

Das Assessorexamen im Öffentlichen Recht

Widerspruchsverfahren und Verwaltungsprozess

von

Prof. Dr. Rainer Pietzner, Prof. Dr. Michael Ronellenfitsch

13. Auflage

Das Assessorexamen im Öffentlichen Recht – Pietzner / Ronellenfitsch

schnell und portofrei erhältlich bei beck-shop.de DIE FACHBUCHHANDLUNG

Thematische Gliederung:

Öffentliches Recht: Allgemeines – Fit für Ausbildung und Referendariat

Verlag Franz Vahlen München 2014

Verlag Franz Vahlen im Internet:

www.vahlen.de

ISBN 978 3 8006 4744 6

beck-shop.de

Das Assessorexamen im Öffentlichen Recht

Verwaltungsprozess, Verwaltungsverfahren
und Widerspruchsverfahren

Von
Prof. Dr. Rainer Pietzner
Richter am BVerwG a.D., Honorarprofessor
an der Humboldt-Universität Berlin

und
Prof. Dr. Michael Ronellenfitsch
em. o. Professor an der Universität Tübingen,
Hessischer Datenschutzbeauftragter

13., neu bearbeitete Auflage

Verlag Franz Vahlen München 2014

Zitiervorschlag: *Pietzner/Ronellenfitsch* Assessorexamen ÖffR

www.vahlen.de

ISBN 978 3 8006 4744 6

© 2014 Verlag Franz Vahlen GmbH
Wilhelmstraße 9, 80801 München
Druck: Druckhaus Nomos
In den Lissen 12, 76547 Sinzheim

Satz: R. John + W. John GbR, Köln
Umschlagkonzeption: Martina Busch, Grafikdesign, Homburg-Kirrberg

Gedruckt auf säurefreiem, alterungsbeständigem Papier
(hergestellt aus chlorefrei gebleichtem Zellstoff)

Vorwort zur dreizehnten Auflage

Als Rainer Pietzner und ich vor knapp 40 Jahren dieses Buch konzipierten, waren uns unsere eigenen Erfahrungen mit dem Assessorexamen noch frisch vertraut. Auch wir hatten mit den Schwierigkeiten der Stofffülle des zumeist nur Spezialisten zugänglichen Allgemeinen und Besonderen Verwaltungsrechts zu kämpfen gehabt. Land kann man hier nur gewinnen, wenn man sich die Grundstrukturen des Verwaltungsrechts wissenschaftlich-methodisch erarbeitet und zugleich ein Gespür für die Belange der Praxis entwickelt. Daher waren wir von Anfang an und sodann von Auflage zu Auflage bemüht, den Stoff systematisch aufzubereiten und praxistauglich zu präsentieren. Dass wir gelegentlich die im Verlauf unserer beruflichen Entwicklung gewonnenen speziellen Fachkenntnisse in die Darstellung einfließen lassen, war nicht völlig zu vermeiden. Der Prüfungsstoff und damit der Umfang des Buchs wäre auch so angeschwollen. Wir versuchten dem gegenzusteuern, indem das schwerer zugängliche Widerspruchsverfahren intensiver dargestellt und das Verwaltungsrecht nur in Gestalt des Verwaltungsprozessrechts erörtert wurde. Seit der Voraufgabe liegt die Gesamtverantwortung der Überarbeitung bei mir. Angesichts des – unglücklichen, aber gleichwohl zu registrierenden Bedeutungsverlusts des Widerspruchsverfahrens habe ich mich entschlossen, die Ausführungen zum Widerspruchsverfahren zu kürzen, um dem materiellen Verwaltungsrecht Platz einräumen zu können. Ich hoffe, dass dadurch die konzentrierte Vorbereitung auf das Assessorexamen erleichtert wird.

Wertvolle Kritik und Unterstützung bei der Fertigstellung der Neuauflage verdanke ich Dr. Lisa Ronellenfitsch.

Wiesbaden, im Mai 2014

Michael Ronellenfitsch

beck-shop.de

Vorwort zur ersten Auflage

Dieses Buch beruht auf unseren Erfahrungen bei der Durchführung von Übungen und Klausurenkursen für Rechts-, Verwaltungs-, Regierungs- und Wirtschaftsreferendare an der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer. Es ist als Lehr- und Anleitungsbuch gedacht und versteht sich als Hilfe zur Vorbereitung auf das Staatsexamen.

Im Gegensatz zu den gängigen Fernrepetitorien haben wir bewusst nicht auf einen wissenschaftlichen Apparat verzichtet. Der Text ist zwar so abgefasst, dass er grundsätzlich ohne Nacharbeiten der angegebenen Literatur und Rechtsprechung verständlich ist. Doch meinen wir, dass ohne ein gewisses Maß an Eigenstudium ein Prädikatsexamen gerade im öffentlich-rechtlichen Teil des Examens nicht zu erreichen ist. Hierfür soll Ihnen der Fußnotenapparat eine Hilfestellung geben. Darüber hinaus steht der Referendar – wie Sie wissen – bei der Anfertigung von Ausbildungsarbeiten, Examensarbeiten und Aktenvorträgen häufig unter einem beträchtlichen Zeitdruck, der durch das zeitraubende Zusammensuchen der auf zahlreiche Fundstellen verstreuten Literatur- und Rechtsprechungsquellen noch verschärft wird. Es ist unser Anliegen, Ihnen mit dem wissenschaftlichen Apparat des vorliegenden Buches gerade unter diesem Blickwinkel eine erhebliche Arbeitserleichterung an die Hand zu geben.

Bei den Rechtsprechungshinweisen ist neben den von uns benutzten (nach Möglichkeit ausführlichsten) Fundstellen das Entscheidungsdatum zitiert. Die wichtigsten Entscheidungen können Sie daher regelmäßig auch in den Fachzeitschriften auffinden, die Sie selbst beziehen oder die Ihnen am leichtesten zugänglich sind; verwiesen wird etwa auf das Entscheidungsregister der NJW. Um Platz zu sparen, sind einige Abkürzungen verwendet worden, die im Abkürzungs- und Literaturverzeichnis aufgeführt und bereits nach kurzem Durchlesen des Abkürzungsverzeichnisses leicht einprägsam sind.

Bitte schreiben Sie uns, wenn Sie Anregungen oder Verbesserungsvorschläge haben.

Speyer, im Juli 1976

Rainer Pietzner

Michael Ronellenfitsch

beck-shop.de

Inhaltsübersicht

Vorwort zur dreizehnten Auflage	V
Vorwort zur ersten Auflage	VII
Inhaltsverzeichnis	XI
Abkürzungsverzeichnis	XXV
Literaturverzeichnis	XXXV
Abbildungsverzeichnis	XXXVII
Einführung	XXXIX
1. Teil. Einleitung	1
§ 1 Die Anforderungen im öffentlich-rechtlichen Teil des Assessorexamens	1
§ 2 Das öffentliche Recht im Assessorexamen	13
2. Teil. Die verwaltungsgerichtliche Entscheidung	33
1. Abschnitt. Struktur des Verwaltungsprozesses	33
§ 3 Aufgabe, Ablauf, Verfahrensgrundsätze und Entscheidungsformen im Überblick ..	33
2. Abschnitt. Die Sachurteilsvoraussetzungen (Zulässigkeitsprüfung)	39
§ 4 Bedeutung und Systematik	39
§ 5 Gerichtsbezogene Sachurteilsvoraussetzungen (Rechtsweg)	41
§ 6 Gerichtsbezogene Sachurteilsvoraussetzungen (Zuständigkeit)	63
§ 7 Beteiligtenbezogene Sachurteilsvoraussetzungen	70
§ 8 Statthaftigkeit der Klage- und Verfahrensart (Überblick)	87
§ 9 Statthaftigkeit der Gestaltungsklagen	91
§ 10 Statthaftigkeit der Leistungsklagen	107
§ 11 Statthaftigkeit der Feststellungsklagen	113
§ 12 Statthaftigkeit der verwaltungsgerichtlichen Normenkontrolle	120
§ 13 Ordnungsgemäßheit der Klageerhebung und Antragstellung	128
§ 14 Klage- und Antragsbefugnis (Allgemein)	133
§ 15 Nachbarklage	154
§ 16 Konkurrentenklage und Konkurrentennormenkontrolle	173
§ 17 Vorverfahren, Klagefristen und Fehlen anderweitiger Rechtshängigkeit	178
§ 18 Rechtsschutzbedürfnis	192
3. Abschnitt. Begründetheitsprüfung	207
§ 19 Bedeutung und Prüfprogramm	207
§ 20 Begründetheit der Gestaltungsklagen	219
§ 21 Begründetheit der Leistungsklage	233
§ 22 Begründetheit der Feststellungsklage	239
§ 23 Begründetheit der Normenkontrolle	242
4. Abschnitt. Gerichtliche Entscheidungsformen im Einzelnen	246
§ 24 Urteil	246
§ 25 Beschluss und Gerichtsbescheid	261
§ 26 Rechtsbehelfe und Rechtsmittel	274

Inhaltsübersicht

3. Teil. Die verwaltungsbehördliche Entscheidung	295
1. Abschnitt. Struktur des Verwaltungs- und Widerspruchsverfahrens	295
§ 27 Formen verwaltungsbehördlicher Entscheidungen	295
§ 28 Struktur des Widerspruchsverfahrens	301
2. Abschnitt. Die Sachbescheidungsvoraussetzungen im Widerspruchsverfahren	314
§ 29 Bedeutung und System	314
§ 30 Zuständigkeitsbezogene Sachbescheidungsvoraussetzungen	316
§ 31 Statthaftigkeit des Widerspruchs	318
§ 32 Beteiligtenbezogene Sachbescheidungsvoraussetzungen	323
§ 33 Ordnungsgemäßheit der Widerspruchserhebung	327
§ 34 Wiedereinsetzung in den vorigen Stand	331
§ 35 Berechtigung zur Widerspruchserhebung	334
§ 36 Verzicht, Verwirkung, Rücknahme	336
§ 37 Die Zuständigkeit zur Entscheidung über den Widerspruch	339
3. Abschnitt. Die Begründetheitsprüfung im Widerspruchsverfahren	342
§ 38 Der Prüfungsmaßstab	342
§ 39 Der Prüfungsumfang	350
§ 40 Die Reformatio in peius	352
4. Abschnitt. Der Widerspruchsbescheid	357
§ 41 Die äußere Gestaltung der im Vorverfahren ergehenden Bescheide	357
§ 42 Die inhaltliche Gestaltung der im Vorverfahren ergehenden Bescheide	362
§ 43 Begründung	369
§ 44 Die Kostenentscheidung im Vorverfahren (Überblick)	371
§ 45 Inhalt der Kostenentscheidung, Tenorierung und Rechtsschutz	378
§ 46 Rechtsbehelfsbelehrung	384
§ 47 Zustellung	387
§ 48 Muster für Widerspruchsbescheide und Begleitverfügungen	395
4. Teil. Der vorläufige Rechtsschutz	401
1. Abschnitt. Grundlagen	401
§ 49 Bedeutung und System des vorläufigen Rechtsschutzes	401
2. Abschnitt. Vorläufiger Rechtsschutz nach § 80 VwGO	406
§ 50 Geltungsbereich des § 80 VwGO	406
§ 51 Der Suspensiveffekt	411
§ 52 Ausschluss des Suspensiveffekts kraft Gesetzes	422
§ 53 Ausschluss des Suspensiveffekts durch behördliche Anordnung der sofortigen Vollziehbarkeit	429
§ 54 Die Aussetzung der Vollziehung durch die Verwaltung	439
§ 55 Rechtsschutz (Allgemein)	442
§ 56 Die einzelnen gerichtlichen Maßnahmen	451
3. Abschnitt. Vorläufiger Rechtsschutz nach § 123 VwGO	468
§ 57 Gerichtlicher vorläufiger Rechtsschutz nach § 123 VwGO	468
4. Abschnitt. Normenkontrolle	481
§ 58 Vorläufiger Rechtsschutz im Rahmen der verwaltungsgerichtlichen Normenkontrolle	481
Sachverzeichnis	491

Inhaltsverzeichnis

Vorwort zur dreizehnten Auflage	V
Vorwort zur ersten Auflage	VII
Inhaltsübersicht	IX
Abkürzungsverzeichnis	XXV
Literaturverzeichnis	XXXV
Abbildungsverzeichnis	XXXVII
Einführung	XXXIX
1. Teil. Einleitung	1
§ 1 Die Anforderungen im öffentlich-rechtlichen Teil des Assessorexamens	1
A. Vorbemerkung	1
B. Die Prüfungsaufgaben	1
I. Rechtsgrundlagen	1
II. Prüfungsform	2
III. Prüfungsstoffgebiete	2
C. Die einzelnen Prüfungsleistungen	5
I. Überblick	5
II. Prüfungsarten	5
1. Klausur	5
2. Aktenvortrag	8
3. Prüfungsgespräch	10
III. Prüfungsgegenstand	10
1. Gutachten	10
2. Rechtliche Entscheidung	11
3. Sachbericht	11
D. Erlernen des Prüfungsstoffs	12
I. Stoffmenge	12
II. Der öffentlich-rechtliche Prüfungsstoff	12
III. Arbeitsprogramm	12
§ 2 Das öffentliche Recht im Assessorexamen	13
A. Öffentliches Recht und Privatrecht	13
B. Verwaltungsrecht als wohlgeordnetes Recht des Rechtsstaats	14
I. Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen	14
II. Handlungsmaßstäbe	16
1. Gesetzmäßigkeit der Verwaltung	16
2. Bestimmtheit, Klarheit, Vorhersehbarkeit	17
3. Verhältnismäßigkeit	17
4. Willkürverbot	18
5. Treu und Glauben	18
6. Vertrauensschutz	18
7. Transparenz	19
8. Akzeptanz	19

Inhaltsverzeichnis

III. Die einzelnen Handlungsformen der Verwaltung	19
1. Exekutive Rechtsnormen	19
2. Allgemeine Verwaltungsvorschriften	21
3. Verwaltungsakt	21
4. Öffentlich-rechtlicher Vertrag	23
5. Einzelweisung	24
6. Schlichtes Verwaltungshandeln	24
C. Funktion des Rechtsschutzes im Öffentlichen Recht	24
I. Verfassungsrechtliche Vorgaben	24
II. Entwicklung	24
III. Individualrechtsschutz und objektive Rechtskontrolle	25
IV. Effektiver Rechtsschutz	25
V. Rechtsschutz durch Verfahren	26
VI. Materielle Gerechtigkeit	26
D. Verwaltungsverfahren, Widerspruchsverfahren, Verwaltungsprozess	27
I. Ablauf eines Verwaltungsrechtsstreits	27
II. Verwaltungsverfahren	27
1. Begriff und Arten	27
2. Grundzüge des nichtförmlichen Verwaltungsverfahrens	28
3. Förmliche Verfahren	31
III. Widerspruchsverfahren	32
IV. Verwaltungsprozess	32
2. Teil. Die verwaltungsgerichtliche Entscheidung	33
1. Abschnitt. Struktur des Verwaltungsprozesses	33
§ 3 Aufgabe, Ablauf, Verfahrensgrundsätze und Entscheidungsformen im Überblick	33
A. Aufgabe	33
B. Ablauf	34
C. Verfahrensgrundsätze	35
I. Verfügungsgrundsatz	35
II. Untersuchungsgrundsatz	35
III. Mündlichkeit und Unmittelbarkeit des Verfahrens	36
IV. Rechtliches Gehör	36
V. Öffentlichkeit des Verfahrens	37
D. Überblick über die Entscheidungsformen	37
I. Allgemeines	37
II. Die einzelnen Entscheidungsformen	38
1. Urteil	38
2. Beschluss	38
3. Gerichtsbescheid	38
4. Verfügung	38
2. Abschnitt. Die Sachurteilsvoraussetzungen (Zulässigkeitsprüfung)	39
§ 4 Bedeutung und Systematik	39
A. Allgemeines	39
B. Bedeutung	39
C. Systematik	39
§ 5 Gerichtsbezogene Sachurteilsvoraussetzungen (Rechtsweg)	41
A. Das Bestehen der deutschen Gerichtsbarkeit	41
B. Die Zulässigkeit des Verwaltungsrechtswegs	42
I. Allgemeines	42
II. Verfassungsrechtliche Streitigkeit	43
III. Gesetzliche Zuweisung an ein anderes Gericht	44
1. Überblick	44
2. Ordentliche Gerichte	44
3. Strafgerichte	50
4. Arbeitsgerichte	52

5. Besondere Verwaltungsgerichte	52
IV. Öffentlich-rechtliche Streitigkeit	54
C. Rechtswegverweisung	62
§ 6 Gerichtsbezogene Sachurteilsvoraussetzungen (Zuständigkeit)	63
A. Allgemeines	63
B. Sachliche Zuständigkeit	64
C. Funktionelle und örtliche Zuständigkeit	68
D. Verweisung bei sachlicher, örtlicher oder funktioneller Unzuständigkeit	70
§ 7 Beteiligtenbezogene Sachurteilsvoraussetzungen	70
A. Die Beteiligung am Verwaltungsprozess	70
I. Beteiligteigenschaft	70
1. Kreis der Beteiligten	70
2. Streitgenossenschaft	71
3. Beiladung	72
II. Beteiligtenfähigkeit	77
B. Prozessfähigkeit und gesetzliche Vertretung	79
C. Prozessführungsbefugnis	82
§ 8 Statthaftigkeit der Klage- und Verfahrensart (Überblick)	87
A. Allgemeines	87
B. Vorbeugender Rechtsschutz	87
C. Klagehäufung	88
§ 9 Statthaftigkeit der Gestaltungsklagen	91
A. Begriff und Erscheinungsformen	91
B. Allgemeine Gestaltungsklage	91
I. Entwicklung	91
II. Rechtfertigung	92
III. Anwendungsfälle	93
C. Anfechtungsklage	95
I. Allgemeines	95
1. Verwaltungsakt	96
2. Nebenbestimmungen	99
II. Isolierte Anfechtungsklage	103
D. Sonstige besondere Gestaltungsklagen	105
§ 10 Statthaftigkeit der Leistungsklagen	107
A. Begriff und Erscheinungsformen	107
B. Allgemeine Leistungsklage	107
I. Herleitung	107
II. Anwendungsbereich	108
1. Leistungs-Vornahmeklage	108
2. Unterlassungsklage	108
3. Beispiele	109
C. Verpflichtungsklage	110
I. Allgemeines	110
II. Versagungsgegenklage	111
III. Untätigkeitsklage	111
IV. Vornahmeklage	111
V. Bescheidungsklage	111
§ 11 Statthaftigkeit der Feststellungsklagen	113
A. Begriff und Erscheinungsformen	113
B. Allgemeine Feststellungsklage	113
I. Rechtsverhältnisfeststellungsklage	113
II. Nichtigkeitsfeststellungsklage	115
C. Fortsetzungsfeststellungsklage	116
I. Allgemeines	116
II. Anwendungsbereich	117
III. Voraussetzungen	118
D. Zwischenfeststellungsklage und sonstige Feststellungsklagen	118

Inhaltsverzeichnis

§ 12	Statthaftigkeit der verwaltungsgerichtlichen Normenkontrolle	120
A.	Begriff und Erscheinungsformen	120
B.	Funktion	121
C.	Anwendungsbereich	122
I.	Gegenstand	122
II.	Vorbehaltsklausel	125
D.	Normerlassklage	126
§ 13	Ordnungsgemäßheit der Klageerhebung und Antragstellung	128
A.	Allgemeines	128
B.	Form	128
C.	Inhalt	131
§ 14	Klage- und Antragsbefugnis (Allgemein)	133
A.	Subjektiver Rechtsschutz	133
I.	Konzeption der VwGO	133
II.	Ausschluss von Popularklagen	134
III.	Innenrechtsstreit	134
B.	Klagebefugnis	136
I.	Geltendmachung der Rechtsverletzung	136
II.	Drittschutz	138
C.	Antragsbefugnis im Normenkontrollverfahren	143
I.	Allgemeines	143
II.	Antragsberechtigung	143
III.	Antragsbefugnis (Rechtsverletzung)	144
IV.	Antragsadressat	148
D.	Prozessstandschaft und Verbandsklage/Verbandsnormenkontrolle	148
I.	Grundlagen	148
II.	Formen der Verbandsklage	149
1.	Kommunale Verbandsklage	149
2.	Altruistische Verbandsklage	149
III.	Verbandsnormenkontrolle	152
E.	Verwirkung der Klage- und Antragsbefugnis	152
I.	Allgemeines	152
II.	Verwirkung der Klagebefugnis	153
III.	Verwirkung der Antragsbefugnis	153
§ 15	Nachbarklage	154
A.	Allgemeines	154
B.	Baurechtliche Nachbarklage	155
I.	Schutzgut	155
II.	Eingriffssituation	156
III.	Eingriffsprüfung	157
1.	Schutznorm	157
2.	Zusage	159
3.	Gebot der Rücksichtnahme	160
4.	Art. 14 I GG	161
5.	Unmittelbarer Zugriff auf das Eigentum Drittbetroffener	161
C.	Planfeststellungsrechtliche Nachbarklage	161
D.	Gemeindenachbarklage	168
E.	Nachbarklage gegen emittierende Anlagen	169
F.	Nachbarnormenkontrolle	172
§ 16	Konkurrentenklage und Konkurrentennormenkontrolle	173
A.	Allgemeines	173
B.	Mitbewerberklage	173
C.	Defensive Konkurrentenklage	177
D.	Konkurrentennormenkontrolle	178
§ 17	Vorverfahren, Klagefristen und Fehlen anderweitiger Rechtshängigkeit	178
A.	Vorverfahren	178
B.	Klage- und Antragsfristen	181

I. Allgemeines	181
II. Anfechtungs- und Verpflichtungsklage	182
III. Untätigkeitsklage	183
IV. Fortsetzungsfeststellungsklage	184
V. Normenkontrollverfahren	185
C. Fehlen anderweitiger Rechtshängigkeit	185
I. Überblick	185
II. Klagerücknahme	186
III. Prozessvergleich	187
IV. Erledigung der Hauptsache	188
1. Übereinstimmende Erledigungserklärung	188
2. Streitige Erledigung	190
V. Einwand der res iudicata	191
§ 18 Rechtsschutzbedürfnis	192
A. Allgemeines	192
B. Das Rechtsschutzbedürfnis bei den einzelnen Klagearten	193
I. Gestaltungsklagen	193
II. Leistungsklagen	193
III. Feststellungsklagen	195
1. Allgemeine Feststellungsklage	195
2. Fortsetzungsfeststellungsklage	200
3. Sonstige Feststellungsklagen	204
IV. Normenkontrollverfahren	204
C. Rechtsschutzbedürfnis bei behördlichen Verfahrenshandlungen	205
I. Grundrechtsschutz durch Verfahren	205
II. Einheitlicher Rechtsschutz	206
III. Isolierter Rechtsschutz gegen behördliche Verfahrenshandlungen	207
3. Abschnitt. Begründetheitsprüfung	207
§ 19 Bedeutung und Prüfprogramm	207
A. Allgemeines	207
B. Bedeutung	208
I. Ausgangslage	208
II. Richterperspektive	208
1. Rechtsschutz- und Kontrollfunktion	208
2. Gebundenheit und Freiheit der Verwaltung	208
3. Kontrolldichte	209
III. Verbindung zum materiellen Recht	214
IV. Maßgebliche Sach- und Rechtslage	215
C. Prüfungsprogramm	218
§ 20 Begründetheit der Gestaltungsklagen	219
A. Eingriffsschema	219
I. Eingriffsermächtigung	219
II. Formelle Anforderungen	219
1. Zuständigkeit	219
2. Verfahren	220
3. Form	220
III. Materielle Anforderungen	220
IV. Fehlerfolgen	221
B. Allgemeine Gestaltungsklage	221
I. Überblick	221
II. Formelle Fehler	221
III. Materielle Fehler	221
IV. Rechtsbeeinträchtigung	221
C. Anfechtungsklage	221
I. Überblick	221
II. Formelle Rechtswidrigkeit	222
1. Relevanz	222

Inhaltsverzeichnis

2. Zuständigkeitsfehler	222
3. Verfahrensfehler	223
4. Formfehler	223
5. Bekanntgabe, Zustellung	224
III. Materielle Rechtswidrigkeit	225
1. Rechtswidrigkeitsgründe	225
2. Eingriffsermächtigung	225
3. Höherrangiges Recht	226
4. Handlungsmaßstäbe	226
5. Bestimmtheit	226
6. Begründung	226
7. Bindungswirkungen	228
IV. Rechtsverletzung	228
1. Rechtswidrigkeitszusammenhang	228
2. Adressatentheorie	228
3. Drittschutz	229
V. Aufhebbarkeit	229
1. Fehlerfolgen	229
2. Nichtigkeit	230
3. Aufhebungsausschluss	230
4. Teilaufhebung	232
VI. Folgenbeseitigung	232
D. Sonstige Gestaltungsklagen	233
E. Exkurs: Der polizeiliche Eingriff	233
§ 21 Begründetheit der Leistungsklage	233
A. Anspruchsschema	233
B. Allgemeine Leistungsklage	234
I. Überblick	234
II. Leistungsvornahmeklage	235
III. Unterlassungsklage	236
IV. Spruchreife	236
C. Verpflichtungsklage	236
I. Überblick	236
II. Versagungsgegenklage und Untätigkeitsklage	237
1. Zuständigkeitsfehler	237
2. Verfahrensfehler	238
3. Materielle Rechtswidrigkeit	238
III. Vornahmeklage	238
IV. Bescheidungsklage	238
V. Spruchreife	238
D. Kombinierte Leistungsansprüche	239
§ 22 Begründetheit der Feststellungsklage	239
A. Feststellungsschema	239
B. Allgemeine Feststellungsklage	240
I. Rechtsverhältnisfeststellungsklage	240
II. Nichtigkeitsfeststellungsklage	240
C. Fortsetzungsfeststellungsklage	240
I. Anfechtungssituation	240
II. Verpflichtungssituation	240
D. Sonstige Feststellungsklagen und Feststellungen	241
I. Zwischenfeststellungsklage	241
II. Weitere Feststellungsklagen	241
III. Vorbeugende Feststellungsklage	241
IV. Normerlassklage	241
V. Ergänzende Festsetzungen	241
§ 23 Begründetheit der Normenkontrolle	242
A. Konzeption	242

B. Prüfungsmaßstab	242
C. Rechtswidrigkeit	242
I. Formelle Fehler	243
II. Materielle Fehler	243
D. Rechtsfolge	243
I. Feststellung der Unwirksamkeit	243
II. Rechtswidrigkeitserklärung und Unanwendbarkeitserklärung	244
III. Unbeachtlichkeit und Heilung	244
E. Sonderformen	244
I. Satzungen nach dem BauGB	244
II. Kommunale Satzungen	245
III. Polizeiverordnungen	246
4. Abschnitt. Gerichtliche Entscheidungsformen im Einzelnen	246
§ 24 Urteil	246
A. Allgemeines	246
B. Arten	247
C. Das Urteilsverfahren	247
I. Mündliche Verhandlung	247
II. Erlass	248
III. Bindung des Gerichts	248
D. Der Urteilsinhalt	249
E. Die einzelnen Bestandteile des Urteils	249
I. Urteilseingang (Rubrum)	249
II. »Betreff«	249
III. Bezeichnung des Gerichts	250
IV. Urteilsformel (Tenor)	251
V. Tatbestand	251
VI. Entscheidungsgründe	252
VII. Kosten, Zinsen und vorläufige Vollstreckbarkeit	253
VIII. Rechtsmittelentscheidung	255
IX. Streitwertfestsetzung	255
X. Rechtsmittelbelehrung	256
F. Beispiele für einige typische erstinstanzliche Urteilsformeln	256
I. Klageabweisung	256
II. Erfolgreiche Anfechtungsklagen und sonstige Gestaltungsklagen	257
1. Kassatorische Entscheidung	257
2. Teilstattgabe:	257
3. Folgenbeseitigung	257
4. Abänderung	257
5. Verbindung von Gestaltungs- und Leistungsurteil	257
III. Erfolgreiche Verpflichtungsklagen	258
1. Vornahmearteil	258
2. Bescheidungsurteil	258
IV. Erfolgreiche allgemeine Leistungsklagen	259
1. Leistungsurteil	259
2. Unterlassungsurteil	259
3. Vorbeugendes Unterlassungsurteil	259
V. Erfolgreiche Feststellungsklagen	259
1. Feststellungsurteil	259
2. Fortsetzungsfeststellung	259
3. Prozessuales Feststellungsurteil	260
VI. Erledigung der Hauptsache	260
1. Streitige Erledigung	260
2. Übereinstimmende Erledigungserklärung	260
VII. Normenkontrollurteil	260
§ 25 Beschluss und Gerichtsbescheid	261
A. Allgemeines	261

Inhaltsverzeichnis

B. Beschlüsse	261
I. Arten	261
II. Sonderfall: Zurückweisung der Berufung	262
III. Formen und Verfahren	263
IV. Inhalt	264
C. Gerichtsbescheid	264
I. Wesen und Anwendungsbereich	264
II. Voraussetzungen	264
III. Verfahren, Form, Rechtsschutz	265
D. Beispiele	266
I. Beweisbeschluss	266
II. Beiladungsbeschluss	266
III. Anordnung der aufschiebenden Wirkung	267
IV. Einstweilige Anordnung	267
V. Normenkontrollentscheidung	267
VI. Rechtsmittelbeschlüsse	269
1. Zurückweisung einer Berufung (§ 130a VwGO)	269
2. Beschwerde wegen Nichtzulassung der Revision (§ 133 VwGO)	270
a) Zurückweisung (Verwerfung) der Beschwerde	270
b) Zurückverweisung an die Vorinstanz (§ 133 VI VwGO)	271
3. Antrag auf Zulassung der Berufung (§ 124a VwGO)	271
a) Zurückweisung (Verwerfung) des Antrags	271
b) Zulassung der Berufung	271
VII. Verweisungsbeschluss (§ 83 S. 1 VwGO iVm § 17a II 1 GVG)	272
1. Rechtswegverweisung (§ 173 VwGO iVm § 17a II 1 GVG)	272
2. Gerichtsverweisung (§ 83 S. 1 VwGO iVm § 17a II 1 GVG)	272
VIII. Gerichtsbescheid (§ 84 VwGO)	272
§ 26 Rechtsbehelfe und Rechtsmittel	274
A. Allgemeines	274
B. Außerordentliche Rechtsbehelfe	276
I. Urteilsberichtigung und -ergänzung	276
II. Wiedereinsetzung in den vorigen Stand	277
III. Wiederaufnahme des Verfahrens	279
IV. Anhörrungsrüge	279
C. Die einzelnen Rechtsmittel	280
I. Berufung	280
II. Revision	286
III. Beschwerde	289
IV. Beispiele für einige typische Rechtsmittelentscheidungen	292
1. Berufung	292
a) Zurückweisung	292
b) Stattgabe	292
c) Teilstattgabe	292
2. Revision	293
a) Zurückweisung (§ 144 II VwGO)	293
b) Stattgabe (§ 144 III Nr. 1 VwGO)	293
c) Zurückverweisung an die Vorinstanz (§ 144 III Nr. 2 VwGO)	293
3. Nichtzulassungsbeschwerde	293
a) Zurückweisung	293
b) Stattgabe	293
4. Streitwertbeschwerde	293
3. Teil. Die verwaltungsbehördliche Entscheidung	295
1. Abschnitt. Struktur des Verwaltungs- und Widerspruchsverfahrens	295
§ 27 Formen verwaltungsbehördlicher Entscheidungen	295
A. Entscheidungsstufen	295

B. Vorbereitungshandlungen	295
C. Erstentscheidungen	295
I. Allgemeines	295
II. Erstbescheide	295
III. Dienstliche Anordnungen	296
IV. Aufsichtliche Verfügungen und Bescheide	297
V. Behördliche Schreiben an übergeordnete Behörden	297
D. Außergerichtliche Rechtsbehelfe	297
I. Allgemeines	297
II. Widerspruch	298
III. Bitten und Beschwerden (Petitionen)	298
§ 28 Struktur des Widerspruchsverfahrens	301
A. Bedeutung	301
I. Einordnung	301
II. Systematischer Standort	301
III. Funktionen	302
IV. Bedeutungsverlust	302
B. Einleitung des Vorverfahrens und Devolutiveffekt	303
I. Beginn des Vorverfahrens	303
II. Devolutiveffekt	304
C. Durchführung des Widerspruchsverfahrens	305
D. Beendigung des Vorverfahrens	305
I. Allgemeines	305
II. Abhilfebescheid	305
III. Entscheidung der Widerspruchsbehörde	308
E. Erledigung	310
I. Allgemeines	310
II. Erledigung durch spätere Rechtsakte	310
III. Erledigung durch spätere rechtserhebliche Änderung der Sachlage	311
IV. Sonderfall des Vollzuges	312
2. Abschnitt. Die Sachbescheidungs Voraussetzungen im Widerspruchsverfahren	314
§ 29 Bedeutung und System	314
§ 30 Zuständigkeitsbezogene Sachbescheidungs Voraussetzungen	316
A. Zuständigkeit der Widerspruchsbehörde	316
B. Zulässigkeit des Verwaltungsrechtswegs	317
§ 31 Statthaftigkeit des Widerspruchs	318
A. Vorliegen eines VA	318
I. Allgemeines	318
II. Anfechtungswiderspruch	318
III. Verpflichtungswiderspruch	319
B. Ausschluss des Widerspruchs	320
I. Allgemeines	320
II. Spezialgesetzlicher Ausnahmen	320
III. VA einer obersten Verwaltungsbehörde	320
IV. Richterrecht	320
C. Erstmalige Beschwerde durch Abhilfe- oder Widerspruchsbescheid	321
D. Untätigkeit der Behörde	322
E. Erledigung des VA in der Hauptsache	322
§ 32 Beteiligtenbezogene Sachbescheidungs Voraussetzungen	323
A. Beteiligtenfähigkeit, Handlungsfähigkeit	323
B. Vertretung	323
§ 33 Ordnungsgemäßheit der Widerspruchserhebung	327
A. Form des Widerspruchs	327
B. Widerspruchsfrist	327
I. Allgemeines	327
II. Fristenlauf bei Bekanntgabe	328
III. Fristenlauf nach Verwirkungsgrundsätzen	329

Inhaltsverzeichnis

IV. Fristenlauf bei Zustellung	330
V. Fristablauf bei unterbliebener Rechtsbehelfsbelehrung	331
§ 34 Wiedereinsetzung in den vorigen Stand	331
A. Allgemeines	331
B. Form und Verfahren	331
C. Rechtsschutz	333
§ 35 Berechtigung zur Widerspruchserhebung	334
A. Widerspruchsbefugnis	334
B. Widerspruchsinteresse	335
§ 36 Verzicht, Verwirkung, Rücknahme	336
A. Rechtsbehelfsverzicht und verfahrensrechtliche Verwirkung	336
B. Rechtsverzicht und materiell-rechtliche Verwirkung	336
C. Rücknahme des Widerspruchs	337
§ 37 Die Zuständigkeit zur Entscheidung über den Widerspruch	339
A. Nächsthöhere Behörde als Widerspruchsbehörde	339
B. Ausgangsbehörde als Widerspruchsbehörde	340
I. Überblick	340
II. Sonderfall der beamtenrechtlichen Streitigkeiten	340
III. Ausschluss bei Mitwirkung am Erstbescheid?	340
C. Widerspruchsbehörde in Selbstverwaltungsangelegenheiten	341
I. Selbstverwaltungsbehörde	341
II. Selbstverwaltungsangelegenheiten	341
III. Anderweitige gesetzliche Regelungen	341
D. Ausschüsse und Beiräte	341
3. Abschnitt. Die Begründetheitsprüfung im Widerspruchsverfahren	342
§ 38 Der Prüfungsmaßstab	342
A. Rechtmäßigkeit und Zweckmäßigkeit	342
B. Heilung von Form- und Verfahrensfehlern	343
I. Allgemeines	343
II. Nachholung der Antragstellung durch den Adressaten des VA	343
III. Nachholung der gebotenen Verfahrenshandlung durch die Behörde	343
1. Zuständigkeit	343
2. Heilung eines Begründungsmangels des Erstbescheids	344
3. Heilung der Verletzung rechtlichen Gehörs	346
4. Heilung der unterlassenen Mitwirkung eines Ausschusses oder einer anderen Behörde	347
IV. Zeitliche Schranken und Folgen der Heilung	347
C. Unbeachtlichkeit von Form- und Verfahrensfehlern	348
D. Maßgebliche Sach- und Rechtslage	349
§ 39 Der Prüfungsumfang	350
A. Der Grundsatz umfassender Kontrollkompetenz	350
B. Einschränkungen der Kontrollbefugnis	351
I. Prüfungsrecht	351
II. Inzidentkontrolle untergesetzlicher Normen	352
§ 40 Die Reformatio in peius	352
A. Kontroverse	352
I. Begriff	352
II. Negative Abgrenzung	353
III. Positive Merkmale	353
B. Streitstand	354
I. Verbot	354
II. Zulassung	355
III. Gewohnheitsrecht	355
C. Schranken	355
I. Materiellrechtliche Schranken	355
II. Verwaltungsverfahrenrechtliche Schranken	356
D. Verböserung und Anhörung	356

4. Abschnitt. Der Widerspruchsbescheid	357
§ 41 Die äußere Gestaltung der im Vorverfahren ergehenden Bescheide	357
A. Allgemeines	357
B. Form des Widerspruchsbescheids	357
I. Anforderungen	357
II. Bescheid- oder Beschlussform?	357
III. Die äußere Gestaltung im Einzelnen	358
C. Form des Abhilfebescheids und des Vorlageschreibens	359
D. Entscheidungsformel(satz, Tenor)	360
I. Gesetzliche Grundlagen	360
II. Tenorierung	360
§ 42 Die inhaltliche Gestaltung der im Vorverfahren ergehenden Bescheide	362
A. Entscheidung bei unzulässigem Widerspruch	362
I. Zurückweisung des Widerspruchs	362
II. Entscheidung in der Sache trotz Verfristung oder Formfehler?	362
B. Entscheidung bei begründetem Widerspruch	364
I. Anfechtungswiderspruch	364
II. Verpflichtungswiderspruch	365
1. Aufhebung des Versagungsbescheides	365
2. Erlass des beantragten VA oder Verpflichtung der Ausgangsbehörde?	365
III. Zurückverweisung der Sache an die Ausgangsbehörde?	366
IV. Fachaufsichtliche Weisung statt Widerspruchsbescheid?	366
C. Entscheidung bei unbegründetem Widerspruch	367
D. Entscheidung bei Erledigung des Widerspruchs	367
§ 43 Begründung	369
A. Funktion und Bedeutung	369
B. Ausgestaltung	369
§ 44 Die Kostenentscheidung im Vorverfahren (Überblick)	371
A. Grundbegriffe	371
I. Kosten	371
II. Kostenlast- und Kostenfestsetzungsentscheidung	371
III. Die Rechtsgrundlagen der Kostenentscheidung	372
B. Verwaltungskosten	373
I. Ausgangslage	373
II. Kostenlast	373
III. Kostenfestsetzung	374
C. Erstattung der Aufwendungen Beteiligter	374
I. Ausgangslage	374
II. Kostenlast	374
III. Kostenfestsetzung	376
IV. Verfahren	377
§ 45 Inhalt der Kostenentscheidung, Tenorierung und Rechtsschutz	378
A. Inhalt	378
B. Tenorierung	379
C. Rechtsschutz gegenüber der Kostenentscheidung	380
I. Allgemeines	380
II. Rechtsschutz gegenüber der Kostenlastentscheidung	380
III. Rechtsschutz im Kostenfestsetzungsverfahren	381
§ 46 Rechtsbehelfsbelehrung	384
A. Erforderlichkeit einer Rechtsbehelfsbelehrung	384
B. Umfang der Rechtsbehelfsbelehrung	384
I. Sinn und Zweck	384
II. Notwendiger Inhalt	385
III. Fakultativer Inhalt	386
C. Rechtsfolgen fehlerhafter Rechtsbehelfsbelehrungen	386
D. Muster für Rechtsbehelfsbelehrungen	387
§ 47 Zustellung	387

Inhaltsverzeichnis

A. Begriff und Rechtsgrundlagen	387
B. Zustellungsarten	388
I. Zustellung durch die Post	388
II. Zustellung durch die Behörde	390
III. Elektronische Zustellung gegen Abholbestätigung über De-Mail-Dienste	392
IV. Sonderarten der Zustellung	392
C. Die Wahl der Zustellungsart durch die Behörde	393
D. Zustellungsempfänger	393
E. Rechtswirkungen	394
§ 48 Muster für Widerspruchsbescheide und Begleitverfügungen	395
A. Widerspruchsbescheid	395
I. Bescheidform	395
1. Form des persönlichen Schreibens	395
2. Form des unpersönlichen Schreibens	396
II. Beschlussform	397
1. Form bei Verfahren ohne mündliche Verhandlung	397
2. Form bei Entscheidung eines Rechtsausschusses	398
B. Entwurf eines Widerspruchsbescheids mit Begleitverfügungen	399
4. Teil. Der vorläufige Rechtsschutz	401
1. Abschnitt. Grundlagen	401
§ 49 Bedeutung und System des vorläufigen Rechtsschutzes	401
A. Zeitliche Dimension des Rechtsschutzes	401
B. Arten des vorläufigen Rechtsschutzes	401
C. Effektiver und ausgewogener Rechtsschutz	404
D. Mitwirkungslast	404
2. Abschnitt. Vorläufiger Rechtsschutz nach § 80 VwGO	406
§ 50 Geltungsbereich des § 80 VwGO	406
A. Grundsatz	406
B. VAe mit Drittwirkung	406
C. VAe mit Doppelwirkung (ieS)	408
D. Versagungsbescheide	408
E. »Zahlungseinstellungsbescheide«	411
F. Rechtsgestaltende und feststellende VAe	411
§ 51 Der Suspensiveffekt	411
A. Rechtsnatur	411
B. Suspensiveffekt und Erfolgsaussichten des Rechtsbehelfs in der Hauptsache	417
C. Dauer des Suspensiveffekts	419
§ 52 Ausschluss des Suspensiveffekts kraft Gesetzes	422
A. Allgemeines	422
B. Anforderung öffentlicher Abgaben und Kosten (§ 80 II 1 Nr. 1 VwGO)	422
I. Sinn des § 80 II 1 Nr. 1 VwGO	422
II. Öffentliche Abgaben und Kosten	423
III. Anforderung	425
IV. Kostenentscheidungen im Zusammenhang mit einer Hauptsacheentscheidung	425
C. Unaufschiebbar Anordnungen und Maßnahmen von Polizeivollzugsbeamten	426
D. Ausschluss durch Bundesgesetz	426
E. Ausschluss durch Landesgesetz	428
§ 53 Ausschluss des Suspensiveffekts durch behördliche Anordnung der sofortigen Vollziehbarkeit	429
A. Allgemeines	429
B. Zuständigkeit	429
C. Zeitpunkt, Dauer und Wirkung der VzA	429
D. Voraussetzungen der VzA	431

I. Normstruktur	431
II. Die VzA im öffentlichen Interesse	431
III. Die VzA im überwiegenden Interesse eines Beteiligten	435
E. Formerfordernisse	436
I. Besondere Anordnung	436
II. Begründung	436
III. VzA im überwiegenden Interesse des Begünstigten	438
§ 54 Die Aussetzung der Vollziehung durch die Verwaltung	439
A. Allgemeines	439
B. Zuständigkeit	439
C. Wirkung und Umfang der Aussetzung	439
D. Voraussetzungen der Aussetzung	440
I. Aussetzung bei öffentlichen Abgaben und Kosten	440
II. Aussetzung in anderen Fällen	441
§ 55 Rechtsschutz (Allgemein)	442
A. Überblick	442
B. Zulässigkeit des Aussetzungsverfahrens	443
I. Bestehen der deutschen Gerichtsbarkeit	443
II. Zulässigkeit des Verwaltungsrechtswegs	443
III. Zuständigkeit des angerufenen Gerichts	443
IV. Die Beteiligten des Verfahrens	444
V. Vorliegen eines VA	445
VI. Ordnungsgemäße Antragstellung	445
VII. Antragsbefugnis	445
VIII. Vorverfahren	446
IX. Fristen	446
X. Anderweitige Rechtshängigkeit	447
XI. Rechtsschutzbedürfnis	447
C. Maßstab der gerichtlichen Entscheidung	448
I. Allgemeine Entscheidungsgrundsätze	448
II. Voraussichtlicher Ausgang der Hauptsache	448
III. Interessenabwägung	449
§ 56 Die einzelnen gerichtlichen Maßnahmen	451
A. Die Anordnung der aufschiebenden Wirkung	451
I. Öffentliche Abgaben und Kosten	451
II. Unaufschiebbare Anordnungen und Maßnahmen von Polizeivollzugs- beamten	451
III. Ausschluss durch Bundesgesetz	451
IV. Ausschluss durch Landesgesetz	453
B. Die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung	453
I. Aufhebung der VzA und Aussetzung der sofortigen Vollziehung	453
II. Prüfung der Erfolgsaussichten des Rechtsbehelfs	454
III. Interessenabwägung	457
IV. Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung bei nichtiger VzA	460
C. Die Feststellung der aufschiebenden Wirkung zur Verhinderung des fakti- schen Vollzugs	461
D. Aufhebung der Vollziehung	461
I. Begriff	461
II. Faktischer Vollzug	462
1. Allgemeines	462
2. Behördlicher faktischer Vollzug	462
3. VAe mit Doppelwirkung	463
E. VzA durch das Gericht	463
F. Abänderungs- und Aufhebungsverfahren	464
G. Entscheidung durch den Vorsitzenden	466
H. Rechtsbehelfe	466

Inhaltsverzeichnis

3. Abschnitt. Vorläufiger Rechtsschutz nach § 123 VwGO	468
§ 57 Gerichtlicher vorläufiger Rechtsschutz nach § 123 VwGO	468
A. Überblick	468
B. Zulässigkeit des Anordnungsverfahrens	468
I. Bestehen der deutschen Gerichtsbarkeit	468
II. Zulässigkeit des Verwaltungsrechtswegs	468
III. Zuständigkeit des angerufenen Gerichts	469
IV. Die Beteiligten des Verfahrens	470
V. Statthaftigkeit des Anordnungsverfahrens	470
VI. Ordnungsgemäße Antragstellung	470
VII. Antragsbefugnis	470
VIII. Fristen	471
IX. Anderweitige Rechtshängigkeit	471
X. Rechtsschutzbedürfnis	471
C. Begründetheit des Anordnungsverfahrens	472
D. Anordnungsformen	476
I. Sicherungsanordnung	476
II. Regelungsanordnung	477
III. Leistungsanordnung	477
E. Entscheidung	478
F. Vollstreckung	478
G. Aussetzungsverfahren	478
H. Rechtsbehelfe	479
J. Schadensersatz	480
4. Abschnitt. Normenkontrolle	481
§ 58 Vorläufiger Rechtsschutz im Rahmen der verwaltungsgerichtlichen Normenkontrolle	481
A. Allgemeines	481
I. Einstweilige Anordnung	481
II. Rechtsgrundlagen	482
III. Voraussetzungen	482
B. Ausgestaltung	482
I. Zulässigkeit des Anordnungsverfahrens	482
1. Bestehen der deutschen Gerichtsbarkeit	482
2. Zulässigkeit des Verwaltungsrechtswegs	483
3. Zuständigkeit des angerufenen Gerichts	483
4. Die Beteiligten des Verfahrens	483
5. Statthaftigkeit des Anordnungsverfahrens	483
6. Ordnungsgemäße Antragstellung	483
7. Antragsbefugnis	483
8. Fristen	484
9. Anderweitige Rechtshängigkeit	484
10. Rechtsschutzbedürfnis	484
II. Begründetheit des Anordnungsverfahrens	484
C. Verfahren	487
D. Inhalt	487
E. Entscheidung	488
Sachverzeichnis	491