

Einleitung

Referendarinnen und Referendare verfügen oftmals über ein solides Wissen im Verwaltungsprozessrecht und im materiellen Verwaltungsrecht. Trotzdem sind sie häufig nicht in der Lage, ihre Kenntnisse in praxisgerechte Lösungen, wie sie das Zweite Juristische Examen fordert, umzusetzen. Woran liegt das?

Im Examen wird im öffentlichen Recht die Anfertigung eines gerichtlichen Urteils bzw. Beschlusses oder eines anwaltlichen Schriftsatzes, ggf. auch eines Ausgangs- oder Widerspruchsbescheides verlangt. Dabei wird weniger erwartet, dogmatische Meinungsstreitigkeiten in Literatur und Rechtsprechung wissenschaftlich zu lösen als den konkreten Fall handwerklich sauber und mit entsprechendem Judiz überzeugend zu Ende zu bringen. Dies gelingt nicht immer, weil die Bearbeiter noch in der im Ersten Staatsexamen geforderten Denkweise gefangen sind. So werden Meinungsstreitigkeiten zwischen Literatur und Rechtsprechung breit dargelegt, obwohl dies in der Praxis nicht gefragt ist. Vor allem aber bereitet Probleme, dass nicht mehr der aus dem Ersten Staatsexamen bekannte Gutachtenstil angebracht ist, sondern der Urteilsstil, bei dem das Ergebnis der Prüfung bereits bekannt ist und voranzustellen und sodann zu begründen ist.

Das vorliegende Werk stellt vor diesem Hintergrund in insgesamt 21 Kapiteln den wesentlichen Examensstoff im Verwaltungsprozessrecht praxisgerecht – d. h. vor allem: klausurgerecht – dar. Dazu gehört, dass nicht jede Norm der VwGO abgehandelt wird, sondern der Schwerpunkt auf jene Bestimmungen gelegt wird, die in der Examensklausur typischerweise problematisch sein können. Die einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen werden vollständig zitiert, soweit sie von Bedeutung sind. Für weitergehende Vertiefung kann auf zahlreiche Literatur- und Rechtsprechungshinweise und die einschlägige Kommentarliteratur verwiesen werden, wobei ein Schwerpunkt auf dem in nahezu allen Bundesländern zugelassenen VwGO-Kommentar von Kopp/Schenke liegt. Schließlich enthält jedes Kapitel zahlreiche praktische Hinweise darauf, wie die zuvor dargestellte Thematik in Klausuren auftauchen kann, vor allem aber, wie die sich hiermit stellenden Fragen konkret formuliert werden. Auch auf die typischen Examensfallen wird an jeweils passender Stelle hingewiesen, wobei das 20. Kapitel die aus langjähriger Korrekturerfahrung gewonnenen typischen Klausurfehler auflistet und Tipps zu deren Vermeidung gibt.

Die angefügten Formulierungsvorschläge, die besonders hervorgehoben sind, sind selbstverständlich nicht verbindlich, sondern stellen Vorschläge dar, um dem Bearbeiter ein Gespür dafür zu vermitteln, was von ihm im Examen verlangt wird. Die Anregungen sollen vor allem zu einem Problembewusstsein und sodann zu einer eigenen Formulierungssicherheit führen. Letztlich erfordert die Klausurlösung immer eigene Übung, die unentbehrlich ist, um die erforderliche Praxis für das Examen zu erlangen. Klausurübung erlangt man z. B. durch den vom Berliner Kammergericht angebotenen Internetklausurenkurs (https://www.berlin.de/sen/justiz/gerichte/kg/ausbildung/jur-vorb/vorb-dienst/internet_klausurenkurs_index.html).

1. Kapitel Klageerhebung, Klageänderung, Klagehäufung

Literatur:

Ehlers, Allgemeine Sachentscheidungsvoraussetzungen verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutzanträge, JURA 2007, 830; *Strnische*, Die Verbindung von fristgebundener Klageerhebung und Prozesskostenhilfeantrag im verwaltungsgerichtlichen Verfahren NVwZ 2005, 267.

I. Vorbemerkung

- 1 Jedes Klage- bzw. Antragsverfahren beim Verwaltungsgericht beginnt mit der **ordnungsgemäßen Klageerhebung** bzw. Antragstellung. Die VwGO stellt bestimmte Anforderungen an den Klageschriftsatz und gleichermaßen an die Klageänderung. Ist die Klage nicht ordnungsgemäß erhoben oder geändert, scheidet deren Zulässigkeit bereits an dieser Stelle. Eine weitere Prüfung der Zulässigkeit verbietet sich also. Daher ist dieser Prüfungspunkt auch in der Klausur vorrangig. Die in diesem Kapitel beschriebenen Prozessvoraussetzungen sind in der Praxis allerdings zumeist unproblematisch, und so wird es in der Regel auch in der Klausur sein. Sollte gleichwohl eine der nachfolgend unter II. beschriebenen Voraussetzungen in Zweifel stehen, so spricht aus klausurtaktischen Erwägungen viel dafür, dass die Frage positiv zu beantworten sein wird, damit die Klage zulässig ist. Der Thematik der **Klageänderung** kommt demgegenüber eine große **Klausurrelevanz** zu, vor allem im Zusammenhang mit der Umstellung der Klage bei der einseitigen Erledigungserklärung.¹ Zwei konkrete Formulierungsbeispiele finden sich am Ende dieses Kapitels.

II. Anforderungen an die Klageschrift

- 2 Die §§ 81 und 82 VwGO regeln die an die Klageschrift zu stellenden Anforderungen. Während § 81 VwGO **formelle Voraussetzungen** aufstellt, sieht § 82 VwGO **materielle Erfordernisse** vor. Die wichtigste Konsequenz dieser Unterscheidung liegt darin, dass eine formell nicht den Anforderungen entsprechende Klageschrift unzulässig ist. Wird der Mangel also nicht innerhalb der Klagefrist (§ 74 VwGO) behoben, ist die Klage unzulässig. Allerdings ist eine Wiedereinsetzung bei Vorliegen der Voraussetzungen des § 60 VwGO möglich.² Demgegenüber können materielle Mängel der Klageschrift unter den gesetzlichen Voraussetzungen nachgeholt bzw. geheilt werden. Die §§ 81 und 82 VwGO gelten entsprechend für Verfahren nach § 80 Abs. 5 und 7 VwGO sowie § 123 Abs. 1 VwGO.

1. Formelle Anforderungen (§ 81 VwGO)

- 3 a) **Schriftlichkeit.** Nach § 81 Abs. 1 Satz 1 VwGO ist die Klage bei dem Gericht **schriftlich** zu erheben. Eine telefonische oder sonst mündliche Klageerhebung ist damit ausgeschlossen. Damit soll die verlässliche **Zurechenbarkeit** eines Klageschriftsatzes sichergestellt werden. Es soll hierdurch gewährleistet sein, dass nicht nur ein Entwurf, sondern eine gewollte Prozessklärung vorliegt. Ferner zielt die Vorschrift darauf ab, sicherzustellen, dass die Erklärung von einer bestimmten Person herrührt, diese für den Inhalt die Verantwortung übernimmt und es sich bei der Klage **nicht lediglich** um einen **Entwurf**, sondern ein unbedingtes Begehren um gerichtlichen Rechtsschutz handelt. Dabei dürfen die **Anforderungen** an die Form bei einem nicht rechtskundigen und auch nicht durch einen Juristen vertretenen Bürger **nicht zu hoch** angesetzt werden.
- 4 Für die ordnungsgemäße Erhebung der Klage ist aber zumindest zu verlangen, dass einem bei Gericht eingegangenen Schreiben im Wege der **Auslegung** zu entnehmen ist, dass gerichtlicher Rechtsschutz begehrt wird.³ Ein als Widerspruch bezeichnetes und an die Widerspruchsbehörde gerichtetes Schreiben genügt diesen Anforderungen nicht,

1 Einzelheiten hierzu werden in Rn. 680 ff. behandelt.

2 Vgl. dazu Rn. 209 f.

3 BVerwG, Beschluss vom 27. März 2019 – 2 B 58.18 – juris.

wenn darin nicht zum Ausdruck kommt, dass der Kläger gerichtliche Hilfe in Anspruch nehmen will.⁴

Grundsätzlich setzt **Schriftlichkeit** auch das Vorhandensein einer eigenhändigen **Unterschrift** voraus. Erst die eigenhändige Unterschrift gewährleistet, dass nicht nur ein Entwurf, sondern eine gewollte Prozessklärung vorliegt, dass die Erklärung von einer bestimmten Person herrührt und diese für den Inhalt die Verantwortung übernimmt. 5

Von diesem Grundsatz gibt es aber nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts **Ausnahmen**, wenn sich auch ohne eigenhändige Namenszeichnung aus anderen Anhaltspunkten eine der Unterschrift vergleichbare Gewähr für die Urheberschaft und den Rechtsverkehrswillen ergibt. Entscheidend ist insoweit, ob sich aus dem bestimmten Schriftsatz allein oder in Verbindung mit beigefügten Unterlagen die **Urheberschaft** und der Wille, das Schreiben in den Rechtsverkehr zu bringen, **hinreichend sicher** ergeben, ohne dass darüber Beweis erhoben werden müsste.⁵ Voraussetzung ist jedoch, dass nach den besonderen Umständen des Einzelfalles kein Zweifel daran besteht, dass die Klageschrift vom Kläger herrührt und mit dessen Willen in den Verkehr gelangt ist. Anhaltspunkte hierfür können sich etwa aus einem gesonderten Anschreiben, einem eigenhändig verfassten Briefumschlag oder der persönlichen Abgabe des Klageschriftsatzes bei Gericht ergeben. Aus Gründen der Rechtssicherheit kann dabei nur auf die dem Gericht bei Eingang des Schriftsatzes **erkennbaren** oder bis zum Ablauf der Klagefrist bekannt gewordenen **Umstände** abgestellt werden. 6

Formulierungsbeispiel für eine zulässige Klage bei Zweifeln über die Einhaltung der Schriftform:

„Die Klage ist zulässig. Insbesondere genügt sie dem Schriftformerfordernis des § 81 Abs. 1 Satz 1 VwGO. Danach ist die Klage bei dem Gericht schriftlich zu erheben. Schriftlichkeit bedeutet grundsätzlich, dass der an das Gericht gerichtete Klageschriftsatz eigenhändig unterschrieben sein muss. Daran fehlt es hier zwar. Ausnahmsweise kann zwar auch ein nicht eigenhändig unterschriebener bestimmender Schriftsatz beachtlich sein, wenn sich aus anderen Anhaltspunkten eine der Unterschrift vergleichbare Gewähr für die Urheberschaft und den Willen, das Schreiben in den Rechtsverkehr zu geben, ohne Notwendigkeit einer Klärung durch Rückfragen oder Beweiserhebung ergibt. So liegt der Fall hier. Denn der nicht unterschriebene Schriftsatz befand sich in einem handschriftlich geschriebenen Briefumschlag, der unzweifelhaft darauf schließen lässt, dass er vom Kläger stammt und damit willentlich von ihm in den Rechtsverkehr gebracht worden ist.“

Die Zulässigkeit der Klageerhebung durch **Telefax** ist höchstrichterlich geklärt. Daher ist diese Art der Klageerhebung zwischenzeitlich weit verbreitet. Allerdings muss auch das Fax selbst grundsätzlich handschriftlich unterschrieben sein. Im Einzelfall können hier aber ebenfalls Ausnahmen zulässig sein.⁶ 7

Geht ein fristgebundener Schriftsatz per Telefax in der Weise bei Gericht ein, dass ein **Teil vor 24.00 Uhr** am Tag des Fristablaufs eintrifft, der mit der Unterschrift versehene aber danach, so soll dies gleichwohl die Frist wahren können.⁷ Geht das Original des per Fax vorab übermittelten Schriftsatzes **später per Post** bei Gericht ein, handelt es 8

4 VGH München, Beschluss vom 16. Januar 2007 – 25 C 06.2923 – juris.

5 BVerwG, Beschluss vom 19. Dezember 2001 – Ra 3 B 33.01 – juris.

6 OVG Münster, Beschluss vom 16. August 2007 – 18 E 787/07 – NVwZ 2008, 344.

7 Str., VG Sigmaringen, Urteil vom 19. Dezember 2000 – 4 K 160/99 – juris.

sich hierbei nur um eine wiederholende Erklärung, die verfahrensrechtlich unterbleiben könnte. Hiervon zu unterscheiden ist allerdings die Verpflichtung, von allen Schriftsätzen Abschriften für die Beteiligten beizufügen (dazu Rn. 17).

- 9 Entsprechendes gilt für die Klageerhebung durch **Computerfax**, bei der eine eigenhändige **Unterschrift** aus technischen Gründen nicht möglich ist. Hier reicht es aus, wenn die Unterschrift entweder **eingescannt** ist und auf dem übermittelten Schriftsatz erscheint, oder aber wenn der Schriftsatz einen **Hinweis** darauf enthält, dass eine **Unterschrift** aus technischen Gründen **nicht möglich** ist.⁸ Dies gilt auch nach Einführung des – auf diese Übermittlungsform nicht übertragbaren⁹ – § 55a VwGO weiter für das sog. **Funkfax**,¹⁰ wenn es einen Hinweis darauf enthält, dass die Unterschrift wegen dieser Übertragungsform nicht möglich war.
- 10 Die **elektronische Klageerhebung** ist nunmehr ebenfalls **regelmäßig** möglich. Mit § 55a VwGO hat der Gesetzgeber eine Regelung geschaffen, die den modernen technischen Realitäten Rechnung trägt.¹¹ Danach können vorbereitende Schriftsätze und deren Anlagen, schriftlich einzureichende Anträge und Erklärungen der Beteiligten sowie schriftlich einzureichende Auskünfte, Aussagen, Gutachten, Übersetzungen und Erklärungen Dritter nach Maßgabe der Absätze 2 bis 6 als elektronisches Dokument bei Gericht eingereicht werden. Das elektronische Dokument muss mit einer qualifizierten elektronischen Signatur der verantwortenden Person versehen sein oder von der verantwortenden Person signiert und auf einem sicheren Übermittlungsweg eingereicht werden (§ 55 a Abs. 3 VwGO). Weitere Einzelheiten ergeben sich aus der auf § 55a Abs. 2 Satz 2 VwGO beruhenden Verordnung über die technischen Rahmenbedingungen des elektronischen Rechtsverkehrs und über das besondere elektronische Behördenpostfach vom 24. November 2017¹² und – zu den sicheren Übermittlungswegen – aus Absatz 4 der Vorschrift.
- 11 Bedient sich ein Kläger der vorgenannten technischen Hilfsmittel, um die Klage zu erheben, stellt sich die Frage, wer das **Risiko ordnungsgemäßer Übermittlung** trägt. Hierbei ist entscheidend, in wessen **Sphäre** ein im Übermittlungsprozess auftretender Fehler fällt. Liegt der Grund hierfür im Nichtfunktionieren technischer Geräte des Klägers bzw. seines Bevollmächtigten (dessen Verschulden ihm über § 173 Satz 1 VwGO i. V. m. § 85 Abs. 2 ZPO zugerechnet wird), so liegt das Risiko bei ihm; insbesondere muss er sich durch die **Kontrolle des Sendebereichs** (sog. „Ok-Vermerk“) davon überzeugen, dass der Schriftsatz ordnungsgemäß übermittelt wurde.¹³ Wird die Klageschrift etwa am letzten Tag einer Frist per Telefaxgerät abgesandt, zunächst aber elektronisch im Telefaxgerät des Verwaltungsgerichts gespeichert und erst nach Fristablauf dort ausgedruckt, ohne dass dies für den Absender erkennbar ist, ist zwar die Klagefrist nicht eingehalten. Dem Kläger ist jedoch nach § 60 Abs. 2 Satz 4 VwGO von Amts wegen Wiedereinsetzung in den vorigen Stand zu gewähren.¹⁴

Beachte: In der gerichtlichen Praxis spielt die Klageerhebung bzw. Antragstellung über das **elektronische Gerichts- und Verwaltungspostfach (EGVP)** eine immer größere Rolle. Es ist daher davon auszugehen, dass sich diese Art der Erklärungsüber-

8 Beschluss des Gemeinsamen Senat der obersten Gerichtshöfe des Bundes vom 5. April 2000 – GmS-OGB 1/98 – NJW 2000, 2340.

9 OVG Bautzen, Beschluss vom 9. Juli 2019 – 5 A 327/19 –, juris.

10 BVerwG, Beschluss vom 30. März 2006 – 8 B 8.06 – NJW 2006, 1989.

11 Zu weiteren Fragen: Dietlein/Heinemann, NWVBl. 2005, 53.

12 BGBl. I S. 3803

13 OVG Lüneburg, Beschluss vom 15. Juni 1999 – 4 L 2232/99 – juris.

14 VGH Mannheim, Beschluss vom 2. Dezember 1993 – A 16 S 2083/93 – juris.

mittlung zukünftig stärker in Examensklausuren wiederfindet. Dabei dürfte aber grundsätzlich von einer Wirksamkeit der Übermittlung auszugehen sein, die anhand der Angaben im Klausursachverhalt und unter Subsumtion unter § 55a VwGO kurz begründet werden muss. Reizvoll wäre auch in diesem Fall eine Aufgabenstellung, bei der die Bearbeiter mit etwaigen technischen Schwierigkeiten bei der Übermittlung konfrontiert sind und diese zu bewerten haben.

b) Deutsche Sprache. Die VwGO selbst enthält keine Bestimmungen zur Sprache, in der die **Klageschrift** verfasst werden soll. Aus § 184 Satz 1 VVG, wonach die Gerichtssprache **deutsch** ist, folgt aber ohne weiteres, dass dieses Erfordernis auch für die Klageschrift gilt. In der Konsequenz ist eine in einer anderen als der deutschen Sprache verfasste Klage- oder Antragschrift unzulässig. **12**

c) Zuständiges Gericht. Grundsätzlich ist die Klage beim **zuständigen Gericht** zu erheben. Keinesfalls kann die Klage also bei der **Behörde** eingereicht werden, die die angegriffene Entscheidung erlassen hat. Allerdings dürfte die Behörde in diesem Fall verpflichtet sein, die Klage unverzüglich an das Gericht weiterzuleiten.¹⁵ Das Risiko der nicht rechtzeitigen Übermittlung geht in diesem Fall zu Lasten des Klägers. **13**

Ferner stellt sich die Frage, ob Erhebung der Klage beim **unzuständigen Gericht** die **Klagefrist** wahren kann. Hier ist zu differenzieren: **14**

- Erhebt der Kläger die Klage, die an ein anderes Verwaltungsgericht adressiert ist, **versehentlich** bei einem unzuständigen Verwaltungsgericht, ist die Klage nur dann fristwährend erhoben, wenn das unzuständige Gericht die Klage rechtzeitig an das adressierte weitergeleitet hat.¹⁶
- Gleiches gilt, wenn die Klage zwar beim zuständigen Gericht eingeht, aber **an ein unzuständiges Gericht adressiert** ist. In beiden Fällen will der Kläger die Klage nicht an das Gericht richten, bei dem diese eingegangen ist.
- **Anders** ist der Fall zu bewerten, wenn die Klage **an das unzuständige Gericht selbst gerichtet** ist. In diesem Fall führt die auch nach Fristablauf erfolgende Verweisung an das zuständige Gericht nach § 83 Satz 1 VwGO i. V. m. § 17b Abs. 1 Satz 2 VVG dazu, dass die Wirkungen der Rechtshängigkeit bestehen bleiben. Deshalb hat das BVerwG eine an das Verwaltungsgericht gerichtete Klage, für die instanziell das OVG zuständig war, trotz fehlender anwaltlicher Vertretung nach Verweisung als fristgerecht erhoben angesehen.¹⁷ Nutzt der Absender eines Klageschriftsatzes das angerufene Gericht aber als Bote und bittet ausdrücklich um Weiterleitung an das zuständige Gericht, fehlt es an einer wirksamen Klageerhebung. In diesen Fällen wird die Klage weder anhängig noch rechtshängig, so dass sie nicht registriert und damit auch nicht beschieden werden muss.¹⁸

d) Erhebung zur Niederschrift des Urkundsbeamten der Geschäftsstelle. Bei dem **Verwaltungsgericht** kann die Klage nach § 81 Abs. 1 Satz 2 VwGO auch zur **Niederschrift des Urkundsbeamten der Geschäftsstelle** erhoben werden. Beim Oberverwaltungsgericht und beim Bundesverwaltungsgericht besteht demgegenüber diese Möglichkeit nicht. Vorschriften über die Form der Protokollierung durch den Urkundsbeamten sind in der VwGO nicht enthalten und bestehen auch sonst nicht. Im Interesse eines Ausschlusses von Zweifeln über die Person des Klägers und über den Inhalt des Rechts- **15**

¹⁵ Vgl. zur entsprechenden Verpflichtung von Gerichten BVerfG, Beschluss vom 17. Januar 2006 – 1 BvR 2558/05 – juris.

¹⁶ VG Lüneburg, Gerichtsbescheid vom 27. Februar 2018 – 3 A 476/17 – juris.

¹⁷ Urteil vom 19. Dezember 2019 – 7 C 12.18 – juris.

¹⁸ OVG Münster, Beschluss vom 29. April 2009 – 8 E 147/09 – juris.

schutzbegehrens ist es zwar üblich, dass der Urkundsbeamte der Geschäftsstelle die Niederschrift verliest sowie auf deren Genehmigung und Unterzeichnung hinwirkt und diese Verfahrensschritte beurkundet. Das ist aber nicht Voraussetzung der Wirksamkeit der auf diese Weise erfolgenden Klageerhebung.¹⁹

Klausurhinweis:

Da diese Art der Klageerhebung in Klausuren seltener vorkommt, empfiehlt es sich, die Norm in diesem Fall zu zitieren („Die Klage ist ordnungsgemäß nach § 81 Abs. 1 Satz 2 VwGO beim Urkundsbeamten der Geschäftsstelle erhoben“).

- 16 e) Abschriften für die Beteiligten.** Nach § 81 Abs. 2 VwGO sollen der Klage und allen Schriftsätzen **Abschriften für die übrigen Beteiligten** beigefügt werden. Hält sich ein Beteiligter nicht an diese Vorschrift, riskiert er, mit den Kosten der Anfertigung von Kopien belastet zu werden. Hiervon befreit auch nicht die gelegentlich zu verzeichnende Praxis, Schriftsätze doppelt an das Gericht zu faxen. Die Verpflichtung besteht bei der elektronischen Klageerhebung (§ 55a VwGO) nicht. Das Gericht muss in diesem Fall selbst Abschriften zu fertigen und sie der Gegenseite zur Kenntnis zu geben, soweit es nicht seinerseits mit den Beteiligten elektronisch kommunizieren kann.

2. Materielle Anforderungen (§ 82 VwGO)

- 17 a) Zwingender Inhalt.** Die Klage muss nach § 82 Abs. 1 Satz 1 VwGO den Kläger, den Beklagten und den Gegenstand des Klagebegehrens bezeichnen. Dies sind **zwingende Voraussetzungen der Klage**. Nach § 173 VwGO i. V. m. § 130 Nr. 1 ZPO gehört dazu auch die Angabe des Wohnortes des Klägers. Gemeint ist damit der tatsächliche Wohnort des Klägers, also die Anschrift, unter der er tatsächlich zu erreichen ist. Nur ausnahmsweise ist dieses Erfordernis verzichtbar, etwa bei Obdachlosigkeit. Diese Angaben sind erforderlich, um den Kläger zu erreichen. Nur ausnahmsweise wird die Angabe der Anschrift nicht verlangt, namentlich wenn damit eine Gefährdung des Klägers einhergehen würde. Das dürfte nur selten der Fall sein.
- 18** Bei der **Angabe des Beklagten** hilft § 78 Abs. 1 VwGO weiter. Danach ist die Klage entweder gegen den Bund, das Land oder die Körperschaft, deren Behörde den angefochtenen Verwaltungsakt erlassen oder den beantragten Verwaltungsakt unterlassen hat, zu richten; dabei genügt die Angabe der Behörde zur Bezeichnung des Beklagten (Nr. 1). Sofern das Landesrecht dies bestimmt, richtet sich die Klage gegen die Behörde selbst, die den angefochtenen Verwaltungsakt erlassen oder den beantragten Verwaltungsakt unterlassen hat (Nr. 2).

Klausurhinweis:

In Klausuren sollte im Tatbestand stets die **Behörde** („Der Polizeipräsident in Berlin“) **namentlich** genannt werden, die im jeweiligen Verfahrensstadium den Verwaltungsakt erlassen bzw. abgelehnt hat. Bezeichnet man die Behörde hier durchgehend als (der oder die) „Beklagte“, läuft man Gefahr, ein etwaiges Zuständigkeitsproblem zu übersehen.

- 19** Zwingend ist ferner die **Angabe des Klagebegehrens**. Hierbei geht es lediglich darum, Klarheit über die Sache zu gewinnen. Die Anforderungen sind nicht zu hoch zu stellen, weil ohnehin die zur Begründung dienenden Tatsachen und Beweismittel, die angefoch-

¹⁹ VGH Mannheim, Beschluss vom 1. April 1992 – 11 S 567/92 – juris.

tene Verfügung und der Widerspruchsbescheid in Urschrift oder in Abschrift beizufügen sind (§ 82 Abs. 1 Satz 2 VwGO). Fügt der Kläger etwa den angefochtenen Bescheid bei, dürfte sich das Klagebegehren hieraus ohne weiteres entnehmen lassen. Insbesondere bei anwaltlich nicht vertretenen Klägern wird auch in der Praxis ein sehr großzügiger Maßstab angelegt.

b) Soll-Inhalt. Ferner soll die Klage nach § 82 Abs. 1 Satz 2 VwGO einen **bestimmten Antrag** enthalten. Die Stellung eines Antrags ist also nicht Voraussetzung für die Wirksamkeit der Klageerhebung.²⁰ Ein Antrag hat nicht nur aus sich selbst heraus verständlich zu sein, sondern muss auch Art und Umfang des Rechtsschutzzieles erkennen lassen. Damit wird der **Streitgegenstand** festgelegt, der Rahmen der gerichtlichen Prüfungs- und Entscheidungsbefugnis abgesteckt und dem Prozessgegner eine präzise Verteidigung ermöglicht. Schließlich soll aus einer dem Antrag stattgebenden Entscheidung eine Zwangsvollstreckung möglich sein, die das gerichtliche Vollstreckungsverfahren nicht unter Fortsetzung des Erkenntnisverfahrens mit Sachfragen überfrachtet. Welche Anforderungen sich hieraus im Einzelnen ergeben, hängt von den Besonderheiten des jeweils im Prozess inmitten stehenden materiellen Rechts und den Umständen des Einzelfalles ab.²¹ Spätestens in der mündlichen Verhandlung muss der Kläger aber einen konkreten Antrag stellen. Hier ist der Vorsitzende nach § 86 Abs. 3 VwGO verpflichtet, auf die Stellung sachdienlicher Anträge hinzuwirken. Stellt der Kläger keinen Antrag, muss die Klage als unzulässig abgewiesen werden. **20**

Entscheidet das Gericht **ohne mündliche Verhandlung** (§ 101 Abs. 2 bzw. § 84 VwGO), müssen etwaige Unklarheiten des Klageantrags durch entsprechende gerichtliche Hinweise im Vorfeld beseitigt werden. Dies ist ein Gebot aus der richterlichen **Hinweispflicht** (§ 86 Abs. 3 VwGO). **21**

Die Anforderungen an die **Bestimmtheit** richten sich auch nach der jeweiligen Klageart. Entscheidend kommt es darauf an, dass der Klageantrag seine Entsprechung in einem etwa stattgebenden Urteil finden kann. Insbesondere Leistungsklagen setzen einen Antrag voraus, der zu einer vollstreckungsfähigen Entscheidung führen kann. **22**

Beachte:

Maßgebend für die gerichtliche Entscheidung ist immer der **zuletzt gestellte Antrag** des Klägers. Findet eine mündliche Verhandlung statt, so wird der Antrag in deren Protokoll niedergelegt. Nur dieser Antrag ist im Tatbestand wiederzugeben. Er ist einer Auslegung dann grundsätzlich nicht mehr zugänglich.

c) Bedingungsfeindlichkeit. Wie sämtliche Prozesshandlungen unterliegt auch der bestimmende Klageschriftsatz der **Bedingungsfeindlichkeit**.²² Eine Klage kann also nicht unter der Bedingung des Eintritts eines bestimmten außerprozessualen Ereignisses erhoben werden. Sie muss bedingungs- und vorbehaltlos erhoben werden.²³ Die Erhebung einer Klage mit **Haupt- und Hilfsanträgen** steht dem allerdings nicht entgegen. Hier wird die Entscheidung über den Hilfsantrag davon abhängig gemacht, zu welchem Ergebnis das Gericht hinsichtlich des zunächst gestellten Antrages kommt. Ein zulässiger, allein von einer innerprozessualen Bedingung abhängiger Hilfsantrag liegt aber nur dann vor, wenn in einem bereits bestehenden Prozessrechtsverhältnis hilfsweise Ansprüche geltend gemacht werden. **23**

²⁰ Ehlers, JURA 2007, 834.

²¹ BVerwG, Beschluss vom 2. September 2019 – 6 VR 2.19 – juris, Rn. 18.

²² Kopp/Schenke, VwGO, Vorb. § 40 Rn. 15.

²³ Ehlers, JURA 2007, 833.

- 24 Seitdem nach § 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 GKG die Verfahrensgebühr bei Prozessverfahren vor den Gerichten der Verwaltungsgerichtsbarkeit bereits mit der Einreichung der Klage anfällt, kommt den vor Klageerhebung gestellten Prozesskostenhilfeanträgen besondere praktische Bedeutung zu. Wird bei Gericht gleichzeitig mit einem **Prozesskostenhilfeantrag** ein Schriftsatz eingereicht, der allen an eine Klageschrift zu stellenden Anforderungen entspricht, sind **drei Möglichkeiten** in Betracht zu ziehen²⁴:
- Der Schriftsatz kann eine unabhängig von der Prozesskostenhilfebewilligung erhobene Klage sein
 - Es kann sich um eine unter der Bedingung der Prozesskostenhilfegewährung erhobene und damit unzulässige Klage handeln
 - Schließlich kann der Schriftsatz lediglich einen der Begründung des Prozesskostenhilfeantrags dienenden Entwurf einer erst zukünftig zu erhebenden Klage darstellen²⁵
- 25 Welche dieser **Konstellationen** vorliegt, ist eine Frage der **Auslegung** der im jeweiligen **Einzelfall** zu beurteilenden Prozesshandlungen. Dabei kommt es nicht auf den inneren Willen der Beteiligten an. Maßgebend ist vielmehr der in der Erklärung verkörperte **Wille** unter Berücksichtigung der erkennbaren **Umstände des Falles**. Allein die Erklärung, es solle „vorab“ über das Prozesskostenhilfegesuch entschieden werden, bedeutet nicht, dass der Schriftsatz lediglich einen der Begründung des Prozesskostenhilfeantrags dienenden Entwurf einer erst zukünftig zu erhebenden Klage darstellt; vielmehr ist in diesem Fall auch der Rechtsstreit als solcher anhängig geworden.²⁶
- 26 Bewilligt das Gericht auf einen fristgerecht gestellten Antrag hin Prozesskostenhilfe, ohne dass zugleich Klage erhoben worden war, liegt hierin der Wegfall des Hindernisses, das der fristgemäßen Klageerhebung nach § 74 Abs. 1 VwGO entgegenstand. **Wiedereinsetzung** ist demnach zu gewähren, wenn binnen zwei Wochen ab Kenntnis von der Entscheidung Klage erhoben wird und die übrigen Voraussetzungen des § 60 Abs. 1 VwGO vorliegen.²⁷
- 27 Ein **Abwarten** auf die Entscheidung über den Prozesskostenhilfeantrag darf aber **nur** erfolgen, wenn damit ein **Kostenrisiko** verbunden ist und damit eine Wiedereinsetzung in die grundsätzlich zunächst versäumte Klagefrist in Betracht kommt. Handelt es sich um erstinstanzliche, gerichtskostenfreie Verfahren i. S. von § 188 Satz 2 VwGO, besteht dort mangels Anfalls von Gerichtskosten weder ein Kostenrisiko noch ein Vertretungszwang nach § 67 Abs. 2 VwGO; in diesem Fall kann die Versäumung der Klagefrist nicht mit dem Abwarten der Prozesskostenhilfeentscheidung entschuldigt werden. Die Klage ist vielmehr innerhalb der Monatsfrist zu erheben, ggf. durch den Kläger selbst mit dem gleichzeitigen Antrag auf Bewilligung von Prozesskostenhilfe.²⁸

III. Folgen der ordnungsgemäßen Klageerhebung

1. Rechtshängigkeit (§ 90 VwGO)

- 28 Die wichtigste Folge der ordnungsgemäßen Klageerhebung liegt darin, dass die **Streitsache** hierdurch **rechtshängig** wird. Ein Auseinanderfallen zwischen Rechtshängigkeit und Anhängigkeit, wie dies nach der ZPO (§ 253 Abs. 1) vorgesehen ist, kennt die VwGO nicht. Eine **Zustellung** der verwaltungsgerichtlichen Klage an den Beklagten ist

24 Zur Problematik ausführlich: Strnisch, NVwZ 2005, 267.

25 BVerwG, Beschluss vom 16. Oktober 1990 – 9 B 92.90 – juris.

26 VGH Mannheim, Urteil vom 26. September 2008 – 2 S 2847/07 – juris.

27 Redeker/v. Oertzen, VwGO, § 166 Rn. 5. Siehe auch Rn. 209.

28 Strnisch, NVwZ 2005, 270; ebenso OVG Lüneburg, Beschluss vom 16. Juli 2019 – 4 LB 122/19 – juris.

also **nicht erforderlich**, um die Wirkungen des § 90 Abs. 1 VwGO herbeizuführen. Entscheidend ist der Eingang der Klage bei Gericht. Auch wenn nach § 6 Abs. 1 Nr. 5 GKG zwischenzeitlich die Gerichtsgebühr mit der Einreichung der Klage fällig wird, hängt von deren Zahlung nicht die Rechtshängigkeit ab.

Klausurhinweis:

In der Klausur ist das **Eingangsdatum** regelmäßig aus dem Eingangsstempel des Gerichts auf dem Klageschriftsatz ersichtlich. Das Datum des Klageschriftsatzes selbst ist irrelevant, so dass es unerwähnt bleiben sollte. Die Angabe beider Daten ist ein häufiger Klausurfehler, der im – vermeintlichen – Interesse von Genauigkeit gemacht wird.

2. Streitgegenstand

Der Umfang der Rechtshängigkeit der Sache wird durch den **Streitgegenstand** bestimmt. Der Streitgegenstand im Verwaltungsprozess ist identisch mit dem prozessualen Anspruch, der seinerseits durch die erstrebte, im **Klageantrag** zum Ausdruck zu bringende **Rechtsfolge** sowie den **Klagegrund**, aus dem sich die Rechtsfolge ergeben soll, gekennzeichnet ist.²⁹ Der in § 90 Abs. 1 VwGO enthaltenen Begriff der Streitsache ist mit dem Begriff des Streitgegenstandes identisch.³⁰ Der Streitgegenstand der einzelnen Klagearten kann unterschiedlich sein; daher muss hier genau differenziert werden,³¹ zumal im Einzelnen vieles streitig ist.³² Vereinfacht lassen sich folgende Streitgegenstände feststellen:

- **Anfechtungsklage:** Behauptung der Rechtswidrigkeit und Rechtsverletzung des Klägers durch angefochtenen Verwaltungsakt.³³
- **Verpflichtungsklage:** Behauptung der subjektiven Rechtsverletzung durch Ablehnung oder Unterlassung eines begehrten Verwaltungsakts trotz bestehenden Anspruchs.³⁴
- **Beschideungsklage:** Streitgegenstand ist der mit der Klage geltend gemachte und vom Gericht nach Maßgabe der bestehenden Rechtslage zu überprüfende Anspruch auf Neubescheidung.³⁵
- **Leistungsklage:** Anspruch des Klägers auf die behauptete Handlung (bzw. ggf. Unterlassung).
- **Feststellungsklage:** Anspruch des Klägers auf Feststellung des Bestehens bzw. Nichtbestehens eines Rechtsverhältnisses bzw. ggf. auf Nichtigkeit eines Verwaltungsakts.
- **Fortsetzungsfeststellungsklage:** Anspruch auf Feststellung, dass der erledigte Verwaltungsakt bzw. seine Versagung den Kläger in seinen Rechten verletzt hat.³⁶

Der Streitgegenstand ist weiter bedeutsam für die Frage der **materiellen Rechtskraft** nach § 121 VwGO. Die materielle Rechtskraft des ergangenen Urteils erstreckt sich nur auf das, was tatsächlich Gegenstand des Urteils war. Die Reichweite der materiellen Rechtskraft einer Entscheidung ergibt sich aus der Urteilsformel, die ausgelegt werden muss. Zu ihrer Auslegung sind der Tatbestand und die Entscheidungsgründe heranzuziehen.³⁷ Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts kann § 121 Nr. 1

29 BVerwG, Beschluss vom 14. November 2007 – 8 B 81.07 – m. w. N., juris.

30 Clausing in Schoch/Schneider/Bier, VwGO, § 121, Rn. 55.

31 Clausing in Schoch/Schneider/Bier, VwGO, § 121, Rn. 59 ff.

32 Vgl. Redeker/v. Oertzen, VwGO, § 121, Rn. 7 f.; Kopp/Schenke, VwGO, § 90 Rn. 7 f.

33 BVerwG, Urteil vom 8. Dezember 1992 – 1 C 12.92 – juris; a. A. Kopp/Schenke, VwGO, § 90 Rn. 8.

34 BVerwG, Urteil vom 24. November 1998 – 9 C 53.97 – juris.

35 BVerwG, Urteil vom 24. Oktober 2006 – 6 B 47.06 – juris.

36 BVerwG, Urteil vom 22. September 2016 – 2 C 17.15 – juris.

37 OVG Hamburg, Urteil vom 27. Januar 1994 – Bf II 8/93 – juris.

29

30

VwGO aber auch über seinen Wortlaut hinaus auch bei unterschiedlichen Streitgegenständen Bindungswirkung erzeugen.³⁸ Der Streitgegenstand spielt schließlich bei der Frage eine Rolle, ob eine **Klageänderung** vorliegt (dazu sogleich unter Rn. 37 ff.).

3. Unzulässigkeit gleicher Klage

- 31** Die Klageerhebung führt dazu, dass eine **in gleicher Sache** erhobene **Klage unzulässig** ist. Nach § 173 VwGO i. V. m. § 17 Abs. 1 Satz 2 GVG kann während der Rechtshängigkeit die Sache nämlich von keiner Partei anderweitig anhängig gemacht werden. Das Prozesshindernis der anderweitigen Rechtshängigkeit hindert die Befassung des Gerichts mit der Streitsache über die Frage der Rechtshängigkeit hinaus. Wegen der Identität des Streitgegenstandes ist es z. B. unzulässig, eine Nichtigkeitsfeststellungsklage nach § 43 Abs. 1 VwGO zu erheben, wenn bereits eine Anfechtungsklage erhoben bzw. rechtskräftig zum Abschluss gebracht worden ist.³⁹

Klausurhinweis:

Für die **Examensklausur** relevant dürften allein Fälle sein, in denen ein Kläger während der Anhängigkeit eines Erstverfahrens eine zweite Klage erhebt, die – vermeintlich oder tatsächlich – den gleichen Streitgegenstand hat. Es liegt nahe, dass aus klausurtaktischen Erwägungen das zweite Verfahren zulässig sein soll, so dass die Streitgegenstände nicht identisch sind.

Beispiel:

Der Kläger wendet sich gegen ein Tierhaltungsverbot nach § 16a Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 1. Hs. TierSchG. Weil ihm die hiergegen erhobene Anfechtungsklage zu lange dauert, beantragt er die Wiedergestattung der Tierhaltung nach dem 2. Hs. der Norm. Diese Klage hat einen anderen Streitgegenstand, da es im ersten Fall um die Voraussetzungen für ein Tierhaltungsverbot von Tieren in der Vergangenheit geht, während der zweite Antrag die Frage der Einhaltung der tierschutzrechtlichen Vorschriften in der Zukunft beinhaltet.

4. Suspensiveffekt und weitere Folgen

- 32** Nach § 80 Abs. 1 Satz 1 VwGO hat die Anfechtungsklage aufschiebende Wirkung. Der bei Rechtshängigkeit eintretende **Suspensiveffekt** führt dazu, dass der Verwaltungsakt vorerst jedenfalls nicht vollzogen werden darf.⁴⁰
- 33** Die Rechtshängigkeit der erhobenen Klage führt schließlich dazu, dass es auch dann bei der sachlichen und örtlichen Zuständigkeit des Gerichts bleibt, wenn später eintretende Umstände die Zuständigkeit eines anderen Gerichts begründen würden (sog. **perpetuatio fori**, § 83 Satz 1 VwGO i. V. m. § 17 Abs. 1 Satz 1 GVG).
- 34** Schließlich ist die Rechtshängigkeit bedeutsam für die Frage, ab wann der Kläger ggf. **Prozesszinsen** verlangen kann (§§ 288, 291 BGB analog). Prozesszinsen können sowohl für die Leistungsklage als auch dann verlangt werden, wenn die Verwaltung zum Erlass eines die Zahlung unmittelbar auslösenden Verwaltungsakts verpflichtet worden ist. Die Verpflichtung muss allerdings in der Weise konkretisiert sein, dass der Umfang der

³⁸ BVerwG, Urteil vom 17. Mai 2018 – 4 C 2.17 – juris.

³⁹ VGH München, Beschluss vom 13. Oktober 1999 – 23 ZB 99.2766 – juris.

⁴⁰ Zum Streit zwischen der sog. „Wirksamkeitstheorie“ und der „Vollziehbarkeitstheorie“ vgl. Redeker/ v. Oertzen, VwGO, § 80 Rn. 4 und Koehl, JA 2016, 610.