



## Zusatzmaterial zu

### Subjektiv-öffentliche Rechte (VerwR, Rn. 54-56)

#### I. Relevanz

In nahezu jeder verwaltungsrechtlichen Klausur spielen subjektiv-öffentliche Rechte eine zentrale Rolle. Für das Gelingen einer Klausur ist es also von besonderer Relevanz, mit diesen richtig umgehen zu können.

#### II. „Subjektiv-öffentliche Rechte“ – was ist das?

Wenn der Staat ein bestimmtes Verhalten an den Tag legt, das ein Bürger als unrechtmäßig empfindet, kann es zu einer Klage vor dem Verwaltungsgericht kommen. Der einzelne Bürger kann dabei aber nicht jedes rechtswidrige Handeln rügen, sondern immer nur ein solches, das ihn selbst in besonderer Weise betrifft. Wenn ein Polizist grundlos gegen ihn handgreiflich wird, kann freilich geklagt werden. Ein Bürger kann aber nicht gegen einen Platzverweis klagen, der gegen einen ihm unbekanntem Demonstranten verhängt wird. Die besondere Betroffenheit liegt immer dann vor, wenn ein subjektiv-öffentliches Recht des Bürgers verletzt ist, nicht aber schon dann, wenn irgendeine Verletzung der Rechtsordnung vorliegt (sog. objektive Rechtswidrigkeit).<sup>1</sup> Das hat vor allem den Grund, dass Gerichte nicht überlastet werden sollen. Die Geltendmachung einer Verletzung eines subjektiv-öffentlichen Rechts ist daher insbesondere Voraussetzung der gerichtlichen Geltendmachung.<sup>2</sup>

Ob es sich um ein subjektiv-öffentliches Recht handelt, bestimmt sich nach der sog. Schutznormlehre. Danach muss die öffentlich-rechtliche Norm nicht nur den Interessen der Allgemeinheit, sondern zumindest auch den Interessen des Einzelnen zu dienen bestimmt sein.<sup>3</sup> Ob das der Fall ist, muss durch Auslegung ermittelt werden.<sup>4</sup> Beispiele sind § 5 BImSchG, der einen Anspruch auf Erteilung einer immissionsschutzrechtlichen Genehmigung normiert und gleichzeitig Interessen der Allgemeinheit schützen soll, sowie die polizeilichen Generalklauseln der Landespolizeigesetze (z. B. in NRW § 8 Abs. 1 PolG NRW).<sup>5</sup>

<sup>1</sup> Voßkuhle/Kaiser, JuS 2009, 16 (16).

<sup>2</sup> Wißmann, Verwaltungsrecht, 2023, Rn. 55; Voßkuhle/Kaiser, JuS 2009, 16 (17).

<sup>3</sup> BVerfGE 27, 297 (307); Masing, Der Rechtsstatus des Einzelnen im Verwaltungsrecht, GVwR I, § 10, Rn. 112 ff.; Schenke, Begriff, Entwicklung und Arten des subjektiv-öffentlichen Rechts, HVwR IV, § 92, Rn. 25 ff.

<sup>4</sup> BVerwGE 27, 297 (307).

<sup>5</sup> Diese und weitere Beispiele bei Guckelberger, VerwR AT, 11. Aufl. 2023, § 9, Rn. 6.



### III. Klausurperspektive: Wo muss man etwas zu subjektiv-öffentlichen Rechten schreiben?

Folgender Beispielfall verdeutlicht, an welchen Stellen in der Klausur subjektiv-öffentliche Rechte relevant werden: Eine Behörde schickt einem Café-Betreiber ein Schreiben, in dem sie ihm das weitere Betreiben seines Cafés gewerberechtlich untersagt. Diese Maßnahme stellt einen belastenden Verwaltungsakt i. S. d. § 35 S. 1 VwVfG dar. Hält der Betreiber diesen für rechtswidrig und möchte gegen diesen gerichtlich vorgehen und so aus der Welt schaffen, wählt er als Klageart die Anfechtungsklage gem. § 42 Abs. 1 Alt. 1 VwGO.

Zum einen werden subjektiv-öffentliche Rechte in der Prüfung der Sachentscheidungsvoraussetzungen in der Klagebefugnis gem. § 42 Abs. 2 VwGO relevant.<sup>6</sup> Die Klage ist demnach nur zulässig, wenn der Kläger geltend macht, durch den Verwaltungsakt (...) in seinen Rechten verletzt zu sein. Das meint eine Verletzung von subjektiv-öffentlichen Rechten. Nur, wenn der Kläger die Möglichkeit (diese reicht nach der sog. Möglichkeitstheorie<sup>7</sup> für die Klagebefugnis aus) einer solchen Verletzung geltend macht, soll er vor dem Verwaltungsgericht klagen dürfen.

Auf welche Rechte man sich konkret berufen kann, hängt stets vom Einzelfall ab. Es kann jede subjektiv-öffentliche Rechtsposition sein, unabhängig davon, ob sie sich aus Grundrechten oder einfachem Recht ergibt.<sup>8</sup> Der Betreiber könnte sich in dem Beispielfall z. B. auf seine Berufsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG berufen. Hier sollte man alle subjektiv-öffentlichen Rechte nennen, die einschlägig sein könnten. Im Folgenden muss geprüft werden, ob eine Verletzung dieser Rechte zumindest möglich erscheint. Das ist dann der Fall, wenn eine Verletzung nicht von vornherein ausgeschlossen erscheint.<sup>9</sup>

Bei Vorliegen eines belastenden Verwaltungsaktes kann jedenfalls auf den sog. Adressatengedanken abgestellt werden.<sup>10</sup> In dieser Konstellation ist stets eine Verletzung der Allgemeinen Handlungsfreiheit aus Art. 2 Abs. 1 GG möglich. Darüber hinaus können dann weitere (speziellere) subjektiv-öffentliche Rechte aufgeführt werden.

Das zweite Mal, dass an subjektiv-öffentliche Rechte gedacht werden muss, ist im Rahmen der Begründetheit.<sup>11</sup> Nun soll geprüft werden, ob wirklich das in der Klagebefugnis geltend gemachte Recht verletzt ist. Deshalb lautet der Obersatz zur Begründetheit der Anfechtungsklage aus dem obigen Beispiel: Die Anfechtungsklage ist begründet, soweit der Verwaltungsakt rechtswidrig ist *und*

<sup>6</sup> *Voßkuhle/Kaiser*, JuS 2009, 16 (17).

<sup>7</sup> BVerwGE 60, 123 (125); 82, 246 (249).

<sup>8</sup> *Voßkuhle/Kaiser*, JuS 2009, 16 (17 f.).

<sup>9</sup> BVerwGE 92, 313 (315 f.); 117, 93 (95).

<sup>10</sup> BVerwG NVwZ 1993; *Voßkuhle/Kaiser*, JuS 2009, 16 (17) auch zur Klausurstrategie.

<sup>11</sup> *Voßkuhle/Kaiser*, JuS 2009, 16 (17).



*der Kläger dadurch in seinen Rechten verletzt ist*, § 113 Abs. 1 S. 1 VwGO. Es muss für eine Begründetheit der Klage also neben der Rechtswidrigkeit des Verwaltungsakts auch eine Verletzung eines subjektiv-öffentlichen Rechts (durch den rechtswidrigen Verwaltungsakt) vorliegen.

Für den Beispielsfall bedeutet das: Zunächst muss im üblichen Schema geprüft werden, ob der Verwaltungsakt rechtswidrig ist (Ermächtigungsgrundlage – formelle Rechtmäßigkeit – materielle Rechtmäßigkeit). Falls nun eine Rechtswidrigkeit des belastenden Verwaltungsakts festgestellt wird, müsste noch weitergeprüft werden, ob dies den Kläger in seinen subjektiv-öffentlichen Rechten verletzt (in dem Beispielsfall würde etwa eine unrechtmäßige Gewerbeuntersagung den Café-Betreiber in seiner Berufsfreiheit verletzen).

Anders als in Anfechtungskonstellationen ist im Rahmen von Verpflichtungskonstellationen<sup>12</sup> (Gewährung einer Begünstigung) in keinem Fall auf den Adressatengedanken abzustellen, denn es gibt keinen Adressaten einer belastenden Maßnahme. Vielmehr muss bei der Verpflichtungsklage gem. § 42 Abs. 1 Alt. 2 VwGO in der Klagebefugnis mithilfe der Schutznormlehre (siehe dazu bereits oben) ermittelt werden, ob sich der Bürger auf ein oder mehrere subjektiv-öffentliche Rechte berufen kann.<sup>13</sup> Regelmäßig wird gefragt werden, ob er möglicherweise einen Anspruch auf die begehrte Leistung hat. Diese Systematik findet sich auch in der Prüfung der Begründetheit wieder: Die Verpflichtungsklage ist begründet, wenn die Ablehnung oder Unterlassung des Verwaltungsakts rechtswidrig *und der Kläger dadurch in seinen Rechten verletzt ist*, § 113 Abs. 5 S. 1 VwGO .

*Autor: Sandro Plenker, Kommunalwissenschaftliches Institut (KWI) der Universität Münster*

---

<sup>12</sup> Damit verwandt sind Drittkonstellationen, die vorrangig im Baurecht zu finden sind. Die Erörterung derer ist wegen ihres Umfangs nicht Teil dieses Aufsatzes. Vertiefend wird dazu auf BVerwGE 1, 83 und *Schoch*, Nachbarschutz im öff. BauR, JURA 2004, 317 verwiesen.

<sup>13</sup> *Voßkuhle/Kaiser*, JuS 2009, 16 (18).