

Überblick über die Klagearten der VwGO						
Klagearten	Anfechtungsklage (§ 42 I 1. Alt. VwGO)	Verpflichtungsklage (§ 42 I 1. Alt. VwGO)	Allgemeine Leistungsklage/ Unterlassungsklage	Feststellungsklage (§ 43 VwGO)	Normenkontrollklage (§ 47 VwGO)	Fortsetzungsfeststellungsklage (§ 113 I 4 VwGO)
<b>Klageziel</b>	A hat von einer Behörde einen VA bekommen, der für ihn mit einer Belastung verbunden ist. Er begehrt nun die Aufhebung dieses Bescheides.  <b>Beispiel:</b> Klage gegen Ordnungsverfügung	A möchte bei der Behörde die Erteilung eines VA über die Einräumung eines Vorteils erreichen. Dieser Vorteil wird ihm verweigert. B will diesen Vorteil nun auf dem Klagewege erstreiten.  <b>Beispiel:</b> Klage auf Erteilung einer Baugenehmigung	A möchte bei der Behörde die Einräumung eines Vorteils oder die Aufhebung einer Belastung erreichen. Wenn dieser Vorteil nicht durch VA ausgesprochen oder der Vorteil nicht durch VA gewährt wird, ist dies die richtige Klageart.  <b>Beispiel:</b> Klage auf Beseitigung von Folgen	A möchte aus bestimmten Gründen vom Gericht einen verbindliche Aussage über sein Verhältnis zu einer Behörde in einer bestimmen Angelegenheit erreichen. Dieser gerichtliche Aussage erlangt er mit der Feststellungsklage.  <b>Beispiel:</b> Klage auf Feststellung der Genehmigungsfreiheit einer Tätigkeit	A ist mit dem Inhalt einer Satzung nach dem BauGB nicht einverstanden. Er wünscht vom Gericht die Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Satzung.  <b>Beispiel:</b> Klage gegen einen Bebauungsplan, weil ein reines Wohngebiet festgesetzt wird.	Gegen A ist ein belastender VA ergangen oder ein begünstigender VA abgelehnt worden. Während des Verfahrens erledigt sich der VA. A wünscht vom Gericht die Feststellung, dass der VA rechtswidrig war.  <b>Beispiel:</b> Feststellung der Rechtswidrigkeit eines Platzverweises
<b>Vw-Rechtsweg § 40 VwGO</b>	wenn eindeutig VA vorliegt, unproblematisch; sonst Abgrenzung erforderlich	wenn eindeutig VA begehrt wird, unproblematisch; sonst Abgrenzung erforderlich	Abgrenzung zwischen öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Handlungsformen erforderlich	öffentlich-rechtliches Rechtsverhältnis	stets gegeben bei Satzungen nach dem BauGB, da immer öffentliches Recht	wie bei Anfechtungs- und Verpflichtungsklage
<b>Klageart §§ 42, 43 VwGO</b>	Aufhebung eines VA	Erlass eines VA	schlicht-hoheitliches Handeln	Feststellung eines Rechtsverhältnisses	Prüfung der Rechtmäßigkeit einer Satzung nach dem BauGB	Feststellung der Rechtswidrigkeit eines erledigten VA
<b>Klagebefugnis Feststellungsinteresse</b>	bei Adressaten eines VA unproblematisch; sonst mögliche Verletzung eines subjektiv-öffentliches Rechts erforderlich	Vorliegen eines subjektiv-öffentlichen Rechts sowie dessen Verletzung muss möglich erscheinen (Anspruch)	Vorliegen eines subjektiv-öffentlichen Rechts sowie dessen Verletzung muss möglich erscheinen (Anspruch)	Feststellungsinteresse rechtlicher, wirtschaftlicher, tatsächlicher, ideeller Art	Möglichkeit einer aktuellen oder zukünftigen Rechtsverletzung	Besonderes Feststellungsinteresse Wiederholung, Rehabilitation, Schadensersatz, Grundrechte
<b>Vorverfahren §§ 68 ff. VwGO</b>	i.d.R. entbehrlich	i.d.R. entbehrlich	nicht erforderlich	nicht erforderlich	nicht erforderlich	i.d.R. entbehrlich
<b>Klagefrist § 74 VwGO</b>	i.d.R. 1 Monat	i.d.R. 1 Monat	keine Frist	keine Frist	1 Jahr	grds. keine Frist
<b>Klagegegner § 78 VwGO</b>	Rechtsträger der handelnden Behörde (§ 78 I Nr. 1 VwGO)	Rechtsträger der handelnden Behörde (§ 78 I Nr. 1 VwGO)	Rechtsträger der handelnden Behörde (Rechtsträgerprinzip)	Gegner des Rechtsverhältnisses nach Rechtsträgerprinzip	Satzungsgeber	Rechtsträger der handelnden Behörde (Rechtsträgerprinzip gem. § 78 I Nr. 1

<b>Der Aufbau der Verpflichtungsklage</b>	
Prüfungspunkt	Probleme
<b>A. Zulässigkeit der Klage</b>	
<b>I. Verwaltungsrechtsweg</b>	
1. aufdrängende Sonderzuweisung	z.B. § 54 I BeamtStG
2. Verwaltungsrechtsweg nach § 40 VwGO	
a) öffentlich-rechtliche Streitigkeit	Abgrenzung öffentliches Recht - Privatrecht
b) nichtverfassungsrechtlicher Art	Verfassungsrechtlicher Art nur, wenn - <b>Verfassungsorgane</b> um - <b>Verfassungsrecht</b> streiten.
c) keine abdrängende Sonderzuweisung	z.B. § 40 II VwGO z.B. für Amtshaftung
<b>II. Klageart</b>	
1. Klagegegenstand	Liegt ein VA vor? <b>§ 35 VwVfG (vgl. Blatt 26)</b>
2. richtiges Verfahren	Wendet der Kläger sich gegen die Ablehnung eines <b>begünstigenden VA</b> ?
<b>III. Klagebefugnis, § 42 II VwGO</b> <b>Vgl. Blatt 19</b>	<b>Möglichkeitstheorie:</b> Die Verletzung in einem subjektiv-öffentlichen Recht darf nicht von vornherein aussichtslos sein.
<b>IV. Vorverfahren, §§ 68 ff. VwGO</b>	Grundsätzlich erforderlich. Problem: <b>Entbehrlichkeit im Einzelfall; vgl. Blatt 33</b>
<b>V. Klagefrist, § 74 VwGO</b>	<b>1. Regelfall:</b> 1 Monat <b>2. bei fehlender Rechtsbehelfsbelehrung, § 58 II VwGO:</b> 1 Jahr <b>3. bei fehlender Bekanntgabe nach § 41 VwVfG:</b> a) grds. keine Frist b) bei sonstiger Kenntniserlangung: § 58 II VwGO
<b>VI. Klagegegner, § 78 I Nr. 2 VwGO</b>	Rechtsträger der Behörde, die VA erlassen soll (Sofern nicht landesrechtlich anderes bestimmt ist, § 78 I Nr. 2 VwGO)
<b>B. Begründetheit der Klage, § 113 V VwGO</b>	
<b>I. Rechtswidrigkeit des VA</b>	Ist die Ablehnung des VA rechtswidrig, d.h. hat der Kläger einen Anspruch auf Erlass des begehrten VA?
1. Anspruchsnorm	Der Kläger muss sich auf eine Norm berufen können, die ihm ein <b>subjektiv-öffentliches Recht</b> gewährt.
2. formelle Rechtswidrigkeit	Aufgrund des <b>Vorbehalts des Gesetzes</b> muss auf die Beanspruchung einer Begünstigung zumindest eine <b>parlamentarische Willensentschließung</b> vorliegen (z.B. bei Subventionen).
a) Zuständigkeit	<b>Bei formellen Fehlern ist zu prüfen:</b> (1) <b>Nichtigkeit</b> nach § 44 VwVfG (2) <b>Heilung</b> nach § 45 VwVfG (3) <b>Unbeachtlichkeit</b> nach § 46 VwVfG
b) Form	
c) Verfahren	
3. materielle Rechtswidrigkeit	Vorliegen der Voraussetzungen der Anspruchsnorm
<b>II. Rechtsverletzung des Klägers</b>	1. gebundene Entscheidung Hat der Kläger einen Anspruch auf den VA, so ist er durch die Ablehnung auch in seinen Rechten verletzt. 2. Ermessensentscheidung Der Kläger hat grundsätzlich nur einen Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung; anders nur bei Ermessensreduzierung auf Null

## Zulässigkeit des Rechtswegs, § 40 VwGO

Öffentlich-rechtliche Streitigkeit	nichtverf.-rechtlicher Art	Sonderzuweisungen	
<p><b>Abgrenzungstheorien:</b></p> <p>1. <u>Subordinationstheorie</u> (ältere Rspr.) arg.: Über-/Unterordnungsverhältnis <b>!P!</b> Leistungsverhältnisse</p> <p>2. <u>Interessentheorie</u> (m.M.) arg.: Rechtsstreit geht vorrangig um Allgemeininteressen (=öR) oder um Individualinteressen (=pR) <b>!P!</b> Interessenabgrenzung schwer möglich; nur im Einzelfall ergänzend brauchbar</p> <p>3. <u>modifizierte Subjektstheorie</u> (h.M.) arg.: streitentscheidende Norm berechtigt oder verpflichtet allein Träger öffentlicher Gewalt (Zuordnungsobjekt)</p>	<p><b>Abgrenzung zu Verfassungsrecht:</b></p> <p>1. nicht jede Streitigkeit um verfassungsrechtliche Vorgaben ist eine verfassungsrechtliche Streitigkeit i.S. d. § 40 I 1 VwGO</p> <p>2. erfasst werden hier nur solche Streitigkeiten</p> <p>a) zwischen <u>2 Verfassungsorganen</u></p> <p>b) um Verfassungsrecht</p>	<p style="text-align: center;"><b>abdrängende</b></p> <p>1. <u>zum Finanzgericht</u> In Abgabenangelegenheiten sind die Finanzgerichte nach § 33 FGO zuständig. Dies gilt jedoch nicht für Gemeindesteuern und Kommunalabgaben. Hier entscheidet VG.</p> <p>2. <u>zum Sozialgericht</u> Das Sozialgericht ist eine Sonderverwaltungsgerichtsbarkeit und gem. § 51 SGG zuständig. Für alle anderen sozialrechtlichen Fragen, insb. das Sozialhilferecht, ist das VG zuständig</p>	<p style="text-align: center;"><b>aufdrängende</b></p> <p>1. Beamtenrecht - § 54 I BeamStG; - § 172 BBG; - § 71 III DRiG</p> <p>2. Wehrrecht - § 32 WehrpflG - § 59 SoldG</p> <p>3. Sonstige - § 54 BAföG</p>
<p><b>Sonderfälle:</b></p> <p>1. <u>VerwRW kraft Aufgabenzusammenhang</u> arg.: es kommt darauf an, ob die Tätigkeit im Zusammenhang mit einer öR Aufgabe erfolgt oder von dieser losgelöst auf anderer Grundlage ausgeübt wird <b>!P!</b> Hausverbot; vgl. <b>!P!</b> ehrverletzende Äußerung; vgl.</p> <p>2. <u>VerwRW bei wählbarer Handlungsform</u> arg.: es kommt darauf an, wie die Tätigkeit ausgeübt wird <b>!P!</b> Subventionsrecht; <b>!P!</b> Zugang zu öffentlichen Einrichtungen;</p>		<p>3. <u>zum Zivilgericht, § 40 II VwGO, § 13 GVG</u> Selbst wenn nach allen vorstehenden Voraussetzungen eine öR Streitigkeit anzunehmen ist, sind dennoch die Zivilgerichte in folgenden Angelegenheiten zuständig:</p> <p>a) Ansprüche aus <b>Aufopferung</b></p> <p>b) Ansprüche aus öR <b>Verwahrung</b>;</p> <p>c) <b>SEA</b> aus Verletzung öR Pflichten;</p> <p><b>nicht:</b> aus öR Vertrag;</p>	<p style="text-align: center;"><b>Beachte:</b></p> <p>Falls aufdrängende Sonderzuweisungen in Betracht kommen, sind diese vorweg zu prüfen; einer Prüfung von § 40 VwGO bedarf es dann nicht. Kommen Sonderzuweisungen nicht in Betracht, kann man dies auch in einem Nachsatz zur Prüfung des § 40 I VwGO zum Ausdruck bringen.</p>

Überhaupt kein Rechtsweg ist eröffnet gegen justizfreie Hoheitsakte, wie z.B. Gnadenentscheidungen (h.M.), politische Entscheidungen der Regierung, Beschlüsse von parlamentarischen Untersuchungsausschüssen (Art. 44 IV 1 GG). Der Rechtsweg zum VG ist in jedem Fall eröffnet, wenn eine Rechtswegverweisung von einem anderen Gericht erfolgt ist (vgl. § 17a GVG).

# Der Rechtsweg beim Streit um die Benutzung öffentlicher Einrichtungen

**Zugang**  
(Streit um das „ob“  
der Benutzung)

Handelt es sich um eine kommunale öffentliche Einrichtung, besteht grundsätzlich ein Zugangsanspruch für alle Einwohner der Gemeinde (§ 8 GO NRW)

Zugang = öR Streitigkeit

**Inhalt des Benutzungsverhältnisses**  
(Streit um das „wie“ der Benutzung)

Hier kommt es in erster Linie auf die **Organisationsform** an.

**Organisationsform**

**Benutzungsverhältnis**

**privatrechtlich**  
Alle privaten Organisationsformen möglich, insbes. AG und GmbH

**privatrechtlich**  
Bei pR Organisationsform ist das Benutzungsverhältnis immer pR.

**öffentlich-rechtlich**  
Sowohl Organisationsformen mit eigener Rechtspersönlichkeit wie  
- Körperschaft  
- Anstalt vgl. Blatt 27  
- Stiftung  
als auch solche ohne eigene Rechtspersönlichkeit  
- Eigenbetrieb  
- Regiebetrieb

**Wahlrecht** (wenn gesetzliche Vorgaben fehlen)

Regelungen

öR

wenn unergiebig

pR

- Erlass einer Satzung
- Erhebung einer Gebühr/eines Beitrags
- Zwangsgeldandrohung

- Entgelt
- Vergütung
- Vertragsstrafe

**Hilfserwägungen**

Handelt es sich um eine öffentliche Aufgabe, ist anzunehmen, dass diese auch in den Rechtsformen des öffentlichen Rechts wahrgenommen wird. Anderenfalls ist im Zweifel anzunehmen, dass es sich um eine privatrechtliche Rechtsbeziehung handelt.

**Prüfungsaufbau**  
**Zulassung zur Gemeindeeinrichtung,**  
**§ 8 II GO NRW**

**1. Handelt es sich bei den Anspruchstellern um Einwohner der Gemeinde?**

Der kommunalrechtliche Benutzungsanspruch steht nur den Einwohnern zu, die selbst und mittelbar die gemeindlichen Einrichtungsleistungen in Anspruch nehmen wollen. (OVG Münster, NVwZ 84, 665).

Über die engen Grenzen des § 8 II GO hinaus ist ein Zulassungsanspruch sonstiger Interessenten vom Widmungszweck der Einrichtung abhängig.

**2. Liegt eine öffentliche Einrichtung vor?**

Der Begriff der öffentlichen Einrichtung in § 8 II GO ist weit gefasst und umfasst alle Sachen im weitesten Sinn, welche die Gemeinde den Einwohnern zur Nutzung zur Verfügung stellt (= öffentl. Sache; vgl. **Bl. 29**)

Hierbei ist eine öffentliche Einrichtung der Gemeinde" i. S. von § 8 II GO nicht nur die von der Gemeinde selbst unterhaltene, sondern auch die von einem rechtlich verselbständigten Träger betriebene öffentliche Einrichtung, sofern die Gemeinde diesen tatsächlich kontrolliert und dessen Entscheidungen bestimmt. In diesem Fall richtet sich der öffentlich-rechtliche Zulassungsanspruch - auch - gegen den Träger (OVG Koblenz, DÖV 86, 153).

**3. Hält sich die Art der begehrten Nutzung im Rahmen des Widmungszweckes?**

Der nach der Gemeindeordnung gegebene Zulassungsanspruch zu öffentlichen Einrichtungen der Gemeinde besteht nicht unbeschränkt; er wird durch den Zweck der Einrichtung begrenzt. Die Zulassung zur Benutzung darf jedenfalls abgelehnt werden, wenn diese sich nicht mit dem Zweck der Einrichtung, der durch die Widmung festgelegt wird, vereinbaren lässt (VGH München, NVwZ 82, 120).

Vor dem Hintergrund des Widmungszweckes darf der Inhalt des Benutzungsverhältnisses auch durch Vorgaben nur insoweit eingeschränkt werden, als diese zur Sicherung des Widmungszweckes dienen und den Zulassungsanspruch nicht aushöhlen (VGH Mannheim, NVwZ 95, 813).

**4. Kapazitätsvorbehalt / Prioritätsprinzip**

Grundsätzlich kann ein Anspruch auf Zulassung zu einer öffentlichen Einrichtung nur im Rahmen ihrer Kapazität bestehen, ein Recht auf Erweiterung oder Schaffung einer öffentlichen Einrichtung ergibt sich aus der Gemeindeordnung nicht. Die im Rahmen der Zulassung zu treffende Ausweitung ist nach allgemeinen Rechtsgrundsätzen, insbesondere nach sachlichen Gesichtspunkten und unter Berücksichtigung des Gleichheitssatzes zu treffen (VGH München, NVwZ 82, 120).

Im Regelfall ist dabei nach dem Prioritätsprinzip zu entscheiden, d.h. die zeitliche Reihenfolge der Anmeldung ist ausschlaggebend.

Allerdings gebietet der Gleichheitssatz nicht äußerlich-formalen Schematismus, sondern eine Orientierung an materiell-inhaltlicher Gerechtigkeit. Es ist ermessensfehlerfrei und entspricht sachlichen Gesichtspunkten, wenn bei der Zulassung zu Veranstaltungen (z.B. Markt oder Volksfest) nach dem Prinzip "bekannt und bewährt" verfahren wird (VGH München, NVwZ 82, 120; OVG Lüneburg, NVwZ 83, 49).

## Die Klagebefugnis, § 42 II VwGO

Unsere Rechtsordnung sieht eine allgemeine Kontrollbefugnis gegenüber behördlichem Handeln nicht vor. Voraussetzung für Annahme eines schutzwürdigen Interesses an einer Klageerhebung ist daher das Vorliegen einer Klagebefugnis gem. § 42 II VwGO. Hierdurch sollen Popularklagen ausgeschlossen werden.

### Geltungsbereich

§ 42 II VwGO gilt unmittelbar nur für die Anfechtungs- und Verpflichtungsklage, wird aber auf andere Klage- und Antragsarten analog angewendet, da man auch in sonstigen Verfahren den Ausschluss der Popularklage für erforderlich hält. Umstritten ist, ob dies auch für die Feststellungsklage nach § 43 VwGO gilt. Zwar besteht auch hier die für den Analogieschluss erforderliche vergleichbare Interessenlage, allerdings ist fraglich, ob auch die weiterhin erforderliche Regelungslücke besteht. Da das Feststellungsinteresse dort gesondert geregelt ist, hält eine Meinung eine solche für nicht gegeben, während von anderer Seite die analoge Anwendung befürwortet wird.

### Voraussetzungen

Der Kläger muss geltend machen, in seinen Rechten verletzt zu sein. Eine solche Rechtsverletzung darf daher nicht von vornherein und nach jeder Betrachtungsweise ausgeschlossen sein. An dieser Stelle im Gutachten ist daher nur zu prüfen, ob dem Kläger das geltend gemachte Recht zu stehen kann und dieses möglicherweise verletzt ist. Ob dies tatsächlich der Fall ist, ist eine Frage der Begründetheit und daher im Rahmen der Zulässigkeitsprüfung nicht zu erörtern.

### Prüfungsumfang

#### Anfechtungsklage

Sofern der Adressat eines belastenden VA klagt, ist die Klagebefugnis nicht gesondert zu prüfen. Es gilt die Adressatentheorie, nach der jeder Adressat eines belastenden Verwaltungsaktes zumindest in seinem Grundrecht aus Art. 2 I GG verletzt sein kann und daher stets klagebefugt ist.

Beachte: Dies gilt nicht für die Drittanfechtungsklage!

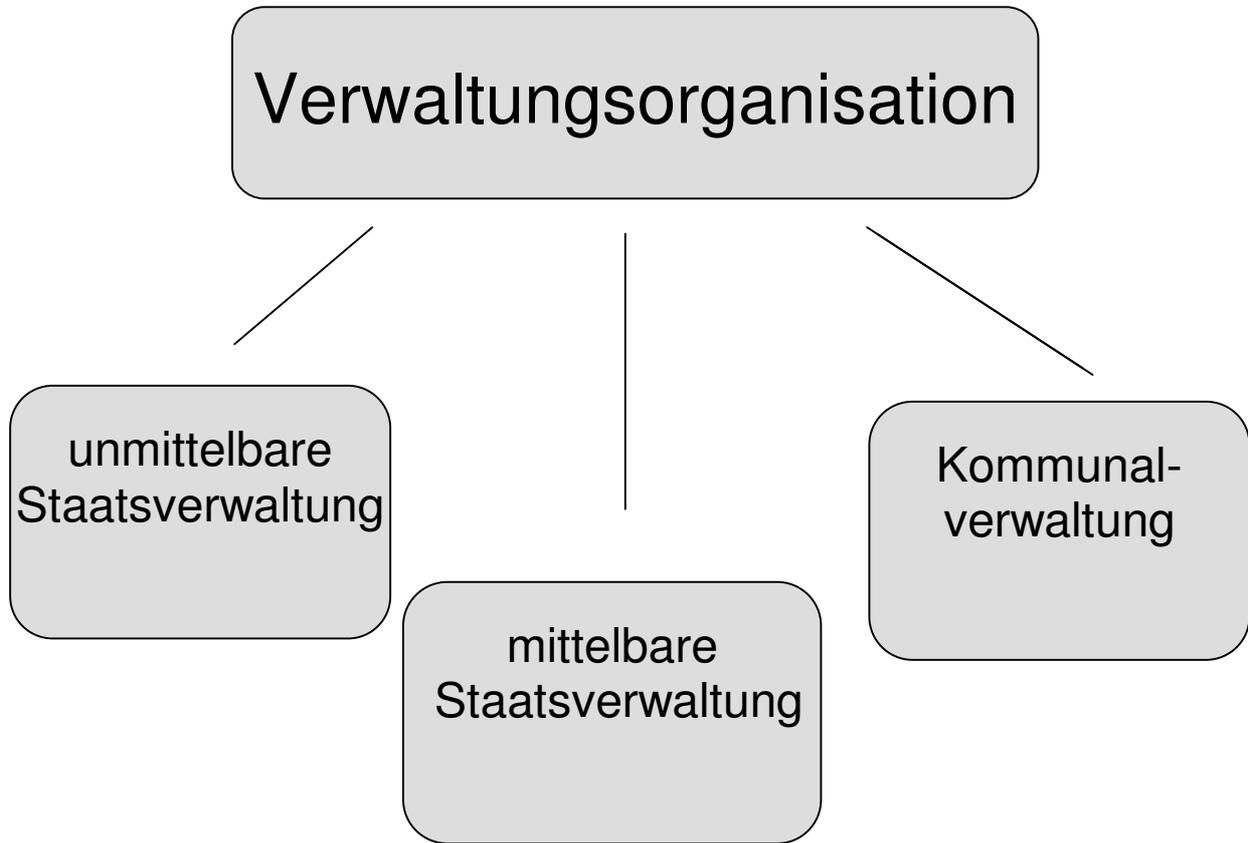
#### Sonstige Klagen

Bei den sonstigen Klagen ist die Möglichkeit der Verletzung eines dem Kläger zustehenden Rechts explizit festzustellen. Es ist also wie folgt zu prüfen:

1. Kann der Kläger sich auf ein einschlägiges subjektiv-öffentliches Recht berufen?
2. Ist dieses Recht möglicherweise verletzt?

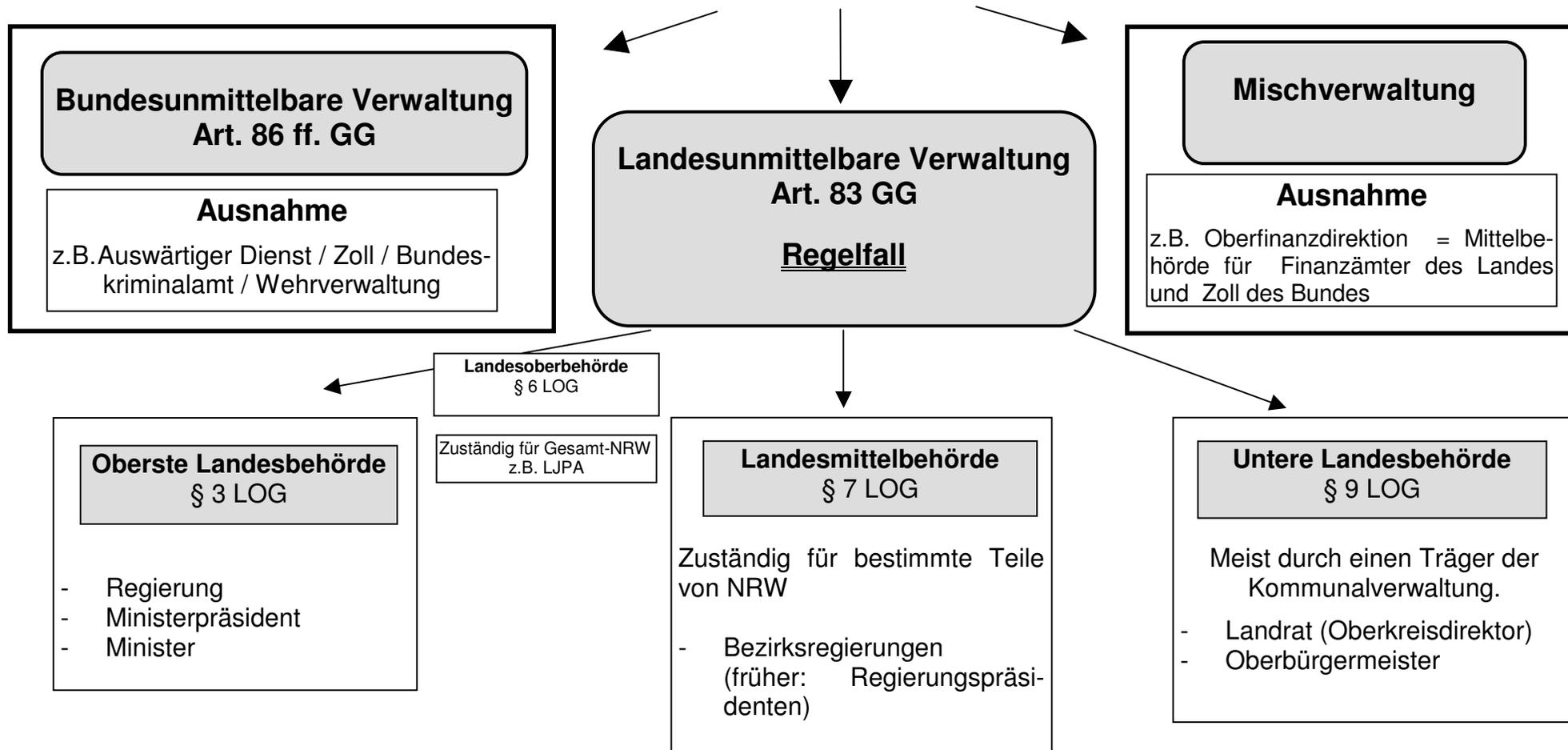
<b>Grundlegende Obersätze</b>	
<b>Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs</b>	<p>Der Verwaltungsrechtsweg ist nach § 40 VwGO eröffnet für alle öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten nichtverfassungsrechtlicher Art, soweit keine auf- oder abdrängende Sonderzuweisung eingreift.</p> <p>Die Einordnung einer Streitigkeit als öffentlich-rechtlich richtet sich nach der Natur des Rechtsverhältnisses, aus dem der Klageanspruch hergeleitet wird. Eine öffentlich-rechtliche Streitigkeit liegt danach vor, wenn das Klagebegehren nach öffentlichem Rechts zu beurteilen ist.</p> <p><b>soweit Normen vorhanden sind:</b> Die maßgeblichen Normen sind dann dem öffentlichen Recht zuzurechnen, wenn sie sich nicht an jedermann richten, sondern vorrangig einen Träger öffentlicher Gewalt berechtigten und verpflichten, d.h. wenn ein Träger öffentlicher Gewalt Normadressat ist.</p> <p><b>soweit keine Normen vorhanden sind:</b> Abstellen auf die mögliche Klagegrundlage im Einzelfall und Abgrenzung anhand der erlernten Merkmale.</p>
<b>Klageart</b>	<p>Die richtige Klageart hängt ab vom <b>Klagegegenstand</b> und der für dieses Begehren richtigen Klageart.</p> <p>a) <i>Feststellung des tatsächlichen Begehrens</i></p> <p>b) Es kommt darauf an, ob dieser Klagegegenstand als Verwaltungsakt anzusehen ist.</p> <p>Verwaltungsakt ist nach § 35 VwVfG jede</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- hoheitliche Maßnahme einer Behörde</li> <li>- auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts</li> <li>- zur Regelung eines Einzelfalles,</li> <li>- soweit Außenwirkung feststellbar ist.</li> </ul> <p style="text-align: right;"><b>Vgl. Blatt 26</b></p>
<b>Klagebefugnis</b>	<p><b>Allgemein:</b></p> <p>Eine Klagebefugnis nach § 42 II VwGO ist gegeben, wenn eine Rechtsverletzung des Klägers nicht von vornherein und nach jeder Betrachtungsweise ausgeschlossen ist. <i>oder</i></p> <p>Eine Klagebefugnis nach § 42 II VwGO ist gegeben, wenn eine Rechtsverletzung des Klägers nach seinem Vortrag möglich erscheint.</p>
	<p><b>Für die Anfechtungsklage, wenn der Kläger Adressat des VA ist:</b></p> <p>Der Kläger ist Adressat eines ihn belastenden Verwaltungsaktes, so dass eine Rechtsverletzung bereits wegen der Betroffenheit des Art. 2 GG möglich erscheint. <i>oder</i></p> <p>Der Adressat eines ihn belastenden VA ist nach der Adressatentheorie stets klagebefugt. Hier ist der Kläger Adressat eines belastenden VA, so dass Klagebefugnis nach § 42 II VwGO gegeben ist.</p> <p><b>Merke: Ist der Kläger nicht Adressat des VA, verbleibt es bei der üblichen Prüfung der Möglichkeit der Rechtsverletzung!</b></p>
<b>Vorverfahren</b>	<p>Ein Vorverfahren ist nach § 68 VwGO grundsätzlich für jede Anfechtungs- und Verpflichtungsklage erforderlich, wenn es nicht ausnahmsweise entbehrlich ist.</p> <p>[Prüfung ob ein Vorverfahren ordnungsgemäß durchgeführt wurde oder ausnahmsweise entbehrlich ist]</p>
<b>Klagefrist</b>	<p>Die Anfechtungs- und Verpflichtungsklage unterliegen nach § 74 VwGO einer Klagefrist von einem Monat nach Bekanntgabe des Verwaltungsakts.</p>

**auf der Grundlage der landesrechtlichen Regelungen in NRW**

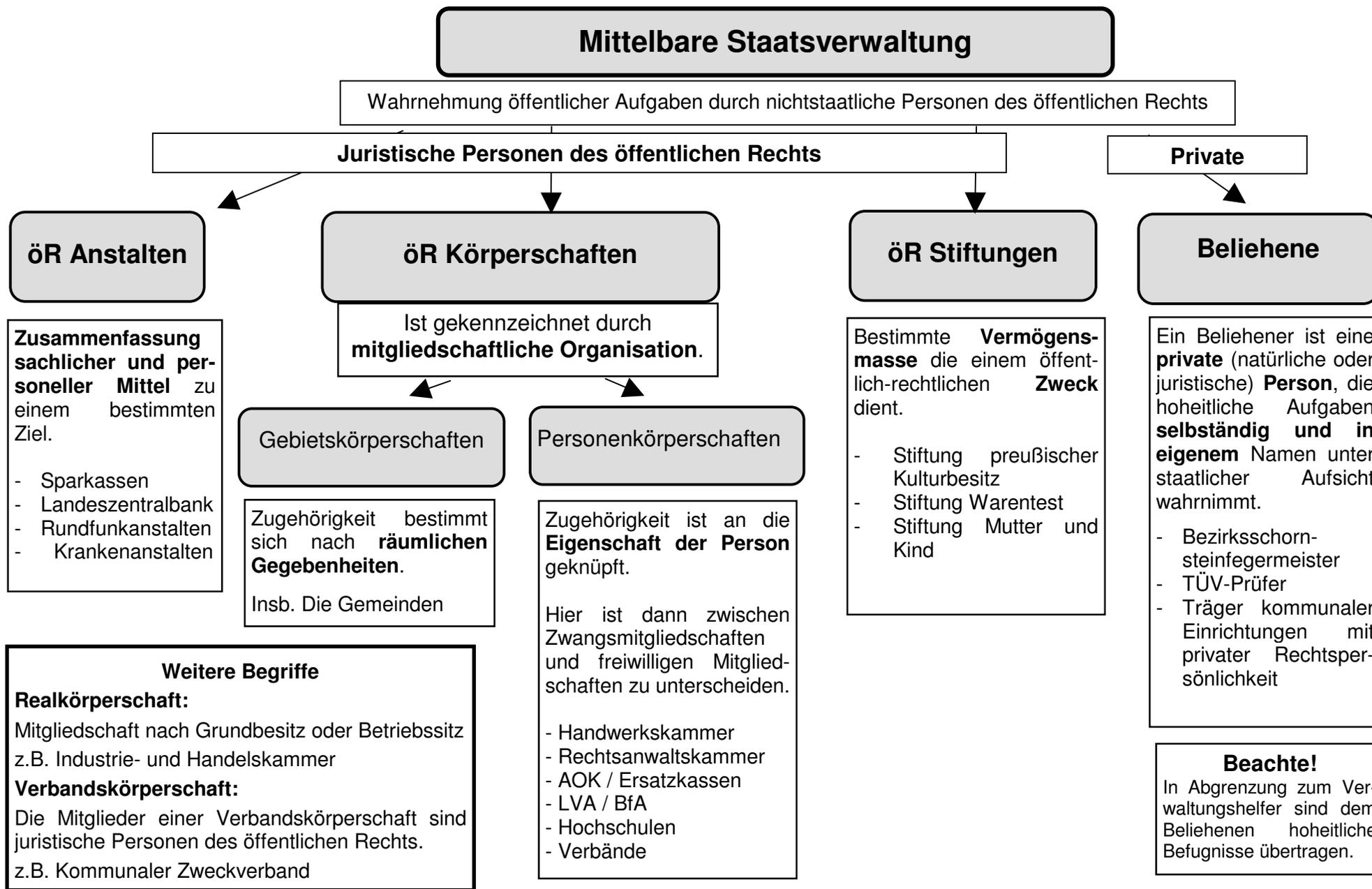


# Unmittelbare Staatsverwaltung

Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben durch staatseigene Behörden



auf der Grundlage der landesrechtlichen Regelungen in NRW



# Kommunalverwaltung



Früher: Landesauftragsangelegenheiten

durch Bund

## Selbstverwaltungsangelegenheiten Art. 28 II GG

Wahrnehmung von **Aufgaben des eigenen Wirkungskreises** = .Angelegenheiten, die sich aus der örtlichen Gemeinschaft ergeben oder sich auf diese beziehen.

**eigenverantwortliche Aufgabenwahrnehmung**

### Rechtsaufsicht

#### eigentliche Selbstverwaltungsangelegenheiten

Die Gemeinden können sowohl über das „ob“ als auch über das „wie“ entscheiden.

**Beispiele**  
Theater, Sportplatz, Bücherei, Rennbahn usw.

#### übertragene Aufgaben im eigenen Wirkungskreis

Die Gemeinden müssen eine Aufgabe erfüllen, wie dies geschieht steht ihnen jedoch frei.

**Beispiele**  
Abwasserentsorgung, Errichtung von Grund- und Hauptschulen

## Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung, § 3 II GO

Wahrnehmung staatlicher Aufgaben als eigene Aufgaben aber unter erhöhter staatlicher Aufsicht allerdings mit eingeschränkten Weisungsbefugnissen.

**Aufgabenwahrnehmung in eigener Verantwortung unter staatlicher Kontrolle.**

### Sonderaufsicht

Die Sonderaufsicht des Staates nach § 116 II GO erstreckt sich auf die **Prüfung der**

- **Rechtmäßigkeit** und der
- **Zweckmäßigkeit.**

Das Weisungsrecht besteht jedoch hier nicht allgemein, sondern nur nach Maßgabe der gesetzlichen Vorschriften, d.h. Aufsicht im Rahmen des Gesetzes, dass die Aufgabe als Pflichtaufgabe vorsieht

**Beispiele**  
Allgemeines Ordnungsrecht und Sonderordnungsrecht (Bauaufsicht, Denkmalschutz, Landschaftsschutz, Rettungsdienst)

## Auftragsangelegenheiten

Wahrnehmung **staatlicher Aufgaben**, die den Gemeinden durch Gesetz/RVO zur Erledigung übertragen wurden

**fremdverantwortliche Aufgabenwahrnehmung**

### Fachaufsicht

Die Auftragsangelegenheiten sind gekennzeichnet durch **eine umfassende Fachaufsicht** (z.B. § 13 LOG) und ein damit verbundenes **umfassendes Weisungsrecht** .

**Beispiele**  
Paß- und Meldewesen, Wehrerfassung, Bundesstraßen

**auf der Grundlage der landesrechtlichen Regelungen in NRW**

## Das Recht der öffentlichen Sachen

Öffentliche Sachen sind solche Sachen, die

- öffentlichen Zwecken dienen und
- nach öffentlichen Recht zu beurteilen sind.

Eine Sache wird zu einer öffentlichen durch Widmung und tatsächliche Indienststellung.

### 1. Widmung

Die Widmung ist der Rechtsakt, mit dem eine Sache zur öffentlichen wird. Sie kann erfolgen durch Gesetz, Rechtsverordnung, Satzung und Verwaltungsakt. Erfolgt sie durch VA liegt ein dinglicher Verwaltungsakt in Form einer Allgemeinverfügung gem. § 35 2 VwVfG vor. Die Widmung bestimmt auch den Inhalt und dem Umfang der Nutzung sowie die Nutzungsberechtigten.

### 2. Indienststellung

Neben der Widmung ist auch erforderlich, dass die Sache tatsächlich dem Kreis der Nutzungsberechtigten zur Verfügung gestellt wird.

Nach der Bestimmung des Kreises der Nutzungsberechtigten ist zu unterscheiden zwischen

#### Gemeingebrauch

Die Nutzung der Sache steht Jedermann zu.

#### Sondergebrauch

Die Nutzung der Sache steht nur demjenigen zu, dem vom Sachherrn ein bestimmtes Nutzungsrecht eingeräumt wurde.

#### Verwaltungsgebrauch

Die Sache wird von einem Verwaltungsträger genutzt und steht dem Bürger nicht unmittelbar zur Nutzung zur Verfügung. Sie dient lediglich mittelbar seinen Interessen.

#### Anstaltsgebrauch

Die Nutzung der Sache steht nur den berechtigten Nutzern der Anstalt zu.

**Lösungsübersicht Fall 1****A. Die Zulässigkeit der Klage****I. Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs, § 40 I VwGO**

1. Vorliegen einer öffentlich-rechtlichen Streitigkeit
2. Nichtverfassungsrechtlichkeit
3. Keine Sonderzuweisung

**II. Klageart**

1. Klagegegenstand
2. richtige Verfahrensart

**III. Klagebefugnis, § 42 II VwGO****IV. Widerspruchsverfahren, §§ 68 ff. VwGO****V. sonstigen Zulässigkeitsvoraussetzungen****B. Die Begründetheit der Klage****I. Rechtswidrigkeit der Ablehnung****1. Rechtsgrundlage****2. Formelle Rechtswidrigkeit**

- a) Zuständigkeit
- b) Form
- c) Verfahren

**3. Materielle Rechtswidrigkeit**

- a) Einwohner der Gemeinde
- b) öffentliche Einrichtung
- c) Widmungszweck
- d) Kapazitätsvorbehalt

**II. Ergebnis****FALLVARIANTE**

<b>Lösung</b>	Die teure Stadthalle	
<b>Probleme:</b>	Verwaltungsrechtsweg nach § 40 VwGO; Zwei-Stufen-Theorie; Zugang zu kommunalen Einrichtungen nach § 8 GO; Organisationsformen schlicht-hoheitlicher Verwaltung; Klagearten	
<b>Blätter:</b>	<b>Die Klagearten der VwGO</b> <b>Der Aufbau der Verpflichtungsklage</b> <b>Zulässigkeit des Rechtswegs</b> <b>Rechtsweg beim Streit um die Benutzung öffentlicher Einrichtungen</b> <b>Der Zugang zur kommunalen Einrichtung</b> Die Klagebefugnis Grundlegende Obersätze Verwaltungsorganisation Unmittelbare Staatsverwaltung Mittelbare Staatsverwaltung Kommunalverwaltung Recht der öffentlichen Sachen	<b>Blatt 3</b> <b>Blatt 6</b> <b>Blatt 14</b> <b>Blatt 37</b> <b>Blatt 38</b> Blatt 19 Blatt 4 Blatt 21 Blatt 22 Blatt 23 Blatt 24 Blatt 39

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

**[vgl. Blatt 6: Der Aufbau der Verpflichtungsklage]**

### **A. Die Zulässigkeit der Klage**

Die Klage ist zulässig, wenn die allgemeinen und besonderen Sachentscheidungsvoraussetzungen vorliegen.

#### **I. Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs, § 40 I VwGO**

Der Verwaltungsrechtsweg ist gem. § 40 VwGO eröffnet, wenn eine öffentlich-rechtliche Streitigkeit nichtverfassungsrechtlicher Art vorliegt und keine Sonderzuweisungen vorliegen.

##### **1. Vorliegen einer öffentlich-rechtlichen Streitigkeit**

**[vgl. Blatt 14: Die Zulässigkeit des Rechtswegs]**

Die Einordnung einer Streitigkeit richtet sich nach der Natur des Rechtsverhältnisses, aus dem der Klageanspruch hergeleitet wird. Eine öR Streitigkeit liegt danach vor, wenn das Klagebegehren nach öffentlichem Recht zu beurteilen ist. Die maßgeblichen Rechtsvorschriften sind dann dem öffentlichen Recht zuzurechnen, wenn sie sich nicht an jedermann richten, sondern **vorrangig einem Träger öffentlicher Gewalt für die Ausübung seiner Pflichten zugeordnet** sind.

*Nun ist zunächst festzustellen, worum es in dem Rechtsstreit geht und nach welchen Normen sich diese Fragen beurteilen, damit dann eine Einordnung vorgenommen werden kann.*

Vorliegend geht es um die Zulassung zur Benutzung einer kommunalen Einrichtung durch Einwohner. Ob ein solcher Anspruch besteht, richtet sich nach Kommunalrecht. Zuordnungsobjekt von Kommunalrecht ist die Gemeinde als Träger kommunaler Verwaltung. **Kommunalrecht ist damit öffentliches Recht**, so dass eine öffentlich-rechtliche Streitigkeit vorliegt.

*Gerade hier offenbaren sich die Lücken der sonstigen Abgrenzungstheorien. Ein Über-/Unterschiedsverhältnis, wie es von der **Subordinationstheorie** gefordert wird, im dem es um die Ausübung hoheitlicher Befugnisse geht, ist hier nicht feststellbar, da der Bürger vom Staat eine Leistung begehrt. Auch die früher vertretene **Interessentheorie** führt hier nicht weiter, da man davon auszugehen hat, dass die Normierung eines Anspruchs auf Zulassung zu einer öffentlichen Einrichtung im Interesse der Bürger erfolgt, so dass hiernach eine Zuordnung zum*

*öffentlichen Recht nicht möglich wäre, obwohl an dem öffentlich-rechtlichen Charakter des Kommunalrechts kein Zweifel bestehen kann.*

2. Die Streitigkeit ist auch **nichtverfassungsrechtlich**, da kein Streit zwischen Verfassungsorganen um Verfassungsrecht vorliegt.
3. Eine **Sonderzuweisung** kommt nicht in Betracht.

**Der Verwaltungsrechtsweg ist danach gem. § 40 VwGO eröffnet.**

## II. Klageart

Fraglich ist, welche Klageart hier einschlägig ist.

### 1. Klagegegenstand

Die Band möchte erreichen, zur Nutzung der Stadthalle am 20.05.2017 zugelassen zu werden. Diese Zulassung könnte ein VA sein.

#### **[vgl. Blatt 26: Was ist ein Verwaltungsakt]**

Ein VA ist nach § 35 VwVfG gegeben, wenn eine außenwirksame hoheitliche Maßnahme einer Behörde zur Regelung eines Einzelfalles auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts vorliegt.

Problematisch ist hier, dass die Entscheidung über die Zulassung zur Benutzung durch die überwiegend in städtischer Hand befindliche Verwaltungs-GmbH als juristische Person des Privatrechts erfolgt, so dass Zweifel am Behördencharakter bestehen.

Der Behördenbegriff des VwVfG ist in § 1 II VwVfG NW (= § 1 IV VwVfG-Bund) näher definiert. Danach ist Behörde i.S.d. VwVfG jede Stelle, die Aufgaben öffentlicher Verwaltung wahrnimmt.

#### **[vgl. Blätter 21 - 24: Verwaltungsorganisation, unmittelbare Staatsverwaltung, mittelbare Staatsverwaltung, Kommunalverwaltung]**

Hierzu gehören auch natürliche und juristische Personen des Privatrechts, wenn sie eigenverantwortlich öffentliche Aufgaben erfüllen. Man spricht dann von **Beliehenen**.

Hier übernimmt die Verwaltungs-GmbH die Aufgabe, die Stadthalle als kommunale Einrichtung zu betreiben. Sie entscheidet eigenverantwortlich über die Vergabe der Benutzung im Rahmen der Bindung des § 8 II GO und ist damit als Beliehene anzusehen, so dass sie Behörde i.S.d. Verwaltungsverfahrenrechts ist.

Die weiteren Merkmale des § 35 VwVfG erfüllt die Entscheidung über den Zugang zur Stadthalle ohne weiteres, so dass die Zulassung zur Benutzung ein VA ist.

2. Die Kläger begehren eben die Erteilung dieser Zulassung und damit **den Erlass eines sie begünstigenden VA**, so dass die **Verpflichtungsklage** die richtige Klageart ist.

#### **[vgl. Blatt 3: Die Klagearten der VwGO]**

## III. Klagebefugnis, § 42 II VwGO

### **[vgl. Blatt 19: Die Klagebefugnis]**

Weiterhin ist erforderlich, dass die Kläger zur Klage befugt sind. Eine Klagebefugnis liegt bei einer Verpflichtungsklage dann vor, wenn der geltend gemachte Anspruch nach dem Vortrag der Kläger nicht von vornherein und nach jeder Betrachtungsweise ausgeschlossen ist.

*Die Adressatentheorie, wonach ein Adressat eines ihn belastenden VA stets zumindest in Art. 2 GG verletzt sein kann und daher immer klagebefugt ist, kann hier keine Anwendung finden. Zwar sind die Kläger durch die ablehnende Entscheidung belastet, Klageziel ist aber nicht allein die Aufhebung dieser Belastung, sondern darüber hinaus der Erlass eines sie begünstigenden VA. Daher kommt es bei der Verpflichtungsklage auch bei ablehnender Entscheidung darauf an, ob dem Kläger das geltend gemachte Recht zustehen kann.*

Die Kläger sind Einwohner der Stadt G und begehren die Zulassung zur Nutzung einer kommunalen Einrichtung, so dass ein Zulassungsanspruch nach § 8 II GO gegeben sein kann. Die Klagebefugnis liegt damit vor.

#### **IV. Widerspruchsverfahren, §§ 68 ff. VwGO**

Nach § 68 I, II VwGO ist auch bei der Verpflichtungsklage die vorherige Durchführung des Widerspruchsverfahrens grundsätzlich erforderlich, soweit kein Ausnahmefall vorliegt.

Hier ist das Widerspruchsverfahren ordnungsgemäß durchgeführt worden.

- V. Die **sonstigen Zulässigkeitsvoraussetzungen** liegen vor. Insbesondere wurde der richtige Klagegegner verklagt (vgl. hierzu nähere Ausführungen in den folgenden Fällen).

**Zwischenergebnis: Die Klage ist zulässig.**

#### **B. Die Begründetheit der Klage**

Die Klage ist gem. § 113 V VwGO begründet, wenn die Ablehnung der Zulassung zur Nutzung der Stadthalle am 20.05.2017 rechtswidrig ist und den Klägern in seinen Rechten verletzt.

##### **I. Rechtswidrigkeit der Ablehnung**

###### **1. Rechtsgrundlage**

Rechtsgrundlage für die Entscheidung ist § 8 II GO.

###### **2. Formelle Rechtswidrigkeit**

Der VA könnte schon formell rechtswidrig sein.

###### **a) Zuständigkeit**

Die Verwaltungs-GmbH müsste zuständig sein.

Der Verwaltungs-GmbH ist von der Stadt G der Betrieb der Stadthalle in eigener Verantwortung übertragen worden, wobei die Stadt über die Mehrheitsanteile die Entscheidungen bestimmt und überwacht. In einem solchen Fall ist diese GmbH auch für die Zulassung der Kläger zuständig (OVG Koblenz, DÖV 86, 153).

###### **b) Form**

Die Entscheidung der Behörde kann nach § 37 II 1 VwVfG in jedweder Form ergehen. Ergeht sie, wie hier, schriftlich, so ist sie nach § 39 I VwVfG zu begründen, was hier ebenfalls erfolgt ist.

###### **c) Verfahren**

Vor Erlass einer ablehnenden Entscheidung hat grundsätzlich eine Anhörung der Beteiligten nach § 28 I VwVfG zu erfolgen. Dies ist zwar nicht der Fall, jedoch war die Anhörung entbehrlich, da von den Angaben der Band nicht abgewichen wurde (§ 28 II Nr. 3 VwVfG).

**Beachte:** Prüfung noch in Kurzform, da später ausführliche Besprechung des Anhörungserfordernisses.

Die Entscheidung ist damit formell ordnungsgemäß erfolgt.

### **3. Materielle Rechtswidrigkeit**

Möglicher Weise ist der VA aber materiell rechtswidrig. Dies ist der Fall, wenn die Bandmitglieder einen Anspruch auf Zugang zur Stadthalle haben.

Nach § 8 II GO steht Einwohnern einer Gemeinde grundsätzlich der Zugang zu den öffentlichen Einrichtungen offen.

#### **a) Einwohner der Gemeinde**

Die Bandmitglieder sind laut Sachverhalt Einwohner der Gemeinde.

#### **b) öffentliche Einrichtung**

Ein Anspruch nach § 8 II GO ist nur dann gegeben, wenn es sich bei der Stadthalle um eine öffentliche Einrichtung im Sinne dieser Vorschrift handelt.

Der Begriff der öffentlichen Einrichtung in § 8 II GO ist weit gefasst und umfasst alle Sachen im weitesten Sinn, welche die Gemeinde den Einwohnern zur Nutzung zur Verfügung stellt. Dies ist bei der Stadthalle der Fall, so dass eine öffentliche Einrichtung vorliegt.

#### **c) Widmungszweck**

Der Anspruch nach § 8 II GO gilt nicht uneingeschränkt, sondern besteht nur im Rahmen des Widmungszweckes.

#### **[vgl. Blatt 39: Das Recht der öffentlichen Sachen]**

Es kommt hier also darauf an, ob die Stadthalle für derartige Veranstaltungen überhaupt gewidmet ist. Hiervon kann angesichts dem Umstandes, dass dort häufig Konzertveranstaltungen stattfinden, ausgegangen werden

Der Widmungszweck der Stadthalle steht einem Anspruch der Kläger damit nicht entgegen.

#### **d) Kapazitätsvorbehalt**

Der Anspruch nach § 8 II GO steht weiterhin unter einem Kapazitätsvorbehalt. Ein Anspruch auf Zulassung ist danach ausgeschlossen, wenn die Aufnahmefähigkeit der öffentlichen Einrichtung begrenzt und diese Grenze bereits erreicht ist. Hier entscheidet dann grundsätzlich das Prioritätsprinzip darüber, wer zur Nutzung zugelassen wird.

Vorliegend lag bereits für den 20.05.2017 seit längerer Zeit eine Reservierung vor. Nach dem Prioritätsprinzip hat diese Reservierung Bestand und muss nicht den Buchungswunsch der Kläger weichen. Weitere Räumlichkeiten sind nicht vorhanden, so dass die Zulassung abgelehnt werden durfte und die Ablehnung daher rechtmäßig ist.

**II. Ergebnis: Die Klage ist nicht begründet und wird daher keinen Erfolg haben.**

**FALLVARIANTE**

Der Verwaltungsrechtsweg ist eröffnet, wenn gem. § 40 I VwGO eine öffentlich-rechtliche Streitigkeit nichtverfassungsrechtlicher Art vorliegt.

Die Einordnung einer Streitigkeit richtet sich nach der Natur des Rechtsverhältnisses, aus dem der Klageanspruch hergeleitet wird. Eine öR Streitigkeit liegt danach vor, wenn die Zahlungsaufforderung nach öffentlichem Recht zu beurteilen ist.

**[vgl. Blatt 37: Der Rechtsweg bei der Benutzung öffentlicher Einrichtungen]**

Bei der Benutzung öffentlicher Einrichtungen - wie vorliegend der Stadthalle - ist in diesem Zusammenhang zwischen dem Anspruch auf Zugang zur Einrichtung zu unterscheiden, welcher sich nach § 8 II GO beurteilt und dem öffentlichen Recht unterliegt und dem Inhalt des Benutzungsverhältnisses. Hier kommt es im wesentlichen auf die Organisationsform der öffentlichen Einrichtung an.

Hier hat die Stadt G zum Betrieb der Stadthalle eine Verwaltungs-GmbH errichtet, also eine privatrechtliche Organisationsform gewählt. Ist aber schon die Organisation privatrechtlich geregelt, so kommt auch für das Benutzungsverhältnis nur eine privatrechtliche Ausgestaltung in Betracht.

Für die Prüfung, ob die vertragliche Bestimmung über die Zahlung einer Kautions in Höhe von 10.000,- Euro Bestand hat.

Die Zahlungspflicht der Band richtet sich damit nach privatem Recht, so dass keine öffentlich-rechtliche Streitigkeit i.S.d. § 40 VwGO vorliegt.

**Ergebnis: Der Verwaltungsrechtsweg ist nicht eröffnet.**

*Eine Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs kommt nur dann in Betracht, wenn die Band sich darauf berufen wollte, dass die Kautions so hoch angesetzt ist, dass damit die Nutzung im Rahmen des Widmungszweckes nicht mehr eröffnet ist und wegen dieser Beeinträchtigung des Widmungszweckes die Forderung der Kautions keinen Bestand haben kann. Hierfür liegen jedoch keine Anhaltspunkte vor.*

## Wiederholungsfragen Fall 1

**Die teure Stadthalle**

1. Welche Grundstationen sind bei der öffentlich-rechtlichen Klage zu prüfen?
2. Welche 6 Grundfragen sind bei der Prüfung der Zulässigkeit immer abzuhandeln?
3. Nach welcher **Vorschrift** bestimmt sich der Verwaltungsrechtsweg?
4. Welche **Voraussetzungen** müssen vorliegen?
5. Wann ist eine **öffentlich-rechtliche Streitigkeit** gegeben?
6. Welche **Abgrenzungstheorien** gibt es und welchen Inhalt haben sie?
7. Welche dieser Theorien wird im **Regelfall** angewendet?
8. Was muss man zunächst überlegen, um die Streitigkeit einordnen zu können?
9. Wann ist ein Streit **verfassungsrechtlich** i.S.d. § 40 I VwGO?
10. Welche grundlegenden **Klagearten** der VwGO gibt es?
11. Wie werden Sie voneinander **abgegrenzt**?
12. Was ist bei der Prüfung der richtigen Klageart zunächst zu untersuchen?
13. In welcher Vorschrift sind die Voraussetzungen eines **Verwaltungsaktes** geregelt?
14. Gibt es eine gesetzliche **Definition des Behördenbegriffs**?
15. Welche **Arten von Verwaltung** gibt es?
16. Wer nimmt **unmittelbare Staatsverwaltung** wahr?
17. In welchem Gesetz ist der **Verwaltungsaufbau** in NRW geregelt?
18. Wie ist die Verwaltung aufgebaut?
19. Welche Behörden gehören zu welcher **Hierarchiestufen**?
20. Was versteht man unter **mittelbarer Staatsverwaltung**?
21. Welche **Verwaltungsträger** sind der mittelbaren Staatsverwaltung zuzurechnen?
22. Welcher davon hat eine herausragende Bedeutung im Staatsgefüge?
23. Was ist ein **Beliehener**?
24. Welche Angelegenheiten können bei der **Kommunalverwaltung** unterschieden werden?
25. Wie ist der Unterschied zwischen den **Aufsichtsbefugnissen**?
26. Wo ist die **Klagebefugnis** geregelt?
27. Wann liegt eine Klagebefugnis vor?
28. Was versteht man unter der **Adressatentheorie**?
29. Ist diese auf alle Klagearten anwendbar?
30. Welche **Ausnahmen** sind zu beachten?
31. Wann ist eine Verpflichtungsklage begründet?
32. Wo ist ein Anspruch auf **Benutzung öffentlicher Einrichtungen** geregelt?
33. Was sind die Voraussetzungen und was bedeuten sie?
34. Wonach bestimmt sich der **Rechtsweg** bei öffentlichen Einrichtungen?
35. Zwischen welchen Fragen ist zu unterscheiden?
36. Worauf kommt es entscheidend an?
37. Was versteht man unter einer **öffentlichen Sache**?
38. Wie wird eine Sache zu einer öffentlichen?
39. In welcher **Form** kann eine Widmung erfolgen?
40. Welche **Arten** von Gebrauch an öffentlichen Sachen kann man unterscheiden?
41. Was versteht man darunter?