

<b>§ 1 Einführung .....</b>	1
<b>A) Die verwaltungsrechtliche Klausur im Juristischen Staatsexamen.....</b>	1
<b>B) Überblick .....</b>	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
<b>C) Technik der Zulässigkeitsprüfung .....</b>	7
 <b>§ 2 Anfechtungsklage.....</b>	9
<b>A) Eröffnung des Verwaltungsrechtsweges, § 40 I S. 1 VwGO .....</b>	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>B) Zulässigkeit der Anfechtungsklage .....</b>	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 äußereren 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
<b>II. Klagebefugnis, § 42 II VwGO .....</b>	<b>48</b>
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 .....	53
a) Baurecht .....	53
aa) Nachbarschützende Normen .....	53
bb) Art. 14 GG im Baurecht .....	54
cc) Begriff des Nachbarn .....	55
dd) Ausschluss der Klagebefugnis .....	56
b) Immissionsschutzrecht .....	56
aa) Drittschutznormen .....	56
bb) Nachbarbegriff.....	57
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: „Erkauftes 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 .....	63
b) Einzelne Rechtsbehelfe.....	63
aa) Petition .....	64
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 .....	66
cc) Landesrechtliche Bestimmungen .....	67
b) Erlassbehörde des Ausgangs-VA ist eine oberste Bundes- oder Landesbehörde, § 68 I S. 2 Nr. 1 VwGO .....	68
c) Erstmalige Beschwer, § 68 I S. 2 Nr. 2 VwGO .....	68
aa) Erste Variante .....	68
bb) Zweite Variante .....	69
d) Weitere ungeregelte Fälle der Entbehrlichkeit .....	71
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 .....	78
b) Einlegung des Widerspruchs bei der falschen Behörde .....	80
aa) Einordnung als Fristproblem .....	80
bb) Fallbeispiel .....	80
c) Möglichkeit der Wiedereinsetzung .....	81
aa) Allgemeines .....	81
bb) Rechtsschutz gegen die Entscheidung über die Wiedereinsetzung .....	82
6. Weitere Problemfälle der ordnungsgemäßen Durchführung .....	83
a) Entscheidung der Widerspruchsbehörde über einen verfristeten Widerspruch .....	83
b) Fehlerhafter Widerspruchsbescheid .....	84
c) Fallbeispiel .....	84
IV. Klagefrist, § 74 I VwGO .....	86
1. Zustellung des Widerspruchsbescheides .....	87
a) Allgemeines .....	87
b) 1. Fallbeispiel: .....	88
c) 2. Fallbeispiel .....	88
d) 3. Fallbeispiel aus dem Baunachbarrecht .....	90
2. Rechtsbehelfsbelehrung .....	90
V. Weitere Zulässigkeitsvoraussetzungen .....	91
1. Ordnungsgemäße Klageerhebung, §§ 81, 82 VwGO .....	91
a) Allgemeines .....	91
b) Fallbeispiel .....	92
c) Klausurprobleme .....	93
aa) Klage einer Gemeinde .....	93
bb) Klage durch Telegramm .....	93
cc) Klage durch Telekopie (Faxschreiben) .....	93
dd) Telefonische Klageeinreichung .....	95
d) Gerichtliche Vertretung – Anwaltszwang .....	95
aa) Rechtsanwalt oder Rechtslehrer an einer deutschen Hochschule .....	95
bb) Art. 50 BayGO (und entsprechende Ländergesetze) .....	95
2. Beteiligtenfähigkeit, § 61 VwGO .....	96
a) Allgemeines .....	96
b) § 61 Nr. 1 VwGO .....	97
c) § 61 Nr. 2 VwGO .....	97
d) § 61 Nr. 3 VwGO .....	98
3. Prozessfähigkeit, § 62 VwGO .....	99
a) Allgemeines .....	99
b) Fallbeispiel .....	99
4. Klagegegner, § 78 VwGO .....	100
5. Sachliche und örtliche Zuständigkeit des VG bzw. des OVG/VGH, §§ 45 ff., 52 VwGO .....	100
a) Sachliche Zuständigkeit .....	100
b) Örtliche Zuständigkeit .....	101
c) Keine Prorogation .....	101

6. Keine rechtskräftige Entscheidung in der gleichen Sache .....	101
a) Allgemeines .....	101
b) Verständnisfall: .....	102
7. Allgemeines Rechtsschutzbedürfnis .....	103
a) Allgemeines .....	103
b) Einzelfälle .....	104
aa) Isolierte Anfechtungsklage .....	104
bb) § 44a VwGO .....	105
cc) Anfechtungsklage gegen nichtige Verwaltungsakte .....	105
dd) Erledigung der Hauptsache .....	106
ee) Abschließendes Beispiel .....	106
<b>C) Probleme zwischen Zulässigkeit und Begründetheit.....</b>	<b>107</b>
I. Klagehäufung, § 44 VwGO .....	108
II. Beiladung, § 65 VwGO .....	108
1. Einfache Beiladung, § 65 I VwGO .....	109
2. Notwendige Beiladung, § 65 II VwGO .....	109
III. Streitgenossenschaft (subjektive Klagehäufung) .....	109
<b>D) Begründetheit der Anfechtungsklage.....</b>	<b>110</b>
I. Obersatz .....	110
II. Passivlegitimation, § 78 VwGO .....	110
1. Allgemeines .....	110
2. Problemfälle .....	111
a) Anfechtung des Widerspruchsbescheides .....	111
b) Doppelstellung .....	112
c) Kommunalrechtliche Ersatzvornahme .....	113
III. Rechtsgrundlage für den Erlass eines VA .....	113
1. Allgemeines .....	113
2. Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes .....	114
a) Vorrang des Gesetzes .....	114
aa) Allgemeines .....	114
bb) Vorrang des Gesetzes bei privatrechtlicher Tätigkeit .....	115
b) Vorbehalt des Gesetzes .....	116
aa) Geltungsbereich .....	116
bb) Problemfälle .....	117
3. Einzelne Rechtsgrundlagen .....	120
a) Spezielle Rechtsgrundlagen .....	120
b) Allgemeine Rechtsgrundlagen .....	121
c) VA-Befugnis .....	121
aa) Privatrechtliche Beziehungen .....	121
bb) Öffentlich-rechtliches Gleichordnungsverhältnis .....	122
cc) Öffentlich-rechtlicher Vertrag .....	122
IV. Formelle Rechtmäßigkeit des VA .....	123
1. Zuständigkeit .....	123
a) Örtliche Zuständigkeit .....	123
b) Sachliche Zuständigkeit .....	123
c) Problemfälle .....	124
aa) Aufsichtsbehörde oder Widerspruchsbehörde? .....	124
bb) Zuständigkeitsprobleme bei der Großen Kreisstadt .....	124
cc) Verwaltungsgemeinschaft und Mitgliedsgemeinden .....	125
dd) Richtige Behörde, aber falsches Amt .....	125
2. Verfahren .....	126
a) Allgemeines .....	126
b) Problemfelder in der Klausur .....	126
aa) Ausschluss von Amtsträgern .....	126
bb) Anhörung .....	126
cc) Spezialgesetzliche Verfahrensvorgaben .....	129

3. Formerfordernisse .....	129
a) Allgemeines .....	129
b) Abgrenzungen .....	129
aa) Fehlende Rechtsbehelfsbelehrung .....	129
bb) Verstoß gegen § 37 I VwVfG .....	130
cc) Bekanntgabemangel .....	130
c) Begründungspflicht, § 39 VwVfG .....	130
aa) Anforderungen des § 39 VwVfG .....	131
bb) Heilungsmöglichkeit des § 45 I Nr. 2 VwVfG .....	131
cc) Unbeachtlichkeitsregelung des § 46 VwVfG .....	132
V. Materielle Rechtmäßigkeit des VA .....	134
1. Rechtsgrundlage .....	134
2. Wirksamkeit der Rechtsgrundlage .....	135
3. Subsumtion unter die Rechtsgrundlage .....	135
a) Ausgangspunkt .....	135
b) Unbestimmter Rechtsbegriff und Beurteilungsspielraum .....	136
aa) Allgemeines .....	136
bb) Verfassungsrechtliches Bestimmtheitsgebot .....	136
cc) Grundsatz: Volle Überprüfbarkeit durch das Gericht .....	137
dd) Ausnahmen .....	137
ee) Einschränkung der Ausnahmen .....	139
ff) Fallbeispiel .....	139
4. Ermessen .....	142
a) Allgemeines .....	142
aa) Ermessensverwaltung und gebundene Verwaltung .....	142
bb) Ermessen und unbestimmter Rechtsbegriff .....	142
cc) Ermessensentscheidungen und Abwägungsentscheidungen .....	143
dd) Entschließungs- und Auswahlermessen .....	144
b) Überprüfbarkeit von Ermessensentscheidungen .....	144
aa) Allgemeines .....	144
bb) Prüfungsmaßstab .....	144
cc) Arten von Ermessensfehlern .....	145
c) Ermessensreduzierung auf Null .....	147
d) Prozessuale Folge .....	148
e) Fallbeispiel .....	148
aa) Allgemeines .....	150
bb) Vorgehen in der Klausur .....	150
cc) Abwägung und Ermessen .....	152
dd) Stellung des Einzelnen im Bereich der Planungsverwaltung .....	152
VI. Maßgeblicher Zeitpunkt .....	154
1. Anfechtungsklage .....	154
2. Ausnahmen .....	154
a) Noch nicht vollzogener VA .....	154
b) Dauerverwaltungsakte .....	155
c) Sonderfall: Gewerbeuntersagung, § 35 GewO .....	155
3. Zulässigkeit des Nachschiebens von Gründen .....	156
a) Nachschieben grundsätzlich zulässig .....	156
b) Ausnahme für Ermessensentscheidungen? .....	156
c) Vorgehen in der Klausur .....	158
VII. Rechtsverletzung des Klägers .....	159
1. Normalfall .....	159
2. Drittbe teiligungsfälle .....	159
a) Schutznorm oder objektives Recht .....	159
b) Schutz zugunsten des Klägers .....	160
3. Keine Rechtsverletzung wegen §§ 46, 47 VwVfG .....	160
a) Unbeachtlichkeitsregelung des § 46 VwVfG .....	160
aa) Beispiele für Fehler i.S.d. § 46 VwVfG .....	160
bb) Voraussetzungen des § 46 VwVfG .....	161
b) Umdeutung nach § 47 VwVfG .....	161

<b>E) Sonderfälle .....</b>	<b>162</b>
I. Anfechtungsklage gegen VAe mit Zusätzen – Problematik der Nebenbestimmungen .....	162
1. Zulässigkeit, insbesondere Statthaftigkeit der Klage .....	162
a) Keine Nebenbestimmungen im Rechtssinne .....	163
aa) Bloß begriffliches Vorliegen einer Nebenbestimmung .....	163
bb) Bloßer Hinweis auf die Rechtslage .....	163
cc) Bloße Inhaltsbestimmung .....	164
dd) Teilgenehmigung .....	164
ee) Modifizierte Gewährung .....	164
b) Echte Nebenbestimmungen .....	165
aa) Befristung .....	165
bb) Bedingung .....	165
cc) Widerrufsvorbehalt .....	165
dd) Auflage .....	166
ee) Auflagenvorbehalt .....	166
ff) Modifizierende Auflage .....	167
c) Streit um den Rechtsschutz gegen Nebenbestimmungen .....	168
aa) Verpflichtungsklage bei allen Nebenbestimmungen .....	168
bb) Abgrenzung nach Art der Nebenbestimmung .....	169
cc) Keine isolierte Anfechtung bei unteilbaren Ermessensentscheidungen .....	169
dd) Grundsätzlich isolierte Anfechtbarkeit .....	170
d) Vorgehen in der Klausur .....	170
e) Weitere problematische Fallkonstellationen bei Nebenbestimmungen: .....	173
aa) Verpflichtungsklage auf Erlass einer anderen Nebenbestimmung? .....	173
bb) Nachträgliche Nebenbestimmungen .....	173
cc) Kläger ist nicht Adressat von VA bzw. Nebenbestimmung .....	173
2. Begründetheit der Anfechtungsklage bei der Anfechtung von Nebenbestimmungen .....	174
a) Problematik der materiellen Teilbarkeit .....	174
b) Prüfung der Rechtmäßigkeit der Nebenbestimmung .....	176
aa) Festlegen der Rechtsgrundlage .....	176
bb) Formelle Rechtmäßigkeit der Nebenbestimmung .....	177
cc) Materielle Rechtmäßigkeit der Nebenbestimmung .....	177
II. Rücknahme und Widerruf von Verwaltungsakten .....	178
1. Zulässigkeit .....	178
2. Begründetheit .....	178
a) Existenz des Ursprungs-VA .....	178
b) Vorab: Speziellere Rechtsgrundlage der Aufhebung .....	178
aa) § 15 GastG .....	179
bb) § 21 BImSchG .....	179
cc) Abhilfeverfahren, § 72 VwGO .....	179
dd) Widerspruchsverfahren, § 73 VwGO .....	179
c) §§ 48, 49 VwVfG .....	180
aa) Grundsatz: Zeitpunkt des Erlasses .....	180
bb) Ausnahme bei VAen mit Dauerwirkung? .....	180
d) Rücknahme nach § 48 VwVfG .....	181
aa) Belastende VAe .....	181
bb) Begünstigende VAe .....	182
cc) Richtige Ausübung des Aufhebungsermessens, § 48 I S. 1 VwVfG .....	187
dd) Rechtsfolgen der Rücknahme .....	188
ee) Fallbeispiel zu § 48 VwVfG .....	188
e) Widerruf, § 49 VwVfG .....	189
aa) Belastender VA .....	190
bb) Begünstigender VA .....	190
f) Erstattung und Verzinsung von rechtsgrundlos gewährten Leistungen, § 49a VwVfG .....	192
aa) Regelungsinhalt .....	192
bb) Umfang der Erstattung .....	192
cc) Verzinsungsregelung .....	193
g) Fallbeispiel zu §§ 48, 49 VwVfG .....	193
h) Die erleichterte Aufhebung im Rechtsbehelfsverfahren, § 50 VwVfG .....	195
aa) Allgemeines .....	195
bb) Anforderungen an den Rechtsbehelf .....	195

---

III. Reformatio in peius im Widerspruchsverfahren (rip) .....	197
1. Zulässigkeit.....	197
a) Statthaftigkeit der Klage .....	197
b) Widerspruchsverfahren, §§ 68 ff. VwGO .....	198
c) Frist.....	198
d) Je nach Bundesland: Klagegegner .....	199
2. Begründetheit .....	199
a) Obersatz, § 113 I S. 1 VwGO.....	199
aa) Anfechtung des gesamten VA.....	199
bb) Anfechtung ausschließlich der Verböserung .....	199
b) Passivlegitimation.....	199
c) Formelle Rechtmäßigkeit der Verböserung.....	200
d) Materielle Rechtmäßigkeit der Verböserung.....	201
aa) Argumente gegen die Zulässigkeit der Verböserung.....	201
bb) Argumente für die Zulässigkeit der Verböserung.....	201
cc) Die vermittelnde Ansicht des BVerwG .....	201
dd) Rechtsgrundlage der Verböserung nach h.M. .....	202
ee) Materiell-rechtliche Grenzen der zulässigen rip.....	202