

WOLF-RÜDIGER SCHENKE

Neuere Rechtsprechung zum
Verwaltungsprozessrecht
(1996–2009)

Mohr Siebeck

Wolf-Rüdiger Schenke
Neuere Rechtsprechung
zum Verwaltungsprozessrecht (1996–2009)



Wolf-Rüdiger Schenke

Neuere Rechtsprechung
zum Verwaltungsprozessrecht
(1996–2009)

Mohr Siebeck

Wolf-Rüdiger Schenke, geboren 1941, em. o. Professor für öffentliches Recht an der Universität Mannheim.

ISBN 978-3-16-150040-4 / eISBN 978-3-16-162886-3 unveränderte eBook-Ausgabe 2024

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

© 2009 Mohr Siebeck Tübingen.

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Computersatz Staiger in Rottenburg/N. aus der Garamond-Antiqua gesetzt, von Gulde-Druck in Tübingen auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und von der Buchbinderei Held in Rottenburg/N. gebunden.

Inhaltsverzeichnis

I. Einführung	1
II. Der Verwaltungsrechtsweg	3
1. Das Vorliegen einer öffentlich-rechtlichen Streitigkeit i.S. des § 40 VwGO	3
a) Die Abgrenzung von öffentlich-rechtlichen und privat-rechtlichen Streitigkeiten	4
b) Kirchliche Streitigkeiten	15
2. Streitigkeiten nichtverfassungsrechtlicher Art	16
3. Abdrängende Sonderzuweisungen	20
4. Rechtsweg kraft Sachzusammenhangs	24
5. Der Umfang der Verweisung gem. § 17a Abs. 2 GVG	27
III. Die Anfechtungsklage	30
1. Die Abgrenzung der Rechtsschutzzone der Anfechtungs- klage von anderen Klagearten	30
a) Konkurrentenklagen	30
b) Die isolierte Anfechtungsklage	38
c) Rechtsschutz gegen Nebenbestimmungen	40
d) Sonstige Abgrenzungsprobleme	48
2. Der Gegenstand der Anfechtungsklage	49
a) Der Verwaltungsakt als Gegenstand der Anfechtungs- klage	49
b) Die Nichterledigung des angefochtenen Verwaltungsakts	74
3. Die Prozessvertretung	75
4. Die Klagebefugnis	76
a) Die Klagebefugnis bei Nachbarklagen	77
b) Klagebefugnis bei gestuften Verwaltungsverfahren ...	86
c) Sonstige Fälle des Drittschutzes	92
d) Klagebefugnis bei Konkurrentenklagen	94

e) Klagebefugnis und Gemeinschaftsrecht	97
f) Klagebefugnis und Verbandsklage	100
5. Die Prozessführungsbefugnis	102
6. Fehlende Rechtshängigkeit bzw. Rechtskraft	103
7. Die Durchführung des Widerspruchsverfahrens	108
a) Der Anwendungsbereich des Vorverfahrens	108
b) Entbehrlichkeit eines prinzipiell gesetzlich vorgeschriebenen Vorverfahrens	109
c) Die Einlegung des Widerspruchs und seine Rücknehmbarkeit	110
d) Die Widerspruchsfrist	111
e) Der maßgebliche Zeitpunkt für die Widerspruchsentscheidung	112
f) Kein Verbot der reformatio in peius	114
8. Sonstige Zulässigkeitsvoraussetzungen, insbesondere Rechtsschutzbedürfnis und Klagefristen	116
a) Rechtsschutzbedürfnis	116
b) Die Klagefrist	116
9. Die gerichtliche Kontrolle von Ermessensentscheidungen	118
a) Allgemeines	118
b) Gerichtlich überprüfbare Ermessensfehler	120
10. Die gerichtliche Kontrolle in Bezug auf unbestimmte Rechtsbegriffe mit Beurteilungsspielraum	124
11. Maßgeblicher Zeitpunkt für die gerichtliche Beurteilung des angefochtenen Verwaltungsakts	126
12. Das Nachschieben von Gründen und die Umdeutung von Verwaltungsakten	132
13. Der Untersuchungsgrundsatz	135
a) Die Pflicht zur Aufklärung des entscheidungsrelevanten Sachverhalts	135
b) Das „in-camera“-Verfahren	136
14. Die Aufhebung des Verwaltungsakts	139
IV. Die Verpflichtungsklage	142
1. Der Gegenstand der Verpflichtungsklage	142
a) Der begehrte Verwaltungsakt	142
b) Bescheidungsklage und Bescheidungsurteil	143
c) Die Klage auf Erlass eines Widerspruchsbescheids ...	146

d) Die Abgrenzung der Rechtsschutzzone der Verpflichtungsklage von anderen Klagearten	146
2. Das Rechtsschutzbedürfnis für eine Verpflichtungsklage	147
3. Die Rechtskraft der aufgrund einer Verpflichtungs- klage ergehenden Entscheidung und ihre Folgen	148
4. Die Durchführung des Vorverfahrens	150
5. Die Klagefrist	151
6. Der maßgebliche Zeitpunkt für die Entscheidung	152
V. Die Fortsetzungsfeststellungsklage	153
1. Die analoge Anwendung des § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO .	153
a) Analoge Anwendung des § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO bei Erledigung vor Klageerhebung	153
b) Analoge Anwendung des § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO bei Ausschluss des Aufhebungsanspruchs trotz subjektiver Rechtsverletzung des Klägers	154
c) Analoge Anwendung des § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO bei Fortfall eines Anspruchs auf Erlass eines Verwaltungsakts	156
d) Keine analoge Anwendung des § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGV in Bezug auf erledigtes sonstiges hoheitliches Handeln	157
2. Die Geltung der Zulässigkeitsvoraussetzungen der Anfechtungsklage für die Fortsetzungsfeststellungsklage	157
3. Das berechtigte Interesse an der Feststellung	158
VI. Die allgemeine Leistungsklage	161
1. Der Gegenstand einer allgemeinen Leistungsklage	161
2. Die Zulässigkeit einer vorbeugenden Unterlassungs- klage gegenüber drohenden Verwaltungsakten	162
VII. Die allgemeine verwaltungsgerichtliche Feststellungsklage	163
1. Das Rechtsverhältnis als Gegenstand der Feststellungsklage	163
2. Die Beteiligten des Rechtsverhältnisses	165
3. Die zeitliche Dimension des Rechtsverhältnisses	166

4. Rechtsschutz durch Feststellungsklage bei normativem Unrecht	167
5. Die Feststellung der Nichtigkeit eines Verwaltungsakts .	172
6. Die Subsidiarität der Feststellungsklage	173
7. Das berechtigte Interesse	176
VIII. Der Erledigungsrechtsstreit	178
IX. Die oberverwaltungsgerichtliche Normenkontrolle ...	180
1. Allgemeines	180
2. Der Gegenstand des Normenkontrollverfahrens	181
3. Antragsbefugnis, Antragsgegner, Beiladung und Antragsfrist	187
a) Die Antragsbefugnis	187
b) Antragsgegner	194
c) Beiladung	195
d) Die Antragsfrist	196
4. Das Rechtsschutzbedürfnis	197
5. Keine entgegenstehende Rechtskraft	199
6. Der Prüfungsmaßstab einer Normenkontrolle	200
7. Der Inhalt der Entscheidung	201
X. Der vorläufige Rechtsschutz gem. §§ 80 ff. VwGO	203
1. Der Eintritt der aufschiebenden Wirkung	203
a) Die durch den Suspensiveffekt erfassten Verwaltungsakte	203
b) Die Zulässigkeit von Widerspruch bzw. Anfechtungsklage als Voraussetzung für den Eintritt der aufschiebenden Wirkung	206
c) Das Wesen der aufschiebenden Wirkung	207
d) Das Ende des Suspensiveffekts	207
2. Die sofortige Vollziehbarkeit des Verwaltungsakts	209
a) Gesetzlich angeordnete Fälle der sofortigen Vollziehbarkeit	209
b) Die Vollziehungsanordnung gem. § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 VwGO	210
3. Die gerichtliche Aussetzung der Vollziehung des Verwaltungsakts	213

a) Die Statthaftigkeit eines Antrags gem. §§ 80 Abs. 5, 80a Abs. 3 VwGO	213
b) Die Zulässigkeit eines Antrags gem. §§ 80 Abs. 5, 80a Abs. 3 VwGO vor Einlegung eines Widerspruchs	215
c) Das Erfordernis der Antragsbefugnis sowie die Befristung des Antrags	216
d) Grundsätzlich keine vorherige erfolglose Durchführung eines behördlichen Aussetzungsverfahrens erforderlich	216
e) Die passive Prozessführungsbefugnis	218
f) Das Rechtsschutzbedürfnis	219
g) Die Begründetheit des Aussetzungsantrags	220
h) Die Bindungswirkung einer Entscheidung und ihre Abänderbarkeit gem. § 80 Abs. 7 VwGO	233
4. Rechtsschutz bei faktischer Vollziehung eines Verwaltungsakts	236
a) Feststellung der aufschiebenden Wirkung analog § 80 Abs. 5 Satz 1 VwGO	236
b) Die Zulässigkeit einer Untersagung der faktischen Vollziehung des Verwaltungsakts	236
5. Die Anordnung der sofortigen Vollziehung	237
XI. Die einstweilige Anordnung gem. § 123 VwGO	240
1. Sicherungs- und Regelungsanordnung	240
2. Die Zulässigkeit eines Antrags auf Erlass einer einstweiligen Anordnung gem. § 123 VwGO	240
a) Die Statthaftigkeit einer einstweiligen Anordnung ...	240
b) Sonstige Zulässigkeitsvoraussetzungen	243
3. Die Begründetheit eines Antrags gem. § 123 VwGO	245
a) Der Anordnungsanspruch	246
b) Der Anordnungsgrund	249
4. Die Pflicht zum Erlass der einstweiligen Anordnung und ihr Inhalt	250
5. Die Änderbarkeit der gerichtlichen Entscheidung	251
6. Einstweilige Anordnungen beim Verstoß formeller Gesetze gegen höherrangiges Recht	252

XII. Die einstweilige Anordnung gem. § 47 Abs. 6 VwGO .	254
1. Die Zulässigkeit eines Antrags	256
2. Die Begründetheit eines Antrags	256
3. Der Inhalt der einstweiligen Anordnung	258
4. Die Folgen des Erlasses einer einstweiligen Anordnung	259
Register	261

I. Einführung

In der Zeit seit 1996, als mein letzter Rechtsprechungsbericht¹ in der Juristenzeitung veröffentlicht wurde, ist das Verwaltungsprozessrecht naturgemäß nicht stehen geblieben. Das bot für den Autor und den Verlag den Anlass, die seitdem stattgefundenen vielfältigen Wandlungen und Fortentwicklungen des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes, deren Darstellung den Rahmen eines Rechtsprechungsberichts in einer Zeitschrift sprengen musste, nunmehr einer gesonderten Veröffentlichung zuzuführen. Diese schließt sich in ihrer Anlage und Gliederung zwar bewusst eng an den 1996 publizierten Rechtsprechungsbericht an, bietet aber die Möglichkeit zu einer vertieften Darstellung.

Verursacht wurden die zahlreichen seit 1996 zu verzeichnenden Neuerungen vor allem vom Gesetzgeber durch das 1996 verabschiedete 6. VwGO-ÄndG² und andere hiermit in Verbindung stehende Gesetzesnovellen. Diese neuen gesetzlichen Weichenstellungen bezwecken eine Beschränkung des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes, um den Wirtschaftsstandort Deutschland attraktiver zu machen. Diesem Ziel dient eine Reihe von neuen Bestimmungen, die sich teils in der VwGO, z.T. aber auch außerhalb derselben finden, jedoch auf das Verwaltungsprozessrecht ausstrahlen. Erwähnenswert sind in diesem Zusammenhang vor allem die Versuche des Gesetzgebers, die Sanktionierung von Verfahrensfehlern einzuschränken bzw. die Möglichkeit zu ihrer Heilung zeitlich auszudehnen, sie insbesondere noch während des gerichtlichen Verfahrens zuzulassen. Ähnliche Tendenzen verfolgt § 114 Satz 2 VwGO, der ein Ergänzen von Ermessenserwägungen noch während des gerichtlichen Verfahrens erlaubt und damit die umstrittene Frage des Nachschiebens von Gründen positivgesetzlich regeln will. Günstige Auswirkungen auf den Wirtschaftsstandort Deutschland versprach sich der Gesetzgeber aber auch von einer Vielzahl anderer Vorschriften. Zu nennen ist hier beispielsweise die Antragsfrist für eine oberverwaltungsgerichtliche Normenkontrolle gem. § 47 VwGO, die vor dem 6. VwGO-

¹ *Schenke* JZ 1996, 998 ff., 105 ff., 1103 ff., 1155 ff.

² Zu diesem ausführlich *Schenke* NJW 1997, 81 ff.

ÄndG noch unbefristet erhoben werden konnte, dann auf zwei Jahre und neuerdings auf nur noch ein Jahr befristet wurde. Hervorzuheben sind in diesem Zusammenhang auch die erheblichen gesetzlichen Beschränkungen von Rechtsmitteln, insbesondere durch die Bindung der Berufung an eine Zulassung. Auf das Rechtsmittelrecht kann aber – ebenso wie in meinen früheren Rechtsprechungsberichten – nicht eingegangen werden, da dies eine gesonderte Darstellung erforderlich machte.

Die verwaltungsprozessualen Novellierungen stellten für die Judikative, aber auch für das rechtswissenschaftliche Schrifttum, in dem sie teilweise auf heftige Kritik stießen, eine beträchtliche Herausforderung dar. Nicht nur, dass es teilweise gesetzestechnisch wenig geglückte Regelungen zu konkretisieren und an sie geknüpfte Zweifelsfragen zu beheben galt. Sie bedurften mitunter auch einer kritischen Überprüfung anhand verfassungsrechtlicher Vorgaben und einer allerdings meist noch im Wege verfassungskonformer Interpretation zu bewerkstellenden Korrektur. Auf diese durch die neuen Gesetze aufgeworfenen Fragen und ihre Beantwortung durch die Rechtsprechung ist im Folgenden ein besonderes Augenmerk zu richten. Daneben bedürfen aber auch sonstige, durch die Rechtsprechung (teilweise nach Vorarbeiten durch die Rechtslehre) erfolgte Weiterentwicklungen des Rechts einer näheren Beleuchtung.

Erörtert werden sollen zunächst die Judikatur zur Zulässigkeit des Verwaltungsrechtswegs sowie zu Problemen, die sich in Verbindung mit einzelnen Verfahrensarten und ihren spezifischen Zulässigkeitsvoraussetzungen stellen. Zu behandeln sind aber ebenso allgemeine Fragen, die sich erst in Verbindung mit der Begründetheit verwaltungsgerichtlicher Verfahren stellen. In diesen Zusammenhang gehören vor allem die Probleme, die sich in Bezug auf die für die neuere Gesetzgebung charakteristische Einschränkung der Sanktionierung von Verfahrensfehlern sowie die vom Gesetzgeber intendierte Regelung des Nachschiebens von Gründen ergeben.

II. Der Verwaltungsrechtsweg

Zu den Dauerthemen, mit welchen sich die Verwaltungsgerichte zu beschäftigen haben, gehören die Probleme, die sich im Hinblick auf die Zulässigkeit des Verwaltungsrechtswegs stellen. Über die im rechtswissenschaftlichen Schrifttum viel erörterte Frage, ob es sich bei § 40 VwGO um eine Zulässigkeitsvoraussetzung oder um etwas anderes handelt, hat sich die Rechtsprechung zu Recht keine Gedanken gemacht. Ihrer Beantwortung kommt keinerlei praktische Bedeutung zu. Der Umstand, dass beim Fehlen eines der in § 40 VwGO für den Verwaltungsrechtsweg genannten Voraussetzungen das Gericht gem. § 173 VwGO i.V. mit § 17a Abs. 2 Satz 1 GVG nicht nur die Unzulässigkeit des Verwaltungsrechtswegs ausspricht, sondern zugleich den Rechtsstreit von Amts wegen an das zuständige Gericht des zulässigen Rechtswegs verweist, ändert nichts daran, dass – insoweit übereinstimmend mit anderen Zulässigkeitsvoraussetzungen – das Verwaltungsgericht nicht in der Sache entscheiden kann. Gründe für eine Trennung des § 40 VwGO von anderen Zulässigkeitsvoraussetzungen bestehen damit nicht³.

1. Das Vorliegen einer öffentlich-rechtlichen Streitigkeit i. S. des § 40 VwGO

Eine zentrale Frage, die sich in Verbindung mit § 40 VwGO stellt, betrifft die Abgrenzung von öffentlich-rechtlichen und privat-rechtlichen Streitigkeiten (dazu a). Zudem stellt sich hier die insbesondere in Verbindung mit dem Handeln von Kirchen relevante Frage, ob diesbezügliche Streitigkeiten rechtlicher Art sind (dazu b).

³ Dazu z. B. *Schenke*, Verwaltungsprozessrecht, 12. Aufl. 2009, Rn. 62 sowie ausführlich *M. Fischer* Jura 2003, 748 ff.

a) Die Abgrenzung von öffentlich-rechtlichen
und privat-rechtlichen Streitigkeiten

Ob ein geltend gemachtes prozessuales Begehren dem öffentlichen Recht zuzuordnen ist und damit hierfür grundsätzlich der Verwaltungsrechtsweg einschlägig ist oder dem Privatrecht zuzuordnen ist und deshalb im ordentlichen Rechtsweg geltend zu machen ist, richtet sich nach der wahren Rechtsnatur des geltend gemachten prozessualen Anspruchs⁴. Auf die rechtliche Qualifikation durch den Kläger kommt es hingegen nicht an. Deshalb ist z. B. die Ansicht des Klägers, das von ihm geltend gemachte Recht sei unter dem Aspekt des Folgenbeseitigungsanspruchs begründet, unbeachtlich⁵. Entscheidend ist vielmehr auf die tatsächlich in Betracht kommende Rechtsgrundlage abzustellen. Ohne Bedeutung für die Rechtsnatur des geltend gemachten Anspruchs sind hingegen die Einwendungen eines Beklagten und deren rechtliche Begründung⁶.

Umstritten ist, wie der Rechtsweg in den Fällen zu bestimmen ist, in welchen die vom Kläger zur Begründung seiner Klage vorgetragene Tatsache streitig sind und bei Zugrundelegung einer anderen Tatsache ein anderer Rechtsweg einschlägig wäre als der bei unterstellter Richtigkeit der vom Kläger vorgetragene Tatsache gegebene. Nach Ansicht des *OVG Koblenz*⁷ soll sich der Rechtsweg nach den vom Kläger zur Begründung seiner Klage vorgetragene, im Rahmen der Rechtswegentscheidung als zutreffend unterstellten Tatsachen ergeben. Das *OVG* folgt damit der sogenannten Schlüssigkeitstheorie, die auch vom *GmSOBG*⁸ vertreten wird. Ihr gegenüber verdient aber die vom *BAG*⁹ vertretene Beweiserhebungstheorie den Vorzug. Nach ihr ist dort, wo das Vorliegen von Tatsachen zweifelhaft ist, denen für die Bestimmung des Rechtswegs ausschlaggebende Bedeutung zukommt, von Amts wegen Beweis zu erheben. Dafür spricht der Umstand, dass das Gericht auch sonst in Konsequenz des für die Prüfung der Zulässigkeitsvoraussetzungen in allen gerichtlichen Verfahrensordnungen geltenden Untersuchungsgrundsatzes von Amts wegen – ohne an den Vortrag des Klägers gebunden zu sein – über das Vorliegen der Zulässigkeitsvoraussetzungen einer Klage zu befinden hat. Schon von daher ist es nicht einzusehen, warum bei der angesprochenen Fallgestaltung hiervon abgewichen werden soll. Das gilt

⁴ *OVG Koblenz* NVwZ-RR 1999, 582; *OVG Münster* NWVBl. 2003, 23.

⁵ Richtig z. B. *OVG Münster* NWVBl. 2003, 23.

⁶ *OVG Münster* NJW 2001, 698 (699).

⁷ *OVG Koblenz* NVwZ-RR 1999, 582.

⁸ *GmSOBG BGHZ* 108, 284 (286).

⁹ *BAG* NJW 1994, 604 (606); NJW 1994, 1172 (1173).

umso mehr, als es andernfalls in die Hand des Klägers gestellt wäre, durch einen manipulierten Sachvortrag einen sonst nicht gegebenen Rechtsweg zu erschleichen¹⁰. Das provozierte sowohl unter dem Aspekt des Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG wie auch im Hinblick auf den Grundsatz der prozessualen Waffengleichheit gravierende Bedenken.

Um die für die Bestimmung des Verwaltungsrechtswegs maßgebliche Abgrenzung von öffentlichem Recht und Privatrecht bemüht sich eine Reihe von Theorien. Die drei wichtigsten sind die Subordinationstheorie (Subjektionstheorie), die Interessentheorie sowie die modifizierte Subjektstheorie (Sonderrechtstheorie). Die heute h.M. folgt grundsätzlich der modifizierten Subjektstheorie, die vor allem dort, wo das staatliche Handeln aufgrund von für einen Hoheitsträger geltenden Sonderrecht erfolgt, eine präzise Abgrenzung von öffentlichem Recht und Privatrecht ermöglicht. Sie vermag aber auch, wenn es an solchen gesetzlichen Regelungen fehlt, unter dem Gesichtspunkt des Sachzusammenhangs oder aber mit Hilfe von Vermutungsregelungen die Abgrenzung von öffentlichem Recht und Privatrecht in der Regel in einer befriedigenden Weise zu bewerkstelligen¹¹. Die Subordinations- und die Interessentheorie liefern in Zweifelsfällen ergänzende und weiterführende Topoi¹².

Die Rechtsprechung des *BVerwG* nimmt zu diesem Streit zwischen den verschiedenen Abgrenzungstheorien zwar nicht ausdrücklich Stellung. Der Sache nach geht sie aber grundsätzlich von der modifizierten Subjektstheorie aus, nach der eine Rechtsbeziehung dann dem öffentlichen Recht zuzuordnen ist, wenn sie durch eine Rechtsvorschrift bestimmt wird, deren Zuordnungssubjekt, sei es als Berechtigter, sei es als Verpflichteter, ausschließlich ein Träger öffentlicher Gewalt ist. Maßgeblich ist danach ein formales Kriterium (formale modifizierte Subjektstheorie). Sie ist der materiellen modifizierten Subjektstheorie¹³ vorzuziehen, nach der es darauf ankommen soll, ob durch das Sonderrecht ein Hoheitsträger als solcher verpflichtet wird. Da Letzteres davon abhängt, ob der Hoheitsträger öffentlich-rechtlich handelt, droht die materielle modifizierte Subjektstheorie in einen Zirkel einzumünden.

Deutlich wird dieses Abstellen auf die formale modifizierte Subjektstheorie an einer sich ausführlich mit der Abgrenzung von öffentlichem

¹⁰ Näher hierzu mit weiteren Argumenten *Schenke*, in: 50 Jahre Bundesgerichtshof Bd. III, 2000, S. 45 (50 ff.); ebenso *Sodan*, in: *Sodan/Ziekow*, Verwaltungsgerichtsordnung, 2. Aufl. 2006, § 40 Rn. 282.

¹¹ *Schenke*, Verwaltungsprozessrecht, Rn. 104 ff.

¹² Dazu *Schenke*, Verwaltungsprozessrecht, Rn. 107 ff.

¹³ Für sie aber *Ehlers*, in: Schoch/Schmidt-Aßmann/Pietzner, VwGO, § 40 Rn. 235; krit. hierzu *Kopp/Schenke*, VwGO, 16. Aufl. 2009, § 40 Rn. 11.

Recht und Privatrecht beschäftigenden Entscheidung des *BVerwG*¹⁴, welche die Rechtsnatur der Vergabe von öffentlichen Aufträgen unterhalb der in der VergabeVO genannten Schwellenwerte zum Gegenstand hat und hierbei näher auf die Abgrenzung von öffentlichem Recht und Privatrecht eingeht. Maßgeblich für die vom *BVerwG* bejahte privatrechtliche Rechtsnatur einer solchen Auftragsvergabe ist danach, dass sich die Vergabe grundsätzlich nach denselben Rechtsvorschriften richtet, wie sie auch für eine Auftragsvergabe durch Private gelten, also kein Sonderrecht zur Anwendung kommt. Dem Umstand, dass der Staat bei der Vergabe von Aufträgen haushaltsrechtlichen Vorschriften unterliegt, die für Private nicht gelten, wird für die Beurteilung der Rechtsbeziehungen im Außenverhältnis zum Bürger keine ausschlaggebende Bedeutung beigemessen, da haushaltsrechtliche Vorschriften wie § 55 BHO nur reines staatliches Innenrecht darstellen¹⁵. Auch der den Staat bei der Vergabe öffentlicher Aufgaben bindende Gleichheitssatz soll nach dem *BVerwG* an der privatrechtlichen Rechtsnatur der Auftragsvergabe nichts ändern, da der Gleichheitssatz für alles staatliche Handeln gelte und somit für die Abgrenzung von öffentlichrechtlichem und privatrechtlichem Handeln nicht tauglich sei¹⁶. Würde man allein aus der Bindung an den Gleichheitssatz den Sonderrechtscharakter der staatlichen Auftragsvergabe ableiten, so wäre in der Tat – wie das *BVerwG*¹⁷ zu Recht bemerkt – nahezu jedes Rechtsverhältnis zwischen dem Staat und dem Bürger als öffentlich-rechtlich zu qualifizieren. Damit bliebe für die Annahme privatrechtlichen Handelns kein Raum mehr. Der Sache nach würde dies auf die Übernahme einer heute nicht mehr vertretenen uneingeschränkten Subjektstheorie hinauslaufen, nach der allein schon deshalb, weil der Staat an einer Rechtsbeziehung beteiligt ist, von einem öffentlich-rechtlichen Rechtsverhältnis auszugehen wäre.

Dass die Vergabe durch die öffentliche Hand auch der Erfüllung öffentlicher Aufgaben dienen kann und die Abgrenzung zur Wirtschaftsförderung und Wirtschaftslenkung im Einzelfall fließend sein kann, wird vom *BVerwG* demgegenüber – für sich genommen – noch keine ausschlaggebende Bedeutung beigemessen, da öffentliche Aufgaben auch mit Mitteln des Privatrechts erfüllt werden können¹⁸. Darin liegt der Sache nach eine Ablehnung der Interessentheorie. Nach ihr müsste dann,

¹⁴ *BVerwG* NVwZ 2007, 820 ff.

¹⁵ *BVerwG* NVwZ 2007, 820 (822).

¹⁶ *BVerwG* NVwZ 2007, 820 (822).

¹⁷ *BVerwG* NVwZ 2007, 820 (822).

¹⁸ *BVerwG* NVwZ 2007, 820 (821).

wenn die Aufgabenvergabe primär der Erfüllung öffentlicher Aufgaben diene und das Handeln der Verwaltung demzufolge durch öffentliche Interessen bestimmt bzw. dominiert würde, stets von einem öffentlich-rechtlichen Handeln ausgegangen werden. Demgegenüber hebt das *BVerwG* zu Recht hervor, dass maßgeblich für die Rechtsnatur staatlichen Handelns nicht dessen Rechtsziel, sondern dessen Rechtsform sei¹⁹. Die Unvereinbarkeit eines gegenteiligen Ansatzes mit geltendem Recht und die Schwäche der Interessentheorie werden in der Tat gerade am Beispiel des Verwaltungsprivatrechts deutlich. Bei ihm geht es zwar um die Erfüllung öffentlicher Aufgaben, dem Staat ist es jedoch nicht verwehrt, an Stelle von öffentlichrechtlichen privatrechtliche Mittel einzusetzen.

Bei der Vergabe öffentlicher Aufträge, die zum Abschluss privatrechtlicher Verträge führt, sieht das *BVerwG* keine ausreichenden Anhaltspunkte für eine öffentlich-rechtliche Qualifikation der Rechtsbeziehungen zwischen dem Staat und einem erfolgreichen Bewerber. Eine Anknüpfung an die Zweistufentheorie, nach der die Entscheidung über eine aus Gründen öffentlichen Interesses erfolgte Begünstigung Privater dem öffentlichen Recht zuzuordnen ist, hingegen die Modalität der Begünstigung sich nach den für jedermann geltenden privatrechtlichen Bestimmungen richtet, lehnt das *BVerwG* ab. Auf die Zweistufentheorie könne nur dann zurückgegriffen werden, wenn die Aufgabenwahrnehmung durch eine Mehrphasigkeit gekennzeichnet sei²⁰. An dieser fehlte es aber in dem vom *BVerwG* entschiedenen Fall.

Eine Anknüpfung an die Zweistufentheorie wurde hingegen vom *OVG Münster*²¹ in Verbindung mit einer aus Gründen der Familienförderung erfolgten preisgünstigen Vergabe eines gemeindlichen Grundstücks an einen Privaten befürwortet. Danach ist die Entscheidung einer Gemeinde über die Auswahl unter verschiedenen Kaufbewerbern nach Maßgabe von Vergabekriterien, welche im öffentlichen Interesse die Förderung eines bestimmten Personenkreises durch die Gewährung eines nach der Kinderzahl gestaffelten Nachlasses auf den Kaufpreis vorsehen, als öffentlichrechtlich zu qualifizieren. In der Tat bereitet es in einem solchen Fall keine Schwierigkeiten, den Abschluss eines der notariellen Beurkundung bedürftigen Kaufvertrags von der ihm vorgelagerten, anhand von Vergabekriterien erfolgenden Auswahlentscheidung zu trennen. Damit trifft der sonst gegenüber der Zweistufentheorie vielfach erhobene Vorwurf, sie

¹⁹ *BVerwG NVwZ* 2007, 820 (822).

²⁰ *BVerwG NVwZ* 2007, 820 (823).

²¹ *OVG Münster NJW* 2001, 698 f.

zerreiße einen einheitlichen Vorgang künstlich, hier nicht zu. Einem Hoheitsträger kann es – unabhängig von der rechtspolitischen Bewertung einer Zweistufigkeit im Subventionsrecht – jedenfalls nicht untersagt werden, sich für ein solches Mehrstufenmodell auszusprechen. Allerdings ist bei dessen Bejahung Vorsicht geboten. Jedenfalls sollte diese Konstruktion nicht ohne Not und ausreichende Anhaltspunkte den zwischen Subventionsgeber und Subventionsnehmern bestehenden Rechtsbeziehungen übergestülpt werden. Dies hat nicht zuletzt das *BVerwG* in seiner Entscheidung zur Rechtsnatur von Auftragsvergaben deutlich gemacht.

Von dem Gedanken einer möglichst einheitlichen Qualifikation der Subventionsvergabe lässt sich auch eine Entscheidung des *OLG Naumburg*²² leiten. Jedoch versucht hier das Gericht, die Einheitlichkeit der Rechtsbeziehungen auf eine andere Weise als das *BVerwG* herzustellen, indem es sich für eine ausschließlich öffentlich-rechtliche Qualifikation der Rechtsbeziehungen zwischen Subventionsgeber und Subventionsnehmer ausspricht. Dabei betont es jedoch zugleich, dass damit die Möglichkeit zu einer mehrstufigen Ausgestaltung des Subventionsverhältnisses nicht in Frage gestellt werden solle. Das *OLG* spricht sich in dem von ihm entschiedenen Fall dafür aus, dass die vertraglichen Abreden, welche die Subventionsgewährung zum Gegenstand haben, nicht Gegenstand eines privatrechtlichen, sondern eines öffentlichrechtlichen Vertrags seien. Als Begründung hierfür weist das Gericht darauf hin, dass bei einer Subventionsvergabe eine tatsächliche Vermutung dafür bestehe, dass sich eine Behörde bei der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe des öffentlichen Rechts bediene und sich nicht auf das Gebiet des Privatrechts begeben wolle²³. Anhaltspunkte dafür, dass der Vertrag teils öffentlich-rechtlicher, teils privatrechtlicher Natur sei, bestünden nicht. Für eine solche Qualifizierung der die Subventionsvergabe betreffenden Regelungen spricht dort, wo die vertragliche Regelung an die Stelle eines Verwaltungsakts tritt, in der Tat die Vorschrift des § 54 Satz 2 VwVfG. Das trifft jedenfalls bei der Gewährung eines verlorenen Zuschusses zu, die, wenn sie aufgrund einer einseitigen Regelung eines Hoheitsträgers erfolgt, unbestreitbar als ein Verwaltungsakt zu qualifizieren ist²⁴. Dies legt es nahe, bei ihrer Substituierung durch eine vertragliche Regelung dieser gleichfalls den Charakter eines öffentlich-rechtlichen Vertrages zuzuerkennen. Der Umstand, dass sich für öffentlichrechtliche Verträge

²² *OLG Naumburg* NVwZ 2001, 354 f.

²³ *OLG Naumburg* NVwZ 2001, 354 (355).

²⁴ *BGH* WM 1999, 150 f.

in den §§ 54 ff. VwVfG nur rudimentäre gesetzliche Vorschriften finden, was die Rechtsprechung oft vor der Annahme solcher Verträge zurückschrecken lassen dürfte, steht der Bejahung eines öffentlich-rechtlichen Vertrages, der der besonderen Natur solcher Vereinbarungen am Besten Rechnung trägt, nicht entgegen. Die lückenhaften Regelungen der §§ 54 ff. VwVfG lassen sich – soweit dem nicht der besondere Charakter eines öffentlich-rechtlichen Vertrages entgegensteht – unschwer durch die analoge Anwendung von BGB-Bestimmungen schließen.

Auf der Basis der modifizierten Subjektstheorie wird auch außerhalb des Subventionsrechts in Verbindung mit der Nutzung öffentlicher Einrichtungen vielfach eine Zweistufigkeit der Rechtsbeziehungen zwischen dem Betreiber einer öffentlichen Einrichtung und ihrem Nutzer befürwortet. Das kommt insbesondere dann in Frage, wenn – wie dies im Gemeinderecht meist zutrifft (s. z. B. § 10 Abs. 2 und 3 BWGemO) – eine Nutzung öffentlicher Einrichtungen eines Hoheitsträgers spezialgesetzlich geregelt ist. Hier ist jedenfalls die Entscheidung über das „Ob“ der Nutzung dem öffentlichen Recht zugeordnet, hingegen sollen für das „Wie“ der Nutzung die allgemeinen privatrechtlichen Vorschriften (z. B. die Vorschriften über den Mietvertrag) maßgeblich und das Benutzungsverhältnis insoweit privatrechtlicher Rechtsnatur sein. So geht z. B. der *VGH München*²⁵ vom Vorliegen einer privatrechtlichen Streitigkeit aus, wenn die Gemeinde nach Abschluss eines privatrechtlichen Vertrags über die Überlassung einer gemeindlichen Halle deren Bewirtschaftung zu verhindern sucht, so dass der Nutzungsberechtigte die dort beabsichtigte Versammlung in der Gemeinde nicht durchführen zu können meint. Ergibt sich aus den vertraglichen Regelungen eindeutig, dass die Beteiligten eine privatrechtliche Vereinbarung treffen wollten, ist die Annahme einer Zweistufigkeit nicht zu beanstanden. Ist diese hingegen zweifelhaft, dürfte auch hier – in Anlehnung an die oben wiedergegebenen Überlegungen des *OLG Naumburg* – die Annahme eines öffentlich-rechtlichen Vertrags in Erwägung zu ziehen sein, auf welchen die bürgerrechtlichen Vorschriften beim Fehlen von den §§ 54 ff. VwVfG zu entnehmenden Regelungen analog anzuwenden sind²⁶. Auf diese Weise wird vermieden, dass innerhalb der Rechtsbeziehungen zwischen der Gemeinde und dem Nutzer ihrer Einrichtungen künstliche Trennungslinien gezogen werden. Zudem lässt sich auf diese Weise unschwer begründen, dass auch auf

²⁵ *VGH München* NVwZ-RR 2002, 465 f.

²⁶ S. kritisch zur Zweistufenlehre auch *Sodan*, in: *Sodan/Ziekow*, VwGO, § 40 Rn. 353. Vgl. auch zur parallelen Problematik im Subventionsrecht *Schenke*, Verwaltungsprozessrecht, Rn. 118.

der zweiten Stufe ein öffentlichrechtliches Handeln meist nicht generell ausgeschlossen werden soll.

Probleme bereitet ferner die rechtliche Einordnung solcher Rechtsstreitigkeiten, mit welchen sich ein privater Wettbewerber gegen eine wirtschaftlich relevante Tätigkeit der öffentlichen Hand richtet und hierbei geltend macht, deren rechtliche Voraussetzungen lägen nicht vor. Schwierigkeiten unter dem Gesichtspunkt der Rechtswegabgrenzung bestehen insbesondere dann, wenn die Tätigkeit der öffentlichen Hand fiskalischer Natur ist, also bei einer erwerbswirtschaftlichen Tätigkeit wie auch in Bezug auf die sogenannten Hilfsgeschäfte der Verwaltung. Wendet sich die Klage eines privaten Unternehmers z. B. gegen das Ob der wirtschaftlichen Betätigung der Gemeinde, da es an den hierfür nach den einschlägigen kommunalrechtlichen Vorschriften geforderten Voraussetzungen mangle (s. z. B. § 102 BWGemO), so liegt – wie auch das *BVerwG*²⁷ zu Recht annimmt – eine öffentlichrechtliche Streitigkeit vor. Insoweit findet nämlich Sonderrecht Anwendung. Für die Rechtsnatur des geltend gemachten Anspruchs kommt es nicht entscheidend auf die Rechtsnatur der gemeindlichen Tätigkeit an. Nur wenn es um das Wie der Tätigkeit geht, ist von einer privatrechtlichen Streitigkeit auszugehen.

Geht es hingegen um eine Klage eines Unternehmers, der im Wettbewerb mit der öffentlich-rechtlich agierenden öffentlichen Hand steht, betrifft nicht nur die Klage auf Unterlassung einer öffentlichrechtlichen Tätigkeit, sondern ebenso eine Klage, die sich gegen das Wie der Tätigkeit richtet, ein öffentlich-rechtliches Rechtsverhältnis. Sie ist deshalb vor den Verwaltungsgerichten zu erheben. Deshalb ist entgegen der zivilgerichtlichen Rechtsprechung²⁸ für die Klage eines im Wettbewerb mit der öffentlichen Hand stehenden Unternehmers, die sich gegen das Ob und Wie der Tätigkeit einer juristischen Person des öffentlichen Rechts wendet, jedenfalls dann stets der Verwaltungsrechtsweg zu bejahen, wenn das Leistungsverhältnis (Benutzungsverhältnis) zwischen dem Hoheitsträger und dessen Kunden öffentlich-rechtlich ausgestaltet ist²⁹. Die vom *BGH* vertretene Doppelnatur der Tätigkeit der öffentlichen Hand, wonach diese sowohl öffentlich-rechtlich als auch privatrechtlich zu qualifizieren sein soll³⁰ und sich deshalb ein privater Un-

²⁷ *BVerwG* DVBl. 1996, 152, s. nunmehr auch *BGH* NJW 2002, 2645 ff., wonach ein Verstoß gegen Vorschriften der BayGO, die der erwerbswirtschaftlichen Tätigkeit der Gemeinden Grenzen setzt, nicht zugleich sittenwidrig i. S. des § 1 UWG ist.

²⁸ *BGHZ* 66, 229 (237); 67, 81 (86); GemS OBG *BGHZ* 102, 280 (284 f.); krit. hierzu *Schenke*, in: 50 Jahre *BGH* Bd. III, 2000, S. 45 (53 ff.).

²⁹ Vgl. dazu aber auch nunmehr *BGH* NJW 1998, 546 f.

³⁰ *BGHZ* 66, 229 (237); s. auch GemS OBG *BGHZ* 102, 280 (285 f.).

Sachregister

- Anfechtungsklage 30–141
 - Abgrenzung zur Verpflichtungsklage 30–48
 - Begründetheit 118–141
 - Drittschutz 92–102
 - Nichterledigung des angefochtenen Verwaltungsakts 74–75
 - gegen Nebenbestimmungen 40–48
 - gegen Widerspruchsbescheid 72–74
 - Gemeindenachbarklagen 82–86
 - isolierte 38–40
 - Klagebefugnis 76–102
 - Klagefrist 116–118
 - Konkurrentenklagen 30–37
 - Kontrolldichte 120–126
 - Maßgeblicher Zeitpunkt 126–132
 - Nachbarklagen 77–86
 - Nachschieben von Gründen 132–134
 - Prozessführungsbefugnis passive 102–103
 - Rechtshängigkeit 103–105
 - Rechtskraft 105–106
 - Rechtsschutzbedürfnis 116
 - Streitgegenstand 105–106
 - Überprüfung von Ermessensentscheidungen 120–124
 - Überprüfung bei unbestimmten Rechtsbegriffen mit Beurteilungsspielräumen 124–126
 - Verbandsklage 100–102
 - Verwaltungsakt als Gegenstand 49–74
 - Vorläufiger Rechtsschutz 203–239
 - Widerspruchsverfahren als Zulässigkeitsvoraussetzung 107–115
 - Zulässigkeit 30–118
- Anordnung der sofortigen Vollziehung (s. Vollziehungsanordnung)
- Aufrechnung mit rechtswegfremder Forderung 24–27
- Aufschiebende Wirkung (s. Suspensiv-effekt)
- Aussetzung gerichtliche des Verwaltungsakts 213–236
 - Antragsbefugnis 216
 - Antragsfrist 216
 - Aufhebung der Vollziehung 229–231
 - Begründetheit eines Aussetzungsantrags 220–231
 - bei rechtswidrigem sekundärem Gemeinschaftsrecht 224–225
 - Bindungswirkung von Entscheidungen 233–236
 - Faktische Vollziehung eines Verwaltungsakts 236–237
 - Hängebeschlüsse 231–232
 - passive Prozessführungsbefugnis 218
 - Rechtsschutzbedürfnis 219–220
 - Statthaftigkeit eines Aussetzungsantrags 213–215
 - Vorläufige Rücknahme der Vollziehung 229–231
 - Zulässigkeit eines Aussetzungsantrags 215–220
- Begründung der Vollziehungsanordnung 210–213
- Beurteilungsspielräume 124–126
- Einstweilige Anordnung 240–259

- Änderbarkeit einer einstweiligen Anordnung 251–252
- Anordnungsanspruch 246–249
- Anordnungsgrund 249–250
- Begründetheit eines Antrags auf Erlass einer einstweiligen Anordnung 245–251, 258
- beim Verstoß formeller Gesetze gegen höherrangiges Recht 252–253
- Formen der einstweiligen Anordnung 240, 254–255
- gegen sekundäres Gemeinschaftsrecht 252–253
- Inhalt einer einstweiligen Anordnung 250–251, 258–259
- in Verbindung mit oberverwaltungsgerichtlicher Normenkontrolle 254–259
- Pflicht zum Erlass einer einstweiligen Anordnung 250–251, 258
- Regelungsanordnung 240
- Sicherungsanordnung 240
- Vorwegnahme der Hauptsache 250–251
- Zulässigkeit eines Antrags auf Erlass einer einstweiligen Anordnung 240–245
- Erledigung des Verwaltungsakts 74–75
- Erledigungsrechtsstreit 178–179
- Ermessensentscheidungen 118–124
 - Ermessensfehler 120–124
 - Ermessensfehlergebrauch 123
 - Ermessensnichtgebrauch 122–123
 - Ermessensreduktion 120–122
 - intendierte 121–122
 - normatives Ermessen 118–120
 - Planungsermessen 123–124
 - Überprüfbarkeit 120–124
- Faktische Vollziehung eines Verwaltungsakts 236–237
- Feststellungsklage allgemeine 163–177
 - atypische 170–171
 - berechtigtes Interesse 176–177
 - Beteiligte 165–166
 - Feststellung eines Anspruchs auf Normerlass 161–162
 - gegen erledigte Realakte 157
 - gegen vor Klageerhebung erledigte Verwaltungsakte 153–154
 - Klagebefugnis 76, 165–166
 - maßgeblicher Zeitpunkt 166–167
 - nichtiger Verwaltungsakt als Gegenstand 172–173
 - Rechtsschutz gegen normatives Unrecht 167–172
 - Rechtsverhältnis als Gegenstand 163–167
 - Subsidiarität 173–176
 - Vorläufiger Rechtsschutz 241–253
 - Zulässigkeit 163–177
- Fortsetzungsfeststellungsklage 153–160
 - berechtigtes Interesse 158–160
 - Erledigung des Verwaltungsakts 74–75, 153
 - gegen Realakte 157
 - gegen vor Klageerhebung erledigten Verwaltungsakt 153–154
 - bei Ausschluss des Anspruchs auf Aufhebung des Verwaltungsakts trotz subjektiver Rechtsverletzung 154–156
 - bei Fortfall des Anspruchs auf Erlass eines begünstigenden Verwaltungsakts 156
 - keine in Bezug auf sonstiges Verwaltungshandeln 157
 - Klagefrist 157–158
 - Rechtskraft 106–107
 - Rechtsschutzbedürfnis 158–160
 - Streitgegenstand 106–107
 - Vorverfahren als Zulässigkeitsvoraussetzung 108–109, 157–158
 - Zulässigkeitsvoraussetzungen 157–158
- Gemeindenachbarklagen 82–86
- Gemeinschaftsrecht europäisches
 - Klagebefugnis nach Gemeinschaftsrecht 97–100

- Rechtsschutz inzidenter gegen Gemeinschaftsrecht 168
- Vollziehungsanordnung zur Durchsetzung von Gemeinschaftsrecht 212
- Vorläufiger Rechtsschutz gegen sekundäres Gemeinschaftsrecht 224–225, 252–253

- in-camera-Verfahren 136–139

- Klagebefugnis 76–102
 - bei Anfechtungsklage 76–102
 - bei allgemeiner Leistungsklage 76
 - bei allgemeiner Feststellungsklage 76, 165–166
 - bei Konkurrentenklagen 94–97
 - bei Nachbarklagen 77–82
 - bei Verbandsklage 100–102
 - Gemeindenachbarklagen 82–86
 - und Gemeinschaftsrecht 97–100
- Klagefrist 116–118
- Konkurrentenklagen 30–37, 94–97

- Leistungsklage allgemeine 161–162
 - Gegenstand 161–162
 - gegenüber drohenden Verwaltungsakten 162
 - Klagebefugnis 76
 - zur Durchsetzung eines Anspruchs auf Normerlass 161–162
 - vorbeugende Unterlassungsklage 162

- Nachbarklagen 77–82
- Nachschieben von Gründen 132–134
- Normenkontrolle gem. § 47 VwGO 180–202
 - als Rechtsschutzverfahren 180
 - Antragsbefugnis 187–194
 - Antragsbefugnis von Behörden 194
 - Antragsfrist 196–197
 - Antragsgegner 194–195
 - Beiladung 195
 - Entscheidungsinhalt 201–202
 - Gegenstand 181–187
- Inhalt der Entscheidung 201–202
- Prüfungsmaßstab 200
- Rechtskraft 107, 199
- Rechtsschutzbedürfnis 197–199
- Streitgegenstand 107
- Überprüfung des normativen Ermessens 118–120
- Vorläufiger Rechtsschutz 254–259

- Präklusion 86–92
- Prozessvertretung 75–76

- Rechtshängigkeit 103–105
- Rechtskraft 105–108
 - bei Anfechtungsklage 105–106
 - bei Fortsetzungsfeststellungsklage 106–107
 - bei Normenkontrolle 107–108, 199
 - bei Verpflichtungsklage 106, 148–150
- Rechtsschutzbedürfnis
 - für Anfechtungsklage 116
 - für Feststellungsklage 176–177
 - für Fortsetzungsfeststellungsklage 158–160
 - für Normenkontrolle 197–199
 - für Verpflichtungsklage 147
- Rechtsverhältnis 163–167
- Rechtsweg kraft Sachzusammenhangs 24–27
- Reformatio in peius im Widerspruchsverfahren 114–115

- Sonderzuweisungen abdrängende 20–24
- Strafverfolgungsmaßnahmen 22–24
- Streitgegenstand
 - bei Anfechtungsklage 105–106
 - bei Fortsetzungsfeststellungsklage 106–107
 - bei Normenkontrolle 107–108
 - bei Verpflichtungsklage 106
- Streitigkeit nichtverfassungsrechtlicher Art 16–20
- Suspensiv effekt 203–209
 - Anwendungsbereich 203–205

- Ende des Suspensiveffekts 207–209
- Feststellung des Suspensiveffekts 236
- Voraussetzungen für Suspensiveffekt 206–207
- Wesen und Bedeutung 207

- Umdeutung von Verwaltungsakten 134
- Unterlassungsklage vorbeugende 162
- Untersuchungsgrundsatz 135–139

- Verbandsklagen 100–102
- Verbot der reformatio in peius im Widerspruchsverfahren 114–115
- Verfassungsrechtliche Streitigkeit (s. Streitigkeit nichtverfassungsrechtlicher Art)
- Verpflichtungsklage 142–152
 - Abgrenzung von anderen Klagearten 146–147
 - Bescheidungsklage 143–145
 - Gegenstand der Verpflichtungsklage 142–147
 - Klagefrist 151–152
 - Maßgeblicher Zeitpunkt 152
 - Rechtskraft 106, 148–150
 - Rechtsschutzbedürfnis 147
 - Streitgegenstand 106, 148–150
 - Vorverfahren 150–151
- Verwaltungsrechtsweg
 - Abgrenzung von öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Streitigkeiten 3–15
 - Ausschluss von verfassungsrechtlichen Streitigkeiten 16–20
 - bei kirchlichen Streitigkeiten 15–16
 - Rechtsweg kraft Sachzusammenhangs 24–27
 - Sonderzuweisungen abdrängende 20–24
 - Verweisung 27–29
- Verwaltungsverfahren gestufte 86–92
- Verweisung des Rechtsstreits 27–29
- Vollziehbarkeit eines Verwaltungsakts kraft Gesetzes 209–210
- Vollziehungsanordnung
 - Anhörung vor Erlass einer Vollziehungsanordnung 210
 - Anspruch auf Erlass einer Vollziehungsanordnung 238–239
 - auf Antrag eines Beteiligten und von Amts wegen 237–239
 - Begründung der Vollziehungsanordnung 210–211
 - Bindungswirkung einer gerichtlichen Aussetzungsentscheidung 235–236
 - durch Gericht 237–239
 - Heilung eines Begründungsmangels 211
 - materielle Voraussetzungen 211–213
 - zur Durchsetzung von Gemeinschaftsrecht 212
 - Zuständigkeit für behördliche Vollziehungsanordnung 210,
- Vorläufiger Rechtsschutz
 - durch einstweilige Anordnung gem. § 123 VwGO 240–253
 - gem. § 80 ff. VwGO 203–239
 - gem. § 47 Abs. 6 VwGO 254–259
- Vorwegnahme der Hauptsache 250–251

- Widerspruchsverfahren 108–115
 - Anwendungsbereich 108–110
 - Einlegung des Widerspruchs 110–111
 - Maßgeblicher Beurteilungszeitpunkt 112–114
 - Rücknahme des Widerspruchs 111
 - Verbot der reformatio in peius 114–115
 - Widerspruchsfrist 111–112