

§ 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	25
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.....	29
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.....	31
a) Handeln einer Behörde	31
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	35
d) Einzelfallbezogenheit	35
aa) Abgrenzungen.....	35
bb) Insbesondere Allgemeinverfügung	36
e) Außenwirkung	38
aa) Innerdienstliche Weisungen	39
bb) Maßnahmen der Kommunalaufsicht.....	39
cc) Sonderstatusverhältnisse (früher: besondere Gewaltverhältnisse).....	41
6. Sonderfälle zur Statthaftigkeit der Anfechtungsklage.....	43
a) Anfechtungsklage gegen Rücknahme-/WiderrufsVAe	43
b) Isolierte Anfechtungsklage auch gegen Versagungs- bescheide?	44
c) Isolierte Anfechtung des Widerspruchsbescheides	45
aa) § 79 I Nr. 2 VwGO.....	45
bb) § 79 II VwGO.....	46
7. Wirksamkeit des VA.....	47
8. Zusammenfassung der wichtigsten Problemkreise i.R.d. Statthaftigkeit	49
II. Klagebefugnis, § 42 II VwGO	49
1. Möglichkeitstheorie	49
a) Sog. Adressatentheorie	50
b) Verletzung von Verfahrensvorschriften	50
c) Drittbeteiligungsfälle	51
aa) Keine Schutznorm, sondern rein objektiv-rechtliche Norm.....	51
bb) Sonderfall: Drittanfechtungsklage gegen Ermessens-VAe	51
cc) Vorgehen in der Klausur	52
2. Problemfälle	53
a) Baurecht	53
aa) Nachbarschützende Normen	53
bb) Art. 14 S. 1 GG im Baurecht	55
cc) Begriff des Nachbarn.....	56
dd) Ausschluss der Klagebefugnis	56
b) Immissionsschutzrecht.....	57
aa) Drittschutznormen	57
bb) Nachbarbegriff.....	57
cc) Präklusion	58
dd) Fallbeispiel	58
c) Konkurrentenklagen	59
aa) Begriffliche Klärung	59
bb) Einzelfälle	59
d) Sonderproblem: Verbandsklage.....	61
aa) „Egoistische“ Verbandsklage	61
bb) „Altruistische“ Verbandsklage	61
e) Sonderproblem: „Erkaufte Klagebefugnis“	61
3. Zusammenfassende Übersicht zur Klagebefugnis	62
III. Vorverfahren, §§ 68 ff. VwGO	62
1. Allgemeines	62
2. Qualifikation eines Verhaltens als Widerspruch	63
a) Allgemeines	63
b) Einzelne Rechtsbehelfe.....	64
aa) Petition	64
bb) Gegenvorstellung	65

cc) Fachaufsichtsbeschwerde	65
dd) Dienstaufsichtsbeschwerde	65
c) Fallbeispiel	65
3. Entbehrlichkeit der Durchführung eines Widerspruchsverfahrens	66
a) Besondere gesetzliche Bestimmungen, § 68 I S. 2 HS 1 VwGO	66
aa) § 74 I S. 2 VwVfG i.V.m. § 70 VwVfG	66
bb) § 75 S. 1 Alt. 1 VwGO	66
cc) Landesrechtliche Bestimmungen	68
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	69
aa) Erste Variante	69
bb) Zweite Variante	69
d) Weitere unregelte Fälle der Entbehrlichkeit	71
4. Form des Widerspruchs, § 70 I S. 1 VwGO	74
5. Frist des Widerspruchs, § 70 I S. 1 VwGO	75
a) Fristberechnung	75
aa) Bekanntgabe eines VA	75
bb) Fehlende Bekanntgabe	78
cc) Richtige Rechtsbehelfsbelehrung	79
b) Einlegung des Widerspruchs bei der falschen Behörde	80
aa) Einordnung als Fristproblem	80
bb) Fallbeispiel	81
c) Möglichkeit der Wiedereinsetzung	81
aa) Allgemeines	82
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	85
IV. Klagefrist, § 74 I S. 1 VwGO	87
1. Zustellung des Widerspruchsbescheides	87
a) Allgemeines	87
b) 1. Fallbeispiel:	88
c) 2. Fallbeispiel	89
d) 3. Fallbeispiel aus dem Baunachbarrecht	90
2. Rechtsbehelfsbelehrung	91
V. Weitere Zulässigkeitsvoraussetzungen	91
1. Ordnungsgemäße Klageerhebung, §§ 81, 82 VwGO	91
a) Allgemeines	91
b) Fallbeispiel	93
c) Klausurprobleme	93
aa) Klage einer Gemeinde	93
bb) Klage durch Faxschreiben	93
cc) 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	97
a) Allgemeines	97
b) § 61 Nr. 1 VwGO	97
c) § 61 Nr. 2 VwGO	97
d) § 61 Nr. 3 VwGO	99
3. Prozessfähigkeit, § 62 VwGO	99
a) Allgemeines	99
b) Fallbeispiel	100
4. Klagegegner, § 78 VwGO	100
5. Sachliche und örtliche Zuständigkeit des VG bzw. des OVG/VGH, §§ 45 ff., 52 VwGO	101
a) Sachliche Zuständigkeit	101
b) Örtliche Zuständigkeit	101
c) Keine Prorogation	101
d) Einreichung der Klage bei unzuständigem Gericht	101

6. Keine rechtskräftige Entscheidung in der gleichen Sache	102
a) Allgemeines	102
b) Verständnisfall:	102
7. Allgemeines Rechtsschutzbedürfnis	104
a) Allgemeines	104
b) Einzelfälle	104
aa) Isolierte Anfechtungsklage	105
bb) § 44a VwGO	105
cc) Anfechtungsklage gegen nichtige Verwaltungsakte	106
dd) Erledigung der Hauptsache	106
ee) Abschließendes Beispiel	107
C) Probleme zwischen Zulässigkeit und Begründetheit	108
I. Klagehäufung, § 44 VwGO	108
II. Beiladung, § 65 VwGO	109
1. Einfache Beiladung, § 65 I VwGO	109
2. Notwendige Beiladung, § 65 II VwGO	109
III. Streitgenossenschaft (subjektive Klagehäufung)	110
D) Begründetheit der Anfechtungsklage	110
I. Obersatz	110
II. Passivlegitimation, § 78 I 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	115
a) Vorrang des Gesetzes	115
aa) Allgemeines	115
bb) Vorrang des Gesetzes bei privatrechtlicher Tätigkeit	115
b) Vorbehalt des Gesetzes	116
aa) Geltungsbereich	116
bb) Problemfälle	118
3. Einzelne Rechtsgrundlagen	120
a) Spezielle Rechtsgrundlagen	121
b) Allgemeine Rechtsgrundlagen	121
c) VA-Befugnis	122
aa) Privatrechtliche Beziehungen	122
bb) Öffentlich-rechtliches Gleichordnungsverhältnis	122
cc) Öffentlich-rechtlicher Vertrag	123
IV. Formelle Rechtmäßigkeit des VA	123
1. Zuständigkeit	123
a) Örtliche Zuständigkeit	123
b) Sachliche Zuständigkeit	124
c) Problemfälle	124
aa) Aufsichtsbehörde oder Widerspruchsbehörde?	124
bb) Zuständigkeitsprobleme bei der Großen Kreisstadt	125
cc) Verwaltungsgemeinschaft und Mitgliedsgemeinden	125
dd) Richtige Behörde, aber falsches Amt	126
2. Verfahren	127
a) Allgemeines	127
b) Problemfelder in der Klausur	127
aa) Ausschluss von Amtsträgern	127
bb) Anhörung	127
cc) Spezialgesetzliche Verfahrensvorgaben	130

3. Formerfordernisse	130
a) Allgemeines	130
b) Abgrenzungen	130
aa) Fehlende Rechtsbehelfsbelehrung	130
bb) Verstoß gegen § 37 I VwVfG	131
cc) Bekanntgabemangel	131
c) Begründungspflicht, § 39 VwVfG	131
aa) Anforderungen des § 39 VwVfG	132
bb) Heilungsmöglichkeit des § 45 I Nr. 2 VwVfG	132
cc) Unbeachtlichkeitsregelung des § 46 VwVfG	133
V. Exkurs: Nichtigkeit von Verwaltungsakten	133
1. Allgemeines	133
2. Prozessuales	133
3. Vorgehen in der Klausur	134
a) Keine Spezialvorschrift zur Nichtigkeit	134
b) Zwingende Nichtigkeit nach § 44 II VwVfG	134
c) Indizwirkung von § 44 III VwVfG	134
d) Prüfung von § 44 I VwVfG	134
aa) Besonders schwerwiegender Fehler	134
bb) Offensichtlichkeit	135
4. Sonderproblem: Fehlen der Mitwirkung beim mitwirkungsbedürftigen VA	135
VI. Materielle Rechtmäßigkeit des VA	135
1. Rechtsgrundlage	135
2. Wirksamkeit der Rechtsgrundlage	136
3. Subsumtion unter die Rechtsgrundlage	137
a) Ausgangspunkt	137
b) Unbestimmter Rechtsbegriff und Beurteilungsspielraum	137
aa) Allgemeines	137
bb) Verfassungsrechtliches Bestimmtheitsgebot	137
cc) Grundsatz: Volle Überprüfbarkeit durch das Gericht	138
dd) Ausnahmen	138
ee) Einschränkung der Ausnahmen	140
ff) Fallbeispiel	141
4. Ermessen	143
a) Allgemeines	143
aa) Ermessensverwaltung und gebundene Verwaltung	143
bb) Ermessen und unbestimmter Rechtsbegriff	144
cc) Ermessensentscheidungen und Abwägungsentscheidungen	145
dd) Entschließungs- und Auswahlermessen	145
b) Überprüfbarkeit von Ermessensentscheidungen	145
aa) Allgemeines	145
bb) Prüfungsmaßstab	145
cc) Arten von Ermessensfehlern	146
c) Ermessensreduzierung auf Null	148
d) Prozessuale Folge	149
e) Fallbeispiel	149
aa) Allgemeines	151
bb) Vorgehen in der Klausur	151
cc) Abwägung und Ermessen	153
dd) Stellung des Einzelnen im Bereich der Planungsverwaltung	153
VII. Maßgeblicher Zeitpunkt	155
1. Anfechtungsklage	155
2. Ausnahmen	155
a) Noch nicht vollzogener VA	155
b) Dauerverwaltungsakte	156
c) Sonderfall: Gewerbeuntersagung, § 35 I GewO	156
3. Zulässigkeit des Nachschiebens von Gründen	157
a) Nachschieben grundsätzlich zulässig	157
b) Ausnahme für Ermessensentscheidungen?	158
c) Vorgehen in der Klausur	159

VIII. Rechtsverletzung des Klägers.....	160
1. Normalfall.....	160
2. Drittbeteiligungsfälle	160
a) Schutznorm oder objektives Recht	160
b) Schutz zugunsten des Klägers.....	161
3. Keine Rechtsverletzung wegen §§ 46, 47 VwVfG.....	161
a) Unbeachtlichkeitsregelung des § 46 VwVfG	161
aa) Beispiele für Fehler i.S.d. § 46 VwVfG	162
bb) Voraussetzungen des § 46 VwVfG	162
b) Umdeutung nach § 47 VwVfG.....	162
E) Sonderfälle	163
I. Anfechtungsklage gegen VAe mit Zusätzen – Problematik der Nebenbestimmungen	163
1. Zulässigkeit, insbesondere Statthaftigkeit der Klage.....	163
a) Keine Nebenbestimmungen im Rechtssinne	164
aa) Bloß begriffliches Vorliegen einer Nebenbestimmung	164
bb) Bloßer Hinweis auf die Rechtslage	165
cc) Bloße Inhaltsbestimmung	165
dd) Teilgenehmigung.....	165
ee) Modifizierte Gewährung	165
b) Echte Nebenbestimmungen	166
aa) Befristung	166
bb) Bedingung	166
cc) Widerrufsvorbehalt	167
dd) Auflage	167
ee) Auflagenvorbehalt	168
ff) Modifizierende Auflage.....	168
c) Streit um den Rechtsschutz gegen Nebenbestimmungen	169
aa) Verpflichtungsklage bei allen Nebenbestimmungen	170
bb) Abgrenzung nach Art der Nebenbestimmung.....	170
cc) Keine isolierte Anfechtung bei unteilbaren Ermessensentscheidungen	171
dd) Grundsätzlich isolierte Anfechtbarkeit.....	171
d) Vorgehen in der Klausur.....	171
e) Weitere problematische Fallkonstellationen bei Nebenbestimmungen:	174
aa) Verpflichtungsklage auf Erlass einer anderen Nebenbestimmung?	174
bb) Nachträgliche Nebenbestimmungen	175
cc) Kläger ist nicht Adressat von VA bzw. Nebenbestimmung	175
2. Begründetheit der Anfechtungsklage bei der Anfechtung von Nebenbestimmungen	176
a) Problematik der materiellen Teilbarkeit.....	176
b) Prüfung der Rechtmäßigkeit der Nebenbestimmung	177
aa) Festlegen der Rechtsgrundlage.....	177
bb) Formelle Rechtmäßigkeit der Nebenbestimmung.....	179
cc) Materielle Rechtmäßigkeit der Nebenbestimmung	179
II. Rücknahme und Widerruf von Verwaltungsakten	180
1. Zulässigkeit.....	180
2. Begründetheit	180
a) Existenz des Ursprungs-VA	180
b) Vorab: Speziellere Rechtsgrundlage der Aufhebung	180
aa) § 15 GastG	181
bb) § 21 BImSchG	181
cc) Abhilfeverfahren, § 72 VwGO.....	181
dd) Widerspruchsverfahren, § 73 VwGO	181
c) §§ 48, 49 VwVfG	182
aa) Grundsatz: Zeitpunkt des Erlasses	182
bb) Ausnahme bei VAen mit Dauerwirkung?	182
d) Rücknahme nach § 48 VwVfG	183
aa) Belastende VAe	183
bb) Begünstigende VAe	184
cc) Richtige Ausübung des Aufhebungsermessens, § 48 I S. 1 VwVfG	189
dd) Rechtsfolgen der Rücknahme.....	190
ee) Fallbeispiel zu § 48 VwVfG	190

e) Widerruf, § 49 VwVfG.....	191
aa) Belastender VA	192
bb) Begünstigender VA	192
f) Erstattung und Verzinsung von rechtsgrundlos gewährten Leistungen,	
§ 49a VwVfG	194
aa) Regelungsinhalt	194
bb) Umfang der Erstattung	194
cc) Verzinsungsregelung	195
g) Fallbeispiel zu §§ 48, 49 VwVfG	195
h) Die erleichterte Aufhebung im Rechtsbehelfsverfahren, § 50 VwVfG	197
aa) Allgemeines.....	197
bb) Anforderungen an den Rechtsbehelf	197
III. Reformatio in peius im Widerspruchsverfahren (rip)	199
1. Zulässigkeit.....	199
a) Statthaftigkeit der Klage	199
b) Widerspruchsverfahren, §§ 68 ff. VwGO	200
c) Frist.....	200
d) Je nach Bundesland: Klagegegner	201
2. Begründetheit	201
a) Obersatz, § 113 I S. 1 VwGO.....	201
aa) Anfechtung des gesamten VA.....	201
bb) Anfechtung ausschließlich der Verböserung	201
b) Passivlegitimation.....	201
c) Formelle Rechtmäßigkeit der Verböserung.....	202
d) Materielle Rechtmäßigkeit der Verböserung.....	203
aa) Argumente gegen die Zulässigkeit der Verböserung.....	203
bb) Argumente für die Zulässigkeit der Verböserung.....	203
cc) Die vermittelnde Ansicht des BVerwG	203
dd) Rechtsgrundlage der Verböserung nach h.M.	204
ee) Materiell-rechtliche Grenzen der zulässigen rip.....	204