

Testprogramm zur 2. Lerneinheit

Rechtsschutzform, Zulässigkeit einer verwaltungsgerichtlichen Klage

1. In welchen Schritten erfolgt die Prüfung des Rechtsweges in einer verwaltungsrechtlichen Klausur?

1. Schritt: Könnte eine Spezialzuweisung zu den Verwaltungsgerichten einschlägig sein?

2. Schritt: Prüfung der Generalklausel des § 40 I VwGO - Vorliegen einer öffentlich-rechtlichen Streitigkeit nichtverfassungsrechtlicher Art;

3. Schritt: Liegt eine abdrängende Sonderzuweisung an ein anderes Gericht vor?

2. Für die Erarbeitung des Merkmals öffentlich-rechtliche Streitigkeit nichtverfassungsrechtlicher Art wurden verschiedene Theorien entwickelt. Nennen und definieren Sie die beiden wichtigsten.

Subordinationstheorie und modifizierte Subjektstheorie.

Nach der Subordinationstheorie liegt eine öffentlich-rechtliche Streitigkeit nichtverfassungsrechtlicher Art vor, wenn zwischen Staat und Bürger ein Über- bzw. Unterordnungsverhältnis (das Subordinationsverhältnis) besteht bzw. die der Streitigkeit zugrunde liegende Rechtsnorm ein solches Verhältnis beschreibt. Nach der modifizierten Subjektstheorie liegt eine öffentlich-rechtliche Streitigkeit dann vor, wenn die Parteien um Rechtsfolgen aus der Anwendung öffentlich-rechtlicher Normen streiten, d.h. wenn streitentscheidende Norm eine des öffentlichen Rechts ist. Eine Norm ist dann öffentlich-rechtlicher Natur, wenn ihr Zuordnungsobjekt ausschließlich ein Träger hoheitlicher Gewalt ist.

3. Könnte nach diesen Überlegungen auch zwischen zwei Privatpersonen eine öffentlich-rechtliche Streitigkeit entstehen?

Nur unter der Voraussetzung, daß eine der beteiligten Privatpersonen ein Träger hoheitlicher Gewalt ist. Das wäre im Fall der Beleihung denkbar, da durch die Beleihung dem Beliehenen die Befugnis eingeräumt wird, hoheitliche Aufgaben im eigenen Namen wahrzunehmen. Auch denkbar wäre es im Falle des Verwaltungshelfers. Hierbei handelt es sich um juristische oder natürliche Personen des öffentlichen Rechts, die im Rahmen weisungsgebundener Tätigkeit quasi als verlängerter Arm der Verwaltung tätig werden und somit ausschließlich die Verwaltung berechtigen bzw. verpflichten.

4. Mittels welcher Überlegung könnte die Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte auch bei Immissionshandlungen, z.B. Fluglärm bei Tiefflugübungen, hergeleitet werden?

Zu untersuchen ist, ob die fragliche Handlung durch die Anwendung bestimmter öffentlich-rechtlicher Vorschriften hervorgerufen wird. Sollte dies nicht der Fall sein, ist auf den Sachzusammenhang abzustellen. Öffentlich-rechtlich wäre eine solche imitierende Handlung auch dann, wenn sie im Sachzusammenhang zur Vornahme hoheitlicher Aufgaben - z.B. der Landesverteidigung - steht.

Probleme, das BImSchG (§ 4 oder § 22 iVm. § 3) als streitentscheidende Norm anzusehen, ergeben sich immer dann, wenn ein Privater gegen Immissionshandlungen eines Hoheitsträgers vorgehen will. Dieser Konflikt ist im BImSchG nicht unmittelbar geregelt, denn, obwohl typischerweise öffentliches Recht, kommt es nur hinsichtlich des Handelns Privater zur Anwendung; die Behörde als Hoheitsträger überwacht nur oder geht entsprechend vor. Aus diesem Grunde ist in solchen Fällen auf den Sachzusammenhang abzustellen.

5. Wie prüft man den Sachzusammenhang?

- 1) Zuordnung des Handelnden zu einem Hoheitsträger möglich?
- 2) Tätigkeit im Rahmen eines öffentlich-rechtlich geregelten Aufgabenkreises?
- 3) Ist vorliegendes Verhalten diesem Aufgabenkreis zuzuordnen?

6. Wann liegt eine verfassungsrechtliche Streitigkeit vor?

Im Fall sogenannter "doppelter Verfassungsunmittelbarkeit". Hiervon ist dann auszugehen, wenn Verfassungsorgane um materielles Verfassungsrecht streiten.

7. Könnte somit ein Bürger Partei eines verfassungsrechtlichen Streitverfahrens i.S.d. § 40 I S. 1 VwGO sein?

Nein.

8. Könnte auch ein Streit zwischen einem Bürger und der evangelischen bzw. römisch-katholischen Kirche um die Benutzung eines kirchlichen Friedhofs vor den Verwaltungsgerichten geführt werden?

Nach Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 V WRV sind die Kirchen Körperschaften des öffentlichen Rechts. Sie verfügen über eine originäre, nicht vom Staat abgeleitete hoheitliche Gewalt und sind insoweit bezüglich ihrer Rechtshandlungen Art. 19 IV GG zu unterordnen. Allerdings ist bezüglich der Überprüfbarkeit kirchlicher Akte zu differenzieren, ob es sich um innerkirchliche, auf Glaubensfragen bezogene, Bereiche oder um über den innerkirchlichen Bereich hinausgehende Fragestellungen handelt. Dem ersteren Fall wäre etwa zu unterordnen die Verweigerung der Sakramente, aber auch Verleihung und Entzug der kirchlichen Lehrbevollmächtigung; hier ist ein Rechtsschutz nicht möglich. Dem zweiten Fall zu unterordnen sind Fragen um die Benutzung kirchlicher Einrichtungen, wie die eines Friedhofes oder eines kirchlich organisierten Kindergartens. Hier ist der Rechtsstreit zu den Verwaltungsgerichten offen.

9. Nennen Sie ein examensrelevantes Beispiel einer abdrängenden Sonderzuweisung!

Zu erwähnen sind Schadensersatzansprüche aus Amtspflichtverletzung gemäß Art. 34 S. 3 GG, § 40 II VwGO bzw. die Anfechtung von Justizverwaltungsakten gemäß §§ 23 ff. EGGVG.

10. Worauf ist für die Erarbeitung der Klageart abzustellen?

Gemäß § 88 VwGO auf das klägerische Begehren.

11. Worauf ist das Begehren im Falle einer Anfechtungsklage gerichtet?

Auf die Kassation, d.h. die gerichtliche Aufhebung des Verwaltungsaktes.

12. Ist die Anfechtung einer einem Dritten erteilten Genehmigung bezüglich der Erarbeitung der Klageart problematisch?

Da bezüglich der Klageart nur auf das klägerische Begehren abzustellen ist und dies eindeutig auf die Aufhebung des Verwaltungsaktes durch das Gericht gerichtet ist, nein.

13. Wann ist der Kläger klagebefugt?

Gemäß § 42 II VwGO dann, wenn er vortragen kann, möglicherweise durch diesen Verwaltungsakt in eigenen subjektiv-öffentlichen Rechten verletzt zu sein.

14. Was ist Sinn und Zweck dieser Klagebefugnis?

Der Ausschluß der Popularklage im Verwaltungsprozeß.

15. Was versteht man unter subjektiv-öffentlichen Rechten?

Von einer subjektiv öffentlich-rechtlichen Norm ist dann auszugehen, wenn die ratio der Norm nicht nur im Schutz der Allgemeininteressen, sondern auch und gerade im Schutz eines begrenzten Personenkreises, zu dem auch der Kläger gehört, besteht (sog. Schutznormlehre). Zu erwähnen sind aufgrund dieses Schutzzweckes an erster Stelle die Grundrechte.

16. In welchen Fällen ist die Klagebefugnis unproblematisch, in welchen Fällen hingegen in einer Klausur von besonderer Bedeutung?

Unproblematisch ist sie dann, wenn der Kläger selbst Adressat des ihn belastenden Verwaltungsaktes ist. In diesem Fall kann er vortragen, durch diese Belastungswirkung zumindest in seiner allgemeinen Handlungsfreiheit gemäß Art. 2 I GG verletzt zu sein. Problematisch sind Fälle der Drittanfechtung. Hier versagt die Adressatentheorie. Erforderlich ist die präzise Überlegung, in welchen Rechten der Kläger verletzt sein könnte. Hier ist in einer Klausur - wie folgt - vorzugehen:

- Zunächst untersuchen Sie einschlägige spezialgesetzliche Regelungen und prüfen insbesondere, ob diese subjektiv-rechtlicher Wirkung sind (z.B. baurechtliche Normen auf ihre nachbarschützende Wirkung hin).
- Erst danach stellen Sie auf gegebenenfalls einschlägige Grundrechte ab.

17. Was versteht man unter der Möglichkeitstheorie?

Den Umstand, daß zur Herleitung der Klagebefugnis nicht bereits der Vortrag der Rechtsverletzung notwendig ist. Ausreichend ist vielmehr, daß der Kläger möglicherweise durch den angefochtenen Verwaltungsakt in einem subjektiv-öffentlichen Recht verletzt ist.

- 18. Können auch Personenvereinigungen klagebefugt sein, wenn durch den Verwaltungsakt zwar keine eigenen Rechte der Vereinigung, sondern nur Rechte eines Mitglieds verletzt werden?**

Eine solche Verbandsklage scheidet grundsätzlich an § 42 II VwGO. Der Kläger muß vortragen können, selbst möglicherweise in eigenen Rechten verletzt zu sein. Eine Ausnahme enthalten die landesrechtlichen Naturschutzregelungen in Rheinland-Pfalz § 37 b LPfIG RLP.

- 19. Schwierige Frage: Ein Antrag auf Erlaß einer Baugenehmigung wird abgelehnt. Der Antragsteller hat Widerspruch erhoben. Hierauf wurde ihm die Baugenehmigung erteilt. Der Nachbar, der sich von dieser Baugenehmigung beeinträchtigt fühlt, will hiergegen klagen.**

Welche Klageart wäre hier einschlägig, und - müßte er erneut ein Widerspruchsverfahren gemäß § 68 VwGO durchführen?

Maßgeblich für die Erarbeitung der Klageart ist das klägerische Begehren. Dies ist auf die Aufhebung der den Kläger beeinträchtigenden Baugenehmigung gerichtet. Da es sich bei dieser Baugenehmigung um einen Verwaltungsakt handelt, ist eine Anfechtungsklage gegeben. Gegenstand dieser Anfechtungsklage ist gemäß § 79 I Ziff. 2 VwGO nur der Widerspruchsbescheid, durch den die Baugenehmigung erteilt wurde. Ein erneutes Vorverfahren ist hingegen nicht notwendig, da der Nachbar als Dritter durch den Widerspruchsbescheid erstmalig beschwert wurde, § 68 I Ziff. 2 VwGO.

- 20. Wer ist bei einer Anfechtungs- oder Verpflichtungsklage Klagegegner?**

Allgemein in Süddeutschland gilt das sog. "Rechtsträgerprinzip". Danach ist die Klage gegen den Rechtsträger der jeweils handelnden Behörde zu richten, § 78 I Nr. 1 VwGO. Handelt z.B. das Bau- oder Ordnungsamt einer Stadt, so ist das behördliche Handeln dem Rechtsträger, d.h. der Stadt, zuzuordnen.

- 21. Wann ist die Anfechtungsklage begründet?**

Gemäß § 113 I S. 1 VwGO, wenn der Verwaltungsakt rechtswidrig ist und den Kläger in seinen Rechten verletzt.

- 22. Wann ist der Verwaltungsakt rechtswidrig?**

Wenn er nicht auf einer wirksamen, förmlich gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage beruht.

- 23. Welche Voraussetzungen sind sodann zu prüfen?**

In formeller Hinsicht die Zuständigkeit der handelnden Behörde, die Ordnungsmäßigkeit des Verfahrens und die Form; in materieller Hinsicht, ob die Voraussetzungen der Ermächtigungsgrundlage vorliegen und ob der VA von der Rechtsfolgenanordnung der Norm gedeckt ist.

24. Welcher formelle Fehler ist in Klausuren relativ häufig?

Die entgegen § 28 VwVfG nicht durchgeführte Anhörung des Betroffenen. Insoweit ist zu beachten, daß die fehlende Anhörung gemäß § 45 I Ziff. 3 VwVfG nachgeholt werden kann und dies regelmäßig durch das Widerspruchsverfahren geschieht.

25. Worauf ist in einer Klausur bei der Bearbeitung der Tatbestandsvoraussetzungen besonders zu achten?

Es ist zu kontrollieren, ob die Verwaltung die Tatbestandsmerkmale ordnungsgemäß gehandhabt hat. Bei der Anwendung unbestimmter Tatbestandsmerkmale ist zu prüfen, ob die Interpretation der Verwaltung und die anschließend vorgenommene Subsumtion fehlerfrei ist.

26. Nach welchen Gesichtspunkten kann die Interpretation unbestimmter Tatbestandsmerkmale erfolgen?

Grundsätzlich nach den bekannten Auslegungskriterien. In der Praxis überwiegt allerdings eine teleologische, d.h. an Sinn und Zweck der Norm, orientierte Interpretation.

27. Was ist in bezug auf die Rechtsfolgenseite bei einer Ermessensentscheidung zu prüfen?

Gemäß § 114 VwGO, ob die Behörde ermessensfehlerfrei entschieden hat. Von einem Ermessensfehler wäre dann auszugehen, wenn die gefundene Entscheidung nicht das Produkt einer umfassenden und sachgerechten sowie verhältnismäßigen Abwägung der widerstreitenden Interessen darstellt.

28. Was ist abschließend bei dem Aufbau der Begründetheitsprüfung einer Anfechtungsklage zu untersuchen?

Die Rechtsverletzung des Klägers.

29. Wann kommt dieser Prüfung besondere Bedeutung zu?

In Drittanfechtungsfällen. Sofern der Kläger Adressat eines rechtswidrigen, ihn belastenden Verwaltungsaktes ist, ist eine Rechtsverletzung nach der Adressatentheorie unproblematisch gegeben. Anders hingegen verhält es sich, wenn der Kläger z.B. die Genehmigung seines Nachbarn anfechtet. Im Fall der Rechtswidrigkeit der Genehmigung muß der Kläger nicht automatisch in seinen Rechten verletzt sein. Hier ist vielmehr zu prüfen, ob der Kläger vortragen kann, durch die rechtswidrige Genehmigung in einer ihn schützenden Rechtsnorm verletzt zu sein (Schutznormlehre). Jedenfalls ist somit an dieser Stelle die in der Klagebefugnis nach der Möglichkeitstheorie offengebliebene Frage zu beantworten und klarzustellen, ob der Kläger durch den Verwaltungsakt nun tatsächlich in eigenen Rechten verletzt ist.

30. Was ist bei der Frage der Anfechtbarkeit von Nebenbestimmungen eines Verwaltungsaktes zu beachten?

Zunächst einmal, ob der Verwaltungsakt gleichzeitig mit der Nebenbestimmung erlassen wurde oder ob die Nebenbestimmung, z.B. eine Befristung, erst nachträglich ausgesprochen wurde. Im letzteren Fall handelt es sich fraglos um einen Verwaltungsakt, die Anfechtungsklage gegen die Befristung ist selbstredend zulässig. Im ersteren Fall hingegen ist zu untersuchen, ob die Nebenbestimmung selbständige rechtliche Wirkungen äußert. Nach neuerer Rechtsprechung kommt eine Teilanfechtung von Nebenbestimmungen dann in Betracht, wenn der Verwaltungsakt ohne die Nebenbestimmung nach Rechts- und Zweckmäßigkeitsgesichtspunkten alleine Bestand haben kann. Die frühere Rechtsprechung des BVerwG ließ hingegen die Anfechtung von Nebenbestimmungen nur bezüglich der Auflage zu und nahm auch hiervon wiederum den Fall der modifizierenden Auflage aus.

31. Welche Form des Rechtsschutzes käme in Betracht, sofern eine Teilanfechtung der Nebenbestimmung ausscheidet?

In diesem Fall wäre das Begehren gerichtet auf die Neuerteilung des Verwaltungsaktes ohne Beifügung der beeinträchtigenden Nebenbestimmung. Somit wäre eine Verpflichtungsklage einschlägig.

32. Welche Formen der Verpflichtungsklage unterscheidet man grundsätzlich?

Die Versagungsgegenklage und die Untätigkeitsklage.

33. Was versteht man unter einer Konkurrentenklage?

Die Konkurrentenklage behandelt das Problem abgelehnter Mitbewerber. Sie ist in vielen Fällen denkbar - z.B. im Beamtenrecht bei Ernennungen, aber auch bei der Vergabe von Konzessionen oder einer Lottostelle. Charakteristisch ist regelmäßig, daß eine Begünstigung nur einmal gewährt werden kann, aber mehrere Bewerber vorhanden sind.

34. Wie könnte das Problem der Konkurrentenklage Ihrer Meinung nach gelöst werden?

Sofern bereits eine Vergabeentscheidung zugunsten eines Bewerbers getroffen wurde, muß diese mittels einer Anfechtungsklage aufgehoben werden. Die Anfechtungsklage ist mit einer Verpflichtungsklage auf Zuweisung an den abgelehnten Bewerber zu kombinieren.

35. Welches Problem stellt sich bei einer Konkurrentenklage hinsichtlich der Klagebefugnis?

Wird die Klage gegen die Zulassung eines Konkurrenten erhoben, ist zu beachten, daß Normen über die Gewerbezulassung in der Regel nicht drittsschützend sind, da sie Gewerbetreibende nicht vor Konkurrenz schützen sollen. Zudem wird kein Schutz über Grundrechte (Art. 12, 14) gewährt, denn in diese wird allein durch die Zulassung eines Konkurrenten nicht eingegriffen.

Richtet sich die Klage gegen die Begünstigung eines Konkurrenten (z.B. durch Subvention), so liegt zwar in diesem Fall ein Eingriff in Art. 12, 14 GG vor, da der Staat die

Wettbewerbsverhältnisse gezielt regelt, jedoch handelt es sich nur um einen mittelbaren Eingriff, so daß dieser schwerwiegend sein muß, um die Klagebefugnis annehmen zu können.

36. Wann ist die Klagebefugnis im Rahmen einer Verpflichtungsklage gegeben?

Gemäß § 42 II VwGO dann, wenn der Kläger vortragen kann, durch die Ablehnung oder Unterlassung seines Antrages auf Erlaß des Verwaltungsaktes in eigenen Rechten verletzt zu sein. Hiervon kann insbesondere dann ausgegangen werden, wenn dem Kläger ein Anspruch auf Erlaß des Verwaltungsaktes zusteht.

37. Worauf ist bei der Bearbeitung der Klagebefugnis in einer Klausur im Falle von Ermessensentscheidungen zu achten?

Eine Ermessensentscheidung eröffnet für die Verwaltung einen Handlungsspielraum. Dementsprechend folgt aus einer Ermessensentscheidung nicht unmittelbar auch ein möglicher Anspruch auf den Erlaß des beantragten Verwaltungsaktes, sondern nur auf die Verpflichtung zur fehlerfreien Ermessensentscheidung. Diese Verpflichtung folgt allerdings auch nicht aus jeder Ermessensnorm, sondern nur aus einer Ermessensnorm, die ihrerseits subjektiv öffentlich-rechtliche Wirkungen äußert.

38. Wann liegt eine subjektiv- rechtliche Norm vor?

Nach der Schutznormlehre dann, wenn die Norm nicht nur Allgemeininteressen, sondern zumindest auch die Individualinteressen des Klägers schützen will.

39. Was versteht man unter dem Begriff “reformatio in peius”?

Die Verböserung im Widerspruchsverfahren. Ihre Zulässigkeit wird allgemein aus § 79 II VwGO gefolgert. Eine solche Verböserung läge dann vor, wenn z.B. durch Abrißverfügung aufgegeben wird, die vorhandene Dachkonstruktion zu beseitigen, und dann auf den Widerspruch des belasteten Eigentümers hin im Widerspruchsbescheid der Abriß des gesamten Gebäudes angeordnet wird.

40. Was wäre in einem solchen Fall Klageart?

Das Begehrt wäre gerichtet auf die Aufhebung des die Abrißverfügung beinhaltenden Widerspruchsbescheides. Da es sich bei diesem um einen Verwaltungsakt handelt, wäre insoweit die Anfechtungsklage einschlägig. Gemäß § 79 II VwGO würde sich diese Anfechtungsklage ausschließlich gegen den Widerspruchsbescheid richten.

41. Wonach beurteilt sich die Begründetheit einer Verpflichtungsklage?

Gemäß § 113 V VwGO ist die Verpflichtungsklage dann begründet, wenn die Ablehnung oder Unterlassung des Verwaltungsaktes rechtswidrig ist und den Kläger in seinen Rechten verletzt. Hiervon wäre insbesondere dann auszugehen, wenn dem Kläger ein Anspruch auf den Erlaß des Verwaltungsaktes zustehen könnte.

42. Ordnen Sie den Begriff “Ermessensreduzierung auf Null” als ein Problem der Zulässigkeit oder der Begründetheit ein?

Der Begriff beschreibt ein Problem der Begründetheit einer Verpflichtungsklage. Er ist dann einschlägig, wenn die in bezug genommene Anspruchsgrundlage eine Ermessensentscheidung eröffnet.

43. Was bedeutet der Begriff “spruchreif”?

Spruchreif ist die Entscheidung dann, wenn nach den Feststellungen des Verwaltungsgerichts der Kläger einen Anspruch auf den Erlaß des beantragten Verwaltungsaktes hat. Dies ist in zwei Fällen denkbar. Zum einen dann, wenn es sich bei der in bezug genommenen Anspruchsnorm um eine gebundene Entscheidung handelt, zum anderen im Fall der Ermessensreduktion auf Null. Hiervon ist dann auszugehen, wenn jede andere Entscheidung als die dem Antrag stattzugeben fehlerhaft wäre.

44. Wie gliedert sich in einer Klausur die Prüfung der Spruchreife im Falle einer Ermessensentscheidung?

Es ist zunächst herauszuarbeiten, ob die Ablehnung des Antrages ermessensfehlerhaft ist. Ist dies der Fall, wird danach geprüft, ob bei fehlerfreier Ermessensentscheidung überhaupt noch eine andere Möglichkeit in Betracht gekommen wäre als die, den VA zu erlassen. Davon ist dann nicht auszugehen, wenn durch bestimmte tatsächliche oder rechtliche Gesichtspunkte der Entscheidungsspielraum der Verwaltung derart eingeengt ist, daß bei rechtmäßiger Entscheidung nur noch eine einzige Lösung, nämlich die, dem Antrag stattzugeben, in Betracht kommen kann (Ermessensreduktion auf Null). Die Klage ist dann im Ergebnis begründet, § 113 V 1 VwGO.

45. Was bedeutet Bescheidungsurteil?

Das Bescheidungsurteil, § 113 V 2 VwGO, beschreibt den Fall, daß nach Überzeugung des Verwaltungsgerichts die Ablehnung des Verwaltungsaktes zwar rechtswidrig ist, den Kläger auch durchaus in seinen Rechten verletzt, aber ein Anspruch auf den Erlaß des Verwaltungsaktes gleichwohl nicht besteht. Denkbar ist dies im Falle einer Ermessensentscheidung, bei der keine Ermessensreduktion auf Null vorliegt.