

Öffentliches Recht

Inhalt der Vorlesung:

Teil E: **Verwaltungsprozessrecht**

Teil E: Verwaltungsprozessrecht
--

I. **Aufbau der allgemeinen Verwaltungsgerichtsbarkeit**

1. in den Ländern: § 2 VwGO

VG (in B-W: 4 VG: S,KA,FR,SIG; in Rh-Pf: 4 VG: Koblenz, Mainz, Neustadt a.d.Weinstraße, Trier; im Saarland: 1 VG: Saarlouis), immer (nur) 1. Gerichtsinstanz; Entscheidungsgremium: Kammer; Besetzung: 3 Ri + 2 ehrenamtl Ri., 3 Ri oder Einzelrichter

OVG (VGH § 184 VwGO) (je Land: 1; in B-W: MA, in Rh-Pf: KO, im Saarland: Saarlouis); 1. oder 2. Gerichtsinstanz; Entscheidungsgremium: Senat; Besetzung: 3 Ri (NK: in B-W 5 Ri), je nach Land: ehrenamtl. Ri (nicht in B-W und Saaarland, jedoch in Rh-Pf)

2. im Bund: **BVerwG**, Leipzig (Berlin), 1., 2. oder 3. Instanz; Senate (3 , 5 Ri) §§ 2, 10 VwGO

II. **Aufgaben der allgemeinen Verwaltungsgerichtsbarkeit (VwGbk).**

Als Folge der verfassungsrechtlichen Garantie eines effektiven Rechtsschutzes gegen alle Akte öffentlicher Gewalt (**Art. 19 IV GG**) muss die allgem. VwGbk das wirksame **Instrumentarium** bereithalten, um

1. den Schutz des Einzelnen (privater und auch öff.-rechtl. Rechtsträger) **gegen** (in seinen geschützten Rechtskreis unberechtigt eingreifende) Maßnahmen der öff. Verwaltung im weitesten Sinn (Exekutive) [= gegen Maßnahmen der **Eingriffsverwaltung**] und

2. die Durchsetzung von **Individualansprüchen** (subjektiv öff.-rechtl. Ansprüchen) auf Teilhabe an (staatlichen) Leistungen der öff. Verwaltung im weitesten Sinn (Exekutive) [= im Bereich der **Leistungsverwaltung**] zu gewährleisten.

Beispiele zu 1.: Entziehung der Fahrerlaubnis, baurechtliche Abbruchsanordnung, Ausweisung eines Ausländers, auch: Nachbarklage

gegen Baugenehmigung bei Verletzung von nachbarschützenden Regelungen

Beispiele zu 2.: alle Erlaubnisse und Genehmigungen (z.B. Baugenehmigung, Gaststättenkonzession, Fahrerlaubnis, Personalausweis, Sozialhilfe)

3. Allgemein gilt: Keine Popularklage, immer nur Individualrechtsschutz (persönliche Rechtsbetroffenheit). Die Verwaltungsgerichte sind keine allgemeinen Kontrollinstanzen, die ohne entsprechende Anrufung (von Amts wegen) die Verwaltung kontrollieren.

In jedem Rechtsstreit, den die Verwaltungsgerichte zu entscheiden haben, geht es um einen Konflikt des Einzelnen mit einem Träger staatlicher Gewalt (= der Allgemeinheit). Dabei ist jeweils eine Abwägung der schutzwürdigen Interessen der an diesem Konflikt Beteiligten vorzunehmen. Die Lösung dieses Konflikts ist durch die Verfassung und die Gesetze vorgezeichnet. Die Verwaltungsgerichte haben bei der Anwendung und Auslegung der Gesetze darauf zu achten, dass weder die (verfassungsrechtlich und durch die Gesetze geschützte) Rechtssphäre des Einzelnen noch die Funktionsfähigkeit des Staates (als Garant der Freiheit und allgemein des Schutzes der Rechte der Bürger) zu weitgehend eingeschränkt werden.

III. **Besonderheiten und Verfahrensgrundsätze**

Das verwaltungsgerichtliche Verfahren ist weitgehend an den Zivilprozess angenähert (vgl. § 173 VwGO - Generalverweisung - und verschiedene Spezialverweisungen in die ZPO). Jedoch auch Unterschiede.

1. **Beteiligte:** § 63 VwGO (nicht: Parteien)
Besonderheit: Beiladung: §§ 65, 66 VwGO (notwendige - II - und einfache - I - sowie im Massenverfahren III, dazu § 121 Nr. 2 VwGO) Kosten: § 154 III, 162 III VwGO!
2. Rechtshängigkeit der Klage mit Eingang bei Gericht, §§ 90 I, 81 I 1 VwGO (wichtig z.B. für die Einhaltung der Klagefrist).
3. Zustellungen erfolgen immer von Amts wegen (nicht: Parteibetrieb). § 56 VwGO
4. Der **Untersuchungsgrundsatz** (Amtsermittlungsgrundsatz, Inquisitionsgrundsatz, § 86 I VwGO) gilt für alle verwaltungsgerichtlichen Verfahren (nicht: Verhandlungs- = Beibringungsgrundsatz wie im Zivilprozess). Die Aufklärungspflicht des VG bezieht sich auf den Sachverhalt. (aber: § 87 b VwGO)
5. Dispositionsmaxime (= Verfügungsgrundsatz, ähnlich wie im Zivilprozess). Auswirkungen: z.B. Klagerücknahme (92), -änderung (91), Vergleich (106), Erledigung des Rechtsstreits in der Hauptsache (§§ 161 II, 158 II VwGO).

Bindung an das Klagebegehren, nicht aber an die Fassung des Antrags (§ 88 VwGO).

IV. **Klagearten**

Im Verwaltungsprozess gibt es - wie im Zivilprozess -

- Gestattungsklagen
- Leistungsklagen
- Feststellungsklagen,

außerdem das Normenkontrollverfahren (§ 47 VwGO)

1. **Anfechtungsklage**

§ 42 VwGO. Ziel: (ausschließlich) Aufhebung eines belastenden VA, § 35 VwVfG (daher Gestattungsklage).

a) Zulässigkeitserfordernisse:

- Vorverfahren (= Widerspruchsverfahren); Ausnahmen: § 68 I 2 VwGO und Untätigkeitsklage (§ 75 VwGO; keine besondere Klageart, nur Ersetzung des Vorverfahrens)

- Klage- (und auch bereits: Widerspruchs-)befugnis (§ 42 II VwGO): Rechtsverletzung muss möglich sein.

- Klagefrist (§ 74 VwGO: 1 Monat nach [förmlicher] Zustellung des Widerspruchsbescheids, § 73 III 1 VwGO; auch bereits Widerspruchsfrist: § 70 VwGO)

b) Begründetheit: § 113 I 1 VwGO (Rechtswidrigkeit + subjektive Rechtsverletzung). Bei (angefochtenen) Ermessensentscheidungen der Behörde: § 114 VwGO. Das Gericht ist auf die Rechtmäßigkeitskontrolle beschränkt (nicht: Zweckmäßigkeit).

Auch ein nichtiger VA (§ 44 VwVfG) kann mit der Anfechtungsklage angefochten werden, daneben auch (Nichtigkeits-)Feststellungsklage nach § 43 VwGO.

2. **Verpflichtungsklage**

(auch) § 42 VwGO. Ziel: Verpflichtung der Verwaltung zum Erlass eines (abgelehnten oder unterlassenen) VA (daher Leistungsklage).

a) Zulässigkeitserfordernisse: (genau) wie bei der Anfechtungsklage (Widerspruchsverfahren; § 42 II VwGO; Klagefrist), jedoch anderes Ziel.

b) Begründetheit: § 113 V VwGO: zu unterscheiden:

- Handelt es sich um einen (erstrebten) VA im Bereich der **gebundenen Verwaltung** (= die Behörde ist rechtlich zwingend verpflichtet, bei Vorliegen der gesetzlichen Tatbestandsvoraussetzungen den VA zu erteilen), dann (eigentliche, direkte) Verpflichtungsklage: **§ 113 V 1 VwGO**. Wenn die Klage

Erfolg hat, verpflichtet das VG die Behörde, den (bestimmten, konkreten) VA zu erlassen.

- Handelt es sich um einen (erstrebten) VA im Bereich der **Ermessensverwaltung** (= durch das Gesetz ist der Behörde ein Ermessensspielraum eingeräumt worden und das Ermessen ist nicht auf eine einzige rechtmäßige Handlungsmöglichkeit reduziert), dann (Verpflichtungsklage in der Form der) **Bescheidungsklage: § 113 V 2 VwGO**. Wenn die Klage Erfolg hat (= das VG stellt einen Ermessensfehler in der ablehnenden Behördenentscheidung fest), hebt das VG den ablehnenden VA (mit dem der Antrag des Klägers von der Behörde abgelehnt wurde) auf (insoweit deklaratorisch, nicht konstitutiv) und verpflichtet die Behörde, über den (dann ja noch nicht beschiedenen) Antrag des Klägers unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts (neu) zu entscheiden. Die Behörde ist (nur) an die Rechtsansicht des VG gebunden, die in der Gerichtsentscheidung zum Ausdruck kommt. Daher kann die Behörde möglicherweise den Antrag (mit anderen Ermessenserwägungen) erneut ablehnen. Dies kann zur Folge haben, dass der Betroffene erneut (Bescheidungs-) Klage erheben kann. Die Rechtskraftwirkung des ersten Urteils reicht nur so weit, wie über die Sache entschieden wurde, d.h. die Behörde ist lediglich gehindert, dieselben - vom VG als rechtsfehlerhaft gewerteten - Ermessenserwägungen wieder anzustellen und von einer anderen Rechtsansicht auszugehen, als sie in der Entscheidung des VG zum Ausdruck kam.

Immer ist zu beachten, dass das VG nie sein Ermessen an die Stelle des Ermessens der Behörde setzen darf (= das VG darf nicht anstelle der Behörde über den Antrag entscheiden). Das VG ist an die gesetzliche Regelung gebunden, die der Behörde (und nicht dem Gericht) den Ermessensspielraum eingeräumt hat.

3. **Fortsetzungsfeststellungsklage**

§ 113 I 4 VwGO. Keine selbständige Klageart, sondern Fortsetzung einer Anfechtungs-(und entsprechend auch einer Verpflichtungs-)klage für den Fall, dass der (angefochtene) **VA** sich während des Klageverfahrens vor einer Gerichtsentscheidung (in der Sache) **erledigt** hat (§ 43 II VwVfG). [z.B.: Bei Anfechtungsklage gegen eine Abbruchsanordnung, mit der die Beseitigung eines Wochenendhauses verlangt wird, brennt das Haus während des Klageverfahrens ab und die Behörde erklärt, damit sei ihre Anordnung erfüllt] In diesem Fall wäre das Rechtsschutzbedürfnis für die Anfechtungsklage entfallen; um eine Abweisung der Klage als unzulässig zu vermeiden, kann der Kläger

- entweder den Rechtsstreit in der Hauptsache für erledigt erklären (mit der Folge, dass sich der Streitgegenstand auf die Frage der angemessenen Kostenverteilung reduziert und keine Sachentscheidung über die Rechtmäßigkeit des angefochtenen VA mehr ergeht; §§ 161 II, 158 II VwGO) oder

- sein Klagebegehren dahingehend umstellen (keine Klageänderung), dass er (anstelle der bisher erstrebten Aufhebung des angefochtenen VA) die gerichtliche Feststellung erstrebt, dass der angefochtene VA rechtswidrig gewesen ist (= Fortsetzungsfeststellungsklage).

Zulässigkeitsvoraussetzung der Fortsetzungsfeststellungsklage ist, dass der Kläger ein berechtigtes Interesse an dieser Feststellung hat (sog. **Fortsetzungsfeststellungsinteresse**). Dies wird dann anerkannt, wenn

- Wiederholungsgefahr besteht (= wenn derselbe oder ein entsprechender VA demnächst wieder zu erwarten ist) oder

- der Kläger ein (schutzwürdiges) Rehabilitierungsinteresse hat (= wenn eine Ehrverletzung [auch: Grundrechtsverletzung] durch den VA eingetreten ist, die auch bei dessen Wegfall nicht erledigt ist) oder

- die erstrebte Feststellung der Rechtswidrigkeit des VA als Grundlage für einen Amtshaftungsprozess (Zivilprozess) dienen soll (dieser Zivilprozess darf aber nicht offensichtlich - evident - aussichtslos sein). Dem Kläger sollen die Früchte seines bisherigen Prozessierens erhalten bleiben.

4. (Allgemeine) **Feststellungsklage**

§ 43 VwGO. Ziel: Feststellung des Bestehens oder Nichtbestehens eines (öffentl.-rechtl.) Rechtsverhältnisses. Bezieht sich auf alle öffentl.-rechtl. Rechtsverhältnisse. Auch Nichtigkeitsfeststellungsklage (nur dann erfolgreich, wenn der VA wirklich nichtig ist; grobe, schwere, auch offensichtliche Rechtswidrigkeit reicht nicht aus).

Kein Vorverfahren, keine Klagefrist (außer bei Klagen aus dem Beamtenverhältnis, § 126 III BRRG).

Subsidiarität beachten: § 43 II VwGO.

5. **Allgemeine Leistungsklage**

In der VwGO nicht ausdrücklich geregelt. Ziel: Verurteilung des Beklagten zur Vornahme (Tun [=Handeln], Dulden, auch: Unterlassen) von Verwaltungshandlungen (Maßnahmen der öff. Verwaltung), die nicht VA sind (z.B. Zahlungsklage, unmittelbar auf Geldzahlung gerichtet, falls dafür kein VA erforderlich ist; Auskunftserteilung; Widerruf einer ehrverletzenden Äußerung).

Kein Vorverfahren, keine Klagefrist (Ausnahme: bei allen Klagen aus dem Beamtenverhältnis, § 126 III BRRG). Aber: Klagebefugnis (entsprechend § 42 II VwGO).

6. Normenkontrollverfahren

§ 47 VwGO. Ziel: Nichtigerklärung von Rechtsvorschriften, die im Rang unter dem Landesgesetz stehen (= Rechtsverordnungen [immer, wenn aufgrund von § 246 II BauGB = in den Ländern Berlin, Bremen und Hamburg aufgrund dort geltender Vorschriften erlassen] und Satzungen: immer, wenn nach BauGB erlassen, insbes. Bebauungsplan, sonst, falls das jeweilige Landesrecht dies bestimmt).

Antragsbefugnis: § 47 II 1 VwGO

Zuständiges Gericht: OVG (= VGH).

Entscheidung durch Urteil (aufgrund mündlicher Verhandlung) oder durch Beschluss (ohne mündliche Verhandlung; § 47 V VwGO). Anspruch auf mündliche Verhandlung aus Art. 6 EMRK!

Einstweilige Anordnung § 47 VI VwGO (s. unten V.3)

Rechtsmittel: allgemein: Revision an das BVerwG nur nach Zulassung (§ 132 II VwGO)

V. Eilverfahren (= vorläufiger Rechtsschutz)

Um einen effektiven (auch: schnell wirksamen) Rechtsschutz des Bürgers (s. Art. 19 IV GG) zu gewährleisten, muss das verwaltungsgerichtliche Verfahren einen (gerichtlichen) Eilrechtsschutz ermöglichen. Die dafür zur Verfügung stehenden Regelungen sind daher geprägt durch

- die Eilbedürftigkeit und
- die Vorläufigkeit

der gerichtlichen Entscheidung, die immer nur als Beschluss ergeht (mündliche Verhandlung nicht üblich, aber möglich). Es handelt sich um summarische (Eil-) Verfahren, bei denen zwar grundsätzlich auch der Untersuchungsgrundsatz in Bezug auf die Tatsachenlage (Aufklärungspflicht des Gerichts von Amts wegen, § 86 I VwGO) gilt, jedoch durch die Besonderheit der Verfahren eingeschränkt ist, so dass regelmäßig Glaubhaftmachung (§ 294 I ZPO entspr.) ausreicht.

Durch die Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes entscheidet das VG, was bis zur endgültigen gerichtlichen Entscheidung (darüber, was rechtens ist) gelten soll.

1. Aussetzungsverfahren

- a) **§ 80 V VwGO.** Prozessual selbständiges Antragsverfahren an das VG. Ziel: Anordnung der aufschiebenden Wirkung des Widerspruchs in den Fällen des gesetzlichen Sofortvollzugs (§ 80 II 1 Nrn. 1 -3 VwGO) bzw. Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung des Widerspruchs im Fall des behördlich angeordneten Sofortvollzugs (§ 80 II 1 Nr. 4 VwGO). Streitgegenstand ist

immer nur der Sofortvollzug, nicht der VA selbst (daher keine Aufhebung des VA im Verfahren nach § 80 V VwGO möglich).

Kommt nur bei belastenden (Eingriffs-)VA in Betracht. Im Hauptsacheverfahren: Anfechtungsklage.

Entscheidung des VG: Immer durch Beschluss. Maßgeblich ist eine **Interessenabwägung** zwischen dem besonderen öffentl. Vollzugsinteresse (das entweder durch die gesetzliche Regelung oder durch die behördliche Entscheidung zum Ausdruck kommt) und dem entgegenstehenden privaten Hemmungsinteresse (Aufschubsinteresse; das vom Betroffenen geltend gemacht werden muss und darauf gerichtet ist, entweder überhaupt nicht oder jedenfalls erst nach Unanfechtbarkeit [Bestandskraft] des VA die angeordnete Belastung tragen zu müssen). [Daher: materiell-akzessorisch] Orientierung für die Abwägung der widerstreitenden Interessen an der gesetzlichen Wertung in § 80 IV 3 VwGO (der unmittelbar nur für das Behördenverfahren und nur für öffentl. Abgaben und Kosten gilt, jedoch als Ausdruck der Wertung des Gesetzgebers entsprechend im Gerichtsverfahren herangezogen werden kann): Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes, wenn

- entweder ernstliche Zweifel an der Rechtmäßigkeit des angegriffenen VA bestehen

- oder die sofortige Vollziehung dieses VA für den Betroffenen eine unbillige Härte zur Folge hätte, die nicht durch überwiegende öffentliche Interessen geboten ist.

Auch: Folgenabwägung (Welche Folgen würden eintreten, wenn der VA sofort vollzogen würde, jedoch später der VA aufgehoben würde? - Zumutbarkeit - Verhältnismäßigkeit - Schutz von Grundrechtspositionen)

Eine dem Antrag stattgebende Gerichtsentscheidung wirkt auf den Zeitpunkt des Erlasses des VA (Wirksamkeit mit Bekanntgabe an den Betroffenen) zurück, falls das VG keine andere zeitliche Bestimmung trifft.

Wenn der VA zum Zeitpunkt der (stattgebenden) gerichtlichen Entscheidung schon (unter Ausnutzung des Sofortvollzugs) vollzogen worden ist, kann das VG die Aufhebung der Vollziehung und deren Rückgängigmachung anordnen, soweit dies (tatsächlich) möglich ist (s. § 80 V 3 VwGO). Die Behörde handelt daher auf eigenes Risiko, wenn sie einen sofort vollziehbaren VA vor einer Gerichtsentscheidung im Aussetzungsverfahren vollstreckt.

b) **§ 80 VII 1 + 2 VwGO**: Abänderungsverfahren

c) **§ 80a III VwGO**. Vorläufiger Rechtsschutz **bei VA mit Doppelwirkung** (im Dreiecksverhältnis, immer mindestens 3 Beteiligte in Bezug auf den VA: [erlassende] Behörde, Begünstigter und Belasteter).

In § 80a III 2 VwGO Verweisung auf § 80 V - VIII VwGO.

Die Absätze I und II des § 80a VwGO beziehen sich auf das (verwaltungs)behördliche Verfahren, III 1 ermöglicht dem VG entsprechende Maßnahmen.

2. **Einstweilige Anordnung**

§ 123 VwGO. Nur zulässig, wenn kein Vollzug eines belastenden VA droht (§ 123 V VwGO; e AO ist subsidiär, §§ 80 V und 80a III VwGO gehen vor).

Ziel: Einstweilige (vorläufige) Sicherung eines geltend gemachten Anspruchs oder einstweilige (vorläufige) Regelung eines streitigen Rechtsverhältnisses (Rechtszustands). Daher: **Sicherungs- und Regelungsanordnung** (in der Praxis nicht immer scharf getrennt). Entscheidend: Gewährung des vorläufig erforderlichen (nötigen), aber nicht zu weitgehenden Rechtsschutzes. Vorwegnahme der Hauptsache: soweit nötig, jedoch nicht mehr als unbedingt notwendig.

Hauptsacheklage: alle anderen Klagearten außer Anfechtungsklage.

Voraussetzungen: Anordnungsgrund (= Eilbedürftigkeit, Bedürfnis für sofortige Regelung; Gefahr, wesentliche Nachteile) und Anordnungsanspruch (= subjektiv öffentl.-rechtl Anspruch; ein Recht wird geltend gemacht, dessen Bestehen wahrscheinlich ist oder zumindest nicht ausgeschlossen werden kann) müssen (mindestens) glaubhaft gemacht sein (§§ 123 III VwGO, 920 II, 294 ZPO).

Verweisung auf die Regelungen der einstweiligen Verfügung des Zivilprozesses (§ 123 III VwGO).

3. Einstweilige Anordnung im NK-Verfahren: § 47 VI VwGO: bezieht sich auf die Anwendbarkeit einer Rechtsnorm. Daher Ziel: vorläufig Rechtsvorschrift nicht anzuwenden (bezieht sich nicht auf VA, der zur Durchführung der Rechtsvorschrift erlassen wurde; z.B. Bebauungsplan - Satzung - vorläufig nicht anwendbar gemäß § 47 VI VwGO; jedoch Baugenehmigung sofort vollziehbar § 212 a BauGB - hier: § 80 V VwGO). (entsprechend § 32 BVerfGG - Folgenabwägung!)

VI. **Entscheidungsformen**

1. Urteil : § 107 VwGO (nur bei Klage und NK-Antrag, nicht bei vorl. RS)
 - Zwischenurteil: § 109 VwGO
 - Teilurteil: § 110 VwGO
 - Grundurteil: § 111 VwGO
- Form und Inhalt: § 117 VwGO

2. Beschluss (als Sachentscheidung im vorläufigen Rechtsschutzverfahren und bei Nebenentscheidungen)
§ 122 VwGO, Ausnahme: § 93 a II VwGO (Nachverfahren bei Massen-Klageverfahren)
3. Besondere Entscheidungsform: Gerichtsbescheid: §§ 84, 5 III 2 VwGO (immer ohne ehrenamtl. Ri) - alternative Rechtsmittelmöglichkeit: § 84 II VwGO

VII. **Rechtsmittel**

1. In Klageverfahren:
Berufung nur, wenn vom VG oder OVG (VGH) zugelassen: §§ 124, 124a VwGO: Wenn nicht vom VG zugelassen: Antrag an das VG, fristgebunden! - OVG (VGH) entscheidet
Revision: nur nach Zulassung (§ 132 [III] VwGO) - ggf. NZB § 133 VwGO
Sprungrevision: § 134 VwGO (Zulassung durch VG)
Revision bei Ausschluss der Berufung § 135 VwGO
2. In Eilverfahren: Beschwerde (fristgebunden: 2 Wochen) (§§ 146, 147 VwGO), Beschwerde grundsätzlich nur an OVG (VGH), nicht an BVerwG (§ 152 I VwGO)

VIII. **Kosten:** § 154 ff VwGO (Definition in § 162 I VwGO)

- IX. Bei **Vollstreckung verwaltungsgerichtlicher Titel** grundsätzlich Verweisung auf das Vollstreckungsrecht der ZPO (§ 167 I VwGO). Bei Vollstreckung zugunsten der öffentl. Hand (§ 169 VwGO) und gegen die öffentl. Hand (§ 170 I - III VwGO) bedarf es keiner Vollstreckungsklausel (§ 171 VwGO).