

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1371

Staat gegen Staat

Eingeschränkter Zugang zu
verwaltungsgerichtlichem Rechtsschutz

Von

Gero Bartsch



Duncker & Humblot · Berlin

GERO BARTSCH

Staat gegen Staat

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1371

Staat gegen Staat

Eingeschränkter Zugang zu
verwaltungsgerichtlichem Rechtsschutz

Von

Gero Bartsch



Duncker & Humblot · Berlin

Die Rechts- und Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät
der Universität Bayreuth hat diese Arbeit
im Jahr 2017 als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten

© 2018 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fremddatenübernahme: Textforma(r)t Daniela Weiland, Göttingen

Druck: CPI buchbücher.de gmbh, Birkach

Printed in Germany

ISSN 0582-0200

ISBN 978-3-428-15367-1 (Print)

ISBN 978-3-428-55367-9 (E-Book)

ISBN 978-3-428-85367-0 (Print & E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☼

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Vorwort

Wenn Streitigkeiten zwischen Teilen des Staates vor Gericht ausgetragen werden, vermengen sich in der Praxis Probleme des Verwaltungsorganisationsrechts mit verwaltungsprozessualen Fragen. Einige weit verbreitete Ansichten zur Prozesskonstellation „Staat gegen Staat“ beruhen auf Vorstellungen von der Struktur des Staates, die über einhundert Jahre alt sind. Sie stehen deswegen zum Teil im Widerspruch zu den Entwicklungen im Verwaltungsrecht seit Geltung des Grundgesetzes. In dieser Arbeit werden deswegen einige üblicherweise wenig hinterfragte vermeintliche Gewissheiten kritisch untersucht. Die Erkenntnisse führen in der Regel nicht zu grundlegend anderen Ergebnissen als denjenigen der Rechtsprechung. Vielmehr ergeben sich vereinfachte, strukturiertere und zugleich intuitivere, und damit leichter nachzuvollziehende Lösungswege.

Die Probleme an der Schnittstelle von Verwaltungsorganisations- und Verwaltungsprozessrecht sind in erheblichem Maße praxisrelevant. Sie sind aber bisher wissenschaftlich nur teilweise aufgearbeitet, was insbesondere dann deutlich wird, wenn der Fokus nicht auf bestimmte Fallgruppen, sondern wie hier auf die Konstellation „Staat gegen Staat“ insgesamt gelegt wird. Die vorliegende Arbeit wurde verfasst, um die wissenschaftliche Aufarbeitung zu leisten, die zur überzeugend begründeten Lösung von Fällen in der Praxis vielfach notwendig wäre und soll damit einen Nutzen sowohl für die Wissenschaft als auch für die Praxis bringen.

An dieser Stelle möchte ich Herrn Prof. Dr. Stephan Rixen dafür danken, dass er es mir ermöglicht hat, mich intensiv mit dem Thema auseinanderzusetzen und die vorliegende Arbeit zu erstellen – indem er die Betreuung der Arbeit übernommen und mir gleichzeitig die Gelegenheit zur Mitarbeit an seinem Lehrstuhl gegeben hat. Ebenfalls danken möchte ich Frau Prof. Dr. Eva Lohse, dass sie sich bereit erklärt hat, das Zweitgutachten zu erstellen. Auch bei Frau Hess und Frau Albrecht sowie Herrn Wünschmann, die im Jahr 2013 am VG Ansbach als Richterinnen und Richter tätig waren, möchte ich mich bedanken, da der Anstoß, mich mit dem Thema zu befassen, letztlich aus der Zeit herrührt, in der ich als Referendar von ihnen betreut wurde und das vorliegende Werk damit ohne sie und die angenehmen Fachdiskussionen mit ihnen nicht entstanden wäre. Dank gebührt außerdem Tobias Kaden für die druck- und medientechnische Hilfe in Gestaltungsfragen und nicht zuletzt Matthias Bartsch, der – obwohl fachfremd – die gesamte Arbeit bereits im Entwurfsstadium Korrektur gelesen hat. Meiner Frau danke ich für ihre Unterstützung und ihre Geduld.

Noch eine Anmerkung vorweg: Obwohl die Möglichkeit zum Setzen von Fußnoten mitunter eingehend genutzt wurde, ist der Haupttext so konzipiert, dass er auch ohne ihre Lektüre verständlich sein sollte.¹

Gero Bartsch

¹ In der Wissenschaft – auch in der Rechtswissenschaft – gibt es einen interessanten Diskurs über Fußnoten – siehe dazu die Kritik an der Fußnote im Allgemeinen bei *K. F. Röhl/H. C. Röhl*, Rechtslehre, S. V m. w. N. (Fußnoten als „Krebsleiden“ der juristischen Literatur).

Die Fußnoten dienen hier nicht nur dem wissenschaftlichen Nachweis der Urheber von Gedanken, sondern auch als weiterführende Hinweise zur Vertiefung und zur Verknüpfung der Gedanken, welche die notwendig lineare Darstellung im Haupttext unterbrochen hätten.

Inhaltsübersicht

Kapitel 1

Die Prozesskonstellation Staat gegen Staat	19
A. Fallbeispiele aus der Praxis	19
B. Ziele der Arbeit	21
C. Staat im Sinne dieser Arbeit	29
D. Sachentscheidungs Voraussetzungen als Hindernisse für den Zugang zu verwaltungsgerichtlichem Rechtsschutz	37

Kapitel 2

Wertungen bei Streitigkeiten zwischen Teilen des Staates	47
A. Einfluss von Wertungsgesichtspunkten und ihrer historischen Entwicklung auf die Rechtsanwendung	48
B. Staat gegen Staat innerhalb von und zwischen juristischen Personen im Vergleich	52
C. Arbeitsfähigkeit, Interessenpluralität, Weisungshierarchie	95
D. Unterscheidung zwischen Innen- und Außenrechtskreis	135
E. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen	143

Kapitel 3

Das subjektive Recht im Verwaltungsprozess	147
A. Rechte des Staates als Voraussetzung für verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz	147
B. Ermittlung subjektiver Rechte im Sinne der Prozessordnungen	152

Kapitel 4

Das subjektive Recht im Verhältnis Staat gegen Staat	258
A. Der Staat als Rechtsinhaber – Zweifel an einer Selbstverständlichkeit	258

B. Rechte des Staates aus dem öffentlichen Recht	270
C. Teile des Staates als Rechtssubjekte	310
D. Ermittlung von Rechten des Staates aus dem öffentlichen Recht	355
E. Umfang und Adressaten der Rechte	381
F. Untersuchung ausgewählter Rechte	394
G. Zusammenfassung	411

Kapitel 5

Übrige Sachentscheidungsvoraussetzungen	414
A. Interdependenz von Sachentscheidungsvoraussetzungen	414
B. Beteiligten- und Prozessfähigkeit	415
C. Klageart	418
D. Rechtsschutzbedürfnis von Teilen des Staates	427

Kapitel 6

Schlussfolgerungen und Ausblick	449
A. Resümee	449
B. Hinweise für die juristische Praxis	454
C. Lösungsvorschläge für die Fallbeispiele	456
D. Ausblick	466
Zusammenfassung	469
Literaturverzeichnis	482
Sachverzeichnis	494

Inhaltsverzeichnis

Kapitel 1

Die Prozesskonstellation Staat gegen Staat	19
A. Fallbeispiele aus der Praxis	19
I. Klage eines Bundeslandes gegen eine denkmalschutzrechtliche Genehmigung einer kreisfreien Stadt	19
II. Klage einer Stadt gegen sich selbst wegen eines die Beigeladene begünstigenden Bescheids	20
B. Ziele der Arbeit	21
I. Das Bewusstsein für das Thema stärken	22
II. Probleme für die Rechtsanwender aufbereiten	25
III. Übergreifende Lösungsansätze finden	27
IV. Forschungsfrage	28
V. Vorgehen	29
C. Staat im Sinne dieser Arbeit	29
I. Der Staat als eine Vielzahl von Rechtssubjekten	30
II. Teile des Staates	34
D. Sachentscheidungsvoraussetzungen als Hindernisse für den Zugang zu verwaltungsgerichtlichem Rechtsschutz	37
I. Begriff und Geschichte der Sachentscheidungsvoraussetzungen	39
II. Zweck der Sachentscheidungsvoraussetzungen	41
1. Einzelne Sachentscheidungsvoraussetzungen	41
2. Zwecke von Sachentscheidungsvoraussetzungen allgemein	43
III. Sachentscheidungsvoraussetzungen auch bei Prozessen Staat gegen Staat	45

Kapitel 2

Wertungen bei Streitigkeiten zwischen Teilen des Staates	47
A. Einfluss von Wertungsgesichtspunkten und ihrer historischen Entwicklung auf die Rechtsanwendung	48

I.	Bedeutung von Wertungen bei der Rechtsanwendung	48
II.	Einfluss der historischen Entwicklung	50
B.	Staat gegen Staat innerhalb von und zwischen juristischen Personen im Vergleich ..	52
I.	Innerhalb einer juristischen Person – kein grundsätzlich unzulässiger Insichprozess	53
1.	Abneigung gegen Streitigkeiten innerhalb juristischer Personen	54
2.	Impermeabilitätstheorie	56
3.	Grundsatz der Einheit der Verwaltung	60
4.	Vom „Insichprozess“ zur Anknüpfung an Sachentscheidungsvoraussetzungen	64
5.	Einstufung verwaltungsrechtlicher Organstreitigkeiten als Ausnahme	69
a)	Kontrasttheorie	69
b)	Verwaltungsrechtlicher Organstreit als neue Kategorie	71
c)	Verwaltungsrechtlicher Organstreit als Gegenpol zum Insichprozess	75
6.	Schlussfolgerungen und Ableitungen für das zweite Fallbeispiel	76
II.	Zwischen juristischen Personen – Prozesse mit oft übersehenen Besonderheiten	80
1.	Juristische Personen des öffentlichen Rechts als reguläre Rechtssubjekte	81
2.	Besonderheiten bei Streitigkeiten zwischen juristischen Personen	85
a)	Suche nach einem Recht im Sinne des § 42 Abs. 2 VwGO	86
b)	Fachaufsichtliche Weisungen	87
c)	Zwischenergebnis	90
3.	Folgerungen für das erste Fallbeispiel	91
III.	Zwischenfazit	91
1.	Unterschiedliche Präsenz hergebrachter organisationsrechtlicher Grundannahmen	92
2.	Historisch bedingte Wertungsgesichtspunkte weitgehend obsolet	92
3.	Konzentration auf subjektive Rechte	93
C.	Arbeitsfähigkeit, Interessenpluralität, Weisungshierarchie	95
I.	Arbeitsfähigkeits- und Kostenargumente	95
1.	Staatlichkeit und Gewaltmonopol	96
2.	Demokratieprinzip und Gewaltenteilung	98
3.	Arbeitsfähigkeit und Verwaltungseffizienz	100
4.	Das Kostenargument	101
5.	Zwischenergebnis	103
II.	Organisatorische Differenzierung und Interessenpluralität innerhalb der Verwaltung	104
1.	Interessenpluralität	106
a)	Allgemeinwohl und öffentliche Belange	106

b) Teile der Verwaltung als Sachwalter einzelner öffentlicher Interessen	111
2. Keine echte Sonderrolle sogenannter verwaltungsrechtlicher Organstreitigkeiten	115
3. Rolle der juristischen Personen des öffentlichen Rechts für die Interessenpluralität	120
a) Entstehung juristischer Personen der mittelbaren Staatsverwaltung	121
b) Bündelung von Interessen nicht ausschließlich durch juristische Personen des öffentlichen Rechts	122
4. Zwischenergebnis	124
III. Weisungshierarchie als ein „Bauprinzip der Exekutive“	124
1. Hierarchie als Mittel der Lösung von Interessenkonflikten	124
2. Hierarchie als überliefertes Strukturprinzip aus der Zeit des Konstitutionalismus	126
3. Hierarchie als Mittel zum Auffüllen von Lücken im Gesetz	127
4. Fehlende Durchgängigkeit der hierarchischen Organisation	129
5. Zwischenergebnis	134
D. Unterscheidung zwischen Innen- und Außenrechtskreis	135
I. Anklang an die Impermeabilitätstheorie	135
II. Unklarheit von Bedeutungsgehalt und Folgen der Unterscheidung	136
III. Relativität der Grenze zwischen Innen und Außen	139
IV. Zwischenergebnis	142
E. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen	143

Kapitel 3

Das subjektive Recht im Verwaltungsprozess 147

A. Rechte des Staates als Voraussetzung für verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz . . .	147
I. Subjektives Recht als zentrales Element des Verwaltungsprozessrechts	147
II. Rechte des Staates als Problembereich mit Widersprüchen	151
B. Ermittlung subjektiver Rechte im Sinne der Prozessordnungen	152
I. Begriff des subjektiven Rechts	153
1. Erster Anhaltspunkt: Subjektives und objektives Recht	153
2. Zur Möglichkeit der Definition subjektiver Rechte	154
a) Zwischen Unmöglichkeit und Notwendigkeit	155
b) Unterscheidung zwischen Begriffsmerkmal und Auslegungsregel	156

c)	Starker Bezug des Begriffs zur Rechtsphilosophie	158
d)	Subjektives Recht zwischen Abstraktion und Funktionserfüllung	159
e)	Kaum vermeidbare Unschärfen	161
3.	Elemente der Begriffsbestimmungen	162
a)	„Herrschende Meinung“: Kombinationstheorie	162
b)	Zwingender Rechtssatz des objektiven Rechts und Begünstigung	165
c)	Verhaltenspflicht	167
d)	Interesse	169
e)	Zuordnung, Individualität, Finalität	172
aa)	Zuordnung und Individualität beim subjektiven Recht und beim Interesse	173
bb)	Zuordnung des Interesses	174
cc)	Herausgehobenheit, Individualität und Abgrenzbarkeit des Interesses	176
dd)	Finalität des Interessenschutzes	178
ee)	Zwischenergebnis	178
f)	Willens- bzw. Rechtsmacht, gerichtliche Durchsetzbarkeit	179
aa)	Rolle des Willens für das subjektive Recht	180
bb)	Mehrdeutigkeit des Begriffs Rechtsmacht	181
cc)	Subjektives Recht als gerichtliche Durchsetzbarkeit von Verhaltenspflichten	183
g)	Schlussfolgerungen	187
aa)	Das subjektive Recht als Platzhalter für Wertungsfragen	187
bb)	Wertung innerhalb der Norm, die das subjektive Recht als Tatbestandsmerkmal verwendet	188
cc)	Funktion der Norm, die das subjektive Recht enthält	189
dd)	Kasustik durch Offenheit der Wertung	190
4.	Das subjektive Recht im Kontext des Verwaltungsprozessrechts	191
a)	Wortlaut: „seinen Rechten“	191
b)	Subjektive öffentliche Rechte – Unterart der subjektiven Rechte	192
c)	Subjektive öffentliche Rechte und subjektive Rechte aus dem öffentlichen Recht	195
d)	Keine Begrenzung auf subjektive Rechte aus dem öffentlichen Recht	196
5.	Zwischenfazit	200
II.	Ermittlung von Rechten im Sinne der verwaltungsrechtlichen Prozessrechtsnormen	202
1.	Fallgruppenabhängiges Vorgehen in Wissenschaft und Praxis	202
2.	Schutznormtheorie	203
a)	Verschiedene Formulierungen im Detail und variierender Inhalt	205
b)	Schutznormtheorie als Sammlung von Kriterien zur Ermittlung einer drittschützenden Norm	208

c) Rechtsschutzbegrenzung als Zweck der Kriterien der Schutznormtheorie	210
d) Einzelne Kriterien im Rahmen der Schutznormtheorie	212
aa) Intention des Gesetzes – beabsichtigter Schutz, tatsächlicher Schutz	212
bb) Schutzwürdigkeit	215
cc) Individualität der Schutzwirkung einer Norm	216
(1) Bewertung von Interessen als Kern	217
(2) Allgemeininteressen und Individualinteressen	218
(3) Lösung über die Begrenztheit des Kreises der Begünstigten	222
(4) Schlussfolgerungen und Zwischenergebnis	227
dd) Öffentliches Recht als Ausgleich kollidierender Privatinteressen	229
ee) Typische Anhaltspunkte für subjektive Rechte	232
e) Zwischenergebnis Schutznormtheorie	233
3. Grundrechte und faktische Betroffenheit – Versuche zur Verdrängung der Schutznormtheorie	234
a) Verhältnis zwischen Schutznormtheorie und Europarecht	235
b) Rolle der Grundrechte und ihr Verhältnis zum einfachen Recht	236
c) Auslegung des Rechts oder faktische Betroffenheit	242
4. Adressatentheorie – Art. 2 Abs. 1 GG	249
III. Zwischenfazit	255

Kapitel 4

Das subjektive Recht im Verhältnis Staat gegen Staat 258

A. Der Staat als Rechtsinhaber – Zweifel an einer Selbstverständlichkeit	258
I. Problem der Ablehnung von Rechten des Staates aufgrund pauschaler Aussagen	259
1. Keine Gegenüberstellung von Rechten und Kompetenzen	260
2. Keine Absorption von Rechten des Staates durch Kompetenzen	263
3. Keine Beschränkung auf die Verfolgung des Allgemeinwohls	264
4. Möglichkeit der Erfüllung aller Voraussetzungen für eine Rechtsinhaberschaft	265
5. Schlussfolgerung – mangelnde Plausibilität genereller Aussagen	267
II. Entwicklung von Rechten des Staates in historisch gewachsenen Fallgruppen	268
B. Rechte des Staates aus dem öffentlichen Recht	270
I. Existenz in gesetzlichen Regelungen	271
II. Ablehnung von Rechten des Staates durch Terminologie	273
1. Charakterisierung der Rechte des Staates als „Quasi-Rechte“	274
2. Differenzierung ohne praktische Auswirkungen	276
3. Vorteile einer terminologischen Vereinfachung	278

III. Subjektive öffentliche Rechte des Staates	280
1. Bedeutung des subjektiven öffentlichen Rechts für Streitigkeiten im Verhältnis Staat gegen Staat	280
2. Subjektive öffentliche Rechte ursprünglich als Rechte gegen den Staat	282
3. Abweichende Stimmen in der Literatur	288
IV. Begründung: Wandel des Bildes vom Staat und des subjektiven öffentlichen Rechts	289
1. Nochmals: Bild vom Staat als monolithischem Block veraltet	290
2. Unterscheidung von Rechtsausübung und Rechtsinhaberschaft	293
3. Beschränkung auf Rechte der Bürger ohne praktische Bedeutung	295
4. Unklarheit der Struktur des subjektiven öffentlichen Rechts	296
5. Auch rechtsschutzbegrenzende Funktion statt Abgrenzung der Sphären von Staat und Gesellschaft	299
6. Nicht ausschließlich Gewährleistung von Personalität und Individualität	300
7. Zwischenergebnis: Subjektives öffentliches Recht als subjektives Recht	304
V. Zwischenfazit und Schlussfolgerungen	307
C. Teile des Staates als Rechtssubjekte	310
I. Anknüpfung an Organisationseinheiten – Rechtsfähigkeit	312
1. Juristische Person des öffentlichen Rechts: Mehr als Fiskus	313
2. Rechtsfähigkeit sonstiger Untergliederungen des Staates	318
a) Relativität der Rechtsfähigkeit	318
b) Rechtsfähigkeit im Zivilrecht	322
3. Zwischenergebnis und Schlussfolgerungen	325
II. Anknüpfung an bestimmte Rolle und Funktion	327
1. Keine Rechte als Organ	328
2. Rechte in der Rolle als Teil des Staates	332
a) Unterschiedliche Rollen: Amtswalter und Teil des Staates	332
b) Art. 2 Abs. 1 GG bei Weisungen an Beamte	336
III. Zwischenergebnis und Schlussfolgerungen für die Fallbeispiele	341
1. Unterscheidung von Rollen und Funktionen: Zurechnungskette	341
2. Ermittlung des Rechts durch Auslegung der Norm	343
3. Ableitungen für die Fallbeispiele: Problem der Personenidentität	344
IV. Kosten beim verwaltungsrechtlichen Organstreit	349
1. Keine Kostentragung durch den Amtswalter als Privatperson	350
2. Keine Kostentragung nicht vermögensfähiger Teile des Staates	352
3. Kostentragung durch eine vermögensfähige Verwaltungseinheit	354
D. Ermittlung von Rechten des Staates aus dem öffentlichen Recht	355

I.	Keine grundsätzlich unterschiedlichen Wertungen aufgrund von Fallgruppen . . .	356
II.	Auslegung des objektiven Rechts	357
	1. Keine Adressatentheorie und kein Recht bei faktischer Betroffenheit	358
	2. Übertragbarkeit der Schutznormtheorie auf Konstellationen Staat gegen Staat	360
III.	Kriterien zur Ermittlung von Rechten des Staates	365
	1. Hierarchieprinzip nicht als Kriterium zu berücksichtigen	366
	a) Weisungen und Rechte: Unterschiedliche Ebenen	367
	b) Effizienz der Hierarchie kein Ausschlussgrund für Rechte	370
	c) Verhältnis zwischen Hierarchie und Rechten	370
	d) Zwischenergebnis	371
	2. Keine grundrechtliche Verstärkung	372
	3. Keine Sonderstellung von Organrechten aufgrund besonderer demokratischer Legitimation	374
	4. Zwischenergebnis: Anwendung der allgemeinen Kriterien der Schutznorm- theorie	376
IV.	Zusammenfassung	379
E.	Umfang und Adressaten der Rechte	381
	I. Reichweite von Rechten des Staates	381
	II. Der Staat als Verpflichteter	385
	1. Keine absoluten Rechte im öffentlichen Recht	385
	2. § 78 VwGO als Ausdruck des Rechtsträgerprinzips	386
	3. Verpflichtete sogenannter Organrechte	386
	4. Weite Auslegung des § 78 Abs. 1 Nr. 1 Hs. 1 VwGO geboten	388
	5. Zwischenergebnis	391
	III. Richtung von Rechten bei Fachaufsicht	392
F.	Untersuchung ausgewählter Rechte	394
	I. Zivilrechtliches Eigentum	394
	II. Rechte aus drittschützenden Normen	399
	III. Sogenannte „Organrechte“	401
	IV. Selbstverwaltungsrechte aus Art. 28 Abs. 2 GG	405
	V. Rechte neben Kompetenzen	406
	VI. Verfahrensrechte	410
G.	Zusammenfassung	411

Kapitel 5

Übrige Sachentscheidungs Voraussetzungen	414
A. Interdependenz von Sachentscheidungs Voraussetzungen	414
B. Beteiligten- und Prozessfähigkeit	415
C. Klageart	418
I. Klagearten in der Konstellation Staat gegen Staat	418
II. Rechtsbeeinträchtigung oder Kategorien Innen/Außen	420
III. Außenwirkung bei sogenannten Innenrechtsstreitigkeiten	423
IV. Lösungsvarianten für die vorhandenen Widersprüche	424
D. Rechtsschutzbedürfnis von Teilen des Staates	427
I. Voraussetzungen und Zusammenhang mit dem Insichprozess	427
1. Herleitung des allgemeinen Rechtsschutzbedürfnisses	428
2. Rechtsschutzbedürfnis: Ausnahmen in Fallgruppen	429
3. Rechtsschutzbedürfnis als Wertungsfrage	431
4. Rolle des Rechtsschutzbedürfnisses beim Insichprozess	432
II. Uneinheitliche Kriterien der Rechtsprechung	435
III. Einfacherer Weg bei Hierarchie: Differenzierung notwendig	438
1. Streitigkeiten trotz Hierarchie anerkannt	438
2. Variierende Möglichkeiten innerhalb einer Hierarchie	440
a) Eigene Instrumente	440
b) Anrufung eines Teils der Verwaltung als Dritten	442
aa) Ausblenden der Einflüsse der Impermeabilitätstheorie	442
bb) Gleichwertigkeit der Alternative	444
cc) Größere Effizienz der Alternative	444
3. Zeitlicher Aspekt: Nur aktuelle Alternativen	446
4. Zwischenergebnis	447
IV. Fazit: Ausschluss im Einzelfall	447

Kapitel 6

Schlussfolgerungen und Ausblick	449
A. Resümee	449
B. Hinweise für die juristische Praxis	454

C. Lösungsvorschläge für die Fallbeispiele	456
I. Klage eines Bundeslands gegen eine denkmalschutzrechtliche Genehmigung einer kreisfreien Stadt	456
1. Vorüberlegung: Richtung der Berechtigung und Verpflichtung	456
a) Drittschutz aus Art. 6 BayDSchG	457
b) Materiell Beteiligte am Rechtsstreit	457
2. Sachentscheidungsvoraussetzungen	458
a) Klagebefugnis	459
b) Allgemeines Rechtsschutzbedürfnis	460
3. Zwischenergebnis	461
II. Klage einer Stadt gegen sich selbst	461
D. Ausblick	466
Zusammenfassung	469
Literaturverzeichnis	482
Sachverzeichnis	494

Kapitel 1

Die Prozesskonstellation Staat gegen Staat

Mit dem Ausdruck Prozesskonstellation Staat gegen Staat sind gerichtliche Verfahren gemeint, in denen ein Teil des Staates gegen einen anderen Teil des Staates streitet.¹ Solche Fälle kommen in der Praxis auch im Bereich des Verwaltungsrechts immer wieder vor.² Es gibt einige Arten solcher Streitigkeiten, die in der Literatur ausgiebig erörtert wurden, wie etwa der sogenannte verwaltungsrechtliche Organstreit³ und die Klage einer Selbstverwaltungskörperschaft gegen Maßnahmen der Aufsicht. Die vorliegende Arbeit beschränkt sich jedoch nicht auf bestimmte Fallgruppen verwaltungsrechtlicher Streitigkeiten zwischen Teilen des Staates, sondern versucht eine einheitliche Analyse aus einem Blickwinkel, der eine Gesamtübersicht über die Konstellation Staat gegen Staat verspricht.

A. Fallbeispiele aus der Praxis

Einen plastischen Eindruck, welche Fälle von Streitigkeiten zwischen Teilen des Staates auftreten, können die folgenden Beispiele vermitteln. Die Wahl fiel hier bewusst auf zwei Sachverhalte, in denen sich der Streit einmal zwischen juristischen Personen des öffentlichen Rechts und einmal innerhalb einer solchen entzündet. Es wurden gezielt atypische Konstellationen aufgegriffen, die sich nicht altbekannten Fallgruppen wie dem verwaltungsrechtlichen Organstreit oder der Klage gegen Maßnahmen der Aufsicht über eine juristische Person des öffentlichen Rechts der mittelbaren Staatsverwaltung zuordnen lassen.

I. Klage eines Bundeslandes gegen eine denkmalschutzrechtliche Genehmigung einer kreisfreien Stadt

In einem in Bayern spielenden Fall⁴ wandte sich der Freistaat, der Eigentümer eines mit einem denkmalgeschützten Gebäude (Orangerie) bebauten Grundstücks

¹ Vgl. noch zum Begriff der Verwaltungseinheit unten unter C. II.

² Dazu unten unter B. II. m. w. N.

³ Zu dieser Terminologie, die eine inhaltliche Ungenauigkeit transportiert, unten Kapitel 4, C. II. 1. bei Fn. 433, S. 330. Da der Begriff „verwaltungsrechtlicher Organstreit“ weit verbreitet ist, wird er (einstweilen) auch hier verwendet.

⁴ Der Fall wurde zur Vereinfachung leicht abgewandelt. Der Originalfall ist noch nicht entschieden, vgl. <http://ansbachplus.de/die-stadt-informiert/pumpenhaus-awean-zum-stand-des->

ist, gegen eine Baugenehmigung für ein fensterloses Technikgebäude auf dem Nachbargrundstück. Nach Landesrecht ist eine denkmalschutzrechtliche Genehmigung für bauliche Anlagen erforderlich, die sich auf das Erscheinungsbild von Denkmälern auswirken können. Diese Genehmigung wird von der baurechtlichen Genehmigung eingeschlossen. Da sich das Grundstück auf dem Gebiet einer kreisfreien Stadt befindet, war diese für die Erteilung der Genehmigung zuständig. Im Gegensatz zu der staatlichen Behörde, die für die Verwaltung der Orangerie zuständig ist, ging die Stadt nicht davon aus, dass das Erscheinungsbild des Denkmals beeinträchtigt würde. Die für die Verwaltung des Denkmals zuständige Behörde erhob eine Anfechtungsklage gegen die Baugenehmigung, welche die kreisfreie Stadt erteilt hatte.

II. Klage einer Stadt gegen sich selbst wegen eines die Beigeladene begünstigenden Bescheids

In einem vom BVerwG entschiedenen Fall⁵ wurde der Beigeladenen von der Beklagten, der Stadt Chemnitz⁶ – Amt zur Regelung offener Vermögensfragen –⁷ auf Grundlage des Gesetzes zur Regelung offener Vermögensfragen (VermG)⁸ und des Investitionsvorranggesetzes (InvVG) ein Bescheid mit dem Inhalt erteilt, dass der Erlös aus dem Verkauf eines in der DDR verstaatlichten Grundstücks an sie ausgekehrt wird. Das Eigentum an dem betreffenden Grundstück wurde 1980 an einen Volkseigenen Betrieb übertragen und fiel nach der Wiedervereinigung

gerichtsverfahrens-und-den-vorwerfen-des-fdp-kreisvorsitzenden – zul. abgerufen am 27.09.2016, wird aber wohl in der Sache auch nicht entschieden werden, vgl. https://freifunk-ansbach.de/wp-content/uploads/2015/01/Ansbach_Neujahrsrede_OB_2015.pdf (S. 8) – abgerufen am 27.09.2016. Zu dem Fall finden sich jedoch in der Presse reichlich Informationen, vgl. z. B. den Artikel „Pumphaus neben der Orangerie?“ in den Nürnberger Nachrichten vom 26.09.2013, S. 15. Vgl. auch <http://www.presse-meldung-bayern.de/ansbach-innenministerium-rechtsanspruch-auf-baugenehmigung-fuer-pumphaus-auf-der-inselwiese-18458/> – abgerufen am 27.09.2016.

⁵ BVerwG, Urt. v. 28.03.1996, Az.: 7 C 35/95, BVerwGE 101, 47–51: Klagebefugnis, aber kein Rechtsschutzbedürfnis; anders Vorinstanz VG Chemnitz, Urt. v. 12.04.1995, Az.: 4 K 2271/94, VIZ 1996, 159–161 (vgl. eine entgegengesetzte Entscheidung des VG Schwerin, Urt. v. 03.08.1995, Az.: 3 A 295/93, VIZ 1996, 161 ff. Zur Rspr. vor der Entscheidung des BVerwG auch m. w. N. A. *Wiese*, Beteiligung, S. 196 ff., insb. dort. Fn. 1100 ff.).

⁶ Obwohl die Stadt im Urteil des BVerwG mit C abgekürzt ist, ergibt sich eindeutig, dass Klägerin und Beklagte die Stadt Chemnitz war. Nach § 28 VermG i. d. F. vom 02.12.1994 konnten Ämter für offene Vermögensfragen nur bei kreisfreien Städten bestehen. Im Bezirk des VG Chemnitz gab es 1996 nur eine kreisfreie Stadt mit C. Im Tatbestand heißt es weiter, dass das Eigentum an dem betreffenden Grundstück 1980 an den VEB Gebäudewirtschaft K, also Karl-Marx-Stadt, übertragen wurde. Die Umbenennung einer Stadt von K. in C. ist im Gebiet des VG Chemnitz einmalig.

⁷ Interessant an diesem Fall ist auch, dass das BVerwG Klägerin und Beklagte wie hier immer mit dem Namen der Stadt und dem Namen des Amtes in Parenthese bezeichnet.

⁸ Vgl. dazu A. *Wiese*, Beteiligung, S. 192 ff.

der Stadt Chemnitz zu. Die Klägerin, die Stadt Chemnitz – Rechtsamt –, veräußerte das Grundstück (wohl rechtmäßig) auf Grundlage des InVorG an einen Dritten, einen Investor. Gegen den Bescheid der Beklagten, der feststellte, dass die Beigeladene Berechtigte an dem Grundstück gewesen sei und deswegen nun ihr der Erlös aus dem Verkauf an den Investor zustünde, erhob die Stadt Chemnitz – Rechtsamt – nach erfolgloser Durchführung eines Vorverfahrens Anfechtungsklage. In Streit stand, ob die Voraussetzungen für eine Rückübertragung des Grundstücks an die Beigeladene, und damit auch für eine Auskehr des Erlöses, tatsächlich bestanden. Ebenfalls diskutiert wurde allerdings auch, ob ein unzulässiger Insichprozess gegeben, die Klägerin klagebefugt, und ob ein Rechtsschutzbedürfnis der Klägerin gegeben sei.

Bei dieser Konstellation besteht der Streit zwischen verschiedenen Teilen einer einzigen juristischen Person. Trotzdem ist sie nach herkömmlicher Ansicht nicht mit einem Kommunalverfassungsstreit gleichzusetzen, da nicht um sogenannte Organrechte gestritten wurde.⁹

B. Ziele der Arbeit

In der Literatur gibt es, soweit ersichtlich, noch keine alle Fallvarianten umfassende Betrachtung der Prozesskonstellation Staat gegen Staat. Streitigkeiten zwischen juristischen Personen des öffentlichen Rechts werden vor allem in der Rechtsprechung manchmal auch gar nicht als solche thematisiert. Daraus folgt das Ziel dieser Arbeit, einerseits eine Debatte in der Rechtswissenschaft über die Prozesskonstellation Staat gegen Staat im Ganzen anzustoßen und andererseits auch für die Praxis Rechtsanwendungshilfen zu geben. Nicht zuletzt kann eine Betrachtung der Konstellation Staat gegen Staat im Allgemeinen für die Diskussion um die spezielleren verwaltungsrechtlichen Organstreitigkeiten, die einen Ausschnitt des Themenbereiches bilden, zumindest positive Impulse geben.

Streitigkeiten auf verfassungsrechtlicher Ebene, auf der ebenfalls verschiedene Teile des Staates gegeneinander streiten können, sind für diese Arbeit höchstens für Vergleiche relevant,¹⁰ und zwar nicht nur aufgrund der bewussten Eingrenzung des Themengebietes: Das Grundgesetz und die Verfassungen der Länder regeln im Zusammenspiel mit einfachgesetzlichen Ausgestaltungen wie dem BVerfGG relativ genau, wer gegen wen aus welchem Recht klagen kann, oder es gibt zumindest eine klare Rechtsprechung. Beides ist hinsichtlich der verwaltungsrechtlichen Prozessordnungen nicht in gleichem Maße der Fall.¹¹ Bei verwaltungsrechtlichen Streitigkeiten zwischen Teilen des Staates besteht daher ein höherer Klärungsbedarf.

⁹ Zur Kontrasttheorie unten Kapitel 2, B. I. 5.

¹⁰ Siehe z. B. unten Kapitel 4, A. I. 2., S. 263 sowie B. I., S. 271 und II., S. 273.

¹¹ In diesem Sinne auch *D. Th. Tsatsos*, Organstreit, S. 43.