

### Zeitliche Grundlage und zeitliche Wirkung staatlicher Entscheidungen

Die nachstehende Übersicht behandelt die Frage, welche zeitliche Sach- und Rechtslage der Staat seinen Entscheidungen zugrunde legen muss – im Verwaltungsrecht und insbesondere im Verwaltungsprozessrecht unter dem Topos „maßgeblicher Zeitpunkt für die Beurteilung der Sach- und Rechtslage“ bekannt – sowie die Frage, wie staatliche Entscheidungen in zeitlicher Hinsicht wirken. 1

#### A. Verfassungsrechtliche Vorgaben für alle Staatsgewalt

Nach dem Rechtsstaatsprinzip aus Art. 20 Abs. 3 GG sind die Staatsgewalten an Verfassung, Gesetz und Recht gebunden. Über ihren Wortlaut hinaus ist der Norm in teleologischer Auslegung zu entnehmen, dass die Staatsgewalten bei ihren Entscheidungen an das im Zeitpunkt der Entscheidung geltende Recht gebunden sind. Denn Zweck des Rechtsstaatsprinzips ist es, die Ausübung staatlicher Gewalt durch das Recht zu steuern. Dies erfordert deren Bindung an das jeweils geltende Recht, und zwar auch in den Fällen, in denen die Staatsgewalt ausnahmsweise anderes als das geltende Recht zur Grundlage ihrer Entscheidung machen darf: Diese Ausnahmen müssen sich ihrerseits aus dem (höher- oder anderweitig vorrangigen) geltenden Recht ergeben, denn ansonsten würde nicht das Recht die Staatsgewalt steuern, sondern die Staatsgewalt das Recht. Zwar kann auch Staatsgewalt das Recht durch Rechtsänderung steuern. Dies aber nur nach dem geltenden Recht und – auch das folgt aus dem Rechtsstaatsprinzip nach Art. 20 Abs. 3 GG – grundsätzlich nur mit Wirkung für die Zukunft. Denn die Rechtsunterworfenen können ihre Entscheidungen mit Rechtssicherheit nur an dem Recht ausrichten, das im Zeitpunkt ihrer Entscheidung gilt. Daraus folgt zugleich, dass Ausnahmen vom grundsätzlichen Verbot der Rückwirkung nur in Betracht kommen, wenn die rechtsstaatlichen Gebote der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes nicht verletzt werden. Dies ergibt sich für Strafrecht – allerdings ohne Ausnahmemöglichkeit – ausdrücklich aus Art. 103 Abs. 2 GG und für sonstiges Recht – wiederum erst in teleologischer Auslegung – aus Art. 20 Abs. 3 GG. Das bedeutet z.B. für die Legislative, dass der Erlass von belastenden Gesetzen, deren zeitlicher Anwendungsbereich vor dem Zeitpunkt ihres Erlasses liegt, durch die also rückwirkend Rechtsfolgen bewirkt werden (echte Rückwirkung), grundsätzlich unzulässig ist, während die gesetzliche Anordnung von belastenden Rechtswirkungen für die Zukunft aufgrund eines bereits vor Erlass des Gesetzes bestehenden Sachverhalts, also eine rein tatbestandliche Rückanknüpfung (unechte Rückwirkung) grundsätzlich zulässig ist (BVerfGE 72, 200, Beschl. v. 14.05.1986, Az. 2 BvL 2/83, juris Rn 85-91; BVerfGE 97, 67, Beschl. v. 03.12.1997, Az. 2 BvR 882/97, juris Rn 39-44; BVerfGE 127, 1, Beschl. v. 07.07.2010, Az. 2 BvL 14/02, 2/04 und 13/05, juris Rn 55-58). Eine Rückwirkung betrifft immer die innere Wirksamkeit der Norm, die dann vor dem Zeitpunkt ihrer äußeren Wirksamkeit liegt; bei Wirkung für die Zukunft können äußere und innere Wirksamkeit zusammenfallen, doch liegt der Zeitpunkt der inneren dann zumeist nach dem der äußeren Wirksamkeit – etwa wenn ein Normwerk sein eigenes Inkrafttreten dahingehend bestimmt, dass es am Tag nach seiner Verkündung in Kraft tritt. Für den Fall, dass eine solche Bestimmung fehlt, sieht höherrangiges Recht meist einen größeren Abstand zwischen äußerer und innerer Wirksamkeit vor, so beispielsweise Art. 82 Abs. 2 S. 2 GG für Bundesgesetze und -rechtsverordnungen und Art. 45 Abs. 3 S. 2 der Niedersächsischen Verfassung für Gesetze und Rechtsverordnungen des Landes Niedersachsen. 2

Dasselbe wie für die rechtliche Grundlage gilt für die tatsächliche Grundlage, denn eine Rechtsfolge ergibt sich erst durch die Rechtsanwendung auf einen Sachverhalt, mithin das Zusammenspiel von Erfüllung oder Nichterfüllung tatbestandlicher Voraussetzungen auf der Tatbestandsseite und in Abhängigkeit davon der Auslösung oder Nichtauslösung einer Rechtsfolge auf der Rechtsfolgenseite der jeweiligen Rechtsnorm. Die Steuerungsfunktion des Rechts ist daher nur gewährleistet, wenn neben der im Zeitpunkt der Rechtsanwendung geltenden Rechtslage auch die im Zeitpunkt der Rechtsanwendung bestehende Sachlage zur Grundlage der Entscheidung gemacht wird. 3

#### B. Vorgaben für die Verwaltung

Die Verwaltung muss wegen ihrer rechtsstaatlichen Bindung an Gesetz und Recht ihren Entscheidungen das Recht zugrunde legen, das im Zeitpunkt der Entscheidung gilt und die Sachlage, die im Entscheidungszeitpunkt besteht. Grenzen und Ausnahmen von dieser entscheidungsmaßgeblichen Sach- und Rechtslage ergeben sich insbesondere aus den Grenzen der Amtsermittlungspflicht (§ 24 Abs. 1 S. 1 VwVfG; § 26 Abs. 2 VwVfG) und aus etwaigen Präklusionsvorschriften. Auch deshalb kommt es beispielsweise im Gefahrenabwehrrecht für die Beurteilung des Bestehens einer Gefahr auf die objektive Sicht ex ante an, so dass auch solche Gefahren, die sich im Nachhinein (ex post) als bloße Anscheinsgefahren erweisen, vom allgemeinen Gefahrenbegriff erfasst sind und eine entsprechende Tatbestandsvoraussetzung erfüllen (BVerwGE 45, 51, Urt. v. 26.02.1974, Az. I C 31.72, juris Rn 38 und 32; NdsOVG, Urt. v. 19.03.2019, Az. 11 LC 161/17, juris Rn 32). Für die Wirkung von Verwaltungsentscheidungen gilt sodann der Grundsatz, dass die Verwaltung Entscheidungen mit Wirkung für die Zukunft (ex nunc) trifft; falls ein Verwaltungsakt keine ausdrückliche Bestimmung zum Wirksamkeitszeitpunkt beinhaltet, ist er im Zweifel so auszulegen, dass seine innere Wirksamkeit mit seiner äußeren Wirksamkeit nach § 43 Abs. 1 S. 1 VwVfG zusammenfällt (so auch § 49 Abs. 4 VwVfG speziell für Widerrufentscheidungen). Begünstigende Verwaltungsakte (Legaldefinition in § 48 Abs. 1 S. 2 VwVfG) können auch mit Wirkung für die Vergangenheit (ex tunc) ergehen. Ausdrücklich normiert ist dies für die Aufhebung von Verwaltungsakten in den §§ 48, 49 und 50 VwVfG, die ihrerseits kodifizierter Ausfluss des Rechtsstaatsprinzips sind: Die Aufhebung eines belastenden rechtswidrigen Verwaltungsaktes kann als begünstigende Entscheidung ohne Weiteres auch mit Wirkung für die Vergangenheit erfolgen (§ 48 Abs. 1 S. 1 VwVfG), die Aufhebung eines begünstigenden rechtswidrigen Verwaltungsaktes darf als belastende Entscheidung hingegen nur unter zusätzlichen Bedingungen mit Wirkung für die Vergangenheit erfolgen (§ 48 Abs. 1 S. 2 VwVfG), nämlich nur dann, wenn der Betroffene ausnahmsweise nicht auf den Bestand des Verwaltungsaktes vertraut hat oder er zwar auf dessen Bestand vertraut hat, sein Vertrauen aber unter Abwägung mit dem öffentlichen Interesse an der Aufhebung nicht schutzwürdig ist. In einigen Fällen, in denen kein schutzwürdiges Vertrauen am Fortbestand besteht, kann nicht nur, sondern soll sogar mit Wirkung für die Vergangenheit aufgehoben werden (§ 48 Abs. 2 S. 3 und 4 VwVfG). Die Aufhebung eines rechtmäßigen Verwaltungsaktes kann grundsätzlich nur mit Wirkung für die Zukunft erfolgen (§ 49 Abs. 1 und 2 VwVfG); nur bestimmte begünstigende Verwaltungsakte können unter zusätzlichen Bedingungen auch mit Wirkung für die Vergangenheit aufgehoben werden. 4

Die rechtsstaatlichen Grundsätze gelten auch für die Entscheidungen von Widerspruchsbehörden; Abhilfe- und Widerspruchsentscheidungen müssen daher auf der Sach- und Rechtslage basieren, die im Zeitpunkt der Entscheidung der Widerspruchsbehörde besteht (vgl. BVerwGE 2, 55, Urt. v. 06.04.1955, Az. V C 76.54, juris Rn 20). Zwar hat die Widerspruchsbehörde gemäß § 68 Abs. 1 S. 1 und Abs. 2 VwGO Rechtmäßigkeit und Zweckmäßigkeit des Verwaltungsaktes bzw. seiner 5

Ablehnung nachzuprüfen. Da es sich aber bei Ausgangs- und Widerspruchsbehörde um Verwaltungsbehörden innerhalb derselben Staatsgewalt handelt, muss bei der Nachprüfung nicht ausnahmsweise die Entscheidungskompetenz einer anderen Staatsgewalt dergestalt geachtet werden, dass deren Entscheidung nur überprüft wird; vielmehr gehört es regelmäßig ohne Einschränkung zur Kompetenz der Widerspruchsbehörde, über eine reine Rechtskontrolle hinaus eine eigene Entscheidung anstelle der Ausgangsentscheidung zu treffen (was auch der Grund dafür ist, dass sich die Rechtsstellung des Widerspruchsführers im Widerspruchsverfahren verschlechtern kann – *reformatio in peius*); Ausnahmen gibt es innerhalb der Exekutive nur dann, wenn Widerspruchsbehörde und Ausgangsbehörde verschiedenen Rechtsträgern angehören und die Widerspruchsbehörde nicht die Fachaufsicht, sondern lediglich die Rechtsaufsicht über die Ausgangsbehörde hat.

Ausnahmen vom Grundsatz der aktuellen Entscheidungsgrundlage können sich aus dem bodenrechtlichen Vertrauens- bzw. Bestandsschutz ergeben: Zwar kann der Inhaber eines begünstigenden Verwaltungsaktes regelmäßig kein schutzwürdiges Vertrauen in den Bestand seiner Rechtsposition haben, solange der Verwaltungsakt noch von Dritten angefochten werden kann und damit noch nicht in Bestandskraft erwachsen ist (vgl. § 50 VwVfG). Falls aber eine rechtmäßig erteilte Baugenehmigung von einem Dritten angefochten wurde, ist maßgeblicher Beurteilungszeitpunkt für die Widerspruchsbehörde ausnahmsweise derjenige des Erlasses der Ausgangsentscheidung, so dass zwischen Genehmigungserteilung und Widerspruchsbescheidung zulasten des Genehmigungsinhabers eingetretene Änderungen nicht zu einer Verschlechterung seiner Rechtsposition führen (BVerwG, Urt. v. 19.09.1969, Az. IV C 18.67, juris Rn 21 f.). Bei einem Drittwiderspruch gegen eine immissionsschutzrechtliche Genehmigung gilt hingegen keine solche Ausnahme (BVerwG, Beschl. v. 03.11.2006, Az. 10 B 19.06, juris Rn 3).

### C. Vorgaben für die Verwaltungsgerichtsbarkeit

Die Verwaltungsgerichtsbarkeit muss wegen ihrer rechtsstaatlichen Bindung an Gesetz und Recht ihren Entscheidungen ebenso das Recht zugrunde legen, das im Zeitpunkt der Entscheidung gilt und die Sachlage, die im Entscheidungszeitpunkt besteht. Die Amtsermittlungspflicht (§ 86 Abs. 1 S. 1 VwGO) ist auch hier durch Mitwirkungspflichten begrenzt. Falls aufgrund mündlicher Verhandlung entschieden wird (§ 101 Abs. 1 S. 1 VwGO) und da Urteile nur auf Tatsachen und Beweisergebnisse gestützt werden dürfen, zu denen die Beteiligten sich äußern konnten (§ 108 Abs. 2 VwGO), ist der maßgebliche Zeitpunkt für die Beurteilung der Sachlage grundsätzlich der Schluss der mündlichen Verhandlung (§ 104 Abs. 3 S. 1 VwGO), und zwar unabhängig davon, ob das Urteil in dem Termin, in dem die mündliche Verhandlung geschlossen wird, oder in einem gesonderten Verkündungstermin verkündet wird oder ob an die Stelle der Verkündung die Zustellung tritt (§ 116 Abs. 1 und 2 VwGO). Dieser Zeitpunkt kann wiederum durch Gewährung eines Schriftsatznachlasses (§ 173 VwGO i.V.m. § 283 ZPO oder – dies ist umstritten – i.V.m. § 139 Abs. 5 ZPO) auf einen späteren Zeitpunkt verschoben sein. Für die Rechtsmittelentscheidung in einer weiteren Tatsacheninstanz gilt all das entsprechend.

### I. Sachentscheidungsvoraussetzungen und Zulässigkeit des Rechtsbehelfs

Das gilt zunächst für die Zulässigkeits- und die sonstigen Sachentscheidungsvoraussetzungen des Rechtsbehelfs oder Rechtsmittels: Diese müssen grundsätzlich am Schluss der letzten mündlichen Verhandlung oder bei einer Entscheidung ohne mündliche Verhandlung im Zeitpunkt der Entscheidung vorliegen (BVerwGE 106, 295, Urt. v. 27.03.1998, Az. 4 C 14.96, juris Rn 20; Gem. Sen. d. obersten Gerichtshöfe d. Bundes, BVerwGE 69, 380, Beschl. v. 17.04.1984, Az. GmS-OGB 2/83, juris Rn 14; NdsOVG, Beschl. v. 26.06.2019, Az. 11 LA 274/18, juris Rn 8). Der Beurteilungszeitpunkt kann bei einzelnen Voraussetzungen abweichen. So ist § 74 VwGO, der bestimmt, dass die Anfechtungs- oder Verpflichtungsklage innerhalb eines Monats erhoben werden muss, immanent, dass sich die Einhaltung der Klagefrist nach dem Zeitpunkt der Erhebung der Klage bei Gericht (§ 81 Abs. 1 VwGO) beurteilt. Nach § 173 VwGO i.V.m. § 17 Abs. 1 S. 1 GVG bzw. § 83 S. 1 VwGO i.V.m. § 17 Abs. 1 S. 1 GVG wird die Zulässigkeit eines beschrittenen Rechtsweges bzw. die Gerichtszuständigkeit durch eine nach Rechtshängigkeit eintretende Veränderung der sie begründenden Umstände nicht mehr berührt (*perpetuatio fori*); maßgeblicher Beurteilungszeitpunkt dieser Voraussetzungen ist damit ebenso derjenige der Klageerhebung (§ 90 S. 1 VwGO). § 80 Abs. 6 S. 1 VwGO, wonach gerichtliche Eilanträge auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung eines Anfechtungsrechtsbehelfs gegen die Anforderung von öffentlichen Abgaben oder Kosten nur zulässig sind, wenn die Behörde einen Antrag auf Aussetzung der Vollziehung abgelehnt hat, wird vor dem Hintergrund des Entlastungszwecks dieser Aussetzung ganz überwiegend dahingehend ausgelegt, dass sie bei Stellung des Eilantrages gegeben sein muss (statt aller NdsOVG, Beschl. v. 10.02.2016, Az. 13 ME 183/15, juris Rn 26; NdsOVG, Beschl. v. 15.01.1997, Az. 6 M 6987/96). Maßgeblicher Beurteilungszeitpunkt ist demnach derjenige der Antragstellung bei Gericht. Ohne explizit oder implizit bestimmten Beurteilungszeitpunkt bleibt aber der Zeitpunkt des Schlusses der mündlichen Verhandlung oder der Entscheidung des Gerichts maßgeblich. Daher kann eine verfrüht erhobene und somit zunächst unzulässige Untätigkeitsklage (§ 75 VwGO) durch Zeitablauf in die Zulässigkeit hineinwachsen (BVerwGE 23, 135, Urt. v. 20.01.1966, Az. I C 24.63, juris Rn 16; BVerwGE 95, 149, Urt. v. 24.02.1994, Az. 5 C 24.92, juris Rn 12).

### II. Begründetheit des Rechtsbehelfs

Die Grundsätze gelten des Weiteren für die Begründetheit des Rechtsbehelfs (BVerwGE 97, 79, Urt. v. 03.11.1994, Az. 3 C 17.92, juris Rn 23). Eine ausdrückliche Regelung gibt es nur für Streitigkeiten nach dem Asylgesetz, für die § 77 Abs. 1 S. 1 AsylG bestimmt, dass das Gericht auf die Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt der letzten mündlichen Verhandlung abstellt und dass im Falle des Ergehens einer Entscheidung ohne mündliche Verhandlung der Zeitpunkt maßgebend ist, in dem die Entscheidung gefällt wird; die Präklusionsvorschriften bleiben nach Satz 2 davon unberührt. Mit der Regelung wurden die in der Verwaltungsrechtsprechung divergierenden Beurteilungszeitpunkte gesetzlich vereinheitlicht (BT-Drs. 12/2062 v. 12.02.1992, S. 40 f.). Im Übrigen können sich Abweichungen von den Grundsätzen insbesondere aus dem Streitgegenstand bzw. dem Rechtsbehelfsbegehren (§ 88 VwGO) sowie aus dem jeweiligen Prüfprogramm ergeben.

### 1. Anfechtungsklagen und Gestaltungsurteile

Die wichtigste Ausnahme, die bei den verwaltungsgerichtlichen Verfahren zahlenmäßig den Regelfall darstellt, besteht bei der Anfechtungsklage. Das Gericht hat den angefochtenen Verwaltungsakt auf seine (objektive und subjektive) Rechtmäßigkeit hin zu überprüfen (§ 113 Abs. 1 S. 1 VwGO); Gegenstand der Anfechtungsklage ist der ursprüngliche Verwaltungsakt in der Gestalt, die er durch den Widerspruchsbescheid gefunden hat (§ 79 Abs. 1 Nr. 1 VwGO), falls nicht ausnahmsweise isoliert der Abhilfebescheid oder Widerspruchsbescheid angefochten wird. Das Gericht prüft also nicht, ob die Entscheidung aktuell rechtmäßig ergehen könnte – hiermit würde sich die Rechtsprechung unter Verletzung des Gewaltenteilungsprinzips an

die Stelle der Exekutive setzen –, sondern ob die von der Behörde getroffene Entscheidung rechtmäßig ergangen ist. Maßgeblicher Zeitpunkt für die Beurteilung der Sach- und Rechtslage ist daher derjenige der letzten Behördenentscheidung, mithin derjenige des Erlasses der Ausgangs- oder Widerspruchsentscheidung (BVerwGE 105, 267, Urt. v. 16.10.1997, Az. 2 C 7.97, juris Rn 16; BVerwGE 60, 133, Urt. v. 20.05.1980, Az. I C 82.76, juris Rn 7 ff.). Bestimmte Verfahrens- und Formfehler können nach § 45 Abs. 1 und 2 VwVfG bis zum Abschluss der letzten Tatsacheninstanz eines verwaltungsgerichtlichen Verfahrens nachgeholt werden; Ermessenserwägungen können gemäß § 114 S. 2 VwGO noch im verwaltungsgerichtlichen Verfahren ergänzt werden. In der Revisionsinstanz vorgenommene Ermessensergänzungen können allerdings nur soweit berücksichtigt werden, wie sie auf Sachverhalten beruhen, die von den Tatsacheninstanzen festgestellt wurden (BVerwG, Urt. v. 09.12.1999, Az. 2 C 40.98, juris Rn 15). Als Ausnahmenvorschriften führen diese Regelungen nicht dazu, dass sich der Beurteilungszeitpunkt insgesamt auf den Zeitpunkt der Nachholung oder Ergänzung verschiebt. Von dem für Anfechtungsklagen maßgeblichen Beurteilungszeitpunkt gibt es jedoch Rückausnahmen. Zum einen ist bei Untätigkeits-Anfechtungsklagen, wenn die Widerspruchsbehörde einen Anfechtungswiderspruch nicht in angemessener Frist bescheidet und das Gericht daher über die Klage entscheidet, ohne dass ein Abhilfe- oder Widerspruchsbescheid ergangen ist, maßgeblicher Beurteilungszeitpunkt der Schluss der mündlichen Verhandlung und bei Entscheidung ohne mündliche Verhandlung der Zeitpunkt der gerichtlichen Entscheidung, da die Widerspruchsbehörde, hätte sie den Widerspruch beschieden, die Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt ihrer Entscheidung hätte zugrunde legen müssen; dieser Zeitpunkt, der als letzte Behördenentscheidung vom Gericht hätte zugrunde gelegt werden müssen, stand aber mangels Bescheidung des Widerspruchs im Zeitpunkt der Entscheidung des Gerichts noch aus (HessVGH, Urt. v. 10.08.1992, Az. 12 UE 2254/89, juris Rn 33). Es kommt also nicht auf den Zeitpunkt der letzten tatsächlich ergangenen Behördenentscheidung an, sondern auf den Zeitpunkt des Abschlusses des Verwaltungsverfahrens, der in der genannten Konstellation gemäß § 79 Abs. 1 Nr. 1 VwGO erst durch die Bescheidung des Widerspruchs erfolgen würde (VGH BW, Urt. v. 11.01.2006, Az. 13 S 2345/05, juris Rn 16). Zum anderen ist auch bei Anfechtung von Dauerverwaltungsakten maßgeblicher Beurteilungszeitpunkt der des Schlusses der mündlichen Verhandlung oder in Ermangelung einer solchen der der gerichtlichen Entscheidung (BVerwGE 138, 21, Urt. v. 23.09.2010, Az. 3 C 37.09, juris Rn 21; BVerwGE 92, 32, Urt. v. 27.01.1993, Az. 11 C 35.92, juris Rn 16). Denn bei Dauerwirkung eines Verwaltungsakts muss die Verwaltung auch nach deren Ergehen kontrollieren, ob die Entscheidung weiterhin rechtmäßig ist, da sie gleichsam andauernd neu getroffen wird. Soweit es sich dabei um einen Ermessensverwaltungsakt handelt, soll sich die Rechtmäßigkeit der Ermessensbetätigung jedoch nach dem Zeitpunkt der letzten Behördenentscheidung beurteilen (VGH BW, Urt. v. 24.07.2002, Az. 5 S 149/01, juris Rn 22). Von der Rückausnahme bei Dauerverwaltungsakten gibt es ihrerseits eine Rückausnahme: Ist nach einer Untersagung die Möglichkeit einer Wiedergestattung vorgesehen, so muss die Verwaltung eine Untersagungsverfügung nach ihrem Ergehen nicht weiterhin auf ihre Rechtmäßigkeit hin unter Kontrolle halten (sondern müsste dies nur bei Stellung eines Wiedergestattungsantrages inzident kontrollieren), weshalb hier im Rahmen einer Anfechtungsklage gegen die Untersagungsverfügung Beurteilungszeitpunkt der letzten Behördenentscheidung bleibt (BVerwGE 152, 39, Urt. v. 15.04.2015, Az. 8 C 6.14, juris Rn 15 in Bezug auf § 35 Abs. 1 und 6 GewO; NdsOVG, Urt. v. 20.04.2016, Az. 11 LB 29/15, juris Rn 35 in Bezug auf § 16a Abs. 1 S. 2, Nr. 3 TierSchG; indirekt VG Hannover, Urt. v. 09.02.2017, Az. 5 A 5931/15, juris Rn 29 in Bezug auf § 3 Abs. 5b GüKG). Da Ausnahmen eng auszulegen sind, kommt diese Rückrückausnahme aber nur bei zwischenzeitlichen Veränderungen zugunsten des Adressaten zu dessen Lasten zum Tragen; lagen die Voraussetzungen für eine Untersagung hingegen bei der letzten Behördenentscheidung noch nicht vor, sondern erst zur gerichtlichen Verhandlung bzw. Entscheidung, so ist wie bei anderen Dauerverwaltungsakten dieser spätere Zeitpunkt für die Beurteilung maßgeblich (NdsOVG, Urt. v. 15.09.1993, Az. 7 L 5832/92, juris Rn 12). Soweit der Erlass von Verwaltungsakten oder erlassene Dauerverwaltungsakte durch Zeitablauf unverhältnismäßig und damit rechtswidrig werden können, bleiben solche Zeiträume unberücksichtigt, in denen der Betroffene durch Ausschöpfung von Rechtsschutzmöglichkeiten selbst den Anlass zur Verzögerung gegeben hat; der für die Beurteilung der Verhältnismäßigkeit maßgebliche Zeitraum verkürzt sich insoweit (so in Bezug auf Fahrtenbuchauflagen nach § 31a Abs. 1 StVZO BVerwG, Beschl. v. 12.07.1995, Az. 11 B 18.95, juris Rn 3; NdsOVG, Urt. v. 08.07.2014, Az. 12 LB 76/14, juris Rn 24). Bei Drittanfechtung einer Baugenehmigung gilt aufgrund des bodenrechtlichen Bestandsschutzes wie im Widerspruchsverfahren, dass maßgeblicher Beurteilungszeitpunkt derjenige des Erlasses der Baugenehmigung ist, so dass nach Genehmigungserteilung zulasten des Genehmigungsinhabers eingetretene Änderungen nicht zu einer Verschlechterung seiner Rechtsposition führen (BVerwG, Beschl. v. 23.04.1998, Az. 4 B 40.98, juris Rn 3). Nachträgliche Änderungen zugunsten des Genehmigungsinhabers sind hingegen zu berücksichtigen, da es gegen den Grundsatz von Treu und Glauben in dessen dolo-agit-Ausprägung verstoßen würde, eine zur Zeit ihres Erlasses rechtswidrige Baugenehmigung aufzuheben, die bei Stellung eines neuen Bauantrages sogleich wieder erteilt werden müsste (BVerwG ebenda); maßgeblicher Beurteilungszeitpunkt ist insoweit wie bei der Verpflichtungsklage derjenige des Schlusses der mündlichen Verhandlung oder der Entscheidung des Gerichts.

Ist die Anfechtungsklage begründet, so hebt das Gericht den Klagegegenstand auf, soweit er objektiv und subjektiv rechtswidrig ist (§ 113 Abs. 1 S. 1 VwGO). Diese gänzlich oder teilweise kassatorische Hauptsacheentscheidung ist unmittelbar rechtsgestaltend, bedarf also keiner Vollstreckung mehr. Ihre äußere Wirksamkeit (materielle Rechtskraft) tritt aber erst mit Erwaschen in formeller Rechtskraft ein; eine Erklärung der Hauptsacheentscheidung für vorläufig vollstreckbar ist ausgeschlossen (§ 167 Abs. 2 VwGO). Der Zeitpunkt der inneren Wirksamkeit der Hauptsacheentscheidung – also ihre Gestaltungswirkung – sodann weicht bei erfolgreichen Anfechtungsklagen von dem Grundsatz, dass der Staat seine Entscheidungen mit Wirkung für die Zukunft (*ex nunc*) trifft, ab. Vielmehr erfolgt die Aufhebung eines belastenden Verwaltungsaktes grundsätzlich rückwirkend (*ex tunc*) auf den Zeitpunkt seines Erlasses (BVerwG, Urt. v. 28.10.1982, Az. 2 C 4.80, juris Rn 11). Bei Dauerverwaltungsakten, die nicht von Anfang an rechtswidrig waren, sondern erst zu einem späteren Zeitpunkt rechtswidrig geworden sind, erfolgt die Aufhebung rückwirkend auf diesen späteren Zeitpunkt (BVerwGE 28, 202, Urt. v. 15.11.1967, Az. I C 43.67, juris Rn 14). Eine nicht auf den Zeitpunkt des Erlasses zurückwirkende Aufhebung erfolgt auch dann, wenn das Anfechtungsbegehren nicht so weit reicht (*ne ultra petita*, § 88 VwGO).

## 2. Verpflichtungsklagen sowie allgemeine Leistungsklagen und Leistungsurteile

Bei Verpflichtungsklagen bedeutet das Prüfprogramm für die Begründetheit nach § 113 Abs. 5 VwGO weder bei Vornahmeklagen (Satz 1) noch bei Bescheidungsklagen (Satz 2) eine Abweichung von den Grundsätzen; maßgeblicher Zeitpunkt für die Beurteilung der Sach- und Rechtslage ist folglich derjenige des Schlusses der mündlichen Verhandlung der jeweiligen Instanz bzw. in Hinblick auf die Sachlage der letzten Tatsacheninstanz oder in Ermangelung einer mündlichen Verhandlung

der Zeitpunkt der gerichtlichen Entscheidung (BVerwGE 82, 260, Urt. v. 28.07.1989, Az. 7 C 39.87, juris Rn 8; BVerwG, Beschl. v. 17.06.2003, Az. 4 B 14.03, juris Rn 9), sofern nicht in Bezug auf einen bestimmten, z.B. in der Vergangenheit liegenden Zeitraum geklagt wird (BVerwGE 42, 296, Urt. v. 22.06.1973, Az. VII C 7.71, juris Rn 17). Die wichtigsten Ausnahmen von diesen Grundsätzen ergeben sich bei Bestehen eines Beurteilungsspielraumes auf der Tatbestandsseite oder der Eröffnung von Ermessen auf der Rechtsfolgenseite, da das Gericht dann insoweit keine eigene Beurteilung oder Ermessensentscheidung treffen kann, sondern an die Beurteilung oder Entscheidung der Behörde gebunden ist, welche lediglich auf Fehler überprüft wird (so § 114 Satz 1 VwGO für Ermessensentscheidungen). Bei Verpflichtungsklagen auf Erlass von Verwaltungsakten mit Beurteilungsspielraum ist daher die Sachlage im Zeitpunkt der letzten behördlichen Beurteilung entscheidend maßgeblich (BVerwGE 61, 176, Urt. v. 27.11.1980, Az. 2 C 38.79, juris Rn 41; BVerwGE 121, 140, Urt. v. 24.06.2004, Az. 2 C 45.03, juris Rn 18), bei Verpflichtungsklagen auf Erlass von Ermessensverwaltungsakten in Bezug auf die Rechtmäßigkeit der Ermessensbetätigung die Rechtslage im Zeitpunkt der letzten behördlichen Entscheidung (BVerwGE 94, 35, Urt. v. 29.07.1993, Az. 1 C 25.93, juris Rn 26; BVerwGE 97, 301, Urt. v. 24.01.1995, Az. 1 C 2.94, juris Rn 35; umstritten war und mittlerweile aufgegeben wurde diese Rechtsprechung in Bezug auf das Ausländerrecht: OVG NW, Urt. v. 10.04.1980, Az. 4 A 2164/79, juris Rn 14; BVerwGE 133, 329, Urt. v. 07.04.2009, Az. 1 C 17.08, juris Rn 37).

Bei allgemeinen Leistungsklagen, die in der VwGO nicht normiert sind, ist entsprechend den Grundsätzen regelmäßig die Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt der letzten mündlichen Verhandlung oder der Entscheidung des Gerichts maßgeblich (BVerwGE 151, 228, Urt. v. 19.02.2015, Az. 1 C 13.14, juris Rn 23). 13

Im Falle der Stattgabe einer Leistungsklage wird im Hauptsachenor die Verpflichtung des Beklagten zum (erstmaligen oder Neu-) Erlass des Verwaltungsaktes ausgesprochen (§ 113 Abs. 5 VwGO) oder der Beklagte zu einem sonstigen Tun, Dulden oder Unterlassen verurteilt. Diese Hauptsacheentscheidungen sind materiell vollstreckungsfähig; die formelle Vollstreckbarkeit setzt jedoch grundsätzlich den Eintritt der Rechtskraft voraus. Anders als die stattgebende Hauptsacheentscheidung einer Verpflichtungsklage können Verurteilungen auf eine allgemeine Leistungsklage hin auch für vorläufig vollstreckbar erklärt werden (§ 167 Abs. 2 VwGO; § 168 Abs. 1 Nr. 1, 2. Alt. VwGO). Während Leistungsklagen vergangene und zukünftige Leistungszeitpunkte und -zeiträume zum Gegenstand haben können, können aus einem Leistungsurteil nur gegenwärtige und zukünftige Leistungspflichten folgen – deren Umfang aber durch zurückliegende Zeiträume beeinflusst sein kann, etwa bei zu verzinsenden Geldleistungspflichten. 14

### 3. Feststellungsklagen und Feststellungsurteile

Bei Feststellungsklagen ist ebenfalls entsprechend den Grundsätzen regelmäßig die Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt der letzten mündlichen Verhandlung oder der Entscheidung des Gerichts maßgeblich (so in Bezug auf die allgemeine Feststellungsklage BVerwGE 157, 126, Urt. v. 16.12.2016, Az. 8 C 6.15, juris Rn 18; BVerwG, Urt. v. 05.07.2018, Az. 3 C 21.16, juris Rn 25; in Bezug auf Normenkontrollverfahren NdsOVG, Urt. v. 16.12.2020, Az. 9 KN 160/18, juris Rn 76). Ausnahmen von den Grundsätzen können sich auch hier aus dem Streitgegenstand bzw. dem Rechtsbehelfsbegehren ergeben, namentlich wenn es um ein in der Vergangenheit oder Zukunft liegendes Rechtsverhältnis geht, wobei diese Ausnahmen bei den Feststellungsklagen zahlenmäßig den Regelfall darstellen: Bei der Anfechtungsfeststellungsklage (§ 113 Abs. 1 S. 4 VwGO) sowie der Verpflichtungsfeststellungsklage (§ 113 Abs. 1 S. 4 VwGO analog) ist zwischen Klageerhebung und Klageentscheidung Erledigung eingetreten und bei der erweiterten Anfechtungsfeststellungsklage (§ 113 Abs. 1 S. 4 VwGO analog) schon vor Klageerhebung, so dass es sich jeweils um in der Vergangenheit liegende Rechtsverhältnisse handelt. Maßgeblicher Zeitpunkt für die Beurteilung der Sach- und Rechtslage ist bei allen diesen Fortsetzungsfeststellungsklagen derjenige der Erledigung – genauer ist die Sach- und Rechtslage maßgeblich, die im letzten Zeitpunkt vor der Erledigung bestand –, sofern sich das Klägerbegehren nicht auf einen abweichenden Zeitraum bzw. Zeitpunkt bezieht (BVerwGE 120, 263, Urt. v. 31.03.2004, Az. 6 C 11.03, juris Rn 16; BVerwGE 151, 36, Urt. v. 04.12.2014, Az. 4 C 33.13, juris Rn 21; VGH BW, Urt. v. 08.05.2008, Az. 1 S 2914/07, juris Rn 18; OVG NW, Urt. v. 23.04.1996, Az. 10 A 620/91, juris Rn 64). Nur bei der Nichtigkeitsfeststellungsklage (§ 43 Abs. 1, 2. Alt. VwGO) und der allgemeinen Feststellungsklage (§ 43 Abs. 1, 1. Alt. VwGO) sowie beim Normenkontrollverfahren (§ 47 VwGO) – das ein besonderes Feststellungsverfahren ist, denn eine gegen höherrangiges Recht verstoßende Norm ist schon von Rechts wegen (ipso iure) nichtig und verliert nicht erst durch Gerichtsentscheidung (qua iudicatum) ihre Wirksamkeit – kann Gegenstand auch eine aktuelle Rechtsnorm, ein aktueller Verwaltungsakt oder ein aktuelles sonstiges Rechtsverhältnis sein mit der Folge, dass für die gerichtliche Feststellung die Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt der letzten mündlichen Verhandlung oder der Entscheidung des Gerichts maßgeblich ist. 15

Feststellende Gerichtsentscheidungen sind materiell nicht vollstreckungsfähig. Mit Eintritt der Rechtskraft können aus den deklaratorischen Feststellungen rechtssicher Schlüsse gezogen werden. Die Feststellungen können sich auf vergangene, gegenwärtige und zukünftige Umstände beziehen. 16

### III. Nebenentscheidungen

Die Grundsätze gelten schließlich auch für die gerichtlichen Nebenentscheidungen, doch gibt es dabei viele Ausnahmen. Die gemäß § 161 Abs. 1 VwGO von Amts wegen zu treffenden Kostenlastentscheidungen bemessen sich inhaltlich in der Regel nach dem Erfolg des Rechtsbehelfs und damit in zeitlichem Gleichlauf mit der gerichtlichen Hauptsacheentscheidung. Im Falle der übereinstimmenden Erklärung der Hauptsacheerledigung, bei der keine Hauptsacheentscheidung mehr getroffen wird, ergeht nach § 161 Abs. 2 VwGO eine Kostenlastentscheidung unter Berücksichtigung des bisherigen Sach- und Streitstandes. Maßgeblich sind die Erfolgsaussichten im Zeitpunkt der Erledigung, genauer im letzten Zeitpunkt vor der Erledigung, wobei nicht auf die prozessuale Erledigungserklärung und auch nicht auf eine tatsächliche materielle Erledigung abzustellen ist, sondern auf das Ereignis, das der prozessualen Erledigungserklärung zugrunde lag (BVerwG, Beschl. v. 31.08.1972, Az. VIII C 97.71; HessVGH, Beschl. v. 29.03.1993, Az. 5 UE 512/92, juris Rn 6; NdsOVG, Beschl. v. 09.01.2014, Az. 2 NB 158/13, juris Rn 4; BVerwG, Beschl. v. 27.10.1961, Az. VII C 150.60, juris Rn 13). 17

Für die Berechnung des Streitwerts ist nach der ausdrücklichen Regelung des § 40 GKG der Zeitpunkt der den jeweiligen Streitgegenstand betreffenden Antragstellung maßgebend, die den Rechtszug einleitet. Gegenüber der Vorgängerregelung, die bis 2004 in § 15 GKG enthalten war, wurde klargestellt, dass im Falle der Klageerweiterung für den zusätzlich eingeführten Streitgegenstand allein die erste sich hierauf beziehende Antragstellung maßgebend ist (BT-Drs. 15/1971 v. 11.11.2003, S. 154; näher dazu NdsOVG, Beschl. v. 30.05.2018, Az. 10 OA 194/18, juris Rn 4). 18  
19

Eine gerichtliche Fürnotwendigerklärung der Zuziehung eines Bevollmächtigten für das Vorverfahren gemäß § 162 Abs. 2 S. 2 VwGO ist eine vorgezogene Kostenfestsetzungsentscheidung. Maßgeblicher Zeitpunkt für die Beurteilung der Notwendigkeit ist der Zeitpunkt der Zuziehung, also der förmlichen Bevollmächtigung oder – bei schon im Verwaltungsverfahren erteilter allgemeiner Vollmacht – der Erteilung des Auftrags zur Einlegung des Widerspruchs (BVerwG, Urt. v. 26.01.1996, Az. 8 C 15.95, juris Rn 12; BVerwG, Beschl. v. 21.12.2011, Az. 1 WB 51.11, juris Rn 20; BVerwG, Beschl. v. 09.05.2012, Az. 2 A 5.11, juris Rn 2). Im Übrigen erfolgt die Kostenfestsetzung gemäß § 164 VwGO durch den Urkundsbeamten des Gerichts des ersten Rechtszugs. Außergerichtliche Kosten einschließlich der Kosten des Vorverfahrens sind nur in dem Umfang erstattungsfähig, in dem sie zur zweckentsprechenden Rechtsverfolgung oder Rechtsverteidigung notwendig waren, § 162 Abs. 1 VwGO. Maßgeblicher Zeitpunkt für die Beurteilung der Notwendigkeit ist der Zeitpunkt der die Aufwendungen verursachenden Handlung; ohne Belang ist, ob sich die Handlung nachträglich als unnötig herausstellt (BVerwG, Beschl. v. 03.07.2000, Az. 11 KSt 2.99, juris Rn 3; BVerwG, Beschl. v. 24.07.2008, Az. 4 KSt 1008.07, juris Rn 8).

Bei der Entscheidung über einen Antrag auf Bewilligung der Prozesskostenhilfe nach § 166 VwGO i.V.m. §§ 114 ff. ZPO ist maßgeblicher Zeitpunkt für die Beurteilung der Erfolgsaussicht der beabsichtigten Rechtsverfolgung oder Rechtsverteidigung nicht derjenige der Prozesskostenhilfeentscheidung, sondern der Zeitpunkt der Entscheidungsreife des Prozesskostenhilfeantrags (BVerwG, Beschl. v. 23.07.2003, Az. 1 B 386.02, juris Rn 3; BVerwG, Beschl. v. 21.01.2019, Az. 1 PKH 49.18, juris Rn 6; NdsOVG, Beschl. v. 19.01.2021, Az. 8 PA 6/21, juris Rn 5). Als auf eine beabsichtigte Rechtsverfolgung oder Rechtsverteidigung gerichteter Antrag kann Prozesskostenhilfe nur für die Zeit nach der Antragstellung bewilligt werden, wobei eine Bewilligung in der Regel auf den Zeitpunkt der Antragstellung zurückwirkt; für ein zum Zeitpunkt der Antragstellung beendetes Verfahren eines Rechtszuges kann Prozesskostenhilfe nicht mehr bewilligt werden (BVerwG, Beschl. v. 01.07.1991, Az. 5 B 26.91, juris Rn 3).

In Bezug auf die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit (§ 167 VwGO i.V.m. §§ 708 ff. ZPO) sowie über die Zulassung eines Rechtsmittels durch das Ausgangsgericht (iudex a quo) bestehen keine Abweichungen.

#### IV. Vollstreckung

Falls an ein gerichtliches Erkenntnisverfahren ein gerichtliches Vollstreckungsverfahren anschließt, gelten darin ebenfalls die rechtsstaatlichen Grundsätze. Da die §§ 154 ff. VwGO nach überwiegender Ansicht nur für Erkenntnisverfahren gelten und nicht auch für Vollstreckungsverfahren (statt aller OVG Lüneburg, Beschl. v. 07.05.1971, Az. VI B 45/69), fallen die Kosten der Vollstreckung gemäß § 167 Abs. 1 S. 1 VwGO i.V.m. § 788 Abs. 1 ZPO dem Vollstreckungsschuldner zur Last, soweit sie notwendig waren; andernfalls fallen sie dem antragstellenden Vollstreckungsgläubiger zur Last. Maßgeblicher Zeitpunkt für die Beurteilung der Notwendigkeit ist dabei abweichend von den Grundsätzen der Antragstellung bei Gericht (VG Lüneburg, Beschl. v. 25.03.2003, Az. 3 D 1/03, juris Rn 6; VG Stade, Beschl. v. 06.04.2005, Az. 6 D 287/05, juris Rn 5; VG Freiburg, Beschl. v. 24.04.2014, Az. A 4 K 807/14, juris Rn 9); eine Heilung durch Hineinwachsen in die Notwendigkeit ist aufgrund des Entlastungszwecks wie bei § 80 Abs. 6 S. 1 VwGO ausgeschlossen (VG Düsseldorf, Beschl. v. 11.10.2021, Az. 22 M 105/21, juris Rn 14).

	zeitliche Entscheidungsgrundlage	zeitliche Entscheidungswirkung
<b>allg. Grundsatz</b>	Sach- und Rechtslage im Entscheidungszeitpunkt	Wirkung für die Zukunft (ex nunc)
<b>Anfechtungsklage / Gestaltungsurteil</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>abweichend vom allgemeinen rechtsstaatlichen Grundsatz ist maßgeblicher Zeitpunkt für die Beurteilung der Sach- und Rechtslage hier grundsätzlich der Zeitpunkt der letzten Behördenentscheidung; abzustellen ist dabei auf den Abschluss des Verfahrens, so dass bei statthaft erhobenem, aber bis zur Gerichtsentscheidung unbeschiedenen Widerspruch (Untätigkeits-Anfechtungsklage) im Ergebnis der Zeitpunkt der Gerichtsentscheidung maßgeblich ist</li> <li>Rückausnahme: bei Dauerverwaltungsakten ist grundsätzlich der Zeitpunkt der Gerichtsentscheidung maßgeblich; soweit Dauerverwaltungsakte im Ermessen stehen, ist für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit der Ermessensbetätigung allerdings der Zeitpunkt der letzten Behördenentscheidung maßgeblich</li> <li>Rückrückausnahme: bei Wiedergestattungsmöglichkeit ist der Zeitpunkt der letzten Behördenentscheidung maßgeblich; nachträgliche Veränderungen zugunsten der Behörde bleiben jedoch zu berücksichtigen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>abweichend vom allgemeinen rechtsstaatlichen Grundsatz erfolgt die Aufhebung des angefochtenen Verwaltungsaktes grundsätzlich rückwirkend (ex tunc) auf den Zeitpunkt seines Erlasses; Dauerverwaltungsakte werden grundsätzlich rückwirkend vom Zeitpunkt ihrer Rechtswidrigkeit an aufgehoben, die auch nach Erlass eingetreten sein kann</li> </ul>
<b>Leistungsklage / Leistungsurteil</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>keine grundsätzliche Abweichung vom allgemeinen Grundsatz</li> <li>abweichend vom allgemeinen Grundsatz ist bei Verpflichtungsklagen auf Erlass von Verwaltungsakten mit Beurteilungsspielraum die Sachlage und bei solchen auf Erlass von Ermessensverwaltungsakten die Ermessensrechtslage im Zeitpunkt der letzten Behördenentscheidung maßgeblich</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>keine grundsätzliche Abweichung vom allgemeinen Grundsatz</li> </ul>
<b>Feststellungsklage / Feststellungsurteil</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>keine grundsätzliche Abweichung vom allgemeinen Grundsatz</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>keine grundsätzliche Abweichung vom allgemeinen Grundsatz</li> </ul>