

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 Oberverwaltungsgericht 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.

© HWV • HGENER WISSENSCHAFTSVERLAG in der iuria GmbH
Bredelle 53, 58097 Hagen
E-Mail: kontakt@hwv-verlag.de, Internet: www.hwv-verlag.de
Printed in Germany. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von
Auszügen, der photomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung,
vorbehalten.

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) Unaufschiebbar 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 Mandaten, 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 Rechtsverkehrs¹ und die Beschleunigung von Verfahren² 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).

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

² 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.³ 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.⁴ Dies ist insbesondere für das Berufungszulassungsrecht (§§ 124 ff. VwGO bzw. § 78 Abs. 3 AsylG)⁵ und die Beschwerde gegen die Nichtzulassung der Revision (§ 133 VwGO) von

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

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

⁵ 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.⁶ 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.⁷

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

⁶ Dazu unten M I.

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

Asylrecht⁸, Verfahren nach dem Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz, das Planfeststellungsrecht der Bundesverkehrswege⁹ oder sonstiger Großvorhaben.¹⁰ 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.¹¹ Die Europäisierung des Verwaltungsprozesses,¹² die sich auch auf die Rechtsprechung auswirkt,¹³ trägt in gewissem Maße zu einem Funktionswandel der Verwaltungsgerichtsbarkeit bei.¹⁴ Sie fungiert zugleich als Unionsgerichtsbarkeit. Verfahrens- und prozessrechtliche Vorgaben des Unionsrechts betreffen bestimmte Sektoren wie das

⁸ 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.

⁹ 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).

¹⁰ Vgl. § 10 Abs. 4, Abs. 5 LuftVG.

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

¹² 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.

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

¹⁴ *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,¹⁵ 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).¹⁶ Es besteht die Verpflichtung zu loyaler Zusammenarbeit mit dem EuGH.¹⁷

Behörden und Gerichte haben das Unionsrecht vorrangig anzuwenden; sie müssen alle entgegenstehenden nationalen Regelungen außer Betracht lassen (sog. *Anwendungsvorrang*).¹⁸ 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.¹⁹ Die nationalen prozessrechtlichen Vorschriften sind, auch wenn insoweit spezielle unionsrechtliche Regelungen fehlen, jedenfalls im Licht des Unionsrechts, d.h. *unionsrechtskonform* auszulegen.²⁰ Nicht nur der nationale Gesetzgeber, sondern auch die Gerichte

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

¹⁶ 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.

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

¹⁸ 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.

¹⁹ 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.

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

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

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.²⁴ Punktuell steuert das Unionsrecht auch die Beantwortung bestimmter prozessualer Fragen wie z. B. den für die Beurteilung der Sach- und Rechtslage maßgeblichen Zeitpunkt²⁵ oder die Abkehr von der Annahme behördlichen Ermessens zugunsten einer vollen gerichtlichen Überprüfbarkeit.²⁶

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.

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

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

²³ Ebenso *Classen*, in: NJW 2016, 2621.

²⁴ 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.

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

²⁶ 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.²⁷ Ein unmittelbarer Umweltbezug der Einwendungen ist nicht erforderlich.²⁸ Allerdings kann der nationale Gesetzgeber Vorschriften erlassen, mit denen er missbräuchlichem Vorbringen oder unredlichem Verhalten begegnet (so § 5 UmwRG).²⁹ Später hat der EuGH in seiner Protect-Entscheidung materielle Präklusionsregelungen im Anwendungsbereich von Art. 9 Abs. 3 der Aarhus-Konvention grundsätzlich für zulässig gehalten.³⁰

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.³¹ So vermittelt das Unionsrecht z. B. keine Klagebefugnis eines individuellen lärmbeeinträchtigten gegen einen Lärmaktionsplan.³²

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

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

²⁹ Dazu unten N. IV. 4 b).

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

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

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

Auch die Angemessenheit der *Klagefrist* kann einer unionsrechtlichen Kontrolle unterliegen.³³ 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 Rechtsfolgenseite (Ermessen, Beurteilungsspielraum) keine Entsprechungen gegenüber. Es existiert lediglich ein einheitlicher Entscheidungsspielraum.³⁴ Die deutsche Rechtsprechung geht dennoch davon aus, dass unionsrechtliche Kategorien wie z. B. ein „weiter Beurteilungsspielraum“³⁵ in das vorhandene System nationaler Kategorien überführt werden können, indem der unionsrechtliche Begriff einer Kategorie des deutschen Rechts zugeordnet wird.³⁶ Die von den Unionsgerichten praktizierte Kontrolldichte bleibt vielfach hinter der von den deutschen Verwaltungsgerichten ausgeübten Kontrolldichte zurück.³⁷

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.³⁸ Nach deutschem Recht vermittelt das Verfahren grundsätzlich keine subjektive Rechtsposition, sondern es wird die Verletzung eines materiellen Rechts gefordert.³⁹ 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

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

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

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

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

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

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

³⁹ *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,⁴⁰ was bei der Anwendung des § 46 VwVfG zu beachten ist, wenn es um den Vollzug von Unionsrecht geht.⁴¹ 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.⁴² 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.⁴³

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

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

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

⁴³ 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.