

Übungsfall 20: Vorgehen gegen Ordnungsgeld

In einer Sitzung der Gemeindevertretung der mecklenburgischen Gemeinde X im April 2012 geht alles seinen gewohnten Gang, bis zufällig das Thema „Ausweisung neuer Baugebiete“ angesprochen wird. Die Befürworter von Neubaugebieten wittern ihre Gelegenheit und stellen den Antrag, das Thema auf die Tagesordnung setzen zu lassen. Zwar wird der Antrag abgelehnt, doch liefern sich Befürworter und Gegner innerhalb der Gemeindevertretung gleichwohl lautstarke Auseinandersetzungen um das Thema. Aufgrund der hitzigen Debatte lässt sich Gemeindevertreter V zu lauten Meinungsäußerungen hinreißen; auch nach mehrfachen Ordnungsrufen durch den Vorsitzenden der Gemeindevertretung beruhigt V sich nicht. Als ihn der Vorsitzende abermals zur Ordnung rufen will platzt V der Kragen. Er packt wütend seine Sachen zusammen und verlässt mit zornesrotem Gesicht die laufende Sitzung. Die verbliebenen Gemeindevertreter setzen die Sitzung fort; zudem wird der Antrag gestellt, auf der nächsten Sitzung über eine Ahndung des Verhaltens des V zu beraten. Auf der Tagesordnung der nächsten Gemeindevertretungssitzung findet sich dementsprechend der Punkt „Reaktion auf das ungebührliche Verhalten des Gemeindevertreters V in der vorigen Sitzung“. In dieser Sitzung im Mai 2012, auf der V unentschuldigt nicht anwesend ist, wird nach eingehender Diskussion mehrheitlich beschlossen, gegen V ein Ordnungsgeld zu verhängen. Begründet wird der Beschluss damit, dass V trotz mehrfacher Ordnungsrufe nicht davon abgesehen habe, lautstark seine Meinung kund zu tun. Außerdem habe er seine Teilnahmepflicht verletzt, indem er ohne ausreichenden Grund die Sitzung vorzeitig verlassen habe. Von der Verhängung des Ordnungsgeldes habe man in diesem Fall nicht absehen wollen, weil man die Disziplin zukünftiger Sitzungen sicherzustellen habe und das Ordnungsgeld ein entsprechendes Zeichen setze.

Gleich nach Zustellung dieses Beschlusses erhob V Widerspruch. Nachdem der Beschluss aufrechterhalten wurde, will er nun gerichtlich gegen das Ordnungsgeld vorgehen und klagen. Wird V Erfolg haben?

§ 23 Abs. 3 KV M-V lautet:

Die Mitglieder der Gemeindevertretung üben ihr Mandat im Rahmen der Gesetze nach ihrer freien, nur dem Gemeinwohl verpflichteten Überzeugung aus.² Sie sind an Aufträge und Verpflichtungen, durch welche die Freiheit ihrer Entschließungen beschränkt wird, nicht gebunden.³ Die Mitglieder der Gemeindevertretung sind zur Teilnahme an den Sitzungen und zur Mitarbeit verpflichtet, wenn sie nicht aus wichtigem Grund verhindert sind.⁴ Sie können auf ihr Mandat jederzeit durch schriftliche, unwiderrufliche Erklärung gegenüber der oder dem Vorsitzenden der Gemeindevertretung verzichten.

§ 28 Abs. 4 Satz 1 KV M-V lautet:

Die Gemeindevertretung wird durch ihre Vorsitzende oder ihren Vorsitzenden vertreten.

§ 29 Abs. 1 Satz 5 KV M-V lautet:

Die oder der Vorsitzende [der Gemeindevertretung] leitet die Sitzungen [der Gemeindevertretung], sorgt für die Aufrechterhaltung der Ordnung und übt das Hausrecht aus.

§ 172 Abs. 1 KV M-V lautet:

Wer als Mitglied einer Gemeindevertretung seine Pflichten zur Teilnahme an Sitzungen und zur Mitarbeit (§ 23 Absatz 3 Satz 3), zur Verschwiegenheit (§ 23 Absatz 6), zur Anzeige eines Ausschließungsgrundes (§ 24 Absatz 3), zur Mitteilung des Berufs und anderer vergüteter oder ehrenamtlicher Tätigkeiten (§ 25 Absatz 3), zur Befolgung von Richtlinien und Weisungen der Gemeindevertretung (§ 71 Absatz 1 Satz 5 und Absatz 2), zur Unterrichtung über Angelegenheiten von besonderer Bedeutung (§ 71 Absatz 4) oder zur Abführung von Vergütungen, Sitzungsgeldern und Aufwandsentschädigungen (§ 71 Absatz 5) verletzt oder dem Verbot, Ansprüche Dritter gegen die Gemeinde geltend zu machen (§ 26) zuwiderhandelt, kann mit einem Ordnungsgeld belegt werden.² Entsprechendes gilt für Mitglieder einer Ortsteilvertretung, eines Ausschusses, eines Kreistages, eines Amtsausschusses oder einer Verbandsversammlung, für Ortsvorsteherinnen und Ortsvorsteher sowie für Vertreterinnen und Vertreter von Gemeinden, Ämtern, Landkreisen oder Zweckverbänden in Unternehmen und Einrichtungen.³ Über die Verhängung des Ordnungsgeldes entscheidet die Gemeindevertretung, der Kreistag, der Amtsausschuss oder die Verbandsversammlung.⁴ Die Ordnungsgelder werden im Verwaltungszwangsverfahren beigeschrieben.

§ 10 Gerichtsstrukturgesetz M-V: [wurde noch nicht an die Kreisgebietsreform angepasst]

(1) Verwaltungsgerichte werden in Greifswald und Schwerin errichtet.

(2) Der Bezirk des Verwaltungsgerichts Schwerin umfaßt das Gebiet der Landkreise Bad Doberan, Güstrow, Ludwigslust, Nordwestmecklenburg und Parchim sowie der kreisfreien Städte Rostock, Schwerin und Wismar.

(3) Der Bezirk des Verwaltungsgerichtes Greifswald umfaßt das Gebiet der Landkreise Demmin, Mecklenburg-Strelitz, Müritzkreis, Nordvorpommern, Ostvorpommern, Rügen und Uecker-Randow sowie der kreisfreien Städte Greifswald, Neubrandenburg und Stralsund.

§ 14 Gesetz zur Ausführung des Gerichtsstrukturgesetzes M-V:

(1) Behörden sind fähig, am Verfahren vor den Gerichten der allgemeinen Verwaltungsgerichtsbarkeit beteiligt zu sein.

(2) Anfechtungs- und Verpflichtungsklagen sind gegen die Behörde zu richten, die den angefochtenen Verwaltungsakt erlassen oder den beantragten Verwaltungsakt unterlassen hat.

Lösungsskizze

Die Klage wird Erfolg haben, wenn sie zulässig und begründet ist.

A. Zulässigkeit

I. Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs

- aufdrängende Sonderzuweisung (-)
- Eröffnung nach Generalklausel § 40 I 1 VwGO ?

1. Öffentlich-rechtliche Streitigkeit

→ streitentscheidende Normen öffentlich-rechtlich? Streitentscheidend hier Normen der KV M-V (letztlich § 172 I KV M-V); diese ist nach der modifizierten Subjektstheorie öffentlich-rechtlich, somit ist die Streitigkeit öffentlich-rechtlich.

2. Nichtverfassungsrechtlicher Art

doppelte Verfassungsunmittelbarkeit nicht gegeben, Streitigkeit somit nicht verfassungsrechtlicher Art

3. Keine abdrängende Sonderzuweisung

abdrängende Sonderzuweisung (-)

→ Verwaltungsrechtsweg eröffnet (+)

II. Statthafte Klageart

statthafte Klageart richtet sich nach dem Begehren des Klägers, § 88 VwGO

K begehrt gegen die Ordnungsgeldverhängung vorzugehen

Anfechtungsklage nach § 42 I, 1. Alt. VwGO ist statthaft, falls es sich bei dem Ordnungsgeldbeschluss um einen VA handelt → inzidente Prüfung der VA-Qualität des Ordnungsgeldbeschluss anhand von § 35 Satz 1 VwVfG:

- Maßnahme: zweckgerichtetes Verhalten (+)
- hoheitlich: einseitig autoritativ (+)
- einer Behörde: Behördenbegriff legaldefiniert (§ 1 IV VwVfG-Bund, § 1 III VwVfG M-V) als jede Stelle, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt. Ordnungsgeld von der Gemeindevertretung verhängt; ist ein Aufgabe der öffentlichen Verwaltung → Behörde (+)
- zur Regelung: es wird die Rechtsfolge gesetzt, ein Ordnungsgeld zahlen zu müssen (+)
- eines Einzelfalls: konkret-individuell (+)
- auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts: (+) s.o.
- auf unmittelbare Außenwirkung gerichtet? Eine eindeutige Intention hinter der Verhängung ist nicht auszumachen → entscheidend sind daher die objektiven Gesichtspunkte, nämlich ob V durch das Ordnungsgeld als außerhalb des handelnden Verwaltungsträgers stehendes Rechtssubjekt oder (nur) in seiner Eigenschaft als Gemeindevertreter betroffen ist → Rückgriff auf die Rechtsfigur der besonderen Gewaltverhältnisse, Unterscheidung Betriebsverhältnis/Grundverhältnis. Ordnungsgeld knüpft an die Eigenschaft des V als Gemeindevertreter an, zahlen muss er es aber aus dem Privatvermögen → Grundverhältnis → Außenwirkung (+)

→ VA (+) → Anfechtungsklage statthaft

III. Klagebefugnis

bei Anfechtungsklage Erfordernis der Klagebefugnis nach § 42 II VwGO (direkt)

Möglichkeitstheorie/Adressatentheorie: als Adressat des VA besteht die Möglichkeit dass V zumindest in seiner allg. Handlungsfreiheit aus Art. 2 I GG verletzt ist (das Vermögen als solches ist von Art. 14 I GG nach h.M. nicht geschützt)

Möglichkeitstheorie: § 172 I KV M-V ist eine Ermessensnorm; es besteht daher zusätzlich die Möglichkeit, dass V in seinem formellen subjektiven öffentlichen Recht auf ermessensfehlerfreie Entscheidung aus Art. 20 III GG verletzt ist

→ V klagebefugt (+)

IV. Vorverfahren

vor Erhebung einer Anfechtungsklage gem. § 68 I 1 VwGO grds. Durchführung eines Widerspruchsverfahrens vorausgesetzt; die Ausnahmen nach § 68 I 2, 1. Var. VwGO i.V.m. § 13a AGGerStrG M-V (dann Durchführung eines Vorverfahrens lediglich fakultativ) und § 13b AGGerStrG M-V (dann Vorverfahren sogar unstatthaft) sowie nach § 68 I 2, Nrn. 1 und 2 VwGO sind nicht einschlägig

V hat Widerspruch erhoben; es ist (mangels gegenteiliger Angaben im Sachverhalt) davon auszugehen, dass dies auch form- und fristgerecht gem. § 70 I VwGO geschah; der Widerspruch war auch erfolglos (der Ordnungsgeldbeschluss wurde aufrecht erhalten)

V. Klagefrist

V muss die Klage innerhalb der Monatsfrist nach § 74 I 1 VwGO ab Zustellung des Widerspruchbescheids erheben (von dessen Erlass gem. § 73 I 1 VwGO ist auszugehen) (falls eine Frist zu berechnen wäre: richtet sich nach § 57 VwGO i.V.m. Vorschriften der ZPO; die Zustellung des Widerspruchbescheids richtet sich nach § 73 III 2 VwGO i.V.m. VwZG)

VI. Klagegegner

Klagegegner bestimmt sich bei der Anfechtungsklage gem. § 78 I Nr. 1 VwGO grds. nach dem Rechtsträgerprinzip; die Ausnahme davon in Gestalt des Behördenprinzips ist nur nach Landesrecht möglich. M-V: Behördenprinzip gem. § 78 I Nr. 2 VwGO i.V.m. § 14 II AGGerStrG M-V

Das angefochtene Ordnungsgeld wurde von der Gemeindevertretung verhängt, die Behörde i.S.d. § 1 III VwVfG M-V ist (s.o.) → Klagegegner ist die Gemeindevertretung

VII. Zuständiges Gericht**1. Sachliche und instantielle Zuständigkeit**

Sachlich und erstinstantiell zuständig gem. § 45 VwGO ein VG

2. Örtliche Zuständigkeit

Örtlich zuständiges VG bestimmt sich nach § 52 Nr. 3 Satz 1 VwGO i.V.m. Landesrecht; hier keine konkrete Gemeinde genannt, als mecklenburgische Gemeinde liegt die Vermutung aber auf einer Lage im Gerichtsbezirk des VG Schwerin gem. § 10 II GerStrG M-V

VIII. Beteiligten- und Prozessfähigkeit

Kläger V ist als natürliche Person nach § 61 Nr. 1, 1. Alt. VwGO beteiligungsfähig und gem. § 62 I, Nr. 1 VwGO prozessfähig

Die beklagte Behörde Gemeindevertretung ist gem. § 61 Nr. 3 VwGO i.V.m. § 14 I AGGerStrG M-V beteiligtenfähig und wird gem. § 62 III VwGO i.V.m. § 28 IV 1 KV M-V durch den Gemeindevertretungsvorsitzenden prozessbefähigt vertreten

IX. Allgemeines Rechtsschutzbedürfnis

V kann sein Begehren nicht auf einfachere, schnellere und/oder kostengünstigere Weise erlangen und er handelt nicht rechtsmissbräuchlich → Rechtsschutzbedürfnis gegeben (+)

→ Anfechtungsklage zulässig (+)

B. Begründetheit

Die Anfechtungsklage ist gem. § 113 I 1 VwGO begründet, soweit das Ordnungsgeld (objektiv) rechtswidrig ist und V dadurch in seinen (subjektiven) Rechten verletzt ist.

I. Objektive Rechtmäßigkeit**1. Ermächtigungsgrundlage**

(Ordnungsgeld ist ein belastender VA, daher Vorbehalt des Gesetzes einschlägig)

EGL ist § 172 I 1 KV M-V

2. Formelle Rechtmäßigkeit**a. Zuständigkeit**

(die Verbandszuständigkeit ist hier nicht problematisch)

Das Ordnungsgeld wurde von der für die Verhängung ggü. Gemeindevertretern gem. § 172 I 3 KV M-V sachlich zuständigen Gemeindevertretung verhängt

(die örtliche Zuständigkeit der Gemeindevertretung der Gemeinde X ist hier ebenfalls nicht problematisch)

b. Verfahren

vor Erlass eines belastenden VA wie der Ordnungsgeldverhängung gem. § 28 I VwVfG M-V grds. Anhörung des Adressats erforderlich; Ausnahmen nach § 28 II oder III VwVfG M-V sind nicht einschlägig. Eine vorherige Anhörung des V hat nicht stattgefunden. Argumentation bei Kenntnis des Kommunalrechts: Es war ein Tagesordnungspunkt auf die Tagesordnung gesetzt worden, der auf eine für V belastende Maßnahme hinwies; diese Tagesordnungspunkte werden den Gemeindevertretern und damit auch dem V entsprechend den kommunalrechtlichen Vorschriften rechtzeitig vor den Sitzungen bekanntgegeben (für eine Abweichung liegen hier keine Anhaltspunkte vor); dies ist aber zu unkonkret, daher zusätzlich abstellen auf die Sitzung selbst: V hat (entgegen seiner grds. Anwesenheitspflicht) unentschuldigt gefehlt; wäre er pflichtgemäß erschienen hätte eine Anhörung stattfinden können; dieser Umstand ist V zuzurechnen, weshalb insofern kein Verfahrensfehler vorliegt. / Argumentation bei Unkenntnis des Kommunalrechts: es liegt ein Verfahrensfehler vor. Die fehlende Anhörung ist aber gem. § 45 I Nr. 3, II VwVfG M-V als durch das Widerspruchsverfahren nachgeholt und damit geheilt anzusehen.

Andere Verfahrensverstöße, auch gegen Kommunalverfassungsrecht oder die Geschäftsordnung, sind nicht ersichtlich.

c. Form

Formfehler sind nicht ersichtlich, insbes. wurde der schriftliche Beschluss gem. § 39 I VwVfG M-V ausführlich begründet.

→ Ordnungsgeld formell rechtmäßig

3. Materielle Rechtmäßigkeit**a. Tatbestand**

Tatbestandsvoraussetzungen der EGL: § 172 I 1 KV M-V

Gemeindevertreter V müsste eine oder mehrere der in der EGL genannten Pflichten verletzt haben:

- 1. Var.: Verletzung der Pflichten zur Teilnahme an Sitzungen und zur Mitarbeit nach § 23 III 3 KV M-V? Nach § 23 III 3 KV M-V ist V als Mitglied der Gemeindevertretung zur Teilnahme an den Sitzungen und zur Mitarbeit verpflichtet, wenn er nicht aus wichtigem Grund verhindert ist
V hat die Gemeindevertretungssitzung im April 2012 vorzeitig verlassen (die Sitzung im Mai, auf der er unentschuldigt gar nicht anwesend war, ist hier nicht von Belang) und hat somit seine Teilnahme- und Mitarbeitspflicht verletzt, wenn er nicht aus wichtigem Grund verhindert war was ein „wichtiger Grund“ (unbestimmter Rechtsbegriff) ist, ist nicht legaldefiniert; dass Wut infolge berechtigter Ordnungsrufe nicht dazugehört ist aber naheliegend; andere Gründe sind nicht ersichtlich
→ V hat seine Pflichten aus § 23 III 3 KV M-V verletzt (+)
- 2. Var.: Verschwiegenheitspflicht nach § 23 VI KV M-V? (-)

- 3. Var.: Pflicht zur Anzeige eines Ausschließungsgrundes nach § 24 III KV M-V? (-)
 - 4. Var.: Pflicht zur Mitteilung des Berufs und anderer vergüteter oder ehrenamtlicher Tätigkeiten nach § 25 III KV M-V? (-)
 - 5. Var.: Pflicht zur Befolgung von Richtlinien und Weisungen der Gemeindevertretung nach § 71 I 5, II KV M-V? (-) betrifft nur die Vertretung der Gemeinde in Unternehmen und Einrichtungen
 - 6. Var.: Pflicht zur Unterrichtung über Angelegenheiten von besonderer Bedeutung nach § 71 IV KV M-V? (-)
 - 7. Var.: Pflicht zur Abführung von Vergütungen, Sitzungsgeldern und Aufwandsentschädigungen nach § 71 V KV M-V? (-)
 - 8. Var.: Verletzung des Verbotes, Ansprüche Dritter gegen die Gemeinde geltend zu machen nach § 26 KV M-V? (-)
- der Tatbestand des § 172 I 1 KV M-V ist in dessen 1. Var. erfüllt (+)

b. Rechtsfolge

Die Verhängung des Ordnungsgeldes war als (einzig) mögliche Rechtsfolge von § 172 I 1 KV M-V gedeckt. Auch ihr Entschließungsermessen muss die Gemeindevertretung gem. § 40 VwVfG M-V fehlerfrei ausgeübt haben (was gem. § 114 Satz 1 VwGO gerichtlich voll überprüfbar ist). Das Ordnungsgeld wurde u.a. damit begründet, dass V trotz mehrfacher Ordnungsrufe nicht davon abgesehen habe, lautstark seine Meinung kund zu tun, was den Tatsachen entspricht. Allerdings ist zwischen einer Verletzung der Teilnahme- und Mitarbeitspflicht und der Missachtung von Ordnungsrufen zu unterscheiden: erstere kann nach § 172 I 1 KV M-V mit einem Ordnungsgeld belegt werden, letztere nicht → Ermessensfehler, wenn nicht auch andere, tragfähige Ermessenserwägungen existieren. Das Ordnungsgeld wurde weiterhin damit begründet, dass V seine Teilnahmepflicht verletzt habe, indem er ohne ausreichenden Grund die Sitzung vorzeitig verlassen habe. Das ist korrekt (s.o.) und ein tragender Grund. Weiterhin habe man von der Verhängung des Ordnungsgeldes in diesem Fall nicht absehen wollen, weil man die Disziplin zukünftiger Sitzungen sicherzustellen habe und das Ordnungsgeld ein entsprechendes Zeichen setze. Diese Erwägung wird in § 172 I 1 KV M-V nicht ausdrücklich genannt, liegt der Norm aber zugrunde, weshalb diese Erwägungen insofern nicht zu beanstanden sind.

Prüfung auf Verhältnismäßigkeit: je nach Argumentation kann man es an der Erforderlichkeit scheitern lassen (vielleicht hätte eine formlose Verwarnung gereicht?); die Angemessenheit könnte insbes. von der Höhe des verhängten Ordnungsgeldes abhängen, die hier aber nicht bekannt ist und daher als unproblematisch anzusehen ist.

→ die Verhängung des Ordnungsgeldes ist unverhältnismäßig und daher rechtswidrig / ist insgesamt rechtmäßig. (sofern man das Ordnungsgeld für rechtswidrig hält:)

II. Subjektive Rechtmäßigkeit

Durch das objektiv rechtswidrige Ordnungsgeld wird V in seinem materiellen subjektiven öffentlichen Recht der allg. Handlungsfreiheit aus Art. 2 I GG sowie in seinem formellen subjektiven öffentlichen Recht auf ermessensfehlerfreie Entscheidung aus Art. 20 III GG verletzt.

→ Die Klage des V ist zulässig, aber unbegründet und wird daher keinen Erfolg haben / Die Klage des V ist zulässig und begründet und wird Erfolg haben