

§ 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	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: „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	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
C) Probleme zwischen Zulässigkeit und Begründetheit	107
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
D) Begründetheit der Anfechtungsklage	110
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. Drittbeteiligungsfälle	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

E) Sonderfälle.....	162
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