

Inhaltsübersicht

Vorwort	V
Inhaltsverzeichnis	IX
<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
B. Historische Wurzeln	17
C. Funktionale Prämissen	23
D. Systemimmanente Dysfunktionalitäten	32
<i>Kapitel 2: Zugang zu Gericht als Ermöglichung von Deliberation</i>	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: Rechtsvergleichende Betrachtung</i>	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: Bisherige Erweiterungen des Zugangs zum Verwaltungsgericht in Deutschland als Förderung deliberativer Praxis</i>	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</i> Deliberation	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</i> <i>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</i> <i>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