



§ 8 Anfechtungs- und Verpflichtungsklagen

Bundesverwaltungsgericht (BVerwG)



Oberverwaltungsgericht (teilweise: Verwaltungsgerichtshof):
OVG/VGH. Hier: BayVGH



Verwaltungsgericht (VG)



I. Zulässigkeit

Schema: Zulässigkeitsprüfung im Verwaltungsprozess
(Anfechtungs- bzw. Verpflichtungsklage)



Ehlers, Jura 2004, 30 ff., 176 ff., 310 ff.

1. Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs

(§ 40 VwGO), v.a.: Vorliegen einer öffentlich-rechtlichen
Streitigkeit



2. Statthafte Klageart

- a) Vorliegen eines Verwaltungsakts (§ 35 VwVfG)?
- b) Falls ja, worauf ist das Klageziel gerichtet?
 - Aufhebung eines belastenden VA → Anfechtungsklage, § 42 Abs. 1 Var. 1 VwGO
 - Erlass eines begünstigenden VA → Verpflichtungsklage, § 42 Abs. 1 Var. 2 Alt. 2 VwGO, in Gestalt der Untätigkeitsklage
 - Erlass eines begünstigenden VA unter Aufhebung einer Ablehnungsentscheidung (Normalfall)
→ Verpflichtungsklage, § 42 Abs. 1 Var. 2 Alt. 1 VwGO, in Gestalt der Weigerungsgegenklage



3. Klagebefugnis, § 42 Abs. 2 VwGO

(Geltendmachung der Möglichkeit einer Rechtsverletzung;
Adressatentheorie, Möglichkeitstheorie)

4. Vorverfahren; §§ 68 ff. VwGO


(form- und fristgerecht [§ 70 VwGO] eingelegter Widerspruch)
Aber: Seit 1.07.2007 in Bayern, Art. 15 AGVwGO n.F.
(weitgehender Abbau des Vorverfahrens)

5. Klagefrist, § 74 Abs. 1 bzw. Abs. 2 VwGO

(einen Monat nach Bekanntgabe des angefochtenen VA bzw.
nach Zustellung des Widerspruchsbescheids)



6. Allgemeine Zulässigkeitsvoraussetzungen

- a) Ordnungsgemäße Klageerhebung; § 81 VwGO
- b) Beteiligten- und Prozessfähigkeit; §§ 61 u. 62 VwGO
- c) Zuständigkeit des Gerichts; §§ 45 ff. VwGO
 *Schneider*, Jura 2011, 813 (Lernbeitrag)
- d) Rechtsschutzbedürfnis



Einzelne Zulässigkeitsvoraussetzungen (Vertiefung)

1. Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs

- Generalklausel, kein Enumerationsprinzip
- Zuweisung an ein anderes Gericht?
 - Explizite Zuweisung durch den Bundesgesetzgeber zum Verwaltungsrechtsweg?
 - § 6 Abs. 1 UIG
 - § 54 BeamtenstatusG
 - § 40 Abs. 2 VwGO (Umkehrschluss für Streitigkeiten aus öffentlichen-rechtlichen Verträgen)
 - Streitigkeiten über das Bestehen und die Höhe eines Ausgleichsanspruchs im Rahmen des Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG (vgl. § 40 Abs. 2 Satz 1 2. HS VwGO)



- Bestimmungen in Bundes- bzw. Landesgesetzen (§ 40 Abs. 1 Satz 2 VwGO), die eine öffentlich-rechtliche Streitigkeit einer anderen Gerichtsbarkeit zuweisen:
 - Aufopferung inklusive enteignungsgleicher Eingriff und enteignender Eingriff, öffentlich-rechtliche Verwahrung sowie Schadensersatzansprüche aus der Verletzung öffentlich-rechtlicher Pflichten, die nicht auf einen öffentlich-rechtlichen Vertrag beruhen: Ordentlicher Rechtsweg nach § 40 Abs. 2 Satz 1 1. HS VwGO
 - Art. 14 Abs. 3 Satz 4 GG (Grund und Höhe der Entschädigung bei Enteignung);



- § 23 EGGVG: Rechtmäßigkeit der Anordnungen, Verfügungen und sonstigen Maßnahmen, die von den Justizbehörden zur Regelung einzelner Angelegenheiten auf dem Gebiet der Strafrechtspflege getroffen werden (sog. Justizverwaltungsakte und Justiz-Realakte).
→ Davon zu unterscheiden sind Maßnahmen der Gefahrenabwehr seitens der Polizei
- Zuweisungen an die Sozial- bzw. Finanzgerichtsbarkeit sowie die Berufs- und die Patentgerichtsbarkeit nach den jeweils einschlägigen Verfahrensordnungen



- Öffentlich-rechtliche Streitigkeit
(vgl. § 5 der Vorlesung)
 - Bei Nichteröffnung des Verwaltungsrechtswegs
 - ➔ Verweisung an das zuständige Gericht des zulässigen Rechtswegs (§ 173 VwGO i.V.m. § 17a Abs. 2 Satz 1 GVG)
 - ➔ Also keine Klageabweisung als unzulässig!



- Nichtverfassungsrechtliche Art
- (1) Streitverhältnis zwischen zwei unmittelbar am Verfassungsleben beteiligten Rechtsträgern (Beispiel: Zwischen Bund und Land über die Reichweite von Weisungsbefugnissen nach Art. 85 GG)
 - Nicht: Zwischen Staat und Bürger, anders: zwischen Staat und Staatsvolk aus Anlass von Volksbegehren
 - Nicht: Zwischen Staat und Kommunen (trotz Art. 28 Abs. 2 GG)!



(2) Inhaltlich liegt der Kern der Streitigkeiten im Verfassungsrecht

- Nicht: Streitigkeiten zwischen dem Parlamentspräsidenten und Abgeordneten bzw. Fraktionen über die Reichweite des Hausrechts, die Höhe der Abgeordnetendiäten oder die Wahlkampfkostenerstattung
- Nicht: Zwischen Bund und Ländern über die Auslegung von Verwaltungsabkommen



2. Statthafte Klageart: Anfechtungs- und Verpflichtungsklage

- Das Ob der Gewährung von Rechtsschutz hängt heute hiervon nicht mehr ab, aber:
- Zentrale Weichenstellung innerhalb der verwaltungsprozessualen Prüfung: § 42 Abs. 1 VwGO:
 - Zusätzliche Zulässigkeitsvoraussetzungen (Klagebefugnis, Vorverfahren, Klagefrist)
 - Art des Verfahrens im vorläufigen Rechtsschutz (§ 80 VwGO bzw. § 123 VwGO)
- Gestaltungsklage bzw. Leistungsklage






3. Vorverfahren, § 68 ff. VwGO

- Notwendigkeit
 - Durchführung eines erfolglosen Widerspruchverfahrens ist Zulässigkeitsvoraussetzung
 - Trotz Notwendigkeit kein Widerspruch erhoben → Klage unzulässig
 - Widerspruch erhoben und zulässig, aber als unbegründet zurückgewiesen → Klage zulässig
 - Widerspruch erhoben, aber als unzulässig zurückgewiesen (wegen fehlender Widerspruchsbefugnis bzw. Verfristung) → Prüfung im Rahmen der Zulässigkeitsprüfung durch das VG



- Widerspruch erhoben, unzulässig (typischerweise verfristet), aber Widerspruchsbehörde hat ihn als unbegründet zurückgewiesen
 - Klage grundsätzlich zulässig (BVerwGE 15, 306; a.A. *Ehlers*, Jura 2004, 30), Ausnahme: Bestandskräftiger Verwaltungsakt zugunsten eines Dritten betroffen



- Funktionen des Widerspruchs:
 - Selbstkontrolle der Verwaltung
 - Rechtsschutz des Bürgers
 - Entlastung der Gerichte
- Kritikpunkte:
 - Zusätzliche Bürokratie
 - Erschwerung des Rechtsschutzes
 - Überwiegende Erfolglosigkeit
- ➔ In mehreren Bundesländern Rückbau bzw. Abschaffung (kritisch u.a.
 -  Härtel, Verwaltungsarchiv 98 [2007], 54;
 -  Steinbeiß-Winkelmann, NVwZ 2009, 668)
- Bayern: Weitgehende Abschaffung nach Art. 15 AGVwGO (näher hierzu  Heiß/Schreiner, BayVBl. 2007, 616)



- Regeln und Ablauf (nur Information)
 - Das Widerspruchsverfahren ist ein Verwaltungsverfahren i.S.d. § 9 VwVfG und zugleich eine Zulässigkeitsvoraussetzung, besitzt also auch prozessuale Bedeutung
 - § 79 VwVfG: Geltung der VwGO, soweit nicht durch Gesetz etwas anderes bestimmt ist Geltung der §§ 68 – 73 VwGO und des AG VwGO, sodann Geltung sämtlicher Vorschriften des VwVfG und dann die anderen VwGO-Vorschriften analog (Übersicht bei Hufen, Verwaltungsprozessrecht, § 5 Rdnr. 13).



➤ Ablauf

- Erhebung des Widerspruchs (Hemmung der Bestandskraft und Subspensiveffekt nach § 80 Abs. 1 VwGO)
- Abhilfeverfahren nach § 72 VwGO, ggf. mit Abhilfebescheid nach § 72 VwGO (wenn Widerspruch zulässig und begründet; Kostenentscheidung zwingend, kein Ermessen (dadurch abgegrenzt zu §§ 48 u. 49 VwVfG).
- Verfahren bei der Widerspruchsbehörde nach den o.g. Regeln
- Möglichkeit der Korrektur von Verfahrensfehlern des Ausgangsbescheids nach § 45 VwVfG. Wichtig: Nachholung der Anhörung nach § 45 Abs. 1 Nr. 3 VwVfG durch bloße Einlegung des Widerspruchs! (so BVerwGE 66, 111; in der Literatur sehr kritisch beurteilt)
- Folgen des fehlerhaften Widerspruchsverfahrens: § 79 Abs. 2 VwGO



- Zulässigkeit des Widerspruchs
 - Streitigkeit, für die der Verwaltungsrechtsweg eröffnet wäre (§ 40 VwGO analog)
 - Statthaftigkeit des Widerspruchs v.a. § 68 VwGO und Ausnahmen
 - Beteiligungsfähigkeit nach § 11 VwVfG und Handlungsfähigkeit nach § 12 VwVfG
 - Widerspruchsbefugnis nach § 72 Abs. 2 VwGO
 - Ordnungsgemäße Erhebung und Einhaltung der Widerspruchsfrist nach § 70 VwGO



⚡ Kann Widerspruch per E-Mail eingelegt werden?

- Frist: 1 Monat (nicht 4 Wochen)
- Berechnung nach § 57 VwGO (nicht nach § 31 VwVfG)
- Fristbeginn erst bei Rechtsbehelfsbelehrung (vgl. § 70 Abs. 2 VwGO i.V.m. § 58 VwGO). Fehlt die Rechtsbehelfsbelehrung oder ist sie unrichtig Jahresfrist nach § 58 Abs. 2 VwGO)
- Möglichkeit der Wiedereinsetzung in den vorigen Stand nach §§ 70 Abs. 2, 60 VwGO



- Begründetheit des Widerspruchs
 - Aufbau der Prüfung unter Orientierung an § 113 Abs. 1 VwGO
 - Prüfungsmaßstab aber Recht- und Zweckmäßigkeit (in Klausuren wird regelmäßig nur die Rechtmäßigkeit relevant sein)
 - Verschiedene terminologische Anpassungen: Kein Kläger und kein Beklagter, vielmehr Widerspruchsführer und Widerspruch



- Widerspruchsbescheid
 - VA i.S.v. § 35 VwVfG, zustellungs- und formbedürftig nach § 73 Abs. 3 VwGO
 - Bei unzulässigem Widerspruch Zurückweisung
 - Bei unbegründetem Widerspruch Zurückweisung
 - Bei zulässigem und begründetem Widerspruch Aufhebung des VA durch die Widerspruchsbehörde nach § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO analog (Gestaltungswirkung)
 - Kostenentscheidung nach § 73 Abs. 3 Satz 2 VwGO; vgl. ferner § 80 VwVfG



- Rechtsbehelfsbelehrung als Voraussetzung für den Beginn der Klagefrist (§ 74 i.V.m. § 58 Abs. 1 VwGO)
- Rechtsbehelfsbelehrung als Voraussetzung für den Beginn der Klagefrist (§ 74 i.V.m. § 58 Abs. 1 VwGO)
- Reformatio in peius („Verböserung“) grundsätzlich und unter bestimmten Voraussetzungen möglich (wichtigstes Argument: volle Sachherrschaft und Selbstkontrolle der Verwaltung, Gesetzesbindung der Verwaltung, Möglichkeit der ja auch nachträglichen Verschlechterungen über §§ 48 und 49 VwVfG [näher hierzu Hufen, Verwaltungsprozessrecht, § 9 Rdnr. 15 ff.]



- **Zuständigkeit: § 73 VwGO**
 - Nicht relevant für die Zulässigkeit des Widerspruchs, Einlegung bei der Ausgangsbehörde nach § 70 VwGO erforderlich
 - § 73 Abs. 1 VwGO: Im Ausgangspunkt nächsthöhere Behörde (Nr. 1)
 - Ausnahmen nach § 73 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 (wenn die nächsthöhere Behörde eine oberste Bundes-, Oberlandesbehörde wäre)
 - Nach Nr. 3 in „Selbstverwaltungsangelegenheiten“



4. Klagefrist; § 74 VwGO

- Fristberechnung nach § 57 Abs. 2 VwGO i.V.m. § 222 Abs. 1 ZPO, 188 Abs. 2, 187 Abs. 1 BGB
- Fristbeginn erst nach ordnungsgemäßer Rechtsbehelfsbelehrung (vgl. § 58 Abs. 1 VwGO). Bei unterbliebener oder unrichtiger Belehrung: § 58 Abs. 2 VwGO



II. Begründetheit

1. Der Anfechtungsklage

- § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO: Bei der Formulierung der Ausgangsfrage zitieren
„Die Anfechtungsklage ist begründet, wenn der Verwaltungsakt rechtswidrig ist und den Kläger in seinen Rechten verletzt“
- Der Aufhebungsanspruch kann ausgeschlossen sein im Falle des § 46 VwVfG und im Falle der sog. Präklusion (vgl. z.B. § 73 Abs. 4 Satz 3 VwVfG)



- **Kurzschema zur Strukturierung der Begründetheitsprüfung bei Anfechtungsklage:**

- (1) Passivlegitimation, § 78 Abs. 1 Nr. 1 VwGO (Rechtsträger der Behörde)
- (2) Ermächtigungsgrundlage (ggf. deren Vereinbarkeit mit Verfassungs- bzw. Unionsrecht)
- (3) Formelle Rechtmäßigkeit (beachte das spezielle Fehlerfolgenrecht des VwVfG)



(4) Materielle Rechtmäßigkeit

- a) Vorliegen der tatbestandlichen Voraussetzungen
- b) Ggf.: Ermessensfehlerfreiheit (vgl. § 114 Satz 1 VwGO)

Jeweils erforderlichenfalls Prüfung der Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht (verfassungs- bzw. unionsrechtskonforme Auslegung auf Tatbestands- bzw. Ermessensseite)

- #### (5) Vorliegen einer Rechtsverletzung (insbesondere in multipolaren Verhältnissen wichtig)



- Bei Unzulässigkeit und/oder Unbegründetheit:
Abweisung der Klage
- Bei Zulässigkeit + Begründetheit:
Aufhebung von Verwaltungsakt und
ggf. Widerspruchsbescheid



2. Der Verpflichtungsklage

- **Kurzschema zur Begründetheit**

- Ausgangsfrage: Hat der Kläger einen Anspruch auf Erlass des beantragten VA? (Dann § 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO nennen)
- Beachte: Formelle Rechtmäßigkeit spielt hier kaum eine Rolle, das Kurz Schema lautet daher:
 1. Passivlegitimation, § 78 Abs. 1 Nr. 1 VwGO (Rechtsträger)
 2. Anspruchsgrundlage (v.a. aus Gesetzen, wichtige Anspruchsgrundlagen bilden aber auch die Zusicherung nach § 38 VwVfG oder ein öffentlich-rechtlicher Vertrag)
 3. Zuständigkeit des Rechtsträgers für den Anspruch?



4. Vorliegen der materiellen Voraussetzungen

- a) Tatbestandliche Voraussetzungen
- b) Ermessensfehlerfreiheit

5. Subjektives Recht



- Entscheidung
 - Üblicher Tenor in der Praxis bei Erfolg: *„Der Beklagte wird verpflichtet, dem Kläger die Genehmigung zur Errichtung eines Bauwerks ... zu erteilen. Der Ablehnungsbescheid vom ... (und der Widerspruchsbescheid) vom ... werden aufgehoben.“*
 - Bei fehlender Spruchreife (v.a. bei Ermessensentscheidungen sowie bei Entscheidungen mit Beurteilungsspielraum)
 - ➔ Bescheidungsurteil nach § 113 Abs. 5 Satz 2 VwGO
 - „Der Beklagte wird verpflichtet, über den Antrag des Klägers auf Erteilung der wasserrechtlichen Erlaubnis ... unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts erneut zu entscheiden.“*



- ▲ *Meier und seine Familie wohnen seit Jahren als Mieter neben einem verfallenen, unbewohnten Hochhaus, dessen Baumasse sie von jeglicher Sonneneinstrahlung fernhält. Die zuständige Behörde kann sich trotz ihres Drängens nicht entschließen, gegenüber dem Eigentümer des Hochhauses eine Abbruchverfügung zu erlassen. Vielmehr weist es den darauf gerichteten Antrag des Meier zurück. Dieser wendet sich an das Verwaltungsgericht.*



- ▲ *Die Starnberger Faschingsvereinigung benutzt seit Jahrzehnten die gemeindeeigene Mehrzweckhalle für ihren Aschermittwochs-Kehrausball. Kurz vor dem diesjährigen Höhepunkt des Karnevals erhält der Vorsitzende der Narren jedoch eine Mitteilung der Gemeindeverwaltung, wonach die Gemeinde aus weltanschaulichen Gründen die Halle nicht mehr zur Verfügung stellen könne. Die Narren finden dies gar nicht lustig und wollen ein für allemal gerichtlich geklärt haben, ob sie weiterhin gemeinsam Aschermittwoch in der Mehrzweckhalle begehen können.*