

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.<sup>1</sup>

*Gero Bartsch*

---

<sup>1</sup> 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*

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

## *Kapitel 2*

<b>Wertungen bei Streitigkeiten zwischen Teilen des Staates</b>	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*

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

## *Kapitel 4*

<b>Das subjektive Recht im Verhältnis Staat gegen Staat</b>	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** .....

**Literaturverzeichnis** .....

**Sachverzeichnis** .....

# 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

Inhaltsverzeichnis	11
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**

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) Kasuistik 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 dritt-schützenden 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*

<b>Das subjektive Recht im Verhältnis Staat gegen Staat</b>	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 Schutznormtheorie . . . . .	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

<i>Kapitel 5</i>	
<b>Übrige Sachentscheidungsvoraussetzungen</b>	414
A. Interdependenz von Sachentscheidungsvoraussetzungen .....	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
<i>Kapitel 6</i>	
<b>Schlussfolgerungen und Ausblick</b>	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
<b>Zusammenfassung</b> .....	469
<b>Literaturverzeichnis</b> .....	482
<b>Sachverzeichnis</b> .....	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.<sup>1</sup> Solche Fälle kommen in der Praxis auch im Bereich des Verwaltungsrechts immer wieder vor.<sup>2</sup> Es gibt einige Arten solcher Streitigkeiten, die in der Literatur ausgiebig erörtert wurden, wie etwa der sogenannte verwaltungsrechtliche Organstreit<sup>3</sup> 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 Fall<sup>4</sup> wandte sich der Freistaat, der Eigentümer eines mit einem denkmalgeschützten Gebäude (Orangerie) bebauten Grundstücks

---

<sup>1</sup> Vgl. noch zum Begriff der Verwaltungseinheit unten unter C. II.

<sup>2</sup> Dazu unten unter B. II. m. w. N.

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> 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 entschieden Fall<sup>5</sup> wurde der Beigeladenen von der Beklagten, der Stadt Chemnitz<sup>6</sup> – Amt zur Regelung offener Vermögensfragen –<sup>7</sup> auf Grundlage des Gesetzes zur Regelung offener Vermögensfragen (VermG)<sup>8</sup> und des Investitionsvorranggesetzes (InVorG) 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-vorwuerfen-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](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.pressemeldung-bayern.de/ansbach-innenministerium-rechtsanspruch-auf-baugenehmigung-fuer-pumphaus-auf-der-inselwiese-18458/> – abgerufen am 27.09.2016.

<sup>5</sup> 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.).

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> 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, er hob 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.<sup>9</sup>

## 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,<sup>10</sup> 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.<sup>11</sup> Bei verwaltungsrechtlichen Streitigkeiten zwischen Teilen des Staates besteht daher ein höherer Klärungsbedarf.

---

<sup>9</sup> Zur Kontrasttheorie unten Kapitel 2, B.I.5.

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

<sup>11</sup> In diesem Sinne auch *D. Th. Tsatsos*, Organstreit, S. 43.