

Kai-Uwe Riese  
**Verwaltungsprozessrecht**

Fachanwaltslehrgang für Verwaltungsrecht, Kurseinheiten 4, 5

*Der Autor:*

*Kai-Uwe Riese studierte Rechtswissenschaften in Bonn und Paris (licence en droit français und Erste juristische Staatsprüfung). Sein Referendariat absolvierte er in Berlin, wo er auch sein zweites Staatsexamen ablegte. Ab 1994 war er als Richter auf Probe beim Verwaltungsgericht Berlin tätig. Nachdem ihm 1996 der Titel Dr. iur. von der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn verliehen wurde, erfolgte 1997 die Ernennung zum Richter am VG Berlin. Von 2002 bis 2004 war er wissenschaftlicher Mitarbeiter am Bundesverfassungsgericht. Seit Juni 2005 arbeitet Riese als Richter am Obergerverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg (ehemals OVG Berlin) und ist dort seit 2011 Vorsitzender Richter. Kai-Uwe Riese ist Mitautor des von Schoch und Schneider herausgegebenen Kommentars zur Verwaltungsgerichtsordnung, welcher im Beck Verlag erschienen ist.*

# Inhalt

Lernziel.....	17
A. Einführung.....	20
I. Funktion und gesetzliche Grundlagen.....	20
II. Die Europäisierung des Verwaltungsrechtsschutzes .....	22
1. Allgemeines .....	22
2. Beispiele .....	24
a) Zugang zum Gericht.....	24
b) Gerichtliche Kontrolldichte.....	26
c) Verfahrensfehlerfolgen .....	26
d) Vertrauensschutz und Bestandskraft.....	27
e) Vorläufiger Rechtsschutz.....	28
3. Vorabentscheidungsverfahren .....	28
III. Aufbau der Verwaltungsgerichtsbarkeit.....	29
1. Dreistufiger Aufbau/Instanzenzug .....	29
2. Besetzung .....	30
a) Ausgestaltung als Kollegialgericht.....	30
b) Einzelrichter .....	31
3. Geschäftsverteilung .....	33
4. Ausschließung und Befangenheit von Richtern.....	35
B. Zuständigkeit.....	37
I. Verwaltungsrechtsweg .....	37
II. Sachliche, örtliche und instanzielle Zuständigkeit.....	38
III. Verweisung.....	40
1. Rechtswegverweisung .....	40
a) Vorabentscheidung von Amts wegen oder nach Rüge .....	40
b) Rechtsmittel.....	41
c) Vorläufiges Rechtsschutzverfahren .....	41
2. Verweisung wegen sachlicher oder örtlicher Unzuständigkeit .....	42

C. Beteiligte .....	43
I. Beteiligungs- und Prozessfähigkeit .....	43
1. Beteiligungsfähigkeit .....	43
2. Prozessfähigkeit .....	44
II. Beiladung .....	45
1. Einfache Beiladung .....	46
2. Notwendige Beiladung .....	47
3. Der Beiladungsbeschluss .....	48
4. Kostenrisiko des Beigeladenen .....	50
III. Ordnungsgemäße Vertretung vor Gericht .....	50
1. Vertretung vor dem VG .....	50
2. Vertretung vor dem OVG und dem BVerwG .....	51
a) Grundsatz: Vertretungszwang .....	51
aa) Allgemeines .....	51
bb) Dauer der Bevollmächtigung .....	52
b) Ausnahmen .....	53
D. Klagearten .....	54
I. Allgemeine Sachentscheidungsvoraussetzungen .....	54
II. Die Anfechtungsklage .....	55
1. Gegenstand und Anwendungsbereich .....	55
a) Belastender Verwaltungsakt als Gegenstand .....	55
b) Teilanfechtung und Anfechtung von Nebenbestimmungen .....	57
c) Isolierte Anfechtungsklage .....	58
2. Besondere Sachurteilsvoraussetzungen der Anfechtungsklage .....	59
a) Widerspruchsverfahren .....	59
b) Klagefrist .....	60
aa) Wirksame Bekanntgabe/Zustellung .....	61
bb) Ordnungsgemäße Rechtsmittelbelehrung ....	62
cc) Fristberechnung .....	63
c) Klagebefugnis .....	63
aa) Voraussetzungen .....	63
bb) Verbandsklage .....	65
3. Die Begründetheitsprüfung .....	66
a) Rechtswidrigkeit des Verwaltungsakts .....	66

b)	Allgemeines Verwaltungsermessen.....	68
aa)	Definition .....	68
bb)	Sollvorschriften und intendiertes Ermessen .....	69
cc)	Koppelungsvorschriften.....	70
dd)	Ermessensreduzierung .....	70
ee)	Ermessensfehler .....	71
c)	Regulierungsermessen .....	71
d)	Ergänzung der Ermessensentscheidung .....	72
aa)	Keine erstmalige Ermessensbetätigung im Verwaltungsprozess .....	73
bb)	Keine Wesensänderung .....	73
cc)	Keine Beeinträchtigung der Rechtsverteidigung.....	73
e)	Beurteilungsspielraum.....	74
aa)	Begriff .....	74
bb)	Umfang der gerichtlichen Kontrolle .....	75
cc)	Fallgruppen .....	75
f)	Planungsentscheidungen .....	77
aa)	Planrechtfertigung .....	77
bb)	Versagungsgründe, Abwägungsdirektiven und Optimierungsgebote .....	78
cc)	Abwägungskontrolle .....	78
g)	Rechtsverletzung.....	79
4.	Für die Entscheidung maßgebliche Sach- und Rechtslage .....	80
5.	Anträge im Rahmen einer Anfechtungsklage .....	83
III.	Die Verpflichtungsklage.....	83
1.	Gegenstand der Verpflichtungsklage.....	83
2.	Voraussetzungen .....	84
3.	Arten der Verpflichtungsklage.....	85
a)	Vornahme- und Bescheidungsklage.....	85
b)	Untätigkeitsklage .....	86
4.	Für die Entscheidung maßgebliche Sach- und Rechtslage .....	88
5.	Anträge im Rahmen der Verpflichtungsklage .....	89
IV.	Die Fortsetzungsfeststellungsklage .....	90

1. Ziel und Anwendungsbereich .....	90
2. Besondere Sachurteilsvoraussetzungen.....	91
a) Erledigung.....	91
aa) Begriff .....	91
bb) Beispiele .....	92
b) Weitere Sachurteilsvoraussetzungen .....	92
aa) Klagebefugnis und Vorverfahren .....	92
bb) Klagefrist.....	93
c) Fortsetzungsfeststellungsinteresse .....	93
aa) Rehabilitationsinteresse.....	94
bb) Wiederholungsgefahr.....	94
cc) Amtshaftungsprozess .....	95
dd) Tiefgreifende Grundrechtsverletzung.....	96
3. Anträge im Rahmen der Fortsetzungsfeststellungsklage .....	97
a) Erfordernis einer Antragstellung .....	97
b) Keine Klageänderung .....	97
c) Anträge im Einzelnen.....	98
V. Die allgemeine Leistungsklage.....	98
1. Anwendungsbereich.....	98
2. Voraussetzungen .....	99
VI. Die Feststellungsklage .....	100
1. Ziel und Anwendungsbereich .....	100
2. Voraussetzungen .....	101
a) Rechtsverhältnis .....	101
b) Rechtsschutz gegen Normen .....	101
c) Feststellungsinteresse .....	102
d) Klagebefugnis .....	102
e) Besondere Sachurteilsvoraussetzungen .....	103
3. Anträge im Rahmen der Feststellungsklage .....	103
4. Vorbeugende Feststellungsklage .....	103
VII. Das Normenkontrollverfahren.....	104
1. Ziel und Anwendungsbereich .....	104
2. Voraussetzungen .....	106
a) Verwaltungsrechtsweg und Frist.....	106
b) Antragsbefugnis .....	107
c) Rechtsschutzbedürfnis .....	108

3. Beiladung .....	108
4. Begründetheit .....	109
5. Einstweilige Anordnung .....	110
6. Anträge im Rahmen des Normenkontrollverfahrens .....	110
VIII. Verbindung von Anträgen .....	111
1. Verbindung von Anfechtungsklage und Klage auf Vollzugsfolgenbeseitigung .....	111
2. Verbindung von Anfechtungsklage und Leistungsantrag .....	112
E. Ablauf des Klageverfahrens erster Instanz .....	113
I. Ordnungsgemäße Klageerhebung .....	113
1. Rechtshängigkeit der Klage .....	113
2. Form .....	114
a) Schriftlichkeit .....	114
b) Elektronische Dokumentenübermittlung .....	116
3. Inhalt der Klageschrift .....	117
a) Mindestinhalt .....	117
aa) Bezeichnung des Klägers .....	118
bb) Bezeichnung des Beklagten .....	119
cc) Klagebegehren .....	119
b) Folgen des Fehlens von Mindestangaben .....	120
c) Klageantrag .....	120
d) Angaben zu einer gütlichen Konfliktbeilegung ....	122
e) Begründung .....	122
f) Innerprozessuale Präklusion .....	123
4. Zustellung der Klage und Eingangsbestätigung .....	123
5. Wiedereinsetzung .....	124
a) Hindernis und unverschuldete Fristversäumnis ..	124
b) Wiedereinsetzungsverfahren .....	125
II. Klageänderung .....	125
1. Begriff und Anwendungsbereich .....	125
2. Zulässigkeit der Klageänderung .....	126
III. Vorbereitendes Verfahren .....	127
1. Maßnahmenkatalog des § 87 VwGO .....	127
2. Übertragung auf den Einzelrichter .....	128
a) Verfahren vor dem VG nach § 6 VwGO .....	128

b) Asylrecht .....	129
c) Einzelrichter bei erstinstanzlicher Zuständigkeit des OVG .....	129
3. Einzelrichterentscheidungen nach § 87a VwGO .....	130
a) Katalog des § 87a Abs. 1 VwGO .....	130
b) Einverständniserklärung der Beteiligten .....	130
4. Vorrang- und Beschleunigungsgebot gem. § 87c VwGO .....	131
IV. Güterichter .....	132
V. Aktenvorlage und Akteneinsicht .....	133
1. Regelfall .....	133
2. In-camera-Verfahren .....	134
3. Akteneinsichtsbegehren Dritter .....	134
VI. Wichtige Verfahrensgrundsätze .....	135
1. Untersuchungsgrundsatz .....	135
a) Allgemeines .....	135
b) Mitwirkungspflichten .....	137
c) Beweisanträge .....	137
aa) Bedeutung der Beweiserhebung .....	137
bb) Gerichtliche Pflicht zur Bescheidung .....	137
cc) Anforderungen an den Beweisantrag .....	138
dd) Ablehnungsgründe .....	138
2. Rechtliches Gehör .....	140
a) Normative Grundlagen .....	140
b) Inhaltliche Ausgestaltung .....	140
aa) Informationspflicht .....	140
bb) Äußerungsmöglichkeit .....	141
cc) Kenntnisnahme durch das Gericht .....	141
c) Rechtsmittel .....	142
3. Dispositionsmaxime .....	143
4. Öffentlichkeit .....	143
VII. Mündliche Verhandlung .....	144
1. Verzicht auf mündliche Verhandlung .....	144
2. Terminbestimmung und Ladung .....	145
3. Terminänderung .....	146
a) Definition .....	146
b) Voraussetzungen .....	146



4. Verhandlungsablauf .....	147
5. Protokollierung .....	148
a) Allgemeines .....	148
b) Inhalt .....	149
c) Protokollberichtigung .....	150
6. Wiedereröffnung der mündlichen Verhandlung .....	151
7. Videoverhandlung .....	151
F. Verwaltungsgerichtliche Entscheidungen .....	153
I. Urteil .....	153
1. Allgemeine Anforderungen .....	153
a) Urteilsformel .....	154
b) Tatbestand .....	154
c) Entscheidungsgründe .....	155
2. Absetzungsfrist .....	155
3. Urteilsberichtigung .....	156
a) Offensichtliche Unrichtigkeit .....	156
b) Tatbestandsberichtigung .....	157
c) Urteilsergänzung .....	157
II. Gerichtsbescheid .....	158
III. Beschluss .....	159
G. Verfahrensbeendigung ohne Sachentscheidung .....	160
I. Übereinstimmende Erledigungserklärung .....	160
1. Begriffsbestimmung .....	160
2. Kostenentscheidung .....	161
3. Erledigung im Rechtsmittelverfahren .....	163
II. Einseitige Erledigungserklärung .....	163
III. Klagerücknahme und Rücknahmefiktion .....	164
1. Klagerücknahme .....	164
2. Rücknahmefiktion .....	165
3. Bestrittene Rücknahme bzw. -fiktion .....	166
IV. Vergleich .....	166
H. Vorläufiger Rechtsschutz .....	168
I. Vorläufiger Rechtsschutz nach § 80 Abs. 5 VwGO .....	168
1. Ziel und Anwendungsbereich .....	168
a) Regelfall: aufschiebende Wirkung .....	168

b) Wegfall der aufschiebenden Wirkung .....	169
c) Besonderheiten bestimmter Rechtsgebiete .....	170
2. Ausschluss der aufschiebenden Wirkung nach	
§ 80 Abs. 2 Nr. 1 bis 3 VwGO .....	172
a) Öffentliche Abgaben und Kosten .....	172
b) Unaufschiebbare Maßnahmen von	
Polizeivollzugsbeamten .....	172
c) Bundes- oder landesrechtliche Bestimmungen ..	173
d) Vollstreckungsmaßnahmen der Länder nach	
Bundesrecht.....	173
3. Ausschluss der aufschiebenden Wirkung nach	
§ 80 Abs. 2 Nr. 4 VwGO .....	174
4. Behördliches Aussetzungsverfahren nach	
§ 80 Abs. 4 VwGO.....	175
5. Begründetheitsprüfung.....	176
a) Prüfungsumfang in den Fällen des	
§ 80 Abs. 2 Nr. 1 bis 3 VwGO .....	176
b) Prüfungsumfang in den Fällen des	
§ 80 Abs. 2 Nr. 4 VwGO.....	177
6. Antrag auf Feststellung der aufschiebenden	
Wirkung .....	178
7. Verwaltungsakt mit Drittwirkung (§ 80a VwGO) .....	178
8. Antrag auf Änderung oder Aufhebung	
(§ 80 Abs. 7 VwGO) .....	179
II. Vorläufiger Rechtsschutz nach § 80c VwGO bei	
bestimmten Infrastrukturvorhaben vor dem OVG	
bzw. BVerwG .....	181
1. Anwendungsbereich (Abs. 1) .....	181
2. Unbeachtlichkeit von Mängeln (Abs. 2).....	181
3. Vollzugsfolgenabwägung (Abs. 3 und 4).....	182
III. Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung	
nach § 123 Abs. 1 VwGO .....	183
1. Anwendungsbereich und Zulässigkeit.....	183
a) Abgrenzung zum Verfahren nach	
§ 80 Abs. 5 VwGO .....	183
b) Abgrenzung zum Verfahren nach	
§ 47 Abs. 6 VwGO .....	184

c) Rechtsschutzbedürfnis .....	184
2. Anordnungsanspruch und Anordnungsgrund .....	184
a) Anordnungsanspruch .....	185
b) Anordnungsgrund .....	185
3. Keine Vorwegnahme der Hauptsache .....	185
I. Rechtsmittel .....	187
I. Beschwerde .....	188
1. Statthaftigkeit der Beschwerde .....	188
a) Grundsatz .....	188
b) Beschwerdeausschluss § 146 Abs. 2 VwGO .....	189
c) Prozesskostenhilfe .....	189
d) Hängebeschlüsse .....	190
e) Untätigkeitsbeschwerde .....	190
f) Asylrecht .....	190
g) OVG-Entscheidungen .....	191
2. Weitere Zulässigkeitsvoraussetzungen .....	191
3. Inhaltliche Anforderungen an die Beschwerdebegründung in Eilverfahren .....	192
a) Substantiierte Darlegung .....	192
b) Berücksichtigung neuer Tatsachen .....	193
c) Antragsänderung .....	194
II. Zulassung der Berufung .....	194
1. Zulassung durch das Verwaltungsgericht .....	195
a) Anwendungsbereich .....	195
b) Bindung an die Zulassung .....	196
c) Einlegung und Begründung der Berufung .....	197
aa) Einlegungs- und Begründungsfrist .....	197
bb) Begründung .....	197
cc) Anschlussberufung .....	198
2. Zulassung durch das OVG .....	198
a) Formelle Anforderungen .....	198
aa) Bezeichnung des Zulassungsantrags und des Urteils .....	198
bb) Ort der Antragstellung, Antragsfrist und Vertretungszwang .....	199
cc) Begründungsfrist .....	200
dd) Wiedereinsetzung .....	201

b)	Inhaltliche Anforderungen .....	201
aa)	Benennung der Zulassungsgründe.....	202
bb)	Maßgebliche Sach- und Rechtslage.....	203
c)	Einzelne Zulassungsgründe .....	204
aa)	Ernstliche Zweifel an der Richtigkeit des Urteils.....	205
bb)	Besondere tatsächliche und rechtliche Schwierigkeiten.....	206
cc)	Grundsätzliche Bedeutung .....	208
dd)	Divergenz.....	209
ee)	Verfahrensmangel.....	211
3.	Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts.....	213
a)	Entscheidung über den Zulassungsantrag .....	213
b)	Entscheidung über die Berufung .....	214
aa)	Entscheidung durch Urteil.....	214
bb)	Beschluss nach § 125 Abs. 2 VwGO .....	214
cc)	Beschluss nach § 130a VwGO .....	215
III.	Revision.....	216
1.	Nichtzulassungsbeschwerde.....	216
a)	Fristen und Vertretungszwang .....	216
b)	Inhalt der Beschwerdebegründung.....	217
c)	(Nicht-)Abhilfe durch das Oberverwaltungsgericht.....	219
2.	Revisionseinlegung und Begründung .....	219
IV.	Exkurs: Anhörungsrüge .....	220
1.	Allgemeines und Anwendungsbereich .....	220
2.	Voraussetzungen .....	220
3.	Entscheidung des Gerichts .....	221
J.	Kosten .....	223
I.	Allgemeines .....	223
II.	Umfang der Kostenpflicht .....	223
1.	Gerichtliche und außergerichtliche Kosten .....	223
2.	Einzelne Gebührentatbestände und Fälligkeit .....	224
3.	Gerichtsgebührenfreie Verfahren und Festgebühr ...	226
III.	Prozesskostenhilfe .....	226
1.	Bewilligungsgegenstand .....	227
2.	Hilfebedürftigkeit .....	228

3. Hinreichende Erfolgsaussicht .....	229
4. PKH-Gewährung im Rechtsmittelverfahren .....	230
5. Rechtsmittel gegen die Versagung von PKH .....	231
K. Streitwert .....	232
I. Streitwert und Gegenstandswert .....	232
II. Höhe des Streitwerts .....	232
1. Maßgaben in § 52 GKG .....	233
2. Streitwertkatalog .....	233
3. Vorläufiger Rechtsschutz .....	234
III. Rechtsmittel .....	234
1. Beschwerde gegen Festsetzungsbeschluss .....	234
2. Keine Beschwerde gegen vorläufige Streitwertfestsetzung .....	235
L. Vollstreckung verwaltungsgerichtlicher Entscheidungen .....	236
I. Allgemeines .....	236
1. Rechtsgrundlagen .....	236
2. Vollstreckungsvoraussetzungen .....	236
II. Vollstreckung zugunsten der öffentlichen Hand .....	238
III. Vollstreckung gegen die öffentliche Hand .....	239
M. Rechtsschutz bei überlangen Gerichtsverfahren .....	240
I. Entstehungsgeschichte .....	240
II. Überblick .....	241
III. Voraussetzungen .....	241
1. Verzögerungsrüge .....	241
2. Fristen .....	242
3. Vorprozessuale Geltendmachung .....	243
4. Antrag .....	243
5. Unangemessene Dauer .....	244
IV. Rechtsfolgen .....	245
N. Rechtsschutz nach dem Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz .....	246
I. Bedeutung und Anwendungsbereich .....	246
II. Völker- und unionsrechtliche Grundlagen .....	247
III. Wesentliche Entwicklungen .....	248
IV. Einzelheiten .....	249

1. Rügefähige Rechte und Zugang zu Gericht.....	249
2. Klage bei unterlassener Zulassungsentscheidung...	250
3. Rechtsschutzbedürfnis.....	250
4. Präklusion .....	251
a) Frist zur Klagebegründung .....	251
b) Missbräuchlichkeit .....	251
5. Kontrolle von Verfahrensregeln.....	252
Literaturverzeichnis.....	254

## Lernziel

Die Kurseinheit „Verwaltungsprozessrecht“ verschafft dem Leser einen Überblick über das verwaltungsgerichtliche Verfahren. Sie weist ihn hierbei auf Besonderheiten aus anwaltlicher Sicht hin und ist ihm bei der Beantwortung prozessualer Probleme behilflich, die sich bei der Beratung von Mandanten, dem Verfassen von Schriftsätzen und beim Auftritt vor Gericht stellen. Der Schwerpunkt liegt bei dem erstinstanzlichen Verfahren vor dem VG einschließlich der Klagearten und ihren besonderen Anforderungen sowie bei einem sich daran ggf. anschließenden Rechtsmittelverfahren. Daneben enthält der Kurs auch Grundlegendes zu Kosten, Prozesskostenhilfe, Streitwert, Vollstreckung und zum Rechtsschutz bei überlanger Verfahrensdauer. Bezüge zum Unionsrecht und zur EMRK werden berücksichtigt.

Die 5. vollständig überarbeitete Auflage bietet neben einer umfassenden Aktualisierung erneut eine deutliche inhaltliche Erweiterung des Textes und der Nachweise in den Fußnoten, die auch die aktuelle Rechtsprechung und Literatur einbeziehen. Seit dem Erscheinen der 4. Auflage ist die VwGO u.a. im Hinblick auf den Ausbau des elektronischen Rechtsverkehrs<sup>1</sup> und die Beschleunigung von Verfahren<sup>2</sup> zum Teil einschneidend revidiert worden. Dies betrifft z. B. Änderungen des vorläufigen Rechtsschutzverfahrens (u.a. Einführung von § 80c VwGO), die Erweiterung der erstinstanzlichen Zuständigkeit des OVG und des BVerwG (§§ 48, 50 VwGO), die erweiterte Einführung des Einzelrichters (§ 9 Abs. 4 VwGO) bzw. die Verkleinerung der Spruchgruppe (§ 10 Abs. 4 VwGO), die Beschleunigung bestimmter erstinstanzlicher Streitigkeiten (Änderung des § 87b VwGO, Einführung von § 87c VwGO, Änderung des § 101 VwGO) oder die Modifikationen im außerhalb der VwGO normierten verwaltungsgerichtlichen „Sonderprozessrecht“ (AsylG, UmwRG).

---

<sup>1</sup> Gesetz zum Ausbau des elektronischen Rechtsverkehrs mit den Gerichten und zur Änderung weiterer Vorschriften vom 05.10.2021, BGBl I S. 4607.

<sup>2</sup> Gesetz zur Beschleunigung von Investitionen vom 03.12.2020, BGBl I S. 2694; Gesetz zur Beschleunigung von verwaltungsgerichtlichen Verfahren im Infrastrukturbereich vom 14.03.2023, BGBl I Nr. 71.

Das Umweltrechtsbehelfsgesetz nimmt – ebenso wie die Verbandsklage – weiterhin an Bedeutung zu

Nach der Lektüre sollte der Leser u.a. auf folgende Fragen eine Antwort geben können:

- Wie ist die Verwaltungsgerichtsbarkeit aufgebaut und welche Zuständigkeit haben die jeweiligen Gerichte?
- Inwieweit lässt sich von einer Europäisierung des Verwaltungsschutzes sprechen?
- Welche Klagearten kennt die VwGO und worin unterscheiden sie sich?
- Welche Formen administrativer Letztverantwortlichkeit bestehen und inwieweit beeinflusst dies die gerichtliche Kontrolldichte?
- Wie und unter welchen Voraussetzungen können Dritte am Rechtsstreit beteiligt werden?
- Wann kann bzw. muss sich ein Kläger im Verwaltungsprozess vertreten lassen?
- Wie läuft ein erstinstanzliches verwaltungsgerichtliches Verfahren ab?
- Welche Anforderungen werden an eine wirksame Klageerhebung gestellt? Was geschieht im vorbereitenden Verfahren? Welche Rechte und Pflichten hat der Kläger bis zur erstinstanzlichen Entscheidung?
- Welche unterschiedlichen Entscheidungsformen kennt der Verwaltungsprozess?
- Wie kann ein Verfahren ohne Entscheidung in der Sache beendet werden? Worauf ist hier insbesondere zu achten?
- Welche Möglichkeiten stellt die VwGO zur Erlangung von Eilrechtsschutz zur Verfügung? Worin unterscheiden sich die Verfahrensarten?
- Welche Rechtsmittel gibt es gegen gerichtliche Entscheidungen?
- Welche aus anwaltlicher Sicht wichtigen Anforderungen werden an die praktisch bedeutsame Beschwerde gegen Beschlüsse im Eilverfahren und den Antrag auf Zulassung der Berufung gestellt?
- Welche Möglichkeiten hat der mittellose Kläger, um Rechtsschutz zu erlangen?
- Wie erfolgt im verwaltungsgerichtlichen Verfahren die Streitwertfestsetzung und welche Rechtsmittel bestehen hiergegen?
- Wie wird aus verwaltungsgerichtlichen Entscheidungen vollstreckt?



- Was kann ein Kläger unternehmen, wenn ein verwaltungsgerichtliches Verfahren unangemessen lang dauert?
- Welche prozessualen Besonderheiten bestehen bei umweltbezogenen Rechtsbehelfen nach dem Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz?

# A. Einführung

## I. Funktion und gesetzliche Grundlagen

Die Hauptaufgabe der Verwaltungsgerichte besteht darin, dem Bürger *subjektiven – effektiven – Rechtsschutz* gegenüber Maßnahmen der öffentlichen Verwaltung zu gewähren. Nach der zentralen verfassungsrechtlichen Vorgabe in Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG kann jeder, der eine Rechtsverletzung durch die öffentliche Gewalt geltend macht, Zugang zu den Gerichten und eine wirksame gerichtliche Kontrolle in allen von der Prozessordnung zur Verfügung gestellten Instanzen verlangen. Die Verwaltungsgerichte haben die Pflicht, angefochtene Hoheitsakte grundsätzlich in rechtlicher und tatsächlicher Sicht vollständig nachzuprüfen.<sup>3</sup> Dies gilt nur dann nicht, wenn der Behörde eine Letztentscheidungsbefugnis eingeräumt ist. Hierzu zählen der Beurteilungsspielraum auf der Tatbestandsseite sowie Ermessen einschließlich des Planungs- und Regulierungsermessens auf der Rechtsfolgenseite.

Eröffnet das Prozessrecht eine weitere Instanz, so gewährleistet Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG auch insoweit eine wirksame gerichtliche Kontrolle. Die Rechtsmittelgerichte dürfen die gesetzlichen Voraussetzungen für den Zugang zu den in der Verfahrensordnung eingeräumten Instanzen nicht in unzumutbarer Weise erschweren.<sup>4</sup> Dies ist insbesondere für das Berufungszulassungsrecht (§§ 124 ff. VwGO bzw. § 78 Abs. 3 AsylG)<sup>5</sup> und die Beschwerde gegen die Nichtzulassung der Revision (§ 133 VwGO) von

---

<sup>3</sup> BVerfG, Beschl. v. 30.04.2015 – 2 BvR 746/15 – juris Rn. 7.

<sup>4</sup> BVerfG, Beschl. v. 12.03.2019 – 2 BvR 2255/17 – NJW 2019, 1667 Rn. 27.

<sup>5</sup> Zur umfangreichen verfassungsgerichtlichen Rspr. vgl. z. B. BVerfG, Beschl. v. 18.03.2022 – 2 BvR 1232/20 – NVwZ 2022, 789 Rn. 22 f.

Bedeutung. Für die innerstaatliche Durchsetzung von Menschenrechten nach der Europäischen Menschenrechtskonvention ist auf Art. 13 EMRK hinzuweisen. Diese Vorschrift verlangt, dass die Konventionsstaaten einen wirksamen innerstaatlichen Rechtsbehelf zu Verfügung stellen. Hierauf beruht zum Beispiel die Einführung eines Entschädigungsanspruchs bei überlanger Verfahrensdauer.<sup>6</sup> Für das Unionsrecht und dessen Vollzug ist Vergleichbares in Art. 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GRCh) normiert.

Auch wenn die gerichtliche Entscheidung *de facto* über den Einzelfall hinausgehende Wirkungen entfalten kann, ist der deutsche Verwaltungsprozess grundsätzlich nicht auf eine objektive Rechtskontrolle ausgerichtet. Dies verdeutlichen z. B. das Erfordernis der Klagebefugnis (§ 42 Abs. 2 VwGO), wonach die Zulässigkeit der Klage von der Möglichkeit einer Verletzung eigener Rechte abhängt, oder – spiegelbildlich hierzu – die gerichtliche Befugnis zur Aufhebung rechtswidriger Verwaltungsakte, die nur so weit reicht, wie der Kläger in seinen Rechten verletzt ist, § 113 Abs. 1 S. 1 VwGO. Als wichtige Durchbrechungen dieses Prinzips lassen sich z. B. die Verbandsklage, aber auch die prinzipale Normenkontrolle nach § 47 VwGO nennen, der eine Doppelfunktion zukommt.<sup>7</sup>

*Gesetzliche Grundlagen* für die Ausgestaltung des Rechtsschutzverfahrens finden sich vor allem in der VwGO, den hierzu ergangenen Ausführungsgesetzen der Länder und – mittels konkreter (z. B. §§ 4, 57 Abs. 2, 166 Abs. 1 S. 1 VwGO) oder allgemeiner Verweisungen (vgl. § 173 S. 1 VwGO) – in der ZPO und im GVG. Daneben existieren zahlreiche prozessuale *Sonderregelungen* in den verschiedenen Fachgesetzen, die – vor allem, wenn es sich um Verkürzungen von Fristen handelt – der besonderen anwaltlichen Aufmerksamkeit bedürfen. Dies betrifft z. B. das

---

<sup>6</sup> Dazu unten M I.

<sup>7</sup> Vgl. Riese, in: Schoch/Schneider, VwGO, Vorb § 113 Rn. 9 ff.

Asylrecht<sup>8</sup>, Verfahren nach dem Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz, das Planfeststellungsrecht der Bundesverkehrswege<sup>9</sup> oder sonstiger Großvorhaben.<sup>10</sup> Zum Teil entwickelt sich hier zunehmend ein von der VwGO abweichendes Sonderprozessrecht.

## II. Die Europäisierung des Verwaltungsrechtsschutzes

### 1. Allgemeines

Der zunehmende Einfluss des Unionsrechts auf das nationale Recht durch europäische Rechtsakte und den EuGH macht auch vor dem Prozessrecht nicht Halt.<sup>11</sup> Die Europäisierung des Verwaltungsprozesses,<sup>12</sup> die sich auch auf die Rechtsprechung auswirkt,<sup>13</sup> trägt in gewissem Maße zu einem Funktionswandel der Verwaltungsgerichtsbarkeit bei.<sup>14</sup> Sie fungiert zugleich als Unionsgerichtsbarkeit. Verfahrens- und prozessrechtliche Vorgaben des Unionsrechts betreffen bestimmte Sektoren wie das

---

<sup>8</sup> Vgl. z. B. neben dem Rechtsmittelrecht in § 78 AsylG die Regelung über die Befangenheit in § 74 Abs. 3 AsylG oder über die Entscheidung im schriftlichen Verfahren nach § 77 Abs. 2 AsylG.

<sup>9</sup> Vgl. z. B. § 17e Abs. 2, Abs. 3 FStrG, § 18e Abs. 2, Abs. 3 AEG, § 11 Abs. 1 S. 2 LNGG wonach gerichtliche Anträge auf Anordnung der kraft Gesetzes entfallenden aufschiebenden Wirkung der Anfechtungsklage gegen den Planfeststellungsbeschluss (PFB), gegen die Plangenehmigung (PG) oder gegen die Zulassungsentscheidung nach § 80 Abs. 5 VwGO binnen eines Monats nach Zustellung des PFB oder der PG oder der Zulassungsentscheidung gestellt und begründet werden müssen; ähnlich § 17e Abs. 5 FStrG, § 18e Abs. 5 AEG (Begründung der Klage binnen zehn Wochen).

<sup>10</sup> Vgl. § 10 Abs. 4, Abs. 5 LuftVG.

<sup>11</sup> Zur Europäisierung des Verwaltungsrechts vgl. *Voßkuhle/Schemmel*, in: JuS 2019, 347; *Ludwigs/Pascher*, in: JuS 2022, 409 und 497.

<sup>12</sup> Vgl. z. B. *Ludwigs*, in: NVwZ 2018, 1417 (1420 ff.); *Rennert*, in: DVBl 2017, 69 ff.; *Mangold/Wahl*, in: Die Verwaltung 48 (2015), 1 ff.; *Schlacke*, in: NVwZ 2014, 11 ff.; *Riese*, in: Schoch/Schneider, VwGO, Vorb § 113 Rn. 28 ff.

<sup>13</sup> So z. B. BVerwG, Beschl. v. 14.11.2018 – 4 B 12/18 – Rn. 4.

<sup>14</sup> *Gärditz*, Gutachten D zum 71. Deutschen Juristentag, Funktionswandel der Verwaltungsgerichtsbarkeit unter dem Einfluss des Unionsrechts, 2016.

Migrationsrecht, das Regulierungsrecht, das Datenschutzrecht und insbesondere das Umweltrecht. Hier ist es mit der von einer subjektiven Rechtsverletzung unabhängigen Klagebefugnis für Umweltvereinigungen zu durchgreifenden Modifikationen des deutschen Prozessrechts gekommen, die sich u.a. im Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz niedergeschlagen haben (vgl. unten N.).

Auch wenn den Mitgliedstaaten der EU bei der Frage nach der Rechtsschutzgewährung wegen des Subsidiaritätsprinzips grundsätzlich *Verfahrensautonomie* zukommt,<sup>15</sup> müssen sie einen wirksamen Rechtsbehelf zur Durchsetzung von Unionsrecht zur Verfügung stellen (Art. 19 Abs. 1 S. 3 EUV, Art. 47 GrCh) und bei der Ausgestaltung ihrer Verfahrensordnungen den *Äquivalenz- bzw. Effektivitätsgrundsatz* beachten. Dies bedeutet, dass für vergleichbare innerstaatliche Sachverhalte nichts Günstigeres gelten darf (Benachteiligungsverbot) und die Ausübung der durch die Unionsrechtsordnung verliehenen Rechte nicht praktisch unmöglich gemacht oder übermäßig erschwert wird (Wirksamkeitsgebot).<sup>16</sup> Es besteht die Verpflichtung zu loyaler Zusammenarbeit mit dem EuGH.<sup>17</sup>

Behörden und Gerichte haben das Unionsrecht vorrangig anzuwenden; sie müssen alle entgegenstehenden nationalen Regelungen außer Betracht lassen (sog. *Anwendungsvorrang*).<sup>18</sup> Hierbei gelten Verordnungen der EU unmittelbar, nicht fristgerecht umgesetzte EU-Richtlinien, die dem Einzelnen ein Recht vermitteln, hingegen nur, wenn sie unbedingt und hinreichend genau sind.<sup>19</sup> Die nationalen prozessrechtlichen Vorschriften sind, auch wenn insoweit spezielle unionsrechtliche Regelungen fehlen, jedenfalls im Licht des Unionsrechts, d.h. *unionsrechtskonform* auszulegen.<sup>20</sup> Nicht nur der nationale Gesetzgeber, sondern auch die Gerichte

---

<sup>15</sup> EuGH, Urt. v. 07.01.2004 – C-201/02 – NVwZ 2004, 593 Rn. 67.

<sup>16</sup> Dazu z. B. EuGH, Urt. v. 12.02.2015 – C-662/13 – juris Rn. 26, EuGH, Urt. v. 08.09.2022 – C-80/21 – NJW 2022, 3489 Rn. 86.

<sup>17</sup> EuGH, Urt. v. 21.11.2013 – C-284/12 – juris Rn. 41 = NVwZ 2014, 641.

<sup>18</sup> EuGH, Urt. v. 17.12.1970 – 11/70 – juris Rn. 3 = NJW 1971, 343; Urt. v. 21.12.2021 – C-357/19 u.a. EuZW 2022, 333 Rn. 251; BVerwG, Urt. v. 27.04.2022 – 6 C 3/21 – NVwZ 2022, 1293 Rn. 58.

<sup>19</sup> Dazu EuGH, Urt. v. 15.05.2014 – C-337/13 – juris Rn. 31; BVerwG, Beschl. v. 07.01.2019 – 7 B 16/18 – juris Rn. 10.

<sup>20</sup> EuGH, Urt. v. 29.04.2021 – C-665/20 PPU – juris Rn. 63.

müssen den Äquivalenz- bzw. Effektivitätsgrundsatz beachten.<sup>21</sup> Dem nationalen Prozessrecht kommt als „unionalem Durchsetzungsrecht“<sup>22</sup> eine maßgebliche Rolle zu, die die Rechtsprechung wahrzunehmen hat. Insgesamt sollte die Bedeutung des Unionsrechts für das Prozessrecht jedoch nicht überschätzt werden.<sup>23</sup>

Ähnliches gilt für die Europäische Menschenrechtskonvention und ihre Auslegung durch den EGMR, die jedoch zu einer deutlich punktuelleren Internationalisierung des deutschen Rechts führt als das Recht der EU. Von Bedeutung für das Prozessrecht sind hier insbesondere Art. 6 Abs. 1 und Art. 13 EMRK.

## 2. Beispiele

Die „Europäisierung“ des Verwaltungsprozessrechts betrifft u.a. den *Zugang zum Gericht*, die *richterliche Kontrolldichte*, *Verfahrensfehlerfolgen*, die *Bestandskraft* von Verwaltungsakten unter Berücksichtigung von *Vertrauensschutz* und die Einwirkungen des Unionsrechts auf die *Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes* durch die nationalen Gerichte.<sup>24</sup> Punktuell steuert das Unionsrecht auch die Beantwortung bestimmter prozessualer Fragen wie z. B. den für die Beurteilung der Sach- und Rechtslage maßgeblichen Zeitpunkt<sup>25</sup> oder die Abkehr von der Annahme behördlichen Ermessens zugunsten einer vollen gerichtlichen Überprüfbarkeit.<sup>26</sup>

### a) Zugang zum Gericht

Der Zugang zum Gericht wirft insbesondere die Frage nach der Reichweite des *subjektiven Rechtsschutzes* und dem Erfordernis der *Klagebefugnis* als Zulässigkeitsvoraussetzung (§ 42 Abs. 2 VwGO) auf.

---

<sup>21</sup> Vgl. Dazu BVerwG, Urt. v. 24.01.2023 – 4 CN 8/21 – juris Rn. 10 f.

<sup>22</sup> Mangold/Wahl, in: Die Verwaltung 48 (2015), 1 (8 f.).

<sup>23</sup> Ebenso Classen, in: NJW 2016, 2621.

<sup>24</sup> Vgl. zu alledem Ludwigs, in: NVwZ 2018, 1417 (1419 ff.); Voßkuhle/Schemmel, in: JuS 2019, 347; Riese, in: Schoch/Schneider, VwGO, § 113 Rn. 28 ff.

<sup>25</sup> BVerwG, Urt. v. 03.08.2004 – 1 C 30/02 – juris.

<sup>26</sup> BVerwG, Urt. v. 14.02.2012 – 1 C 7/11 – juris Rn. 11.

Hier hat auf dem Gebiet des unionsrechtlich determinierten Umweltrechts eine stetige Entsubjektivierung zugunsten der *Verbandsklage* stattgefunden (vgl. D. II. 2 c). Zum Teil lässt sich diese Entwicklung auch am Gesetzgebungsverfahren zum Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz nachvollziehen (vgl. unten N.).

Zu den Vorschriften, die den Zugang zu einer gerichtlichen Entscheidung beschränken, zählen im weitesten Sinne auch *materielle Präklusionsregelungen*. Sie spielen vor allem bei Planungsentscheidungen eine Rolle und bewirken, dass sich der Kläger im Verwaltungsprozess nur auf Rechtsverletzungen berufen kann, die er schon zuvor im Verwaltungsverfahren eingewandt hat. Der EuGH hat derartige Regelungen, die in § 73 Abs. 4 S. 3 VwVfG und in § 2 Abs. 3 UmwRG in der bis zum 2. Juni 2017 geltenden Fassung normiert waren, entgegen der Rechtsprechung des BVerwG als unvereinbar mit EU-Umweltrecht (UVP-Richtlinie 2011/92/EU vom 13. Dezember 2011 und IED-Richtlinie 2010/75/EU vom 24. November 2010) angesehen, soweit dadurch die *gerichtliche* Prüfungsbefugnis begrenzt wurde.<sup>27</sup> Ein unmittelbarer Umweltbezug der Einwendungen ist nicht erforderlich.<sup>28</sup> Allerdings kann der nationale Gesetzgeber Vorschriften erlassen, mit denen er missbräuchlichem Vorbringen oder unredlichem Verhalten begegnet (so § 5 UmwRG).<sup>29</sup> Später hat der EuGH in seiner Protect-Entscheidung materielle Präklusionsregelungen im Anwendungsbereich von Art. 9 Abs. 3 der Aarhus-Konvention grundsätzlich für zulässig gehalten.<sup>30</sup>

Der von § 113 Abs. 1 S. 1 VwGO für den Erfolg einer Klage geforderte Rechtswidrigkeitszusammenhang, wonach durch die objektive Rechtswidrigkeit des Verwaltungsaktes ein subjektives Recht des Klägers verletzt sein muss, ist bei Individualklagen unionsrechtlich grundsätzlich nicht zu beanstanden.<sup>31</sup> So vermittelt das Unionsrecht z. B. keine Klagebefugnis eines individuellen lärm betroffenen gegen einen Lärmaktionsplan.<sup>32</sup>

---

<sup>27</sup> EuGH, Urt. v. 15.10.2015 – C-137/14 – NVwZ 2015, 1665 Rn. 75 ff.; kritisch dazu z.B. *Storost*, in: UPR 2018, 52.

<sup>28</sup> BVerwG, Urt. v. 30.03.2017 – 7 C-17/15 – NVwZ-RR 2017, 685 Rn. 20 ff.

<sup>29</sup> Dazu unten N. IV. 4 b).

<sup>30</sup> EuGH, Urt. v. 20.12.2017 – C-664/15 – NVwZ 2018, 225 Rn. 86 ff.

<sup>31</sup> EuGH, Urt. v. 15.10.2015 – C-137/14 – NVwZ 2015, 1665 Rn. 32.

<sup>32</sup> BVerwG, Urt. v. 28.11.2019 – 7 C 2/18 – NVwZ 2020, 891.

Auch die Angemessenheit der *Klagefrist* kann einer unionsrechtlichen Kontrolle unterliegen.<sup>33</sup> Sie darf effektiven Rechtsschutz nicht unnötig erschweren.

## b) Gerichtliche Kontrolldichte

Anders als im deutschen Verwaltungsprozessrecht hat sich im Unionsrecht keine Dogmatik der richterlichen Kontrolldichte entwickelt. Hier stehen den deutschen Kategorien behördlicher Gestaltungsspielräume mit ihrer Anknüpfung an die Tatbestands- oder die Rechtsfolgende Seite (Ermessen, Beurteilungsspielraum) keine Entsprechungen gegenüber. Es existiert lediglich ein einheitlicher Entscheidungsspielraum.<sup>34</sup> Die deutsche Rechtsprechung geht dennoch davon aus, dass unionsrechtliche Kategorien wie z. B. ein „weiter Beurteilungsspielraum“<sup>35</sup> in das vorhandene System nationaler Kategorien überführt werden können, indem der unionsrechtliche Begriff einer Kategorie des deutschen Rechts zugeordnet wird.<sup>36</sup> Die von den Unionsgerichten praktizierte Kontrolldichte bleibt vielfach hinter der von den deutschen Verwaltungsgerichten ausgeübten Kontrolldichte zurück.<sup>37</sup>

## c) Verfahrensfehlerfolgen

Anders als im deutschen Recht kommt dem Verwaltungsverfahren im Unionsrecht – auch als Kompensation für eine geringere Kontrolldichte – grundsätzlich ein höherer Eigenwert und weniger eine dienende Funktion zu.<sup>38</sup> Nach deutschem Recht vermittelt das Verfahren grundsätzlich keine subjektive Rechtsposition, sondern es wird die Verletzung eines materiellen Rechts gefordert.<sup>39</sup> Dies kann zu einer unterschiedlichen Behandlung von Verfahrensfehlern führen. So ist es der Altrip-Entscheidung des EuGH zufolge zwar mit Unionsrecht grundsätzlich vereinbar, wenn ein Fehler im

---

<sup>33</sup> EuGH, Urt. v. 28.07.2011 – C-69/10 – juris Rn. 66 ff.

<sup>34</sup> *Riese*, in: Schoch/Schneider, VwGO, Vorb § 113 Rn. 30 ff.

<sup>35</sup> EuGH, Urt. v. 19.12.2013 – C-84/12 – juris Rn. = NVwZ 2014, 289 Rn. 60 ff.

<sup>36</sup> BVerwG, Urt. v. 17.09.2015 – 1 C-37/14 – juris Rn. 21 = NVwZ 2016, 161.

<sup>37</sup> Vgl. *Riese*, in: Schoch/Schneider, VwGO, Vorb § 113 Rn. 30.

<sup>38</sup> *Riese*, in: Schoch/Schneider, VwGO, Vorb § 113 Rn. 39; kritisch *Classen*, in: NJW 2016, 2621 (2624).

<sup>39</sup> *Seibert*, in: NVwZ 2019, 337.



Verwaltungsverfahren, der das Ergebnis der Behördenentscheidung nicht beeinflusst, den Aufhebungsanspruch ausschließt. Die Beweislast für die fehlende Kausalität trägt jedoch die Behörde,<sup>40</sup> was bei der Anwendung des § 46 VwVfG zu beachten ist, wenn es um den Vollzug von Unionsrecht geht.<sup>41</sup> Das zur Umsetzung von Unionsrecht eingeführte Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz ist insoweit angepasst worden. Danach gilt für die in § 4 Abs. 1 UmwRG normierten absoluten Verfahrensfehler, die unabhängig von ihrer Kausalität zur Rechtswidrigkeit der Behördenentscheidung führen, § 46 VwVfG nicht. Einer Erweiterung der Klagebefugnis für Individualkläger ist damit jedoch nicht verbunden.<sup>42</sup> Auf relative Verfahrensfehler im Sinne von § 4 Abs. 1a UmwRG ist § 46 VwVfG zwar anwendbar, die Kausalität wird jedoch vermutet (vgl. dazu auch unten N.).

Eine allgemeine unionsrechtliche Fehlerfolgenlehre besteht nicht, auch insoweit bleibt es bei punktuellen oder sektoralen Einwirkungen.

#### **d) Vertrauensschutz und Bestandskraft**

Die Frage, ob und unter welchen Voraussetzungen ein bestandskräftiger Verwaltungsakt im Hinblick auf Unionsrecht nach §§ 48, 49 VwVfG zurückgenommen oder widerrufen werden darf, richtet sich grundsätzlich nach den Verfahrensordnungen der Mitgliedstaaten. Zu beachten sind das Effektivitäts- und das Äquivalenzprinzip. Besonderheiten bestehen bei der Rückforderung unionsrechtswidrig gewährter Subventionen. Hier dürfen Behörden und Gerichte weder die Ausschlussfrist des § 48 Abs. 4 VwVfG noch Vertrauensschutz zugunsten des Subventionsempfängers berücksichtigen.<sup>43</sup>

---

<sup>40</sup> EuGH, Urt. v. 07.11.2013 – C-72/12 – NVwZ 2014, 49.

<sup>41</sup> Dazu BVerwG, Urt. v. 21.01.2016 – 4 A 5.14 – juris = NVwZ 2016, 844.

<sup>42</sup> BVerwG, Beschl. v. 14.11.2018 – 4 B 12/18 – Rn. 4.

<sup>43</sup> EuGH, Urt. v. 20.03.1997 – C-24/95 – juris = NVwZ 1998, 45; BVerwG, Urt. v. 23.04.1998 – 3 C 15/97 – juris = NJW 1998, 3728.