

aus, dass die Planmäßigkeit der Bebauung gesichert wird, und zwar grundsätzlich durch die gesetzesteuerte Bauleitplanung und sonst – etwa in Bereichen nach § 34 BauGB – durch hinreichende gesetzliche Normativbedingungen¹⁸. An solchen fehlt es bezüglich der Definition des zentralen Versorgungsbereichs. Nach dem Wortlaut des § 34 III BauGB und von § 11 III BauNVO ist der Kommunalpolitik hier ein weitreichender Spielraum zur nicht gesetzestypischen Schrankensetzung eingeräumt. Dieser uneingeschränkte Spielraum wäre angesichts der Formenstrenge, die Inhalts- und Schrankenbestimmungen für das Grundeigentum nach dem BauGB kennzeichnet, sowohl auf einfachgesetzlicher Ebene systemwidrig wie im Hinblick auf höherrangiges Recht auch verfassungsrechtlich nicht haltbar.

E. Ergebnis

Deshalb muss das Merkmal der „nachteiligen Auswirkung auf zentrale Versorgungsbereiche“ einschränkend ausgelegt werden. Einen Anhalt dafür bietet das „Zweibrücken“-Urteil des BVerwG¹⁹, in dem die bei der Bestimmung der zentralen Versorgungsbereiche zu berücksichtigenden Belange im Wege systematischer Auslegung gewonnen werden.

Allerdings zeigt die Gesamtkonzeption der Regelungen über die planungsrechtliche Zulässigkeit von Vorhaben, dass solche Belange schon in eine gewisse Verbindlichkeit gefunden haben müssen. So verlangt § 33 BauGB eine hinreichende Verfestigung der Planungsabsichten der Gemeinde, um die Zulassung eines Vorhabens nach einem künftigen Bebauungsplan zu rechtfertigen. Dieselbe Verfestigung wird man aus den dargelegten verfassungsrechtlichen Erwägungen auch für die Festlegung zentraler Versorgungsbereiche verlangen müssen. Einschränkend ist § 34 III BauGB also dahin auszulegen, dass keine schädlichen Auswirkungen auf hinreichend verfestigt definierte zentrale Versorgungsbereiche der Gemeinde oder anderer Gemeinden zu erwarten sein dürfen.

Wo hingegen planerische Festsetzungen fehlen, schafft § 34 BauGB Ersatz für die fehlende Planung, indem er die Zulässigkeit von Bauvorhaben nach der tatsächlich vorhandenen Bebauung in der näheren Umgebung (§ 34 Absatz 1) oder des im Zusammenhang bebauten Ortsteils (§ 34 Abs. 2) bestimmt („Planersatzfunktion“). Inhalt und Schranken des Grundeigentums bestimmen sich damit entweder nach hinreichend verfestigten rechtsverbindlichen Planungen oder nach den tatsächlichen Gegebenheiten der Umgebung des Bauvorhabens. „Zentrale Versorgungsbereiche“ müssen deshalb entweder rechtsverbindlich (und nicht durch ein bloßes Verwaltungsinternum) festgelegt, oder bereits tatsächlich vorhanden sein, um bei der Untersuchung der Auswirkungen im Sinne des § 34 Abs. 3 n. F. BauGB Berücksichtigung finden zu können. Unberücksichtigt bleiben müssen also Konzeptionen, die die Schaffung neuer zentraler Versorgungsbereiche zum Ziel haben und die noch nicht hinreichend rechtlich verfestigt sind. Solche Konzeptionen können der Verwirklichung eines Bauvorhabens erst entgegengehalten werden, wenn sie in eine Abwägungsentscheidung als eigene Belange der Gemeinde eingeflossen sind (§ 1 VI Nr. 11 BauGB²⁰).

¹⁸ Papier, in: Benda/Maihofer/Vogel, Handbuch des Verfassungsrechts, 2. Auflage 1994, § 10 (Eigentum), Rn. 79.

¹⁹ BVerwG, NVwZ 2003, 86 (88); vgl. auch OVG Münster, NVwZ 1999, 79 (82).

²⁰ Im Ergebnis ebenso – aber ohne Begründung – Reidt, in: Bracher/Reidt, Bauplanungsrecht, 7. Auflage 2004, Rn. 598.

Methodik der Fallbearbeitung

Regierungsdirektor Klaus Weber, Regierungspräsidium Chemnitz

Der praktische Fall: „Unfall am Elbufer“

A. Sachverhalt Teil A

Artur Müller
Vorgartenweg 20
Dresden

20.2.2005

An das
Verwaltungsgericht

Dresden

Sehr geehrte Damen und Herren,

ich erhebe **Klage**, weil mir die Polizeidirektion Dresden im Dezember 2004 eine Rechnung (mit Datum vom 10.12.2004 und entspr. Begründung für diese Forderung) über 1230 Euro wg. einer Schadensbeseitigung am 15.1.2004 an meinem Ufergrundstück in Dresden, Elbhang 33, zugestellt hat.

Auch der Widerspruchsbescheid der Polizeidirektion vom 10.2.2005 hat den gleichen Inhalt, nach wie vor fordert die Behörde von mir diesen Betrag.

Bereits bei der Anhörung im Oktober 2004 habe ich der Polizei mitgeteilt, dass die Forderung gegen mich unberechtigt ist.

Über diese Vorgehensweise der Behörde bin ich insgesamt erstaunt, denn mir ist bis heute nicht klar, was ich mit diesem Schaden und der Beseitigung zu tun haben soll.

Ich bin zwar Eigentümer des Grundstücks, sehe aber nicht ein, dass ich für einen Schaden haften soll, den ich nicht verursacht habe.

Außerdem habe ich keinen Auftrag zur Schadensbeseitigung erteilt.

Da die Forderung mir gegenüber unberechtigt ist, sind der Bescheid und der anschließende Widerspruchsbescheid der PD Dresden aufzuheben.

Hochachtungsvoll

Artur Müller

Polizeidirektion Dresden

4.3.2005

An das
Verwaltungsgericht
Dresden

3 K 217/05

In dem Rechtsstreit

Artur Müller gegen den Freistaat Sachsen
vertreten durch die Po-
lizeidirektion Dresden

Rechtsanwalt
Herbert Blinn
Chemnitz

25.3.2005

wg. Kostenbescheid betr. der Durchführung einer Ersatzvor-
nahme gegen den Kläger

An das
Verwaltungsgericht

stellen wir den **Antrag**, die Klage abzuweisen.

Dresden

Zur Sache teilen wir Folgendes mit:

3 K 217/05

Der Kostenforderung liegt nachfolgend geschilderter Sach-
verhalt zugrunde (die nachfolgende Begründung für unsere
Forderung haben wir sinngemäß auch Herrn Müller mit
Widerspruchsbescheid am 10.2.2005 mitgeteilt).

In dem Rechtsstreit

Herr Schmitt, der Halter und Fahrer des PKW Opel mit dem
amtlichen Kennzeichen DD-K 1000 ist, fuhr am 15.1.2004
gegen 23 Uhr auf den an der Uferseite der Elbhangstraße in
Dresden parkten PKW Honda des Herrn Krämer auf. Dabei
wurde dieses Fahrzeug über die Mauerkrone ins Wasser
gestoßen und dabei 2 Stufen und die Plattform der angren-
zenden Ufertreppe beschädigt.

Artur Müller gegen den Freistaat Sachsen
wg. Kostenforderung aus Ersatzvornahme

hat mich Herr Müller zum Bevollmächtigten bestellt, meine
Vollmacht ist beigefügt.

Das Grundstück, auf welchem sich die Treppe sowie die
Plattform befinden, steht im Eigentum des Klägers Müller.

Ich verweise auf den Antrag des Klägers entspr. seinem
Schriftsatz vom 20.2.2005. Es wird ausdrücklich **beantragt**,
den Leistungsbescheid vom 10.12.2004 in Gestalt des Wider-
spruchsbescheids vom 10.2.2005 aufzuheben.

Noch in der Schadensnacht veranlassten Polizeibeamte der
PD Dresden die Sicherung der beschädigten Treppe und der
Uferplattform, indem sie der Fa. Meister-Bau einen entspr.
Auftrag erteilten. Zum Zeitpunkt der Beauftragung zu diesen
Arbeiten, die wegen der Gefahrenlage unverzüglich erfolgen
musste, war nicht bekannt, wer Eigentümer des Grundstücks
ist. Dieser konnte auch in der Nacht nicht ermittelt werden.

In der Streitsache gegen die Polizeidirektion Dresden habe
ich die Ausführungen im Schreiben vom 4.3.2005 zur Kennt-
nis genommen.

Das Bauunternehmen stellte der PD Dresden den Betrag in
Rechnung, der jetzt von dem Kläger als Grundstückseigen-
tümer zurückverlangt wird.

Vorab habe ich Bedenken gegen die Zuständigkeit des
Polizeipräsidiums Dresden als Widerspruchsbehörde. Da
die „Ausgangsbehörde“, die den Kostenbescheid erlassen
hat, eine Dienststelle der Vollzugspolizei war, ist im Wider-
spruchsverfahren nunmehr die höhere Verwaltungsbehörde
gemäß § 64 I 2 SPOlG zuständige Widerspruchsbehörde.

Der Zustand von Treppe und Plattform stellte nach dem Unfall
eine konkrete Gefahr für die öffentliche Sicherheit dar (ins-
bes. für Fussgänger). Deshalb musste unverzüglich im Wege
der Ersatzvornahme gehandelt werden. Dabei können auch
Dritte, wie hier die Fa. Meister-Bau, beauftragt werden (§ 24 I
1 VwVG).

Zur Sache selbst muss ich nochmals in Ergänzung des
Vortrags meines Mandanten darauf hinweisen, dass dieser
mit dem Schaden nichts zu tun hatte. Es kann nicht angehen,
dass er zahlen muss, nur weil er zufällig Eigentümer des
Grundstücks ist, auf welchem die Sicherungsarbeiten durch-
geführt werden mussten.

Demnach ist der Kläger als Grundstückseigentümer nach
§ 24 III VwVG zum Ersatz der Auslagen, die zur Sicherung
des Grundstücks notwendig und erforderlich waren, verpflich-
tet. Zum Zeitpunkt des Schadenseintritts (in der Nacht)
konnte er nicht erreicht werden, weshalb ein Unternehmen
mit den Sicherungsarbeiten beauftragt werden musste. Es
handelte sich hierbei um das angemessene und mildeste
Mittel zur Beseitigung der Gefahrenlage.

Weiterhin teile ich noch mit, dass ich auch Bedenken gegen
die Geltendmachung der Forderung als Ersatzvornahme
habe. Insoweit ist die im Kostenbescheid vom 15.2.2005
nachzulesende Begründung nicht überzeugend. Da es nicht
um eine Ersatzvornahme ging, kann auch kein Leistungs-
bescheid nach § 24 III VwVG ergehen.

Der Kostenbescheid als Leistungsbescheid nach § 12 VwVG
an Herrn Müller konnte erst im Dezember 2004 gefertigt
werden, da die Ermittlungen nach dem Eigentümer des
Grundstücks sehr aufwändig waren. Ursprünglich waren wir
nämlich der Annahme, dass sich das Grundstück im Eigen-
tum der Bundesrepublik Deutschland befindet.

Auch deshalb ist die Kostenforderung unbegründet, der Be-
scheid ist aufzuheben.

Auf Widerspruch des Klägers erging dann auch ein entspr.
Widerspruchsbescheid am 10.2.2005.

Abschließend **beantrage** ich die Notwendigkeit meiner Hin-
zuziehung im Vorverfahren. Aus der Akte ergibt sich, dass ich
den Kläger bereits im Widerspruchsverfahren anwaltlich ver-
treten habe.

Die Forderung gegen den Kläger besteht zu Recht.

Herbert Blinn
Rechtsanwalt

Die Klage ist unbegründet und deshalb abzuweisen.

Polizeidirektion Dresden

15.4.2005

An das
Verwaltungsgericht

Dresden

3 K 217/05

In dem Rechtsstreit

Schumann
Polizeiobererrat

Artur Müller gegen den Freistaat Sachsen
wg. Kostenforderung aus Ersatzvornahme

haben wir zu den Ausführungen des Bevollmächtigten des Klägers im Schriftsatz vom 25.3.2005 Folgendes anzumerken:

Es bestand wegen der eingetretenen Beschädigungen eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit auf dem Grundstück des Klägers, die mangels Erreichbarkeit des Klägers als verantwortlicher Eigentümer nur durch Beauftragung der Fa. Meister-Bau schnell beseitigt werden konnte. Wegen der Gefahrenlage insbes. für Fußgänger am Elbufer war sofortiges Handeln geboten.

Der Kläger ist als Zustandsstörer verantwortlich für den ordnungsgemäßen Zustand seines Grundstückes und muss deshalb die angefallenen Kosten der im Wege der Ersatzvornahme vorgenommenen Sicherungsarbeiten übernehmen.

Dabei sind nur Arbeiten auf dem Grundstück des Klägers vorgenommen worden. Insoweit war es angebracht, vom Kläger Ersatz zu verlangen und nicht vom Fahrer des Kraftfahrzeugs, denn der Kläger ist für die Sicherheit seines Grundstückes als Eigentümer verantwortlich.

Die Ausführungen zur Unzuständigkeit der Polizeidirektion Dresden als Widerspruchsbehörde sind nicht nachvollziehbar. Wie sich aus § 26 des Sächsischen Justizgesetzes ergibt, liegt die Zuständigkeit hier eindeutig bei unserer Behörde, eine fehlerhafte Zuständigkeit im Widerspruchsverfahren liegt nicht vor.

Schumann
Polizeiobererrat

Aufgabe:

1. Zur Vorbereitung der Entscheidung des VG ist ein Gutachten über die Zulässigkeit und Begründetheit der Klage zu fertigen.
2. Fertigen Sie anschließend den Tenor der Entscheidung des Verwaltungsgerichts Dresden (ohne Rechtsmittelbelehrung, Streitwertbeschluss und vorläufige Vollstreckbarkeit).

Bearbeitungshinweise:

Bearbeiter, die die Klage für unzulässig halten, müssen hilfsweise die Begründetheit prüfen.

Die Höhe der Forderung der PD Dresden ist unstreitig.

Sachverhalt Teil B

Müller erhält am 10.4.2005 von der Polizeidirektion Dresden die für ihn überraschende Mitteilung, dass er den geforderten Betrag in Höhe von 1230 Euro innerhalb einer Woche an die Polizeidirektion Dresden zahlen müsse. Ansonsten habe er mit Vollstreckungsmaßnahmen zu rechnen.

Obwohl Müller die PD Dresden nochmals auf die von ihm eingelegte Klage beim VG Dresden hinweist, bleibt diese bei ihrer Auffassung, dass Müller jetzt zahlen müsse. Denn bei einem Widerspruch und späterer Klage gegen diesen Leistungsbescheid bestehe keine aufschiebende Wirkung nach § 24 III 2 VwVG.

Müller überlegt nun, sich auch in dieser Sache an das VG zu wenden.

Aufgabe:

Prüfen Sie die Erfolgsaussichten eines Eilantrags des Müller beim VG und tenorieren Sie die verwaltungsgerichtliche Entscheidung (ohne Festsetzung des Streitwertes).

B. Lösungshinweise zum Sachverhalt Teil A¹:

1. Zulässigkeit der Klage²:

1. Verwaltungsrechtsweg (öffentlich-rechtliche Streitigkeit, § 40 I 1 VwGO³)

Es handelt sich hier um eine öffentlich-rechtliche Streitigkeit nichtverfassungsrechtlicher Art.

Der Kostenforderung zugrunde liegt eine Norm des öffentlichen Rechts (Sonderrechtstheorie), nämlich entweder § 24 III VwVG oder § 6 II SPolG (siehe später unter II 2, Prüfung der Rechtsgrundlage für die Kostenforderung). Außerdem handelt es sich bei der Kostenforderung um einen den Widerspruchsführer belastenden Verwaltungsakt (siehe § 28 I VwVfG, Subordinationstheorie).

Eine Bestimmung, die den Rechtsstreit einem anderen Gericht zuweist, ist nicht ersichtlich⁴.

2. Ordnungsgemäße Klageerhebung, §§ 81, 82 VwGO⁵: Lt. Sachverhalt unproblematisch.

3. Statthafte Klageart:

Die Anfechtungsklage nach § 42 I VwGO ist statthaft, wenn sich der Kläger gegen einen an ihn gerichteten belastenden Verwaltungsakt (§ 35 S. 1 VwVfG) wendet. Der Kostenbescheid der PD Dresden in Form eines sog. Leistungsbescheides ist ein Verwaltungsakt mit Regelungswirkung. Der Kläger begehrt die Aufhebung dieses Verwaltungsaktes entspr. dem anwaltlichen Schriftsatz vom 25.3.2005.

4. Klagebefugnis, § 42 II VwGO:

Der Kläger ist durch den Kostenbescheid der PD Dresden „beschwert“, eine Rechtsverletzung i.S. des Art. 2 GG ist nicht ausgeschlossen. Außerdem ist der Widerspruchsführer Adressat eines belastenden Verwaltungsaktes in Form der Kostenforderung⁶.

5. Das Rechtsschutzbedürfnis ergibt sich bei einer Anfechtungsklage regelmäßig aus der Klagebefugnis, weitere Ausführungen sind überflüssig⁷.

¹ Die Klausur ist dem Urteil des VG Berlin, NZV 2002, 473, nachgebildet. Siehe zu diesem Urteil auch Weber, „Verwaltungsrechtliche Realakte“, apf 2003, 57.

² Zur Prüfung der Zulässigkeit einer Klage beim VG siehe Kopp/Schenke, VwGO, 13. A. 2003, Anm. 17 vor § 40; Kintz, Öffentliches Recht im Assessorexamen, 2. A. 2003, S. 54 ff.; beide auch mit Hinweisen zur Reihenfolge der Prüfung der sog. „Sachentscheidungsvoraussetzungen“. Dabei wird davon ausgegangen, dass die Frage des Verwaltungsrechtsweges grundsätzlich vor den anderen Prozessvoraussetzungen zu prüfen ist (Kintz, S. 57). Zur Zulässigkeit einer Klage gegen den Kostenbescheid wg. einer Abschleppmaßnahme siehe die Klausur von Bodanowitz, Anscheinend falsch geparkt, JuS 1996, 911, 916.

³ Kintz, S. 58 ff.

⁴ Zur Prüfung des § 40 I VwGO siehe Pietzner/Ronellenfisch, Das Assessorexamen im Öffentlichen Recht, 11. A. 2005, S. 42 ff.

⁵ Kintz, S. 71 ff.

⁶ Kintz, S. 90, meint, dass sich in einem derartigen Falle die Klagebefugnis von selbst verstehe; Kopp/Schenke, VwGO, Anm. 59 ff. zu § 42, konkret Anm. 69 zur sog. „Adressatentheorie“.

⁷ Kintz, S. 96.

