

---

# Webinar

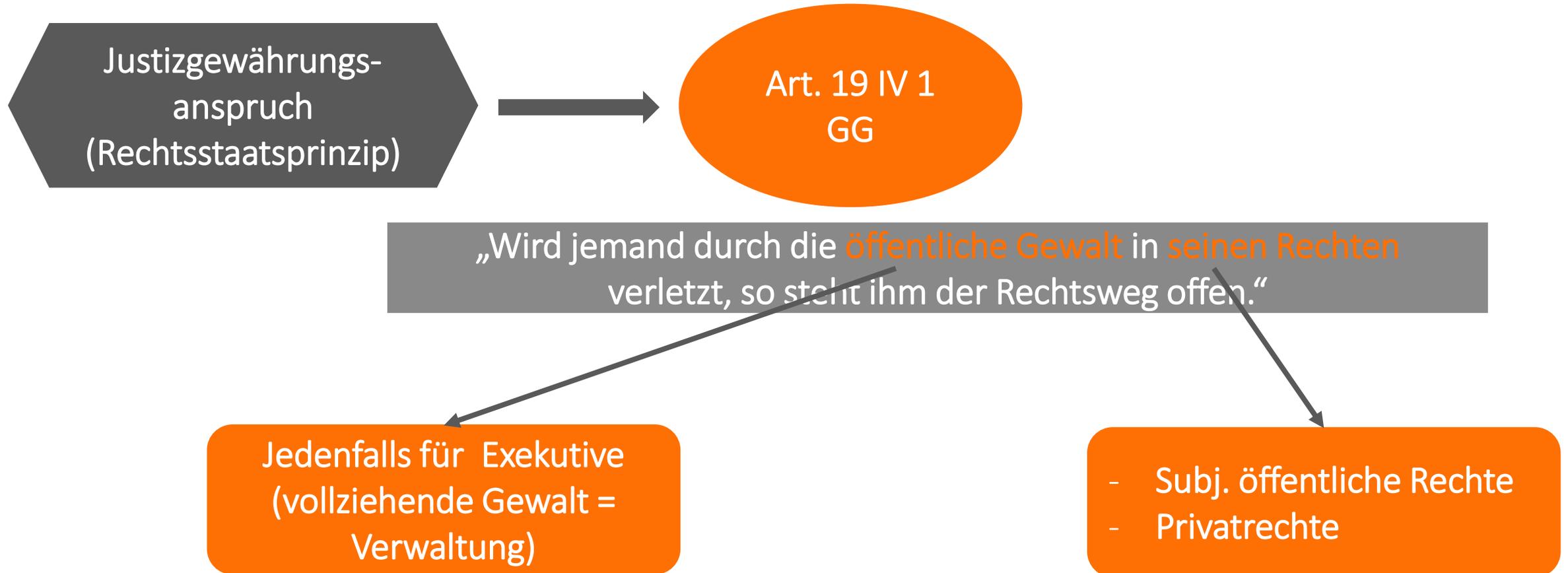
# Verwaltungsgerichtlicher

# Rechtsschutz

Dr. Thomas Weiler

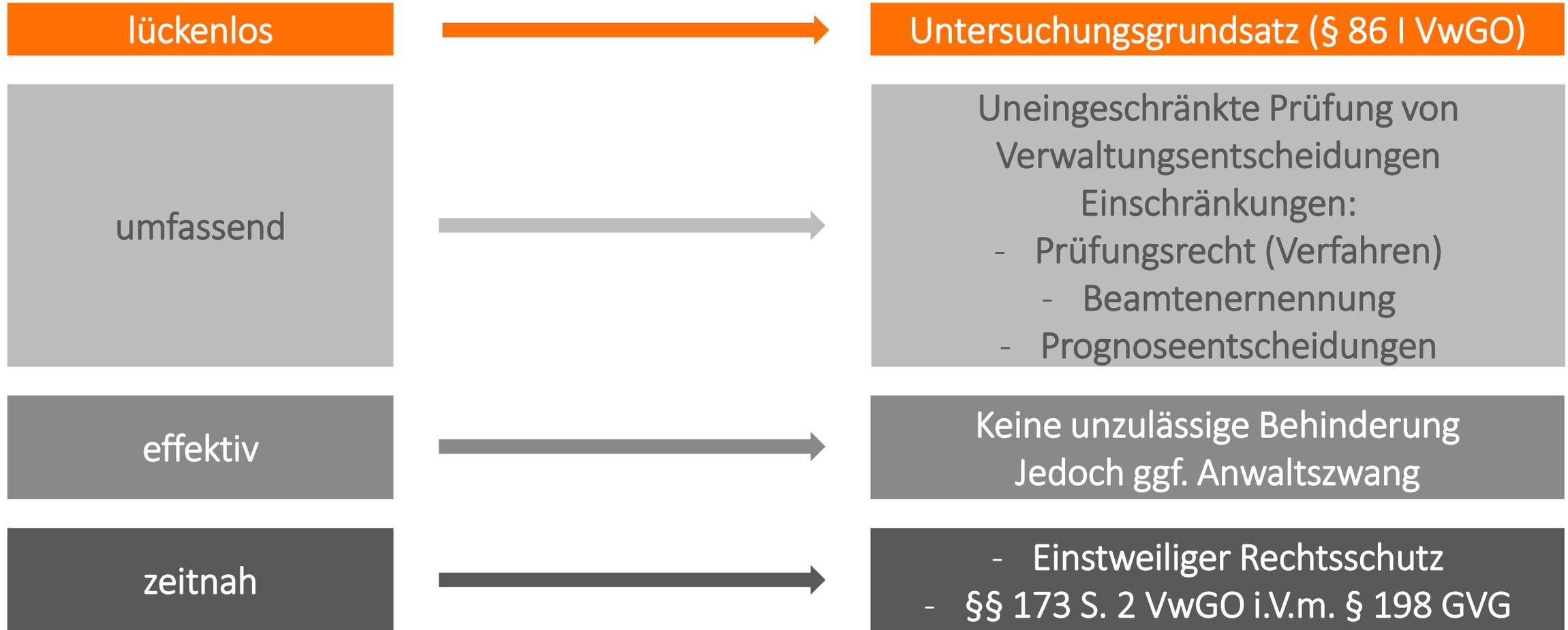


## Ursprung der Rechtsschutzgarantie





## Umfang der Rechtsschutzgarantie





## ► Förmliche Rechtsbehelfe

Widerspruchsverfahren (Vorverfahren), §§ 68 ff. VwGO  
Beachte das jeweilige Landesrecht

- Anfechtungsklage - § 42 I 1. Alt. VwGO
- Verpflichtungsklage - § 42 I 2. Alt. VwGO
- Allgemeine Leistungsklage - ableitbar aus §§ 43 II, 111, 113 IV VwGO
  - Feststellungsklage - § 43 VwGO
- Fortsetzungsfeststellungsklage - § 113 I 4 VwGO
  - Normenkontrolle - § 47 VwGO

Rechtsbehelfe haben immer grdsl.  
Suspensiveffekt und Devolutiveffekt

Rechtsmittel, § 58 I VwGO:  
Berufung - §§ 124 ff. VwGO  
Revision - §§ 132 ff. VwGO  
Beschwerde - §§ 146 ff. VwGO

Einstweiliger Rechtsschutz gem. §§ 80, 80a, 123 VwGO



## Anfechtungsklage, § 42 Abs. 1, 1. Alt. VwGO

### Zulässigkeit

- I. Eröffnung des Verwaltungsrechtsweges
- II. Statthafte Klageart
- III. Vorverfahren
- IV. Klagebefugnis
- V. Klagegegner
- VI. Klagefrist
- VII. Beteiligten- und Prozessfähigkeit
- VIII. Allgemeines Rechtsschutzbedürfnis

### Begründetheit

- I. Wenn angegriffener VA rechtswidrig und
- II. Kläger dadurch in seinen Rechten verletzt  
(vgl. 113 Abs. 1, S. 1 VwGO)

**Grundlegende  
Klageart, auf dieser  
bauen alle anderen  
auf!**



## ▶ Generalklausel, § 40 VwGO

öffentlich – rechtliche  
Streitigkeit



Nicht verfassungs-  
rechtlicher Art

Sog. „Doppelte Verfassungenunmittelbarkeit“,  
d.h. Verfassungsorgane streiten über  
Verfassungsrecht

Beachte vorher aufdrängende Sonderzuweisung, z.B.  
nachher abdrängende Sonderzuweisung, z.B.



## Grundsätzliche Abgrenzungstheorien

### Interessentheorie

Die Vorschrift dient dem öffentlichen Interesse = öffentliches Recht

Die Vorschrift dient dem Privatinteresse = Privatrecht



### Subordinationstheorie

Über - /Unterordnungsverhältnis zwischen Hoheitsträger und Bürger = öffentliches Recht  
Gleichordnungsverhältnis = Privatrecht



### Modifizierte Subjektstheorie (h.M.)

Hoheitsträger wird einseitig ermächtigt/verpflichtet (Sonderrecht) = öffentliches Recht

Die Norm gilt für jedermann gleich = Privatrecht

P

Problem: Wechselwirkung zwischen öffentlichem und Privatrecht

z.B. §§ 839, 928 II, 1601 BGB  
bzw. Nachbarschutz im Baurecht

z.B. § 106 GewO bzw. §§ 54 ff.  
VwVfG



## ▶ Weitere Abgrenzungsmöglichkeiten mit Indizwirkung

Organisationsform  
des Handelnden



Behörde, KöR =  
Indizwirkung für  
öffentliches Recht

GmbH; KG; GbR =  
Indizwirkung für das  
Privatrecht (z.B.  
Stadtwerke – GmbH)

Gewählte  
Handlungsform



Verwaltungsakt, Satzung =  
Indizwirkung für  
öffentliches Recht

Allgemeine  
Geschäftsbedingungen =  
Indizwirkung für  
Privatrecht

Sachzusammenhang  
(Zwei-Stufen-Theorie)

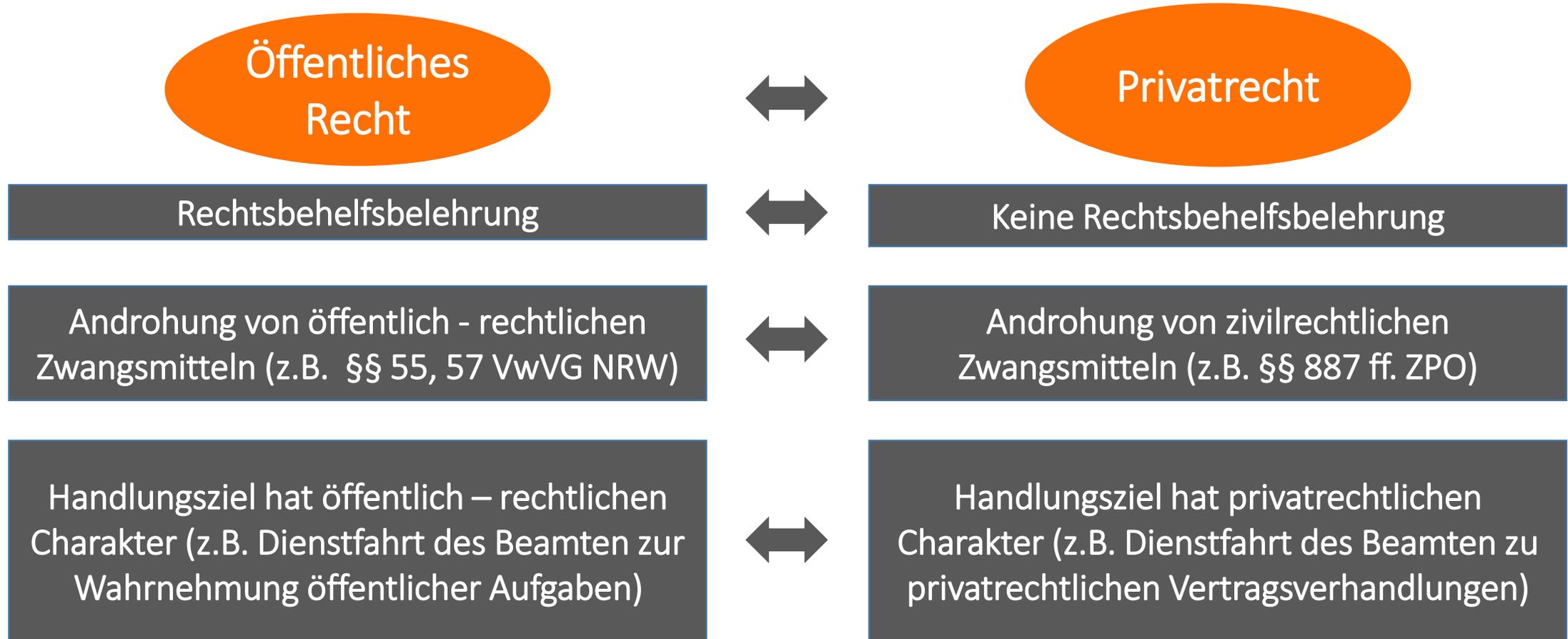


Hoheitsträger regelt das  
„Ob“ einer Leistung  
= Indizwirkung für  
öffentliches Recht

Hoheitsträger regelt das  
„Wie“ einer Leistung =  
Indizwirkung für das  
Privatrecht



## ▶ Weitere Signale zur Abgrenzung





## ▶ Statthafte Klageart

Anfechtungsklage

Verpflichtungsklage

Allgemeine Leistungsklage

Feststellungsklage,  
§ 43 VwGO; grdsl. subsidiär

Fortsetzungsfeststellungsklage  
§ 113 Abs. 1, S. 4  
VwGO analog

Gegen (i.d.R. belastenden) VA

Begehrt (begünstigenden) VA

Begehrt etwas, das kein VA ist

Feststellung des (Nicht)Bestehens eines Rechtsverhältnisses,  
Nichtigkeitsfeststellungsklage (§ 43 I 2. Alt. VwGO) eines VA

Erledigung des VA, aber Wiederholungsgefahr,  
Rehabilitationsinteresse, Vorbereitung Amtshaftung,  
tiefgreifender Grundrechtseingriff

## Ursprung und Rolle der Klagebefugnis

Art. 19 IV 1 GG  
*„in seinen Rechten“*



§ 42 II VwGO

*„Soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist, ist die Klage nur zulässig, wenn der Kläger geltend macht, durch den Verwaltungsakt oder seine Ablehnung oder Unterlassung in seinen Rechten verletzt zu sein.“*



Verhinderung von Popularklagen  
Entlastung der Gerichte



## ▶ Klagebefugnis in einzelnen Rechtsbehelfen

Grundsatz: Nur Anfechtungs – und Verpflichtungsklagen  
Arg.: Systematische Stellung von § 42 II VwGO

§ 42 II VwGO analog?

Analogie: Planwidrige Regelungslücke bei vergleichbarer Interessenlage

Regelungslücke (+): Keine vergleichbare Regelung in der VwGO

Planwidrig (+): Der Gesetzgeber hätte bei Kenntnis an eine entsprechende Regelung gedacht

Besonders problematisch bei der Feststellungsklage

Vergleichbare Interessenlage (+): Popularklagen sollen auch bei anderen Klagearten vermieden werden

Achtung: Gilt nicht für die verwaltungsgerichtliche Normenkontrolle

- Sonderregelung in § 47 II 1 VwGO -



## Klagebefugnis in einzelnen Rechtsbehelfen

Fortsetzungsfeststellungsklage

Ähnlichkeit zur Anfechtungs – und Verpflichtungsklage,  
vgl. § 113 I 1 i.V.m. § 113 I 4 VwGO

Allgemeine Leistungsklage

Ähnlich der Verpflichtungsklage

Widerspruchs -/Vorverfahren

Vorgeschrieben vor Anfechtungs- und  
Verpflichtungsklage, vgl. § 68 I 1, II VwGO

Einstweiliger Rechtsschutz

§§ 80, 80a VwGO ähneln der Anfechtungsklage;  
§ 123 I VwGO ähnelt der Verpflichtungsklage  
*Wichtig: „Antragsbefugnis“*

Feststellungsklagen

Noch umstritten, im Ergebnis aber über das Feststel-  
lungsinteresse als besondere Voraussetzung zu lösen



## Vorliegen eines subjektiv – öffentlichen Rechts

Abgrenzungsfrage: Dient die Norm ausschließlich dem Allgemeininteresse oder soll sie auch den Einzelnen schützen?

*„Schutznormtheorie“*

Ermittlung durch Auslegung (Wortlaut, Systematik, Historie, Telos) der jeweiligen Norm

Der Schutz des Einzelnen muss beabsichtigt sein und darf nicht bloß ein Nebeneffekt (Rechtsreflex) sein!

Klassiker: Rechtsschutz des Nachbarn im Baurecht



## ▶ Beispiele für subjektiv-öffentliche Rechte

Grundsatz: Subjektiv-öffentliche Rechte befinden sich in der gesamten Normenhierarchie

- Europarecht: Diskriminierungsverbot (Art. 18 AEUV), Grundfreiheiten (Art. 28 ff. AEUV), etc.
- Verfassungsrecht: Grundrechte, grundrechtsgleiche Rechte, etc.
- Bundesrecht: Baurecht, Wettbewerbsrecht, Gewerberecht, Immissionsschutzrecht, etc.
- Landesrecht: Kommunalrecht (z.B. § 8 GO NRW), Polizeirecht (z.B. § 8 I PolG NRW), Bauordnungsrecht, etc.
- Untergesetzliche Regelungen: Verordnungen, Satzungen, Allgemeinverfügungen und Verwaltungsakte, öffentlich – rechtliche Verträge, etc.
- Gewohnheitsrecht
- Recht auf ermessensfehlerfreie Entscheidung (z.B. § 40 VwVfG)
- Verwaltungsverfahrenrecht



## ▶ Geschützter Personenkreis

Der jeweilige Kläger/Antragsteller muss von der Norm umfasst sein

Regelmäßig: Wortlaut der Norm

Sonderfall: Nachbar im Baurecht

- Im Wirkungsbereich des Bauvorhabens (unmittelbarer Angrenzer oder in der Nähe befindlich)
  - Nachbar ist dinglich Berechtigter an seinem Grundstück (nicht Mieter!)



## Möglichkeit der Rechtsverletzung

Negative Formulierung: Die Möglichkeit der Rechtsverletzung darf nicht offensichtlich und eindeutig nach jeder Betrachtungsweise von vorn herein ausgeschlossen sein.

*„Möglichkeitstheorie“*

(Für Verpflichtungs- und Leistungsklage: Möglichkeit des Anspruchs)

Es geht NICHT um die tatsächliche Rechtsverletzung/den tatsächlichen Anspruch!

Für belastende Verwaltungsakte: Immer mögliche Verletzung des Adressaten in Art. 2 I GG

*„Adressatentheorie“*

Zuzüglich Art. 2 I GG sind aber auch immer andere Möglichkeiten anzusprechen!

Beispiele für den Ausschluss der Rechtsverletzung:

- Verzicht oder sonstige Verwirkung des Klagerechts (Alternativ: Klagefrist bzw. allg. RSB)
- Geltendmachung von Rechtsverletzungen sind ab einem bestimmten Zeitpunkt ausgeschlossen (Präklusion; z.B. § 74 IV 3 VwVfG, § 10 III 5 BImSchG)



## Klagegegner

§ 78 I VwGO

*(1) Die Klage ist zu richten*

- 1. gegen den Bund, das Land oder die Körperschaft, deren Behörde den Verwaltungsakt erlassen oder den beantragten Verwaltungsakt unterlassen hat. Wenn der Beklagte eine Behörde ist, genügt die Angabe der Behörde,*
- 2. sofern das Landesrecht dies bestimmt, gegen die Behörde selbst, die den Verwaltungsakt erlassen oder den beantragten Verwaltungsakt unterlassen hat.*

Rechtsträgerprinzip

Behördenprinzip



## ▶ Behandlung in der Prüfung

- § 78 VwGO gilt ausschließlich für Anfechtungs – und Verpflichtungsklagen
  - Keine Analogie für andere Klagen möglich; aber Rechtsgedanke aus § 78 VwGO kann übernommen werden.
- Behördenprinzip gilt z.B. für Mecklenburg -Vorpommern, Saarland, Brandenburg, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein
  - Achtung: Unterschiedliche landesrechtliche Ausgestaltungen des Behördenprinzips
- Prozessuale Stellung der Behörde i.R.d. Behördenprinzips: Behörde tritt als gesetzliche Prozesstandschafterin für ihren Rechtsträger (Kommune, Land) auf.
  - Auf Bundesebene gilt das Rechtsträgerprinzip



## ▶ Klagearten und Frist

|                                |   |
|--------------------------------|---|
| Anfechtungsklage               | Frist (+), § 74 I VwGO  |
| Verpflichtungsklage            | Frist (+), § 74 II VwGO<br>Ausnahme: Untätigkeitsklage gem. § 75 VwGO   |
| Allgemeine Leistungsklage      | Frist (-)<br>Ausnahme: Beamtenrecht oder sonstiges lex specialis  |
| Feststellungsklage             | - Allgemeine Feststellungsklage: Frist (-), Ausnahme Beamtenrecht oder sonstiges lex specialis<br>- Nichtigkeitsfeststellungsklage (§ 43 I 2. Alt. VwGO): Frist (-) |
| Fortsetzungsfeststellungsklage | Frist (-)<br>- Ausnahme: Erledigung nach Klageerhebung<br>- Ausnahme: Beamtenrecht oder sonstiges lex specialis   |
| Einstweiliger Rechtsschutz     | Frist immer (-)   |



## Berechnung der Klagefrist

### Fristauslösendes Ereignis - § 74 I (ggf. i.V.m. II) VwGO

Vorverfahren/Widerspruchsbescheid nötig?  
z.B. §§ 126 II 1 BBG, 54 II 1 BeamStG;  
Landesrecht



Beginn „nach Zustellung des  
Widerspruchsbescheids“ (§ 74 I 1 VwGO)

Vorschriften von BVwZG und LVwZG  
beachten!

Kein Vorverfahren erforderlich?  
i.d.R. durch Landesrecht bestimmt (z.B. § 110 I  
JustG NRW)



Beginn „nach Bekanntgabe des  
Verwaltungsakts“ (§ 74 I 2 VwGO)

§ 41 BVwVfG  
Ausnahme: Für Bekanntgabe ist Zustellung  
vorgeschrieben (vgl. § 41 V BVwVfG)



## Fristbeginn

Normenkette: §§ 57 II VwGO i.V.m. § 222 I ZPO i.V.m. § 187 I BGB

Ereignisfrist (Ereignis = Zustellung bzw. Bekanntgabe)  
Der Tag der Zustellung bzw. Bekanntgabe wird nicht mitgerechnet

Gilt nur für WIRKSAME Zustellung bzw. Bekanntgabe

P

Rechtsbehelfsbelehrung fehlerhaft (§ 58 I VwGO)

=> Jahresfrist (§ 58 II 1 VwGO)

P

Verstoß gegen Vorschriften des BVwZG oder  
LVwZG

Heilungsmöglichkeit beachten!  
(z.B. § 8 BVwZG)

P

Fristbeginn fällt auf Samstag, Sonntag, Feiertag

Ohne Auswirkungen  
§ 222 II ZPO betrifft Fristende



## Verpflichtungsklage, § 42 Abs. 1, 2. Alt. VwGO

### Zulässigkeit

- I. Eröffnung des Verwaltungsrechtsweges
- II. Statthafte Klageart
- III. Vorverfahren
- IV. Klagebefugnis
- V. Klagegegner
- VI. Klagefrist
- VII. Beteiligten- und Prozessfähigkeit
- VIII. Allgemeines Rechtsschutzbedürfnis

### Begründetheit

- I. Ablehnung des begehrten VA rechtswidrig  
**(d.h. Kläger hat Anspruch auf VA)** und
- II. Kläger dadurch in Rechten verletzt

„Spiegelbild“ der  
Anfechtungsklage



## ▶ Rechtsschutz gegen und auf Realakte



Anfechtungs- und  
Verpflichtungsklage

- Ausgeschlossen, weil nur auf Verwaltungsakte gerichtet



Allgemeine Leistungsklage

Kombination mit Anfechtungs-  
– oder Verpflichtungsklage,  
wenn Realakt mit VA verknüpft  
ist (z.B. Sozialhilfebescheid und  
Auszahlung der Sozialhilfe)

- Zur Abwehr der Belastungen durch den Realakt (z.B. Sachschäden)
- Zur Abwehr des Realaktes (z.B. Verhinderung einer Warnung)
- Zur vorbeugenden Unterlassung (z.B. Weitergabe von Daten; sonstigen Informationen)
- Zur Vornahme des Realaktes (z.B. Auszahlung)



## ▶ Überblick allg. Leistungsklage

### Zulässigkeit

- I. Eröffnung des Verwaltungsrechtsweges
- II. Statthafte Klageart
- III. Vorverfahren
- IV. Klagebefugnis
- V. Klagegegner
- VI. Klagefrist
- VII. Beteiligten- und Prozessfähigkeit
- VIII. Allgemeines Rechtsschutzbedürfnis

### Begründetheit

- I. Anspruchsgrundlage
- II. Formelle Voraussetzungen des Anspruchs
- III. Materielle Voraussetzungen des Anspruchs



## ▶ Zulässigkeit der allg. Leistungsklage

- I. Eröffnung des Verwaltungsrechtsweges
  1. Aufdrängende Sonderzuweisung
  2. Generalklausel des § 40 I 1 VwGO
  3. Keine Abdrängende Sonderzuweisung
  
- II. Statthafte Klageart
  - Statthaft, wenn Kläger eine Leistung begehrt, die nicht auf VA gerichtet ist (Realakt)
    - Kann auch vom Staat gegen den Bürger zur Erfüllung öffentlich – rechtlicher Verpflichtungen genutzt werden!
  - Nicht ausdrücklich in der VwGO geregelt, aber gem. §§ 43 II, 111, 113 IV VwGO anzuerkennen
  - Kann sowohl auf Tun als auch auf Unterlassen gerichtet sein
  - Hängt der begehrte Realakt mit einem VA zusammen, muss zunächst der VA erwirkt werden (z.B. Leistungsbescheid)



## ▶ Zulässigkeit der allg. Leistungsklage

### III. Vorverfahren

- Je nach Landesrecht, Sonderfälle wie z.B. § 54 II BeamtStG bzw. § 126 II BBG

### IV. Klagebefugnis

- h.M.: § 42 II VwGO analog
  - Arg.: Schutz vor Popularklagen
- a.A.: Keine Klagebefugnis erforderlich
  - Arg.: Der Schutz vor Popularklagen ist eine Frage der Prozessführungsbefugnis bzw. des allgemeinen Rechtsschutzbedürfnisses
- Möglichkeit der Rechtsverletzung, wenn die beklagte Partei nicht handelt/unterlässt

### V. Klagegegner

- Allgemeines Rechtsträgerprinzip (nicht § 78 I VwGO analog!)



## ▶ Zulässigkeit der allg. Leistungsklage

### VI. Klagefrist

- Nur in Einzelfällen (z.B. § 54 II BeamtStG bzw. § 126 II BBG) erforderlich
- Im Übrigen gilt nur das Prinzip der Verwirkung
  - Allgemeiner Rechtsgedanke des § 242 BGB – Der Kläger lässt sich solange Zeit, dass mit der Klageerhebung vernünftigerweise nicht mehr gerechnet werden muss (Umstände des Einzelfalls!)

### VII. Beteiligten- und Prozessfähigkeit

- richten sich ohne Besonderheiten nach §§ 61, 62 VwGO

### VIII. Allgemeines Rechtsschutzbedürfnis

- Keine einfachere, günstigere und schnellere Möglichkeit der Rechtsschutzerlangung



## ▶ Zulässigkeit der allg. Leistungsklage

Sonderfall: Vorbeugende Unterlassungsklage  
Das erwartete Verwaltungshandeln ist noch nicht eingetreten.  
Problem: VwGO ist repressiv ausgerichtet

### Qualifiziertes Rechtsschutzbedürfnis

Gegen den Erlass von Verwaltungsakten

- e.A.: (-), da §§ 42 ff., 68 ff., 80 VwGO Vorrang haben
- h.M.: (+), in bestimmten Fällen kein hinreichender Rechtsschutz erreichbar (z.B. Beamtenernennung)

Gegen die Vornahme anderer Hoheitsakte

- Stets (+)

Voraussetzung: Vornahme der hoheitlichen Maßnahme kann nicht abgewartet werden

- VA könnte nicht mehr aufgehoben werden
- Irreparable Schäden
- Bürger müsste sonst eine Vielzahl von VAen angreifen
- Der VA ist mit Strafe oder Bußgeld verbunden



## ▶ Begründetheit der allg. Leistungsklage

Begründet, wenn dem Kläger ein Anspruch auf Vornahme des begehrten Handelns/Unterlassens zusteht

Klassische Fälle:

- Unterlassung von Produktwarnungen
- Zahlungsansprüche aus öffentlich-rechtlichen Verträgen
- Durchsetzung von Weisungen im Beamtenverhältnis
- Öffentlich-rechtlicher Erstattungsanspruch

- I. Anspruchsgrundlage (Jede Rechtsnorm;  
öffentlich-rechtlicher Vertrag; Grundsätze des Staatshaftungsrechts)
- I. Formelle Voraussetzungen des Anspruchs
- II. Materielle Voraussetzungen des Anspruchs
- III. Bei fehlender Spruchreife gilt § 113 V 2 VwGO analog