

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 Widerspruchsbeseides 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. Gleiches gilt – verknappt – für den Aktenvortrag. 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 22 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 mit Problemen verbunden 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 ein Gespür dafür zu vermitteln, was 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:

Baudewin/Scheffer, Die Prozesskostenhilfe, NVwZ 2023, 469; *Brettschneider*, Die anwaltliche Pflicht zur Einreichung von Schriftsätzen auf elektronischem Weg im Verwaltungsprozess, NVwZ 2024, 1551; *Ehlers*, Allgemeine Sachentscheidungsvoraussetzungen verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutzanträge, JURA 2007, 830; *Hoes*, Der elektronische Rechtsverkehr im Verwaltungsrecht, NVwZ 2022, 285; *Hoppe/Ulrich*, Die elektronische Einreichungspflicht nach § 55d VwGO – eine Rechtsprechungsübersicht, NVwZ 2023, 465; *Klose*, Prozesskostenhilfe in der zweiten juristischen Staatsprüfung, JuS 2021, 131; *Koehl*, Die Klageerhebung und -zustellung im Verwaltungsprozess, NVwZ 2017, 1089; *Stepanek*, Rechtswirkungen verwaltungsgerichtlicher Entscheidungen, JuS 2023, 1016; *Strnisha*, 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 (vgl. § 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.³
 - 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 sicherge-

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

2 Vgl. dazu Rn. 209.

3 Koehl, NVwZ 2017, 1089; BVerwG, Beschluss vom 28. Mai 2020 – 1 VR 2.19 – juris, Rn. 15.

stellt 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.

Für die ordnungsgemäße Erhebung der Klage ist zumindest zu verlangen, dass einem bei Gericht eingegangenen Schreiben im Wege der **Auslegung** zu entnehmen ist, dass gerichtlicher Rechtsschutz begehrt wird.⁴ 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.⁵ 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 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.⁶ 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 Klagfrist 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 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.“

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

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

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

- 7 Die Zulässigkeit der Klageerhebung durch **Telefax** ist höchstrichterlich geklärt. Auch das Fax selbst muss grundsätzlich handschriftlich unterschrieben sein. Im Einzelfall können hier aber ebenfalls Ausnahmen zulässig sein.⁷ Bisher war diese Art der Klageerhebung weit verbreitet. Durch die Vorschriften zum elektronischen Rechtsverkehr⁸ verliert diese Übermittlungsmöglichkeit aber zunehmend an Bedeutung.
- 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.⁹ 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 Rn. 17). Für die elektronische Kommunikation gilt diese Verpflichtung nicht mehr (§ 55a Abs. 5 Satz 3 VwGO).
- 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.¹⁰ Dies gilt auch nach Einführung des – auf diese Übermittlungsform nicht übertragbaren¹¹ – § 55a VwGO weiter für das sog. **Funkfax**,¹² wenn es einen Hinweis darauf enthält, dass die Unterschrift wegen dieser Übertragungsform nicht möglich war.
- 9a 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
- 10 Die **elektronische Klageerhebung** ist ebenfalls **regelmäßig** möglich. Mit § 55a VwGO hat der Gesetzgeber eine Regelung geschaffen, die den modernen technischen Realitäten Rechnung trägt.¹⁵ 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

7 OVG Münster, Beschluss vom 16. August 2007 – 18 E 787/07 – juris.

8 Vgl. dazu sogleich unter Rn. 11 ff.

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

10 Beschluss des Gemeinsamen Senat der obersten Gerichtshöfe des Bundes vom 5. April 2000 – GmS-OGb 1/98 – juris.

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

12 BVerwG, Beschluss vom 30. März 2006 – 8 B 8.06 – juris.

13 VGH München, Beschluss vom 27. September 2021 – 15 ZB 20.32485 – juris.

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

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

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 (§ 55a Abs. 3 VwGO). Die Übermittlung eines pdf-Dokuments per E-Mail ohne diese Signatur genügt den Anforderungen nicht.¹⁶ U.U. kann es aber auch bei Fehlen einer elektronischen Signatur ausreichen, wenn ein über das elektronische Anwaltspostfach unter Anwendung einer persönlichen Legitimitätskarte im Lesegerät übermitteltes Schreiben in gleicher Weise wie ein Telefax oder ein Computerfax Aufschluss über die Urheberschaft des Absenders und dessen Willen gibt, das Schreiben in den Rechtsverkehr zu geben.¹⁷ 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 2017¹⁸ und – zu den sicheren Übermittlungswegen – aus Absatz 4 der Vorschrift.¹⁹

Seit dem 1. Januar 2022 besteht die **Pflicht** für Rechtsanwälte, Behörden und bestimmte vertretungsberechtigte Personen, Schriftsätze **elektronisch einzureichen** (§ 55d VwGO).²⁰ Diese müssen zudem mit einer **qualifizierten elektronischen Signatur** der verantwortenden Person versehen oder von dieser signiert und auf einem **sicheren Übermittlungsweg** übersandt worden sein (§ 55d Abs. 3 VwGO). Die Einhaltung ist von Amts wegen zu prüfen. Die Pflicht erstreckt sich auf jegliche Kommunikation mit dem Gericht und erfasst damit etwa auch die Übermittlung von Prozesskostenhilfeunterlagen oder die Kommunikation auf eine gerichtliche Betreibensaufforderung hin.²¹ Eine Reaktion auf eine solche Aufforderung in einer nicht der Vorschrift entsprechenden Weise stellt deshalb ein Nichtbetreiben des Verfahrens dar.²² Die Übergabe von **Schriftsätzen** in der **mündlichen Verhandlung** soll aber weiter möglich sein.²³ Ob die Verpflichtung auch **Rechtsanwälte** trifft, die sich in eigener Sache vertreten bzw. die privat auftreten, ist umstritten, wird aber in der Rechtsprechung überwiegend bejaht.²⁴

Die Anforderungen an die **Bestimmtheit** von Prozessklärungen sind keine anderen als bei den bisherigen Übermittlungswegen. Auch wenn daher ein elektronisches Dokument die erforderliche Signatur des Absenders aufweist, steht es der Ernsthaftigkeit der darin enthaltenen Willensäußerung entgegen, wenn es durchgehend als „**Entwurf**“ gekennzeichnet ist. Es muss aber auch bei der elektronischen Kommunikation feststehen, dass das Schriftstück dem Gericht mit Wissen und Willen des Berechtigten zugeleitet worden ist.²⁵

Ist eine Übermittlung aus **technischen Gründen** vorübergehend **nicht möglich**, bleibt die Übermittlung nach den allgemeinen Vorschriften zulässig (§ 55a Satz 3 VwGO). Der Schriftsatz kann also ausnahmsweise weiter etwa per Post oder per Fax übermittelt werden. Die **vorübergehende Unmöglichkeit** ist nach Satz 4 der Vorschrift bei der Ersatzeinreichung oder unverzüglich danach **glaubhaft zu machen**; auf Anforderung ist ein elektronisches Dokument nachzureichen. Vorübergehend i. S. von § 55d Satz 3 VwGO

16 OVG Greifswald, Beschluss vom 14. Juni 2022 – 1 M 43/22 OVG – juris, Rn. 18 m. w. N.

17 VGH Mannheim, Beschluss vom 24. April 2024 – 5 S 154/24 – juris, Rn. 3.

18 BGBl. I S. 3803, zuletzt geändert durch Gesetz vom 12. Juli 2024 (BGBl. I Nr. 234).

19 Vgl. im Übrigen Hoes, NVwZ 2022, 285.

20 Zusammenfassung bei Brettschneider, NVwZ 2024, 1551.

21 Hoppe/Ulrich, NVwZ 2023, 465, 466.

22 VG Düsseldorf, Beschluss vom 12. Mai 2022 – 16 K 7727/21 – juris, Rn. 6.

23 Hoppe/Ulrich, NVwZ 2023, 465, 466.

24 Vgl. Brettschneider, NVwZ 2024, 1551, 1552.

25 BVerwG, Beschluss vom 21. Dezember 2023 – 2 B 2.23 – juris, Rn. 6 f.

ist eine technische Unmöglichkeit nur, wenn sie nur kurz andauert, da dann ein Abwarten und ein späterer Versand zumutbar ist.

- 11c** Die **Ersatzeinreichung** ist nur bei einer **technischen Unmöglichkeit** der elektronischen Übermittlung gestattet. Mangelnde technische Kenntnisse und Fähigkeiten stellen keine technische Unmöglichkeit dar.²⁶ Eine Glaubhaftmachung i. S. v. § 173 VwGO i. V. m. § 294 ZPO erfordert eine aus sich heraus verständliche, vollumfängliche Schilderung der tatsächlichen Abläufe und Umstände, aus denen sich die vorübergehende Unmöglichkeit der elektronischen Übersendung ergibt, wobei eine laienmäßige Darstellung des Defekts genügt.²⁷ Die Frage, zu welchem **Zeitpunkt** die technische Störung **glaubhaft zu machen** ist, ist streitig. Während dies nach einer Ansicht mit der zulässigen Ersatzeinreichung erfolgen muss, soll dies anderer Auffassung zufolge auch noch später zulässig sein.²⁸ Macht der Rechtsanwalt die vorübergehende Unmöglichkeit der elektronischen Übermittlung erst zwei Wochen nach Erkennen der technischen Probleme glaubhaft, ist dies aber nicht mehr unverzüglich.²⁹ Fristversäumnisse, die auf andere als technische Störungen zurückzuführen sind, können allenfalls zu einer Wiedereinsetzung in den vorigen Stand führen.³⁰

- 11d** Die **Folgen** der **ausbleibenden Nachreichung** eines Schriftstücks in elektronischer Form, das zuvor in zulässiger Weise ersatzweise eingereicht worden ist, sind unklar. Das Gesetz verhält sich hierzu nicht. Während nach einer Auffassung die Versäumnis zur Unzulässigkeit von Klage oder Antrag führen soll³¹, wird diese Konsequenz nach zutreffender Ansicht als unverhältnismäßig angesehen.³² Denn zum einen wäre es Sache des Gesetzgebers, hieran eine solche schwerwiegende Folge zu knüpfen; zum anderen ist das Gericht selbst verpflichtet, aus einem in zulässiger Weise anderweitig eingereichten Schriftsatz seinerseits ein elektronisches Dokument zu fertigen, welches dann am elektronischen Rechtsverkehr teilnimmt. Eine nochmalige elektronische Einreichung erscheint daher nicht erforderlich.

Beachte:

In der gerichtlichen Praxis stellt die Klageerhebung bzw. Antragstellung über das **elektronische Gerichts- und Verwaltungspostfach (EGVP)** inzwischen den Regelfall dar. Es ist daher davon auszugehen, dass sich diese Art der Erklärungsübermittlung zukünftig stärker in Examensklausuren wiederfindet. Dabei dürfte grundsätzlich von einer Wirksamkeit der Übermittlung auszugehen sein, die anhand der Angaben im Klausursachverhalt und unter Subsumtion unter § 55a bzw. § 55d 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, wobei dann vieles dafürspricht, im **Klausurfall** vom Vorliegen der Voraussetzungen für eine ausnahmsweise Ersatzeinreichung auszugehen.

- 12 b) Deutsche Sprache.** Die VwGO selbst enthält keine Bestimmungen zur Sprache, in der die **Klageschrift** verfasst werden soll. Aus § 184 Satz 1 GVG, wonach die Gerichtssprache **deutsch** ist, folgt aber ohne weiteres, dass dieses Erfordernis auch für die Klage-

26 VGH München, Beschluss vom 1. Juli 2022 – 15 ZB 22.286 – juris, Rn. 7 m. w. N.

27 VG Weimar, Urteil vom 13. September 2023 – 4 K 145/23 We – juris, Rn. 20 m. w. N.

28 Hoppe/Ulrich, NVwZ 2023, 465, 468 m. w. N.

29 VGH München, Beschluss vom 10. Oktober 2022 – 24 ZB 22.1806 – juris, Rn. 10.

30 Hierzu Rn. 223.

31 OVG Münster, Beschluss vom 6. Juli 2022 – 16 B 413/22 – juris, Rn. 10.

32 Hoppe/Ulrich, NVwZ 2023, 465, 469.

schrift gilt. In der Konsequenz ist eine in einer anderen als der deutschen Sprache verfasste Klage- oder Antragschrift unzulässig.

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.³³ Das Risiko der nicht rechtzeitigen Übermittlung geht in diesem Fall zu Lasten des Klägers. 13

Ferner stellt sich die Frage, ob die Erhebung der Klage beim **unzuständigen Gericht** die **Klagefrist** wahren kann.³⁴ 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.³⁵
- 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 GVG dazu, dass die Wirkungen der Rechtshängigkeit bestehen bleiben. Deshalb hat das BVerwG eine an das Verwaltungsgericht gerichtete Klage, für die instanziiell das OVG zuständig war, trotz fehlender anwaltlicher Vertretung nach Verweisung als fristgerecht erhoben angesehen.³⁶ 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.³⁷

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 Obergericht 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 und diese Verfahrensschritte beurkundet. Das ist aber nicht Voraussetzung der Wirksamkeit der auf diese Weise erfolgenden Klageerhebung.³⁸ 15

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“).

33 Vgl. zur entsprechenden Verpflichtung von Gerichten BVerfG, Beschluss vom 17. Januar 2006 – 1 BvR 2558/05 – juris. VGH München, Beschluss vom 20. Februar 2024 – 6 ZB 24.179 – juris, Rn. 6.

34 Zu den Fallkonstellationen, die sich aus den Besonderheiten der elektronischen Kommunikation ergeben können, vgl. Hoppe/Ulrich, NVwZ 2023, 465, 467.

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

36 Urteil vom 19. Dezember 2019 – 7 C 12.18 – juris. Dazu auch Schübel-Pfister, JuS 2020, 1033, 1034.

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

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

- 16 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 bislang zu verzeichnende Praxis, Schriftsätze doppelt an das Gericht zu faxen. Das Gericht muss in diesem Fall selbst Abschriften fertigen und sie der Gegenseite zur Kenntnis zu geben, soweit es nicht seinerseits mit den Beteiligten elektronisch kommunizieren kann. Da die **Verpflichtung** bei der zwischenzeitlich den Regelfall bildenden **elektronischen Klageerhebung** (§ 55a VwGO) **nicht** besteht, hat die Vorschrift schwindende Bedeutung.

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. Sie gelten auch dann, wenn dieser anwaltlich vertreten ist.³⁹ Nur ausnahmsweise wird die Angabe der Anschrift nicht verlangt, namentlich, wenn damit eine Gefährdung des Klägers einhergehen würde oder sonstige schutzwürdige Interessen vorliegen.⁴⁰ In diesen Fällen müssen dem Gericht aber die insoweit maßgebenden Gründe unterbreitet werden, damit es beurteilen kann, ob ausnahmsweise auf die Mitteilung der ladungsfähigen Anschrift verzichtet werden kann.⁴¹ 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** („Die Polizei 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, wenn die handelnde Behörde nicht dem Beklagten zugeordnet ist.

- 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 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. Insbesondere bei anwaltlich nicht vertretenen Klägern wird auch in der Praxis ein sehr großzügiger Maßstab angelegt. Eine Klage kann im Nachhinein noch konkretisiert werden. Eine Klageschrift, die die in § 82 Abs. 1 VwGO genannten zwingenden Voraussetzungen

³⁹ BVerwG, Urteil vom 24. März 2021 – 6 C 4.20 – juris, Rn. 11.

⁴⁰ BVerwG, Beschluss vom 28. Mai 2020 – 1 VR 2.19 – juris, Rn. 15.

⁴¹ VGH München, Beschluss vom 11. Juli 2023 – 4 ZB 23.442 – juris, Rn. 2.

nicht vollständig enthält, kann auch **nach Ablauf der Klagfrist** mit der Folge **ergänzt** werden, dass die Klage wegen des ursprünglichen Formmangels nicht mehr als unzulässig abgewiesen werden darf. Geht die Ergänzung aber über diesen Rahmen hinaus und wird eine bislang nicht angefochtene Regelung nach Ablauf der Klagfrist einbezogen, stellt dies eine Umgehung des § 74 Abs. 1 VwGO dar und hat zur Folge, dass die Klage insoweit unzulässig ist.⁴²

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.⁴³ 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.⁴⁴ 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.

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).

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. Gerade bei der **Anwaltsklausur** ist daher großer Wert auf einen präzisen Klageantrag zu legen.

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**.⁴⁵ Eine Klage kann also nicht unter der Bedingung des Eintritts eines bestimmten außerprozessualen Ereignisses erhoben werden. Sie muss bedingungs- und vorbehaltlos erhoben werden.⁴⁶ 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,

42 OVG Münster, Urteil vom 22. September 2022 – 22 D 263/21.AK – juris, Rn. 28 m. w. N.

43 Ehlers, JURA 2007, 834.

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

45 W.-R. Schenke in Kopp/Schenke, VwGO, Vorb. § 40 Rn. 15.

46 Ehlers, JURA 2007, 833.

allein von einer innerprozessualen Bedingung abhängiger Hilfsantrag liegt aber nur dann vor, wenn in einem bereits bestehenden Prozessrechtsverhältnis hilfsweise Ansprüche geltend gemacht werden.

- 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 ziehen⁴⁷:
- 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 darstellen⁴⁸
- 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.⁴⁹
- 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.⁵⁰
- 27** Ein **Abwarten** auf die Entscheidung über den Prozesskostenhilfeantrag darf aber **nur** erfolgen, wenn mit der Klageerhebung ein **Kostenrisiko** verbunden ist und deshalb 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.⁵¹

47 Zur Problematik ausführlich: Strnisch, NVwZ 2005, 267, sowie Baudewin/Scheffer, NVwZ 2023, 469 und Klose, JuS 2021, 131, 134.

48 BVerwG, Beschluss vom 16. Oktober 1990 – 9 B 92.90 –; OVG Münster, Beschluss vom 4. April 2023 – 18 E 624/20 –; OVG Magdeburg, Beschluss vom 20. Januar 2021 – 2 O 117/20 – jeweils juris.

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

50 W.-R. Schenke in Kopp/Schenke, VwGO, § 60 Rn. 15.

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