

Einleitung

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 Meinungstreitigkeiten 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 20 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 Sachentscheidungs Voraussetzungen verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutzanträge, JURA 2007, 830; *Strnischka*, Die Verbindung von fristgebundener Klageerhebung und Prozesskostenhilfeantrag im verwaltungsgerichtlichen Verfahren NVwZ 2005, 267.

I. Vorbemerkung

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, scheitert 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

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)

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 Prozesserklärung 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.

¹ Einzelheiten hierzu werden in Rdnr. 773 ff. behandelt.

² Vgl. dazu Rdnr. 249 f.

- 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, wenn darin nicht zum Ausdruck kommt, dass der Kläger gerichtliche Hilfe in Anspruch nehmen will.⁴
- 5 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.
- 6 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 bestimmenden 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.

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.“

- 7 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

3 BVerwG, Urteil vom 27. April 1990 – 8 C 70.88 – NJW 1991, 508.

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.

8 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 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 Rdnr. 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 Diese Rechtsprechung gilt auch nach Einführung des § 55a VwGO weiter für das sog. **Funkfax**,⁹ wenn es einen Hinweis darauf enthält, dass die Unterschrift wegen dieser Übertragungsform nicht möglich war.

10 Die **elektronische Klageerhebung** ist nur **ausnahmsweise** möglich. Mit § 55a VwGO hat der Gesetzgeber eine Regelung geschaffen, die den modernen technischen Realitäten Rechnung trägt.¹⁰ Die Beteiligten können dem Gericht danach elektronische Dokumente übermitteln, soweit dies für den jeweiligen Zuständigkeitsbereich durch Rechtsverordnung der Bundesregierung oder der Landesregierungen zugelassen worden ist.

11 Für Dokumente, die einem schriftlich zu unterzeichnenden Schriftstück gleichstehen, ist eine **qualifizierte elektronische Signatur** nach § 2 Nr. 3 des Signaturgesetzes vorzuschreiben. Neben der qualifizierten elektronischen Signatur kann auch ein anderes sicheres Verfahren zugelassen werden, das die Authentizität und die Integrität des übermittelten elektronischen Dokuments sicherstellt (§ 55a Abs. 1 Satz 3 VwGO). Ist das elektronische Dokument dem entgegen nicht mit einer qualifizierten elektronischen Signatur versehen, entfaltet es keine Rechtswirkung; mit ihm wird insbesondere keine Frist gewahrt.¹¹ Nach § 55a Absatz 2 Satz 1 VwGO ist ein elektronisches Dokument dem Gericht zugegangen, wenn es in der von der Rechtsverordnung nach Abs. 1 Satz 1 und 2 bestimmten Art und Weise übermittelt worden ist und wenn es die für den Empfang bestimmte Einrichtung aufgezeichnet hat. Von der gesetzlichen Ermächtigung des § 55a Abs. 1 Satz 1 VwGO haben zurzeit einige Bundesländer ganz oder teilweise Gebrauch gemacht. Beim BVerwG ist die elektronische Kommunikation ebenfalls möglich (vgl. Näheres hierzu unter dem Link: <http://www.klagenperemail.de/bund/vwgo.htm>).

12 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 Sendeberichts** (sog. „Ok-Vermerk“) da-

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

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

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

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

11 OVG Koblenz, Beschluss vom 21. April 2006 – 10 A 11741/05 – NVwZ-RR 2006, 519.

von überzeugen, dass der Schriftsatz ordnungsgemäß übermittelt wurde.¹² 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.¹³

- 13** 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 Antragsschrift unzulässig.
- 14** 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.¹⁴ Das Risiko der nicht rechtzeitigen Übermittlung geht in diesem Fall zu Lasten des Klägers.
- 15** Ferner stellt sich die Frage, ob Erhebung der Klage beim **unzuständigen Gericht** die **Klagefrist** wahren kann. Hier ist zu differenzieren:
- 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.¹⁵
 - 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 Satz 2 VVG dazu, dass die Wirkungen der Rechtshängigkeit bestehen bleiben. 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.¹⁶
- 16** 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 Rechtsschutzbegehrens ist es zwar üblich, dass der Urkundsbeamte der Geschäftsstelle die Niederschrift verliest sowie auf deren Genehmigung und Unterzeichnung hinwirkt

12 OVG Lüneburg, Beschluss vom 15. Juni 1999 – 4 L 2232/99 – Juris.

13 VGH Mannheim, Beschluss vom 2. Dezember 1993 – A 16 S 2083/93 – NJW 1994, 538.

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

15 OVG Lüneburg, Beschluss vom 23. November 2006 – 12 LA 265/05 – Juris.

16 OVG Münster, Beschluss vom 29. April 2009 – 8 E 147/09 – NJW 2009, 2615.

und diese Verfahrensschritte beurkundet. Das ist aber nicht Voraussetzungen der Wirksamkeit der auf diese Weise erfolgenden Klageerhebung.¹⁷

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“).

e) **Abschriften für die Beteiligten.** Nach § 81 Abs. 2 VwGO sollen der Klage und allen Schriftsätzen **Abschriften für die übrigen Beteiligten** beigelegt 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 ausdrücklich nicht (§ 55a Abs. 2 Satz 2 VwGO). Die Verpflichtung, Abschriften zu fertigen und sie der Gegenseite zur Kenntnis zu geben, trifft in diesem Fall das Gericht selbst.

17

2. Materielle Anforderungen (§ 82 VwGO)

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).

19

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.

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 angefochtene 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.

20

17 VGH Mannheim, Beschluss vom 1. April 1992 – 11 S 567/92 – Juris.

Insbesondere bei anwaltlich nicht vertretenen Klägern wird auch in der Praxis ein sehr großzügiger Maßstab angelegt.

- 21 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.¹⁸ 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.
- 22** 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).
- 23** 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.

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 nicht mehr zugänglich.

- 24 c) Bedingungsfeindlichkeit.** Wie sämtliche Prozesshandlungen unterliegt auch der bestimmende Klagschriftsatz der **Bedingungsfeindlichkeit**.¹⁹ Eine Klage kann also nicht unter der Bedingung des Eintritts eines bestimmten außerprozessualen Ereignisses erhoben werden. Sie muss bedingungs- und vorbehaltlos erhoben werden.²⁰ 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.
- 25** Seitdem nach § 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 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 ziehen²¹:
- 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.

¹⁸ Ehlers, JURA 2007, 834.

¹⁹ Kopp/Schenke, VwGO, Vorb. § 40 Rdnr. 15.

²⁰ Ehlers, JURA 2007, 833.

²¹ Zur Problematik ausführlich: Strnisch, NVwZ 2005, 267.

- Schließlich kann der Schriftsatz lediglich einen der Begründung des Prozesskostenhilfeantrags dienenden Entwurf einer erst zukünftig zu erhebenden Klage darstellen.²²

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 Prozesskostenhilfesuch 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.²³ 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.²⁴ 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 VwGO; in diesem Fall kann die Versäumung der Klagefrist nicht mit dem Abwarten der Prozesskostenhilfeentscheidung entschuldigt werden. Die Klage ist vielmehr innerhalb der Monatsfrist, ggf. durch den Kläger selbst mit dem gleichzeitigen Antrag auf Bewilligung von Prozesskostenhilfe, zu erheben.²⁵ 28

III. Folgen der ordnungsgemäßen Klageerhebung

1. Rechtshängigkeit (§ 90 VwGO)

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 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. 4 GKG zwischenzeitlich die Gerichtsgebühr mit der Einreichung der Klage fällig wird, hängt von deren Zahlung nicht die Rechtshängigkeit ab. 29

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.

22 BVerwG, Beschluss vom 16. Oktober 1990 – 9 B 92.90 – Buchholz 310 § 166 VwGO Nr. 22.

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

24 Redeker/v. Oertzen, VwGO, § 166 Rdnr. 5. Siehe auch Rdnr. 249 f.

25 Strnisch, NVwZ 2005, 270.

2. Streitgegenstand

- 30** 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.²⁶ Der in § 90 Abs. 1 VwGO enthaltene Begriff der Streitsache ist mit dem Begriff des Streitgegenstandes identisch.²⁷ Der Streitgegenstand der einzelnen Klagearten kann unterschiedlich sein; daher muss hier genau differenziert werden,²⁸ zumal im Einzelnen vieles streitig ist.²⁹ Vereinfacht lassen sich folgende Streitgegenstände feststellen:

- **Anfechtungsklage:** Behauptung der Rechtswidrigkeit und Rechtsverletzung des Klägers durch angefochtenen Verwaltungsakt.³⁰
- **Verpflichtungsklage:** Behauptung der subjektiven Rechtsverletzung durch Ablehnung eines begehrten Verwaltungsakts trotz bestehenden Anspruchs.³¹
- **Bescheidungsklage:** Streitgegenstand ist der mit der Klage geltend gemachte und vom Gericht nach Maßgabe der bestehenden Rechtslage zu überprüfende Anspruch auf Neubescheidung.³²
- **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.³³

- 31** 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.³⁴ Der Streitgegenstand spielt schließlich bei der Frage eine Rolle, ob eine **Klageänderung** vorliegt (dazu sogleich unter Rdnr. 38 ff.).

3. Unzulässigkeit gleicher Klage

- 32** 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.³⁵

26 BVerwG, Beschluss vom 14. November 2007 – 8 B 81.07 – m. w. N., Juris.

27 Clausen in Schoch/Schneider/Bier, VwGO, § 121, Rdnr. 55.

28 Clausen in Schoch/Schneider/Bier, VwGO, § 121, Rdnr. 59 ff.

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

30 BVerwG, Urteil vom 8. Dezember 1992 – 1 C 12.92 – NVwZ 1993, 672; a. A. Kopp/Schenke, VwGO, § 90 Rdnr. 8.

31 BVerwG, Urteil vom 24. November 1998 – 9 C 53.97 – NVwZ 1999, 302.

32 BVerwG, Urteil vom 24. Oktober 2006 – 6 B 47.06 – NVwZ 2007, 104.

33 BVerwG, Urteil vom 31. Januar 2002 – 2 C 7.01 – NVwZ 2002, 853.

34 OVG Hamburg, Urteil vom 27. Januar 1994 – Bf II 8/93 – Juris.

35 VGH München, Beschluss vom 13. Oktober 1999 – 23 ZB 99.2766 – Juris.