

Kapitel 2.5. Handlungen ohne eindeutige Rechtsgrundlage

Bei den Realakten ergeben sich Einordnungsschwierigkeiten dadurch, dass sie nicht in einer besonderen Rechtsform ergehen und vielfach nicht eindeutig einer bestimmter öffentlich – rechtlichen Rechtsgrundlage zuzuordnen sind, somit ein Über- und Unterordnungsverhältnis nicht erkennbar wird. Die Sonderrechtstheorie führt zu keinen Ergebnissen, da die Realakte zumeist nicht auf eine bestimmte Rechtsgrundlage zurückzuführen sind.

Nach der Rechtsprechung ist in diesen Fällen auf den **Sachzusammenhang** abzustellen, in dem die maßgebliche Handlung steht. Die Rechtsprechung geht in zwei Schritten vor; öffentlich-rechtlich sei der Realakt nur, wenn

- die Handlung die Erfüllung einer **hoheitlichen Aufgabe zum Ziel** hat und
- zwischen der Zielsetzung und dem einzuordnenden Realakt **ein enger inneren und äußerer Zusammenhang** besteht, so dass diese Handlung noch als zum hoheitlichen Aufgabenbereich gehörend betrachtet werden muss. *¹

1. Teilnahme am Straßenverkehr

Bei der Teilnahme am Straßenverkehr stellt sich insbesondere nach Unfällen die Frage, ob Erstattungsansprüche des Geschädigten privatrechtlicher oder öffentlich – rechtlicher Natur sind ².

Beispiel: (1) Unfall eines Feuerwehrfahrzeuges auf dem Weg zum Einsatzort. Hier gibt die Bekämpfung einer Gefahr für die öffentliche Sicherheit das hoheitliche Ziel. In unmittelbaren Zusammenhang damit steht die Fahrt zum Einsatzort, so dass hier die Teilnahme am Straßenverkehr öffentlich rechtlich geprägt war. Es können demnach öffentlich rechtlich Haftungsansprüche geltend gemacht werden.

Gegenbeispiel: (2) Unfall des Bürgermeisters (mit dem Dienstfahrzeug) auf dem Heimweg.

Beispiel: (3) Einen Ortstermin zur Erörterung von Fragen der Flugsicherheit auf dem Gelände der Flughafen GmbH nimmt der zuständige Beamte im Ministerium wahr. Zwar mit Genehmigung (Billigung), aber ohne ausdrückliche Anordnung

¹ Richter / Schuppert Casebook Verwaltungsrecht S. 48

² Dabei wird sich die Einordnung regelmäßig nicht auf die Frage auswirken, **ob** eine Haftung besteht, sondern auf **welche Rechtsgrundlage** ein Anspruch entstanden ist.

begibt er sich mit seinem eigenen Fahrzeug dorthin und verursacht auf dem Rückweg zum Ministerium einen Unfall.

Flugsicherung gehört zum hoheitlichen Aufgabenbereich (§§ 29 31 LuftVG); Fahrt war Bestandteil der Erfüllung der hoheitlichen Aufgabe. "Dabei kommt es nicht darauf an, ob der Beamte einprivateigenes Kfz führte. ..." ³. Verwendung des eigenen Fahrzeuges diene einer zügigen Aufgabenerfüllung.

Beispiel: (4) Unfall beim Aktentransport der BfA / bei der Paketbeförderung durch die Post. ^{*4}

2. Eingriffe

Sowohl öffentlich – rechtliche Vorschriften als auch privatrechtliche Vorschriften existieren zum Schutz der Privatsphäre des einzelnen. Die Einordnung der Eingriffe in einen privaten oder öffentlich rechtlichen Zusammenhang ist entscheidend, um die Rechtsgrundlage für die Abwehr der Eingriffe zu ermitteln und den Rechtsweg zur Verfolgung seiner Ansprüche bestimmen zu können.

Beispiel: (1) Stadt errichtet versehentlich ihre Kläranlage teilweise auf dem Grundstück des Bauern Heitmann. Dieser verlangt die Beseitigung.

Streitigkeit ist öffentlich-rechtlicher Natur, weil die Errichtung einer öffentlichen Kläranlage nicht nur in Erfüllung öffentlicher Aufgaben geschieht und nicht nur Ausdruck staatlicher Daseinsvorsorge ist, sondern in einem öffentlich-rechtlichen Planungs- und Funktionszusammenhang steht, der es ausschließt, sie und den in ihr liegenden Eingriff unabhängig von diesem Zusammenhang begreifen und bewerten zu wollen. ^{*5}

Beispiel: (2) Geräuschbelästigungen die von einem Kinderspielplatz ausgehen, der von der Gemeinde in Vollzug des Bebauungsplanes errichtet worden war und der Öffentlichkeit zur Benutzung übergeben wurde.

Die Maßnahme steht in einem öffentlich-rechtlichen Planungs- und Funktionszusammenhang und ist daher öffentlich-rechtlicher Natur. ^{*6}

Beispiel: (3) Lärmimmissionen, die von einer Verkaufsmesse von landwirtschaftlichen Produkten in einer gemeindeeigenen Mehrzweckhalle ausgehen, die eine öffentliche Einrichtung darstellt. Die Störungen durch

³ BGH, VersR 1979, 225

⁴ weitere Beispiele bei Richter / Schuppert Casebook Verwaltungsrecht S. 50

⁵ Bosch/Schmidt, Praktische Einführung in das verwaltungsgerichtliche Verfahren § 7 III 6 a)

⁶ Schweikhardt, Allgemeines Verwaltungsrecht, Rz 110

Lärmimmissionen entstehen hier allein im Zusammenhang mit der erwerbswirtschaftlichen Nutzung der Gemeindehalle so dass sie im privatrechtlichen Zusammenhang stehen und – im Streitfall - dagegen unmittelbar auf dem Zivilrechtswege geklagt werden kann

Beispiel: (5) Lärmbelästigung durch eine Haltestelle eines privatrechtlich betriebenen Omnibusunternehmens ist auf dem Zivilrechtsweg anzugreifen. ^{*7}

Beispiel: Klage auf Abwehr von Lärm durch einen von der öffentlichen Hand betriebenen Sportplatz ist im Verwaltungsgerichtsweg zu erheben. (BVerwG JZ 1989,951)⁸

3. Ehrkränkende Äußerungen

Auch hier gilt, dass sowohl privatrechtliche, als auch öffentlich rechtliche Vorschriften den einzelnen vor unberechtigten Vorwürfen zu schützen. Auf welcher Rechtsgrundlage er einen Widerruf verlangen kann und welcher Gerichtszweig zuständig ist, hängt auch hier vom Zusammenhang ab, in der die konkrete Handlung – hier also die Beleidigung – erfolgt ist

Beispiel: (1) Der Transportunternehmer T hatte der Gemeinde G aufgrund einer vertraglichen Verpflichtung Asche für den Bau einer Sportanlage angeliefert. Der für die Überwachung der Anlieferung zuständige Beamte A erhob gegen T den Vorwurf, dieser habe sich aufgrund falscher Angaben über die Menge der angefahrenen Asche eine Überzahlung verschafft. T sieht in dieser Äußerung eine Beleidigung (Betrugsvorwurf) und will gerichtlich die Rücknahme der Äußerung erzwingen. Welcher Rechtsweg ist gegeben ?

Unbeschadet des Umstandes, dass Äußerungen eines Beamten regelmäßig einen "amtlichen" Charakter tragen, ist für die Bestimmung des Rechtsweges darauf abzustellen, in welchem Zusammenhang die Äußerung getätigt wurde. Hat der Beamte seine dienstliche Äußerung im Zusammenhang mit dem privatrechtlichen Handeln der Verwaltung getan, also bei fiskalischen Tätigkeiten, ist der Widerrufsanspruch privatrechtlicher Natur, bei einem Zusammenhang mit hoheitlichem Handeln gehört er zum öffentlichen Recht. ^{*9}

Ausnahme: Der von einem Beamten erhobene Vorwurf ist unbeschadet seiner Zurechnung zur Amtsführung so sehr Ausdruck seiner persönlichen Meinung oder

⁷ weiter *Beispiele* bei Bosch/Schmidt, Praktische Einführung in das verwaltungsgerichtliche Verfahren § 7 III 6 a)

⁸ Schweikhardt, Allgemeines Verwaltungsrecht, Rz 110

⁹ Richter / Schuppert Casebook Verwaltungsrecht S. 53

Einstellung, dass wegen des persönlichen Gepräges der Ehrenkränkung die Widerrufserklärung eine unvertretbare persönliche Leistung des Beamten darstellt. Hier ist der Beamte persönlich im Zivilrechtsweg zu verklagen.

Beispiel (2) Der Vorgesetzte des Beamten B behauptet in einem Gespräch mit dem Behördenleiter, dass B wiederholt betrunken zum Dienst erschienen sei. B kann den Widerruf dieser Behauptung aufgrund von öffentliche rechtlichen Vorschriften erreichen.

Ausnahme: Bei Verletzung des Persönlichkeitsrechts durch Rundfunk- oder Fernsehsendungen ist der Zivilrechtsweg gegeben, da die Beziehung der Sendeanstalten bei ihrer Programmgestaltung zum Einzelnen auf der Ebene des privatrechtlichen Miteinanders geordnet seien. *¹⁰

4. Hausverbote

Nach der Rspr. kann ein Hausverbot sowohl öffentlich-rechtlichen als auch privatrechtlichen Charakter haben. Die Rechtsnatur soll sich danach richten, ob die materiellen Rechtsbeziehungen zwischen dem Träger der öffentlichen Verwaltung und dem Adressaten des Hausverbots privatrechtlicher oder öffentlich-rechtlicher Natur sind. Ergeht das Hausverbot im Zusammenhang mit der Wahrnehmung öffentlich-rechtlicher Belange ist der Verwaltungsrechtsweg gegeben. *¹¹

Die Rspr. stellt damit entscheidend auf den Zweck des beabsichtigten **Hausbesuchs** ab. War der Behördenbesuch primär privatrechtlich orientiert, war auch das Hausverbot privatrechtlich zu qualifizieren. ¹² (In der Literatur wird demgegenüber auch auf den Zweck des Hausverbots abgestellt.)

Beispiel: Der Leiter des Standesamtes verbietet einem Fotografen das Standesamt zum Zwecke des Fotografierens von Brautpaaren zu betreten, nachdem mehrere Beschwerden über sein zudringliches Auftreten eingegangen waren. Der Fotograf möchte keine Amtshandlungen der Verwaltung erreichen, sondern dient allein seiner beruflichen Tätigkeit. Hausverbot ergeht hier im privatrechtlichen Zusammenhang

Beispiel: Hausverbot gegenüber einen Sozialhilfeempfänger, nachdem dieser die zuständige Sachbearbeiterin persönlich bedroht hatte, weil sie die Kürzung der

¹⁰ Bosch/Schmidt, Praktische Einführung in das verwaltungsgerichtliche Verfahren § 7 III 6 b)

¹¹ Bosch/Schmidt, Praktische Einführung in das verwaltungsgerichtliche Verfahren § 7 III 7

¹² Dörr/ Trittel Verwaltungshandlungen 4.9.1.

Sozialhilfe angekündigt hatte . Hier war der Besuch im Zusammenhang mit der Gewährung von Sozialleistungen erfolgt, so dass das Hausverbot öffentlich rechtlich erfolgt war.

Beispiel: Eine Bundesbehörde hält ihren Beamten B für dienstunfähig und betreibt deshalb seine Versetzung in den Ruhestand nach den §§ 42, 44 BBG. Um während der Laufzeit des Verfahrens einen geordneten Dienstbetrieb sicherzustellen, spricht die Behörde gegenüber den Beamten B ein Hausverbot aus. B besteht dagegen auf sein Recht auf Arbeit. ^{*13}

¹³ Dörr/Trittel Verwaltungshandlungen 4.9.1.