

# Verwaltungsprozessrecht

Hufen

13. Auflage 2024  
ISBN 978-3-406-80591-2  
C.H.BECK

schnell und portofrei erhältlich bei  
[beck-shop.de](https://beck-shop.de)

Die Online-Fachbuchhandlung [beck-shop.de](https://beck-shop.de) steht für Kompetenz aus Tradition. Sie gründet auf über 250 Jahre juristische Fachbuch-Erfahrung durch die Verlage C.H.BECK und Franz Vahlen.

[beck-shop.de](https://beck-shop.de) hält Fachinformationen in allen gängigen Medienformaten bereit: über 12 Millionen Bücher, eBooks, Loseblattwerke, Zeitschriften, DVDs, Online-Datenbanken und Seminare. Besonders geschätzt wird [beck-shop.de](https://beck-shop.de) für sein umfassendes Spezialsortiment im Bereich Recht, Steuern und Wirtschaft mit rund 700.000 lieferbaren Fachbuchtiteln.

# GRUNDRISSE DES RECHTS

---

Friedhelm Hufen · Verwaltungsprozessrecht

  
**beck-shop.de**  
DIE FACHBUCHHANDLUNG

**beck-shop.de**  
DIE FACHBUCHHANDLUNG

# Verwaltungs- prozessrecht

von

**Dr. Friedhelm Hufen**

o. Professor an der Universität Mainz

13., neu bearbeitete Auflage 2024

  
**beck-shop.de**  
DIE FACHBUCHHANDLUNG



C.H. BECK

Zitiervorschlag: Hufen VerwProzR § 1 Rn. 1

  
beck-shop.de  
www.beck.de  
DIE FACHBUCHHANDLUNG

ISBN Print: 978 3 406 80591 2

ISBN E-Book: (ePDF) 978 3 406 80592 9

© 2024 Verlag C.H.Beck oHG

Wilhelmstraße 9, 80801 München

Druck und Bindung: Beltz Grafische Betriebe GmbH

Am Fliegerhorst 8, 99947 Bad Langensalza

Satz: 3w+p GmbH, Rimpar

Umschlag: Druckerei C.H.Beck Nördlingen

  
CO<sub>2</sub>  
neutral  
chbeck.de/nachhaltig

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

Alle urheberrechtlichen Nutzungsrechte bleiben vorbehalten.  
Der Verlag behält sich auch das Recht vor, Vervielfältigungen dieses Werkes  
zum Zwecke des Text and Data Mining vorzunehmen.

## Einführung in die 13. Auflage

Die Entwicklung seit Erscheinen der Voraufgabe hat bewiesen, dass auch das vermeintlich „neutrale“ Verwaltungsprozessrecht nicht über den wirtschaftlichen, sozialen und politischen Problemen der Wirklichkeit schwebt. So ist als Folge der durch den russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine ausgelösten „Energiekrise“ erstmals seit den 1990er Jahren wieder eine massive Welle von gesetzgeberischen Änderungen zu verzeichnen. Insbesondere das am 21.3.2023 in Kraft getretene Gesetz zur Beschleunigung von verwaltungsgerichtlichen Verfahren im Infrastrukturbereich (BGBl. 2023 I Nr. 71) verfolgt das Ziel, die Verfahrensdauer für besonders bedeutsame Infrastrukturvorhaben zu verringern. Auch für Studierende und Referendare sind Kenntnisse der wichtigsten Änderungen unerlässlich, so insbesondere in der Erweiterung der erstinstanzlichen Zuständigkeiten der OVG/VGH und des BVerwG, die Einführung des Einzelrichters vor dem OVG und des Senats mit reduzierter Besetzung vor dem BVerwG. Erheblich sind auch die Änderungen im Bereich des vorläufigen Rechtsschutzes. Neben die bereits mehrfach beklagte Spaltung des Verwaltungsprozessrechts in ein Normalverfahren einerseits und ein „europabedingtes“ umweltrelevantes Verfahren andererseits tritt also jetzt ein Sonderrecht für bestimmte Infrastrukturmaßnahmen.

Auch die Folgen der Corona-Pandemie beschäftigen weiterhin die Verwaltungsgerichte, während Versuche, mit der Brechstange bestimmte Maßnahmen des Klimaschutzes durch die Verwaltungsgerichte durchzusetzen, bisher gescheitert sind. In vollem Umfang spürbar werden derzeit allerdings die Folgen früherer gesetzlicher Änderungen zur Förderung des elektronischen Rechtsverkehrs. Die Diskussion um die Digitalisierung geht also weiter und wird durch die Folgen künstlicher Intelligenz („ChatGPT“) eine erhebliche Erweiterung erfahren – von den Folgen für Seminar- und Hausarbeiten einmal ganz abgesehen.

Neben diesen „neuen Themen“ haben sich auch im Bereich der „Klassiker“ klausurrelevanter Probleme neue Entwicklungen ergeben. Erwähnt sei nur die Schutznormtheorie im Bereich des Nachbar-, Emissions- und Denkmalschutzes, die im interessanten Dialog zweier Senate des BVerwG erfolgte Klarstellung im Bereich des Rechtsschutzes gegen Nebenbestimmungen. Stetig weiterzuerfolgen ist auch die Euro-

päisierung des Verwaltungsprozessrechts. Insgesamt empfiehlt es sich, neben der Lektüre des Lehrbuchs auch die allgemeinen rechtspolitischen Entwicklungen und das materielle Verfassungs- und Verwaltungsrecht im Auge zu behalten. All das unterstreicht den Anspruch des vorliegenden Lehrbuchs als „wissenschaftliches Lehrbuch“, aber auch als solide Basis für Studium und Referendarzeit.

Auch in der Neuauflage danke ich für die zahlreichen Hinweise und Anregungen aus dem Kreis der Leser. Ein besonderer Dank gilt wieder Frau Gabriele Zerban, die die zahlreichen Einschübe gewohnt souverän bewältigt hat.

Mainz, im Oktober 2023

*Friedhelm Hufen*



**beck-shop.de**  
DIE FACHBUCHHANDLUNG

# Inhaltsverzeichnis

Einführung in die 13. Auflage .....	V
Übersichten und Prüfungsschemata .....	XV
Abkürzungsverzeichnis .....	XVII
Literaturverzeichnis .....	XXIII

## 1. Teil. Grundlagen

<b>§ 1 Einführung</b> .....	1
I. Begriff und Bedeutung des Verwaltungsprozessrechts .....	1
II. Der verfassungsrechtliche Rahmen .....	3
III. Die dogmatischen Grundlagen im Allgemeinen Verwaltungsrecht .....	12
IV. Widerspruchsverfahren und Verwaltungsprozess im System staatlicher Kontrollen .....	19
V. Formlose Rechtsbehelfe .....	20
VI. Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozess als Entscheidungsablauf .....	22
<b>§ 2 Zur Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit</b> .....	25
I. Die ältere Kameral- und die Administrativjustiz .....	26
II. „Die Verwaltungsrechtspflege hört auf“ als Forderung der Paulskirchenverfassung von 1849 .....	28
III. Die Entwicklung bis 1919 .....	28
IV. Verwaltungsrechtsschutz in der Weimarer Zeit .....	32
V. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit unter der NS-Diktatur .....	33
VI. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit nach dem 2. Weltkrieg .....	34
VII. Die Entwicklung seit dem Inkrafttreten der VwGO .....	36
<b>§ 3 Gegenwartsprobleme und Reformbemühungen</b> .....	38
I. Allgemeines .....	38
II. Beschleunigung, Qualitätssicherung, Komplexität .....	39
III. Technisierung und Digitalisierung in der Verwaltungsgerichtsbarkeit .....	43
IV. Konfliktlösung durch Mediation und Partizipation .....	44
V. Chancen und Herausforderungen durch die europäische Einigung .....	48
VI. Verwaltungsprozessrecht im Zeichen der Corona-Pandemie .....	53

<b>§ 4 Aufbau der Verwaltungsgerichtsbarkeit und Gerichtsverfassung</b> .....	56
I. Verfassungsrechtlicher Rahmen: Unabhängigkeit der Gerichte und der Richter .....	56
II. Der äußere Aufbau der Verwaltungsgerichtsbarkeit .....	60
III. Der innere Aufbau der Verwaltungsgerichtsbarkeit .....	63
IV. Die dienstrechtliche Stellung der Verwaltungsrichter .....	67
V. Der Vertreter des öffentlichen Interesses .....	70
<b>2. Teil. Das Widerspruchsverfahren</b>	
<b>§ 5 Das Widerspruchsverfahren zwischen Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozess</b> .....	73
I. Historische Aspekte, Funktionen und aktuelle Probleme des Widerspruchsverfahrens .....	73
II. Verfassungsrechtlicher Rahmen .....	76
III. Systematischer Standort .....	78
IV. Anwendbares Recht .....	79
<b>§ 6 Sachentscheidungsvoraussetzungen im Widerspruchsverfahren</b> .....	81
I. Streitigkeit, für die der Verwaltungsrechtsweg eröffnet wäre (§ 40 I 1 VwGO analog) .....	82
II. Beteiligtenbezogene Zulässigkeitsvoraussetzungen .....	82
III. Statthaftigkeit des Widerspruchs .....	85
IV. Widerspruchsbefugnis .....	88
V. Ordnungsgemäße Erhebung des Widerspruchs und Einhaltung der Widerspruchsfrist .....	90
VI. Rechtsschutzbedürfnis, Verzicht und Verwirkung .....	97
VII. Widerspruchsbehörde .....	99
<b>§ 7 Begründetheit des Widerspruchs</b> .....	103
I. Allgemeines .....	103
II. Maßgeblicher Zeitpunkt der Beurteilung, Prüfungsmaßstab .....	105
III. Grenzen des Prüfungsumfangs .....	108
IV. Besonderheiten beim „beamtenrechtlichen Widerspruch“ .....	111
<b>§ 8 Der Ablauf des Widerspruchsverfahrens</b> .....	112
I. Die Erhebung des Widerspruchs und ihre Wirkungen .....	113
II. Das Abhilfeverfahren .....	114
III. Das Verfahren bei der Widerspruchsbehörde .....	116
IV. Die Heilung von Form- und Verfahrensfehlern während des Widerspruchsverfahrens .....	123
V. Folgen des fehlerhaften Widerspruchsverfahrens .....	127
<b>§ 9 Der Widerspruchsbescheid</b> .....	128
I. Form .....	128
II. Der Inhalt der Entscheidung .....	131

III. Die „Verböserung“ des VA im Widerspruchsbescheid – reformatio in peius .....	135
IV. Nebenentscheidungen .....	139
V. Die Bekanntgabe des Widerspruchsbescheids durch Zustellung .....	141
<b>3. Teil. Sachentscheidungs Voraussetzungen und Zulässigkeit der Klage</b>	
<b>§ 10 Übersicht und allgemeine Hinweise – Streitgegenstand .....</b>	<b>143</b>
I. Sachentscheidungs Voraussetzungen, Zulässigkeit und Aufbau des Gutachtens .....	143
II. Begriff und Bedeutung des Streitgegenstands .....	147
<b>§ 11 Verwaltungsrechtsweg und zuständiges Gericht .....</b>	<b>149</b>
I. Zugang zur deutschen Gerichtsbarkeit .....	149
II. Die Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs .....	150
III. Zuständiges Verwaltungsgericht .....	186
<b>§ 12 Die Beteiligten und die auf sie bezogenen Zulässigkeitsvoraussetzungen .....</b>	<b>193</b>
I. Die Beteiligten des Verwaltungsprozesses (§ 63 VwGO) .....	193
II. Die Beteiligtenfähigkeit (§ 61 VwGO) .....	199
III. Prozessfähigkeit (§ 62 VwGO) und ordnungsgemäße Vertretung vor Gericht (§ 67 VwGO) .....	204
IV. Prozessführungsbefugnis .....	206
<b>§ 13 Die Klagearten – Statthaftigkeit der Klage .....</b>	<b>210</b>
I. Die Überwindung des Enumerationsprinzips .....	210
II. Übersicht über die Klagearten .....	212
III. Objektive Klagehäufung (§ 44 VwGO) .....	214
<b>§ 14 Die Anfechtungsklage (§ 42 I 1. Alt. VwGO) .....</b>	<b>216</b>
I. Statthaftigkeit .....	216
II. Klagebefugnis .....	243
III. Sonstige besondere Zulässigkeitsvoraussetzungen .....	288
<b>§ 15 Die Verpflichtungsklage .....</b>	<b>296</b>
I. Statthaftigkeit .....	296
II. Klagebefugnis .....	303
III. Sonstige besondere Zulässigkeitsvoraussetzungen .....	307
<b>§ 16 Die Unterlassungsklage – allgemeine Abwehrklage .....</b>	<b>310</b>
I. Allgemeines – Statthaftigkeit .....	310
II. Klagebefugnis .....	315
III. Sonstige besondere Zulässigkeitsvoraussetzungen .....	316

<b>§ 17 Die allgemeine Leistungsklage</b> .....	320
I. Die positive Leistungsklage im System der Klagearten – Statthaftigkeit .....	320
II. Klagebefugnis .....	323
III. Sonstige besondere Zulässigkeitsvoraussetzungen .....	324
<b>§ 18 Feststellungsklagen</b> .....	326
I. Feststellungsklagen im System der Klagearten .....	326
II. Die allgemeine Feststellungsklage (§ 43 I 1. Alt. VwGO) .....	327
III. Die vorbeugende Feststellungsklage .....	337
IV. Die Klage auf Feststellung der Nichtigkeit eines VA (§ 43 I 2. Alt. VwGO) .....	339
V. Die Fortsetzungsfeststellungsklage (§ 113 I 4 VwGO) .....	343
VI. Zwischenfeststellungsklage (§ 173 VwGO iVm § 256 II ZPO) und sonstige Feststellungsklagen .....	354
<b>§ 19 Die Normenkontrolle (§ 47 VwGO)</b> .....	356
I. Allgemeines .....	356
II. Rechtsweg und zuständiges Gericht .....	359
III. Beteiligte, Beteiligtenfähigkeit .....	361
IV. Statthaftigkeit .....	362
V. Antragsbefugnis .....	368
VI. Rechtsschutzbedürfnis .....	376
VII. Sonstige Zulässigkeitsvoraussetzungen .....	378
<b>§ 20 Die Normerlassklage</b> .....	381
I. Allgemeines .....	381
II. Rechtsweg und zuständiges Gericht .....	383
III. Statthafte Klageart .....	384
IV. Klagebefugnis .....	386
V. Sonstige Zulässigkeitsvoraussetzungen .....	386
<b>§ 21 Verwaltungsgerichtliche Organklagen. Insbesondere: Der     Kommunalverfassungsstreit</b> .....	388
I. Allgemeines .....	388
II. Besondere Probleme des Rechtswegs .....	389
III. Beteiligte .....	390
IV. Klageart .....	392
V. Klagebefugnis .....	395
VI. Sonstige Zulässigkeitsvoraussetzungen .....	398
<b>§ 22 Weitere Klagearten</b> .....	400
I. Allgemeines .....	400
II. Prozessuale Gestaltungsklagen .....	401

<b>§ 23 Weitere allgemeine Zulässigkeitsvoraussetzungen</b> .....	403
I. Allgemeines .....	403
II. Ordnungsgemäße Klageerhebung, Form und Inhalt der Klage .....	403
III. Fehlen anderweitiger Rechtshängigkeit .....	405
IV. Keine rechtskräftige Entscheidung in der gleichen Sache .....	406
V. Kein Klageverzicht .....	406
VI. Das allgemeine Rechtsschutzbedürfnis .....	407
VII. Kein isolierter Rechtsschutz in Bezug auf Verfahrenshandlungen (§ 44a VwGO) .....	413
<b>4. Teil. Die Begründetheit der Klage</b>	
<b>§ 24 Allgemeines zur Begründetheitsprüfung</b> .....	417
I. Stellenwert und innere Struktur der Begründetheitsprüfung .....	417
II. Das Verhältnis zum materiellen Öffentlichen Recht .....	419
III. Maßgeblicher Zeitpunkt für die Beurteilung der Sach- und Rechtsslage .....	419
IV. Zu berücksichtigende Sach- und Rechtsaspekte. Insbesondere: Das „Nachschieben von Gründen“ .....	425
<b>§ 25 Begründetheit der Anfechtungsklage</b> .....	428
I. Passivlegitimation .....	428
II. Rechtswidrigkeit des angefochtenen VA .....	429
III. Rechtsverletzung und Aufhebungsanspruch .....	458
<b>§ 26 Begründetheit der Verpflichtungsklage</b> .....	466
I. Passivlegitimation .....	466
II. Rechtswidrigkeit der Ablehnung oder des Unterlassens des VA .....	466
III. Rechtsverletzung .....	471
IV. Spruchreife .....	471
<b>§ 27 Begründetheit der Unterlassungsklage</b> .....	476
I. Passivlegitimation .....	476
II. Die Anspruchsgrundlagen der Störungsabwehr .....	477
III. Anspruchsvoraussetzungen im Einzelnen .....	479
IV. Vorbeugende Unterlassungsklage gegen VA oder Rechtsnorm .....	482
<b>§ 28 Begründetheit der allgemeinen Leistungsklage</b> .....	484
I. Allgemeines .....	484
II. Anspruchsgrundlagen .....	484
III. Rechtsverletzung, Spruchreife .....	492
<b>§ 29 Begründetheit der Feststellungsklagen</b> .....	494
I. Die allgemeine Feststellungsklage .....	494
II. Vorbeugende Feststellungsklage .....	496
III. Nichtigkeitsfeststellungsklage (§ 43 I 2. Alt. VwGO) .....	497
IV. Fortsetzungsfeststellungsklage (§ 113 I 4 VwGO) .....	498
V. Zwischenfeststellungsklage .....	500

<b>§ 30 Begründetheit des Normenkontrollantrags</b> .....	500
I. Passivlegitimation .....	501
II. Rechtswidrigkeit .....	502
III. Insbesondere: Begründetheit der Normenkontrolle gegen einen Bebauungsplan .....	506
IV. Spruchreife .....	511
<b>5. Teil. Der vorläufige Rechtsschutz im Verwaltungsprozess</b>	
<b>§ 31 Bedeutung und System des vorläufigen Rechtsschutzes</b> .....	513
I. Verfassungsrechtlicher Rahmen .....	513
II. Zur Entwicklung des vorläufigen Rechtsschutzes .....	516
III. Die beiden Wege des vorläufigen Rechtsschutzes (§ 80 und § 123 VwGO) .....	516
<b>§ 32 Der vorläufige Rechtsschutz gegen belastende Verwaltungsakte nach §§ 80/80a VwGO</b> .....	520
I. Die Regel: Aufschiebende Wirkung von Widerspruch und Anfechtungsklage (§ 80 I VwGO) .....	520
II. Gesetzliche Ausnahmen vom Grundsatz der aufschiebenden Wirkung .....	524
III. Die Anordnung der sofortigen Vollziehung (§ 80 II 1 Nr. 4/§ 80a I Nr. 1 VwGO) .....	527
IV. Die Aussetzung der Vollziehung (§ 80 IV VwGO) .....	530
V. Die Anordnung und die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung durch das Gericht (§§ 80 V/80a I Nr. 2 VwGO) .....	532
VI. Die gerichtliche Anordnung des sofortigen Vollzugs .....	542
VII. Die Änderung oder Aufhebung von Gerichtsbeschlüssen über die aufschiebende Wirkung und die sofortige Vollziehbarkeit .....	544
<b>§ 33 Die einstweilige Anordnung nach § 123 VwGO</b> .....	545
I. Allgemeines .....	545
II. Sachentscheidungsvoraussetzungen .....	546
III. Begründetheit des Antrags .....	552
IV. Das Verfahren vor Gericht und die eigentliche Entscheidung .....	554
V. Rechtsmittel .....	557
<b>§ 34 Der vorläufige Rechtsschutz im Normenkontrollverfahren (§ 47 VI VwGO)</b> .....	558
I. Allgemeines .....	558
II. Sachentscheidungsvoraussetzungen .....	558
III. Begründetheit .....	561
IV. Verfahren und Entscheidung .....	561

## 6. Teil. Das Verfahren im ersten Rechtszug

<b>§ 35 Verfahrensgrundsätze</b> .....	565
I. Allgemeines .....	565
II. Rechtliches Gehör (Art. 103 I GG) .....	565
III. Verfahrensgleichheit – Neutralität und Unbefangenheit .....	571
IV. Untersuchungsgrundsatz .....	574
V. Verfügungsgrundsatz .....	576
VI. Amtsbetrieb, Konzentrationsmaxime .....	577
VII. Mündlichkeit, Unmittelbarkeit .....	578
VIII. Öffentlichkeit .....	580
<b>§ 36 Das Verfahren bis zur mündlichen Verhandlung</b> .....	582
I. Die Klageerhebung und ihre Wirkungen .....	582
II. Das Verfahren vor der mündlichen Verhandlung .....	584
III. Die Widerklage (§ 89 VwGO) .....	594
IV. Verbindung und Trennung von Verfahren (§ 93 VwGO) .....	595
V. Aussetzung, Unterbrechung und Ruhen des Verfahrens .....	595
VI. Änderungen, die den Streitgegenstand oder die Parteien betreffen .....	597
VII. Der Gerichtsvergleich (§ 106 VwGO) .....	602
<b>§ 37 Die mündliche Verhandlung</b> .....	605
I. Auswirkungen der Grundsätze der Mündlichkeit und der Unmittelbarkeit .....	605
II. Die Vorbereitung der mündlichen Verhandlung .....	607
III. Die Durchführung der mündlichen Verhandlung .....	609
IV. Beratung, Beweiswürdigung und Entscheidungsbildung .....	613
<b>§ 38 Das Urteil und seine Wirkungen</b> .....	614
I. Allgemeines .....	614
II. Arten des Urteils .....	614
III. Form und Inhalt des Urteils .....	616
IV. Verkündung und Zustellung des Urteils .....	621
V. Berichtigung und Ergänzung .....	621
VI. Die allgemeine Wirkung rechtskräftiger Urteile .....	622
VII. Besonderheiten bei den einzelnen Klagearten .....	623
<b>§ 39 Sonstige Entscheidungsformen des Gerichts</b> .....	633
I. Beschlüsse (§ 122 VwGO) .....	634
II. Der Gerichtsbescheid (§ 84 VwGO) .....	635

## 7. Teil. Rechtsmittel im Verwaltungsprozess – Berufung, Revision und Beschwerde; Anhörungsrüge; Wiederaufnahme des Verfahrens

<b>§ 40 Die Berufung</b> .....	637
I. Allgemeines .....	637
II. Sachentscheidungsvoraussetzungen, Zulassungsverfahren .....	638

III. Begründetheit .....	644
IV. Berufungsverfahren .....	645
V. Entscheidung im Berufungsverfahren .....	647
<b>§ 41 Die Revision .....</b>	<b>650</b>
I. Allgemeines .....	650
II. Zulässigkeit .....	650
III. Begründetheit .....	654
IV. Verfahren .....	655
V. Entscheidung im Revisionsverfahren .....	656
<b>§ 42 Die Beschwerde (§ 146 VwGO) und die Anhörungsrüge (§ 152a VwGO) .....</b>	<b>658</b>
I. Allgemeines .....	658
II. Zulässigkeit der Beschwerde .....	658
III. Begründetheit .....	660
IV. Verfahren .....	660
V. Entscheidung im Beschwerdeverfahren .....	660
VI. Die Anhörungsrüge .....	661
<b>§ 43 Die Wiederaufnahme des Verfahrens (§ 153 VwGO) .....</b>	<b>664</b>
I. Allgemeines .....	664
II. Zulässigkeit .....	665
III. Begründetheit .....	665
IV. Entscheidung .....	666
Stichwortverzeichnis .....	667