

§ 1 Einführung.....	1
A) Die verwaltungsrechtliche Klausur im Juristischen Staatsexamen	1
B) Überblick.....	1
I. Arten der Rechtsbehelfe	2
II. Außergerichtliche Rechtsbehelfe.....	2
1. Widerspruch.....	2
2. Formlose außergerichtliche Rechtsbehelfe.....	3
III. Gerichtliche Rechtsbehelfe.....	3
1. Leistungsklage als Klageform	4
2. Gestaltungsklage als Klageform.....	4
3. Feststellungsklage als Klageform.....	5
C) Technik der Zulässigkeitsprüfung	7
 § 2 Anfechtungsklage	 9
A) Eröffnung des Verwaltungsrechtsweges, § 40 I S. 1 VwGO	9
I. Vorabprüfung: Aufdrängende Sonderzuweisung	10
II. Vorliegen einer Streitigkeit.....	10
1. Regierungsakte	11
2. Gnadenakte	11
3. Innerkirchliche Streitigkeiten.....	11
4. Besonderes Gewaltverhältnis (Sonderstatusverhältnis)	12
III. Vorliegen einer öffentlich-rechtlichen Streitigkeit	12
1. Gedankliche Vorprüfung.....	12
2. Streitgegenstand	13
3. Zuordnungsprobleme	14
a) Hausverbotsfälle.....	14
aa) Abstellen auf den Besuchszweck	14
bb) Abstellen auf den Zweck des Hausverbotes.....	15
cc) Vorgehen in der Klausur.....	15
b) Subventionsfälle	15
aa) Typische Fallkonstellationen bei der Anfechtungsklage	15
bb) Zuordnungsproblem und Zwei-Stufen-Theorie	16
c) Benutzung öffentlicher Einrichtungen	18
4. Qualifikationsproblem	19
a) Normalfall: keine Probleme	19
b) Qualifikationstheorien.....	20
aa) Interessentheorie	20
bb) Subordinationstheorie	20
cc) Modifizierte Subjektstheorie	20
IV. Streitigkeit nichtverfassungsrechtlicher Art	21
V. Keine andere Rechtswegzuweisung, § 40 I S. 1 HS. 2 und S. 2 VwGO (sog. abdrängende Sonderzuweisung).....	22
VI. Richterliche Entscheidung.....	23
VII. Besonderheit bei § 17 II GVG	24
VIII. Zusammenfassung.....	24

B) Zulässigkeit der Anfechtungsklage	25
I. Statthafte Klageart	25
1. VA als Gegenstand der Anfechtungsklage.....	26
2. Prozessuale Bedeutung des VA-Begriffs	27
3. actus-contrarius-Theorie.....	28
4. Qualifikation nach dem äußeren Erscheinungsbild.....	29
a) Grundsatz: äußere Form für Qualifikation ausreichend	29
b) Sonderproblem: Als VA behandelter Nicht-VA	30
5. Abstellen auf den Inhalt der Maßnahme	30
a) Handeln einer Behörde	30
b) Auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts.....	31
c) Regelung	31
aa) Realakte	31
bb) „Zweitbescheid“ und „wiederholende Verfügung“	32
cc) Gesetzeskonkretisierender VA.....	33
dd) Negative Feststellungen	34
ee) Vorbereitende Regelungen	34
d) Einzelfallbezogenheit	35
aa) Abgrenzungen.....	35
bb) Insbesondere Allgemeinverfügung	35
e) Außenwirkung	38
aa) Innerdienstliche Weisungen.....	38
bb) Maßnahmen der Kommunalaufsicht.....	39
cc) Sonderstatusverhältnisse (früher: besondere Gewaltverhältnisse)	40
6. Sonderfälle zur Statthaftigkeit der Anfechtungsklage	42
a) Anfechtungsklage gegen Rücknahme-/WiderrufsVAe.....	42
b) Isolierte Anfechtungsklage auch gegen Versagungs- bescheide?	43
c) Isolierte Anfechtung des Widerspruchsbescheides	44
aa) § 79 I Nr. 2 VwGO	44
bb) § 79 II VwGO	45
7. Wirksamkeit des VA	46
8. Zusammenfassung der wichtigsten Problemkreise i.R.d. Statthaftigkeit	48
II. Klagebefugnis, § 42 II VwGO	48
1. Möglichkeitstheorie.....	48
a) Sog. Adressatentheorie.....	49
b) Verletzung von Verfahrensvorschriften	49
c) Drittbeteiligungsfälle	50
aa) Keine Schutznorm, sondern rein objektiv-rechtliche Norm.....	50
bb) Sonderfall: Drittanfechtungsklage gegen Ermessens-VAe.....	51
cc) Vorgehen in der Klausur.....	51
2. Problemfälle.....	52
a) Baurecht	52
aa) Nachbarschützende Normen	53
bb) Art. 14 GG im Baurecht.....	54
cc) Begriff des Nachbarn.....	55
dd) Ausschluss der Klagebefugnis.....	55
b) Immissionsschutzrecht.....	56
aa) Drittschutznormen	56
bb) Nachbarbegriff.....	56
cc) Präklusion	57
dd) Fallbeispiel	57
c) Konkurrentenklagen	58
aa) Begriffliche Klärung	58
bb) Einzelfälle	58
d) Sonderproblem: Verbandsklage.....	60
aa) „Egoistische“ Verbandsklage	60
bb) „Altruistische“ Verbandsklage	60
e) Sonderproblem: „Erkaufte Klagebefugnis“.....	60
3. Zusammenfassende Übersicht zur Klagebefugnis.....	61

III. Vorverfahren, §§ 68 ff. VwGO	61
1. Allgemeines	61
2. Qualifikation eines Verhaltens als Widerspruch	62
a) Allgemeines	62
b) Einzelne Rechtsbehelfe	63
aa) Petition	63
bb) Gegenvorstellung	64
cc) Fachaufsichtsbeschwerde	64
dd) Dienstaufsichtsbeschwerde	64
c) Fallbeispiel	64
3. Entbehrlichkeit der Durchführung eines Widerspruchsverfahrens	65
a) Besondere gesetzliche Bestimmungen, § 68 I S. 2 HS 1 VwGO	65
aa) § 74 I S. 2 VwVfG i.V.m. § 70 VwVfG	65
bb) § 75 S. 1 Alt. 1 VwGO	65
cc) Landesrechtliche Bestimmungen	67
b) Erlassbehörde des Ausgangs-VA ist eine oberste Bundes- oder Landesbehörde, § 68 I S. 2 Nr. 1 VwGO	67
c) Erstmalige Beschwer, § 68 I S. 2 Nr. 2 VwGO	68
aa) Erste Variante	68
bb) Zweite Variante	68
d) Weitere ungeregelte Fälle der Entbehrlichkeit	70
4. Form des Widerspruchs, § 70 I S. 1 VwGO	73
5. Frist des Widerspruchs, § 70 I S. 1 VwGO	74
a) Fristberechnung	74
aa) Bekanntgabe eines VA	74
bb) Fehlende Bekanntgabe	77
cc) Richtige Rechtsbehelfsbelehrung	77
b) Einlegung des Widerspruchs bei der falschen Behörde	79
aa) Einordnung als Fristproblem	79
bb) Fallbeispiel	79
c) Möglichkeit der Wiedereinsetzung	80
aa) Allgemeines	80
bb) Rechtsschutz gegen die Entscheidung über die Wiedereinsetzung	81
6. Weitere Problemfälle der ordnungsgemäßen Durchführung	82
a) Entscheidung der Widerspruchsbehörde über einen verfristeten Widerspruch	82
b) Fehlerhafter Widerspruchsbescheid	83
c) Fallbeispiel	84
IV. Klagefrist, § 74 I VwGO	85
1. Zustellung des Widerspruchsbescheides	86
a) Allgemeines	86
b) 1. Fallbeispiel:	87
c) 2. Fallbeispiel	87
d) 3. Fallbeispiel aus dem Baunachbarrecht	89
2. Rechtsbehelfsbelehrung	90
V. Weitere Zulässigkeitsvoraussetzungen	90
1. Ordnungsgemäße Klageerhebung, §§ 81, 82 VwGO	90
a) Allgemeines	90
b) Fallbeispiel	91
c) Klausurprobleme	92
aa) Klage einer Gemeinde	92
bb) Klage durch Telegramm	92
cc) Klage durch Telekopie (Telebrief und Telefax)	92
dd) Telefonische Klageeinreichung	93
d) Gerichtliche Vertretung – Anwaltszwang	93
aa) Rechtsanwalt oder Rechtslehrer an einer deutschen Hochschule	93
bb) Art. 50 BayGO (und entsprechende Ländergesetze)	94
2. Beteiligtenfähigkeit, § 61 VwGO	95
a) Allgemeines	95
b) § 61 Nr. 1 VwGO	95
c) § 61 Nr. 2 VwGO	96
d) § 61 Nr. 3 VwGO	97

3. Prozessfähigkeit, § 62 VwGO.....	97
a) Allgemeines.....	97
b) Fallbeispiel	98
4. Klagegegner, § 78 VwGO.....	98
5. Sachliche und örtliche Zuständigkeit des VG bzw. des OVG/VGH, §§ 45 ff., 52 VwGO	99
a) Sachliche Zuständigkeit	99
b) Örtliche Zuständigkeit	99
c) Keine Prorogation.....	99
6. Keine rechtskräftige Entscheidung in der gleichen Sache	100
a) Allgemeines	100
b) Verständnisfall:.....	100
7. Allgemeines Rechtsschutzbedürfnis	102
a) Allgemeines	102
b) Einzelfälle	103
aa) Isolierte Anfechtungsklage.....	103
bb) § 44a VwGO.....	103
cc) Anfechtungsklage gegen nichtige Verwaltungsakte	104
dd) Erledigung der Hauptsache	104
ee) Abschließendes Beispiel	105
C) Probleme zwischen Zulässigkeit und Begründetheit	106
I. Klagehäufung, § 44 VwGO.....	106
II. Beiladung, § 65 VwGO	107
1. Einfache Beiladung, § 65 I VwGO	107
2. Notwendige Beiladung, § 65 II VwGO	107
III. Streitgenossenschaft (subjektive Klagehäufung)	108
D) Begründetheit der Anfechtungsklage.....	108
I. Obersatz	108
II. Passivlegitimation, § 78 VwGO	108
1. Allgemeines	108
2. Problemfälle.....	109
a) Anfechtung des Widerspruchsbescheides.....	109
b) Doppelstellung.....	110
c) Kommunalrechtliche Ersatzvornahme	111
III. Rechtsgrundlage für den Erlass eines VA.....	111
1. Allgemeines	111
2. Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes	113
a) Vorrang des Gesetzes	113
aa) Allgemeines.....	113
bb) Vorrang des Gesetzes bei privatrechtlicher Tätigkeit	113
b) Vorbehalt des Gesetzes.....	114
aa) Geltungsbereich	114
bb) Problemfälle	116
3. Einzelne Rechtsgrundlagen	118
a) Spezielle Rechtsgrundlagen	119
b) Allgemeine Rechtsgrundlagen	119
c) VA-Befugnis.....	120
aa) Privatrechtliche Beziehungen	120
bb) Öffentlich-rechtliches Gleichordnungsverhältnis	120
cc) Öffentlich-rechtlicher Vertrag.....	121
IV. Formelle Rechtmäßigkeit des VA.....	121
1. Zuständigkeit	121
a) Örtliche Zuständigkeit	121
b) Sachliche Zuständigkeit	122
c) Problemfälle.....	122

aa) Aufsichtsbehörde oder Widerspruchsbehörde?	122
bb) Zuständigkeitsprobleme bei der Großen Kreisstadt	123
cc) Verwaltungsgemeinschaft und Mitgliedsgemeinden	123
dd) Richtige Behörde, aber falsches Amt	124
2. Verfahren	124
a) Allgemeines	124
b) Problemfelder in der Klausur	124
aa) Ausschluss von Amtsträgern	124
bb) Anhörung	125
cc) Spezialgesetzliche Verfahrensvorgaben	127
3. Formerfordernisse	128
a) Allgemeines	128
b) Abgrenzungen	128
aa) Fehlende Rechtsbehelfsbelehrung	128
bb) Verstoß gegen § 37 I VwVfG	128
cc) Bekanntgabemangel	129
c) Begründungspflicht, § 39 VwVfG	129
aa) Anforderungen des § 39 VwVfG	129
bb) Heilungsmöglichkeit des § 45 I Nr. 2 VwVfG	130
cc) Unbeachtlichkeitsregelung des § 46 VwVfG	130
V. Materielle Rechtmäßigkeit des VA	133
1. Rechtsgrundlage	133
2. Wirksamkeit der Rechtsgrundlage	133
3. Subsumtion unter die Rechtsgrundlage	134
a) Ausgangspunkt	134
b) Unbestimmter Rechtsbegriff und Beurteilungsspielraum	135
aa) Allgemeines	135
bb) Verfassungsrechtliches Bestimmtheitsgebot	135
cc) Grundsatz: Volle Überprüfbarkeit durch das Gericht	136
dd) Ausnahmen	136
ee) Einschränkung der Ausnahmen	138
ff) Fallbeispiel	138
4. Ermessen	141
a) Allgemeines	141
aa) Ermessensverwaltung und gebundene Verwaltung	141
bb) Ermessen und unbestimmter Rechtsbegriff	141
cc) Ermessensentscheidungen und Abwägungsentscheidungen	142
dd) Entschließungs- und Auswahlermessen	143
b) Überprüfbarkeit von Ermessensentscheidungen	143
aa) Allgemeines	143
bb) Prüfungsmaßstab	143
cc) Arten von Ermessensfehlern	144
c) Ermessensreduzierung auf Null	146
d) Prozessuale Folge	147
e) Fallbeispiel	147
aa) Allgemeines	148
bb) Vorgehen in der Klausur	149
cc) Abwägung und Ermessen	151
dd) Stellung des Einzelnen im Bereich der Planungsverwaltung	151
VI. Maßgeblicher Zeitpunkt	152
1. Anfechtungsklage	152
2. Ausnahmen	153
a) Noch nicht vollzogener VA	153
b) Dauerverwaltungsakte	153
c) Sonderfall: Gewerbeuntersagung, § 35 GewO	153
3. Zulässigkeit des Nachschiebens von Gründen	154
a) Nachschieben grundsätzlich zulässig	155
b) Ausnahme für Ermessensentscheidungen?	155
c) Vorgehen in der Klausur	157

VII. Rechtsverletzung des Klägers	157
1. Normalfall.....	157
2. Drittbeteiligungsfälle	158
a) Schutznorm oder objektives Recht	158
b) Schutz zugunsten des Klägers.....	158
3. Keine Rechtsverletzung wegen §§ 46, 47 VwVfG	159
a) Unbeachtlichkeitsregelung des § 46 VwVfG	159
aa) Beispiele für Fehler i.S.d. § 46 VwVfG.....	159
bb) Voraussetzungen des § 46 VwVfG	159
b) Umdeutung nach § 47 VwVfG.....	159
E) Sonderfälle	161
I. Anfechtungsklage gegen VAe mit Zusätzen – Problematik der Nebenbestimmungen.....	161
1. Zulässigkeit, insbesondere Statthaftigkeit der Klage	161
a) Keine Nebenbestimmungen im Rechtssinne	162
aa) Bloß begriffliches Vorliegen einer Nebenbestimmung.....	162
bb) Bloßer Hinweis auf die Rechtslage	162
cc) Bloße Inhaltsbestimmung	162
dd) Teilgenehmigung.....	163
ee) Modifizierte Gewährung	163
b) Echte Nebenbestimmungen	164
aa) Befristung	164
bb) Bedingung	164
cc) Widerrufsvorbehalt	164
dd) Auflage	164
ee) Auflagenvorbehalt	165
ff) Modifizierende Auflage.....	165
c) Streit um den Rechtsschutz gegen Nebenbestimmungen.....	167
aa) Verpflichtungsklage bei allen Nebenbestimmungen.....	167
bb) Abgrenzung nach Art der Nebenbestimmung.....	168
cc) Keine isolierte Anfechtung bei unteilbaren Ermessensentscheidungen	168
dd) Grundsätzlich isolierte Anfechtbarkeit	168
d) Vorgehen in der Klausur	169
e) Weitere problematische Fallkonstellationen bei Nebenbestimmungen:	172
aa) Verpflichtungsklage auf Erlass einer anderen Nebenbestimmung?.....	172
bb) Nachträgliche Nebenbestimmungen.....	172
cc) Kläger ist nicht Adressat von VA bzw. Nebenbestimmung	172
2. Begründetheit der Anfechtungsklage bei der Anfechtung von Nebenbestimmungen	173
a) Problematik der materiellen Teilbarkeit.....	173
b) Prüfung der Rechtmäßigkeit der Nebenbestimmung.....	174
aa) Festlegen der Rechtsgrundlage.....	175
bb) Formelle Rechtmäßigkeit der Nebenbestimmung	176
cc) Materielle Rechtmäßigkeit der Nebenbestimmung	176
II. Rücknahme und Widerruf von Verwaltungsakten	177
1. Zulässigkeit.....	177
2. Begründetheit	177
a) Existenz des Ursprungs-VA	177
b) Vorab: Speziellere Rechtsgrundlage der Aufhebung.....	177
aa) § 15 GastG.....	178
bb) § 21 BImSchG	178
cc) Abhilfeverfahren, § 72 VwGO.....	178
dd) Widerspruchsverfahren, § 73 VwGO	178
c) §§ 48, 49 VwVfG	179
aa) Grundsatz: Zeitpunkt des Erlasses	179
bb) Ausnahme bei VAen mit Dauerwirkung?	179
d) Rücknahme nach § 48 VwVfG	180
aa) Belastende VAe	180
bb) Begünstigende VAe	181
cc) Richtige Ausübung des Aufhebungsermessens, § 48 I S. 1 VwVfG.....	186
dd) Rechtsfolgen der Rücknahme.....	187
ee) Fallbeispiel zu § 48 VwVfG	187

e) Widerruf, § 49 VwVfG.....	188
aa) Belastender VA	189
bb) Begünstigender VA	189
f) Erstattung und Verzinsung von rechtsgrundlos gewährten Leistungen, § 49a VwVfG	191
aa) Regelungsinhalt	191
bb) Umfang der Erstattung	191
cc) Verzinsungsregelung.....	192
g) Fallbeispiel zu §§ 48, 49 VwVfG	192
h) Die erleichterte Aufhebung im Rechtsbehelfsverfahren, § 50 VwVfG	194
aa) Allgemeines.....	194
bb) Anforderungen an den Rechtsbehelf.....	194
III. Reformatio in peius im Widerspruchsverfahren (rip).....	196
1. Zulässigkeit.....	196
a) Statthaftigkeit der Klage	196
b) Widerspruchsverfahren, §§ 68 ff. VwGO	197
c) Frist.....	197
d) Je nach Bundesland: Klagegegner	198
2. Begründetheit	198
a) Obersatz, § 113 I S. 1 VwGO.....	198
aa) Anfechtung des gesamten VA	198
bb) Anfechtung ausschließlich der Verböserung	198
b) Passivlegitimation.....	198
c) Formelle Rechtmäßigkeit der Verböserung	199
d) Materielle Rechtmäßigkeit der Verböserung.....	200
aa) Argumente gegen die Zulässigkeit der Verböserung	200
bb) Argumente für die Zulässigkeit der Verböserung	200
cc) Die vermittelnde Ansicht des BVerwG	200
dd) Rechtsgrundlage der Verböserung nach h.M.	201
ee) Materiell-rechtliche Grenzen der zulässigen rip	201