



Übung im Öffentlichen Recht für Fortgeschrittene

– Kommunalrecht: Übungsfall 3 –

Die „Bürger für eine ökologische Lebensweise und Nachhaltigkeit“ (BÖLN), die seit der letzten Kommunalwahl im Rat der kreisangehörigen Gemeinde G in Sachsen eine Fraktion (F) stellen, überlegen, wie das Leben in G entsprechend ihrem Wahlversprechen nachhaltiger werden könnte. Als besonders wirksame und den Bürgern der Gemeinde sichtbare Variante kommen sie zu dem Entschluss, die Abfallentsorgung in der Gemeinde ökologischer zu gestalten. Dazu sollen, einer nachhaltigen Politik entsprechend, die Abfallentsorgungsfahrzeuge der kreiseigenen, bisher mit der Aufgabe der Abfallentsorgung beauftragten, Abfallentsorgungsbetriebe aus dem Stadtbild von G verschwinden und der Abfall der kleinen Gemeinde von pferdebetriebenen Fuhrwerken befördert werden.

Sie regen daher bei ihrem Fraktionsvorsitzenden an, beim Bürgermeister B schriftlich zu beantragen, in die Tagesordnung der nächsten Ratssitzung als Verhandlungsgegenstand die „zukünftige Errichtung eines gemeindeeigenen Abfallentsorgungsunternehmens“ aufzunehmen. Den Antrag der F weist B jedoch zurück. Er begründet dies damit, dass das Thema in der Tagesordnung einer Sitzung des Rates einer kleinen, kreisangehörigen Gemeinde nichts zu suchen habe.

Der Vorsitzende der F-Fraktion telefoniert in der Folge mit B und protestiert heftig gegen dessen Verhalten. B beharrt jedoch auch in diesem Gespräch auf seiner Auffassung, sein Amt ordnungsgemäß ausgeführt zu haben. Als Begründung führt er die mangelnde Zuständigkeit des Rates für die in dem Tagesordnungspunkt aufgeworfenen Fragen an. Der Vorsitzende der F hingegen ist diametral anderer Ansicht. Er sieht sich daher gezwungen, namens F Klage vor dem zuständigen Verwaltungsgericht zu erheben



Aufgabe:

Die Fraktion (F), vertreten durch ihren Vorsitzenden, beantragt bei dem zuständigen Verwaltungsgericht, den B zu verurteilen, in die Tagesordnung als Tagesordnungspunkt (für eine der nächsten Ratssitzungen) die Errichtung eines gemeindeeigenen Abfallentsorgungsunternehmens aufzunehmen. Prüfen Sie rechtsgutachtlich, ob die Klage Aussicht auf Erfolg hat.

Bearbeitungshinweis:

Gehen Sie von der Verfassungsmäßigkeit des sächsischen Landesrechts aus.



Gliederung

A.	Zulässigkeit der Klage.....	1
I.	Eröffnung des Verwaltungsrechtsweges.....	1
1.	Spezialzuweisung (-).....	1
2.	Generalklausel des 40 I 1 VwGO	1
a)	Öffentlich-rechtliche Streitigkeit (+)	1
aa)	Rechtlicher Charakter der Streitigkeit	1
bb)	Öffentlich-Rechtlicher Charakter der Streitigkeit (+)	1
b)	Nichtverfassungsrechtliche Streitigkeit (+).....	1
c)	Keine (abdrängende) Sonderzuweisung (+)	2
d)	Zwischenergebnis.....	2
II.	Statthafte Klageart	2
1.	Klage sui generis? (-)	2
2.	Verpflichtungsklage oder allgemeine Leistungsklage.....	2
III.	Klagebefugnis	2
IV.	Beteiligtenfähigkeit.....	3
V.	Klagegegner	3
VI.	Zwischenergebnis	3
B.	Begründetheit.....	3
I.	Anspruchsgrundlage	3
II.	Grenzen des Antragsrechts	3
1.	Zuständigkeit der Gemeinde.....	3
2.	Prüfungs- und Ablehnungsrecht des Bürgermeisters	4
a)	Materielles Prüfungs- und Ablehnungsrecht steht zu.	4
b)	Materielles Prüfungs- und Ablehnungsrecht des Bürgermeisters steht nicht zu	4
III.	Zwischenergebnis	5
C.	Ergebnis.....	5



Lösung

F könnte die Aufnahme des Tagesordnungspunkts „Errichtung eines gemeindeeigenen Abfallentsorgungsunternehmens“ in die Tagesordnung mittels Klage vor dem VG durchsetzen. Die Klage hat Aussicht auf Erfolg, wenn sie zulässig und begründet ist.

A. Zulässigkeit der Klage

I. Eröffnung des Verwaltungsrechtsweges

1. Spezialzuweisung (-)
2. Generalklausel des 40 I 1 VwGO
 - a) Öffentlich-rechtliche Streitigkeit (+)
 - aa) Rechtlicher Charakter der Streitigkeit
 - Streitigkeit zwischen Organen; daher bestimmt Binnenrecht den Prüfungsmaßstab.
 - Impermeabilitätstheorie:
 - ➔ Wirkungskreis des Rechts endet an der „Außenwand“ des Verwaltungsträgers; den Binnenraum ausgestaltende Regelungen sind nicht als Recht qualifiziert
 - Herrschende Ansicht:
 - ➔ auch Regelungen des Binnenraums stellen Recht dar; sowohl bei verfassungsrechtlichen Organstreitverfahren (vgl. Art. 93 I Nr. 1 GG) als auf verwaltungsrechtlicher Ebene
 - Daher: keine Hinderung durch Organstreitigkeit gegeben, (-)
 - bb) Öffentlich-Rechtlicher Charakter der Streitigkeit (+)
 - Sonderrechtstheorie:
 - ➔ Streitentscheidende Norm bedingt bzw. ermächtigt oder verpflichtet ausschließlich Träger hoheitlicher Gewalt
 - Hier: Streitentscheidend sind SächsGemO sowie sächsisches Kreislaufwirtschafts- und Bodenschutzgesetz (SächsKrWBodSchG), (+)
 - b) Nichtverfassungsrechtliche Streitigkeit (+)
 - Verfassungsrecht iSd § 40 I 1 VwGO bezieht sich nur auf Staatsverfassungsrecht
 - ➔ Streitigkeit betrifft daher nicht (Staats-)Verfassungsorgane oder sonstige am (Staats)Verfassungsleben beteiligten Rechtsträger



- c) Keine (abdrängende) Sonderzuweisung (+)
- d) Zwischenergebnis
 - Verwaltungsrechtsweg gem. § 40 I 1 VwGO eröffnet, (+)

II. Statthafte Klageart

1. Klage sui generis? (-)
 - Kommunalverfassungsstreitverfahren zT nach Rechtsprechung als Klage sui generis zu behandeln
 - heutige hM¹ lehnt dies einhellig ab.
2. Verpflichtungsklage oder allgemeine Leistungsklage
 - Verpflichtungsklage setzt VA iSd §§ 1 I SächsVwVfZG iVm 35 S. 1 VwVfG voraus; Gegenstände des Kommunalverfassungs- bzw. Organstreitverfahrens sind jedoch mangels Außenwirkung kein VA².
 - Hier:
 - ➔ Keine außenstehende natürliche oder juristische Person verpflichtet, daher Verpflichtungsklage (-)
 - ➔ dafür Leistungsklage (+)

III. Klagebefugnis

- § 42 II VwGO findet unbestritten Anwendung³; Behauptung der Möglichkeit einer Verletzung subjektiver Rechte des Binnenrechts notwendig.
- F kann die mögliche Beeinträchtigung von Mitwirkungsrechten aus § 36 V SächsGemO vorbringen
- Antragsrecht der Fraktion ist für Mitwirkung bei Willensbildung des Rates von Bedeutung, § 35a II SächsGemO
 - ➔ F gem. § 42 II VwGO analog klagebefugt, (+)

¹ Vertiefend hierzu *Gersdorf*, Verwaltungsprozessrecht (6. Aufl.), Rn. 245 mwN.

² Hierzu auch *Faßbender/König/Musall*, Sächsisches Kommunalrecht, Kap. 6, Rn. 546 f.

³ *Gersdorf*, Verwaltungsprozessrecht (6. Aufl.), Rn. 247.



IV. Beteiligtenfähigkeit

- F: beteiligtenfähig gem. § 61 Nr. 2 VwGO analog⁴ (nicht § 61 Nr. 1 VwGO)
- B: beteiligtenfähig gem. § 61 Nr. 2 VwGO analog

V. Klagegegner

- kein Rechtsträgerprinzip; stattdessen Organ, das streitgegenständliche Maßnahme erlassen bzw. Begehren abgelehnt hat
→ Hier: B als Hauptverwaltungsbeamter der Gemeinde

VI. Zwischenergebnis

Die Klage der F ist zulässig.

B. Begründetheit

Die allgemeine Leistungsklage ist begründet, wenn F einen Anspruch auf Aufnahme des Tagesordnungspunkts „Errichtung eines gemeindeeigenen Abfallentsorgungsunternehmens“ in die Tagesordnung hat.

I. Anspruchsgrundlage

- Antragsrecht gem. § 36 V SächsGemO; Aufnahme eines Tagesordnungspunktes ist als „Minus“ enthalten

II. Grenzen des Antragsrechts

- Grenze durch Prüfungsrecht des Bürgermeisters bzgl. Rechtsfehler?
- Wortlaut § 36 V SächsGemO (-) → nur Antrag maßgebend
- Hier:
→ Antrag auf Aufnahme in Tagesordnung.
- Aber: Hinzutreten weiterer Voraussetzungen?

1. Zuständigkeit der Gemeinde

- Frage der Kompetenz bzgl. Errichtung eines gemeindeeigenen Abfallentsorgungsunternehmens
→ bei Fehlen steht Bürgermeister Recht der Zurückweisung zu (Prüfungs- und Ablehnungsrecht des Bürgermeisters)

⁴ Faßbender/König/Musall, Sächsisches Kommunalrecht, Kap. 6, Rn. 554.



- Zuständigkeit der Gemeinde für Materie gem. Art. 28 II 1 GG, Art. 84 I SächsVerf, § 2 I SächsGemO.
 - ➔ örtlicher Bezug bei Abfallentsorgung zweifellos
- Aber:
 - ➔ für Abfallentsorgung sind gem. §§ 20 I, 19 I SächsKrWBodSchG iVm §§ 15, 16 KrWG Landkreise und Kreisfreien Städte als untere Abfall- und Bodenschutzbehörden sowie die Landesdirektion Sachsen als obere Abfall- und Bodenschutzbehörde zuständig⁵
 - ➔ Zuständigkeit der Gemeinde G (-), da keine Kreisfreie Stadt oder Landkreis

2. Prüfungs- und Ablehnungsrecht des Bürgermeisters

- aus obigem resultierendes Ablehnungsrecht, da keine Selbstverwaltungsangelegenheit iSd Art. 28 II 1 GG, strittig

a) Pro materielles Prüfungs- und Ablehnungsrecht

- h.M.: Prüfungsrecht (+), da Ersteller der Tagesordnung; bei evidenter Unzuständigkeit der Gemeinde kann Aufnahme verweigert werden
- Arg. 1: Prüfungs- und Ablehnungsrecht des Bürgermeisters könne verhindern, dass Gemeindevertretung in Zuständigkeit anderer Gemeindeorgane eingreift und über Verbandszuständigkeit der Gemeinde hinaus die Zuständigkeit anderer Aufgabenträger (Kreis, Land, Bund) beeinträchtigt
- Arg. 2: Prüfungs- und Verwerfungsrecht des Bürgermeisters trägt dazu bei, dass sich Gemeindevertretung auf sachliche Wahrnehmung ihrer Aufgaben konzentriert und die Arbeitsfähigkeit der Gemeindevertretung gewährleistet wird
- Arg. 3: Aus Rechtsstaatsprinzip ergibt sich Bindung an Recht und Gesetz (Art. 20 III GG), rechtswidrige Beschlüsse bereits im Vorhinein zu verhindern (vgl. Diskussion um materielles Prüfungsrecht des Bundespräsidenten i.R.d. Art. 82 GG)
- Hier:
 - ➔ Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft; jedoch zulässigerweise auf die Landkreise etc. übertragen worden
 - ➔ Selbstverwaltungsrecht der Gemeinde beschränkt
 - ➔ Berechtigung des Bürgermeisters zur Ablehnung (+)

b) Contra materielles Prüfungs- und Ablehnungsrecht

⁵ Zur Verfassungsmäßigkeit der Übertragung der Abfallentsorgung auf die Landkreise etc. BVerfGE 79, 127.



- Arg. 1: bloße Diskussion des Themas führt nicht zu Eingriff in Kompetenzen anderer Aufgabenträger/Gemeindeorgane (Arg. 1, s.o.); auch keine Gefährdung der Funktionsfähigkeit dadurch ersichtlich (Arg. 2, s.o.); vielmehr kann Befassen in der Sache aus politischen Zwecken sinnvoll sein, zB zum Ausloten informeller Handlungsmöglichkeiten
- Arg. 2: Sinn und Zweck des Antragsrecht ist Schutz von Minderheiten; bei materiellem Prüfungsrecht kann dies nicht gewährleistet werden
- Arg. 3: Gründen der Gesetzssystematik – nach SächsGemO obliegt Rechtsaufsicht gerade nicht dem Bürgermeister; kommunale Aufsichtsmittel sind repressiver Natur – nach § 114 I SächsGemO ist Rechtsaufsichtsbehörde für Beanstandung eines rechtswidrigen Beschlusses zuständig
- Prüfungsrecht des Bürgermeisters daher abzulehnen
 - ➔ B ist zur Aufnahme des Tagesordnungspunktes verpflichtet; Anspruch der F gem. § 36 V SächsGemO (+)

III. Zwischenergebnis

Die Leistungsklage der F ist begründet.

C. Ergebnis

Die Leistungsklage der F ist zulässig und begründet. Sie hat daher Aussicht auf Erfolg.