

Besonderes Verwaltungsrecht (3c)

3. Kommunalverfassungsrecht

f) Insbesondere: Kommunalverfassungsstreit

aa) Grundlagen

Das deutsche Rechtsschutzsystem ist in erster Linie auf den (vollständigen) Schutz individuell-subjektiver Rechte angelegt (Art. 19 IV GG, Justizgewährungsanspruch) und im Grundsatz auch begrenzt (§ 42 II VwGO).

Damit unterscheidet es sich von Konzeptionen, die eine objektiv-rechtliche Kontrolle der Verwaltung zum Ausgangspunkt haben (und die Begrenzung der Klagerechte mit anderen Parametern sicherstellen, etwa durch eine Begrenzung der richterlichen Kontrolldichte oder eine partielle Kontrollfreiheit). Im Zuge der europarechtlichen Rechtsangleichung verlieren diese Systemunterscheide in einer gegenseitigen Bewegung an Trennschärfe; so sind in Deutschland zunehmend private Klagerechte jenseits der subjektiven Rechte geregelt worden, etwa das naturschutzrechtliche Verbandsklagerecht.

Zur Vertiefung: *Masing*, Der Rechtsstatus des Einzelnen im Verwaltungsrecht, GVR I, § 7, Rn. 98-119.

Unabhängig von dieser Entwicklung des Gesamtsystems hat die Rechtspraxis für besondere Konstellationen Klagerechte jenseits der individuellen Rechte traditionell zugelassen. Die Gruppe der Organstreitigkeiten umfaßt die gerichtliche Auseinandersetzung zwischen Organen oder Organteilen in staatlichen Institutionen (etwa Kammern, Universitäten). Ihr Ausgangspunkt sind nicht Rechte im Sinn einer letztlich privaten Verfügungsbefugnis bzw. Interessenverfolgung, sondern Kompetenzen, die letztlich auf die öffentliche Hand als Rechtsträger zurückweisen. Der sog. „Kommunalverfassungsstreit“ ist eine der typischen Formen dieser Gruppe, deren Bedeutung durch den politischen Charakter der kommunalen Selbstverwaltung auf der Hand liegt.

→ Im Gegensatz zur verfassungsrechtlich gewährleisteten Auseinandersetzung über private Rechte (Art. 19 IV GG, Justizgewährungsanspruch) ist der Gegenstand des Kommunalverfassungstreits die Auseinandersetzung über Kompetenzen, die insgesamt der öffentlichen Hand zugeordnet sind.

Leseprogramm: *Ipsen*, Niedersächsisches Kommunalrecht, Rn. 486-488

bb) Inter- und intraorganschaftliche Streitigkeiten

- Interorganschaftliche Streitigkeit zwischen Organen
- intraorganschaftliche Streitigkeit innerhalb eines Organs

cc) Prozeßrechtliche Eckpunkte

- Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs:
 - o Streitigkeit – keine rechtsfreie Innenzone der Verwaltung
 - o nichtverfassungsrechtlich – Kommunalverfassung verbleibt im Bereich der Verwaltung
- Klageart
 - o Leistungsklage, Gestaltungsklage, Feststellungsklage, auch Fortsetzungsfeststellungsklage analog, vorläufiger Rechtsschutz ggfs. nach § 123 VwGO
 - o für Anfechtungs- und Verpflichtungsklage fehlt es am Merkmal der „Außenwirkung“ (nicht notwendig am Merkmal der Regelung), vgl. § 35 VwVfG
- Beteiligtenfähigkeit
 - o § 61 Nr. 1 VwGO nicht anwendbar: die Beteiligten handeln nicht als natürliche oder juristische Personen, sondern als Organ oder Organteil einer juristischen Person = Kommune
 - o § 61 Nr. 2 direkt ebenfalls nicht anwendbar, weil es sich nicht um „Rechte“ handelt

- h.M.: § 61 Nr. 2 analog für: Rat (Kreistag usw.), Ratsfrauen/-herren, Fraktionen, Gruppen, Verwaltungsausschuß, Ausschüsse; doppelt analog für Bürgermeister/Landrat
- Klagebefugnis
 - für Leistungsklage, Gestaltungsklage § 42 II analog, allerdings gerichtet auf eine (positiv zu begründende) Kompetenz – Adressatentheorie unbrauchbar, Rspr. insoweit unter Bezug „Mitgliedschaftsrechte“ großzügig
 - für Feststellungsklage str., ob gesondertes Feststellungsinteresse notwendig (und damit Feststellungsklage subsidiär, so die fragwürdige h.L.) oder wg. Besonderheiten des Organstreits Feststellungsklage als „milderes Mittel“ bei vorhandener Klagebefugnis stets alternativ zulässig.
- Kostentragung
 - Die Kosten des Kommunalverfassungsverstreits trägt die Gemeinde, weil alle Beteiligten in ihrer Eigenschaft als kommunale Repräsentanten tätig werden; Grenze: mutwillig-sachfremde Einleitung des Prozesses, fehlende Klagebefugnis

Leseprogramm: *Ipsen*, Niedersächsisches Kommunalrecht, Rn. 489-504; *Tettinger/Erbguth/Mann*, BesVerwR, Rn. 181-189.

dd) Materiellrechtliche Grundaussagen

- Rechte des Rats
 - Vorbereitung der Sitzung durch Bürgermeister
 - Geltendmachung der Inkompatibilität einzelner Mitglieder
- Rechte von Fraktion oder Gruppe
 - Insbesondere Proporzrechte (Besetzung von Ausschüssen usw.)
 - Auch: Antragsrechte
 - Nicht: Proporz bei Besetzung von Leitungsbeamten (OVG Bautzen 4 B 436/04 vom 15.3.2005)

- Rechte des Ratsmitglieds:

- Wahrung von unmittelbaren Mitgliedschaftsrechten (Antragsrecht, Rederecht, Ausschußmitgliedschaft usw.)
- Auch: Verfälschung des Stimmgewichts durch fehlerhafte Zusammensetzung des Rates wg. Befangenheit usw.
- auch möglich: Abwehr „politischer“ Beeinträchtigung durch den Bürgermeister oder andere Ratsmitglieder durch polemische Äußerungen (im einzelnen str, vgl. Steiner, BesVerw – KommR (Seewald), Rn. 203)

Notwendig zur Aufhebung von Ratsbeschlüssen ist ein wesentlicher Verfahrensmangel, was bei einem Verstoß gegen Geschäftsordnungsvorschriften nicht ohne weiteres unterstellt werden kann.

Eine bloße (objektive) Rechtswidrigkeit von Beschlüssen und sonst. Maßnahmen reicht nicht aus, um der Klage zum Erfolg zu verhelfen. Insoweit kommt es auf die dadurch eingetretene Kompetenzverletzung gerade beim Kläger an.

→ Der Kommunalverfassungsverstreit ermöglicht die rechtliche Klärung von Auseinandersetzungen zwischen kommunalen Organen und Organteilen. Ihre Kompetenzen werden so zutreffend als rechtlich konstituiert nachvollzogen und sind damit grundsätzlich wehrfähig.

Zur Vertiefung: *Thiele*, NGO, § 47 Rn. 5; allgemein *Schoch*, Jura 1987, S. 783 ff.