

fungsverfahren und dem bundesverwaltungsgerichtlichen Revisionsverfahren liegt darin, daß die Berufung zu einer erneuten Würdigung des Streitstoffs in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht führt, während das Bundesverwaltungsgericht an die tatsächlichen Feststellungen im angefochtenen Urteil gebunden ist (§ 137 Abs. 2 VwGO) und dieses nur auf seine Vereinbarkeit mit dem Bundesrecht überprüfen kann. Im Gegensatz zur Berufung, die normalerweise ohne weiteres statthaft ist, bedarf die Revision einer ausdrücklichen Zulassung durch das Oberverwaltungsgericht; unterbleibt diese Zulassung zu Unrecht, kann sie das Bundesverwaltungsgericht auf die sog. Nichtzulassungsbeschwerde nachträglich gewähren.

Die Besetzung der Spruchkörper der Verwaltungsgerichtsbarkeit ist nicht einheitlich und wird überdies durch landesrechtliche Abweichungen unübersichtlich. Gemeinsam ist allen drei Instanzen das Prinzip des Kollegialgerichts, wonach die Entscheidung aus Richtern bestehenden Gremien — Kammern bei den Verwaltungsgerichten, Senaten bei den Oberverwaltungsgerichten und dem Bundesverwaltungsgericht — zugewiesen wird. Das personelle Schwergewicht liegt bei den Berufsrichtern, die entweder Richter auf Lebenszeit, auf Probe oder kraft Auftrags sind (vgl. § 15 Abs. 1 und § 17 VwGO). Die Hinzuziehung ehrenamtlicher Richter verknüpft das Prinzip des rechtsgelehrten Richters mit dem demokratisch inspirierten Laienelement. Die Kammern der Verwaltungsgerichte entscheiden in der Besetzung von drei Richtern und zwei ehrenamtlichen Richtern (§ 5 Abs. 3 VwGO). Die Senate des Oberverwaltungsgerichts sind mit drei Berufsrichtern besetzt; die Landesgesetzgebung kann jedoch vorsehen, daß die Zahl der Richter auf fünf erhöht wird, von denen zwei auch ehrenamtliche Richter sein können (§ 9 Abs. 3 VwGO). Die Beteiligung von Laien entfällt beim Bundesverwaltungsgericht. Dessen Senate entscheiden in der Besetzung von fünf Richtern, außerhalb der mündlichen Verhandlung von drei Richtern (§ 10 Abs. 3 VwGO). Entsprechend dem Prinzip des gesetzlichen Richters (Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG) legt jedes Gericht durch einen strikt zu beachtenden Geschäftsverteilungsplan fest, welcher Spruchkörper im Einzelfall zuständig ist und welche Richter in ihm mitwirken.

Die bei den Verwaltungsgerichten und Oberverwaltungsgerichten tätigen Berufsrichter stehen im öffentlichen Dienst der Bundesländer. Sie werden von den Ministern ernannt, zu deren Ressort die Verwaltungsgerichtsbarkeit gehört; das sind in der Regel die Landesjustizminister, können jedoch z. B. auch die Innenminister der Länder sein. Die Beteiligung von Richterwahlausschüssen ist möglich und wird z. B. in Berlin (West) praktiziert. Die Richter des Bundesverwaltungsgerichts sind Bedienstete des Bundes. Über ihre Berufung entscheidet der Bundesminister der Justiz gemeinsam mit einem Richterwahlausschuß, der aus den zuständigen elf Landesministern und einer gleichen Anzahl von Mitgliedern besteht, die vom Bundestag gewählt werden (vgl. Art. 95 Abs. 2 GG). Die ehrenamtlichen Richter werden von einem Ausschuß gewählt, der bei jedem Gericht besteht, an dem Laien an der Rechtsprechung mitwirken (§ 26 Abs. 1 und § 29 Abs. 1 VwGO).

Die Beteiligten eines Verwaltungsgerichtsverfahrens

Ihre Aufgabe, den Inhabern subjektiver öffentlicher Rechte Rechtsschutz zu gewähren, erfüllen die Verwaltungsgerichte dadurch, daß sie auf Klage oder Antrag die Rechtmäßigkeit behördlichen Handelns prüfen und ggf. durch ihre Entscheidung rechtmäßige Zustände herbeiführen. Wenngleich der Rechtsschutz zugunsten des einzelnen dominiert, ist es doch nicht ausgeschlossen, daß Träger öffentlicher Gewalt — z. B. zwei Gemeinden, die wegen der Finanzierung einer gemeinsamen Einrichtung miteinander im Streit liegen — vor den Verwaltungsgerichten die Klagen kreuzen. Es kommt sogar vor, daß eine juristische Person des öffentlichen Rechts gegen einen Privaten mit Hilfe einer verwaltungsgerichtlichen Klage vorgeht, etwa um auf diese Weise die Rückerstattung einer zweckwidrig verwendeten Subvention oder eines ohne rechtlichen Grund gezahlten Betrages zu erreichen.

Beteiligte am verwaltungsgerichtlichen Verfahren sind notwendigerweise der Kläger, bei dem es sich nahezu in allen

Fällen um einen einzelnen, eine Personenvereinigung oder eine juristische Person des Privatrechts handelt, sowie der Beklagte, der fast immer eine juristische Person des öffentlichen Rechts oder eine Behörde ist (vgl. §§ 61 und 63 VwGO). Häufig sind am Verwaltungsprozeß Dritte beteiligt, die durch eine gerichtliche Entscheidung betroffen werden. Klagt z. B. ein Grundstückseigentümer auf Aufhebung der seinem Nachbarn erteilten Baugenehmigung, so wird der Genehmigungsinhaber als sog. Beigeladener in den Prozeß einbezogen (vgl. § 63 Nr. 3 und § 65 VwGO). Alle Beteiligten können den Prozeß selbst führen oder durch Vertreter führen lassen (§ 67 Abs. 2 VwGO); nur vor dem Bundesverwaltungsgericht bedarf es der Bevollmächtigung eines Rechtsanwalts oder eines Rechtslehrers an einer deutschen Hochschule (§ 67 Abs. 1 VwGO).

Als weitere Beteiligte über die bisher genannten hinaus kennt die Verwaltungsgerichtsordnung den Oberbundesanwalt beim Bundesverwaltungsgericht (§ 35 und § 63 Nr. 4 VwGO) und — auf Grund einer entsprechenden Rechtsverordnung einer Landesregierung — die (sonstigen) Vertreter des öffentlichen Interesses, die an den Oberverwaltungsgerichten und Verwaltungsgerichten wirken (§ 36 und § 63 Nr. 4 VwGO). Sie haben die Aufgabe, dem Gericht den Sachverstand der Exekutive zur Verfügung zu stellen. Da sie weder Kläger noch Beklagter sind, können sie ihr Votum in Distanz zum Streitgegenstand und zu den Streitparteien abgeben.

Die Klagearten im Verwaltungsgerichtsverfahren

Für das Rechtsschutzbegehren stehen im wesentlichen vier Klagearten zur Verfügung: die Anfechtungsklage (§ 42 VwGO), die Verpflichtungsklage (§ 42 VwGO), die Feststellungsklage (§ 43 VwGO) und die allgemeine Leistungsklage.

Die *Anfechtungsklage* dient dazu, belastende Verwaltungsakte — wie z. B. den Widerruf einer Gewerbeerlaubnis — zu bekämpfen. Sie kann nicht von jedermann erhoben werden, ist also keine Popularklage. Vielmehr muß der Kläger geltend machen können, durch den von ihm angefochtenen Verwaltungsakt in seinen Rechten verletzt zu sein (§ 42 Abs. 2 VwGO). Dieses Erfordernis der sogenannten Klagebefugnis ist ohne weiteres erfüllt bei den Adressaten belastender Verwaltungsakte, wird aber auch in zahlreichen Verwaltungsgerichtsentscheidungen in Fällen bejaht, in denen ein Kläger sich gegen einen Verwaltungsakt wendet, der primär einen Dritten begünstigt, aber zugleich nachteilige Auswirkungen in der Rechtssphäre des Klägers zeitigt. Die Drittanfechtungsklage, die unter anderem in den Spielarten der baurechtlichen Nachbarklage, der umweltrechtlichen Drittklage oder der gewerberechtlichen Konkurrentenklage auftritt, hat zu einer erheblichen Erweiterung der gerichtlichen Verwaltungskontrolle geführt. Sie zwingt die Behörden auch dann, wenn sie begünstigende Verwaltungsakte wie Genehmigungen erlassen, zum sorgsamsten Umgang mit den Gesetzen, da Dritte unter Berufung auf negative Begleiterscheinungen derartiger Verwaltungsakte als Kläger in Betracht kommen. Gesetzgeberische Versuche, Verbänden eine Klagebefugnis trotz fehlender individueller Betroffenheit zuzusprechen, sind über Experimente mit einer naturschutzrechtlichen Verbandsklage nicht hinausgelangt und haben ihre Bewährungsprobe noch nicht bestanden.

Die Anfechtungsklage setzt ferner voraus, daß der künftige Kläger in einem Vor- oder Widerspruchsverfahren die Rechtmäßigkeit und Zweckmäßigkeit des Verwaltungsakts hat nachprüfen lassen (§ 68 Abs. 1 VwGO). Erst wenn sein Widerspruch erfolglos bleibt, die Behörden die Möglichkeit einer Selbstkorrektur also nicht genutzt haben, ist die Anfechtungsklage zulässig. Sie ist begründet, führt somit zum Erfolg, wenn der Verwaltungsakt rechtswidrig ist und der Kläger dadurch in seinen Rechten verletzt ist; in diesem Fall hebt das Gericht den Verwaltungsakt ersatzlos auf (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).

Mit Hilfe der *Verpflichtungsklage* kann der Erlaß eines beantragten, aber abgelehnten oder unterlassenen Verwaltungsakts erstritten werden (§ 42 Abs. 1 VwGO), z. B. eine Gewerbeerlaubnis, eine Baugenehmigung oder die Zulassung zum Studium. Auch ihr ist ein Widerspruchsverfahren vorgeschaltet,