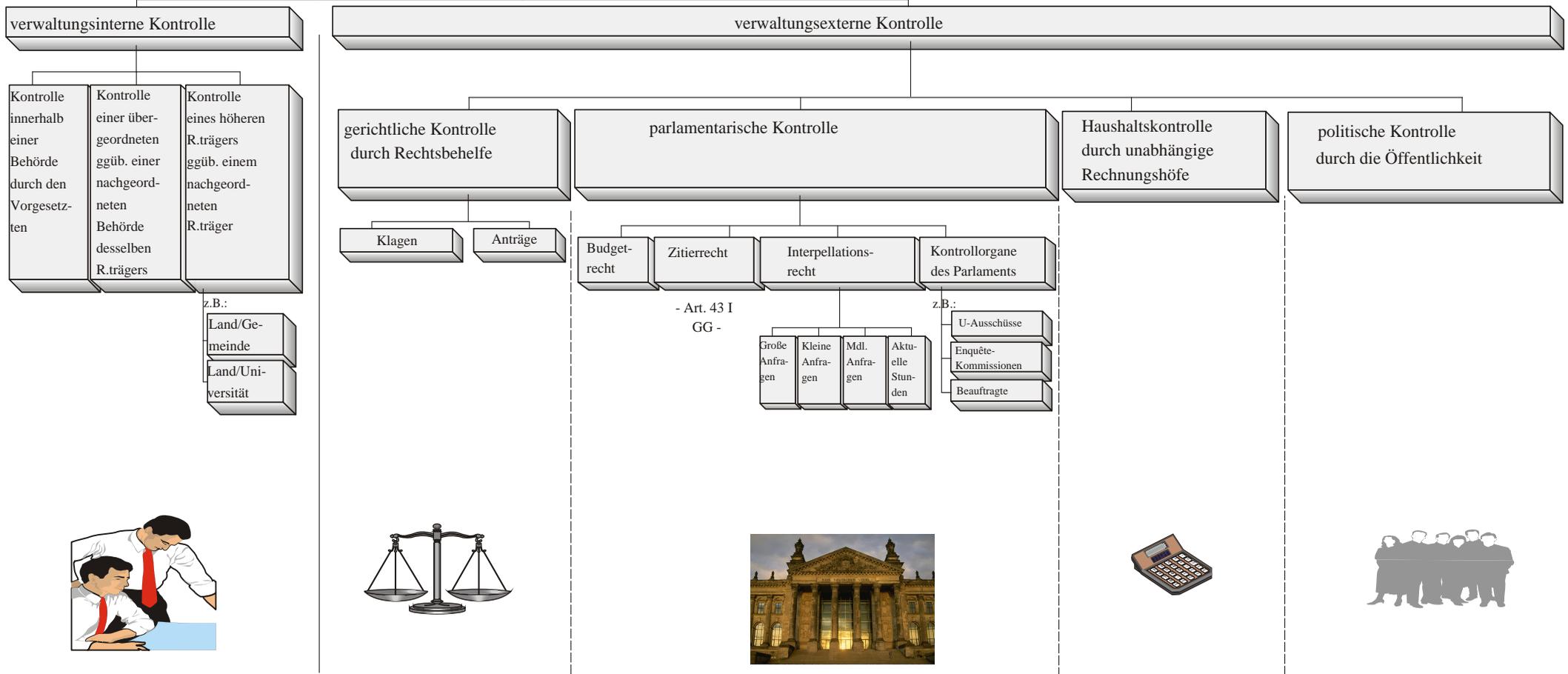


Die Kontrolle der Verwaltung



A. Einführung

I. Das Verwaltungsprozessrecht im System der Kontrolle staatlicher Verwaltungstätigkeit

Nach Art. 20 III GG ist die vollziehende Gewalt an Gesetz und Recht gebunden.

Dieses Verfassungsprinzip muss, wenn es nicht leer laufen soll, durch einen Kontrollmechanismus gesichert werden. Der Gesetzgeber hat aus diesem Grunde ein vielschichtiges System der Kontrolle staatlichen Verwaltungshandelns normiert, das die Beachtung des Prinzips der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung garantieren soll.

Systematisch lassen sich verwaltungsinterne und verwaltungsexterne Kontrolle unterscheiden.

(A) Verwaltungsinterne Kontrolle

Eine verwaltungsinterne Kontrolle, d.h. eine Eigenkontrolle der Verwaltung, üben insbesondere die Vorgesetzten gegenüber den Bediensteten ihrer Behörde aus, ferner übergeordnete gegenüber nachgeordneten Behörden sowie höherrangige Rechtsträger gegenüber nachgeordneten Rechtsträgern (z.B. das Land gegenüber der Gemeinde). Die Eigenkontrolle zielt auf eine Selbstreinigung der Verwaltung und dient damit vornehmlich der Befriedigung des *öffentlichen* Interesses an der Recht- und Zweckmäßigkeit der Verwaltung.

Mittel verwaltungsinterner Kontrolle sind insbesondere Information, Beanstandung, Weisung, Aufhebung bzw. Anordnung einer Maßnahme sowie Ersatzvornahme durch Vorgesetzte oder übergeordnete Behörden. Sie ermöglichen der Kontrollinstanz grundsätzlich eine *umfassende Rechts- und Zweckmäßigkeit* des Verwaltungshandelns. Auf Rechtsaufsicht ist sie nur ausnahmsweise beschränkt, insbesondere in Selbstverwaltungsangelegenheiten gegenüber Gemeinden und Gemeindeverbänden.

(B) Verwaltungsexterne Kontrolle

Eine Rechtsordnung, die die Kontrolle der Verwaltung auf deren Selbstreinigung beschränken würde, stünde in der Gefahr, die Geltungskraft des Rechts in das Belieben der vorgesetzten Verwaltungsbehörden zu stellen und damit dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung und dem Rechtsstaatsprinzip nicht zu genügen. Erforderlich ist daher über die verwaltungsinterne Kontrolle hinaus eine Kontrolle der Verwaltungstätigkeit durch *Externe*, die nicht in die Verwaltungshierarchie eingebunden und daher persönlich und sachlich unabhängig sind (sog. verwaltungsexterne Kontrolle).

(I.) Gerichtliche Kontrolle

Eine solche Kontrolle gewährleisten insbesondere unabhängige und unparteiische Gerichte, die nur dem Recht verpflichtet sind. Ihre Aufgabe ist es, dem Bürger gegenüber Maßnahmen der öffentlichen Verwaltung *subjektiven* Rechtsschutz zu gewähren und damit dem aus Art. 19 IV GG fließen-

den Anspruch auf Gewährung effektiven Rechtsschutzes Rechnung zu tragen.

Organisation, Zuständigkeiten und Verfahren der Verwaltungsgerichtsbarkeit sind in der Verwaltungsgerichtsordnung (**VwGO**) geregelt. Die VwGO sieht als Rechtsbehelfe zur Kontrolle von Maßnahmen der Verwaltungsbehörden *Klagen* (z.B. die Anfechtungs- und die Verpflichtungsklage) und *Anträge* (z.B. Antrag auf vorläufigen Rechtsschutz) vor. Diese zielen auf eine für die Verfahrensbeteiligten verbindliche Entscheidung durch die Gerichte in den zwischen Bürger und Staat bestehenden Rechtsstreitigkeiten.

Die Gerichte überprüfen hierbei die Maßnahmen der Behörden ausschließlich auf ihre Vereinbarkeit mit dem Gesetz, d.h. ihre Rechtmäßigkeit. Sie sind nur zur Rechtskontrolle berufen, hingegen nicht befugt, eine Zweckmäßigkeitprüfung vorzunehmen. Ermessens- und Abwägungsentscheidungen sowie Entscheidungen mit Beurteilungsspielraum dürfen die Verwaltungsgerichte daher nur eingeschränkt überprüfen.

Die VwGO wurde auf der Grundlage der dem Bund nach Art. 74 I Nr. 1 GG zustehenden Gesetzgebungskompetenz erlassen. Sie trat am 1.4.1960 in Kraft. Sie kodifiziert erstmals einheitlich das deutsche Verwaltungsprozessrecht.

Bis zur Mitte des 19. Jahrhunderts war dem deutschen Recht eine Kontrolle der Verwaltung durch unabhängige Gerichte fremd. Maßnahmen der Verwaltung konnten nur durch diese selbst überprüft werden (sog. Verwaltungsrechtspflege; Administrativjustiz). Eine gerichtliche Überprüfung von Verwaltungsmaßnahmen sah erstmals die Paulskirchenverfassung von 1849 vor. Sie bestimmte in § 182: »Die Verwaltungsrechtspflege hört auf; über alle Rechtsverletzungen entscheiden die Gerichte.« Die Paulskirchenverfassung trat zwar nie in Kraft; der Ruf nach einer Kontrolle der Verwaltung durch unabhängige Gerichte verstummte aber nicht mehr:

1863 wurde als erstes deutsches Verwaltungsgericht der badische VGH gegründet. 1875 folgte das preußische OVG. Gerungen wurde in der Folgezeit insbesondere darum, ob die Kontrolle der Verwaltung durch die ordentlichen Gerichte oder durch eigene Verwaltungsgerichte erfolgen sollte.

Während nach dem süddeutschen System, für das insbesondere der Name Otto Bähr (»Der Rechtsstaat«, 1864) steht, die Kontrolle der Verwaltung durch die *ordentlichen* Gerichte erfolgen und der Schutz individueller Rechte im Vordergrund stehen sollte, plädierte v. Gneist für eine *objektive* Rechtskontrolle des Verwaltungshandelns durch eigene *Verwaltungsgerichte* als objektive Kontrollinstanz (sog. Preußisches System der Verwaltungsgerichtsbarkeit [vgl. Rudolf v. Gneist »Der Rechtsstaat und die Verwaltungsgerichte in Deutschland«, 1872]).

Mit seiner Forderung nach einer eigenen Verwaltungsgerichtsbarkeit hat sich v. Gneist durchgesetzt: Die Verwaltungsgerichtsbarkeit ist nach § 1 VwGO als eigene Gerichtsbarkeit ausgestaltet. Hinsichtlich der subjektiven Rechtsverletzung folgt die VwGO demgegenüber dem süddeutschen System: Der Erfolg einer Klage setzt die Verletzung eines subjektiven Rechts des Klägers voraus (§ 42 II, § 113*).

Seit ihrem Inkrafttreten im Jahre 1960 ist die VwGO mehrfach geändert

* §§ ohne Gesetzesangabe sind solche der VwGO.

worden, umfänglich zuletzt durch das 6. VwGOÄndG vom 1.11.1996 (BGBl. I S. 1626 ff). Diese Novelle zielt vor dem Hintergrund ständig angestiegenen Geschäftsanfalls bei den Verwaltungsgerichten auf eine Verkürzung und Beschleunigung verwaltungsgerichtlicher Verfahren ab. Zahlreiche Vorschriften der VwGO wurden im Zuge dieser Reform geändert¹.

(II.) Parlamentarische Kontrolle

Neben der gerichtlichen ist die parlamentarische Kontrolle der Verwaltung ein wichtiges Element verwaltungsexterner Kontrolle staatlicher Verwaltungstätigkeit. Parlamentarische Kontrolle ist nicht nur Rechts-, sondern auch eine politische Kontrolle.

Sie wird durch das Parlament bzw. Kontrollorgane des Parlaments ausgeübt. Als Kontrollrechte stehen dem Parlament das Budgetrecht als das ureigenste Kontrollrecht des Parlaments, das Zitierrecht (Art. 43 I GG) sowie das Interpellationsrecht bestehend aus Großen, Kleinen und Mündlichen Anfragen sowie Aktuellen Stunden (§§ 100–106 GeschOBT) zur Verfügung. Als Kontrollorgane kann das Parlament insbesondere Untersuchungsausschüsse, Enquête-Kommissionen sowie Beauftragte, wie z.B. einen Wehr- oder Bürgerbeauftragten, einsetzen.

(III.) Haushaltskontrolle

Als eine Form verwaltungsexterner Kontrolle kann auch die Haushaltskontrolle der Verwaltung durch unabhängige Rechnungshöfe angesehen werden (vgl. insbesondere Art. 114 II GG, Art. 83 II bwVerf., Art. 87 nrwVerf.).

(IV.) Politische Kontrolle der Verwaltung durch die Öffentlichkeit

Verwaltungsexterne Kontrolle ist in einem weiteren Sinne schließlich auch die Kontrolle der Verwaltung durch die Öffentlichkeit, insbesondere durch die Medien, die »vierte Gewalt«.

¹ Vgl. dazu Bader, DÖV 1997, 442 ff; ders. NVwZ 1998, 446 ff; ders. NJW 1998, 409 ff; Berkemann, DVBl. 1998, 446; Jahn, GewArch. 1997, 129 ff; Nummerger/Schönfeld, UPR 1993, 89 ff; Oberrath/Hahn, VBIBW 1997, 241 ff; Schenke, NJW 1997, 81 ff; Stürer, DVBl. 1998, 953 ff.

3. Statthaftigkeit und besondere Sachentscheidungsvoraussetzungen

Zur Durchsetzung der im Klageweg geltend gemachten materiellen Ansprüche sieht die VwGO verschiedene Klagearten vor. Sie knüpfen den Klageerfolg (außer an allgemeine, für alle Klagen geltende Zulässigkeitsvoraussetzungen) an besondere Zulässigkeitsvoraussetzungen.

a) Statthafte Klageart (Überblick)

Welche besonderen Sachentscheidungsvoraussetzungen vorliegen müssen, hängt von der statthafte Klageart ab.

Welche Klageart statthaft ist, bestimmt sich nach dem Sachbegehren des Klägers, d.h. nach der Art der Handlung, die der Kläger vom Gericht erstrebt (vgl. § 88). Diese lassen sich drei Gruppen von Klagearten zuordnen: (A) Gestaltungsklagen, (B) Leistungsklagen, (C) Feststellungsklagen.

(A) Gestaltungsklagen

Gestaltungsklagen sind Klagen, die auf unmittelbare Rechtsgestaltung durch das Gericht, d.h. auf die Begründung, Aufhebung oder Änderung eines Rechtsverhältnisses, gerichtet sind.

(I.) Materielle Gestaltungsklagen

(1.) Der wichtigste Anwendungsfall der Gestaltungsklagen ist die **Anfechtungsklage**. Mit ihr kann der Bürger die gerichtliche Aufhebung eines bereits erlassenen, noch nicht erledigten VAes begehren. Das Anfechtungsurteil führt unmittelbar zur Kassation des VAes durch das Gericht.

(2.) Gegen *andere belastende Verwaltungsmaßnahmen als VAe*, wie z.B. beamtenrechtliche Umsetzungen, Handlungen eines Gemeindeorgans gegenüber einem anderen, sieht das Gesetz eine kassatorische Klage nicht ausdrücklich vor.

Ob eine derartige **allgemeine Gestaltungsklage** gleichwohl statthaft ist, ist streitig.

(a) Nach *einer Meinung* (v. a. P/R, Assessorexamen, § 9, Rz. 4) ist dies zu bejahen. Es sei kein einleuchtender Grund ersichtlich, warum die gerichtliche Gestaltung auf VAe beschränkt bleiben solle. Überdies gehe die VwGO – wie sich aus § 43 II 1 ergebe – selbst von der Statthaftigkeit der allgemeinen Gestaltungsklage aus; denn diese Vorschrift spreche allgemein von »Gestaltungsklage«.

(b) Die *ü. M.*¹ hält eine solche Klage demgegenüber für unstatthaft. Denn eine kassatorische Klage bedürfe als Eingriff der Gerichte in den Funktionsbereich der Verwaltung einer ausdrücklichen gesetzlichen Regelung. Eine solche sehe die VwGO aber nur für die Anfechtung von VAen in § 42 I Alt. 1 vor, nicht auch für sonstige Maßnahmen der Verwaltung.

(II.) Neben materiellen lässt die VwGO durch Verweisung auf die ZPO auch **prozessuale Gestaltungsklagen** zu. Bsp. sind die Abänderungsklage (§ 173 VwGO i.V.m. § 323 ZPO), die Vollstreckungsgegenklage (§ 167 I

VwGO i.V.m. § 767 ZPO) und die Drittwiderspruchsklage (§ 167 VwGO i.V.m. § 771 ZPO). Sie sind auf eine unmittelbare gerichtliche Gestaltung eines prozessualen Rechtsverhältnisses gerichtet.

(B) Leistungsklagen

Anders als die Gestaltungsklagen zielen Leistungsklagen nicht auf eine unmittelbare Rechtsgestaltung durch das Gericht, sondern auf die gerichtliche Verurteilung des Beklagten zu einem Tun, Dulden oder Unterlassen. Nach der Rechtsqualität der begehrten Leistung lassen sich zwei Gruppen von Leistungsklagen unterscheiden: die Verpflichtungsklage und die allgemeine Leistungsklage.

(I.) Verpflichtungsklage

Die Verpflichtungsklage ist in den Fällen statthaft, in denen der Kläger den Erlass eines begünstigenden VAes begehrt – § 42 I Alt. 2. Bsp.: Der Kläger begehrt die Erteilung einer Baugenehmigung.

Die Verpflichtungsklage kommt in zwei Spielarten vor:

(1.) als sog. **Versagungsgegenklage**, wenn die Behörde den Erlass des begehrten VAes zuvor durch Bescheid *abgelehnt* hat,

(2.) als sog. **Untätigkeitsklage**, wenn die Behörde auf den Antrag auf Vornahme des VAes *sachlich überhaupt nicht entschieden hat* – § 75 S. 1 Alt. 2.

Liegen alle Voraussetzungen für eine abschließende Entscheidung des Gerichts über den Erlass des VAes vor, so verurteilt das Gericht den Beklagten zum Erlass des begehrten VAes (bzw. weist bei Unbegründetheit die Klage ab). Ist die Sache (noch) nicht spruchreif, so darf das Gericht die Behörde nicht zum Erlass des begehrten VAes verpflichten, sondern verurteilt die beklagte Behörde lediglich dazu, den Kläger unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts erneut zu bescheiden – § 113 V 2. Es ergeht ein sog. Bescheidungsurteil.

(II.) Allgemeine Leistungsklage

Zielt eine Klage auf Verurteilung des Beklagten zu einer *Leistung, die nicht die Voraussetzungen eines VAes erfüllt*, so ist sie als allgemeine Leistungsklage statthaft. Bei dieser Klageart handelt es sich um eine Auffangklage, die alle Leistungsbegehren erfasst, auf die nicht im Wege der Verpflichtungsklage geklagt werden kann. Sie wird in der VwGO zwar nicht als solche erwähnt, aber (insbesondere in § 40 i.V.m. § 43 II 1) vorausgesetzt.

(1.) Mit der allgemeinen Leistungsklage kann der Bürger sowohl die *Vornahme* hoheitlicher Verwaltungshandlungen ohne VA-Charakter (wie z.B. Auskunftserteilung, Folgenbeseitigung, Widerruf von Äußerungen) wie auch ein behördliches *Unterlassen* öffentlich-rechtlicher Maßnahmen (z.B. von Emissionen, Äußerungen) erstreiten. Dementsprechend lassen sich die **Leistungsvornahme-** und die **Unterlassungsklage** unterscheiden.

(2.) Durch allgemeine Leistungsklage kann auch *die Verwaltung* bestimmte Ansprüche gegen den Bürger im Klagewege durchsetzen. Man spricht dann von **Bürgerverurteilungsklage**.

(C) Feststellungsklagen

Als dritten Klageart neben Gestaltungs- und Leistungsklagen sieht die VwGO Feststellungsklagen vor. Als Spielarten lassen sich hier die allgemeine Feststellungsklage, die Fortsetzungsfeststellungsklage sowie vorbeu-

gende Feststellungsklage und die Zwischenfeststellungsklage unterscheiden.

(I.) Allgemeine Feststellungsklage

Mit der allgemeinen Feststellungsklage kann gem. § 43 I die Feststellung des Bestehens bzw. Nichtbestehens eines Rechtsverhältnisses oder der Nichtigkeit eines VAes geltend gemacht werden, Bsp.: Klage auf Feststellung des Bestehens eines Beamtenverhältnisses.

(II.) Fortsetzungsfeststellungsklage

Die Fortsetzungsfeststellungsklage ist eine Feststellungsklage, die auf die Feststellung der Rechtswidrigkeit eines VAes gerichtet ist. Sie ist in den Fällen statthaft, in denen das Rechtsschutzbegehren des Klägers (insbesondere) wegen Erledigung des VAes mit der Anfechtungs- bzw. der Verpflichtungsklage nicht mehr fortgeführt werden kann. Es handelt sich insofern um eine »amputierte Anfechtungs- bzw. amputierte Verpflichtungsklage« (W. Geiger). Ob es auch eine »amputierte allgemeine Leistungsklage« gibt, ist str., im Ergebnis aber zu verneinen.

(III.) Die **vorbeugende Feststellungsklage** und die **Zwischenfeststellungsklage** sind Sonderformen der Feststellungsklage, die nur eine geringe praktische Bedeutung haben.

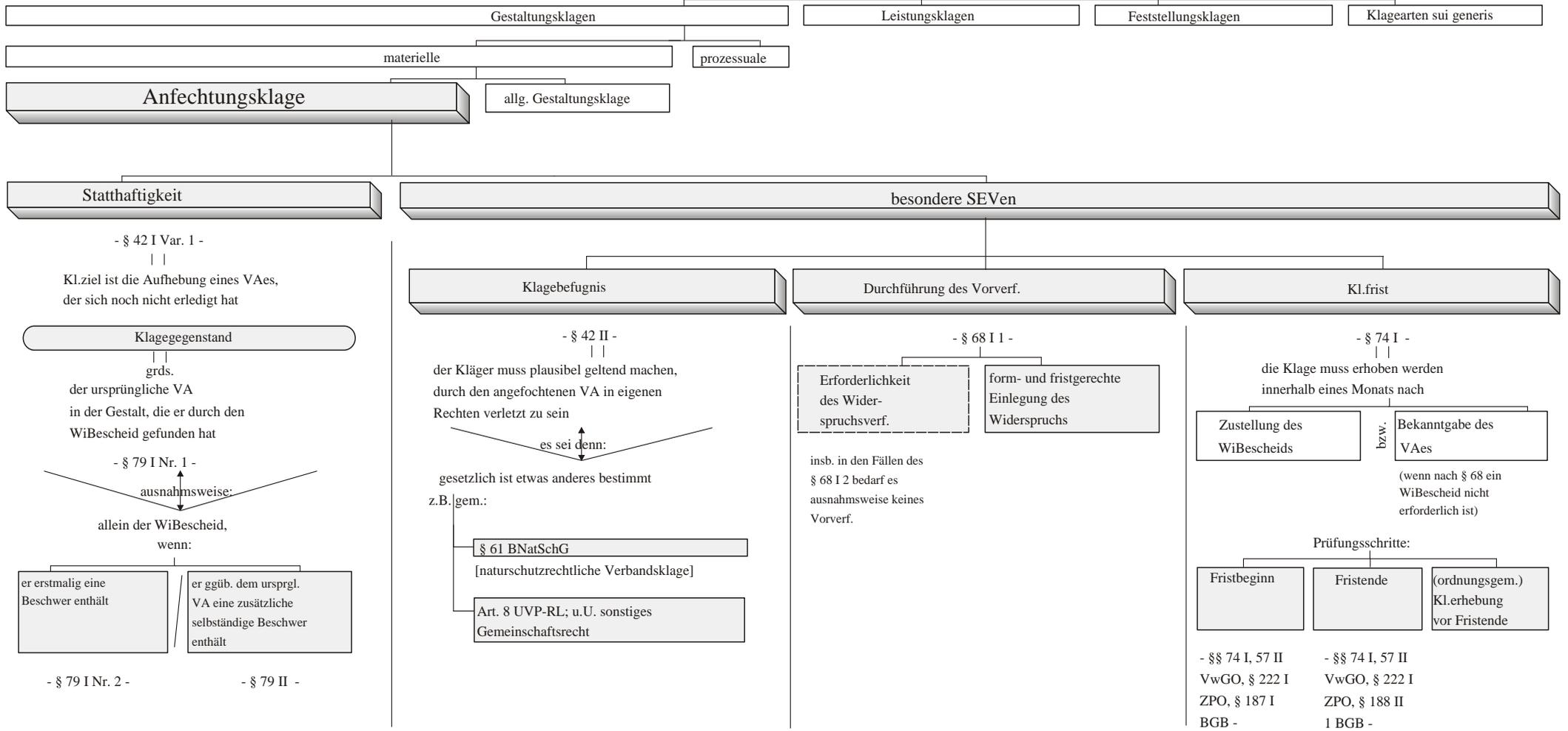
(D) Klagearten sui generis

Der Kanon der o. a. Gestaltungs-, Leistungs- und Feststellungsklagen ist nach dem Willen des Gesetzgebers nicht abschließend; auch andere, atypische Klagearten, d.h. *Klagearten sui generis*, sind statthaft. Für sie besteht jedoch nur dann ein Bedürfnis, wenn die klassischen Klagearten dem Rechtsschutzanspruch des Klägers aus Art. 19 IV GG nicht hinreichend Rechnung tragen. Das ist praktisch nie der Fall.

¹ Vgl. Kopp/Schenke, VerwProzR, Vorb. § 40, Rz. 8b; Ehlers, in: S/S-A/P, VwGO, Vor § 42 I, Rz. 20; ders., NVwZ 1990, 105 f; HessVGH, DVBl. 1965, 452.

Aus: *Martini*, VerwProzR, 3. Aufl. 2003, S. 35.

Verwaltungsgerichtliche Klagearten



b) Die Anfechtungsklage

Der wichtigste Eckpfeiler im System der verwaltungsgerichtlichen Klagearten ist die Anfechtungsklage. Sie trägt dem grundsätzlich verfassungsrechtlich garantierten Anspruch des Bürgers auf Aufhebung eines rechtswidrigen, seine Rechte verletzenden VAes Rechnung: Der Bürger muss zwar die durch VA getroffene Regelung grundsätzlich auch im Falle ihrer Rechtswidrigkeit befolgen, ihm steht jedoch dann ein öffentlich-rechtlicher Beseitigungsanspruch zu. Dessen Durchsetzung dient die Anfechtungsklage.

aa) Überblick

(A) Statthaftigkeit

Die Anfechtungsklage ist statthaft, wenn Klageziel des Klägers die Aufhebung eines (belastenden) VAes ist, der sich noch nicht erledigt hat - § 42 I Var. 1.

Gegenstand der Klage ist *grundsätzlich* der VA in der Gestalt, die er durch den Widerspruchsbescheid gefunden hat – § 79 I Nr. 1. *Ausnahme*weise kann aber auch der Abhilfe- oder der Widerspruchsbescheid alleine zum Gegenstand der Anfechtungsklage gemacht werden, wenn dieser erstmalig eine Beschwerde enthält (§ 79 I Nr. 2). So kann z.B. der Bauherr, dessen Baugenehmigung aufgrund eines Nachbarwiderspruchs im Widerspruchsverfahren aufgehoben wird, den Widerspruchsbescheid isoliert angreifen. Entsprechendes gilt, wenn der Widerspruchsbescheid gegenüber dem ursprünglichen VA eine zusätzliche selbständige Beschwerde enthält, z.B. eine Verböserung (§ 79 II)¹. Das Gericht überprüft dann nur die Rechtmäßigkeit des Widerspruchs- (nicht des Ausgangs)Bescheids. Sinnvoll ist die isolierte Anfechtung des Widerspruchsbescheids für den Kläger dann, wenn er nur gegen den Widerspruchsbescheid, nicht auch gegen den Ausgangsbescheid vorgehen will, etwa weil er diesen für rechtmäßig hält.

Die Anfechtung kann – wie sich aus dem einschränkenden »soweit« in § 113 I 1 ergibt – auch auf einen Teil eines VAes beschränkt werden, sog. **Teilanfechtung**. Voraussetzung hierfür ist jedoch, dass der VA einen teilbaren Inhalt hat. Ob ein von der Hauptregelung abgrenzbarer Teil eines VAes vorliegt, ist insbesondere bei *belastenden Nebenbestimmungen zu begünstigenden Hauptregelungen* problematisch. Die Zulässigkeit der isolierten Anfechtung von Nebenbestimmungen ist dementsprechend str.².

▪ Während manche³ die isolierte Anfechtung von Nebenbestimmungen stets für ausgeschlossen halten,

▪ differenzieren andere nach der *Art der Nebenbestimmung*: Isoliert angreifbar seien nur die Auflage und der Aufgabenvorbehalt; die Bedingung und die Befristung hingegen nicht (vgl. Sieckmann, DÖV 1998, 525 ff).

▪ Dritte knüpfen an die *Art der Hauptregelung*, d.h. den Entscheidungsspielraum der Behörde hinsichtlich der Gewährung der Vergünstigung, an (vgl. Braun, JuS 1996, 281 [286 ff]): Zulässig sei eine isolierte Anfechtung bei Nebenbestimmungen zu *gebundenen Entscheidungen*, nicht hingegen bei Nebenbestimmungen zu Vergünstigungen, deren Einräumung im *Ermessen* der Behörde steht. Sonst könne bei isolierter Anfechtung der Behörde ein VA aufgedrängt werden, den sie so nicht gewollt habe und – wegen des ihr zustehenden Ermessens – auch nicht zu erlassen brauchte. Hier sei nur eine Verpflichtungsklage auf Erteilung einer uneingeschränkten Genehmigung statthaft.

▪ Die heute überwiegende Meinung, neuerdings auch die Rspr.⁴, hält die Frage der Teilbarkeit (»soweit« in § 113 I 1) richtigerweise nicht für eine Frage der Zulässigkeit, sondern der Begründetheit der Klage. Mit der Anfechtungsklage ist daher prinzipiell *jede Nebenbestimmung* isoliert angreifbar. Ob der begünstigende VA ohne die Nebenbestimmung tatsächlich sinnvoller- und rechtmäßigerweise bestehen bleiben kann, braucht erst im Rahmen der sachlichen Beurteilung des Klagebegehrens entschieden zu werden. Etwas anderes gilt lediglich dann, wenn die isolierte Aufhebbarkeit offenkundig ausscheidet. Das ist nach häufig vertretener Auffassung der Fall, wenn der Rest-VA ohne die Nebenbestimmung rechtswidrig wäre sowie bei ErmessensVAen. Hier sei die fehlende Teilbarkeit bereits bei der Auslegung des Klagebegehrens zu berücksichtigen⁵. Eine isolierte Anfechtung scheidet nach einhelliger Auffassung bei sog. *modifizierenden Auflagen* aus. Bei ihnen handelt es sich nicht um Nebenbestimmungen, insbesondere nicht um Auflagen i. S. d. § 36 II Nr. 4 VwVfG, sondern um inhaltliche Veränderungen bzw. Einschränkungen des VAes. Bsp.: Die Baubehörde erteilt eine Baugenehmigung mit der Maßgabe, ein Flachdach anstelle des beantragten Satteldachs zu errichten. Die Maßgabe kann nicht mit der Anfechtungs-, sondern nur mit einer Verpflichtungsklage auf Erteilung einer uneingeschränkten Baugenehmigung überwunden werden. Gleiches soll nach teilweise vertretener Auffassung auch für die aufschiebende Bedingung gelten (OVG Bln, NVwZ 2001, 1059).

(B) Klagebefugnis

Ist die Anfechtungsklage statthaft, so ist die Klage nur zulässig, wenn der Kläger (plausibel) geltend macht, durch den VA in seinen (subjektiv-öffentlichen) Rechten verletzt zu sein (§ 42 II Var. 1). Damit will der Gesetzgeber verhindern, dass Dritte, die durch den fraglichen VA nicht in ihren Rechten tangiert werden, sich im Wege der Klage zum Sachwalter der Interessen der Allgemeinheit oder einzelner anderer an der Wahrung von Gesetz und Recht aufschwingen. Die VwGO ist auf Individualrechtsschutz angelegt und kennt daher grundsätzlich keine Popularklage.

⁴ BVerwGE 112, 221; auch Laubinger, VerwArch. 73 [1982], 345 ff; Schenke, JuS 1983, 182 ff; Sproll, NJW 2002, 3221.

⁵ I.d.R. entspricht eine Anfechtungsklage dem Klägerinteresse am ehesten, da die Anfechtungsklage die rechtsschutzintensivste Klageart ist. Ist die Nebenbestimmung aber von dem Haupt-VA nicht in der Weise trennbar, dass dieser ohne die Nebenbestimmung fortbestehen kann (fehlende Teilbarkeit), so verspricht eine Anfechtungsklage im Ergebnis keinen Erfolg. Eine Auslegung des (offen formulierten) Klagebegehrens als Anfechtungsklage widerspricht daher nach dieser Auffassung hier dem Klägerinteresse. In Betracht kommt dann vielmehr eine Verpflichtungsklage auf uneingeschränkte Begünstigung.

Nur »soweit gesetzlich etwas anderes bestimmt ist« (§ 42 II Hs. 1), bedarf es ausnahmsweise für die Zulässigkeit der Klage keiner Geltendmachung der Verletzung eigener Rechte. Eine gesetzliche Prozessstandschaft ist bspw. in § 17 I rpAGVwGO oder § 15 saarLAGVwGO für Aufsichtsklagen der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion (ADD) vorgesehen, ferner in § 6 II 3 AsylVfG und §§ 12, 8 IV HandwO. Der Bund hat inzwischen eine naturschutzrechtliche Verbandsklage eingeführt (§ 61 I BNatSchG). Auch Vorschriften des europäischen Rechts, insbesondere europäische Umwelt Richtlinien, begründen in zunehmendem Umfang die Klagebefugnis vor deutschen Gerichten unabhängig vom Vorliegen der Voraussetzungen des § 42 II⁶. Das europäische Recht wirkt insoweit in erheblichem Umfang auf das deutsche Verwaltungsprozessrecht ein⁷.

(C) Durchführung eines Widerspruchsverfahrens

Die Zulässigkeit einer Anfechtungsklage setzt nach § 68 I 1 ferner grundsätzlich voraus, dass der Kläger vor Erhebung der Klage ein Widerspruchsverfahren erfolglos durchgeführt hat.

(I.) Erforderlichkeit des Vorverfahrens

Nur in besonderen Ausnahmefällen kann eine Anfechtungsklage unmittelbar – ohne Durchführung eines Widerspruchsverfahrens – erhoben werden. Das ist insbesondere der Fall, wenn die Voraussetzungen des § 68 I 2 vorliegen.

(II.) Form- und fristgerechte Erhebung des Widerspruchs

Sofern ein Vorverfahren erforderlich ist, muss der Kläger es ordnungsgemäß durchführen. Dem ist genügt, wenn der Widerspruch *innerhalb eines Monats* nach Bekanntgabe des VAes *schriftlich oder zur Niederschrift* bei der Ausgangs- oder der Widerspruchsbehörde eingelegt wird (§ 70 I 1).

Fehlt es daran, so ist die Klage unzulässig.

(D) Klagefrist

Die Anfechtungsklage ist fristgebunden. Sie ist *innerhalb eines Monats* nach Zustellung des Widerspruchsbescheids (bzw. falls ein Widerspruchsbescheid ausnahmsweise nach § 68 nicht erforderlich ist, innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe des VAes) zu erheben – § 74 I. Für die Prüfung dieser Zulässigkeitsvoraussetzung empfiehlt sich ein dreistufiges Vorgehen:

(I.) Fristbeginn

Zunächst ist zu prüfen, ob bzw. wann die Frist zu laufen begann. Das bestimmt sich nach §§ 74 I, 57 II VwGO, § 222 I ZPO, § 187 I BGB.

(II.) Fristende

Dann ist nach Maßgabe der §§ 74 I, 57 II VwGO, § 222 I ZPO, § 188 II 1 BGB das Datum des *Fristablaufs* zu ermitteln.

(III.) Klageerhebung vor Fristende

Hat der Kläger vor diesem Fristende förmlich *ordnungsgemäß Klage erhoben*, ist die Klage fristgerecht eingereicht.

Tat er dies nicht, ist die Klage unzulässig.

¹ Beachte: Als zusätzliche selbständige Beschwerde gilt nach § 79 II 2 auch die Verletzung einer wesentlichen Verfahrensvorschrift, auf der der Widerspruchsbescheid beruht, z.B. eine entgegen § 71 unterbliebene Anhörung.

² Vgl. Rennert, VerwArch. 1997, 112 ff; Braun, JuS 1996, 281 ff.

³ Vgl. Fehn, DÖV 1988, 202 ff; Stadie, DVBl. 1991, 613 ff.

Aus: *Martini*, VerwProzR, 3. Aufl. 2003, S. 37.

⁶ Nach a. A. weicht das europäische Recht die Voraussetzungen des § 42 II Hs. 2, insbesondere den Begriff des subjektiv-öffentlichen Rechts i.S. der deutschen Dogmatik, auf § 42 II Hs. 1 sei nicht anwendbar (sog. materiell-rechtliche Lösung); vgl. Kokott, DV 1998, 334 (349).

⁷ Vgl. dazu Classen, Europäisierung der Verwaltungsgerichtsbarkeit, S. 77 ff; Kokott, DV 1998, 334 ff; Ruffert, DVBl. 1998, 69 ff; Stern, JuS 1998, 769 (770 f).