rechts, 1997, S. 230ff.; *Kokott*, Die Verwaltung 31 (1998), 335, 359f., 363; *Schoch*, NVwZ 1999, 457, 467; *Kahl*, in: von Bogdandy/Cassese/Huber (Hrsg.), Handbuch Ius Publicum Europaeum, Bd. V, 2014, § 74 Rn. 7; *Wegener*, JZ 2016, 829; kritisch gegenüber der Engführung des Rechtsschutzes im deutschen Umweltrecht *Schmidt-Aßmann*, Verwaltungsrechtliche Dogmatik, 2013, S. 111.

¹⁸ *Schoch*, NVwZ 1999, 457, 467; ähnlich *Wegener*, JZ 2016, 829, 834 und *Franzius*, UPR 2016, 281; zur Forderung, die restriktive gesetzgeberische Umsetzung europäischer Vorgaben aufzugeben *Ziekow*, NVwZ 2010, 793, 799; *Schlacke*, NVwZ 2014, 11, 18; *Klinger*, NVwZ 2018, 231; *Wegener*, ZUR 2018, 217.

¹⁹ *Gärditz*, NJW-Beil 2016, 41, 43; ausdrücklich gegen die Notwendigkeit allein punktueller Änderungen *Enders*, ZUR 2016, 387, 388.

²⁰ *Gärditz*, NVwZ 2014, 1, 10; *ders.*, NJW-Beil 2016, 41, 43; *ders.*, Gutachten DJT, 2016, S. D 26; aA *Schlacke*, NVwZ 2014, 11, 17 (das Umweltrecht lediglich als „Speerspitze“ bezeichnend).

²¹ So wohl letztlich *Breuer*, Entwicklungen des Europäischen Umweltrechts, 1993, S. 92, 95ff.

²² *Schmidt-Aßmann*, Kohärenz und Konsistenz des Verwaltungsrechtsschutzes, 2015, S. 20f.

²³ Bezüglich der Verbandsklage *Guckelberger*, Deutsches Verwaltungsprozessrecht unter unionsrechtlichem Anpassungsdruck, 2017, S. 236 (neben dem Umweltschutzrecht: Tierschutz- und Denkmalschutzrecht).

²⁴ *Steinbeiß-Winkelmann*, NVwZ 2016, 713, 720.

Gemeinwohls²⁵ führen, was schwer vereinbar ist mit der grundsätzlichen Konstruktion des deutschen Verwaltungsrechtsschutzes.²⁶ Insbesondere die Verbandsklage wird als Bruch mit der grundlegenden Trennung von Staat und Gesellschaft²⁷ kritisiert.²⁸ In Teilen des Schrifttums hat sich aber mittlerweile, insbesondere auch durch europäische Anstöße, die Erkenntnis durchgesetzt, dass Gemeinwohlkonkretisierungen nicht allein den Behörden überlassen sein sollten.²⁹ Um die Konsistenz des bestehenden Systems zu erhalten, werden Neuerungen, die sich nicht mehr in das tradierte Modell subjektiven Rechtsschutzes einordnen lassen, allerdings tendenziell als Ausbau eines „überindividuellen“ Rechtsschutzes – und damit dezidiert als Ausnahmen – kategorisiert;³⁰ die Verbandsklage wird mittlerweile als gegenüber einer ausufernden Ausdehnung von Individualklagebefugnissen kleineres Übel grundsätzlich anerkannt^{31,32} Es ist aber zweifelhaft, ob die bloße Ergänzung des bestehenden Systems um Elemente eines sogenannten überindividuellen Rechtsschutzes die bereits in Gang gesetzten und noch bevorstehende Entwicklungen tatsächlich angemessen erfassen kann.

Kritik an dem System als traditioneller Privilegierung der klassischen bürgerlichen Freiheitsrechte³³ und Forderungen nach einer Erweiterung der Schutznormtheorie, die auch die Ermächtigung zur individuellen Durchsetzung öffentlicher Interessen umfasst,³⁴ finden sich nur sehr selten. Forderungen nach einer

²⁵ Zum Gemeinwohl als grundlegendem Legitimationsgrund für Staatlichkeit: die Beiträge in *Brugger* (Hrsg.), *Gemeinwohl in Deutschland, Europa und der Welt*, 2002; grundlegend *Isensee*, in: ders./Kirchhof (Hrsg.), *HStR*, Bd. IV, 3. Aufl. 2006, § 71.

²⁶ *Calliess*, *NJW* 2003, 97; *Mangold*, *Indiana Journal of Global Legal Studies* 21 (2014), 223, 237.

²⁷ Grundlegend dazu *Möllers*, *Staat als Argument*, 2011.

²⁸ *Ipsen*, *NdsVBl* 1999, 225, 227 f.; gegen einen weiteren Ausbau von Verbandsklagen (wegen legitimatorischer Defizite) auch *Gärditz*, *NVwZ* 2014, 1, 8 f. und *Rennert*, *DVBl* 2015, 793, 800 f. Zur früheren Diskussion siehe aus der vielfältigen Literatur etwa *Faber*, *Die Verbandsklage im Verwaltungsprozess*, 1972; *Eyermann*, *GewArch* 1974, 42, 47 warnte vor einer „Aufblähung der Klagebefugnis im verwaltungsgerichtlichen Verfahren“ und befürchtete „[...] daß Querulanten, Eigenbrötler und Selbstsüchtige neben Phantasten das Hauptkontingent der Kläger stellen würden.“; *Benda*, *Verfassungsauftrag und Umweltschutz*, 1982.

²⁹ *Krüper*, *Gemeinwohl im Prozess*, 2009, S. 175 ff.; *Trute*, in: *Voßkuhle/Eifert/Möllers* (Hrsg.), *GVwR* I, 3. Aufl. 2022, § 9 Rn. 25; *Schmidt-Aßmann*, in: *Dürig/Herzog/Scholz* (Hrsg.), *GG*, 104. EL 2024, GG Art. 19 Abs. 4 Rn. 117 c: „Verwaltungsprozesse sind (auch) Foren der Gemeinwohlkonkretisierung.“; restriktiver *Gärditz*, *NVwZ* 2014, 1, 4, 6, der die Notwendigkeit einer weiteren Fassung subjektiver Rechte im Umweltrecht allerdings anerkennt.

³⁰ Exemplarisch *Schlacke*, *Überindividueller Rechtsschutz*, 2008.

³¹ *Gärditz*, *Gutachten DJT*, 2016, S. D 45: „erscheinen immerhin als eine Alternative zur exzessiven Erweiterung von subjektiven Rechten ohne individuelles Selbstbestimmungssubstrat“.

³² Diesen Schluss ebenfalls ziehend *Wegener*, *JZ* 2016, 829, 833.

³³ *Wegener*, *JZ* 2016, 829, 831.

³⁴ *Calliess*, *NVwZ* 2006, 1, 6; *Hong*, *JZ* 2012, 380, 384 ff.; *Mangold/Wahl*, *Die Verwaltung* 48 (2015), 1, 24 ff.

umfassenden Restrukturierung oder gar „Revolution des Rechts“³⁵ bleiben die Ausnahme. Nur vereinzelt werden mehr subjektive Rechte gefordert³⁶ und nur wenige sprechen sich in Anlehnung an *Masing* und *Ruffert* für eine „Mobilisierung des Bürgers für die Durchsetzung des Rechts“³⁷ durch eine „funktionale Subjektivierung“³⁸ aus. Die Freiheit der Einzelnen wird dann verstanden als verantwortliche Freiheit und subjektive Rechte als Mechanismus gesellschaftlich-staatlicher Kooperation, der sich im Verwaltungsprozess verwirklicht.³⁹ Im Gegensatz zur Abgrenzung und Auslagerung sogenannter überindividueller Rechte⁴⁰ wird daran anknüpfend über ein erweitertes Verständnis subjektiver Rechte und eine Erweiterung der Schutznormlehre nachgedacht.⁴¹ Auch das Individualinteresse an der Durchsetzung von Allgemeininteressen soll eine eigenständige Grundlage für die Begründung subjektiver Rechte sein können.⁴²

Die Diskussion ist etwas zur Ruhe gekommen, die wesentlichen Argumente scheinen ausgetauscht, Erweiterungsdebatten werden eher innerhalb konkreter Rechtsgebiete, aber nicht auf grundlegender Ebene geführt. Hier möchte die vorliegende Abhandlung ansetzen. Es wird der Versuch unternommen, sich der Frage, wer aus welchen Gründen Zugang zur Verwaltungsgerichtsbarkeit hat, aus einer demokratiethoretischen Perspektive zu widmen. Bisher fehlt es an einer spezifisch demokratiethoretischen Analyse des Zugangs zu und der Rolle von Gerichten⁴³ – und insbesondere an einer Auseinandersetzung mit der

³⁵ *Menke*, Kritik der Rechte, 2015, S. 381 ff.; siehe auch die Beiträge in *Fischer-Lescano/Franzke/Horst* (Hrsg.), *Gegenrechte*, 2017.

³⁶ So bzgl. Eigenrechten der Natur *Franzius*, NuR 2009, 384.

³⁷ *Masing*, Die Mobilisierung des Bürgers für die Durchsetzung des Rechts, 1997; zum Konzept der dezentralen Vollzugskontrolle auch *Ehlermann*, in: Capotorti et al. (Hrsg.), *Liber Amicorum Pescatore*, 1987, S. 205, 217 ff.; *Pernice*, NVwZ 1990, 414, 423 ff.; *Wegener*, Rechte des Einzelnen, 1998, S. 26 f.

³⁸ *Ruffert*, Subjektive Rechte im Umweltrecht der Europäischen Gemeinschaft, 1996, S. 220 ff., 224 und passim; *ders.*, DVBl 1998, 69, 71; *ders.*, Die Verwaltung 41 (2008), 543, 561; *Schoch*, NVwZ 1999, 457, 463 f.; *Epiney*, VVDStRL 61 (2001), 362, 392; *Krüper*, Gemeinwohl im Prozess, 2009, insbes. S. 21 f., 297 ff.; *Hong*, JZ 2012, 380; *Schmidt-Aßmann*, in: Anderheiden et al. (Hrsg.), *GS Brugger*, 2013, S. 411, 426 f.; zur Strategie der funktionalen Subjektivierung auf europäischer Ebene *Kokott*, Die Verwaltung 31 (1998), 335, 343 f., 348, 352 ff.; skeptisch *Classen*, VerwArch 88 (1997), 645, 661, 667, 677.

³⁹ *Krüper*, Gemeinwohl im Prozess, 2009, S. 21; zur Kooperation als Mechanismus korporativer Staatsgewalt *Dederer*, Korporative Staatsgewalt, 2004, S. 66 ff.

⁴⁰ Diese systematisierend *Schlacke*, Überindividueller Rechtsschutz, 2008.

⁴¹ Aufbauend auf *Masing*, Die Mobilisierung des Bürgers für die Durchsetzung des Rechts, 1997; *Hong*, JZ 2012, 380; *Franzius*, UPR 2016, 281; *Wegener*, JZ 2016, 829; ebenfalls für eine Erweiterung der Klagebefugnis, aber gegen die Dichotomie von Individual- und Allgemeininteressen und stattdessen auf den Schutz von Freiheitsgewährleistungen und Freiheitsvoraussetzungen setzend *Ekarde*, Der Staat 44 (2005), 622.

⁴² *Masing*, in: Voßkuhle/Eifert/Möllers (Hrsg.), *GVwR I*, 3. Aufl. 2022, § 10 Rn. 138 ff.; *Hong*, JZ 2012, 380.

⁴³ In Ansätzen *Schlacke*, Überindividueller Rechtsschutz, 2008, S. 522; *Krüper*, Gemein-

Frage, ob sich der Zugang zu Recht und Gerichten auch demokratiethoretisch begründen lässt. Der demokratiethoretische Zugriff soll die Deliberation innerhalb der Gesellschaft in den Vordergrund stellen und Gerichte als Teil dieser Deliberation identifizieren. Dies soll die theoretische Grundlage dafür bilden, bisherige Weiterentwicklungen des Verwaltungsrechtsschutzes zu deuten und zu diskutieren, ob und inwieweit weiterer Entwicklungsbedarf besteht.

In einem ersten Schritt (Kapitel 1) wird das System des subjektiven Rechtsschutzes dargestellt. Aufgezeigt werden auch die historischen Gründe für die Entwicklung dieses Systems und die zugrundeliegenden funktionalen Prämissen. Analysiert werden zudem die Schwächen des bisherigen Systems, die daraus resultieren, dass es auf impliziten und expliziten Voraussetzungen im Zusammenhang mit der Durchsetzung von Recht gründet. Dies betrifft sowohl die Durchsetzung von objektivem wie von subjektivem Recht. Das zweite Kapitel widmet sich der demokratiethoretischen Begründung für einen verstärkten Zugang zum Gericht. Der Zugang zum Recht soll bewusst in einen anderen Kontext als den der Rechtsstaatlichkeit gestellt werden:⁴⁴ in einen demokratiethoretischen. Auf den Grundannahmen der deliberativen Demokratietheorie nach *Jürgen Habermas* basierend und diese weiterentwickelnd, ist die Rolle der Gerichte in der modernen Demokratie auszuleuchten. Untersucht wird, ob Gerichtsverfahren Teil deliberativer Prozesse sein können. Die daraus gewonnenen Erkenntnisse bilden die Basis für die darauffolgenden Kapitel. Im dritten Kapitel wird ein Vergleich gezogen zum Zugang zur gerichtlichen Verwaltungskontrolle in Frankreich und der Schweiz; die sich dort zeigenden Weiterungen gegenüber dem deutschen System werden demokratiethoretisch auf Basis der im vorherigen Kapitel gefundenen Erkenntnisse eingeordnet. Dieselbe Einordnung wird im vierten Kapitel vorgenommen für die bereits erfolgten Weiterungen der Zugangsmöglichkeit im deutschen System – sowohl solcher, die originär national erfolgt sind, wie auch unional und völkerrechtlich angestoßener. Die Abhandlung mündet in einer Aktualisierung des Zugangs zu gerichtlicher Verwaltungskontrolle in der modernen Demokratie (Kapitel 5).

wohl im Prozess, 2009, S. 175–185; *Voigts*, Die Subjektivierung von Gemeinwohlinteressen als Demokratisierung der Verwaltung, 2016, S. 248.

⁴⁴ Dies mit Blick auf die Figur des subjektiven öffentlichen Rechts fordernd *Funke*, JZ 2015, 369, 378: „Sowohl die Ausarbeitung einer verwaltungsrechtswissenschaftlichen juristischen Methode als auch die damit einhergehende Konzeptionalisierung der Figur des subjektiven öffentlichen Rechts waren in ihrem Ursprung insbesondere mit der Ausbreitung des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes verknüpft: Der verwaltungsgerichtliche Rechtsschutz bildete den „Frame“; das subjektive öffentliche Recht wurde unter aktionenrechtlichen Prämissen ausgearbeitet. Daß es demgegenüber notwendig ist, juristische Methode und verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz zu entflechten, hat die Verwaltungsrechtswissenschaft im Grundsatz schon lange erkannt. Doch ist diese Entflechtung bislang noch nicht so weit vorangebracht worden, daß es möglich war, die Figur des subjektiven öffentlichen Rechts in andere Kontexte als den rechtsstaatlichen zu stellen.“

Kapitel 1

Bestandsaufnahme des Systems subjektiven Rechtsschutzes im Verwaltungsrecht

Dieses erste Kapitel dient der Bestandsaufnahme. Einleitend wird zunächst das bestehende System des subjektiven Rechtsschutzes im deutschen Verwaltungsrecht dargestellt (A.) sowie die historischen Gründe für diese Konzeption (B.) und die dieser zugrunde liegenden funktionalen Prämissen erläutert (C.), bevor die mit dem bestehenden System einhergehenden Dysfunktionalitäten aufgezeigt werden (D.).

A. Dogmatische Konstruktion

In einem ersten Schritt sollen die dogmatischen Ausformungen des subjektiven Rechtsschutzes herausgearbeitet werden.

I. Der Grundsatz subjektiven Rechtsschutzes

Der Grundsatz des subjektiven Rechtsschutzes ergibt sich im Verwaltungsrecht aus Art. 19 Abs. 4 GG¹ und wird ausformuliert in §§ 42 Abs. 2, 113 Abs. 1, 5 VwGO. Bereits der Zugang zu Gericht setzt in der Regel voraus, dass zumindest die Möglichkeit einer Verletzung eigener subjektiver Rechte besteht – geprüft im Rahmen der Sachurteilsvoraussetzungen (Zulässigkeitsprüfung) als Klage- bzw. Antragsbefugnis (§ 42 Abs. 2 bzw. 47 Abs. 2 S. 1 VwGO).² Auch der Kontrollmaßstab im Rahmen der Begründetheitsprüfung ist überwiegend³ auf den Schutz des subjektiven Rechts ausgerichtet.⁴ Der Grundsatz des subjektiven Rechtsschutzes ist damit geprägt durch eine Engführung in doppelter Hinsicht: Grundsätzlich wird nur einzelnen Individuen Zugang zu Gericht gewährt – und dies

¹ BVerwGE 147, 312 Rn. 18: „allgemeines Strukturprinzip des Verwaltungsrechtsschutzes“; 154, 328 Rn. 16; *Schmidt-Kötters*, in: BeckOK VwGO, 68. Ed. 2024, § 42 Rn. 110.

² Einzige Ausnahme davon ist die bayerische Popularklage.

³ Anders nur im abstrakten Normenkontrollverfahren nach § 47 VwGO; hier nimmt das Gericht eine umfassende Prüfung der Rechtmäßigkeit vor, *Giesberts*, in: BeckOK VwGO, 68. Ed. 2024, § 47 Rn. 77.

⁴ Zu beiden Aspekten *Krebs*, in: Erichsen/Hoppe/von Mutius (Hrsg.), FS Menger, 1985, S. 191, 197 ff.; *Niesler*, Individualrechtsschutz im Verwaltungsprozess, 2011, S. 86.

nur aufgrund einer Verletzung eigener Rechte. Die Gesetzgebung kann davon Ausnahmen zulassen, indem sie die Klagebefugnis über die rechtliche Betroffenheit hinaus erweitert (§ 42 Abs. 2 Alt. 1 VwGO). Die Hürde für das Vorliegen der Klagebefugnis in inhaltlicher Hinsicht ist hoch: Nicht ausreichend ist die Beeinträchtigung von wirtschaftlichen, politischen, ästhetischen oder sonstigen Interessen. Erforderlich ist vielmehr, dass die Klage auf die Beeinträchtigung von Interessen gestützt werden kann, die *rechtlich* geschützt und damit zu subjektiven Rechten erstarkt sind. Nach der sogenannten Schutznormtheorie gewährt eine Rechtsvorschrift dann ein solches subjektives Recht, wenn sie zumindest auch dem Schutz von Individualinteressen zu dienen bestimmt ist.⁵ Dabei muss es sich zudem um eigene subjektive Rechte handeln; die Verhinderung von Popularklagen wird bis heute als maßgeblicher Grund für dieses Konzept des Individualrechtsschutzes angeführt.⁶ Einzelne sollen sich nicht zu Sachwalter*innen fremder Interessen machen.⁷ Insofern kommt der Unterscheidung zwischen Privatinteressen und Interessen der Allgemeinheit eine zentrale Bedeutung zu.⁸ Während sich Bürger*innen um ihre privaten Interessen kümmern und gegen eigene subjektive Rechtsverletzungen klagen können sollen, ist die Durchsetzung sonstiger Rechte, insbesondere auch von kollektiven und von Allgemeininteressen und der zu ihrem Schutz erlassenen Normen, allein Aufgabe der dazu berufenen staatlichen Stellen.⁹

II. Die Möglichkeit der Verletzung eigener subjektiver Rechte als Zugangsvoraussetzung

1. Das subjektive öffentliche Recht als Rechtsmacht

Anfechtungs- und Verpflichtungsklagen sind nach § 42 Abs. 2 Alt. 2 VwGO nur zulässig, „wenn der Kläger geltend macht, durch den Verwaltungsakt oder seine Ablehnung oder Unterlassung in seinen Rechten verletzt zu sein.“ Entscheidend ist somit das Vorliegen eines subjektiven öffentlichen Rechts im Sinne einer nor-

⁵ BVerwGE 7, 354, 355; 98, 118, 120f.; *Sodan*, in: Sodan/Ziekow (Hrsg.), VwGO, 5. Aufl. 2018, § 42 Rn. 382ff., insbes. 391; *Schenke*, in: Kopp/Schenke (Hrsg.), VwGO, 29. Aufl. 2023, § 42 Rn. 83ff.; *Wahl*, in: Schoch/Schneider (Hrsg.), VwGO, 44. EL 2023, Vorbemerkung § 42 Abs. 2 Rn. 94ff., 107; *Schmidt-Kötters*, in: BeckOK VwGO, 68. Ed. 2024, § 42 Rn. 151ff.

⁶ BVerwGE 17, 87, 91; *Schmidt-Kötters*, in: BeckOK VwGO, 68. Ed. 2024, § 42 Rn. 109; *Schmidt-Kötters*, in: BeckOK VwGO, 68. Ed. 2024, § 42 Rn. 151ff.; zurecht differenzierter *Wahl/Schütz*, in: Schoch/Schneider (Hrsg.), VwGO, 44. EL 2023, § 42 Abs. 2 Rn. 7: „Entscheidend ist [...] nicht der Ausschluß des Popularklägers, sondern der Ausschluß desjenigen, der keine Verletzung eigener Rechte geltend machen kann.“

⁷ BVerwGE 127, 95 Rn. 20 u. 22 – Flughafen Leipzig-Halle.

⁸ Zurückgehend auf *Hegel*, Grundlinien der Philosophie des Rechts, 1821, §§ 182ff.

⁹ *Wegener*, ZUR 2011, 363, 364; *Kment*, UPR 2013, 41; *Seibert*, NVwZ 2013, 1040f.; *Groß*, in: Sommermann/Schaffarzik (Hrsg.), Handbuch Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit, Bd. I, 2019, § 27, S. 1077, 1090.

mativ eingeräumten, individuellen Rechtsmacht.¹⁰ Hier liegt die Besonderheit des deutschen Verwaltungsrechtsschutzsystems: Entscheidend ist keine tatsächliche Betroffenheit, kein irgendwie geartetes individuelles Interesse, sondern ein subjektives öffentliches Recht im Sinne einer personalisierten und individualisierten Rechtsmacht, die Rechtsordnung zur Verfolgung eigener Interessen¹¹ in Bewegung setzen zu können.¹² Das subjektive öffentliche Recht erzeugt nach der herrschenden Auffassung eine „freiheitsgewährende Distanz“ im Verhältnis der Einzelnen zum Staat, indem ihnen ein selbstverantwortlich wahrzunehmender Eigenbereich gewährleistet und gesichert und zur autonomen Geltendmachung eingeräumt wird.¹³

Die Prüfung, ob subjektive öffentliche Rechte vorliegen und damit überhaupt Zugang zur Verwaltungsgerichtsbarkeit bestehen kann, unterscheidet zwischen sogenannten Adressatenklagen und Drittklagen. Für Adressat*innen belastender Verwaltungsakte wird darauf abgestellt, dass sie ein subjektives öffentliches Recht auf Freiheit von rechtswidrigen Belastungen aus Art. 2 Abs. 1 GG haben;¹⁴ entsprechend sind Adressat*innen belastender Verwaltungsakte nach der sogenannten Adressatentheorie stets klagebefugt nach § 42 Abs. 2 Alt. 2 VwGO.¹⁵

¹⁰ *Wahl/Schütz*, in: Schoch/Schneider (Hrsg.), VwGO, 44. EL 2023, § 42 Abs. 2 Rn. 44.

¹¹ Zum Schutz von Interessen und Belangen *Schmidt-Kötters*, in: BeckOK VwGO, 68. Ed. 2024, § 42 Rn. 145: „Der Rechtsschutz wird deshalb auch nicht in erster Linie durch das Gewicht des Interesses/Belangs geleitet, sondern durch die Rechtsnorm, die die Beachtens- bzw. Berücksichtigungspflicht schafft. Diese Norm entscheidet darüber, ob und in welchem Umfang ein Recht auf Abwägung oder materielle Beachtung besteht.“

¹² Definition so bei *Schmidt-Aßmann*, Verwaltungsrechtliche Dogmatik, 2013, S. 109; zur Bedeutung des subjektiven Rechts *Bartlsperger*, in: Baumeister/Roth/Ruthig (Hrsg.), FS Schenke, 2011, S. 17; grundlegend zur Gegenüberstellung der Modelle der Verletzten- und der Interessentenklage *Skouris*, Verletztenklagen und Interessentenklagen im Verwaltungsprozeß, 1979.

¹³ *Wahl*, in: Schoch/Schneider (Hrsg.), VwGO, 44. EL 2023, Vorbemerkung § 42 Abs. 2 Rn. 46–48.

¹⁴ BVerfGE 9, 83, 88: „Die Freiheit der Entfaltung der Persönlichkeit erschöpft sich nicht in der allgemeinen Handlungsfreiheit, sondern umfaßt in unserer grundgesetzlichen Ordnung auch den grundrechtlichen Anspruch, durch die Staatsgewalt nicht mit einem Nachteil belastet zu werden, der nicht in der verfassungsmäßigen Ordnung begründet ist.“; 19, 253, 257 (für die Heranziehung zu Steuerzahlungen); 29, 402, 408; 42, 20, 27: Grundrecht der Bürger*innen, nur auf Grund solcher Vorschriften mit einem Nachteil belastet zu werden, die formell und materiell der Verfassung gemäß sind (Freiheit von ungesetzlichem Zwang).

¹⁵ BVerwGE 79, 110, 114; BVerwG, NVwZ 2011, 372, 374 Rn. 16; *Gurlit*, Die Verwaltung 28 (1995), 449; *Hufen*, Verwaltungsprozessrecht, 12. Aufl. 2021, § 14 Rn. 60; anders *Wahl/Schütz*, in: Schoch/Schneider (Hrsg.), VwGO, 44. EL 2023, § 42 Abs. 2 Rn. 48: Das Erfordernis einer spezifischen Schutzrichtung der als verletzt gerügten Norm („Rechtswidrigkeitszusammenhang“) gelte als Strukturprinzip des Individualrechtsschutzes generell und daher grundsätzlich auch für die Klage der Adressat*innen.

2. Die Schutznormtheorie bei Drittklagen

Bei Drittklagen hingegen ermittelt die herrschende Auffassung subjektive öffentliche Rechte anhand der Schutznormtheorie (auch: Schutznormlehre).¹⁶ Nach dieser kommt es entscheidend darauf an, ob der jeweilige Rechtssatz nicht nur im öffentlichen Interesse erlassen wurde, sondern – zumindest auch – dem Schutz der Interessen Einzelner zu dienen bestimmt ist. Überholt ist heute die maßgeblich in den 1960er Jahren im Rahmen baurechtlicher Nachbarklagen geprägte, sehr enge Formulierung, wonach eine Norm dann (auch) ein subjektives Recht begründet, wenn diese neben dem Allgemeininteresse auch dem individuellen Interesse eines abgegrenzten und individualisierten Personenkreises dient.¹⁷ Dieses Verständnis hat sich als zu eng erwiesen.¹⁸ Die Schutznormtheorie ist aber das methodische Instrument geblieben zur Subjektivierung objektiv-rechtlicher Normen im deutschen Verwaltungsrecht.¹⁹ Ob, inwieweit und für wen gesetzliche Vorschriften subjektive Rechte begründen, wird dabei anhand eines Kanons von Methoden und Regeln ermittelt; dazu gehören insbesondere der historische Normsetzer, das umgebende Normgefüge, die Grundrechte und EU-Recht.²⁰ Damit steht also die Wertungskompetenz der Gesetzgebung im Zentrum: Über das Vorliegen subjektiver Rechte und den Zugang zu Gericht entscheiden die einschlägigen Rechtssätze und ihre Interpretation, nicht die Berufung auf faktische Betroffenheit.²¹ Die Klagebefugnis wird normativ bestimmt: Geltend gemacht werden muss die Verletzung einer Rechtsposition, die die Rechtsordnung gerade auch im Interesse der Einzelnen gewährt.²²

¹⁶ Zum Folgenden *Bauer*, in: Heckmann/Meßerschmidt (Hrsg.), *Gegenwartsfragen des Öffentlichen Rechts*, 1988, S. 113; *Schmidt-Aßmann*, *Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee*, 2. Aufl. 2006, Kap. 2 Rn. 55 ff.; *Schoch*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), *GVwR III*, 2009, § 50 Rn. 135 ff., 139; *Wahl/Schütz*, in: Schoch/Schneider (Hrsg.), *VwGO*, 44. EL 2023, Vorbemerkung § 42 Abs. 2 Rn. 94 ff., § 42 Abs. 2 Rn. 43 ff.; grundlegend *Bühler*, *Die subjektiven öffentlichen Rechte und ihr Schutz in der deutschen Verwaltungssprechung*, 1914.

¹⁷ Grundlegend BVerwGE 52, 122, LS 4: „Dem (objektivrechtlichen) Gebot der Rücksichtnahme kommt drittschützende Wirkung zu, soweit in qualifizierter und zugleich individualisierter Weise auf schutzwürdige Interessen eines erkennbar abgegrenzten Kreises Dritter Rücksicht zu nehmen ist.“; ebenso BVerwGE 67, 334, 339; 82, 343, 347.

¹⁸ Zu Erweiterungen der Schutznormtheorie siehe unten, Kapitel 4 A. II.

¹⁹ *Couzinat*, DVBl 2008, 754, 760; ausführlich zur Subjektivierung *Wahl*, in: Schoch/Schneider (Hrsg.), *VwGO*, 44. EL 2023, Vorbemerkung § 42 Abs. 2 Rn. 55 ff.

²⁰ *Schmidt-Aßmann/Schenk*, in: Schoch/Schneider (Hrsg.), *VwGO*, 44. EL 2023, Einleitung, Rn. 20; zur unterschiedlichen Akzentsetzung hinsichtlich der Normauslegung im Laufe der Entwicklung von „älteren und neueren Fassungen der Schutznormtheorie“ *Bauer*, in: Heckmann/Meßerschmidt (Hrsg.), *Gegenwartsfragen des Öffentlichen Rechts*, 1988, S. 113, 119 ff., kritisch zur Schutznormlehre als Kanon von Methoden und Regeln S. 125 ff., mwN.

²¹ *Schmidt-Aßmann*, *Verwaltungsrechtliche Dogmatik*, 2013, S. 110.

²² BVerfGE 116, 1, 11 f., stRspr.

Sachregister

- Allgemeiner Gesetzesvollziehungsanspruch 94, 98
- Anfechtungsklage 8, 11, 17, 257
- Vergleich mit Frankreich 137, 140, 149
- Antidiskriminierungsrecht 79, 198 ff.
- Aarhus-Konvention 234 ff.
- Auswirkung auf nationale Klagebefugnisse 252 ff.
 - Drei-Säulen-Konzept 236 f.
 - Konzeption 234 ff.
 - unionale Umsetzung 243 ff.
- Atomrecht 182 ff.
- Behindertengleichstellungsrecht 94 f., 169, 199 ff.
- Bundes- 199, 201
 - der Schweiz 169
 - Landes- 199 ff.
- Bergrecht 184
- Beteiligung
- anerkannter Naturschutzverbände 191 ff.
 - der Öffentlichkeit 236 ff.
 - von Einzelnen 236 ff.
 - von Verbänden 191, 236 ff.
- Class Action 107
- Deliberation 61 ff., 69, 84 ff., 89 f., 90 ff., 101 ff., 113 f., 114 ff., 120 ff., 150 f., 170 f., 186 f., 192, 203, 212, 233, 264, 267, 305 f. *siehe auch* Demokratietheorie, deliberative
- als Mitkontrolle und Mitsprache im Prozess 117 ff.
- Demokratie
- direkte 138 f., 154 ff.
 - -theorien 63 ff.
 - Verfassungsgerichtsbarkeit in der 70 ff.
- Demokratiegebot 283 ff.
- Demokratieprinzip 25 ff., 28, 31, 283 ff.
- Demokratiethorie 61 ff.
- deliberative 69 f.
 - kommunitaristische 65 ff.
 - liberale 64
 - nationale Gerichte außerhalb von Verfassungsgerichtsbarkeit 84
 - partizipative 67 ff.
 - republikanische 65 ff.
 - Verfassungsgerichtsbarkeit 70 ff.
- Demokratische Legitimation 25 ff., 282
- intra- und supranationaler Gerichte 74 ff.
 - von Gerichten 28 f.
 - von Verfassungsgerichtsbarkeit 71 ff.
- Demokratisierung 88, 94, 284 ff.
- Deregulierung 39 ff.
- Digitalisierung 105
- Diskriminierungsverbot 200, 232
- Drei-Säulen-Konzept 236 f.
- Drittsschutz 175 ff., 253
- Durchsetzungsdefizit 33 ff., 46 ff.
- Effektivitätsgrundsatz (gemeinschaftsrechtlicher) 216, 239
- Environmental Democracy 234 ff.
- Europäische Menschenrechtskonvention 134
- EU-Recht 214 ff., 222 ff., 243 ff.
- Europäisierung 214 ff.
- Feministische (Rechts-)Kritik 48 f., 90, 96, 98
- Feststellungsklage 12 f., 198, 202 f., 272
- Frankreich 130 ff.
- Gemeinwohl 24 f., 44 f., 58, 69, 95, 118, 121, 138, 212, 270, 271, 280, 296

- als Aufgabe des Parlaments 24 f., 267, 271
- Durchsetzungsschwäche 33 ff., 58
- im Prozess 23 f., 58, 280 f.
- und Verbände 296
- Gemeinwohlbelange 44 f., 118, 211 f., 277
- Gemeinwohlförderung 210
- Gemeinwohlkonkretisierung 95, 281, 306
- Gemeinwohlverantwortung 44, 121, 203, 212, 237, 264, 267, 271, 280
- Gentechnikrecht 184 f.
- Gewaltenteilung 30 f., 135 f., 276 f., 290 f.
- Gruppeninteressen 58

- Immissionsschutzrecht 166 f., 179 ff.
- Individualrechtsschutz
 - in der Schweiz 152 ff.
 - -system 7 ff.
 - unional bedingter 225 ff.
 - -verständnis im unionalen Sekundärrecht 222 ff.
- Industrieemissionsrichtlinie 243 f., 257
- Informationsanspruch 204 ff., 210 ff., 212 f.
 - Arhus-Konvention 239
- Informationsfreiheitsgesetz 204 ff., 210 ff., 212 f.
- Interessen
 - allgemeine 25, 121, 165, 214, 248, 264, 271, 277, 281, 294, 295, 306, 311
 - kollektive 22, 25, 121, 146 ff., 159, 170 f., 186, 188, 192 ff., 234, 271, 279 ff., 289, 295 f., 302 f., 306, 311
 - überindividuelle 22, 146 ff., 237
- Interessentenklage 177, 263, 306
 - Frankreich 141
 - Schweiz 157 ff.

- Judicial review 71 ff.

- Klagebefugnis
 - in der Schweiz (Beschwerdelegitimation) 159 ff.
 - in Frankreich 141 ff.

- Schutznormtheorie 10, 12, 21, 57, 175, 178 ff., 269, 273 f., 295
- von Verbänden *siehe* Verbandsklage
- Kollektivinteresse 58, 65 *siehe auch* Interessen, kollektive
- Kontrolldichte (gerichtliche) 263 f., 293, 304 f.
- Kontrollumfang (gerichtlicher) 11, 17, 185, 288 f., 304, 306
 - in der Schweiz 169 f.
 - in Frankreich 149 f.
- Kosten 53, 54, 55, 93

- Legal-Needs-Studien 49 f.
- Legitimation 25 f., 27, 64, 87 ff.
 - Defizite 27 f., 297
 - von Gerichten 28 f., 71 ff.
 - von inter- und supranationalen Gerichten 75 ff.
 - von Verfassungsgerichtsbarkeit 71 ff.
 - von Verwaltungsentscheidungen 119
- Legitimationskette 25 f., 28
- Leistungsklage 12 f., 17

- Minderheitenschutz 78, 102, 107, 112
- Missbrauchsbedürchtung 15, 196
- Mitkontrolle 117 f., 141, 186 f., 188, 192, 203, 214, 234, 267, 272, 278, 293 f., 304, 305 f.
- Mitsprache 117, 118 ff., 186, 188, 192, 203, 214, 234, 267, 272, 278, 293 f., 304, 305 f.
- Mitwirkungsrecht
 - eines Naturschutzverbands 191 f., 196
 - eines Tierschutzverbands 197 f.
- Musterfeststellungsklage 95

- Nachbarklagen 10, 175 ff., 255
 - Frankreich 145
- Nationalsozialismus 19 f.
- Naturschutz 168, 191, 277
 - EU 227 f., 236
 - Frankreich 147 f.
 - Vollzugsdefizit 35 ff., 44
- Naturschutzverbandsklage 168, 191, 193 ff.
- Normenkontrolle, abstrakte 13 f., 14 ff.
 - Frankreich 140
 - Schweiz 160

- Objektive Rechtskontrolle 29, 114 f., 118, 288 ff., 295, 301, 306
- Frankreich 142, 149
- Öffentlichkeit 69, 77, 104 ff., 111 f., 118 f.
- amtlicher Informationen 206 ff.
- Öffentlichkeitsbeteiligung
- Aarhus-Konvention 234 ff., 240 ff.
 - Bauleitplanung 189
 - Beitrag zur Verwaltungslegitimation 77, 118 f.
 - Unionsrecht 243 ff.
- Popularklage 14, 201, 225, 289 f., 293
- Aarhus-Konvention 241 f.
 - bayerische 15 f.
 - Frankreich 131, 142, 144 f.
 - Schweiz 166 f.
 - Unionsrecht 229 f.
- Rechtsentwicklungsfunktion 115 ff.
- Rechtskritik (feministisch, postkolonial) 48 f., 90, 96, 98
- Rechtsschutzgarantie 167, 247 f.
- Allgemeiner Justizgewährungsanspruch 99
 - des Art. 19 Abs. 4 GG 167
 - des Art. 47 GrCh 247 f.
- Rechtssicherungsfunktion 114 f.
- Rechtsvergleichung 126 ff.
- Rechtswidrigkeitszusammenhang 11, 255
- Richtlinie (EU) 218 ff., 225 ff., 243 ff.
- Dienstleistungsrichtlinie 40
 - Gleichbehandlungsrichtlinien 218, 232
 - Habitatrichtlinie 227 f., 245
 - Industrieemissionsrichtlinie 243 f., 257
 - Informationsrichtlinie 233
 - Luftqualitätsrichtlinie 46, 229, 262
 - Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie 243 f.
 - SUP-Richtlinie 243
 - Telekommunikationsrahmenrichtlinie 231 f.
 - Umweltinformationsrichtlinie 243
 - UVP-Richtlinie 243 f., 254, 256, 258, 260
 - Wasserrahmenrichtlinie 37, 43, 250 f.
- Schutznorm 179 ff., 221, 303
- Schutznormtheorie 10, 12, 21, 57, 175, 178 ff., 269, 273 f., 295
- Einfluss der Aarhus-Konvention 240, 256 ff., 259 ff.
 - Schweiz 165
 - unionale Überformung 220 ff., 228 ff., 233, 256 ff., 259 ff.
- Schweiz 152 ff.
- Subjektives (öffentliches) Recht 8 ff., 19 ff., 94, 271, 273, 277 f., 293 f., 302
- funktionale Subjektivierung 2, 5, 224, 271, 277, 293
 - prokuratorische Rechte 2, 22, 210 ff., 262 f., 268, 271 f., 276
 - Einflüsse des EU-Rechts 256 ff.
 - Erweiterungen 174 ff.
 - Frankreich 130, 132, 144
 - Schweiz 156, 157 ff.
 - Selektionsfunktion 30 *siehe auch* Klagebefugnis
 - Strukturierungsleistung 299
 - Überforderung Einzelner 46 ff.
- Theorie des kommunikativen Handelns 85
- Tierschutz 97, 196 ff., 203 f.
- Transparenz 59, 77, 189, 204 ff.
- Übereinkommen
- Aarhus 234 ff.
- Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz 255 ff., 259 f., 562 f.
- Europarechtskonformität 255 ff., 259
- Umweltinformationsrecht 205, 243
- Umweltschutz 234 ff.
- Frankreich 147 f.
 - Vollzugsdefizit 35 ff., 44
- Umweltverbandsklage 240, 244 f., 258 f., 261 ff.
- Umweltverträglichkeitsprüfung 255 f.
- UVP-Richtlinie 243 f., 254, 256, 258, 260
- Verband
- Anerkennungsvoraussetzungen 147, 148, 240
- Verbandsklage
- altruistische 146, 147, 192, 194, 201

- antidiskriminierungsrechtliche 198 ff.
- behindertenrechtliche 199 ff.
- Bündelfunktion 296, 298
- naturschutzrechtliche 193 ff.
- tierschutzrechtliche 97, 196 ff., 203 f.
- Umwelt- 240, 244 f., 258 f., 261 ff.
- Verbraucherschutzrechtliche 55, 95
- wettbewerbsrechtliche 55, 95
- Verbraucherschutzrecht 55, 95
- Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten 215 ff., 257, 264
- Verfahrensfehler 191 f., 254 ff.
- Verfahrensrechte 188 ff., 213, 254, 256
 - absolute 191 f., 256
 - dienende Funktion 190
 - relative 190, 256
- Verletztenklage (-modell) 1, 11, 13, 17, 213, 262
- Verpflichtungsklage 8, 17
- Verwaltungsautonomie 27 f., 282
- Verwaltungsgericht
 - Entlastung 133, 296, 298
 - Überlastung 133, 142, 298 f.
- Verwaltungsrechtsschutz
 - Funktionen 114 ff., 172, 203 f.
 - *siehe auch* Individualrechtsschutz
- Verwaltungsrechtsverhältnis, mehrpoliges 2, 32, 186 f., 279
- Vollzugsdefizit 33 ff., 195, 196 ff., 272
 - des Gemeinschaftsrechts 35
 - im Naturschutzrecht 195
 - im Tierschutzrecht 196 ff.
 - Ursachen 35 ff.
- Vorsorge 253 ff.
- Wasserrahmenrichtlinie 37, 43, 250 f.
- Wettbewerbsrecht 55, 95, 227, 231 f.
- Wirksamkeitsgrundsatz (effet utile) 225, 248
- Zivilgesellschaft 63, 69 f., 85 ff., 101 ff., 237, 244
- Zugang zu Informationen 207 ff., 234