



Studium des Verwaltungsrechts und Fallbearbeitung (Übersicht 3 – Rn. 44)

Grundfall: Sachverhalt

Die Behörde B des Bundeslands L nimmt mittels eines Verwaltungsakts (§ 35 S. 1 VwVfG) ihre vorherige Entscheidung zurück, mit der sie der X für deren Firma ebenfalls in Form eines Verwaltungsakts 30 Mio. Euro als „Forschungsförderung“ zugewiesen hatte. Dieser erste Bescheid hatte sich im Nachhinein als von Anfang an rechtswidrig erwiesen. Grund dafür war eine fehlerhafte Bearbeitung bei der B, die für diesen Ausgangsbescheid zuständig war. Sie begründete den neuen Verwaltungsakt damit, ihr bleibe zur Wahrung der Rechtmäßigkeit der Verwaltung aufgrund des § 48 LVwVfG keine andere Wahl. X, die ihren Betrieb im Bereich der B hat und von ihr vor der neuen Entscheidung angehört worden war, hält das alles für ein internes Problem der B. Im Übrigen habe sie das Geld im Vertrauen auf den Bestand des Verwaltungsakts bereits verbraucht. Sie will sich daher gegen die Entscheidung wehren. Die X erhebt vier Wochen nach Zustellung des Bescheids gegen das Land L als Rechtsträger der B vor dem örtlich zuständigen Verwaltungsgericht Klage. Hat die Klage Aussicht auf Erfolg?

Bearbeitungshinweis: Ein Vorverfahren nach § 68 ff. VwGO ist für den vorliegenden Fall in L gesetzlich ausgeschlossen.



Lösung Übersicht 3 Grundfall – Rn. 44

1. Vorüberlegungen

a) Vielfalt von möglichen Fragestellungen

Eine Klage vor dem Verwaltungsgericht kann unterschiedlich aufgebaut werden, weil ganz unterschiedliche Fragestellungen denkbar sind. Es kann um die Rechte des Bürgers gehen, also etwa bei gesetzlichen Leistungsansprüchen um die Frage: *Darf ich das, bekomme ich das?* Wir können in anderen Fällen ganz entgegengesetzt die individuellen Pflichten überprüfen, die dem Bürger z. B. durch ein konkretes Verbot von der Verwaltung zugemutet werden: *Muss ich das?* Man kann aber auch eher als Kontrolleur nach Aufgaben, Rechten und Pflichten der Verwaltung fragen: *Dürfen die das?* Und schließlich können auch Rechte und Pflichten in möglichen Dreiecksverhältnissen in den Blick geraten, die ich als Dritter (also etwa als Konkurrent) überprüft sehen will: *Darf der das?*

Und ebenso können auch die Aufgabenstellungen in Klausuren sehr unterschiedlich ausfallen: Gefragt werden kann nach den Erfolgsaussichten einer Klage (wobei das eine „positive“ Klage auf eine staatliche Genehmigung oder sonstige Leistung sein kann wie eine „negative“ Klage auf Abwehr eines staatlichen Handelns; eventuell wird auch nur festgestellt, ob eine bestimmte Rechtslage besteht). Gefragt werden kann auch „nur“ danach, ob ein Gericht eine Sachentscheidung treffen wird (ob also z. B. von einem bestimmten Kläger überhaupt in der Sache Klage erhoben werden konnte), oder ob das staatliche Handeln rechtmäßig war. Und es kann natürlich auch einmal danach gefragt werden, *warum* eine bestimmte Rechtslage so ist, wie sie ist.

Unser Ausgangsfall soll den Aufbau der Prüfung einer Klage vor dem Verwaltungsgericht für die „klassische“ Konstellation der Abwehr eines belastenden Verwaltungsakts aufzeigen. Von hier aus lassen sich im Anschluss die weiteren Varianten von Fragestellungen und Klagearten entwickeln – typischerweise gibt es zu jedem Prüfungspunkt auch Grenzfragen, in denen sich letztlich die Herausforderungen des Fachs widerspiegeln.

b) Der Wert eines Prüfungsschemas – und der Wert knapper Formulierungen

Um eine bestimmte Aufgabenstellung (hier: „Erfolgsaussichten der Klage“) sinnvoll bearbeiten zu können, müssen die einschlägigen Prüfungspunkte in eine schlüssige Reihenfolge gebracht werden. Dazu dient das verwaltungsrechtliche **Grundschema**, das nach Sachentscheidungsvoraussetzungen („Wird das Gericht über die Klage in der Sache entscheiden?“) und der Begründetheit („Wird die Klage zu Recht erhoben?“) unterscheidet.

Ein solches Schema hat die Aufgabe, die zu beachtenden gesetzlichen Vorgaben abzubilden und in sich möglichst logisch und folgerichtig zu sein, damit die Lösung des Falls überzeugend gelingt. Dabei gibt es keine zwingende Richtigkeit in der Abfolge, sehr wohl aber bestimmte klare Fehler.

Ganz entscheidend ist, dass der Aufbau der Lösung immer strikt von der gestellten Frage ausgeht und auch genau diese Frage beantwortet. „Erfolgsaussichten der Klage“ sind ein zwar



typischer, aber längst nicht der einzige mögliche Bearbeitungsvermerk: Die Frage zielt auf die gutachterliche Prüfung eines Falls durch ein Gericht, womit die deutsche Grundperspektive in der Ausbildung („Befähigung zum Richteramt“, § 5 DRiG) aufgenommen wird. Die Selbstkontrolle, ob die Bearbeitung die richtigen Fragen beantwortet, erfolgt vor allem dadurch, dass zu den einzelnen Abschnitten der Lösung passende **Obersätze** gebildet werden, die den Aufbau der Prüfung strukturieren („*Die Klage hat Aussicht auf Erfolg, soweit ...*“; später: „*Die Klage ist auch begründet, soweit ...*“). Diese Obersätze müssen sich genau (möglichst wörtlich) auf die gerade anliegende Frage beziehen. Und ebenso müssen sich die jeweiligen **Ergebnisse** dann auf genau den jeweiligen Obersatz beziehen – die Bearbeitung der eigentlichen Rechtsprobleme hat damit einen Rahmen, der sie zusammenhält. Eine Bearbeitung, die diesen einfachen Maßgaben folgt, macht jedenfalls einen guten ersten und einen guten letzten Eindruck – was man in der Wirkung nicht unterschätzen sollte (das gilt eben umgekehrt insbesondere auch für den Fall, dass der erste und der letzte Eindruck misslingen) – von der Anfängerklausur bis zum kollegialen Vortrag in Gerichten und Behörden.

Der folgende Durchgang erläutert zunächst die einzelnen Prüfungspunkte in ihrer Grundfunktion und ihren Grundinhalten. Im Anschluss wird jeweils eine Musterformulierung vorgestellt. Zu beachten ist, dass diese Formulierungen hier kurz ausfallen, weil der Ausgangsfall an keinem Prüfungspunkt bereits echte Schwierigkeiten enthält: Dann aber ist auch gerade nicht gefragt, mit ausufernder Gutachtentechnik Scheinprobleme zu erörtern. Gerade die ersten Prüfungspunkte können oft nüchtern und knapp abgehandelt werden. Die Gutachtentechnik dient der sorgfältigen Abschtichung von Vorgaben, Sachverhaltsangaben und Argumenten, wenn es tatsächlich schwierig wird.

2. Durchführung

0. Bildung des Obersatzes

Die Frage nach dem „Erfolg der Klage“ bezeichnet während des Studiums eine Besonderheit des Öffentlichen Rechts. Es geht hier also nicht (wie meistens im Privatrecht) nur um eine materiell-rechtliche Frage, sondern es muss zusätzlich vorab geprüft werden, ob der entsprechende Anspruch auch vor Gericht durchgesetzt werden kann. Im Verfassungsrecht kennen wir dann die Unterscheidung von „Zulässigkeit“ und „Begründetheit“ als große Kriterien, wenn es um den Erfolg einer Klage geht.

Für das Verwaltungsrecht ist der Begriff der Sachentscheidungsvoraussetzungen allerdings aus rechtlichen Gründen besser geeignet. Dass der Begriff der Zulässigkeit nicht genau passt, hängt maßgeblich mit dem typischen (und wichtigen) ersten Prüfungspunkt zusammen, der Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs. Denn die Prüfung dieses wichtigen Punkts ist kein echtes Zulässigkeitskriterium (mehr): Wird der Verwaltungsrechtsweg verneint, führt das nicht zur Unzulässigkeit der Klage, sondern zur Verweisung der Klage an das stattdessen zuständige Gericht, § 17a Abs. 2 VVG; und wegen Art. 19 Abs. 4 GG ist eine Rechtsschutzlücke mangels passenden Verfahrens jedenfalls ausgeschlossen. Das unterscheidet den Verwaltungsrechtsweg von den enumerativ zugewiesenen Verfahren vor den Verfassungsgerichten. Daher wäre eine Erörterung des unverzichtbaren Prüfungspunkts „Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs“ unter



der Großüberschrift „Zulässigkeit“ widersprüchlich.¹ Der Begriff der Sachentscheidungsvoraussetzungen ist also weiter und umfasst sowohl die Rechtswegfrage wie auch die „echten“ Zulässigkeitsfragen.

Eine Alternative besteht nach der gegenwärtigen Rechtslage darin, dass man einen dreistufigen Aufbau wählt, also A. Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs, B. Zulässigkeit, C. Begründetheit.

Ein weiteres Problem des Obersatzes ist, dass wir nicht in der gewohnten Weise mit dem Verbindungswort „wenn“ arbeiten können. Denn es ist sehr wohl möglich, dass die Klage nur *teilweise* begründet ist, was sich aus § 113 Abs. 1 S. 1 VwGO eindeutig ergibt – sie hat dann aber auch nur teilweise Erfolg. Das an dieser Schlüsselstelle des Gesetzes verwendete Verbindungswort „soweit“ ist daher besser geeignet, einen präzisen Obersatz zu bilden (zumal es auch die Möglichkeit teilweise zulässiger Klagen miteinschließt).

Lösung: „Die Klage hat Aussicht auf Erfolg, soweit die Sachentscheidungsvoraussetzungen vorliegen und die Klage begründet ist.“

A. Sachentscheidungsvoraussetzungen

I. Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs

Zweck des Prüfungspunkts: Wird das Verwaltungsgericht tätig – und sind damit für den Fall die Regelungen der VwGO einschlägig?

Zunächst müsste für eine Sachentscheidung des hier angerufenen Verwaltungsgerichts der Rechtsweg zu dieser Fachgerichtsbarkeit eröffnet sein. Noch vor dem § 40 Abs. 1 S. 1 VwGO, der sog. verwaltungsgerichtlichen Generalklausel, könnte der Verwaltungsrechtsweg auch durch eine speziellere Regelung eröffnet sein. Eine solch aufdrängende Sonderzuweisung gibt es z. B. im Beamtenrecht, § 54 Abs. 1 BeamStG. Das ist hier aber nicht gegeben und folglich müsste der Verwaltungsrechtsweg nach § 40 Abs. 1 S. 1 VwGO eröffnet sein.

Zunächst einmal repräsentiert § 40 Abs. 1 S. 1 VwGO als verwaltungsgerichtliche Generalklausel eine umfassende Zusicherung des Rechtsstaats an die Bürger, dass sie im Streit mit dem Staat ihre Rechte vor unabhängigen Gerichten verteidigen können, wie es Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG verspricht; für die Eröffnung des Rechtswegs kommt es – deswegen „alle“ Streitigkeiten – zunächst nicht auf die Form an, in der der Staat gehandelt hat oder handeln soll.² Allerdings können natürlich auch andere Gerichte als gerade die allgemeine Verwaltungsgerichtsbarkeit für einen Streitfall zuständig sein. Was ist nun für die notwendige Abgrenzung das materielle Kriterium? Die Vorschrift spricht davon, dass es sich um eine *öffentlich-rechtliche Streitigkeit nichtverfassungsrechtlicher Art* handeln muss. Eine öffentlich-rechtliche Streitigkeit liegt dann vor, wenn die streitentscheidende Norm, also die Norm, nach der der Rechtsstreit zu entscheiden ist, eine besondere Ausrichtung hat, nämlich ausschließlich einen Träger Öffentlicher Gewalt als solchen berechtigt oder verpflichtet. Diese sog. *modifizierte Subjektstheorie* ist in der praktischen Anwendung zurecht vorherrschend, weil sie

¹ Die heutige Fassung des § 17a II GVG wurde 1990 eingeführt, um doppelte Prozesse zu vermeiden: Bis dahin wurde eine Klage als unzulässig abgewiesen, wenn sie vor dem sachlich unzuständigen Gericht erhoben worden war (deswegen ist in älteren Darstellungen die Prüfung von „Zulässigkeit und Begründetheit“ auch richtig).

² Siehe → Rn. 70–76, 97–101.



jedenfalls keine offensichtlich fehlerhaften Ergebnisse liefert (die Schwierigkeit liegt eigentlich eher darin, die streitentscheidende Norm zu bestimmen – nicht so sehr darin, deren jeweiligen Rechtscharakter festzulegen). Die streitentscheidende Norm muss konkret benannt werden. Im vorliegenden Fall ist die Sache einfach, denn schon vom Sachverhalt wird § 48 LVwVfG als streitentscheidende Norm vorgegeben. Sie eröffnet staatlichen Behörden (und offensichtlich nur ihnen) die Möglichkeit, zuvor ergangene Verwaltungsakte unter bestimmten Voraussetzungen zurückzunehmen. Da das so ist, liegt eine öffentlich-rechtliche Streitigkeit vor.

Die Streitigkeit muss auch „nichtverfassungsrechtlicher Art“ sein. Der nichtverfassungsrechtliche Charakter eines Rechtsstreits ist der Normalfall. Anders ist es allerdings dann, wenn es im Kern eines Rechtsstreits gerade um die Ausübung der besonderen Funktionen und Kompetenzen eines Verfassungsorgans geht.³ Nach der neueren Rechtsprechung können somit auch Streitigkeiten zwischen Bürgern und Verfassungsorganen unmittelbar verfassungsrechtlicher Art und entsprechend (im Wege der Verfassungsbeschwerde) vor Verfassungsgerichten auszutragen sein.

Letzter Teil dieses Prüfungspunktes ist dann nach dem Gesetzeswortlaut die Frage einer abdrängenden Sonderzuweisung: Es gibt Streitigkeiten, die alle materiellen Kriterien des § 40 Abs. 1 S. 1 VwGO erfüllen, aber trotzdem nicht beim (allgemeinen) Verwaltungsgericht verhandelt werden. Das sind etwa sozialgerichtliche Streitigkeiten (§ 51 SGG), die finanzgerichtlichen Streitigkeiten (§ 33 FGO), das sind z. B. aber auch Enteignungsstreitigkeiten, die gemäß Art. 14 Abs. 3 S. 4 GG den ordentlichen Gerichten zugewiesen werden.

Lösung: „Zunächst müsste der Rechtsweg zu den Verwaltungsgerichten eröffnet sein. Eine aufdrängende Sonderzuweisung ist nicht ersichtlich, folglich müsste der Verwaltungsrechtsweg nach § 40 Abs. 1 S. 1 VwGO eröffnet sein.“

Die hier streitentscheidende Norm des § 48 LVwVfG berechtigt oder verpflichtet ausschließlich einen Träger hoheitlicher Gewalt, mithin liegt eine öffentlich-rechtliche Streitigkeit vor (modifizierte Subjektstheorie). Sie ist auch nichtverfassungsrechtlicher Art, denn es geht vorliegend nicht im Kern um die Ausübung der besonderen Funktionen und Kompetenzen eines Verfassungsrechtssubjekts.

Eine abdrängende Sonderzuweisung ist nicht ersichtlich, folglich ist der Verwaltungsrechtsweg eröffnet.“

Vertiefung: Dirk Ehlers, in: Ehlers/Schoch, Rechtsschutz im Öffentlichen Recht, 2021, § 25, Rn. 52–172.

³ So nunmehr BVerwG 6 C 6.23, Urteil vom 26.03.2025, Rn. 25, unter Absage an die bisher vorherrschende Anforderung der „doppelten Verfassungsunmittelbarkeit“ am Beispiel eines sog. schlichten Parlamentsbeschlusses, mit umfangreichen Nachweisen zur Debatte.



II. Klageart

Zweck des Prüfungspunkts: Was ist der Verfahrensgegenstand? Daraus folgt dann: Welche Sachentscheidungsvoraussetzungen gelten?

Als nächster Prüfungspunkt ist die zutreffende Klage- (oder Antrags-)Art zu klären. Hintergrund ist, dass die VwGO solche Klagearten klar unterscheidet und vor allem unterschiedliche Voraussetzungen für ihre jeweilige Zulässigkeit festlegt (z. B. bei der Frist). Den Verfahrensgegenstand legt – wie in einem Zivilprozess – grundsätzlich der Kläger fest, es gilt also die Dispositionsmaxime (vgl. zu diesem Rechtsgedanken § 88 VwGO). Dabei ist er aber nicht vollkommen frei: Vielmehr kommt es entscheidend darauf an, welche Handlungsform der Verwaltung er abwehren oder erreichen will. Das ergibt sich aus § 42 Abs. 1 VwGO, wonach durch Anfechtungsklage (Alt. 1) die Aufhebung eines Verwaltungsakts erreicht werden kann, sowie durch Verpflichtungsklage (Alt. 2) die Verurteilung der beklagten Verwaltung zum Erlass eines Verwaltungsakts. Als dritte Klageart wird in § 43 die Feststellungsklage als nachrangige Möglichkeit erwähnt, wo auch in allgemeiner Weise von Leistungsklagen die Rede ist.

Das bedeutet, dass das „Wie“ der Klage von der Handlungsform der Verwaltung abhängig ist: Die Klagearten folgen dem Handlungsmuster der Verwaltung nach. Daher ist auch nicht die „allgemeine“ Leistungsklage der Mittelpunkt des Klagesystems – sie findet sich tatsächlich gar nicht ausdrücklich gesetzlich geregelt, sondern muss etwas mühsam als „vorausgesetzt“ in das System eingeführt werden. Insoweit zeigt sich deutlich, dass die „frühe“ VwGO von 1960 hier mehr schlecht als recht das „junge“ Verfassungsrecht in das überkommene frührechtsstaatliche System integriert, in dem zunächst nur bei bestimmten Handlungsformen überhaupt geklagt werden konnte. Der Sache nach handelt es sich bei der Anfechtungsklage gegen belastende Verwaltungsakte um eine Gestaltungsklage, mit der also die Veränderung des Rechtszustands durch das Gericht selbst vorgenommen wird (und nicht durch Verurteilung der Verwaltung zur Aufhebung des Verwaltungsakts). Dagegen ist die Verpflichtungsklage aus Gründen der Gewaltengliederung dann bereits die besondere Form einer Leistungsklage: Nicht das Gericht erlässt ggfs. den begehrten VA, sondern verurteilt die Verwaltung dazu, dies zu tun.

Ob ein Verwaltungsakt vorliegt – wie es in diesem Ausgangsfall vorgegeben sein soll – ergibt sich aus § 35 VwVfG. Die gerichtsurteilsähnliche Wirkung des VA begründet seine Besonderheit: Hier wird der Staat mit autoritativer Macht tätig, deswegen muss er dafür auch besondere Voraussetzungen erfüllen.

Lösung: „Die statthafte Klageart richtet sich nach dem Rechtsschutzbegehren der X. Sie will hier die Entscheidung auf Rückzahlung des Geldes angreifen.“

Bei der Rückforderung handelt es sich ebenso wie bei der vorangegangenen Zuwendungsentscheidung laut Sachverhalt um einen Verwaltungsakt gemäß § 35 LVwVfG; zudem hat dieser Verwaltungsakt für die X nachteilige Folgen.⁴

⁴ Es wäre ein seltener Glücksfall für die Fallbearbeiter, wenn ihnen die Rechtsform (wie hier) in einer Klausur oder gar in der Praxis durch den Sachverhalt eindeutig vorgegeben wird.

Der VA gemäß § 35 VwVfG ist zwar eine häufige, aber keineswegs eine selbstverständliche Handlungsform. In vielen Fällen kann er knapp geprüft werden; es sollte jedoch stets das Merkmal der „Regelung“ positiv bejaht werden, weil darin die strukturelle Besonderheit des VA liegt s. näher → Rn. 313–315, 320. Zur (prozessual



Gegen einen solchen belastenden Verwaltungsakt ist gemäß § 42 Abs. 1. Alt. 1 VwGO die Anfechtungsklage statthaft.“

Vertiefung: Dirk Ehlers, in: Ehlers/Schoch, Rechtsschutz im Öffentlichen Recht, 2021, § 27, Rn. 4–39.

III. Kläger

Zweck des Prüfungspunkts: Ist der Kläger berechtigt, sein Ziel im Prozess zu verfolgen?

Klagen nach der VwGO darf nur derjenige erheben, der in der Lage und berechtigt ist, sein Ziel im Prozess zu verfolgen. Der Kläger – bzw. in unserem Ausgangsfall die Klägerin – muss zunächst beteiligungs- und prozessfähig sein. Das ergibt sich als sehr allgemeine prozessuale Voraussetzung aus §§ 61, 62 VwGO (wobei es wichtig ist, hier präzise die jeweiligen Alternativen zu benennen).

Wichtig an dieser Stelle ist vor allem die sogenannte **Klagebefugnis**. Sie ist zunächst für die Anfechtungsklage und die Verpflichtungsklage unmittelbar in § 42 Abs. 2 VwGO vorgegeben: „Soweit gesetzlich nichts Anderes bestimmt ist, ist die Klage nur zulässig, wenn der Kläger geltend macht, durch den Verwaltungsakt oder seine Ablehnung oder Unterlassung in seinen Rechten verletzt zu sein.“ Die Vorschrift ist eine der großen Systemscheidungen des deutschen Verwaltungsrechts – for better or for worse: Die gerichtliche Kontrolle des Verwaltungshandelns ist nicht jedermann (als Citoyen) aufgetragen, sondern zunächst einmal (nur) demjenigen, den es in diesem individualrechtlichen Sinn (als Bourgeois) angeht; dafür ist die Kontrolle dann in diesem subjektivrechtlichen Bereich auch besonders weitgehend. Rechtsschutz vor den Verwaltungsgerichten ist danach „nicht breit, aber tief“. Diese Grundprämisse ist einerseits weit über den unmittelbaren Anwendungsbereich des § 42 Abs. 2 VwGO hinaus erstreckt worden und gilt grundsätzlich vor allem auch für allgemeine Leistungsklagen. Andererseits enthält die Vorschrift eine wichtige Öffnungsklausel („soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist“), die in etlichen Rechtsgebieten zum Tragen kommt; ein naheliegendes Musterbeispiel bildet das Umweltrecht; genereller legt das Europarecht hier eine Öffnung nahe und setzt sie auch durch.⁵

Im vorliegenden Fall geht es allerdings um einen ganz einfachen Fall der Klagebefugnis: Wer Adressat eines Verwaltungsakts ist, der eine bestimmte Rechtspflicht auferlegt, kann sich schon wegen seiner allgemeinen Handlungsfreiheit dagegen wehren, dass er möglicherweise rechtswidriger Weise diese Pflichten erdulden muss (sog. Adressatentheorie).

Lösung: „Die X ist als natürliche Person nach § 61 Nr. 1 Alt. 1 VwGO beteiligungs- und nach § 62 Abs. 1 Nr. 1 VwGO prozessfähig.

Die Klage gegen einen VA ist nur zulässig, wenn der Kläger geltend machen kann, durch den Verwaltungsakt in eigenen Rechten verletzt zu sein, § 42 Abs. 2 VwGO. Es müsste mindestens die Möglichkeit der Verletzung eines subjektiv-öffentlichen Rechts bestehen. Der VA hat für

verbindlichen) Definition des Begriffs des Verwaltungsakts im Bundes-VwVfG Gärditz, in: ders. (Hrsg.), VwGO, § 42 Rn. 8f. 2. Aufl. 2018; BVerwG DVBl. 2012, S. 49.

⁵ Näher zum Verbandsklagerecht → Rn. 92–94.



X als Adressatin belastende Wirkung. Sie ist damit im Fall der Rechtswidrigkeit der Maßnahme zumindest in ihrem Grundrecht aus Art. 2 Abs. 1 GG verletzt. Damit ist sie auch klagebefugt.“

Vertiefung: Dirk Ehlers, in: Ehlers/Schoch, Rechtsschutz im Öffentlichen Recht, 2021, § 25, Rn. 172–202 (zu Beteiligungs- und Prozessfähigkeit); § 27, Rn. 50–105 (zur Klagebefugnis).

IV. Beklagter

Zweck des Prüfungspunkts: Ist die Klage gegen den Beklagten zulässig?

Klagen vor dem Verwaltungsgericht sind (überwiegend) kontradiktorisch, richten sich also gegen einen konkreten Prozessgegner. Daher ist es sinnvoll, auch die einschlägigen Fragen nach dem Beklagten zusammenzufassen. Hierbei ergibt sich allerdings eine andere Reihenfolge als beim Kläger. Denn zunächst muss gefragt werden, ob überhaupt gegen den zutreffenden Gegner Klage erhoben wurde – denn diese Anforderung gibt § 78 VwGO für eine zulässige Klage vor.⁶ Die Grundregel ist nach § 78 Abs. 1 Nr. 1 VwGO, dass der *Rechtsträger* zu verklagen ist, dessen Behörde gehandelt hat oder dessen Behörde handeln soll; nur ausnahmsweise kann gemäß Nr. 2 bei entsprechender landesrechtlicher Regelung die entsprechende Behörde (als unselbständiger Teil der Verwaltung) selbst verklagt werden. Angesichts der vielfältigen Aufgliederung der Verwaltung in eigenständige juristische Personen (EU, Bund, Land, Gemeindeebene als Gebietskörperschaften [alle jeweils mit einer Vielzahl von Behörden], Selbstverwaltungskörperschaften usw.) ist die Frage nach dem zuständigen Rechtsträger nicht immer ganz leicht zu beantworten. Nur vom zuständigen Rechtsträger kann der Kläger sein Recht letztlich erwirken. Vergleichsweise einfach liegt es freilich in den Fällen, in denen bereits gehandelt wurde: Denn hier lässt sich der hinter der Behörde stehende Rechtsträger oftmals leicht ermitteln (oder ist wie hier im Sachverhalt angegeben).⁷

Auch für den in dieser Weise bestimmten Klagegegner gelten dann die Anforderungen an die Beteiligungs- und Prozessfähigkeit, §§ 61, 62 VwGO. Oftmals hat der Beklagte allerdings während des Klageverfahrens noch nicht aktiv gehandelt hat, so dass zu seiner Prozessvertretung – wenn überhaupt – nur abstrakte Ausführungen geboten sind.

Lösung: „Nach § 78 Abs. 1 Nr. 1 VwGO ist die Klage gegen den Rechtsträger der Behörde zu richten, die den Verwaltungsakt erlassen hat. Dies ist nach dem Sachverhalt gegeben.“

Das beklagte Bundesland L ist als juristische Person des öffentlichen Rechts nach § 61 Nr. 1 Alt. 2 VwGO beteiligungsfähig und ist damit der zutreffende Klagegegner. Die Prozessfähigkeit des Landes ergibt sich aus § 62 Abs. 3 VwGO.“

⁶ Die Einordnung des § 78 VwGO ist umstritten. Eine Reihe von Obergerichten und Teile der Literatur ordnen ihn als Vorschrift zur Passivlegitimation ein („süddeutsche Lösung“) – dann wäre er (unstrittig) als Teil der Begründetheit zu prüfen. Bei der Passivlegitimation geht es um die Frage, wer auf Seiten des Staates über den geltend gemachten Anspruch verfügt, also zutreffender Anspruchsgegner ist. Näher dazu Ehlers, in: Ehlers/Schoch, Rechtsschutz OR, § 27, Rn. 109.

⁷ Die Kenntnis über das Rechtsträgerprinzip gehört allerdings zu den wesentlichen Fundamenten des öffentlich-rechtlichen Studiums, weshalb für Klausuren von der Erleichterung des § 78 I Nr. 1, 2. Alt. VwGO („zur Bezeichnung des Beklagten genügt die Behörde“) kein Gebrauch gemacht werden kann – sie soll die klagenden Bürger schützen, nicht die Jurastudierenden, die ja in der Position eines Richters darüber entscheiden müssen, welcher Rechtsträger ggfs. verurteilt wird.



Vertiefung: Dirk Ehlers, in: Ehlers/Schoch, Rechtsschutz im Öffentlichen Recht, 2021, § 27, Rn. 106–111 (zu § 78 VwGO); § 25, Rn. 172–202 (zu Beteiligungs- und Prozessfähigkeit).

V. Vorverfahren

Zweck des Prüfungspunkts: Kann das verfolgte Ziel bereits vor Gericht geltend gemacht werden?

Ein Gerichtsverfahren ist nicht in jedem Fall sinnvoll, um Rechtsstreitigkeiten aus der Welt zu räumen. Sowohl für die Bürger wie für die Verwaltung kann es sich anbieten, zunächst niedrigschwellig eine Lösung zu suchen. Ein solches Vorverfahren sieht das Verwaltungsrecht seit jeher grundsätzlich sogar als Verpflichtung vor. Nach § 68 Abs. 1 S. 1 bzw. Abs. 2 VwGO „sind“ vor Erhebung einer Anfechtungs- und Verpflichtungsklage die Rechtmäßigkeit und die Zweckmäßigkeit der bereits ergangenen Entscheidung in einem solchen Widerspruchsverfahren zu überprüfen. Dieses Verfahren hat viele gute Gründe für sich; gleichwohl haben Bundes- und Landesgesetzgeber für viele Bereiche die entsprechenden Möglichkeiten eingeschränkt oder sogar ganz abgeschafft:

Es besteht nunmehr vielfach die sofortige *Pflicht zur Klage*, will man die Bestandskraft des anzugreifenden Verwaltungsakts verhindern. § 68 Abs. 1 S. 2 1. HS VwGO ermöglicht eine solche Gegenregel (zur eigentlichen Regel des Vorverfahrens), von der dann wieder Ausnahmen gemacht werden.⁸

So liegt es prototypisch etwa im bevölkerungsreichsten Bundesland NRW (vgl. § 110 Abs. 1 [Gegenregel], Abs. 2 und Abs. 3 S. 1 [Ausnahmen] JustizG NW): Wenn keine Ausnahme greift, bestehen weder Pflicht zu einem noch Chance auf ein Vorverfahren. In anderen Bundesländern wäre der Fall ggfs. anders zu lösen. Dennoch muss wegen der allgemeinen bundesrechtlichen Vorgabe der Prüfungspunkt bei allen Anfechtungs- und Verpflichtungsklagen bearbeitet werden, um die Abweichung vom allgemeinen Bundesrecht darzulegen.

Lösung: „Vor Erhebung einer Anfechtungsklage ist grundsätzlich ein Vorverfahren durchzuführen, § 68 Abs. 1 S. 1 VwGO. Ein solches Vorverfahren kann gem. § 68 Abs. 1 S. 2 1. HS VwGO bei entsprechender gesetzlicher Anordnung entfallen; dies ist hier laut Sachverhalt gegeben.“

Vertiefung: Dirk Ehlers, in: Ehlers/Schoch, Rechtsschutz im Öffentlichen Recht, 2021, § 27, Rn. 40–49.

VI. Frist

Zweck des Prüfungspunkts: Wird die Klage rechtzeitig erhoben?

Rechtsschutzmöglichkeiten sind in aller Regel zeitlich begrenzt. Denn dem Anspruch auf materielle Rechtmäßigkeit steht das Bedürfnis nach Rechtssicherheit gegenüber. Anders als bei den langjährig ausgelegten materiell-rechtlichen Begrenzungen im Zivilrecht (§§ 195 BGB ff.) und Strafrecht (§ 78 StGB) gilt bei Anfechtungsklagen eine kurze Klagefrist von einem Monat nach Bekanntgabe bzw. (förmlicher) Zustellung, § 74 Abs. 1 VwGO. Wird diese Frist versäumt,

⁸ Siehe dazu näher → Rn. 517–519; zum Aufbau einer Widerspruchsprüfung → Rn. 693.



wird der Verwaltungsakt unabhängig von seiner Rechtmäßigkeit bestandskräftig und kann ohne Einschränkungen vollstreckt werden, vgl. § 43 Abs. 2 VwVfG. Zur Einordnung ist zu bedenken, dass hier vor einem Gerichtsprozess eine förmliche staatliche Entscheidung vorliegt, die (ähnlich wie ein Gerichtsurteil) bereits einseitig verbindliche Wirkung hat. Die Erhebung einer Klage ist insoweit eher mit einer Berufung oder Revision in anderen Gerichtszügen zu vergleichen für die entsprechende kurze Fristen gelten.⁹

Oftmals wird die Frage der Bekanntgabe und der daraus folgenden Fristberechnung in Klausuren (und auch in der Praxis) zum Problem. Es gelten Sonderregeln für die Bekanntgabe eines schriftlichen Verwaltungsakts (§ 41 Abs. 2 VwVfG, „4-Tages-Fiktion“); zur exakten Berechnung (Beginn/Ende der Frist) ist die Verbindung von VwVfG bzw. VwGO mit ZPO und BGB zu beachten.¹⁰

Lösung: „Die Klage müsste rechtzeitig erhoben worden sein. Nach § 74 VwGO gilt hierfür eine Frist von einem Monat ab Zustellung (Abs. 1 S. 1) bzw. ab Bekanntgabe (Abs. 1 S. 2). Gemäß § 41 Abs. 1 LVwVfG ist eine einfache Bekanntgabe grundsätzlich ausreichend; der Fristbeginn richtet sich bei einem schriftlichen VA dann nach § 41 Abs. 2 LVwVfG. Im vorliegenden Fall wurde die Klage vier Wochen nach Zustellung erhoben, somit ist die Frist von einem Monat in jedem Fall gewahrt. Damit ist die Klage auch fristgemäß erhoben worden.“

Vertiefung: Dirk Ehlers, in: Ehlers/Schoch, Rechtsschutz im Öffentlichen Recht, 2021, § 27, Rn. 112–121.

VII. Zwischenergebnis

Es empfiehlt sich, den ersten Hauptteil der Fallbearbeitung mit einem klaren Zwischenergebnis abzuschließen.

Lösung: „Die Sachentscheidungsvoraussetzungen liegen vor“.

B. Begründetheit

Zweck des Prüfungspunkts: Kann der Kläger erfolgreich die Beseitigung des angegriffenen staatlichen Handelns verlangen?

Wenn die Sachentscheidungsvoraussetzungen vorliegen, hängt der Erfolg der Klage von ihrer Begründetheit ab: Kann der Kläger tatsächlich die Beseitigung bzw. Unterlassung des angegriffenen staatlichen Handelns verlangen? Der Obersatz dieser Prüfung muss sich an § 113 Abs. 1 S. 1 VwGO ausrichten: Soweit der VA rechtswidrig und der Kläger dadurch in seinen Rechten verletzt ist, hebt das Gericht den Verwaltungsakt und den etwaigen Widerspruchsbescheid auf.

⁹ Dem entspricht dann umgekehrt auch, dass für allgemeine Leistungsklagen vor dem Verwaltungsgericht (denen kein VA vorangeht) wie im Zivilprozess grundsätzlich keine Klagefristen als Zulässigkeitsvoraussetzung gelten, → Rn. 695.

¹⁰ Siehe im Einzelnen → Rn. 340.



Die drei Elemente dieser Vorschrift sind in unterschiedlicher Weise systemprägend: Noch am selbstverständlichsten ist, dass der Erfolg der Klage eine rechtswidrige Maßnahme voraussetzt – dies bestimmt den Schwerpunkt der Prüfung, indem die Rechtsgrundlage des Verwaltungsakts festgestellt und dann von dort aus die formelle und materielle Rechtmäßigkeit des Verwaltungsakts überprüft wird. Doch ist auch zu beachten: Der Erfolg der Klage setzt zum einen zusätzlich die Rechtsverletzung des Klägers voraus (was allerdings bei rechtswidrigen belastenden Verwaltungsakten in Bezug auf den Adressaten wegen Art. 2 Abs. 1 GG grundsätzlich der Fall ist). Weiter zu beachten ist dann, dass im Fall der Rechtsverletzung wegen Rechtswidrigkeit das Gericht selbst den VA aufhebt (während es bei einer Verpflichtungsklage die Verwaltung verurteilt, einen VA zu erlassen bzw. den Fall neu zu bescheiden) – es handelt sich also bei der Anfechtungsklage um eine Gestaltungsklage, mit der eine unmittelbare Veränderung der Rechtslage durch das Gericht selbst erstrebt wird. Das ist unter dem Aspekt der Gewaltenteilung durchaus systemgerecht (Gerichte können Verwaltungshandeln zwar beseitigen, aber nicht ersetzen), jedoch nicht zwingend.

Lösung: „Die Klage ist begründet, soweit der angegriffene Hoheitsakt rechtswidrig und der Kläger dadurch in seinen Rechten verletzt ist, § 113 Abs. 1 S. 1 VwGO.“

Um die Rechtmäßigkeit eines Verwaltungshandelns zu beurteilen, sind die folgenden Aspekte zu prüfen (Die nachfolgenden Punkte I.–III. können auch nochmals unter einer gesonderten Überschrift „I. Rechtmäßigkeit“ zusammengefasst werden, dann folgt entsprechend „II. Rechtsverletzung“):

Lösung: „Die Maßnahme der B ist rechtmäßig (und nicht rechtswidrig), wenn für sie eine hinreichende Rechtsgrundlage besteht und sie formell und materiell rechtmäßig durchgeführt wurde.“

I. Rechtsgrundlage

Zweck des Prüfungspunkts: Auf welche Befugnis stützt sich das staatliche Handeln – wonach richten sich dann also die Anforderungen der formellen und materiellen Rechtmäßigkeit?

Zunächst ist die Frage nach der Rechtsgrundlage des Verwaltungsakts festzustellen, der mit der Klage angegriffen wird. Die Rechtsgrundlage darf insbesondere nicht erst im Zuge der materiellen Rechtmäßigkeit bestimmt werden, wo sie natürlich auch eine wichtige Rolle spielt (*Welcher Tatbestand? Welche Rechtsfolge?*). Denn auch die formelle Rechtmäßigkeit hängt von der Rechtsgrundlage ab – weil nun einmal je nach Rechtsgrundlage ganz verschiedene Behörden zuständig sind und unterschiedliche Verfahrens- und Formvorgaben zu beachten haben.

Jede Maßnahme, die in Grundrechte eingreift, benötigt eine ausreichende Rechtsgrundlage mit Rückhalt in einem materiellen Parlamentsgesetz. Diese Perspektive ist in Deutschland durch die sehr weite Auslegung des Art. 2 Abs. 1 GG als allgemeine Handlungsfreiheit verbindlich. Damit ist nicht in erster Linie eine inhaltliche Begrenzung staatlicher Befugnisse gemeint, sondern vor allem ein Rationalitätsschema, das für das Verwaltungsrecht ganz entscheidend ist: Für belastende staatliche Maßnahmen gegenüber dem Bürger benötigt die Verwaltung eine Legitimation durch den Gesetzgeber, wobei auf dieser Grundlage dann auch eine gerichtliche



Entscheidung möglich ist – so werden die Handlungsanteile der Akteure des Verwaltungsrechts, ausgehend vom Prinzip der Gewaltenteilung, dann doch unmittelbar miteinander verbunden.¹¹

Wer also *Adressat* einer rechtserheblichen Maßnahme des Staates ist, kann sich dagegen auf Art. 2 Abs. 1 GG berufen: Gebote und Verbote greifen stets mindestens in die allgemeine Handlungsfreiheit ein. Und ein solches Verbot oder Gebot muss rechtmäßig sein, um bei einer Kontrolle bestehen zu können.

Als eine solche gesetzliche Grundlage wird hier § 48 Abs. 1 S. 1 LVwVfG vorgegeben. Diese Bestimmung spricht – zunächst auch schon ohne nähere Analyse – eine wichtige Grundlage des rechtsstaatlichen Verwaltungsrechts an: Ein rechtswidriger Verwaltungsakt kann, auch nachdem er unanfechtbar geworden ist, zurückgenommen werden, wenn dafür die notwendigen Voraussetzungen gegeben sind. Damit wird der Gedanke der Beständigkeit von Verwaltungshandeln ebenso angesprochen wie auch seine offensichtlich notwendigen Grenzen. Es handelt sich um eine klassische allgemeine Befugnisnorm der Verwaltung: Egal, in welchem Gebiet des besonderen Verwaltungsrechts ein VA ursprünglich erlassen wurde – war er rechtswidrig, richtet sich seine Rücknahme (wenn es keine Sonderbestimmungen gibt) nach § 48 VwVfG; wenn der VA rechtmäßig war, handelt es sich um einen Widerruf nach § 49 VwVfG.

Lösung: „Als Eingriffsmaßnahme benötigt die Rücknahmeentscheidung der B eine gesetzliche Grundlage, vgl. Art. 2 Abs. 1 GG. Als solche kommt hier § 48 Abs. 1 S. 1 LVwVfG in Betracht.“

II. Formelle Rechtmäßigkeit

Zweck des Prüfungspunkts: Handelt die zuständige Verwaltungsstelle im korrekten Verfahren und mit der vorgeschriebenen Form?

Die Prüfung der formellen Rechtmäßigkeit hat den wichtigen Sinn, allgemeine rechtsstaatliche Grundsätze für das Vorgehen der staatlichen Behörden zu sichern: Mit den Anforderungen an Zuständigkeit, Verfahren und Form sichert das Verwaltungsrecht ganz wesentlich die **Mäßigung und inhaltliche Rationalität staatlicher Maßnahmen**. Es ist eben nicht egal, welche Behörde mit welchen Fachleuten und welchen Prägungen für bestimmte Sachfragen (etwa Wirtschaft, Umwelt, Bildung, sozialer Ausgleich) zuständig ist, an welche Abläufe sich staatliche Stellen halten müssen, bevor sie ein Ergebnis festlegen, und in welcher Form sie ihr Ergebnis nach außen vertreten. Mit den Anforderungen an die formelle Rechtmäßigkeit wird also der naiven Vorstellung widersprochen, die Anwendung des materiellen Rechts nach den Regeln der Rechtskunst alleine sichere bereits die Ergebnisrichtigkeit.¹²

Die Verteilung der *Zuständigkeit* zwischen den verschiedenen Verwaltungsträgern richtet sich nach den allgemeinen Regeln und darauf aufbauend nach den Bestimmungen der jeweiligen besonderen Fachgesetze. Es sind dabei „vertikale“ wie „horizontale“ Aspekte zu

¹¹ → Rn. 21–25, weiter dazu 49 f., 62, 78 f.

¹² Näher dazu → Rn. 25.



berücksichtigen: Sowohl die zuständige staatliche Ebene (von EU-Agentur bis Ortsgemeinde) muss bestimmt werden, wie auch die sachbezogene Beauftragung, die dann jeweils bei der „allgemeinen“ Verwaltung liegen kann wie bei Sonderbehörden. Eine einfache Ausgangsregel ist insoweit, dass die örtliche Zuständigkeit sich nach der „Adresse des Adressaten“ richtet (§ 3 VwVfG); das gilt auch, wenn eine Ausgangsentscheidung von einer anderen Behörde getroffen sein sollte, vgl. § 48 Abs. 5 VwVfG.¹³

Als zentrale Anforderung an ein rechtsstaatliches *Verwaltungsverfahren* gilt die vorherige *Anhörung* der Betroffenen, § 28 VwVfG. Denn selbstverständlich wird die Wertung eines Falls von ganz unterschiedlichen Perspektiven geprägt; eine bereits festliegende Anschauung lässt sich durch nachlaufende weitere Informationen ungern irritieren. Die deutsche Staatspraxis hat hier allerdings einen Schwachpunkt: Denn weil die nachlaufende Anwendung der Gesetze durch die Gerichte als maßgeblicher Standard gilt, schützen der Gesetzgeber wie auch die Gerichte selbst das vorherige Anhörungsrecht nicht in der gebotenen Weise – Ausnahmen, nachholender Ersatz und Unbeachtlichkeit prägen faktisch das Bild, wenn eine Anhörung (anders als hier) unterblieben ist.

Verwaltungsmaßnahmen unterliegen grundsätzlich keinem Formgebot – das gilt sogar für Verwaltungsakte, vgl. § 37 Abs. 2 S. 1 VwVfG. Allerdings sind vor allem bei schriftlichen bzw. elektronischen Verwaltungsakten, die in Klausuren oftmals das Bild bestimmen, allgemeine Formerfordernisse zu beachten (z. B. § 37 Abs. 3 VwVfG). Insbesondere bei schriftlichen und elektronischen Verwaltungsakten ist eine hinreichende schriftliche bzw. elektronische Begründung erforderlich, § 39 Abs. 1 VwVfG.

Lösung: „Der VA müsste zunächst formell rechtmäßig sein. Dazu sind die gesetzlichen Anforderungen an die Zuständigkeit, das Verfahren und die Form einzuhalten.

Es müsste die örtlich und sachlich zuständige Behörde gehandelt haben. Die B ist hier als zuständige Erlassbehörde auch für die Rücknahme sachlich und örtlich zuständig, § 48 Abs. 5, § 3 Abs. 1 Nr. 2 LVwVfG.

Im Verfahren müsste die X ordnungsgemäß angehört worden sein, § 28 Abs. 1 LVwVfG. Das ist hier laut Sachverhalt geschehen.

Der schriftliche Bescheid müsste nach § 39 Abs. 1 S. 1 f. LVwVfG ausreichend begründet sein. Auch dies ist nach dem Sachverhalt gegeben.

Damit ist der Bescheid insgesamt formell rechtmäßig.“

III. Materielle Rechtmäßigkeit

Zweck des Prüfungspunkts: Ist der Tatbestand der Rechtsgrundlage erfüllt, auf die sich die Verwaltung stützt? Hat sie eine Rechtsfolge gewählt, die nach dieser Rechtsgrundlage vorgesehen ist?

¹³ Nur ausnahmsweise werden Klausurfälle die Frage der Zuständigkeit wie in dieser Erläuterung des Grundschemas einfach vorgeben. Nach der Einführung in die Verwaltungsorganisation (→ Rn. 66–69, 212–229) wird vielmehr ein sicheres Grundverständnis der Zuständigkeitsregeln erwartet.



Die Prüfung der materiellen Rechtmäßigkeit bildet das inhaltliche Herzstück einer Fallbearbeitung. Hier wird zunächst der materielle *Tatbestand* der Rechtsgrundlage herangezogen und untersucht, ob seine Voraussetzungen vorlagen bzw. vorliegen.¹⁴ Insoweit ähnelt die verwaltungsrechtliche Vorgehensweise sehr stark der Subsumtionsarbeit, die auch aus anderen Rechtsgebieten bekannt ist. Den einzelnen Tatbestandsmerkmalen ist ein bestimmter Gehalt zugewiesen, der oftmals durch Gerichte oder durch die wissenschaftliche Bearbeitung in einem ständigen, nie abgeschlossenen Dialog konkretisiert wurde. Für das Verwaltungsrecht sind insoweit allerdings doch einige markante Punkte wichtig: Im Verwaltungsrecht ist ganz besonders gut sichtbar, dass die vorgegebenen gesetzlichen Regeln nicht starr sind, sondern ebenfalls in ständiger Veränderung.¹⁵ Und es gibt eine viel größere Anzahl an Fachgesetzen als im Zivilrecht und im Strafrecht, weil der „Normhunger“ der Verwaltung niemals gestillt ist. Das macht es nötig (aber auch in aller Regel ausreichend), die Strukturen dieser Fachgesetze zu verstehen, statt den vergeblichen Versuch zu unternehmen, sie im Einzelnen samt Rechtsprechung und Praxis auswendig zu lernen: Falllösung im verwaltungsrechtlichen Studium ist vor allem Strukturarbeit am häufig unbekannten Gesetz.

Eine weitere Besonderheit liegt darin, dass in vielen Fällen die Rechtsfolge einer Befugnisnorm nicht feststeht. Wenn ein Tatbestand erfüllt ist, „kann“ die Behörde bestimmte Maßnahmen ergreifen – muss es dann aber in aller Regel nicht. Hier zeigt sich die Gewaltenteilung besonders deutlich: Der Gesetzgeber gibt in diesen Fällen den Gerichten gerade nicht die Befugnis, ihre eigene Auffassung an die Stelle derjenigen der Verwaltung zu setzen; sie dürfen vielmehr nur die „Grenzen“ des Ermessens überwachen, vgl. § 114 S. 1 VwGO.

Die Vorgaben für die Ausübung des Verwaltungsermessens stellen einen wichtigen Schwerpunkt für das Verwaltungsrecht dar, weil hier die Handlungsanteile seiner Akteure aufeinander bezogen werden.¹⁶

Für unsere Falllösung reicht die Information, dass ein Ermessen jedenfalls bewusst auszuüben ist: Ein „kann“ ist kein „muss“, sodass hier ein rechtlich erheblicher Fehler vorliegt.

Nach diesen Maßgaben ergibt sich für den vorliegenden Fall auch ohne nähere Kenntnisse der einschlägigen Dogmatik: Es handelt sich bei dem Ausgangsbescheid offensichtlich um einen begünstigenden VA, weil der X dadurch Leistungen von 30 Mio. Euro zugeteilt wurden. Damit ist eine Rücknahme nur nach Maßgabe des § 48 Abs. 1 S. 2, Abs. 2 LVwVfG möglich, weil Aspekte des Vertrauensschutzes eine Rolle spielen können. Hinsichtlich der Rechtsfolge ist zu beachten, dass die B vorgibt, keinen Handlungsspielraum zu haben, sondern zu der gewählten Entscheidung von Gesetzes wegen verpflichtet gewesen zu sein.

Lösung: „a) Tatbestand

Der Rücknahmebescheid müsste auch materiell rechtmäßig gewesen sein.

Zunächst müsste der Tatbestand erfüllt sein. Da es sich beim Ausgangsbescheid um einen rechtswidrigen begünstigenden VA handelt, der die Zahlung einer einmaligen Geldleistung

¹⁴ Zum entscheidenden Zeitpunkt für die Beurteilung der Sach- und Rechtslage bei der Anfechtungsklage Ehlers, in: Ehlers/Schoch, Rechtsschutz ÖR, § 27, Rn. 153 ff.

¹⁵ Näher → Rn. 57–59 sowie später 576 ff.

¹⁶ → Rn. 185–193.



gewährt, müssten die Voraussetzungen nach § 48 Abs. 1 S. 2, Abs. 2 LVwVfG gegeben sein. Das Vertrauen der X in den Bestand der Ausgangsentscheidung könnte schutzwürdig sein. Hierfür sind die Wertungen des § 48 Abs. 2 S. 2 f. LVwVfG maßgeblich: Zum einen hat die X das Geld bereits verbraucht, zum anderen ist nicht ersichtlich, dass die X ihrerseits zu dem Fehler beigetragen hat oder den Fehler kannte oder erkennen musste.

Damit ist bereits der Tatbestand der Rechtsgrundlage für den Rücknahme-VA nicht erfüllt.

b) Rechtsfolge

Der VA könnte auch in Bezug auf die Rechtsfolge rechtswidrig sein. § 48 Abs. 1 S. 1 LVwVfG räumt der Behörde Ermessen ein, einen rechtswidrigen VA zurückzunehmen, wenn der Tatbestand erfüllt ist. Die B kann sich also zu diesem Schritt entschließen, ist dazu aber nicht verpflichtet. Vielmehr muss sie eine entsprechende Ermessensentscheidung treffen. Da sie gegenüber der X vorträgt, dass ihr keine andere Wahl bleibe, hat sie diesen Ermessensspielraum nicht erkannt und ihr Ermessen gar nicht betätigt. Daher ist auch die Rechtsfolge rechtswidrig.“

c) Zwischenergebnis

Somit ist der VA materiell rechtswidrig.“

IV. Rechtsverletzung

Zweck des Prüfungspunkts: Ist durch das rechtswidrige Verwaltungshandeln auch ein Recht des Klägers verletzt worden?

Für den Erfolg der Klage ist erforderlich, dass die Rechtswidrigkeit des Verwaltungshandelns gerade auch zu einer Rechtsverletzung des Klägers führt, § 113 Abs. 1 S. 1 VwGO („und dadurch“). Das ist in Fällen der Anfechtungsklage, die von dem Adressaten dieser Maßnahme erhoben wird, regelmäßig der Fall.¹⁷ In einer Reihe von anderen Konstellationen sind hier allerdings Besonderheiten zu beachten, so etwa schon bei einer Anfechtungsklage in Dreieckskonstellationen. Bei Leistungsklagen ist aufgrund des Anspruchsaufbaus ohnehin geboten, die Frage gesondert zu erörtern.¹⁸

Lösung: „Die Klägerin ist durch den an sie gerichteten rechtswidrigen VA auch in ihren Rechten verletzt, vgl. § 113 Abs. 1 S. 1 VwGO.“

V. Zwischenergebnis

Lösung: „Die Klage ist begründet.“

¹⁷ Für die „normale“ Anfechtungsklage besteht (eigentlich) eine durchaus erhebliche Einschränkung beim Erfordernis der Rechtsverletzung durch § 46 VwVfG: Danach ist in den dort genannten Fällen trotz Rechtswidrigkeit eines Verwaltungsakts eine Klage abzuweisen. Das lässt sich kaum anders denn als mangelnde Rechtsverletzung verstehen – soweit ersichtlich wird diese Vorschrift, die dem deutschen Rechtsstaat zurecht unangenehm ist, aber im Prüfungswesen weitgehend ausgeblendet werden. S. weiter → Rn. 291.

¹⁸ → Rn. 694 f.



C. Gesamtergebnis

Zweck des Prüfungspunkts: Wie lautet das Ergebnis auf die Ausgangsfrage?

Das Gesamtergebnis muss sich auf die Ausgangsfrage beziehen. Es reicht also nicht hin – was bis in Examensklausuren immer wieder zu beobachten ist – nur ungefähr zu antworten. Abschließende Auskünfte auf die „Begründetheit der Klage“ o. ä. sind ein Ärgernis, wenn ganz konkret nach den Erfolgsaussichten der Klage gefragt ist. Denn es ist nicht die Aufgabe des Korrektors (oder in der Praxis: eines beliebigen Gegenübers wie Mandant, Gerichtskammer, Chefin), sich die Antwort auf eine genau gestellte Frage erst noch selbst zusammenzureimen.

Lösung: „Die Sachentscheidungsvoraussetzungen liegen vor und die Klage ist auch begründet. Sie hat damit Aussicht auf Erfolg.“