

Schriften zum Prozessrecht

Band 124

**Die Beiladung
im Verwaltungsprozeß**

Von

Claudia Nottbusch



Duncker & Humblot · Berlin

CLAUDIA NOTTBUSCH

Die Beiladung im Verwaltungsprozeß

Schriften zum Prozessrecht

Band 124

Die Beiladung im Verwaltungsprozeß

Von

Claudia Nottbusch



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Nottbusch, Claudia:

Die Beiladung im Verwaltungsprozess / von Claudia
Nottbusch. – Berlin : Duncker und Humblot, 1995

(Schriften zum Prozessrecht ; Bd. 124)

Zugl.: München, Univ., Diss., 1994/95

ISBN 3-428-08463-2

NE: GT

D 6

Alle Rechte vorbehalten

© 1995 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fotoprint: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0582-0219

ISBN 3-428-08463-2

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Wintersemester 1994/1995 vom Fachbereich Rechtswissenschaften der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster als Dissertation angenommen. Literatur- und Rechtsprechungs-nachweise konnten bis Frühjahr 1995 berücksichtigt werden.

Meinem verehrten Lehrer, Herrn Professor Dr. *Walter Krebs*, danke ich sehr für die Betreuung dieser Arbeit und die vielfache Unterstützung und Lenkung, die mir im Laufe meiner langjährigen Mitarbeit zuteil wurde. Herrn Professor Dr. *Dirk Ehlers* danke ich für die rasche Erstellung des Zweitgutachtens. Schließlich danke ich meinem Mann *Martin* für seinen Beistand und die Hilfe bei der Erstellung dieser Arbeit.

Weyhe, im Mai 1995

Claudia Nottbusch

Inhaltsverzeichnis

Einführung	13
<i>1. Teil</i>	
Verfassungsrechtliche Grundlagen	15
1. Kapitel	
Beiladung als verfassungsrechtlich gebotene Drittbeteiligung	17
I. Art. 103 Abs. 1 GG.....	17
1. Die Wortlautauslegung	17
2. Die geschichtliche Auslegung	19
3. Der Sinn und Zweck des Art. 103 Abs. 1 GG	20
a) Art. 103 Abs. 1 GG als Konkretisierung des Rechtsstaatsprinzips	21
b) Art. 103 Abs. 1 GG als Konkretisierung der Menschenwürdegarantie	24
II. Art. 19 Abs. 4 GG.....	28
III. Materielle Grundrechte	33
1. Die verfahrensrechtliche Grundrechtsdimension	33
2. Grundrechtliche Betroffenheit durch Urteilswirkungen	36
a) Art. 3 Abs. 1 GG	36
b) Mittelbare Grundrechtsbeeinträchtigungen	37
IV. Ergebnisse des 1. Kapitels.....	39
2. Kapitel	
Rechtsstellung des Beigeladenen	40
I. Anforderungen aus Art. 103 Abs. 1 GG.....	40
II. Grundrechtliche Anforderungen.....	43
1. Der Gleichheitsgrundsatz	43
a) Die rechtskräftige Entscheidung über die Position des notwendig Beigeladenen.....	44

b) Die rechtskräftige Entscheidung über die Position des einfach Beigeladenen.....	44
2. Sonstige Grundrechte	45
a) Die Dispositionsfreiheit als Teil grundrechtlich geschützter Freiheit.....	45
b) Die prozessuale Dispositionsbefugnis als Fortsetzung der materiellrechtlichen Dispositionsfreiheit	47
III. Ergebnisse des 2. Kapitels.....	48

2. Teil

Einfachgesetzliche Regelung der Beiladung 49

1. Kapitel

Einfachgesetzliche Ausgestaltung der Beiladung als Drittbeteiligungsform 50

I. Der Begriff des anderen bzw. Dritten in § 65 VwGO.....	50
1. Allgemeines	50
2. Insbesondere: Die Doppelstellung des Staates.....	51
a) Ausgangspunkt.....	52
b) Die Beiladung des Staates als Fiskus	52
c) Das organisationsrechtliche Binnenverhältnis.....	55
aa) Klagen gegen den Rechtsträger	57
bb) Klagen gegen eine Behörde	60
II. Die Betroffenheit in einem rechtlichen Interesse als Voraussetzung der einfachen Beiladung.....	64
1. Der Begriff der Betroffenheit in einem rechtlichen Interesse.....	65
2. Insbesondere: Privatrechtliche Interessen als rechtliche Interessen i. S. von § 65 Abs. 1 VwGO.....	70
a) Zulässigkeit der Beiladung von in privatrechtlichen Interessen betroffenen Dritten.....	71
aa) Die Rechtswegzuweisung des § 40 Abs. 1 S. 1 VwGO.....	71
bb) Die Dispositionsfreiheit des Dritten	72
cc) Rechtsweggarantie.....	73
dd) Art. 101 Abs. 1 S. 2 GG: Gesetzlicher Richter.....	73
(1) Die Bestimmung des gesetzlichen Richters durch § 65 VwGO.....	74
(2) § 65 VwGO als spezialgesetzliche Rechtswegzuweisung.....	74
b) Die rechtswegübergreifende Wirkung der Rechtskraft	78
c) Exkurs: Streitgegenstand, Rechtshängigkeit und Rechtskraft.....	80
d) Praktische Konsequenzen.....	82
3. Die verfassungsrechtliche Gebotenheit der einfachen Beiladung.....	82
III. Das Erfordernis einheitlicher Entscheidung als Voraussetzung der notwendigen Beiladung.....	85
1. Die Wortlautauslegung	86

2. Die systematische Auslegung.....	88
a) Das Verhältnis zur einfachen Beiladung	88
b) Der Vergleich mit zivilprozessrechtlichen Drittbeteiligungsinstituten	88
3. Die historischen Grundlagen der notwendigen Beiladung	91
4. Die teleologische Auslegung.....	93
a) Die Wirkungen eines Anfechtungsurteils: Absolutheit oder Relativität der Gestaltungswirkung	95
b) Die Wirkungen von Leistungs- und Feststellungsurteilen	97
5. Ergebnis.....	103
 IV. Insbesondere: Die Beiladung im Normenkontrollverfahren nach § 47 VwGO.....	106
1. Die notwendige Beiladung.....	107
a) Die notwendige Einheitlichkeit der Sachentscheidung.....	107
aa) Die Rechtskrafterstreckung auf ansonsten ungebundene Dritte	107
bb) Die gestaltungsähnliche Wirkung des Urteils	107
b) Die Beteiligung am streitigen Rechtsverhältnis.....	108
2. Die einfache Beiladung.....	110
 V. Rechtsfolgen unterlassener Beiladung.....	112
1. Die unterlassene einfache Beiladung	112
2. Die unterlassene notwendige Beiladung	112
a) Das Nachholen der Beiladung.....	113
aa) Die zeitliche Grenze des rechtskräftigen Verfahrensabschlusses.....	113
bb) Die zeitliche Grenze der noch nicht erfolgten Anhängigkeit in höherer Instanz	115
(1) Insbesondere: Die Zulässigkeit erstmaliger notwendiger Beiladung in der Berufungsinstanz	116
(a) Bedenken aus Art. 103 Abs. 1 GG als teleologischer Determinante der Beiladungsvorschriften.....	116
(b) Bedenken aus Art. 3 Abs. 1 GG als teleologischer Determinante der Beiladungsvorschriften	118
(c) Konsequenzen	119
(2) Insbesondere: Die erstmalige Beiladung im Revisionsverfahren.....	119
(3) Ergebnis.....	120
b) Die nicht mehr nachholbare Beiladung.....	120
aa) Zur Wirksamkeit von Gestaltungsurteilen bei unterbliebener notwendiger Beiladung	121
(1) Die Folgen eines Verstoßes gegen Art. 103 Abs. 1, Art. 3 Abs. 1 GG für die Wirksamkeit des Urteils.....	121
(2) Die Folgen des möglicherweise fehlenden Eintritts der Gestaltungswirkung für die Wirksamkeit des Urteils	121
(a) Die Regelung des § 113 Abs. 1 S. 1 VwGO.....	122
(b) Die Konsequenzen des Eintritts der Gestaltungswirkung auf den unbeteiligten Dritten	122

(c) Die Regelung des § 142 VwGO	127
(3) Die revisionsrechtliche Behandlung des wirksamen Gestaltungsurteils bei unterbliebener notwendiger Beiladung.....	128
(4) Ergebnis.....	130
bb) Zur Wirksamkeit von Leistungs- und Feststellungsurteilen bei unterbliebener notwendiger Beiladung.....	131
2. Kapitel	
Rechtsstellung des Beigeladenen	
132	
I. Die bestehende einfachgesetzliche Ausgestaltung der Rechtsstellung des Beigeladenen.....	132
1. Die verfahrensrechtliche Stellung außerhalb konkreter Prozeßhandlungen	132
2. Die Mitwirkung an Prozeßhandlungen der Parteien.....	133
a) Prozeßhandlungen der Parteien, für die die Mitwirkung des Beigeladenen vorgesehen ist	133
aa) Prozeßhandlungen unter Mitwirkung aller Beteiligten.....	133
(1) Die Klageänderung nach § 91 Abs. 1 VwGO.....	133
(2) Der Vergleich nach § 106 VwGO	133
(a) Die Mitwirkung des notwendig Beigeladenen.....	135
(b) Die Mitwirkung des einfach Beigeladenen.....	136
bb) Prozeßhandlungen ohne Mitwirkungsbefugnisse anderer Beteiligter bzw. ohne eindeutige Regelung der Mitwirkungsberechtigten	137
(1) Der gewillkürte Parteiwechsel.....	137
(2) Die einseitige Erledigungserklärung.....	137
(3) Die übereinstimmende Erledigungserklärung.....	138
(4) Der Verzicht	139
(5) Das Anerkenntnis.....	140
(6) Anträge auf Ergänzung des Urteils, § 120 VwGO.....	140
b) Prozeßhandlungen unter Ausschluß der Mitwirkung des Beigeladenen.....	141
c) (Sonstige) Prozeßanträge der Parteien.....	141
3. Eigene Prozeßhandlungen des Beigeladenen.....	142
a) Die Regelung des § 66 VwGO	142
b) Die Befugnis zur Einlegung von Rechtsmitteln und deren Rücknahme.....	144
aa) Die Einlegung von Rechtsmitteln.....	144
bb) Die Rücknahme von Rechtsmitteln.....	149
cc) Die Sprungrevision	150
c) Sonstige Anträge	150
II. Die Verfassungsmäßigkeit der einfachgesetzlichen Regelungen.....	152
1. Verfassungsrechtlich unbedenkliche Regelungen.....	152
2. Die Verfassungsmäßigkeit von Vorschriften, die nur den notwendig Beigeladenen den Parteien gleichstellen.....	154

3. Die Verfassungsmäßigkeit von Regelungen, die die Dispositionsfreiheit nur des notwendig Beigeladenen auf andere Weise als durch Mitwirkung an Verfahrenshandlungen der Parteien sicherstellen wollen	155
a) Die Ausnahme nur des einfach Beigeladenen	156
b) Die Sicherung der Dispositionsfreiheit beim notwendig Beigeladenen	156
4. Die Verfassungsmäßigkeit von Vorschriften, die den Beigeladenen von der Mitwirkung an der jeweiligen Verfahrenshandlung ausschließen	157
a) Der Ausschluß des einfach Beigeladenen.....	157
aa) Die Vereinbarkeit mit Art. 103 Abs. 1 GG.....	157
bb) Die Vereinbarkeit mit Freiheitsrechten	157
cc) Die Vereinbarkeit mit Art. 3 Abs. 1 GG.....	158
b) Der Ausschluß des notwendig Beigeladenen.....	158
aa) Bei der Klagerücknahme, § 92 Abs. 1 VwGO	159
(1) Die Vereinbarkeit mit Freiheitsrechten.....	159
(2) Die Vereinbarkeit mit Art. 3 Abs. 1 GG	160
bb) Bei der Zurücknahme von Rechtsmitteln.....	160
(1) Die Vereinbarkeit der Zurücknahme vor Ablauf der Rechtsmittelfrist mit Freiheitsrechten.....	161
(2) Die Vereinbarkeit der Zurücknahme nach Ablauf der Rechtsmittelfrist mit Freiheitsrechten	162
(3) Die Vereinbarkeit der Rücknahmeregelungen mit Art. 3 Abs. 1 GG.....	163
cc) Bei der Sprungrevision, § 134 VwGO.....	164
(1) Die Vereinbarkeit mit Freiheitsrechten.....	164
(2) Die Vereinbarkeit mit Art. 3 Abs. 1 GG	167
(3) Möglichkeiten einer verfassungskonformen Auslegung	167
5. Ergebnis.....	168

Zusammenfassung	170
------------------------	-----

Literaturverzeichnis	176
-----------------------------	-----

Einführung

Die Beiladung insbesondere im Verwaltungsprozeß ist Gegenstand nicht weniger Monographien geworden¹. Das Fehlen neuerer Abhandlungen zeugt allerdings von einer Abnahme des rechtswissenschaftlichen Interesses. Diese Entwicklung wäre verständlich, könnte man die Rechtsfragen, die die Beiladung sowohl als prozessuales Institut der Drittbeteiligung sowie in bezug auf die Rechtsstellung des beigeladenen Dritten aufwirft, als geklärt ansehen. Daß dies nicht der Fall ist, zeigt bereits die Uneinigkeit über die verfassungsrechtlichen Grundlagen der Beiladung. Insbesondere die fehlende Aufarbeitung der Verfassungsvorgaben für die Rechtsstellung des Beigeladenen führt zur argumentativen Verwendung der Formel, der Beigeladene werde nicht Partei, sondern sei und bleibe Dritter im Prozeß zwischen den Parteien². Es wird zu prüfen sein, ob die aus dieser Wendung abgeleiteten Ergebnisse sowie insbesondere die Vorschriften der Verwaltungsgerichtsordnung über die Rechtsstellung des Beigeladenen mit dem geltenden Recht, vor allem dem Verfassungsrecht, vereinbar sind.

Zweifel und Unklarheiten bestehen daneben bei nahezu allen Fragen betreffend die Voraussetzungen der Beiladung. Zwar ist man sich über die Definition für die einfache und die notwendige Beiladung im wesentlichen einig³. Gleichwohl gelangt man in Einzelfällen zu unterschiedlichen Lösungen. Das betrifft etwa die Frage, ob bei einer Feststellungsklage die Voraussetzungen des § 65 Abs. 2 VwGO erfüllt sein können⁴ oder auch die Frage, ob ein Dritter, der am Obsiegen einer Partei ein wirtschaftliches Interesse hat und bei ihrem Unterliegen möglicherweise Schadensersatzansprüche geltend machen kann, die Anforderungen des § 65 Abs. 1 VwGO erfüllt⁵. Eine Betrachtung der Beiladungsvorschriften ausgehend von den verfassungsrechtlichen Vorga-

¹ Bichler, Die notwendige Beiladung, 1966; Joeres, Rechtsstellung, 1982; Lammenett, Nebenintervention, 1976; Lüning, Entwicklung, 1971; Müncks, Beiladung, 1956; Stahl, Beiladung und Nebenintervention, 1972; Stettner, Verhältnis, 1974.

² Nur beispielhaft Kopp, VwGO, § 66 Rndr. 2 f.

³ Vgl. nur Kopp, VwGO, § 65 Rndr. 9 u. 14 jew. m. zahlr. Nachw.

⁴ Vgl. BVerwG, DVBl. 1972, S. 224 (224) einerseits und Kopp, VwGO, § 65 Rndr. 19 a andererseits.

⁵ Vgl. die Nachw. bei Kopp, VwGO, § 65 Rndr. 9.

ben erleichtert das funktionale Verständnis der Normen und die Problemlösung im Einzelfall.

Daß diese Fragen nicht nur von akademischem Interesse sind, zeigt die Anwendungshäufigkeit des § 65 VwGO in der Gerichtspraxis.

Darin soll Anlaß genug gesehen werden, sich in diesem Rahmen mit der Beiladung im Verwaltungsprozeß auseinanderzusetzen und so möglicherweise die rechtswissenschaftliche Diskussion erneut anzuregen. Aufgrund der ausschlaggebenden Bedeutung des Verfassungsrechts für dieses Thema werden im 1. Teil der Arbeit zunächst die verfassungsrechtlichen Grundlagen für die Beiladung als Form prozessualer Drittbeteiligung (1. Kapitel) und für die Rechtsstellung des Beigeladenen (2. Kapitel) erörtert. Ausgehend davon wird im 2. Teil der Arbeit versucht, die auf einfachgesetzlicher Ebene bestehenden Fragen zu beantworten. In diesem Rahmen kann darauf verzichtet werden, auf die Vorschrift des § 65 Abs. 3 VwGO zur (notwendigen) Beiladung von mehr als 50 Personen und auf § 65 Abs. 4 VwGO näher einzugehen. Die dort getroffenen Regelungen sind in erster Linie verfahrensrechtlicher Natur und tragen im Einzelfall nicht zur Problemlösung bei. Da § 65 Abs. 3 VwGO die notwendige Beiladung betrifft, gelten die diesbezüglichen Ausführungen auch für den Fall der sogenannten Beiladung im Massenverfahren.

1. Teil

Verfassungsrechtliche Grundlagen

Die Klärung der verfassungsrechtlichen Grundlagen der Beiladung hat in zweierlei Hinsicht Bedeutung. Zunächst soll sie Aufschluß bei der Auslegung einfachen Rechts bringen. Außerdem ist das Verfassungsrecht seinerseits Maßstab für die so ermittelten gesetzlichen Inhalte, mit anderen Worten bestimmt es die Verfassungsmäßigkeit einfachgesetzlicher Normen. Dies wird insbesondere für die Ausgestaltung der Rechtsstellung des Beigeladenen relevant¹. Deshalb soll im folgenden herausgearbeitet werden, ob und gegebenenfalls welche Vorgaben die Verfassung im Hinblick auf Drittbeteiligungen an gerichtlichen Verfahren im Verwaltungsrechtsweg setzt.

Solche Vorgaben werden z. T. Art. 19 Abs. 4 GG², überwiegend aber Art. 103 Abs. 1 GG³ entnommen. Daneben wird die Beiladung auch aus Art. 2 Abs. 1 GG bzw. spezielleren Freiheitsrechten⁴ sowie dem Rechtsstaatsprinzip⁵ abgeleitet. Umstritten ist jedoch nicht nur, wo eine Pflicht des Gesetzgebers zur Institutionalisierung einer Drittbeteiligungsform wie der Beiladung verfassungstextlich verortet ist, sondern auch, ob sich die Beiladungsvorschriften überhaupt auf einen Verfassungsrechtssatz zurückführen lassen⁶. Diskutiert wird schließlich auch, ob nur die notwendige Beiladung nach § 65 Abs. 2

¹ Dazu später im 2. Kapitel des 2. Teils unter II.

² *Lerche*, ZZZ 78 (1965), S. 1 (19 ff.); *Stober*, in: Festschr. f. Menger, S. 401 (419 f.); *Konrad*, DVBl. 1982, S. 481 (483); *Stettner*, Verhältnisse, S. 93 ff. (einschränkend aber auf S. 99 f.). Dagegen *Bettermann*, ZZZ 90 (1977), S. 121 (126).

³ *Schmidt-Aßmann*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 19 Abs. 4 Rdnr. 272, vgl. auch Art. 103 Abs. 1 Rdnr. 43; *Redeker/v. Oertzen*, VwGO, § 65 Rdnr. 1; *Zeuner*, Rechtliches Gehör, S. 10 ff.; *Bichler*, Die notwendige Beiladung, S. 57 ff.; *Müncks*, Beiladung, S. 6 und 69; *Horst J. Müller*, NJW 1976, S. 460 (Fn. 8 auf S. 460 f.); *Ronellenfitsch*, VerwArch. 74 (1983), S. 281 (286); *Schäfer*, Die Beiladung im Sozialgerichtsverfahren, S. 56 f.; vgl. auch *Bettermann*, ZZZ 90 (1977), S. 121 (126); *dens.*, Anm. zu BVerwG, DVBl. 1982, S. 954 (956); *Dienes*, DVBl. 1980, S. 672 (677); *Lammenet*, Nebenintervention, S. 106; OVG Münster, NJW 1981, S. 1469 (1469); OVG Berlin, DVBl. 1982, S. 362 (363).

⁴ *Kopp*, VwGO, § 65 Rdnr. 1. Vgl. auch *Schmidt-Aßmann*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 19 Abs. 4 Rdnr. 272.

⁵ Vgl. *Kopp*, Verfassungsrecht und Verwaltungsverfahrenrecht, S. 217; *dens.*, VwGO, § 65 Rdnr. 1; *Stahl*, Beiladung und Nebenintervention, S. 152; vgl. auch BVerwGE 65, 131 (136).

⁶ Zweifel bei *Bettermann*, ZZZ 90 (1977), S. 121 (126).