

Anja Wiese

**Zur Beteiligung
des Staates im
Verwaltungsprozess**

Einleitung

Der Individualrechtsschutz repräsentiert eine der wichtigsten Funktionen der Verwaltungsgerichtsbarkeit, indem dieser dem Einzelnen Rechtsschutz gegen öffentlich-rechtliche Maßnahmen der Exekutive gewährt.¹ Er ist verfassungsrechtlich in Art. 19 Abs. 4 GG verankert und findet seine Konkretisierung in §§ 42 Abs. 2, 113 Abs. 1 S. 1 sowie Abs. 5 S. 1 VwGO.² Für den Zugang zur Verwaltungsgerichtsbarkeit muss der Betroffene neben weiteren klagespezifischen Voraussetzungen gemäß § 42 Abs. 2 VwGO geltend machen können, durch eine Handlung oder Unterlassung der öffentlichen Gewalt in seinen subjektiven öffentlichen Rechten verletzt zu sein.³ Meist unproblematisch stellt sich die klassische Situation dar, in der die öffentliche Hand in einem verwaltungsgerichtlichen Verfahren verklagt wird. Sie entspricht dem Grundgedanken des Verwaltungsprozesses, dem Bürger eine Abwehrmöglichkeit gegen staatliches Handeln zu bieten.

Befremdlich wirken dagegen die Konstellationen, in denen der Staat – sei es in Gestalt eines Organs, Organteils oder Verwaltungsträgers – als Kläger des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens auftritt und Rechts- bzw. Kompetenzverletzungen durch einen anderen Hoheitsträger rügt oder gar Ansprüche gegen einen Bürger behauptet, bzw. als Beigeladener an fremden Streitigkeiten beteiligt wird. Hierzu zählen u.a. auch die Verfahren, in denen die öffentliche Hand als Fiskus die Verletzung eigener Rechte gegenüber dem zuständigen Verwaltungsträger geltend macht. Auf solche verwaltungsrechtlichen Verfahren bin ich durch meine anwaltliche Tätigkeit auf dem Gebiet des Vermögensrechts wiederholt aufmerksam geworden. Prägend für diese Streitigkeiten waren insbesondere die hierzu ergangenen Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts, in denen es in ständiger Rechtsprechung der öffentlichen Hand eine Klagebefugnis aus möglichen Verletzungen einfachgesetzlich ausgestalteten (Privat-)Eigen-

-
- 1 *Maurer*, in: Badura/Dreier (Hrsg.), Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht, Bd. 2, 2001, S. 467 (476); vgl. *Krebs*, in: Festschrift für C.-F. Menger, 1985, S. 191 (197).
 - 2 *Wahl*, in: Schoch/Schneider/Bier, VwGO, 25. EL 2013, Vorbemerkung, § 42 Abs. 2 Rdnr. 1 f.; *Enders*, in: Festschrift zum 100-jährigen Jubiläum des Sächsischen Oberverwaltungsgerichts, 2002, S. 167.
 - 3 *Schmitt Glaeser/Horn*, Verwaltungsprozeßrecht, 15. Aufl. 2000, Rdnr. 150 ff.

tums zubilligt.⁴ Diese Rechtsprechung bildet den Anlass zu dieser Untersuchung und nimmt einen der Prüfungsschwerpunkte der Arbeit ein.

Im Gegensatz zum Bürger sind die Klagemöglichkeiten der öffentlichen Hand formell durch die Ausgestaltung der Verwaltungsgerichtsordnung wegen der Problematik des Insichprozesses⁵ auf Außenrechtsverhältnisse⁶ sowie materiell durch ihre prinzipiell fehlende Grundrechtsfähigkeit⁷ eingeschränkt. Eine Besonderheit gilt gemäß Art. 28 Abs. 2 GG lediglich für Gemeinden, soweit sie durch Maßnahmen der Exekutive in ihren Selbstverwaltungsbelangen beeinträchtigt werden.⁸ Tritt die öffentliche Hand als Klägerin auf, muss sie ebenso wie ein Privater die Zulässigkeitsvoraussetzungen der maßgeblichen Klageart erfüllen und damit auch geltend machen können, in eigenen – öffentlichen – Rechten verletzt zu sein, sofern nicht die Klagebefugnis in speziellen gesetzlichen Regelungen angeordnet wird.

Im Mittelpunkt dieser Arbeit steht daher unter Einbeziehung einzelner Fallkonstellationen und Berücksichtigung fachgesetzlicher Besonderheiten sowie Eingriffsqualitäten, die Untersuchung, ob und inwieweit die Rechtsordnung dem Staat und seinen Einrichtungen Schutz gegen hoheitliche Eingriffe gewährleistet.

Hierzu soll zunächst in Kapitel **A** die historische Entwicklung der Verwaltungsgerichtsbarkeit und des Individualrechtsschutzes unter Berücksichtigung etwaiger Klagemöglichkeiten der öffentlichen Hand sowie in Kapitel **B** ihre heutigen Organisations- und Handlungsformen dargestellt werden. In Kapitel **C** wird dann anhand der verfassungsrechtlichen Vorgaben für die Verwaltungsgerichtsbarkeit sowie ihrer Funktionen und dem Gewaltenteilungsprinzip ermittelt, ob das Grundgesetz einen Rechtsschutzauftrag zugunsten der öffentlichen Hand oder gar Kontrollbeschränkungen zu ihren Lasten beinhaltet. Dem schließt sich

4 Vgl. BVerwG, VIZ 1996, 339 (340); BVerwGE 101, 47 (49).

5 Vgl. *Schoch*, JURA 2008, 826 (827).

6 Vgl. *Hoppe*, Organstreitigkeiten vor den Verwaltungs- und Sozialgerichten, 1970, S. 33; *Remmert*, JuS 2008, 119 (123).

7 Vgl. *Krebs*, in: v. Münch/Kunig, GG, Bd. 1, 5. Aufl. 2000, Art. 19 Rdnr. 41 f.; *Schmidt-Aßmann*, in: Maunz/Dürig, GG, 69. EL 2013, Art. 19 Abs. 4 Rdnr. 42; für Stiftungen des öffentlichen Rechts: *Schulte*, Staat und Stiftung, 1989, S. 58 ff.

8 Vgl. *Kopp/Schenke*, VwGO, 19. Aufl. 2013, § 42 Rdnr. 138.

eine Untersuchung der wichtigsten Funktionen und Maximen der Verwaltungsgerichtsbarkeit nach Maßgabe der Verwaltungsgerichtsordnung und ihre Anwendbarkeit auf die öffentliche Hand als Klägerin an.

In Kapitel **D** wird ihre Beteiligung als Klägerin, differenziert nach zwei- und mehrpoligem Eingriffsverhältnis, anhand verschiedener Einzelfälle betrachtet. Anschließend wird unter Berücksichtigung der Auffassungen in Rechtsprechung und Lehre untersucht, ob und inwieweit der öffentlichen Hand im Bau-, (Fach-)Planungs- und insbesondere im Vermögensrecht die für Anfechtungs- und Verpflichtungsklagen erforderliche Klagebefugnis zusteht.

Abschließend folgt in Kapitel **E** eine Darstellung der weiteren Beteiligungsmöglichkeiten der öffentlichen Hand als Beklagte, Vertreterin spezieller öffentlicher Interessen sowie als Beigeladene unter Berücksichtigung des Bau-, Immissionsschutz- und Vermögensrechts.