

# Inhaltsübersicht

<b>Vorwort .....</b>	<b>V</b>
<b>Inhaltsverzeichnis .....</b>	<b>IX</b>
<b><i>Einführung: Gegenstand und Gang der Untersuchung .....</i></b>	<b>1</b>
<b><i>Kapitel 1: Bestandsaufnahme des Systems subjektiven Rechtsschutzes im Verwaltungsrecht .....</i></b>	<b>7</b>
A. Dogmatische Konstruktion .....	7
B. Historische Wurzeln .....	17
C. Funktionale Prämissen .....	23
D. Systemimmanente Dysfunktionalitäten .....	32
<b><i>Kapitel 2: Zugang zu Gericht als Ermöglichung von Deliberation .....</i></b>	<b>61</b>
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
<b><i>Kapitel 3: Rechtsvergleichende Betrachtung .....</i></b>	<b>125</b>
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
<b><i>Kapitel 4: Bisherige Erweiterungen des Zugangs zum Verwaltungsgericht in Deutschland als Förderung deliberativer Praxis .....</i></b>	<b>173</b>
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 Drittakten .....	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

<b>C. Funktionale Prämissen .....</b>	<b>23</b>
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
<b>D. Systemimmanente Dysfunktionalitäten .....</b>	<b>32</b>
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) Rechtsentwicklungsfunction .....	115
2. Deliberation als Mitkontrolle und Mitsprache .....	117
a) Mitkontrolle: Unterstützung der Rechtssicherungsfunktion ...	118
b) Mitsprache: Teilhabe an der Rechtsentwicklungsfunction .....	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>B. Frankreich: Verwaltungsrechtsschutz als Schutz der objektiven Rechtsordnung</b> .....	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
<b>C. Schweiz: Faktische Betroffenheit als Voraussetzung des Zugangs zum Verwaltungsgericht innerhalb eines umfassend demokratisch verstandenen Staates</b> .....	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) Dritt betroffene .....	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

<i>Kapitel 4: Bisherige Erweiterungen des Zugangs zum Verwaltungsgericht in Deutschland als Förderung deliberativer Praxis .....</i>	173
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