

Der sogenannte Justizverwaltungsakt

Von

Sebastian Conrad



Duncker & Humblot · Berlin

Inhaltsverzeichnis

Erster Teil

Einleitung	15
A. Die §§ 23 ff. EGGVG als Untersuchungsgegenstand der Rechtswissenschaft	17
I. Bestandsaufnahme	17
II. Wissenschaftlicher Ertrag einer Beschäftigung mit den §§ 23 ff. EGGVG	18
B. Themenstellung und Gang der Arbeit	19

Zweiter Teil

Allgemeine Grundlagen der §§ 23 ff. EGGVG	21
A. Das Verhältnis der §§ 23 ff. EGGVG zur Rechtsfigur des Justizverwaltungsaktes	21
I. Die Qualifizierung von § 23 Abs. 1 Satz 1 EGGVG als Legaldefinition des Justizverwaltungsaktes	22
II. Herkunft und Entwicklung des Justizverwaltungsaktes	23
1. Vorgänger des § 23 Abs. 1 Satz 1 EGGVG	24
a) Die Anfänge der modernen Verwaltungsrechtspflege	24
aa) Bayern	25
bb) Preußen	26
cc) Württemberg	30
dd) Sachsen	31
b) Die Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Weimarer Republik	31
aa) Thüringen	32
bb) Hamburg	33
cc) Lübeck	33
dd) Bremen	34
ee) Reich	34

c) Die Situation in der Nachkriegszeit bis zum In-Kraft-Treten der Verwaltungsgerichtsordnung	36
aa) Amerikanische Zone	36
bb) Französische Zone	38
cc) Britische Zone	38
α) Art. II Abs. 1 MRVO 141	38
β) § 25 Abs. 1 Satz 2 MRVO 165	40
dd) Berlin	42
d) Zwischenergebnis	42
2. Die Entwicklung des Begriffes des Justizverwaltungsaktes	44
a) Ein früher Verwendungsort: § 11 I. DVO-EheG	45
b) Ein weitergehendes Begriffsverständnis	46
c) Eine Legaldefinition in § 23 Abs. 1 Satz 1 EGGVG?	49
d) Justizverwaltungsakte außerhalb von § 23 Abs. 1 EGGVG	51
III. Folgerungen	53
1. Hergebrachte Divergenz zwischen Begriff und Rechtsfigur	53
2. Zwei mögliche Verständnisweisen	53
a) <i>Beibehaltung der vorgefundenen Situation</i>	54
b) Gesetzgeberische Umdefinition	55
3. Zwischenergebnis	57
B. Die Struktur der §§ 23 ff. EGGVG als Normen des Prozeßrechts	58
I. Die Unterscheidung zwischen Zulässigkeit und Begründetheit	59
1. Grundlagen der Kategoriebildung	59
2. Einordnung	60
II. Die Unterscheidung zwischen Rechtswegzuweisungen und sonstigen („echten“) Zulässigkeitsvoraussetzungen	61
1. Grundlagen der Kategoriebildung	61
2. Der Mischcharakter von § 23 EGGVG	62
3. Bestehende Lösungsansätze	63
4. Leitlinien für eine Abgrenzung	66
a) Systematisierung der Tatbestandsmerkmale	66
b) Die Einordnung der handlungsformbezogenen Tatbestandsmerkmale	67

c) Die Einordnung der verfahrensbezogenen Tatbestandsmerkmale	70
d) Die Einordnung des auf die anderweitige Zuständigkeit bezogenen Tatbestandsmerkmals	71
III. Zwischenergebnis	74
C. Die Bezüge der §§ 23 ff. EGGVG zum Verwaltungsverfahrenrecht	76
I. Die Parallelität von § 23 Abs. 1 Satz 1 EGGVG und der Definition des Verwaltungsaktes	76
1. Normtextueller Befund	76
2. Historischer Erklärungsansatz	77
3. Folgen	80
II. Die Bedeutung der §§ 23 ff. EGGVG für das Verwaltungsverfahrenrecht: § 2 Abs. 3 Nr. 1 VwVfG	81
1. Reichweite der Ausnahmeklausel	82
2. Rechtsfolgen der Ausnahmeklausel	82
3. Folgen für das Normverständnis	85
III. Zwischenergebnis	85
D. Zweckmäßigkeit und Rechtswegeeinheitlichkeit als Geltungsgrund der §§ 23 ff. EGGVG	86
I. Überkommener Zweck: Beschränkung der Zuständigkeit der Verwaltungsgerichtsbarkeit	86
II. Heutiger Zweck: Zweckmäßigkeit und Rechtswegeeinheitlichkeit	88
1. Zweckmäßigkeit	89
2. Einheitlichkeit der Rechtswege	91
3. Folgen	93
E. Das Verhältnis der §§ 23 ff. EGGVG zu Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG	94
I. § 23 Abs. 1 Satz 1 EGGVG als gebotsausführende Norm?	95
1. Die Anfechtung von Justizverwaltungsakten als Unterfall des § 40 Abs. 1 Satz 1 VwGO	96
a) Öffentlich-rechtliche Streitigkeiten	96
b) Streitigkeiten nichtverfassungsrechtlicher Art	98

2. Folgen	100
a) § 23 Abs. 1 Satz 1 EGGVG als abdrängende Sonderzuweisung i. S. v. § 40 Abs. 1 Satz 1 VwGO	100
b) Keine Rechtsschutzbegründung durch § 23 Abs. 1 Satz 1 EGGVG im Anwendungsbereich von Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG	101
3. Ausnahme: § 23 EGGVG als Zulässigkeitsvoraussetzung	102
II. Zweckmäßigkeit und Rechtswegeeinheitlichkeit als Grundlagen einer Parallelauslegung	103
F. Der Lehrsatz der engen Auslegung von § 23 EGGVG	104
I. Bedeutung der Regel	105
II. Geltung der Regel unter Zweckmäßigkeitsgesichtspunkten?	107
III. Geltung der Regel unter Rechtsschutzgesichtspunkten?	109
1. Enge Auslegung zugunsten des Rechtsschutzes?	109
2. Keine enge Auslegung zugunsten des Rechtsschutzes?	110
IV. Zwischenergebnis	111
G. Zwischenbilanz	112
I. § 23 Abs. 1 Satz 1 EGGVG und der Justizverwaltungsakt	112
II. Die Funktionen des Justizverwaltungsaktes	113
1. Keine rechtsschutzeröffnende Funktion	113
2. Zuständigkeitsregelnde Funktion	113
3. Prozeßrechtsbestimmende Funktion	114
4. Verwaltungsverfahrenrechtsbestimmende Funktion	114
III. Leitlinien für die Auslegung von § 23 EGGVG	115
<i>Dritter Teil</i>	
Der sogenannte Justizverwaltungsakt. Tatbestand und Rechtsfolge des § 23 Abs. 1 Satz 1 EGGVG	
	116
A. Der Tatbestand des § 23 Abs. 1 Satz 1 EGGVG	116
I. Der Begriff der Justizbehörde	116
1. Die Ablehnung eines organisationsrechtlichen Begriffsverständnisses	117

2. Das funktionelle Begriffsverständnis	121
3. Folgerungen	126
a) Maßnahmen der Polizei	126
aa) Gefahrenabwehrmaßnahmen	126
bb) Strafprozessuale Maßnahmen	127
cc) Abgrenzungsfragen; Einordnung sogenannter „doppelfunktionaler“ Maßnahmen	129
a) Die Ausdifferenzierung des Streites zwischen Schwerpunkts- und Zielverfolgungstheorie	129
aa) Rechtsprechung	129
bb) Literatur	131
b) Ein Ansatz zur Lösungskonvergenz	133
aa) Die Maßgeblichkeit des verfolgten Zwecks als Abgrenzungskriterium	134
bb) Zur Frage der maßgeblichen Sichtweise	137
γγ) Maßnahmen doppelter Zweckverfolgung	137
γ) Zwischenergebnis	142
b) Sperrerklärungen und ähnliche Maßnahmen	142
aa) Problemstellung	142
α) Die Qualifizierung der obersten Dienstbehörde als Justizbehörde ...	143
β) Der Sonderfall des Justizministeriums als oberster Dienstbehörde ..	145
γ) Aussagegenehmigungen nach § 54 StPO	145
bb) Lösungsvorschlag	146
4. Zwischenergebnis	148
II. Der Gegenstand des Justizverwaltungsaktes	150
1. Der Justizverwaltungsakt als öffentlich-rechtliche Maßnahme	150
2. Der Bezug des Justizverwaltungsaktes zu den in § 23 Abs. 1 Satz 1 EGGVG genannten Sachgebieten	151
a) Maßnahmen auf dem Gebiet des bürgerlichen Rechts	152
b) Maßnahmen auf dem Gebiet des Zivilprozesses, der freiwilligen Gerichtbarkeit und der Strafrechtspflege	154
3. Die in Bezug genommenen Sachgebiete	155
4. Zwischenergebnis	157
III. Der Inhalt des Justizverwaltungsaktes	158
1. Der Justizverwaltungsakt als Maßnahme	159

2. Der Justizverwaltungsakt als hoheitliche Maßnahme	162
a) Die Hoheitlichkeit als Merkmal des Verwaltungsaktes	162
b) Die Hoheitlichkeit als Merkmal des Justizverwaltungsaktes	163
aa) Der Justizverwaltungsakt als öffentlich-rechtliche Maßnahme	163
bb) Der Justizverwaltungsakt als einseitige Maßnahme	163
3. Der Regelungscharakter des Justizverwaltungsaktes	165
a) Das Tatbestandsmerkmal der Regelung in der Definition des Verwaltungsaktes	165
b) Das Fehlen eines spezifischen Regelungscharakters des Justizverwaltungsaktes	165
c) Ein reduzierter Gehalt des Tatbestandsmerkmals der Regelung?	166
aa) Kein Erfordernis einer Außenwirkung	167
bb) Kein Erfordernis einer Geeignetheit zur Rechtsverletzung	170
4. Der Justizverwaltungsakt als Einzelfallmaßnahme	172
a) Zur Auslegung des Tatbestandsmerkmals der einzelnen Angelegenheiten ..	172
b) Folgen	174
aa) Auswirkungen auf das Verständnis verwaltungsprozessualer Vorschriften	175
bb) Auswirkungen auf das Rechtsschutzsystem der §§ 23 ff. EGGVG	176
5. Der Justizverwaltungsakt als behördliche Maßnahme	176
a) Die Herausnahme der rechtsprechenden Tätigkeit	177
aa) Die Bedeutung der Reichweite des Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG beim Rechtsschutz gegen Rechtsprechungsakte	179
α) Rechtsschutz gegen nichtrichterliche gerichtliche Handlungen	179
β) Rechtsschutz gegen richterliche Handlungen, die keine Rechtsprechungstätigkeit darstellen	180
bb) § 23 Abs. 1 Satz 1 EGGVG als Verwirklichungsnorm eines verfassungsrechtlichen Gebotes des Rechtsschutzes gegen den Richter? ..	183
b) Die Herausnahme der gesetzgeberischen Tätigkeit	184
IV. Zwischenergebnis	185
B. Die Subsidiaritätsregelung des § 23 Abs. 3 EGGVG	186
I. Bedeutung der Subsidiaritätsregelung	186

II. Sonderproblem: Maßnahmen der Staatsanwaltschaft im Strafverfahren 188

1. Entwicklungslinien: Von der Nichtanfechtbarkeit zur beschränkten prozessualen Überprüfbarkeit 188

a) Der Grundsatz der Nichtanfechtbarkeit von Prozeßhandlungen 188

b) Die Ausnahme der Verletzung subjektiver Rechte 191

2. Die Anwendung der §§ 23 ff. EGGVG auf Maßnahmen der Staatsanwaltschaft im Strafverfahren 194

a) Grundsatz: keine immanente Einschränkung des Anwendungsbereichs von § 23 Abs. 1 Satz 1 EGGVG 194

b) Erste Schranke: Existenz vorrangiger Fachrechtsbehelfe 196

c) Zweite Schranke: fehlende Antragsbefugnis 198

3. Zwischenergebnis 198

C. Grundfragen des Prozeßrechts in Justizverwaltungssachen 199

I. Zulässigkeitsvoraussetzungen des Antrags im Verfahren nach den §§ 23 ff. EGGVG 201

1. Statthafte Antragsarten 202

a) Anfechtungsantrag 202

b) Verpflichtungsantrag 205

c) Fortsetzungsfeststellungsantrag 207

d) Leistungsantrag 210

e) Feststellungsantrag 213

2. Antragsbefugnis 215

3. Vorschaltverfahren 217

4. Zuständigkeit 217

5. Frist und Form 218

II. Die Begründetheit des Antrags im Verfahren nach den §§ 23 ff. EGGVG 220

III. Einstweiliger Rechtsschutz 221

1. Aufschiebende Wirkung des Antrags 221

2. Einstweilige Anordnungen 222

IV. Rechtsbehelfe 223

V. Zwischenergebnis 224

Vierter Teil

Bewertung und Zusammenfassung	226
A. Bewertung der vorgefundenen Regelung	226
I. Ausgangspunkt: Zweckmäßigkeitserwägungen des Gesetzgebers	226
II. Umsetzungsschwächen	227
1. Vermengung von Zuständigkeits- und sonstigen Zulässigkeitsvoraussetzungen.	227
2. Anlehnung von § 23 Abs. 1 Satz 1 EGGVG an § 35 S. 1 VwVfG	227
3. Das Tatbestandsmerkmal der Justizbehörde	228
4. Keine ausdrückliche Herausnahme der rechtsprechenden Tätigkeit	228
5. Lückenhaftigkeit der Verfahrensregeln	229
III. Die „kleine“ Generalklausel	229
B. Zusammenfassung	230
Literaturverzeichnis	238
Rechtsprechungsverzeichnis	259
Sachwortverzeichnis	275