

Titel:

Unzulässiger Beklagtenwechsel

Normenkette:

VwGO § 74 Abs. 1, § 78 Abs. 1 Nr. 1, § 82, § 91

Leitsätze:

1. Ein Parteiwechsel im Schriftsatz kann als Klagerücknahme gegenüber der ursprünglich beklagten Partei gewertet werden. (Rn. 13) (redaktioneller Leitsatz)
2. Eine Klageänderung, die einen Beklagtenwechsel nach Ablauf der Klagefrist beinhaltet, ist unzulässig, wenn keine Einwilligung des neuen Beklagten oder keine Sachdienlichkeit vorliegt. (Rn. 17) (redaktioneller Leitsatz)
3. Bei einer subjektiven Klageänderung entsteht ein neues Prozessrechtsverhältnis, sodass sich der neue Beklagte auf die Versäumung der Klagefrist berufen kann. (Rn. 22 – 23) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Anfechtungsklage gegen vereinsrechtlichen Sicherstellungsbescheid, subjektive Klageänderung auf Beklagtenseite, unzulässige Klageänderung, fehlende Sachdienlichkeit wegen Verfristung der geänderten Klage, Zulassung der Berufung, Klagefrist, Klage, Beklagtenwechsel, Klagerücknahme, Klageänderung, Prozessurteil, Sachdienlichkeit, Parteiwechsel

Tenor

- I. Das Verfahren wird eingestellt, soweit es gegen die Beklagte zu 1) gerichtet war.
- II. Die gegen den Beklagten zu 2) gerichtete Klage wird abgewiesen.
- III. Der Kläger hat die Kosten des Verfahrens zu tragen.
- IV. Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Der Kläger kann die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe des zu vollstreckenden Betrages abwenden, wenn nicht zuvor der Beklagte zu 2) in gleicher Höhe Sicherheit leistet.
- V. Die Berufung wird zugelassen.

Tatbestand

1

Der Kläger wendet sich gegen einen vereinsrechtlichen Sicherstellungsbescheid.

2

1. Mit für sofort vollziehbar erklärter Verfügung vom 4. August 2023 verbot das Bundesministerium des Innern und für Heimat den Verein einschließlich seiner Teilorganisationen. Im Rahmen der gegen den Verein und deren Mitglieder durchgeführten Exekutivmaßnahmen erfolgte im Nachgang zu Durchsuchungs- und Beschlagnahmebeschlüssen des Verwaltungsgerichts Würzburg vom 22. September 2023 gegen den Kläger, seine Ehefrau und deren volljährigen Sohn (W 5 X 23. ...4, W 5 X 23. ...5 und W 5 X 23. ...6) am 27. September 2023 von 6:00 Uhr bis 20:30 Uhr eine Durchsuchung des Wohnanwesens ...str. ... in ... H ...

3

2. Mit Sicherstellungsbescheid vom 27. September 2023 (Bl. 426 ff. der Behördenakte) ordnete die Regierung von Unterfranken die Sicherstellung des Vermögens des Vereins sowie alle Teilorganisationen, genannt „Gefährtschaften“, „Gilden“ und „Freundeskreise“ und die Teilorganisation, das sich im Gewahrsam der des Klägers befand, an. Das anliegende Sicherstellungsverzeichnis wurde zum Bestandteil des Bescheides erklärt.

4

In den Gründen des Bescheids wurde im Wesentlichen ausgeführt: Die Regierung von Unterfranken könne als Vollzugsbehörde aufgrund der Beschlagnahme Sachen im Gewahrsam des Vereins und aufgrund besonderer Anordnung Sachen im Gewahrsam Dritter sicherstellen. Das Vereinsvermögen umfasse alle Gegenstände im Eigentum des Vereins, auch wenn sie sich im Gewahrsam Dritter befänden. Zum Vereinsvermögen zählten nicht nur Wertgegenstände allgemeiner Art, sondern auch Vereinsunterlagen und Gegenstände von ideellem Wert, die geeignet seien, als Informations- oder Agitationsmaterial zu dienen. Zum Vereinsvermögen gehörten ferner alle Gegenstände, die der Verein einem Dritten als Treuhänder übertragen oder die ein Dritter als Treuhänder für den Verein erworben habe. Die Beschlagnahme und Einziehung erstreckte sich auch auf Sachen Dritter, soweit der Berechtigte durch die Überlassung der Sachen an den o.g. Verein dessen gesetzeswidrige Bestrebungen vorsätzlich gefördert oder die Sachen zur Förderung dieser Bestrebungen bestimmt seien. Zum Vereinsvermögen gehörten Dokumente, vorhandene IT-Technik, insbesondere PC, Laptops, Tablet-Computer, digitale Speichermedien, zu Kommunikationszwecken nutzbare Spielekonsolen, von den elektronischen Speichermedien räumlich getrennte Speichermedien (sog. Clouds), soweit auf sie von dem Speichermedium aus zugegriffen werden könne, sowie Mobiltelefone mit organisations- bzw. veranstaltungsbezogenen sowie personenbezogenen Hinweisen. Es bestehe der Verdacht, dass der Kläger Vermögen des Vereins einschließlich seiner Teilorganisationen in seinem Gewahrsam habe. Dieser Verdacht begründe sich durch seine Mitgliedschaft im verbotenen Verein und die Übernahme der Leitung des Vereins. Bei der verwaltungsgerichtlich angeordneten Durchsuchung am 27. September 2023 seien die im Sicherstellungsverzeichnis bezeichneten Gegenstände des Vereinsvermögens im Gewahrsam des Klägers aufgefunden worden. Die bezeichneten Gegenstände seien dem Vereinsvermögen zuzuordnen, zur Begründung werde auf die jeweilige Anmerkung im Sicherstellungsverzeichnis verwiesen. Die Sicherstellung des im Sicherstellungsverzeichnis bezeichneten Vereinsvermögens sei erforderlich, um die Einziehung des Vermögens durch das Bundesministerium des Innern und für Heimat zu gewährleisten. Unterbleibe die Sicherstellung des Vereinsvermögens, bestehe die Gefahr, dass dieses weiterhin zur Fortführung der verbotenen Vereinsgeschäfte genutzt werde. Die Sicherstellung diene damit dem effektiven Vollzug des vollziehbaren Vereinsverbots. Weniger belastende Maßnahmen seien nicht ersichtlich.

5

3. Der Kläger erhob über seine Bevollmächtigte am 19. Oktober 2023 Klage gegen das „Bundesinnenministerium, vertreten durch die Regierung von Unterfranken als Vollzugsbehörde“ mit dem Antrag,

den Sicherstellungsbescheid nebst der Anlage Sicherstellungsverzeichnis vom 27. September 2023 aufzuheben.

6

Zur Begründung wurde im Wesentlichen ausgeführt: Das Bundesinnenministerium sei als anordnende Behörde, welche beim Vollzug durch die Regierung von Unterfranken vertreten worden sei, richtige Beklagte, insbesondere da die sichergestellten Gegenstände allesamt an das Bundesamt für Verfassungsschutz zur Auswertung weitergeleitet worden seien. In der Sache werde gerügt, dass die Dokumentation unvollständig sei und keine Einzelaufstellung der sichergestellten Gegenstände vorliege. Es seien oftmals lediglich Konvolute von Schriftstücken, Fotos und Büchern aufgelistet, die es unmöglich machten, zu den einzelnen Gegenständen Zuordnungen vorzunehmen und im Einzelnen vorzutragen. Die Sicherstellung werde auch in Gänze angegriffen, weil fragwürdig sei, ob überhaupt Vereinsvermögen sichergestellt und eingezogen werden müsse, wenn ein Vereinsverbot allein damit begründet werde, dass zwar keine Straftaten durch die Vereinigung bzw. deren Mitglieder begangen worden seien, sondern sich die Vereinigung gegen die verfassungsmäßige Ordnung und gegen den Gedanken der Völkerverständigung richten solle. Zum anderen sei nur Vereinsvermögen von der Sicherstellung umfasst. Im vorliegenden Fall sei jedoch umfangreich auch Privateigentum sichergestellt worden, welches offensichtlich nicht dem Verein zugeordnet werden könne. Einen solchen Eingriff in das Privatvermögen rechtfertige die Eingriffsgrundlage des Vereinsgesetzes gerade nicht. Eine Weiterverwendung von Gegenständen sei ausgeschlossen, da die Vereinssymbolik und beispielsweise Hefte mit dem Vereinsnamen Artgemeinschaft etc. schon wegen der Verbotsverfügung nicht weiterverwendet werden dürften. Insoweit könnten sämtliche Gegenstände, die vorliegend sichergestellt und dem Vereinsvermögen zugerechnet worden seien, ohnehin nicht mehr in den Verkehr gebracht werden, ohne dass derjenige der Gefahr einer Strafverfolgung wegen der Fortführung einer verbotenen Vereinigung ausgesetzt wäre. Solche Straftaten seien jedoch nicht erwartbar, da weder

die Vereinigung als solche bzw. deren Mitglieder im Vorfeld eines Verbots Straftaten begangen hätten. Soweit anhand der Vorlage der Sicherstellungsprotokolle und Fotodokumentationen vorgetragen werden könne, seien zahlreiche Gegenstände dem Privateigentum der Kläger zuzuordnen und könnten daher nicht sichergestellt werden. Auf die im Einzelnen gegebene Begründung wird Bezug genommen. Es sei auch so, dass sämtliche Elektronik nicht zurückgegeben worden sei. Ob diese in der Zwischenzeit gespiegelt worden sei, sei nicht bekannt. Dies sei weder verhältnismäßig noch geboten, insbesondere weil es sich hierbei um kein Vereinsvermögen handele.

7

4. Das Bundesministerium des Innern und für Heimat beantragte,

die Klage abzuweisen.

8

Zur Begründung wurde im Wesentlichen ausgeführt: Die Passivlegitimation der Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch das BMI, sei nicht gegeben und in beiden Verfahren sei der Freistaat Bayern, vertreten durch die Regierung von Unterfranken, der richtige Beklagte.

9

5. Die Regierung von Unterfranken nahm zur Klage wie folgt Stellung: Grundlage des Sicherstellungsbescheids sei § 10 Abs. 2 Satz 1 des Gesetzes zur Regelung des öffentlichen Vereinsrechts (Vereinsgesetz) in Verbindung mit § 3 Satz 1 der Verordnung zur Durchführung des Gesetzes zur Regelung des öffentlichen Vereinsrechts. Beim Sicherstellungsbescheid handele es sich um eine Vollzugsmaßnahme der Regierung von Unterfranken als nach Landesrecht zuständige Behörde. Der Gegner einer hiergegen gerichteten Anfechtungsklage sei die zuständige Landesbehörde bzw. gemäß § 78 Abs. 1 Nr. 1 VwGO deren Rechtsträger; eine anderweitige Bestimmung im Sinne des § 78 Abs. 1 Nr. 2 VwGO (Passivlegitimation einer Landesbehörde) sei nicht erfolgt. Aus dem Vollzugsersuchen des Bundesministeriums des Innern und für Heimat ergebe sich nichts Anderes. § 5 Abs. 1 VereinsG weise den Vollzug eines vom Bundesministerium des Innern und für Heimat erlassenen Vereinsverbots den Landesbehörden als eigene Aufgabe zu. Auch die Annahme eines Handelns der Regierung von Unterfranken in Form der Amts- bzw. Vollzugshilfe (Vollzugshilfe als Sonderfall Amtshilfe) würde bezüglich der Passivlegitimation zu keiner anderen Beurteilung führen. In einem solchen Fall wäre die Regierung von Unterfranken als die (handelnde) ersuchte Behörde bzw. deren Rechtsträger zu verklagen. Die Klage sei bereits wegen fehlender Passivlegitimation abzuweisen. Lediglich hilfsweise werde zum Vortrag der Klägerseite ausgeführt: Als Beweismittel sichergestellte Gegenstände seien nicht Gegenstand des angegriffenen Sicherstellungsbescheids. Rechtsbehelfe betreffend die Rechtmäßigkeit der Sicherstellung von Beweismitteln seien gegen die Durchsuchungs- und Beschlagnahmebeschlüsse des Verwaltungsgerichts Würzburg zu richten, was mit der vom Bayerischen Verwaltungsgerichtshof durch Beschluss vom 12. Februar 2024 zurückgewiesenen Beschwerde (4 C 23.1887 und 4 C 23.1888) gegen die Durchsuchungsanordnung des Verwaltungsgerichts erfolgt sei. Bezüglich der grundsätzlichen Erforderlichkeit der Sicherstellung von Vereinsvermögen sei auf die Weisungslage zum Vollzug der Verbotsverfügung zu verweisen. Es sei unerheblich, ob die sicherzustellenden Vermögensgegenstände im Einzelnen tatsächlich zur Fortsetzung der verbotenen Tätigkeit verwendet werden könnten. Zur Sicherstellung von Einzelgegenständen sei auszuführen, dass der Begriff des Vereinsvermögens im Sinne des Vereinsgesetzes im Interesse einer effektiven Gefahrenabwehr weit auszulegen sei. Den Begriff „Vermögen“ verwende das Vereinsgesetz nicht im (eigentums-)rechtlichen, sondern im wirtschaftlichen Sinne. Zum Vereinsvermögen gehörten alle Gegenstände, derer sich der Verein während seines rechtlichen Bestehens zum Erreichen seiner Zwecke bediene. Dem Kläger seien sämtliche Sicherstellungsverzeichnisse ausgehändigt worden (Sicherstellungsverzeichnisse Vereinsvermögen, Sicherstellungsverzeichnisse Beweismittel). Bestandteil des angegriffenen Sicherstellungsbescheids seien die Sicherstellungsverzeichnisse und die (nachträglich ausgehändigte) zugehörige Fotodokumentation insoweit geworden, als sich die Sicherstellungsverzeichnisse gemäß ihrer Bezeichnung auf Gegenstände des Vereinsvermögens bezögen. In der Gesamtschau sei hinreichend bestimmbar, welche Gegenstände als Vereinsvermögen dem Sicherstellungsbescheid unterlägen und welche als Beweismittel beschlagnahmt worden seien. Auf die zu den einzelnen Asservaten gegebene Begründung wird Bezug genommen.

10

6. Mit Schriftsatz vom 22. Dezember 2023 erklärte die Klägerbevollmächtigte, dass sich die Klage nunmehr „gegen den Freistaat Bayern, vertreten durch die Regierung von Unterfranken“ richte. Die Umstellung sei keine Klageänderung, sondern lediglich klarstellend, da die Klage bereits die Regierung von Unterfranken als Vollzugsbehörde bezeichnet habe.

11

Die Regierung von Unterfranken erklärte mit Schriftsatz vom 29. Dezember 2023, dass sie in den Parteiwechsel auf der Beklagtenseite nicht einwillinge.

12

7. Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstands wird auf die Gerichts- und Behördenakte sowie das Protokoll über die mündliche Verhandlung verwiesen.

Entscheidungsgründe

13

1. Soweit die Klage gegen die Beklagte zu 1) gerichtet war, war das Verfahren entsprechend § 92 Abs. 3 Satz 1 VwGO einzustellen, da der mit Schriftsatz der Klägerbevollmächtigten im Schriftsatz vom 22. Dezember 2023 vorgenommene Beklagtenwechsel als gleichzeitige Klagerücknahme der gegen die Beklagte zu 1) gerichteten Klage zu werten ist (vgl. BVerwG, U.v. 11.2.1982 – 5 C 119.79; OVG Berlin-Brandenburg, U.v. 8.12.2014 – OVG 6 A 13.14; VG Aachen, U.v. 18.5.2021 – 9 K 3029/20; VG Augsburg, B.v. 21.10.2013 – Au 7 K 13.209 – alle juris; Decker in: BeckOK VwGO, 74. Ed., Stand: 1.7.2025, § 91 Rn. 4; Wöckel in Eyermann, VwGO, 16. Aufl. 2022, § 91 Rn. 22; a.A.: Riese in Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht – VwGO, 47. EL Februar 2025, § 91 Rn. 39). Anhand der in dem Schreiben enthaltenen Erklärung ist bei sachgerechter Auslegung davon auszugehen, dass der Kläger seine Rechtsverfolgung gegen die Beklagte zu 1) zu diesem Zeitpunkt aufgegeben hat; hingegen ist nicht zu ersehen, dass die Klage (hilfsweise) gegen die Beklagte zu 1) aufrechterhalten werden sollte, so dass insoweit von einer Rücknahmeerklärung mit verfahrensbeendender Wirkung auszugehen ist. Vor diesem Hintergrund stellt sich auch die nachträglich geäußerte Rechtsauffassung der Klägerbevollmächtigten im Schriftsatz vom 5. Dezember 2024, nach der von Klägerseite wiederum das Bundesinnenministerium als anordnende Behörde richtige Beklagte sei, als nicht stringent und unbeachtlich dar.

14

2. Die Klage gegen den Beklagten zu 2) hat keinen Erfolg. Die im Schriftsatz vom 22. Dezember 2023 enthaltene Erklärung der Klägerbevollmächtigten, wonach sich die Klage „nunmehr jeweils gegen den Freistaat Bayern, vertreten durch die Regierung von Unterfranken richtet“, stellt eine Klageänderung i.S.v. § 91 VwGO dar (2.1.), deren Zulässigkeitsvoraussetzungen nicht vorliegen (2.2.). Die Klage ist daher durch Prozessurteil abzuweisen (2.3.).

15

2.1. Bei der im Schriftsatz vom 22. Dezember 2023 enthaltenen Erklärung der Klägerbevollmächtigten, nach der sich die Klage „nunmehr jeweils gegen den Freistaat Bayern, vertreten durch die Regierung von Unterfranken richtet“, handelt es sich um eine Klageänderung i.S.v. § 91 VwGO in Form eines Parteiwechsels auf Beklagtenseite.

16

Es ist durch Auslegung zu bestimmen, ob die Klage von vornherein gegen den richtigen Beklagten, hier den Freistaat Bayern als Rechtsträger der handelnden Regierung von Unterfranken, gerichtet war, oder ob ein Parteiwechsel auf Beklagtenseite im Sinne einer Klageänderung nach § 91 Abs. 1 VwGO stattgefunden hat. In der von der Klägerbevollmächtigten eingereichten Klageschrift vom 19. Oktober 2023 wurde das „Bundesinnenministerium“ als Beklagte bezeichnet, vertreten durch die „Regierung von Unterfranken als Vollzugsbehörde“. Hierbei handelt es sich um eine in sich fehlerhafte Parteibezeichnung, da weder das Bundesministerium des Innern und für Heimat, sondern nur die Bundesrepublik Deutschland als deren Rechtsträger richtige Beklagte sein kann, und außerdem das Bundesministerium des Innern und für Heimat nicht durch die Regierung von Unterfranken vertreten worden ist. Zutreffend wäre es gewesen, die Klage gegen den Freistaat Bayern als Rechtsträger der Regierung von Unterfranken, die den angegriffenen Verwaltungsakt erlassen hat, zu richten. Im objektiven Sinne kann der Klageschrift vom 19. Oktober 2023 lediglich der Sinn beigemessen werden, dass sich die Klage gegen das Bundesministerium des Innern und für Heimat oder gegen die Bundesrepublik Deutschland als dessen Rechtsträgerin (vgl. die gewählte

Bezeichnung „Beklagte“) richten sollte. Die Fallkonstellation einer uneindeutigen Beklagtenbezeichnung bei Fehlen weiterer aussagekräftiger Umstände, in der als Auslegungshilfe der Gesichtspunkt dienen kann, dass die Klage im Zweifel nicht gegen den falschen, sondern gegen den richtigen Beklagten gerichtet sein soll (vgl. etwa BVerwG, B.v. 8.8.2019 – 3 B 41/18 – juris), liegt hier nicht vor. Die Klageschrift enthielt keinen Anhaltspunkt dafür, der auf den Freistaat Bayern als Beklagten hinwies. Auch war ihr der streitgegenständliche Sicherstellungsbescheid nicht beigelegt. Dass sich die Klage nicht gegen den Freistaat Bayern als Rechtsträger der Regierung von Unterfranken richten sollte, wird außerdem daran deutlich, dass die Klägerbevollmächtigte die Regierung von Unterfranken in der Klageschrift vom 19. Oktober 2023 als Vollzugsbehörde bezeichnet und ihr davon ausgehend lediglich eine Vertretungsfunktion beigemessen hat. Die Klägerbevollmächtigte hat damit bei objektiver Betrachtung eindeutig das Bundesministerium des Innern und für Heimat und nicht die Regierung von Unterfranken als maßgebliche Erlassbehörde angesehen, auf deren Angabe es nach Maßgabe von § 78 Abs. 1 Nr. 1 Halbs. 2 VwGO ankommt, wenn der Rechtsträger nicht ausdrücklich bezeichnet wurde. Dementsprechend kann der im Schriftsatz vom 22. Dezember 2023 enthaltene Erklärung, wonach sich die Klage „nunmehr“ – also anders als zuvor – gegen den Freistaat Bayern, vertreten durch die Regierung von Unterfranken, richte, nicht nur ein ergänzender Charakter aufgrund einer bis dahin unterbliebenen Parteibezeichnung (vgl. § 82 Abs. 2 Satz 1 VwGO) oder ein nur konkretisierender Charakter in dem Sinne beigemessen werden, dass sich die Klage von Anfang an gegen den Freistaat Bayern richten sollte und insoweit nur eine versehentliche Falschbezeichnung vorlag (vgl. hierzu BVerwG, U.v. 18.11.1982 – 1 C 62/81 – juris; Wöckel in Eyermann, Verwaltungsgerichtsordnung, 16. Aufl. 2022, § 91 Rn. 23; Decker in BeckOK VwGO, Posser/Wolff/Decker, 74. Ed., Stand: 1.7.2025, § 91 Rn. 19). In der Umstellung der Klage auf den Freistaat Bayern liegt somit eine als Klageänderung i.S.v. § 91 Abs. 1 VwGO anzusehende Beklagtenänderung.

17

2.2. Eine Klageänderung ist gem. § 91 Abs. 1 VwGO lediglich dann zulässig, wenn die übrigen Prozessbeteiligten in die Änderung einwilligen oder das Gericht die Änderung für sachdienlich hält. In diesen Voraussetzungen liegt ein prozessuales Korrektiv, um zu verhindern, dass gegen den Willen der Prozessbeteiligten oder des Gerichts ein grundlegend neuer Prozessstoff eingeführt wird (BVerwG, U.v. 31.8.2022 – 6 A 9.20 – juris). Die genannten Voraussetzungen für eine Klageänderung sind vorliegend nicht erfüllt:

18

Der neue Beklagte hat der Klageänderung im Schriftsatz vom 29. Dezember 2023 ausdrücklich widersprochen. Es liegt weder ein Fall der Einwilligung noch der rügelosen Einlassung i.S.v. § 91 Abs. 2 VwGO vor.

19

Auch stellt sich die Einbeziehung des neuen Beklagten in den Rechtsstreit nicht als sachdienlich dar. Sachdienlichkeit ist durch den Gedanken der Prozesswirtschaftlichkeit geprägt und i.d.R. dann gegeben, wenn die geänderte Klage der endgültigen Ausräumung des Streitstoffs zwischen den Parteien dient. An der Sachdienlichkeit fehlt es grundsätzlich bei erkennbarer Unzulässigkeit der neuen Klage. Hier umfasst der Streitstoff zwar sowohl bei der neuen als auch bei der bisherigen Klage die Rechtmäßigkeit des Sicherstellungsbescheids, so dass er sich inhaltlich als identisch darstellt, so dass die neue Klage der endgültigen Ausräumung des Prozessstoffes dienen kann. Allerdings ist die neue Klage erkennbar unzulässig, weil die Erklärung des Parteiwechsels vom 22. Dezember 2023 erst nach Ablauf der Klagefrist erfolgte. Die Klagefrist nach § 74 Abs. 1 Satz 2 VwGO endete einen Monat nach der am 27. September 2023 erfolgten Zustellung am 27. Oktober 2023 (§ 57 Abs. 2 VwGO i.V.m. §§ 222 Abs. 1 Zivilprozessordnung (ZPO), 188 Abs. 2 BGB). Zwar hat der Kläger die für eine Zustellung gegen Empfangsbestätigung nach Art. 5 Abs. 1 Satz 3 VwZVG erforderliche Unterschrift der Empfangsbestätigung verweigert. Nach Art. 5 Abs. 2 Satz 1 VwZVG i.V.m. § 179 Satz 3 ZPO gilt das Schriftstück jedoch mit der Annahmeverweigerung des Klägers als zugestellt. In einem solchen Fall ist gem. Art. 5 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 VwZVG in den Akten zu vermerken, wer die Annahme verweigert hat und dass das Dokument am Ort der Zustellung zurückgelassen oder an den Absender zurückgesandt wurde, sowie der Zeitpunkt und der Ort der verweigten Annahme. Dem ist durch die Vermerke auf der Empfangsbestätigung, wonach der Kläger die Annahme verweigert und eine Aushändigung durch einen Mitarbeiter der Regierung von Unterfranken – und damit ein Zurücklassen des Dokuments am Ort der Zustellung – stattgefunden hat, hinreichend Rechnung getragen worden. Im Übrigen ist ein etwaiger Zustellmangel jedenfalls gem. Art. 9 VwZVG geheilt

worden, weil das Dokument – wie sich aus dem Aktenvermerk auf der Empfangsbestätigung ergibt – durch einen Mitarbeiter der Regierung von Unterfranken am 27. September 2023 ausgehändigt worden und damit zugegangen ist. Die Erklärung zum Parteiwechsel auf Beklagtenseite erfolgte jedoch erst nach Ablauf der Monatsfrist durch Einreichung des Schriftsatzes vom 22. Dezember 2023. Es war auch nicht abweichend von § 74 Abs. 1 Satz 2 VwGO auf die Jahresfrist nach § 58 Abs. 2 VwGO abzustellen, denn die Rechtsmittelbelehrung war vorliegend ordnungsgemäß im Sinne des § 58 Abs. 1 VwGO. Insbesondere ist die Angabe eines Beklagten nicht Gegenstand des vorgeschriebenen Inhalts einer Rechtsmittelbelehrung (Kimmel in BeckOK VwGO, Posser/Wolff/Decker, 74. Ed., 1.7.2025, § 58 Rn. 19; vgl. OVG Münster, B.v. 8.9.1981 – 16 B 796/81 – juris). Auch liegt kein Fall der Irreführung oder eines nicht erforderlichen Zusatzes vor. Es handelt sich vielmehr um eine Standardbelehrung, die den gesetzlichen Vorgaben entspricht. Schließlich sind keine Gründe für eine Wiedereinsetzung in den vorigen Stand (§ 60 VwGO) ersichtlich.

20

Eine Klageänderung in Form des Beklagtenwechsels nach Ablauf der Klagefrist des § 74 Abs. 1 Satz 2 VwGO ist somit mangels Sachdienlichkeit – wegen erkennbarer Unzulässigkeit der neuen Klage – unzulässig.

21

Dem lässt sich die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (B.v. 20.1.1993 – 7 B 158/92 – juris) – und daran anknüpfende verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung (vgl. etwa BayVG, B.v. 1.10.2018 – 4 ZB 18.512 – juris; Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht, U.v. 17.2.2025 – 12 A 226/20) und Literatur (vgl. etwa Meissner/Schenk in Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht – VwGO, 47. EL Februar 2025, § 74 Rn. 37) nicht entgegenhalten. Das Bundesverwaltungsgericht hat in vorbezeichnetem Beschluss für Fälle, in denen der angefochtene belastende oder erstrebte begünstigende Verwaltungsakt schon mit der rechtzeitigen Erhebung der ursprünglichen Klage eindeutig bezeichnet worden ist, entschieden, dass das Auswechseln des Beklagten (subjektive Klageänderung) nach Ablauf der Klagefrist die Klage nicht wegen Fristversäumnis unzulässig macht. In der Begründung wurde im Wesentlichen ausgeführt, dass es zum Wesen der Klageänderung gehöre, dass das Prozessrechtsverhältnis in geänderter Form fortgesetzt wird. Werde bei einer Anfechtungs- oder Verpflichtungsklage lediglich der Beklagte ausgewechselt, so habe diese Änderung keinen Einfluss auf die bereits eingetretene Rechtshängigkeit. Die Rechtsbehauptung des Klägers, er werde durch den rechtswidrigen Verwaltungsakt in seinen Rechten verletzt (§ 113 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 5 Satz 1 VwGO), bleibe inhaltlich unverändert gegenüber dem neuen Beklagten bestehen, so dass das Prozessrechtsverhältnis auf diesen übergehe. Wäre es anders, hätte das Institut der Klageänderung bei einem Auswechseln des Beklagten keine Bedeutung, weil dieser Vorgang dann ebenso wie die Erhebung einer neuen Klage behandelt würde. Bestätigt werde dies durch § 82 Abs. 2 VwGO; danach dürfen die in Absatz 1 dieser Vorschrift aufgeführten formellen Anforderungen an den Inhalt der Klageschrift, wie die Bezeichnung des Beklagten, nachgeholt werden. Diese Bestimmung ergebe nur Sinn, wenn mit der nachträglichen Ergänzung nicht allein der formelle Mangel beseitigt werde, sondern wenn auch die mit dem Eingang einer Klageschrift eintretenden Rechtswirkungen erhalten blieben. Daher sei sogar eine zunächst ohne Angabe des Beklagten erhobene Klage geeignet, die Rechtshängigkeit zu begründen und im Verhältnis zum Kläger den Eintritt der Bestandskraft des angefochtenen Verwaltungsaktes zu verhindern. Dass ein Wechsel des Beklagten nach Ablauf der Klagefrist nicht zur Unzulässigkeit der Klage wegen Fristversäumnis führe, entspreche schließlich auch dem Bestreben der Verwaltungsgerichtsordnung, im Interesse eines wirksamen Rechtsschutzes die Erhebung einer Klage nicht mehr als aus Gründen der Rechtssicherheit und Rechtsklarheit nötig an formellen Mängeln scheitern zu lassen. Das gelte gerade auch für die im Verwaltungsstreitverfahren oft nicht einfache Feststellung des richtigen Beklagten. Diesem Umstand habe der Gesetzgeber mit der in § 78 Abs. 1 Nr. 1 VwGO gewährten Erleichterung bei der Bezeichnung des Beklagten Rechnung getragen (zum Ganzen: BVerwG, B.v. 20.1.1993 – 7 B 158/92 – juris Rn. 6 und 7).

22

Nach dem Dafürhalten der Kammer ergibt sich hieraus für den vorliegenden Rechtsstreit kein anderes Ergebnis. Dem vom Bundesverwaltungsgericht zu entscheidenden Fall lag – anders als hier – die Konstellation einer zulässigen Klageänderung zugrunde, weil sich die Beteiligten hierauf rügelos eingelassen hatten (BVerwG, B.v. 20.1.1993 – 7 B 158/92 – juris Rn. 5). Es ist daher schon fraglich, ob der Beschluss des Bundesverwaltungsgerichts vom 20. Januar 1993 die hier gegebene Fallkonstellation einer

Auswechselung auf Beklagtenseite bei fehlender Einwilligung oder rügeloser Einlassung überhaupt erfasst (ablehnend: VG Kassel, U.v. 12.9.2024 – 3 K 699/24.KS; vgl. auch VG München, U.v. 13.2.2008 – M 22 K 08.297 – juris Rn. 18). Unabhängig davon wurde in der jüngeren verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts teilweise entgegengetreten (VG Aachen, U.v. 18.5.2021 – 9 K 3029/20 – juris Rn. 69 bis 94; vgl. auch OVG Bautzen, U.v. 31.5.2018 – 3 A 655/17 – nachfolgend: BVerwG, B.v. 8.8.2019 – 3 B 41/18 – beide juris). Das Verwaltungsgericht A ... hat in dem vorzitierten Urteil entschieden, dass eine subjektive Klageänderung nach Ablauf der Klagefrist auch auf Beklagtenseite nicht sachdienlich ist und bei fehlender Einwilligung der Beteiligten auch dann zur Unzulässigkeit der Klage führt, wenn der begehrte Verwaltungsakt – wie vorliegend – schon in der rechtzeitig erhobenen ursprünglichen Klage eindeutig bezeichnet worden ist. Mit dem Grundsatz der Rechtssicherheit und dem Gedanken der Prozessökonomie sei es nicht vereinbar, wenn das Auswechseln des Beklagten dazu führt, dass über eine Klage, die zum Zeitpunkt ihrer Änderung wegen Verfristung nicht mehr zulässig wäre, in der Sache entschieden werden müsste. Zur Begründung hat es näher ausgeführt:

„So hat auch der 8. Senat des Bundesverwaltungsgerichts in einem jüngeren Urteil (zur Frage der Einbeziehung eines Änderungsbescheids in einen anhängigen Prozess nach Ablauf der Klagefrist) klargestellt, dass für einen im Wege einer zulässigen Klageänderung rechtshängig gemachten Klageantrag grundsätzlich sämtliche Sachurteilsvoraussetzungen, darunter auch die Klagefrist nach § 74 VwGO, gelten. Ein Verzicht auf Sachurteilsvoraussetzungen würde dem für die Zulässigkeit der Klageänderung maßgeblichen Grundgedanken der Prozessökonomie zuwiderlaufen. So wäre es nicht prozessökonomisch, wenn das Gericht eine Sachentscheidung über einen nachträglich in das laufende Verfahren einbezogenen Streitgegenstand treffen würde, obwohl eine Klage gegen diesen als unzulässig abgewiesen werden müsste. Die Geltung von Verfahrensrecht stehe überdies nicht zur Disposition der Beteiligten. Deshalb seien die Sachurteilsvoraussetzungen auch bei einer Einwilligung des Beklagten in die Klageänderung von Amts wegen zu prüfen. Somit sei auch die einmonatige Klagefrist nach § 74 Abs. 1 Satz 1 VwGO – hier: bei der Einbeziehung eines Bescheides im Wege der Klageänderung – grundsätzlich einzuhalten. Dafür sprächen neben systematischen Argumenten vor allem der Sinn und Zweck der Klagefrist, Rechtssicherheit für die von diesem Bescheid betroffenen Rechtssubjekte herzustellen.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 11. November 2020 – 8 C 22.19 –, juris, Rn. 17 f.

Die vom 7. Senat des Bundesverwaltungsgerichts in seinem Beschluss vom 20. Januar 1993 gegebene Begründung vermag die Kammer nicht zu überzeugen.

Die Annahme, es gehöre zum Wesen der Klageänderung, dass das Prozessrechtsverhältnis inhaltlich unverändert gegenüber dem neuen Beklagten bestehe, so dass es auf diesen übergehe, findet in allgemeinen prozessrechtlichen Überlegungen keine hinreichende Stütze.

Vielmehr entsteht bei einer subjektiven Klageänderung ein neues Prozessrechtsverhältnis zwischen neuen Beteiligten. Für den oder die neue Beklagte tritt die Rechtshängigkeit der Klage mit der Parteiwechselerklärung ein, während das Prozessrechtsverhältnis gegenüber der bisherigen Partei endet. Das Prozessrechtsverhältnis bezeichnet die durch einen Prozess geschaffenen rechtlichen Beziehungen zwischen den an einem Prozess Involvierten, dem Gericht und den Beteiligten. Es handelt sich dabei um ein theoretisches Gebilde, das in erster Linie dazu dient, bestimmte Prozesslagen und prozessuale Rechtsinstitute besser zu erklären.

Vgl. Musielak, in: ders./Voit, ZPO, 18. Auflage 2021, Einleitung, Rn. 55.

In Folge einer subjektiven Klageänderung wird dieses Verhältnis im Rahmen des laufenden Prozesses dahingehend verändert, dass es nunmehr um eine Rechtsbeziehung zu einer anderen, neuen Person – dem neuen Beklagten – geht. Da dem neuen Beklagten aus dem (neuen) Prozessrechtsverhältnis prozessuale Pflichten entstehen, muss er sich darüber hinaus in demselben Umfang rechtlich gegen eine Klage verteidigen können. Hierzu zählt auch, sich auf die Geltung von Ausschlussfristen wie der Klagefrist, die, wie dargelegt, dem verfassungsrechtlich gebotenen Grundsatz der Rechtssicherheit dient, berufen zu können.

Zutreffend ist weiterhin nicht, dass das Institut der Klageänderung bei einem Auswechseln des Beklagten keine Bedeutung mehr hätte, wenn dieser Vorgang ebenso wie die Erhebung einer neuen Klage behandelt würde. Ein Beklagtenwechsel ist auch nach der hier vertretenen Ansicht innerhalb der Klagefrist (Monatswie

Jahresfrist) sowie in Fällen ohne Klagefrist möglich und im Vergleich zur Erhebung einer neuen Klage als ökonomischerer Weg sinnvoll.

Auch der Hinweis auf § 82 Abs. 2 VwGO überzeugt nicht. Diese Bestimmung ergibt nicht nur dann Sinn, wenn mit der nachträglichen Ergänzung nicht allein der formelle Mangel beseitigt wird, sondern wenn auch die mit dem Eingang einer Klageschrift eintretenden Rechtswirkungen erhalten bleiben.

So aber BVerwG, Beschluss vom 20. Januar 1993 – 7 B 158.92 –, a.a.O., Rn. 7.

Vielmehr stellt § 82 Abs. 1 Satz 1 VwGO, auf den sich § 82 Abs. 2 VwGO bezieht, die zwingend erforderlichen Bestandteile einer Klageschrift gleichwertig nebeneinander.

Nach § 82 Abs. 1 Satz 1 muss die Klage den Kläger, den Beklagten und den Gegenstand des Klagebegehrens bezeichnen. Ein irgendwie geartetes Rangverhältnis zwischen den genannten Klageinhalten besteht ausdrücklich der gleichrangigen Aufzählung nebeneinander nicht. Um mögliche Schwierigkeiten bei der Feststellung, gegen welchen Rechtsträger die Klage zu richten ist, abzumildern, räumt § 78 Abs. 1 Nr. 1 Halbsatz 2 VwGO die Möglichkeit ein, zur Bezeichnung des Beklagten im Sinne des § 82 Abs. 1 Satz 1 VwGO die Behörde zu nennen, die den angefochtenen Verwaltungsakt erlassen oder den beantragten Verwaltungsakt unterlassen hat. Ist jedoch eine andere Körperschaft als die Behörde oder ihr Rechtsträger eindeutig bezeichnet, so muss diese Bezeichnung auch für die Prüfung der von der VwGO vorgegebenen Sachentscheidungen maßgeblich sein.

Die Ansicht, eine nachträgliche Umstellung auf den richtigen Beklagten selbst bei nicht auslegungsfähiger Falschbezeichnung sei zulässig, wenn der Kläger den angefochtenen oder begehrten Verwaltungsakt von vornherein eindeutig bezeichnet hat, würde im Ergebnis bedeuten, dass die Bezeichnung des Beklagten letztlich auch unterbleiben kann. Eine solche Auslegung ist angesichts des klaren Wortlauts des § 82 Abs. 1 Satz 1 VwGO abzulehnen.

Nicht überzeugend ist schließlich die Annahme, die Zulässigkeit der geänderten Klage trotz eines Beklagtenwechsels nach Ablauf der Klagefrist beruhe auf einem besonderen Begriff des Streitgegenstands von Anfechtungs- und Verpflichtungsklagen.

Vgl. Rennert, in: Eyermann, a.a.O., § 91 Rn. 23.

Streitgegenstand einer Verpflichtungsklage ist, neben der Feststellung, dass die Unterlassung der begehrten Handlung rechtswidrig ist und den Kläger in seinen Rechten verletzt, „die Verpflichtung der Behörde“ zum Erlass des begehrten Verwaltungsaktes.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 22. September 2016 – 2 C 17.15 –, juris, Rn. 13.

Damit ist er identisch mit dem prozessualen Anspruch, der seinerseits durch die erstrebte, im Klageantrag zum Ausdruck zu bringende Rechtsfolge sowie den Klagegrund, nämlich den Sachverhalt, aus dem sich die Rechtsfolge ergeben soll, gekennzeichnet ist.

Vgl. BVerwG, Beschluss vom 14. November 2007 – 8 B 81.07 –, juris, Rn. 5 m.w.N.

Die Person, gegenüber der der prozessuale Anspruch geltend gemacht wird, ist inzident Teil dieses Streitgegenstands.

Vgl. Wolff, in: BeckOK, VwGO, 57. Edition, Stand: 1. April 2020, § 91 Rn. 19.

Darüber hinaus ist festzustellen, dass der 3. Senat des Bundesverwaltungsgerichts in einem jüngeren Beschluss bei der Frage, ob ein Auswechseln des Beklagten nach Ablauf der Klagefrist zulässig ist, nur noch darauf abstellt, ob – wie in dem zugrundeliegenden Fall von der Vorinstanz angenommen – eindeutig war, gegen wen die Klage gerichtet werden sollte, die Argumente aus dem Beschluss vom 20. Januar 1993 aber nicht erneut aufgreift.

Vgl. BVerwG, Beschluss vom 8. August 2019 – 3 B 41.18 –, a.a.O., Rn. 5 f.

Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass auch in der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs (BGH) eine Klageänderung nach Ablauf einer gesetzlichen Klagefrist nur im Ausnahmefall unter bestimmten, über allgemeine prozessuale Gesichtspunkte hinausgehenden – materiell-rechtlichen – Voraussetzungen für zulässig erachtet wird. So hat der BGH zwar für den Fall einer fristgebundenen Anfechtungsklage nach dem

§ 46 Abs. 1 des Gesetzes über das Wohnungseigentum und das Dauerwohnrecht (Wohnungseigentumsgesetz – WEG) – in der bis zum 30. November 2020 gültigen Fassung – einen Parteiwechsel nach Ablauf der Klagefrist für zulässig erachtet, zugleich aber erkennen lassen, dass er ausgehend von der Wertung der Sonderregelung des § 44 WEG – in der bis zum 30. November 2020 gültigen Fassung –, der die Nachholung der namentlichen Bezeichnung der beklagten Wohnungseigentümer bis zum Schluss der mündlichen Verhandlung ausdrücklich zuließ, als materiell-rechtliche Norm einen insofern privilegierten Parteiwechsel ableitet.

Vgl. BGH, Urteile vom 21. Januar 2011 – V ZR 140/10 –, juris, Rn. 8, vom 5. März 2010 – V ZR 62/09 –, juris, Rn. 10, und vom 6. November 2009 – V ZR 73/09 –, juris, Rn. 12 ff.; ausdrücklich a.A. – gegen die Zulässigkeit eines Parteiwechsels nach Ablauf der Anfechtungsfrist – Landgericht Düsseldorf, Urteil vom 9. November 2010 – 16 S 128/09 –, juris, Rn. 23 ff.

Dies legt den Schluss nahe, dass auch der BGH für den Regel-, das heißt nicht ausdrücklich qua Gesetzes privilegierten Fall davon ausgeht, dass ein Parteiwechsel nach Ablauf einer gesetzlichen bestimmten Klagefrist nicht zulässig ist.“

23

Aus Sicht der Kammer kann der Beklagtenwechsel, welcher der alleinigen Disposition der Klägerseite unterliegt, jedenfalls nicht stets dazu führen, dass über eine Klage, die zum Zeitpunkt ihrer Änderung wegen Verfristung nicht mehr zulässig wäre, in der Sache entschieden werden müsste. Hiergegen spricht nicht nur der Gedanke der Prozessökonomie, sondern auch der Grundsatz der Rechtssicherheit. Das Erfordernis der Einhaltung der Klagefrist nach § 74 Abs. 1 VwGO schützt das Interesse der Beteiligten und gerade der Behörde daran, Rechtssicherheit und Gewissheit darüber zu erlangen, ob der angegriffene Bescheid bestandskräftig geworden ist und vollzogen werden kann. Der Grundsatz der nach Versäumung der Klagefrist eingetretenen Bestandskraft eines Verwaltungsakts, die Ausdruck des Gebots der Rechtssicherheit und des Rechtsfriedens und damit Ausfluss der Rechtsstaatlichkeit ist (BVerfG, B.v. 20.4.1982 – 2 BvL 26/81 – juris Rn. 58), würde zulasten des neuen Beklagten durchbrochen. Aus Sicht der Kammer ist daher sachgerecht, die Möglichkeit einer Klageänderung in Form des subjektiven Parteiwechsels auf Beklagtenseite – ohne die objektive Gewähr dieses Rechtsinstituts in Frage zu stellen – auf Prozesssituationen zu beschränken, in denen der Parteiwechsel schon infolge einer Einwilligung oder rügelosen Einlassung zulässig ist oder in denen das Gericht die Anwendung des Rechtsinstituts für sachdienlich hält (z.B. in Konstellationen, in denen keine Klagefrist einzuhalten ist oder in denen die einschlägige Klagefrist zum Zeitpunkt der Parteiwechselerklärung noch nicht abgelaufen ist). Die Kammer teilt dabei die Einschätzung des Verwaltungsgerichts Aachen, dass infolge einer subjektiven Klageänderung zwischen der Kläger- und der neuen Beklagtenseite ein neues Prozessrechtsverhältnis begründet wird, auf dessen Grundlage sich der neue Beklagte auf das Fehlen einer Sachentscheidungsvoraussetzung infolge des Ablaufs der Klagefrist berufen kann. Die Kammer verkennt nicht die Schwierigkeiten, die sich bei der Ermittlung und Bezeichnung des richtigen Beklagten im verwaltungsprozessualen Einzelfall für die Klägerseite ergeben können. Dem wird jedoch mit den in § 78 Abs. 1 Nr. 1 Halbs. 2 VwGO und in § 82 Abs. 2 VwGO erhaltenen Erleichterungen und Ergänzungsmöglichkeiten hinreichend Rechnung getragen. Die Kammer geht daher davon aus, dass in einer von den vorgenannten Vorschriften nicht abgedeckten prozessualen Situation, in der – wie hier – eine andere Behörde oder Körperschaft als die Erlassbehörde oder ihr Rechtsträger eindeutig bezeichnet worden ist, diese Bezeichnung auch für die Prüfung der von der VwGO vorgegebenen Sachentscheidungen maßgeblich sein muss. Demgegenüber erkennt die Kammer keine sachliche Rechtfertigung dafür, die klägerseits erklärte Parteiänderung auf Beklagtenseite unter Einschränkung der zum Merkmal der Sachdienlichkeit i.S.v. § 91 Abs. 1 VwGO entwickelten Grundsätze und der prozessualen Verteidigungsrechte der Beklagtenseite als zulässig anzusehen. Die Klageänderung ist kein Institut, um Klagen – ggf. – zum Erfolg zu führen, die als neu erhobene unzulässig wären (vgl. auch BFH, U.v. 26.2.1980 – VII R 60/78 – juris Rn. 12; BFH, B.v. 30.1.1997 – I B 69/96 – juris Rn. 2).

24

2.3. Sind – wie vorliegend – die Voraussetzungen des § 91 Abs. 1 VwGO nicht erfüllt, ist die Klageänderung unzulässig und die Klage ist durch Prozessurteil abzuweisen. Denn die Zulässigkeit der Klageänderung ist nicht nur Voraussetzung für die Entstehung eines Prozessrechtsverhältnisses für die geänderte Klage, sondern eine von Amts wegen zu prüfende besondere Sachurteilsvoraussetzung dieser Klage (BVerwG, U.v. 31.8.2022 – 6 A 9.20 – juris m.w.N.).

25

3. Die Klage war daher abzuweisen.

26

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1, § 155 Abs. 2 VwGO. Der am 11. September 2025 niedergelegte Tenor war hinsichtlich der darin unterbliebenen Kostenentscheidung nach § 118 Abs. 1 VwGO zu berichtigen.

27

Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 ff. ZPO.

28

Die Berufung war gem. § 124a Abs. 1 Satz 1, 124 Abs. 2 Nr. 4 VwGO zuzulassen, weil das Urteil von einer Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG, B.v. 20.1.1993 – 7 B 158/92 – juris) abweicht und auf dieser Abweichung beruht.