

Fall 4
(Sachverhalt)

Die (fiktive) Gemeinde G ist große selbständige Stadt in Niedersachsen, gutbürgerlich geprägt und nicht weit von einer Großstadt gelegen. Sie unterhält ein Frauenhaus, das mißhandelten Frauen und ihren Kindern auf Antrag Schutz und vorübergehende Aufnahme gewährt. In das Frauenhaus werden über Jahre hinweg auch Frauen aus den ebenfalls bürgerlich geprägten kleineren Nachbargemeinden aufgenommen.

Eines Tages wird in der Nachbargemeinde N gegen den Widerstand der Gemeinde G ein Neubauviertel mit großen, dicht gedrängten Wohnblöcken errichtet, das sich innerhalb kurzer Zeit zu einem sozialen Brennpunkt entwickelt. Schon kurze Zeit später beantragt Frau X als erste Bewohnerin dieses Neubauviertels die Aufnahme in das Frauenhaus. Die Gemeinde G befürchtet, daß die Anwesenheit von Frauen aus sozialen Brennpunkten das Frauenhaus vor verschärfte Probleme stellen würde, weil verlassene Männer aus diesem Milieu ihren Frauen mit höherer Gewaltbereitschaft nachstellten. Sie lehnt deswegen den Antrag der Frau X ab, wobei sie auf § 22 I NGO verweist, der nur den Gemeindegewohnern einen Anspruch einräumt, zu den Einrichtungen der Gemeinde zugelassen zu werden.

Frau X ist so eingeschüchtert, daß sie keine rechtlichen Schritte gegen die Gemeinde G ergreift. Sie zögert einen Monat und sucht dann Unterstützung bei der überörtlichen Fraueninitiative "Frauenforum e.V." Diese wendet sich über ihren Rechtsanwalt an die Bezirksregierung und fordert ein energisches Vorgehen gegen die ihrer Ansicht nach rechtswidrige Weigerung der Gemeinde. Die Bezirksregierung teilt die rechtlichen Bedenken, doch die Gemeinde zeigt bei einer Anhörung keine Bereitschaft, ihre Entscheidung zu überdenken. Daraufhin kritisiert die Bezirksregierung den Ablehnungsbescheid in einem Schreiben an die Gemeinde als rechtswidrig und fordert die Gemeinde zu einer rechtmäßigen, auch mit dem Gleichheitsgrundsatz zu vereinbarenden neuen Entscheidung auf. Die Gemeinde kommt dem jedoch nicht nach, sondern erhebt - drei Wochen nach erfolglosem Widerspruch beim Innenministerium - Klage gegen dieses Schreiben beim Verwaltungsgericht. Dort macht sie u.a. geltend, Frau X habe die Fristen für ihre Rechtsbehelfe ungenutzt verstreichen lassen, und diese Tatsache dürfe nicht später über den Weg der Kommunalaufsicht neutralisiert werden.

Hat die Klage Aussicht auf Erfolg?

Fall 4 (Besprechung)

THEMA: Fall zum Kommunalrecht (einfacher Wiederholungsfall); Anfechtungsklage; Rechtmäßigkeit von Verwaltungsakten; Zugang zu kommunalen öffentlichen Einrichtungen; allgemeiner Gleichheitssatz; Kommunalaufsicht; Inzidentprüfungen

LÖSUNGSSKIZZE:

Die Klage der Gemeinde G hat Aussicht auf Erfolg, wenn sie zulässig und begründet ist.

A. Zulässigkeit der Klage¹

I. Verwaltungsrechtsweg: (+)

1) Nach Spezialzuweisung: (-)

2) Nach der Generalklausel des § 40 I VwGO: (+)

a) Öffentlich-rechtliche Streitigkeit: (+)

- *Definition:* Streitigkeit, die in der Hauptsache nach dem öffentl. Recht zu beurteilen ist.
- hier unproblematisch: Kommunalrecht (hier: Kommunalaufsichtsrecht) als ein Kernbereich des Verwaltungsrechts und damit des öff. Rechts

b) Streitigkeit nichtverfassungsrechtlicher Art: (+)

- *Definition:* keine Streitigkeit zwischen Verfassungsorganen oder sonstigen am Verfassungsleben beteiligten Rechtsträgern (formelles Element), die entscheidend durch das Verfassungsrecht geprägt ist, bei der es also im wesentlichen um Anwendung und Auslegung von Verfassungsrecht geht (materielles Element).²
- beachte: wenn Streitigkeit lediglich *auch* verfassungsrechtl. Fragen aufwirft, ist dies unerheblich

c) Keine abdrängende Spezialnorm: (+)

II. Klageart

Als Klageart kommt eine Anfechtungsklage nach § 42 I VwGO in Betracht. Dann müßte es sich bei dem Schreiben der Behörde an die Gemeinde G um einen Verwaltungsakt i.S.d. § 35 VwVfG handeln. Hier ist an eine Maßnahme der Kommunalaufsicht (§§ 127 ff. NGO) in Form eines Verwaltungsaktes zu denken.

1) Entscheidung in einem Rechtsbehelfsverfahren oder Aufsichtsmaßnahme?

- Tätigwerden der Bezirksregierung auf anwaltliches Schreiben der Bürgerinitiative "Frauenforum e.V." läßt auch an Entscheidung über einen Rechtsbehelf denken
- Hier aber Maßnahme der Kommunalaufsicht, denn ein Rechtsbehelf der Bürgerinitiative wäre mangels Widerspruchs- bzw. Klagebefugnis (vgl. Art. 42 I VwGO) unzulässig. Die Bürgerinitiative war nicht beteiligt in dem Verfahren vor der Gemeinde G und kann hier auch nicht in eigenen Rechten verletzt sein. Rechte der Frau X kann sie aber nicht geltend machen. Eine

¹ Die Zulässigkeit der Klage wird hier aus didaktischen Gründen ausführlicher erörtert, als dies in einer ausgewogenen Fall-Lösung erforderlich ist.

² Gersdorf, Verwaltungsprozeßrecht, 2. Aufl. 2003, Rdnr. 14; vgl. auch Hufen, Verwaltungsprozeßrecht, 5. Aufl. 2003, § 11 Rdnr. 69 f..

Verbandsklage oder einen Verbandswiderrspruch kennt das Verwaltungsprozeßrecht in kommunalrechtlichen Angelegenheiten nicht.

2) Verwaltungsaktsqualität der kommunalaufsichtlichen Maßnahme

- rechtliche Einordnung: Beanstandung nach § 130 S. 1 NGO. Die "Kritik" im Schreiben der Bezirksregierung, das erst nach der Anhörung der Gemeinde ergeht, ist nicht mehr als vorbereitender informeller Hinweis sondern als förmliche Beanstandung zu verstehen.
- VA-Qualität der Beanstandung: (+), insbes. *Regelung* (hier: förmliche Feststellung der RW; Gebot der Neuentscheidung) und *Außenwirkung* (Zulassung zur Nutzung einer kommunalen Einrichtung ist Angelegenheit des eigenen Wirkungskreises i.S.d. § 4 I NGO; Gemeinde wird damit in Ausübung ihres Selbstverwaltungsrechts als außerhalb der Staatsverwaltung stehender Rechtsträger tätig; Bezirksregierung übt hier nur Rechtsaufsicht und keine Fachaufsicht aus [Kommunalaufsicht ist Rechtsaufsicht, vgl. § 127 I 2 NGO])

Das Schreiben der Bezirksregierung stellt also einen Verwaltungsakt dar. Richtige Klageart ist die Anfechtungsklage.

III. Besondere Zulässigkeitsvoraussetzungen der Anfechtungsklage

1) Klagebefugnis gemäß § 42 II VwGO: (+)

- Gemeinde G kann hier geltend machen, in ihrem gemeindlichen Selbstverwaltungsrecht aus Art. 28 II GG und 57 I NdsVerf verletzt zu sein

2) Widerspruchsverfahren nach §§ 68 ff. VwGO: (+)

3) Wahrung der Klagefrist, § 74 VwGO: (+)

IV. Allgemeine Zulässigkeitsvoraussetzungen

1) Zuständigkeit des Gerichts: (+)

- sachl. und instanzielle Zuständigkeit nach § 45 VwGO
- von örtl. Zuständigkeit gemäß §§ 52 Nr. 3 VwGO, 2 II NdsVwGG mangels entgegenstehender Sachverhaltsangaben auszugehen

2) Beteiligtenfähigkeit: (+)

- der Gemeinde G nach § 61 Nr. 1 VwGO
- der Bezirksregierung nach §§ 61 Nr. 3 VwGO, 8 I NdsVwGG

3) Richtiger Klagegegner: (+)

- der Bezirksregierung (und nicht des Landes Nds.) nach §§ 78 I Nr. 2 VwGO, 8 I NdsVwGG

B. Begründetheit der Klage

Die Anfechtungsklage der Gemeinde G ist begründet, wenn der angegriffene Verwaltungsakt - hier: die Beanstandung der Bezirksregierung gem. § 130 S. 1 NGO - rechtswidrig ist und die Gemeinde in ihren Rechten verletzt. Voraussetzung ist zunächst also ein Mangel in der formellen oder materiellen Rechtmäßigkeit.

I. Formelle Rechtmäßigkeit der Beanstandung

1) Zuständigkeit der Behörde: (+)

- § 128 I 1 NGO

2) Keine Form- oder Verfahrensfehler: (+)

- insbes. hat Anhörung nach §§ 28 I VwVfG, 1 I NVwVfG stattgefunden

II. Materielle Rechtmäßigkeit der Beanstandung

1) Ermächtigungsgrundlage

Als belastende Maßnahme, die das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinde G aus Art. 28 II GG und 57 I NVerf berührt, bedarf die kommunalaufsichtsrechtliche Beanstandung einer gesetzlichen Grundlage, die sich in dem bereits genannten § 130 S. 1 NGO findet. Die dort geregelten Voraussetzungen müßten hier erfüllt sein:

- a) Beanstandungsfähige Maßnahme der Gemeinde ("Beschlüsse und andere Maßnahmen"): (+)
- Problem: auch bloße Weigerung der Gemeinde (Verweigerung der Aufnahme in das Frauenhaus) als "Maßnahme" i.S.d. § 130 S. 1 NGO?
 - Ergebnis: (+), da das Aufsichtsmittel der Beanstandung jedes rechtswidrige Handeln der Gemeinde erfassen soll, auch wenn dieses nur in der Ablehnung eines begehrten Verwaltungsaktes (hier: der Zulassung zum Frauenhaus) liegt; beanstandete Maßnahme ist hier konkret der Ablehnungsbescheid (→ argumentieren!)
- b) Rechtswidrigkeit der beanstandeten Maßnahme
Die beanstandete Weigerung der Gemeinde G ist rechtswidrig, wenn Frau X einen *Anspruch* auf Aufnahme in das Frauenhaus hat.
- aa) Aufnahmeanspruch der Frau X aus § 22 I NGO: (-)
- Frauenhaus öffentliche Einrichtung der Gemeinde, begehrte Nutzung auch im Rahmen deren Widmungszweckes
 - Frau X aus der Nachbargemeinde N aber nicht "Einwohnerin der Gemeinde".
- bb) Aufnahmeanspruch der Frau X aus § 22 I NGO i.V.m. Art. 1 I 2 (2. HS), 2 I, II 1 (2. HS) GG: (-)
- Ein Aufnahmeanspruch unter dem Gesichtspunkt der *staatlichen Schutzpflichten*, die alle Hoheitsträger und damit auch die Gemeinde G binden (vgl. Art. 1 III GG), scheidet hier aus, da sich die freie Entfaltung der Persönlichkeit und die körperliche Unversehrtheit der Frau X ohne weiteres auf andere Weise als durch die Aufnahme in das Frauenhaus der Gemeinde G schützen lassen (z.B. durch Umzug in eine andere Wohnung in den Gemeinden N oder G).
- bb) Aufnahmeanspruch der Frau X aus § 22 I NGO i.V.m. Art. 3 I GG
- Selbstbindung der Gemeinde G durch die vorangegangene Verwaltungspraxis mit der Folge, daß im Rahmen der - hier nicht bestrittenen - Kapazitäten auch Antragstellerinnen aus den Nachbargemeinden aufgenommen werden müssen und die Ablehnung einzelner Antragstellerinnen wie hier der Frau X gegen den allgemeinen Gleichheitssatz verstößt und damit eine ermessensfehlerhafte Ermessensentscheidung bedeutet? Dann müßte die Ablehnung eine sachlich nicht gerechtfertigte Ungleichbehandlung darstellen.
- α) Ungleichbehandlung zweier Vergleichsgruppen: (+)
- hier: der Bürgerinnen aus dem Neubauviertel der Nachbargemeinde N und der sonstigen Bürgerinnen aus den Nachbargemeinden
- β) Willkürlichkeit der Ungleichbehandlung (keine Rechtfertigung durch sachlichen Differenzierungsgrund): (+)
- größere Belastung des Frauenhauses durch verschärfte Probleme bei Aufnahme von Frauen aus sozialen Brennpunkten kein nach dem Grundgesetz anzuerkennender sachlicher Differenzierungsgrund, zumal der Umgang mit solchen Problemen gerade dem *Widmungszweck* eines Frauenhauses entspricht
 - ein Betrieb von Frauenhäusern speziell für die leichter zu handhabbaren Fälle aus dem gutbürgerlichen Milieu wäre mit Art. 3 I GG und 20 I GG (Sozialstaatsprinzip) unvereinbar
- Frau X hat also angesichts der bisherigen Aufnahme von Antragstellerinnen aus ihrer Gemeinde einen Anspruch aus § 22 I NGO i.V.m. Art. 3 I GG auf Aufnahme in das Frauenhaus.
- Die beanstandete Weigerung der Gemeinde G ist rechtswidrig.
Die Voraussetzungen des § 130 S. 1 NGO für ein Einschreiten der Kommunalaufsichtsbehörde im Wege der Beanstandung sind erfüllt.
- 2) Bestimmtheit, § 37 I VwVfG: (+)
- 3) Keine Ermessensfehler: (+)
- Insbes. *kein Ausschluß der Beanstandung wegen Verstreichenlassens der Widerspruchsfrist* (§ 70 VwGO) *durch Frau X*, denn dadurch keine Ermessensreduzierung für die Kommunalaufsichtsbehörde. Beanstandung dient primär dem Schutz der objektiven Rechtsordnung, nicht notwendigerweise dem Schutz subjektiver Rechte!

- Insbes. kein Verstoß gegen das Verhältnismäßigkeitsprinzip unter dem Gesichtspunkt der Erforderlichkeit: Angesichts des erfolglosen Anhörungsgesprächs war nicht davon auszugehen, daß die Gemeinde G auf andere Weise zu einem rechtmäßigen Verwaltungshandeln veranlaßt werden könnte. Die Beanstandung begrenzt sich im übrigen auf das Notwendige, indem sie nicht zwingend die Zulassung der Frau X sondern nur eine Neuentscheidung unter Berücksichtigung des Allgemeinen Gleichheitssatzes verlangt. Etwaige zulässige Erwägungen, die gemeindefremde Frau X aus besonderen Gründen nicht aufzunehmen, werden damit nicht ausgeschlossen.

Die Beanstandung von Seiten der Bezirksregierung ist also nicht nur formell sondern auch materiell rechtmäßig.

Die Klage der Gemeinde G ist demnach nicht begründet.

Ergebnis: Die Klage hat keine Aussicht auf Erfolg.

ANMERKUNG ZUM AUFBAU:

I. Grundsätzlich ist die Prüfung der Begründetheit der Anfechtungsklage in "I. Rechtswidrigkeit des angegriffenen Verwaltungsaktes" und "II. Verletzung des Klägers in seinen Rechten" zu gliedern. Stellt sich indessen heraus, daß der Verwaltungsakt rechtmäßig ist, wird die Prüfung der Rechtsverletzung obsolet und ist dementsprechend in "I. Formelle Rechtmäßigkeit" und "II. Materielle Rechtmäßigkeit" zu gliedern.

II. Beim Abschluß von komplizierteren Prüfungspunkten den Ergebnissatz nicht vergessen (→ stufenweises "Auftauchen" aus den Tiefen des Falles), denn sonst kann der Leser schnell die Orientierung verlieren! Dies gilt insbes. bei großer Aufbautiefe aufgrund von Inzidenterprüfungen! Und dies gilt nicht nur für Anfänger in der Übung sondern auch im Examen!

VERTIEFUNGSHINWEIS:

Zur Kommunalaufsicht siehe *Schwirzke/Sandfuchs*, Allgemeines Niedersächsisches Kommunalrecht, 16. Aufl. 1999, S. 171 ff.; *Ipsen*, Niedersächsisches Kommunalrecht, 2. Aufl. 1999, §§ 21 ff.; *Oebbecke*, DÖV 2001, 406 (Kommunalaufsicht als Rechtsaufsicht); *Wehr*, BayVBl. 2001, 705 (Ermessen bei der Kommunalaufsicht); *Ehlers*, DÖV 2001, 412 (Kommunalaufsicht zur Durchsetzung des Rechts der Europäischen Gemeinschaften); *Kallerhoff*, LKV 1992, 331; ders., NWVBl. 1996, 53 (speziell zur Beanstandung); *Schwokowski*, LKV 1992, 69. Zu den kommunalen öffentlichen Einrichtungen siehe *Seewald*, in: Steiner (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 6. Aufl. 1999, Rdnr. I 139 ff.; *Tettinger*, Besonderes Verwaltungsrecht/1, 6. Aufl. 2001, § 7; ausführlich *Roth*, Die kommunalen öffentlichen Einrichtungen, 1998; speziell zu Rechtsfragen der kommunalen Frauenhäuser OVG Kassel, NVwZ 1992, 994; OVG Koblenz, DÖV 1993, 40.

Weitere Informationen zur Veranstaltung finden Sie unter www.jura.uni-goettingen.de/schmitz. Für Fragen, Anregungen und Kritik bin ich außerhalb der Veranstaltungen im Verfügungsgebäude, Zimmer 208 (tel. 39-46.37, e-mail tschmit1@gwdg.de) erreichbar.

A. Zulässigkeit der Klage

I. Verwaltungsrechtsweg

- 1) Nach Spezialzuweisung
- 2) Nach § 40 I VwGO
 - a) Öffentlich-rechtliche Streitigkeit
 - b) Streitigkeit nichtverfassungsrechtlicher Art
 - c) Keine abdrängende Spezialnorm

II. Klageart

III. Besondere Zulässigkeitsvoraussetzungen der Anfechtungsklage

- 1) Klagebefugnis gemäß § 42 II VwGO
- 2) Widerspruchsverfahren nach §§ 68 ff. VwGO
- 3) Wahrung der Klagefrist, § 74 VwGO

IV. Allgemeine Zulässigkeitsvoraussetzungen

- 1) Zuständigkeit des Gerichts
- 2) Beteiligtenfähigkeit
- 3) Richtiger Klagegegner

B. Begründetheit der Klage

I. Formelle Rechtmäßigkeit der Beanstandung

- 1) Zuständigkeit der Behörde
- 2) Keine Form- oder Verfahrensfehler

II. Materielle Rechtmäßigkeit der Beanstandung

- 1) Ermächtigungsgrundlage (→ § 130 S. 1 NGO)
 - a) Beanstandungsfähige Maßnahme der Gemeinde
 - b) Rechtswidrigkeit der beanstandeten Maßnahme
 - aa) Aufnahmeanspruch aus § 22 I NGO
 - bb) Aufnahmeanspruch aus § 22 I NGO i.V.m. Art. 1 I 2, 2 I, II GG
 - cc) Aufnahmeanspruch aus § 22 I NGO i.V.m. Art. 3 I GG
 - α) Ungleichbehandlung zweier Vergleichsgruppen
 - β) Willkürlichkeit der Ungleichbehandlung (keine Rechtfertigung durch sachlichen Differenzierungsgrund)
- 2) Bestimmtheit, § 37 I VwVfG
- 3) Keine Ermessensfehler
 - keine Ermessensreduzierung wegen Verstreichenlassens der Widerspruchsfrist durch Frau X
 - kein Verstoß gegen das Verhältnismäßigkeitsprinzip (→ Erforderlichkeit)