

Repetitorium im Verwaltungsrecht

Fall 1 – Lösungsskizze:

Die Klage des M hat Erfolg, wenn sie zulässig und begründet ist.

I. Zulässigkeit

1. Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs

Es liegt eine öffentlich-rechtliche Streitigkeit nichtverfassungsrechtlicher Art gemäß § 40 I S. 1 VwGO vor, da die streitentscheidenden Normen des Verwaltungsverfahrensgesetzes, des kommunalen Wirtschaftsrechts bzw. des öffentlichen Baurechts die Öffentliche Hand in besonderer Weise berechtigen und verpflichten. Aufdrängende oder abdrängende Sonderzuweisungen sind nicht ersichtlich.

2. Statthafte Klageart

Fraglich ist, welche Klageart statthaft ist. In Betracht kommt eine Anfechtungsklage, § 42 I VwGO. Dann müßte die Verpflichtung zur Renovierung der Gartenmauer als rechtliche Verpflichtung des M als VA selbständig angreifbar sein.

a) Angriffsgegenstand: Pflicht zur Renovierung der Mauer

Abgrenzung: - *modifizierte Gewährung (nur ein VA, § 35 VwVfG)*
- *zwei selbständige VA*
- *Nebenbestimmung zu einem VA, § 36 VwVfG*

Hier: die direkte Verbindung zwischen den beiden getrennten Entscheidungsinhalten durch die Terminierung spricht für eine Nebenbestimmung

b) Art des Angriffsgegenstands

Abgrenzung: - *Befristung, § 36 II Nr. 1 VwVfG*
- *Bedingung, § 36 II Nr. 2 VwVfG*
- *Vorbehalt, § 36 II Nr. 3 VwVfG*
- *Auflage, § 36 II Nr. 4 VwVfG*

Wesentlich: „Die Bedingung zwingt, suspendiert aber nicht, die Auflage suspendiert, zwingt aber nicht“ (Savigny) → *Soll die Hauptregelung vom Vollzug der Nebenbestimmung abhängig sein bzw. soll die Nebenbestimmung in jedem Fall durchgesetzt werden können?*

Bei einer Befristung bezieht sich das zeitliche Moment auf die Hauptregelung, hier dagegen auf die Nebenbestimmung. Bei der Bedingung steht das Schicksal der Hauptregelung im Mittelpunkt. Hier geht es der Verwaltung offensichtlich um die Durchsetzung der Nebenbestimmung. Im Ergebnis ist hier von einer Auflage auszugehen.

c) Angreifbarkeit der Nebenbestimmung

Abgrenzung: isolierte Angreifbarkeit oder Neuantrag auf belastungsfreien Haupt-VA?

- *Gesetzeswortlaut:* - § 113 I 1 VwGO („soweit“) → Teilangriff in jedem Fall zulässig
- § 36 II VwVfG → Unterscheidung nach Art der Nebenbestimmungen
- § 36 I – II VwVfG → kein Teilangriff bei Ermessens-VA

- *h.M. (BVerwG 112, 221): Teilangriff, soweit rechtmäßiger VA verbleibt. Die Unterscheidung zwischen begünstigendem und belastendem VA ist damit für die Rechtsschutzform hinfällig.*

Da es sich hinsichtlich der Zulassung zur Stadthalle um einen gebundenen Anspruch des M und bei der Nebenbestimmung um eine Auflage handelt, ist hier nach allen Ansichten ein selbständiger Angriff mit der Anfechtungsklage möglich. Der Grund-VA ist ohne diese Auflage auch nicht offensichtlich rechtswidrig. Die Anfechtungsklage ist damit statthafte Klageart.

Literaturempfehlung zur Auseinandersetzung: Maurer, VerwR, § 12, Rn. 22 ff.

3. Klagebefugnis
M muß eine mögliche Verletzung eigener Rechte geltend machen können, § 42 II VwGO.
→ isolierte Betrachtung der Auflage: Verletzung von eigenen Rechten durch belastende Verfügung möglich (Adressatentheorie).
4. Widerspruchsverfahren, § 68 ff. VwGO
s. Sachverhalt
5. Beteiligtenfähigkeit, § 61 VwGO
Können die Beteiligten im eigenen Namen einen Rechtsstreit führen (→ s. Abgrenzung zur Fragestellung der Passivlegitimation)
Für den Kläger als natürliche Person nicht zweifelhaft (§ 61 Nr. 1 VwGO), für die Beklagte als Gebietskörperschaft und damit juristische Person ebenfalls zu bejahen, § 61 Nr. 1 VwGO i.V.m. § 1 II, 10 III GO.
6. Frist und Form, § 74 I, 81 I VwGO
s. Sachverhalt

Die Klage des M ist zulässig.

II. Begründetheit

Die Klage ist auch begründet, wenn der M die richtige Beklagte in Anspruch nimmt, sich deren Bescheid als rechtswidrig erweist und M dadurch in seinen Rechten verletzt ist.

1. Passivlegitimation

Hat die Beklagte die Rechtsmacht, über den Klagegegenstand zu verfügen, § 78 I Nr. 1 VwGO ?

Klagegegenstand ist die Verpflichtung zur Renovierung der Gartenmauer (und nicht die Überlassung der Stadthalle). Als kreisfreie Stadt ist S insoweit passivlegitimiert, § 11 II GO i. V. m. § 63, 65 III NBauO.

Die niedersächsische Verwaltung ist durch den Grundsatz der Vollkommunalisierung gekennzeichnet. Außerhalb staatlicher Sonderbehörden handeln stets die Kommunen bzw. Kreise, die nicht (wie in den meisten anderen Bundesländern) zugleich auch Staatsbehörden sind. Weiter ist § 78 I Nr. 2 VwGO in Verbindung mit § 8 AusführungsGVwGO (Verwaltungsgerichtsgesetz) zu beachten, wonach nicht das Land Niedersachsen, sondern die jeweiligen Landesbehörden verklagt werden. Literaturempfehlung zum Aufbau der niedersächsischen Verwaltung: *Elster*, in: Korte/Rebe, Verfassung und Verwaltung des Landes Niedersachsen, S. 374 f.

2. Rechtsgrundlage der Auflage

Als belastende rechtliche Anordnung bedarf die Auflage einer gesetzlichen Grundlage, Art. 2 I GG.

a) § 36 I VwVfG iVm §§ 22 I GO (Auflagenvorbehalt; Sicherstellung der gesetzl. Voraussetzungen der Überlassung der Stadthalle)?

b) § 36 I VwGO iVm §§ 89, 23 S. 1 NBauO

Problem: Befugnisnorm ohne Zusammenhang zum Haupt-VA taugliche Rechtsgrundlage einer Nebenbestimmung (bereits str.; s. 3. b) bb))?

In Betracht kommt hier allein die (zusammenhanglose) Befugnisnorm des Bauordnungsrechts.

3. Rechtmäßigkeit der Auflage

a) form. Rechtmäßigkeit

aa) Zuständigkeit

Die Zuständigkeit muß sich nach der Rechtsgrundlage richten, also hier der Ermächtigung des Bauordnungsrechts.

Nach § 63 BauO i.V.m. § 11 II GO sind kreisfreie Städte zuständige untere Bauaufsichtsbehörden.

bb) Verfahren

- Anhörung, § 89 III BauO bzw. § 24 VwVfG; hier: M selbst hat den Sachverhalt der Behörde zur Kenntnis gebracht. Nach § 28 II Nr. 3 VwVfG ist eine nochmalige Anhörung in Hinblick auf die drohende Belastung nicht erforderlich (zur Anwendung: Kopp/Ramsauer, VwVfG, § 28, Rn. 64 f.).

cc) Form

In jedem Fall notwendig: Begründung, § 39 I 1 VwVfG; ausweislich Sachverhalt erfolgt.

b) Materielle Rechtmäßigkeit der Auflage

aa) Tatbestand § 23 BauO

- Schutzgut: Verkehrssicherheit
- Gefahr/Störung: Verletzung des Schutzguts in absehbarer Zeit ohne intendierte Unterbrechung zu erwarten

bb) Rechtsfolge

- nachträgliche Anordnung, § 89 I 1 BauO

- Auswahl des Verantwortlichen, § 89 II 1 i.V.m. § 61 3 BauO

→ Der Mieter ist als Inhaber der tatsächlichen Gewalt (tatsächliches Herrschaftsverhältnis = unmittelbare Einwirkungsmöglichkeit, z. B. Besitzer nach § 854 BGB) neben dem Eigentümer als weiterer Zustandsstörer verantwortlich; da der Eigentümer nicht herangezogen werden kann, ist die Auswahlentscheidung nicht ermessensfehlerhaft.

- dabei jeweils: Ermessensbetätigung (Übermaß, Untermaß, Fehlgebrauch): kein Fehler ersichtlich.

Der Standort der Ermessensüberprüfung (§ 114 VwGO) liegt quer zu der Abfolge von Tatbestand und Rechtsfolge, weil sowohl Voraussetzungen wie Folgen behördlichen Handelns (teilweise) zu überprüfen sind. Alternativ kann daher auch eine gesonderte Kategorie Ermessensüberprüfung eingebaut werden.

cc) Ausreichende Sachnähe von Haupt-VA und Auflage, § 36 III VwVfG

Daran fehlt es hier, da Haupt- und Nebenbestimmung sachlich nicht miteinander verbunden sind. Eine Verkopplung würde den isoliert zweifellos bestehenden Anspruch des M unzulässig einschränken und mit grundsätzlich jeder Form von Verwaltungspflicht verbinden (Akzessorietät und Kopplungsverbot). Das ist aber mit dem Zweck der Nebenbestimmungen nicht zu vereinbaren, da diese nicht eine verbesserte Durchsetzung von Verwaltungsforderungen ermöglichen sollen, sondern auf die Hauptregelung bezogen bleiben.

Vgl. zu Akzessorietät und Kopplungsverbot BVerwG BayVBl. 1986, S. 89
--

III. Ergebnis

Die Klage des M ist zulässig und begründet.