

Schriften zum Prozessrecht

Band 197

**Das Bescheidungsurteil
als Ergebnis einer Verpflichtungsklage**

**Streitgegenstand, verfassungsrechtliche Grundlagen,
verwaltungsprozeßrechtliche Voraussetzungen,
Wirkungen**

Von

Christian Bickenbach



Duncker & Humblot · Berlin

CHRISTIAN BICKENBACH

Das Bescheidungsurteil als Ergebnis
einer Verpflichtungsklage

Schriften zum Prozessrecht

Band 197

Das Bescheidungsurteil als Ergebnis einer Verpflichtungsklage

Streitgegenstand, verfassungsrechtliche Grundlagen,
verwaltungsprozeßrechtliche Voraussetzungen,
Wirkungen

Von

Christian Bickenbach



Duncker & Humblot · Berlin

Der Fachbereich Rechts- und Wirtschaftswissenschaften
der Johannes Gutenberg-Universität Mainz
hat diese Arbeit im Wintersemester 2004 / 2005
als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

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

Alle Rechte vorbehalten
© 2006 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fremddatenübernahme und Druck:
Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin
Printed in Germany

ISSN 0582-0219
ISBN 3-428-11804-9

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☉

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

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde vom Fachbereich Rechts- und Wirtschaftswissenschaften der Johannes Gutenberg-Universität Mainz im Wintersemester 2004/2005 als Dissertation angenommen und im Sommersemester 2005 mit dem Preis der Johannes Gutenberg-Universität ausgezeichnet.

Ich danke besonders Herrn Univ.-Prof. Dr. Friedhelm Hufen, der die Arbeit nicht nur angeregt und betreut hat, sondern mir während meiner Tätigkeit am Lehrstuhl zugleich die Rahmenbedingungen geboten hat, die wissenschaftliches Arbeiten erst ermöglichen: zeitlichen Freiraum, um Ideen entwickeln zu können, und die inhaltliche Freiheit sie auszuformulieren.

Ich danke Herrn Univ.-Prof. Dr. Hans Heinrich Rupp, der das Zweitgutachten erstellt hat und mit dem ich manches Gespräch führen durfte. Seine Habilitationsschrift hat wie auf viele Generationen von Wissenschaftlern zuvor auch auf mich gewirkt.

Mein Dank gilt gleichermaßen allen ehemaligen und derzeitigen Mitarbeitern am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Staats- und Verwaltungsrecht, die stets für ein sehr angenehmes Arbeitsklima gesorgt und damit zum Entstehen der Arbeit beigetragen haben. Hervorheben möchte ich Susanne Deuschel, Sebastian Gärtner und Dr. Martin Holle. Sie haben jeweils Teile Korrektur gelesen.

Schließlich danke ich besonders herzlich meinen Eltern. Sie haben die Entstehung der vorliegenden Arbeit immer unterstützt und gefördert.

Literatur und Rechtsprechung sind auf dem Stand der Veröffentlichungen bis Juni 2005.

Mainz, im Juli 2005

Christian Bickenbach

Inhaltsverzeichnis

Einleitung und Gang der Untersuchung	19
A. Einleitung	19
B. Gang der Untersuchung	23
<i>1. Teil</i>	
Verwaltungs- und verfassungsrechtliche Grundlagen	28
1. Kapitel	
Der Streitgegenstand der Verpflichtungsklage	28
A. Einführung	28
B. Zweigliedriger Streitgegenstandsbegriff	29
C. Prozessualer Anspruch und materielles Recht	30
I. Der materielle Anspruch als Streitgegenstand	31
II. Der prozessuale Anspruch als Streitgegenstand	31
III. Der prozessuale Anspruch und seine materiell-rechtlichen Implikationen	32
1. Rechtswidrigkeit und Rechtsverletzung	32
2. Staatliche Eingriffsbefugnisse und Verfassungsrecht als materiell-rechtliche Anknüpfungspunkte	33
IV. Zwischenergebnis	34
D. Der Streitgegenstand der Verpflichtungsklage	35
I. Überblick über die Auffassungen in Rechtsprechung und Literatur	35
1. Der Streitgegenstand der Verpflichtungsklage in der höchstrichterlichen Rechtsprechung	35

2. Der Streitgegenstand der Verpflichtungsklage in der Literatur	36
II. Verpflichtungsklage und subjektiv-öffentliche Rechte	38
1. Der mit der Verpflichtungsklage geltend gemachte Anspruch auf Gesetzeserfüllung	40
a) Der Anspruch auf Gesetzeserfüllung als materiell-rechtliche Voraussetzung	40
b) Der prozessuale Anspruch auf Erlaß eines begünstigenden Verwaltungsakts	41
c) Zwischenergebnis	44
2. Der mit der Versagungsgegenklage verfolgte Anspruch auf Aufhebung des Ablehnungsbescheids	44
a) Der Antrag auf Aufhebung des Ablehnungsbescheids in der verwaltungsgerichtlichen Praxis	45
b) Rechtsnatur des Ablehnungsbescheids und seine belastende Wirkung	46
aa) Verwaltungsakteigenschaft des Ablehnungsbescheids	47
bb) Belastende Wirkung des Ablehnungsbescheids	48
cc) Fähigkeit zur formellen und materiellen Bestandskraft	49
c) Der Beseitigungsanspruch als materiell-rechtliche Voraussetzung	51
aa) Unterlassungspflicht und Freiheitsstatus	52
bb) Grundrechtlicher Unterlassungsanspruch und materieller Rechtsstatus	54
cc) Anspruch auf Unterlassung der Nichterfüllung positiver subjektiv-öffentlicher Rechte	58
d) Der prozessuale Anspruch auf Aufhebung des Ablehnungsbescheids	59
3. Das Verhältnis von Aufhebungsanspruch und Anspruch auf Gesetzeserfüllung	62
a) Objektive Klagehäufung oder gestuftes Anspruchsverhältnis	62
b) Ergebnisrichtigkeit und Anspruchserfüllung	63
4. Folgen der Streitgegenstandsbestimmung	64
a) Nichteintritt der Bestandskraft von Ablehnungsbescheiden	65
b) Analoge Anwendung von § 79 VwGO auf die Versagungsgegenklage	66
c) Die Bedeutung des Verwaltungsverfahrenrechts für Ablehnungsbescheide	66
III. Der Sonderfall „Untätigkeitsklage“	67
E. Zusammenfassung	68

Inhaltsverzeichnis	9
--------------------	---

2. Kapitel

Der Bescheidungsantrag 69

A. Einführung	69
I. Rechtliche Grundlagen	70
II. Terminologie: Bescheidungsantrag oder Bescheidungsklage	72
B. Statthaftigkeit eines Bescheidungsantrags	73
I. Bescheidungsantrag und subjektiv-öffentliche Rechte	73
II. Dispositionsmaxime und Kostenfolgen	75
C. Der Wechsel zwischen Verpflichtungs- und Bescheidungsantrag	77
D. Zusammenfassung	79

3. Kapitel

Verfassungsrechtliche Grundlagen für den Erlaß von Bescheidungsurteilen 80

A. Gewährleistung wirksamen Rechtsschutzes gemäß Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG	80
I. Einführung	80
II. Normgeprägter Schutzbereich	81
III. Leitlinien für einen wirksamen Rechtsschutz	82
1. Allgemeine Aussagen	82
2. Vollständige Prüfung in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht	82
IV. Individualrechtsschutz und objektive Rechtmäßigkeitskontrolle	83
V. Wirksamer Rechtsschutz	85
VI. Subjektiver Rechtsschutz und objektive Rechtskontrolle	87
B. Die Gewaltenteilung im Grundgesetz	88
I. Einführung	88
II. Kritik an der vorgrundgesetzlichen Sicht der Gewaltenteilung	89
III. Die grundgesetzliche Konstituierung der Gewaltenteilung	90
1. Die Gewaltenteilung als Funktionenteilung	90
2. Die Funktionenzuordnung	92

3. Die Funktionenverantwortung	93
a) Der Verantwortungsbegriff	93
b) Verantwortung und Kompetenzsteuerung	94
IV. Das Spannungsverhältnis zwischen Verwaltung und Verwaltungsgerichtsbarkeit	96
1. Eigenständigkeit und Gleichrangigkeit	96
2. Gründe für die Diskussion über die Arbeitsteilung zwischen Verwaltung und Verwaltungsgerichtsbarkeit	98
3. Rechtliche Grundlagen behördlicher Eigenverantwortung	100
a) Unscharfer Kernbereich und unbestimmter Vorbehaltsgedanke	100
b) Ermessens-, Planungs- und Beurteilungsspielräume	102
c) Bedeutung der Verwaltungsverfahren	104
V. Kommunale Selbstverwaltung und Verwaltungsgerichtsbarkeit	105
1. Die Doppelfunktion der Selbstverwaltungskörperschaften	106
2. Gesetzlicher Gestaltungsvorbehalt und Krise der kommunalen Selbstverwaltung	107
C. Zusammenfassung	108

2. Teil

Voraussetzungen und Wirkungen eines Bescheidungsurteils 111

1. Kapitel

Fehlende Spruchreife als Voraussetzung für ein Bescheidungsurteil 111

A. Spruchreife: Ein prozessualer, auf das materielle Recht bezogener Begriff	111
B. Das Herbeiführen von Spruchreife in der Praxis der Verwaltungsgerichte	112
I. Beispiele aus der höchstrichterlichen Rechtsprechung	112
II. Herbeiführen von Spruchreife und gerichtlicher Prüfungsumfang	114
C. Die Gründe für das Herbeiführen von Spruchreife – eine kritische Bestandsaufnahme	117
I. Die Gewährleistung wirksamen subjektiven Rechtsschutzes	117
1. Vollständige Prüfung in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht	117

2. Die Dauer gerichtlicher Verfahren und das Herbeiführen von Spruchreife	119
a) Sachverhaltserforschung und vorteilhafte Vorwirkungen gerichtlicher Kontrolle	119
b) Beweisaufnahmen, Verfahrensdauer und Gerichtsausstattung	122
3. Prozeßökonomie	124
II. Der Untersuchungsgrundsatz gemäß § 86 Abs. 1 VwGO	125
1. Gerichtlicher Untersuchungsumfang und Dispositionsmaxime	125
2. Gerichtlicher Untersuchungsumfang und Mitwirkungspflicht der Behörde ...	127
3. Gerichtlicher Untersuchungsumfang und Gesetzmäßigkeit der Verwaltung ...	128
4. Gerichtlicher Untersuchungsumfang und richterliche Neutralität	128
III. Die durch die Rechtswidrigkeit verursachte Rechtsverletzung und das Herbeiführen von Spruchreife	129
1. Die Trennung von Regelung und Begründung	129
2. Das Herbeiführen von Spruchreife und das Nachschieben von Gründen	130
IV. Zwischenergebnis	133
D. Die Grenzen für das Herbeiführen von Spruchreife	134
I. Das Fehlen von Spruchreife aus rechtlichen Gründen	135
1. Das Verwaltungsermessen als Grund für das Fehlen von Spruchreife	135
a) Überblick über die Entstehung und Entwicklung der Ermessenslehre	135
b) Ermessen und Spruchreife in der Rechtsprechung	140
2. Fachplanerische Entscheidungen und Spruchreife	143
a) Planungsermessen und Ermessen	143
b) Fachplanerische Entscheidungen und Spruchreife in der Rechtsprechung	145
3. Behördliche Beurteilungsspielräume und Spruchreife	146
a) Überblick über die Entstehung und Entwicklung der Lehre vom Beurteilungsspielraum	146
b) Beurteilungsspielräume und Spruchreife in der Rechtsprechung	150
4. Weitere Gründe für das Fehlen von Spruchreife	154
a) Verbindliche Risikobewertung durch die Behörde und Komplexität des Sachverhalts	155
b) Fachbehördliche Entscheidungen	155
c) Anspruchssicherung durch Nebenbestimmungen	156

II. Das Herbeiführen von Spruchreife durch erstmalige Sachverhaltsermittlungen ..	157
1. Kritik am Herbeiführen von Spruchreife in der Literatur	157
a) Gegenstand der Kritik	157
b) Rechtliche Grundlage der Kritik: Verstoß gegen das Gewaltenteilungsprinzip	158
2. Folgen der Kritik für das Herbeiführen von Spruchreife	159
3. Das Herbeiführen von Spruchreife zwischen unzulässiger Sachverhaltserforschung und gerichtlicher Verantwortung	161
a) Funktionaler Zusammenhang zwischen Verwaltungsverfahrensrecht und Verwaltungsprozeßrecht	161
b) Behördliche Verantwortung für die Informationssammlung und Informationsverarbeitung nach dem VwVfG	163
aa) Die Informationssammlung durch die Behörden	164
(1) Die Sachverhaltsermittlung gemäß §§ 24, 26 VwVfG	164
(2) Die Anhörung Beteiligter gemäß § 28 Abs. 1 VwVfG	165
(3) Die Mitwirkung anderer Behörden an der Sachverhaltsermittlung	166
bb) Die Informationsverarbeitung durch die Behörden	166
(1) Die Mitentscheidung durch andere Behörden	166
(2) Die Begründung von Verwaltungsakten gemäß § 39 VwVfG	167
cc) Zwischenergebnis	167
c) Die Verantwortung der Verwaltungsgerichte für das Herbeiführen von Spruchreife und §§ 45, 46 VwVfG	168
aa) Die Folgen einer fehlerhaften Informationssammlung durch die Behörden	169
(1) Die fehlerhafte Sachverhaltsermittlung gemäß §§ 24, 26 VwVfG	169
(2) Die fehlerhafte oder fehlende Anhörung Beteiligter gemäß § 28 Abs. 1 VwVfG	170
(3) Die fehlerhafte oder fehlende Mitwirkung anderer Behörden an der Sachverhaltsermittlung	171
bb) Die Folgen einer fehlerhaften Informationsverarbeitung durch die Behörden	171
(1) Keine oder fehlerhafte Mitentscheidung anderer Behörden	171
(2) Die fehlende oder unvollständige Begründung von Verwaltungsakten gemäß § 39 VwVfG	172
4. Ergebnis	172
III. Die kommunale Selbstverwaltungsgarantie und das Herbeiführen von Spruchreife	174
1. Selbstverwaltungsgarantie und Entscheidungsspielräume beim Erlaß von begünstigenden Verwaltungsakten	175

Inhaltsverzeichnis	13
2. Demokratische Legitimation kommunaler Organe	176
3. Die Planungshoheit und das Herbeiführen von Spruchreife	177
E. Zusammenfassung	178

2. Kapitel

Die Entscheidungswirkungen von Bescheidungsurteilen	180
A. Verfassungsrechtlicher Ausgangspunkt	180
B. Die Rechtskraft von Bescheidungsurteilen und damit verbundene Wirkungen	181
I. Die Grundlagen der Rechtskraft in der VwGO	181
1. Die formelle Rechtskraft von Bescheidungsurteilen	181
2. Die materielle Rechtskraft von Bescheidungsurteilen	182
3. Die Wirkungsweise der materiellen Rechtskraft	183
II. Gestaltungs-, Tatbestands- und Feststellungswirkung	183
1. Die Gestaltungswirkung	183
a) Allgemeine Grundsätze	183
b) Die Gestaltungswirkung von Bescheidungsurteilen	184
2. Die Tatbestandswirkung	185
3. Die Feststellungswirkung	186
C. Reichweite und Grenzen der Bindungswirkung von Bescheidungsurteilen	187
I. Zeitliche Grenzen	188
II. Subjektive Grenzen	190
III. Objektive Grenzen: Der Streitgegenstand bestimmt den Umfang der Bindungswirkung	191
1. Die behördliche Pflicht zur Bescheidung	191
2. Der erstrittene Verwaltungsakt und seine spätere behördliche Aufhebung	193
a) Rechtskraft und Aufhebungsverbot	193
b) Aufhebungsverbot als Kehrseite eines rechtskraftbedingten Wiederholungsverbot	194
aa) Ausgangspunkt „Automarkt-Entscheidung“	194
bb) Rechtskraftbedingtes Wiederholungsverbot und Anfechtung eines Zweitbescheids	195
cc) Das gerichtliche Abweichungsverbot	196
dd) Wiederholungsverbot und fehlende Streitgegenstandsidentität	197
c) Gesetzmäßigkeit der Verwaltung und materielle Rechtskraft	198

IV. Die Bindung der Behörde an die gerichtliche Rechtsauffassung	201
1. Erklärungen für die Bindung an die gerichtliche Rechtsauffassung	201
a) Bindungswirkung der Entscheidungsgründe als Ausnahme von der Regel	202
b) Die gerichtliche Rechtsauffassung als Teil des Entscheidungssatzes	203
2. Der Streitgegenstand als Schlüssel zum Verständnis der behördlichen Bindung an die gerichtliche Rechtsauffassung	203
3. Die Rechtskraftfähigkeit der Entscheidungsgründe als Erfordernis wirksamer gerichtlicher und behördlicher Aufgabenwahrnehmung	206
a) Rechtskraftumfang und Streitgegenstand	206
b) Rechtskraftumfang und Schutz des Entscheidungsinhalts	207
V. Die Bindung der Zivilgerichte an die verwaltungsgerichtliche Rechtsauffassung	208
1. Die Bedeutung der Entscheidungsgründe für die Urteilsauslegung	209
2. Die Bindungswirkung der Entscheidungsgründe bei Präjudizialität	210
a) Unmittelbare Präjudizialität	211
b) Mittelbare Präjudizialität	211
3. Historische Erklärung für die fehlende Bindungswirkung der Entscheidungsgründe	212
4. Das Bedürfnis nach inhaltlichem Schutz verwaltungsgerichtlicher Entscheidungen	213
D. Zusammenfassung	214
Ergebnisse der Untersuchung in Thesenform	216
Literaturverzeichnis	225
Sachwortverzeichnis	244

Abkürzungsverzeichnis

4. VwGOÄndG	Gesetz zur Neuregelung des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens (Viertes Gesetz zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung)
6. VwGOÄndG	Sechstes Gesetz zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung und anderer Gesetze
A. A. / a. A.	Anderer Ansicht / anderer Ansicht
Abs.	Absatz
a. E.	am Ende
a. F.	alte Fassung
AGVwGO	Landesgesetz zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung
ähnl.	ähnlich
Akz.	Aktenzeichen
Anm.	Anmerkung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
ApoBO	Apothekenbetriebsordnung
Art.	Artikel
AS RP-SL	Amtliche Sammlung von Entscheidungen der Oberverwaltungsgerichte Rheinland-Pfalz und Saarland
AsylVG	Asylverfahrensgesetz
AtG	Gesetz über die friedliche Verwendung der Kernenergie und den Schutz gegen ihre Gefahren (Atomgesetz)
AufenthG	Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz)
Aufl.	Auflage
AuslG	Gesetz über die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern im Bundesgebiet (Ausländergesetz)
BAföG	Bundesausbildungsförderungsgesetz
BauGB	Baugesetzbuch
BauNVO	Verordnung über die bauliche Nutzung der Grundstücke (Baunutzungsverordnung)
BauR	Baurecht
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
BayVGH	Bayerischer Verwaltungsgerichtshof
BBauG	Bundesbaugesetz
Bd.	Band
Beschl.	Beschluß
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch

BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen
BNatSchG	Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz)
BSG	Bundessozialgericht
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGG	Bundesverfassungsgerichtsgesetz
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
BVerwGG	Bundesverwaltungsgerichtsgesetz
BVFG	Gesetz über die Angelegenheiten der Vertriebenen und Flüchtlinge (Bundesvertriebenengesetz)
ca.	circa
ders.	derselbe
d. h.	das heißt
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DRiZ	Deutsche Richterzeitung
DV	Die Verwaltung
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
E	Amtliche Entscheidungssammlung
Einl.	Einleitung
ESVGH	Entscheidungssammlung des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs und des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg
etc.	et cetera
f., ff.	folgende Seite(n)
FG	Festgabe
Fn.	Fußnote
FS	Festschrift
FStrG	Bundesfernstraßengesetz
GaststättenG	Gaststättengesetz
GemO Rh.-Pf.	Gemeindeordnung Rheinland-Pfalz
GenBeschlG	Gesetz zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren (Genehmigungsverfahrenbeschleunigungsgesetz)
GewArch.	Gewerbearchiv
GewO	Gewerbeordnung
GG	Grundgesetz
GjS	Gesetz über die Verbreitung jugendgefährdender Schriften
GmSOGB	Gemeinsamer Senat der obersten Gerichtshöfe des Bundes
GS	Gedächtnisschrift
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
Halbs.	Halbssatz

HandwO	Gesetz zur Ordnung des Handwerks (Handwerksordnung)
HdBStR	Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland
HessVGH	Hessischer Verwaltungsgerichtshof
Hrsg.	Herausgeber
i.d.F.	in der Fassung
i.e.S.	im engeren Sinn
i.V.m.	in Verbindung mit
i.w.S.	im weiteren Sinn
JA	Juristische Arbeitsblätter
Jh.	Jahrhundert
Jura	Juristische Ausbildung
JuS	Juristische Schulung
JuSchG	Jugendschutzgesetz
JZ	Juristenzeitung
krit.	kritisch
LadSchlG	Gesetz über den Ladenschluß
LbVO Pol. Rh.-Pf.	Laufbahnverordnung für den Polizeidienst Rheinland-Pfalz
LbVO Rh.-Pf.	Laufbahnverordnung Rheinland-Pfalz
LPflegeHG	Landesgesetz über ambulante, teilstationäre und stationäre Pflegehilfen (Rheinland-Pfalz)
LSG	Landessozialgericht
LuftVG	Luftverkehrsgesetz
LWG	Wassergesetz für das Land Rheinland-Pfalz (Landeswassergesetz)
MDR	Monatsschrift für Deutsches Recht
n. F.	neue Fassung
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
Nr.	Nummer
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVwZ-RR	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht Rechtsprechungs-Report
NWVBl.	Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter
NZS	Neue Zeitschrift für Sozialrecht
OLG	Oberlandesgericht
OVG	Oberverwaltungsgericht
PBefG	Personenbeförderungsgesetz
PfIR	Pflegerecht, Zeitschrift für Rechtsfragen in der stationären und ambulanten Pflege
Rdnr.	Randnummer
RG	Reichsgericht
RGZ	Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen
Rh.-Pf.	Rheinland-Pfalz
RmBereinVpG	Gesetz zur Bereinigung des Rechtsmittelrechts im Verwaltungsprozeß
S.	Seite
SG	Sozialgericht

sog.	sogenannte(r)
StAG	Staatsangehörigkeitsgesetz
StGB	Strafgesetzbuch
StVG	Straßenverkehrsgesetz
teilw.	teilweise
u. a.	und andere
UPR	Umwelt- und Planungsrecht
Urt.	Urteil
v.	vom
VerwArch.	Verwaltungsarchiv
VG	Verwaltungsgericht
VGG	Verwaltungsgerichtsgesetz
VGH	Verwaltungsgerichtshof
VOBl. brZ	Verordnungsblatt der britischen Zone
Vorb	Vorbemerkung
VR	Verwaltungsrundschau
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WeinG	Weingesetz
WHG	Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts (Wasserhaushaltsgesetz)
WoGG	Wohngeldgesetz
WRV	Weimarer Reichsverfassung
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung
ZPO	Zivilprozeßordnung
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik

Einleitung und Gang der Untersuchung

A. Einleitung

„Alles Recht verwirklicht sich im Urteil. Das Urteil ist das Ende des Rechtsstreits, die Krönung aller praktischen juristischen Arbeit und ebenso die Grundlage für die Bemühungen der Rechtslehre. Im Urteil kommt es für den Juristen zum Schwur. Hier bestätigt sich der Meister – hier offenbart sich der Stümper. Fachkollegen und juristische Laien messen die Qualität eines Juristen an seinen Urteilen. Nirgends sonst steht er unter solcher – berechtigten – schonungslosen Kritik, nirgends sonst offenbart er so vollständig seine juristischen Fähigkeiten und Mängel wie bei der Verkündung des Urteils.“¹

Hier muß er zeigen, ob er das System des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes und den funktionalen Zusammenhang mit dem Verwaltungsverfahrensrecht verstanden hat.²

Das Zitat macht in eindrucksvoller Art und Weise deutlich, wie bedeutend (verwaltungsgerichtliche) Urteile sind. Es offenbart, warum es notwendig und lohnenswert ist, sich mit dem Streitgegenstand, den verfassungs- und verwaltungsprozessrechtlichen Grundlagen und Voraussetzungen sowie den Entscheidungswirkungen zu beschäftigen. Genauso wie ein Urteil einen Rechtsstreit beenden kann, kann es neue Spannungen erzeugen. Wie richtig und gerecht ein Urteil ist, hängt sowohl von der Qualität der Richter als auch davon ab, wie das Verfahren vor Gericht ausgestaltet ist. Ist der Richter persönlich und sachlich unabhängig, ermittelt er sorgfältig, neutral und objektiv den Sachverhalt, subsumiert er methodisch einwandfrei unter das anzuwendende Gesetz und weiß er die Wirkungen seiner Entscheidungen einzuschätzen, dann ist er Garant für ausgewogene Urteile und damit für einen funktionierenden Rechtsstaat.

Was das Bescheidungsurteil von anderen verwaltungsgerichtlichen Urteilen abhebt und interessant macht, ist das zeitliche und maßstabsbezogene Wechselspiel zwischen Verwaltung und Gerichtsbarkeit. Hat die Behörde den Erlaß eines begünstigenden Verwaltungsakts abgelehnt oder unterlassen, kommt es zur gerichtlichen Entscheidung mit anschließender Reaktion durch die Behörde. Der Inhalt einer Norm wechselt vom Handlungsauftrag zum Kontrollmaßstab und wieder zum Handlungsauftrag, beeinflusst durch den Urteilsinhalt und die Entscheidungswir-

¹ *Hattenhauer*; Die Kritik des Zivilurteils, S. 13.

² Bezugnahme auf die grundlegende Habilitationsschrift von *Menger*; System des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes und die Monographie von *Schwarze*, Der funktionale Zusammenhang von Verwaltungsverfahrensrecht und verwaltungsgerichtlichem Rechtsschutz.

kungen. Schon wenige Beispiele aus der Rechtsprechung reichen aus, um die damit verbundenen Probleme zu verdeutlichen.

So hatte das Bundesverwaltungsgericht darüber zu entscheiden, ob Nachkommen von Staatsangehörigen des Freistaats Danzig einen Anspruch auf Einbürgerung gemäß § 13 StAG haben.³ Während das Berufungsgericht die Klage für begründet hielt,⁴ hatte die Revision der Behörde teilweise Erfolg. Das Bundesverwaltungsgericht war zwar der Auffassung, daß die tatbestandlichen Voraussetzungen von § 13 StAG vorlagen, aber das Ermessen der Behörde war nicht auf Null reduziert. Dem Gericht war es daher verwehrt, gemäß § 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO abschließend zu Gunsten der Kläger zu entscheiden. Es hat statt dessen die Behörde gemäß § 113 Abs. 5 Satz 2 VwGO verpflichtet, den Antrag auf Einbürgerung unter Beachtung der gerichtlichen Rechtsauffassung neu zu bescheiden. In gleicher Weise hat es einen Rechtsstreit entschieden, in dem der Kläger eine Änderung seiner dienstlichen Beurteilung erreichen wollte.⁵ In diesen Fall hat die Behörde einen gerichtlich nur begrenzt überprüfbaren Beurteilungsspielraum.⁶ Das Gericht durfte daher die Bewertung der Behörde nicht durch seine eigene ersetzen.

Mit den Beurteilungsspielräumen und dem Ermessen der Verwaltung sind grundlegende verwaltungsrechtliche Kategorien angesprochen, die in vielen Fällen ursächlich dafür sind, daß statt eines Verpflichtungs- ein Bescheidungsurteil ergeht. Das Gericht erläßt gemäß § 113 Abs. 5 Satz 2 VwGO ein solches Urteil, wenn die Sache nicht spruchreif ist. Beurteilungsspielräume und Ermessen stehen der Spruchreife entgegen. Eine Verpflichtungsklage ist nur spruchreif, wenn alle tatsächlichen und rechtlichen Voraussetzungen für eine gerichtliche Entscheidung vorliegen, die die Verwaltung verpflichtet, einen bestimmten Verwaltungsakt zu erlassen.⁷ Das führt zu der Frage, was zu geschehen hat, wenn die genannten Voraussetzungen nicht vorliegen, zum Beispiel Kausalzusammenhänge in der Umwelt nicht ausreichend geklärt sind oder die Anwendbarkeit einer Vorschrift unklar ist. Für das Bundesverwaltungsgericht steht die Antwort fest: Die Gerichte sind verpflichtet, die Streitsache spruchreif zu machen, indem sie in eigener Verantwortung und mit Hilfe der Parteien alle für den Rechtsstreit relevanten Fragen aufklären.⁸

Die zumeist mit § 86 Abs. 1 VwGO begründete umfassende Untersuchungs- pflicht wirft Fragen und Probleme auf, die die Arbeitsteilung zwischen Gerichten

³ BVerwG, Urt. v. 02. 05. 2001 – 1 C 18.99 –, DVBl. 2002, S. 47 ff.

⁴ OVG Nordrhein-Westfalen, Urt. v. 15. 06. 1999 – 8 A 4522/98 –, unveröffentlicht, Volltext in Juris.

⁵ BVerwG, Urt. v. 13. 07. 2000 – 2 C 34/99-, NVwZ 2001, S. 200 f.

⁶ BVerwG, Urt. v. 13. 05. 1965 – II C 146.62 –, E 21, 127 (130); OVG Rheinland-Pfalz, Urt. v. 20. 05. 1992 – 2 A 12357/91 –, NVwZ-RR 1993, S. 420.

⁷ *Hufen*, Verwaltungsprozeßrecht, § 26 Rdnr. 19; *Schenke*, Verwaltungsprozeßrecht, Rdnr. 838; *Schmitt Glaeser/Horn*, Verwaltungsprozeßrecht, Rdnr. 303; *Württemberg*, Verwaltungsprozeßrecht, Rdnr. 340; *Lorenz*, Verwaltungsprozeßrecht, § 16 Rdnr. 33.

⁸ BVerwG, Urt. v. 02. 05. 1984 – 8 C 94.82 –, E 69, 198 (201).

und Behörden betreffen. Wie verhalten sich gerichtliche Verfahren und Verwaltungsverfahren funktional zueinander? Originäre gerichtliche Sachverhaltsermittlungen könnten unzulässig sein, weil die Verwaltungsgerichte nicht mehr die Rechtmäßigkeit von Verwaltungshandlungen kontrollieren, sondern selbst verwalten.⁹ Wie wirkt sich die behördliche Untersuchungspflicht gemäß § 24 Abs. 1 VwVfG auf den Umfang der gerichtlichen Sachverhaltsermittlung aus und gewährleistet das Verwaltungsverfahren eine sorgfältige und umfassende Informationssammlung und -verarbeitung? Daneben ist zu fragen, ob die gerichtliche Praxis die Verfahrensdauer verlängert und welche tatsächlichen und rechtlichen Grenzen für das Herbeiführen von Spruchreife bestehen. Ermessen und Beurteilungsspielräume stehen zwar dem gerichtlichen „Durchentscheiden“ entgegen, die Gründe dafür sind aber nur verständlich, wenn die historische Entwicklung der beiden Rechtsinstitute bekannt ist.

Angesprochen ist das Spannungsverhältnis von Judikative und Exekutive, das seit der Existenz einer unabhängigen Verwaltungsgerichtsbarkeit Wissenschaft und Praxis beschäftigt.¹⁰ Die bekannten Schlagworte lauten Rechtsschutzgarantie, Kontrolldichte, Letztentscheidungsrecht, Gewaltenteilung, Prozeßökonomie und richterliche Selbstbeschränkung. Der Präsident des Bundesverwaltungsgerichts Eckart Hien hat mehrfach an die Verwaltungsrichter appelliert, „sich stets dessen bewußt zu sein, daß die Aufgabe der Verwaltungsgerichtsbarkeit nicht in der objektiven Kontrolle der Verwaltung besteht, daß vielmehr der Schutz der Rechte der Bürger im Vordergrund stehen muß.“¹¹ Er hat sich damit auf das Görlitz-Urteil des 9. Senats – der gleichzeitig der Präsidentensenat ist – zur Kontrolle von Abgabensatzungen bezogen, wonach eine ungefragte gerichtliche Fehlersuche im Zweifel nicht sachgerecht ist, sobald sie das Rechtsschutzbegehren des Klägers aus dem Auge verliert.¹²

So richtig dieser Appell sein mag. Er ist nicht unproblematisch. Die höchstgerichtliche Rechtsprechung hat bis in die Gegenwart hinein die Instanzgerichte zur Fehlersuche ermuntert. Der 4. Senat des Bundesverwaltungsgerichts hat ein Jahr vor dem Görlitz-Urteil im Rahmen einer Nichtzulassungsbeschwerde die Rüge der „Verwaltung durch die Verwaltungsgerichte“ als unbegründet angesehen: „Die Verwaltungsgerichte dürfen bei der Prüfung, ob die Verwaltung einen Sachverhalt zu Recht unter eine Norm subsumiert hat, grundsätzlich auch solche Fakten aufklären und berücksichtigen, die die Verwaltung nicht bereits selbst ermittelt hatte.“¹³ Sie sind nicht auf die Überprüfung dessen beschränkt, was die Behörde gemäß § 24 VwVfG ermittelt hat. Daher ist auch die Pflicht, die Streitsache in vollem Umfang

⁹ Kopp, BayVBl. 1983, S. 673 (677).

¹⁰ Siehe auch Scholz, VVDStRL 34 (1976), S. 145 (146).

¹¹ Hien, DVBl. 2003, S. 443 (445); ähnl. ders., DVBl. 2004, S. 909 (911); dazu auch Redeker, NVwZ 2003, S. 641 (643); Ehlers, VerwArch. 84 (1993), S. 139 (173 ff.).

¹² BVerwG, Urt. v. 17. 04. 2002 – 9 CN 1.01 –, E 116, 188 ff. = JZ 2003, S. 93 ff. = DVBl. 2002, S. 1409 ff.; dazu Oebbecke, NVwZ 2003, S. 1313 ff.

¹³ BVerwG, Beschl. v. 21. 03. 2001 – 4 B 18/01 –, NVwZ 2002, S. 92.