

<b>§ 1 Einführung.....</b>	<b>1</b>
<b>A) Die verwaltungsrechtliche Klausur im Juristischen Staatsexamen .....</b>	<b>1</b>
<b>B) Überblick.....</b>	<b>1</b>
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
<b>C) Technik der Zulässigkeitsprüfung .....</b>	<b>7</b>
 <b>§ 2 Anfechtungsklage .....</b>	<b>9</b>
<b>A) Eröffnung des Verwaltungsrechtsweges, § 40 I S. 1 VwGO .....</b>	<b>9</b>
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>B) Zulässigkeit der Anfechtungsklage .....</b>	<b>25</b>
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) Drittbe teiligungsfälle .....	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

<b>III. Vorverfahren, §§ 68 ff. VwGO .....</b>	<b>61</b>
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 ordnungsgemäßigen Durchführung .....	82
a) Entscheidung der Widerspruchsbehörde über einen verfristeten Widerspruch .....	82
b) Fehlerhafter Widerspruchsbescheid .....	83
c) Fallbeispiel.....	84
<b>IV. Klagefrist, § 74 I VwGO .....</b>	<b>85</b>
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
<b>V. Weitere Zulässigkeitsvoraussetzungen .....</b>	<b>90</b>
1. Ordnungsgemäßige 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
<b>C) Probleme zwischen Zulässigkeit und Begründetheit .....</b>	<b>106</b>
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
<b>D) Begründetheit der Anfechtungsklage.....</b>	<b>108</b>
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) Richte 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. Drittbe teiligungsfälle .....	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 BlmSchG .....	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