

Titel:

Kein Rechtsschutzbedürfnis für eine Feststellungsklage nach behördlicher Anerkennung der Rechtswidrigkeit eines Verwaltungsakts

Normenketten:

VwGO § 124 Abs. 2 Nr. 1, § 138 Nr. 1

ZPO § 162 Abs. 1, § 165 S. 1

Leitsatz:

Ein vorbehaltloses Anerkenntnis der Rechtswidrigkeit eines Verwaltungsakts durch die Behörde macht eine gerichtliche Feststellung der Rechtswidrigkeit obsolet, wenn dadurch die Rechtsstellung des Klägers nicht verbessert werden kann; dem Kläger fehlt es mithin am berechtigten Interesse für die Feststellung der Rechtswidrigkeit. (Rn. 15) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Rechtsschutzbedürfnis für eine Feststellungsklage nach behördlicher Anerkennung der Rechtswidrigkeit eines Hausverbots, Hausverbot, Fortsetzungsfeststellungsklage, Rehabilitationsinteresse, Wiederholungsgefahr, berechtigtes Interesse

Vorinstanz:

VG Würzburg, Urteil vom 30.01.2025 – 2 K 23.1584

Tenor

I. Die Verfahren 4 ZB 25.491 und 4 ZB 25.492 werden zur gemeinsamen Entscheidung verbunden.

II. Die Anträge des Klägers auf Zulassung der Berufung gegen die Urteile des Verwaltungsgerichts Würzburg vom 30. Januar 2025 – W 2 K 23.1584 und W 2 K 23.1721 – werden abgelehnt.

III. Der Kläger hat die Kosten der Zulassungsverfahren zu tragen.

IV. Der Streitwert für die Zulassungsverfahren wird bis zur Verbindung auf jeweils 5.000 Euro, nach der Verbindung auf 10.000 Euro festgesetzt.

Gründe

I.

1

Der Kläger begehrt die Feststellung der Rechtswidrigkeit zweier Hausverbote.

2

Der Kläger ist Bürger der Stadt A.. Er nahm am 7. Dezember 2022 an einer Bürgerversammlung teil, in der der Oberbürgermeister der Beklagten ihm zunächst das Wort entzog und ihn anschließend des Saales verwies. Nachdem der Kläger diesem Saalverweis nicht nachkam, wurde er auf Verlassung des Oberbürgermeisters von zwei Polizeibeamten des Saales verwiesen. Unmittelbar vor einer für den 16. Oktober 2023 anberaumten Bürgerversammlung erteilte der Oberbürgermeister der Beklagten dem Kläger abermals mündlich ein Hausverbot für die Stadthalle der Beklagten und forderte den Kläger auf, diese zu verlassen.

3

Mit Schriftsatz vom 15. November 2023 erhob der Kläger Klagen zum Verwaltungsgericht Würzburg mit den Anträgen, die Rechtswidrigkeit der Hausverbote festzustellen. Die erhobenen Fortsetzungsfeststellungsklagen seien zulässig und auch begründet. Insbesondere liege ein besonderes Fortsetzungsfeststellungsinteresse in Form eines Rehabilitationsinteresses vor. Die Hausverbote seien in materiell-rechtlicher Hinsicht rechtswidrig. Der Kläger nehme seit Jahren an Stadtratssitzungen teil und habe nie deren Ordnung gestört. In Bürgerversammlungen habe er sich immer einzig mit sachbezogenen Wortmeldungen über Geschehnisse und Verhältnisse im Stadtgebiet beteiligt.

4

Mit beim Verwaltungsgericht am 19. Januar 2024 eingegangenem Schreiben stellte der Kläger gegen die Berufsrichter der Kammer Befangenheitsanträge, die er auf die aus seiner Sicht willkürliche Abtrennung von Verfahren durch Kammerbeschluss vom 20. Dezember 2023 begründete. Die Befangenheitsanträge wurden mit Beschluss vom 6. März 2024 ohne Mitwirkung dieser Richter abgelehnt.

5

Die Beklagte verteidigte zunächst die erteilten Hausverbote. Zur Begründung führte sie in ihrer Klageerwiderung aus, der Kläger habe in der Vergangenheit als Störer den Geschäftsgang und Veranstaltungen der Beklagten beeinträchtigt. Die festgestellten Störungen hätten dabei die Prognose zugelassen, dass auch in Zukunft mit solchen Störungen zu rechnen sei.

6

Im Rahmen der (ersten) mündlichen Verhandlung am 6. November 2024 teilte die Kammer mit, nach ihrer vorläufigen Rechtsansicht begegne der Ausschluss des Klägers von der Bürgerversammlung am 7. Dezember 2022 formellen Bedenken, denn es mangle an dem erforderlichen Beschluss der Bürgerversammlung über den Ausschluss des Klägers als stimmberechtigtem Bürger der Bürgerversammlung. Darüber hinaus begegne der Ausschluss des Klägers aus der Bürgerversammlung auch materiellen Bedenken. So erweise sich zum einen bereits die Entziehung des Wortes zu einem so frühen Zeitpunkt als unverhältnismäßig und in der Folge auch der Saalverweis des Klägers ohne vorherige Abmahnung. Der Ausschluss des Klägers von der Bürgerversammlung am 16. Oktober 2023 sei ebenfalls unverhältnismäßig, da das Hausverbot maßgeblich auf den rechtswidrigen Ausschluss von der Bürgerversammlung am 7. Dezember 2022 gestützt worden sei. Darüber hinaus bestünden im Hinblick auf den präventiven Charakter des Ausschlusses auch Bedenken hinsichtlich der Verhältnismäßigkeit, da es jedenfalls ausreichend gewesen wäre, den Kläger zur Bürgerversammlung zuzulassen und dann erst entsprechende Maßnahmen zu ergreifen. Den Beteiligten wurde auf ihren Antrag hin eine Schriftsatzfrist eingeräumt.

7

Mit Schreiben vom 29. November 2024 an den Kläger stellte die Beklagte fest, dass die ihm gegenüber ausgesprochenen Hausverbote für die Bürgerversammlung vom 7. Dezember 2022 und 16. Oktober 2023 rechtswidrig waren, und sicherte ihm die Teilnahme an der nächsten Bürgerversammlung zu. Dem Kläger wurde mit gerichtlichem Schreiben vom 4. Dezember 2024 anheimgestellt, eine prozessbeendende Erklärung abzugeben. Eine Erledigungserklärung erfolgte nicht.

8

Mit Schreiben vom 29. Januar 2025 stellt der Kläger Befangenheitsanträge gegen die gesamte Kammer in der Besetzung der ersten mündlichen Verhandlung, die er mit dem bisherigen Prozessverlauf begründete. In der gesamten Behandlung des Verfahrens durch die damit betrauten Richter sei der effektive Rechtsschutz gegenüber staatlichem Handeln nicht zu erkennen. Das Verwaltungsgericht lehnte die Anträge im Rahmen der (weiteren) mündlichen Verhandlung vom selben Tag unter Mitwirkung der abgelehnten Berufsrichter als rechtsmissbräuchlich ab.

9

Mit Urteil vom 30. Januar 2025 wies das Verwaltungsgericht die Klagen ab. Den Fortsetzungsfeststellungsklagen fehle es am Rechtsschutzbedürfnis. Die Rechtsprechung verlange als eigenständiges allgemeines Rechtsschutzbedürfnis der Fortsetzungsfeststellungsklage, dass sie geeignet sein müsse, die Rechtsposition des Klägers zu verbessern. Nachdem die Beklagte ausdrücklich anerkannt habe, dass die streitgegenständlichen Hausverbote rechtswidrig gewesen seien, sei dem Rehabilitationsinteresse des Klägers Genüge getan. Auch eine drohende Wiederholungsfahr sei vor diesem Hintergrund nicht ersichtlich. Dies gelte umso mehr, als die Beklagte dem Kläger bereits zugesichert habe, dass er an der nächsten Bürgerversammlung teilnehmen könne, und in der mündlichen Verhandlung konkretisiert habe, dass sich das Schreiben vom 29. November 2024 und das damit verbundene Anerkenntnis der Rechtswidrigkeit des erfolgten Hausverbotes auch auf das Verbringen des Klägers von den entsprechenden Örtlichkeiten bezogen habe. Auch auf ein berechtigtes Feststellungsinteresse in Form eines Präjudizinteresses könne der Kläger sich nicht berufen. Habe sich ein Verwaltungsakt vor Erhebung einer verwaltungsgerichtlichen Klage erledigt, so begründe die Absicht, eine Amtshaftungsklage zu erheben, kein schutzwürdiges Interesse für eine Fortsetzungsfeststellungsklage.

10

Mit den Anträgen auf Zulassung der Berufung verfolgt der Kläger sein Begehren weiter.

11

Wegen der Einzelheiten des Sach- und Streitstands wird auf die Gerichts- und Behördenakten Bezug genommen.

II.

12

1. Die Anträge auf Zulassung der Berufung haben keinen Erfolg, da keiner der Sache nach geltend gemachten Zulassungsgründe vorliegt.

13

a) Es bestehen keine ernstlichen Zweifel an der Richtigkeit der angefochtenen Urteile (§ 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO). Der Kläger hat keinen einzelnen tragenden Rechtssatz und keine einzelne erhebliche Tatsachenfeststellung mit schlüssigen Gegenargumenten in Frage gestellt (zu diesem Maßstab BVerfG, B.v. 18.6.2019 – 1 BvR 587/17 – BVerfGE 151, 173 Rn. 32 m.w.N.).

14

Der Kläger trägt insoweit vor, die Feststellungsklagen seien entgegen der Ansicht des Verwaltungsgerichts zulässig, da sowohl ein Rehabilitationsinteresse gegeben sei, als auch eine Wiederholungsgefahr vorliege. Der Kläger sei wiederholt vom Oberbürgermeister der Beklagten in Bürgerversammlungen gemäßregelt und von Veranstaltungen vor den Augen der Öffentlichkeit abgeführt worden.

15

Diese Ausführungen sind nicht geeignet, ernstliche Zweifel an der Richtigkeit der erstinstanzlichen Entscheidung zu begründen. Das Verwaltungsgericht hat ein (zunächst bestehendes) Rehabilitationsinteresse und eine Wiederholungsgefahr nicht schlechthin verneint. Andernfalls hätte es im Rahmen der mündlichen Verhandlung vom 6. November 2024 auch keinen Grund gehabt, seine vorläufige materielle Einschätzung zu äußern, das Hausverbot werde sich voraussichtlich als rechtswidrig erweisen. Es ging aber davon aus, dass das im Schreiben vom 29. November 2024 liegende vorbehaltlose Anerkenntnis der Rechtswidrigkeit der Maßnahme durch die Beklagte eine gleichlautende gerichtliche Feststellung obsolet mache, weil der Kläger dadurch seine Rechtsstellung nicht verbessern könne. Substantiierte Einwände hiergegen hat der Kläger in seinem Zulassungsantrag nicht erhoben. Auch dem Senat ist nicht ersichtlich, inwiefern die unzweifelhaft erhöhte Bindungswirkung eines stattgebenden Feststellungsurteils (vgl. dazu etwa BVerwG, B.v. 18.12.2014 – 8 B 47/14 – NVwZ 2015, 600) dem Kläger im konkreten Fall Vorteile verschaffen könnte, die das Schreiben vom 29. November 2024 in der Zusammenschau mit der protokollierten vorläufigen Rechtsansicht des Verwaltungsgericht nicht zu zeitigen vermag. Dass der Kläger einen Amtshaftungsprozess anstrengen will und sich das Anerkenntnis der Beklagten hierauf nicht beziehe (so die Konstellation im vom BVerwG a.a.O. entschiedenen Fall), hat er im Zulassungsantrag nicht vorgetragen. Er legt auch nicht dar, warum eine Wiederholungsgefahr bestehen könnte, obwohl die Beklagte im Schreiben vom 29. November 2024 die Teilnahme an der nächsten Bürgerversammlung zugesichert hat. Der Kläger hat daher auf Basis seiner Darlegungen zum relevanten Zeitpunkt der Entscheidung des Senats (vgl. BVerwG, U.v. 27.3.1998 – 4 C 14.96 – BVerwGE 106, 295/299) kein berechtigtes Interesse mehr an der Feststellung der Rechtswidrigkeit der Hausverbote.

16

b) Es liegt auch kein der Beurteilung des Berufungsgerichts unterliegender Verfahrensmangel vor, auf dem die Entscheidung beruhen kann (§ 124 Abs. 2 Nr. 5 VwGO).

17

aa) Der Kläger rügt insoweit, das Verwaltungsgericht habe zu Unrecht die vollständige Verlesung des Protokolls verweigert. Da zur Aufzeichnung ein Tonträger genutzt worden sei, hätten seine Aussagen gemäß § 162 ZPO verlesen und mit einem Genehmigungsvermerk zu den Akten gebracht werden müssen. Eine zusammenfassende Darstellung des wesentlichen Inhalts der Aussagen sei (ebenfalls) nicht erfolgt.

18

Damit wird schon dem Grunde nach kein Verfahrensmangel dargelegt, der zur Zulassung der Berufung führen könnte. § 162 Abs. 1 ZPO, der gem. § 105 VwGO im Verwaltungsprozess entsprechend zur

Anwendung gelangt, ist keine Verfahrensregelung im Sinn des § 124 Abs. 2 Nr. 5 VwGO. Da die Sitzungsniederschrift nur Beweiszwecken dient und ein Vorgang nur ausnahmsweise (§ 165 S. 1 ZPO) allein durch das Protokoll bewiesen werden kann, soll das in § 162 Abs. 1 ZPO vorgeschriebene Verfahren lediglich Gewähr für die Richtigkeit des Protokolls bieten (Fritsche in MüKoZPO, 7. Aufl. 2025, § 162 Rn. 4). Ein Verstoß nimmt dem Protokoll daher lediglich die Beweiskraft als öffentliche Urkunde (BGH, B.v. 4.7.2007 – XII ZB 14/07 – NJW-RR 2007, 1451). Eine darüberhinausgehende inhaltliche Unrichtigkeit des Protokolls mit Folgen für die prozessuale oder materielle Rechtslage hat der Kläger demgegenüber nicht dargetan.

19

bb) Das Verwaltungsgericht hat auch keine gegen den Grundsatz des rechtlichen Gehörs verstoßende Überraschungsentscheidung getroffen. Eine solche liegt nur vor, wenn das Gericht einen bis dahin nicht erörterten rechtlichen oder tatsächlichen Gesichtspunkt zur Grundlage seiner Entscheidung macht und damit dem Rechtsstreit eine Wendung gibt, mit der auch ein gewissenhafter und kundiger Prozessbeteiligter nach dem bisherigen Prozessverlauf – selbst unter Berücksichtigung der Vielfalt vertretbarer Rechtsauffassungen – nicht zu rechnen brauchte (vgl. BVerwG, B.v. 5.6.2024 – 4 B 23/23 – juris Rn. 6 m.w.N.). Der Kläger beanstandet insoweit, das Verwaltungsgericht habe einen diesbezüglichen rechtlichen Hinweis unterlassen. Dabei übersieht er, dass das Verwaltungsgericht die Abgabe einer prozessbeendenden Erklärung in seinem Schreiben vom 4. Dezember 2024 ausdrücklich anheimgestellt hat. Auf Nachfrage der Vorsitzenden hat der Kläger das Verfahren aber ausdrücklich nicht für erledigt erklärt (S. 2 des Protokolls der mündlichen Verhandlung vom 29.1.2025). Es musste sich dem Kläger daher aufdrängen, dass das Gericht Zweifel am Fortbestand eines Feststellungsinteresses hatte.

20

cc) Ein Zulassungsgrund liegt schließlich auch nicht vor, soweit in Bezug auf die Ablehnung der Befangenheitsanträge sinngemäß ein Verfahrensverstoß gemäß § 138 Nr. 1 VwGO (nicht vorschriftsmäßige Besetzung des erkennenden Gerichts) und damit ein Verstoß gegen den Grundsatz des gesetzlichen Richters (Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG) geltend gemacht werden sollte. Beschlüsse über Befangenheitsanträge können gemäß § 146 Abs. 2 VwGO nicht mit der Beschwerde angefochten werden und sind gemäß § 173 Satz 1 VwGO i.V.m. § 512 ZPO einer Überprüfung in einem Berufungsverfahren entzogen (vgl. SächsOVG, B.v. 23.3.2015 – 5 A 352/13 – juris Rn. 6; BayVGH, B.v. 17.4.2013 – 1 ZB 13.299 – juris Rn. 4). Daher begründet die Rüge, über das Ablehnungsgesuch sei unrichtig entschieden worden, keinen Besetzungsfehler des Gerichts, außer wenn objektive Anhaltspunkte dafür bestehen, dass die Entscheidung auf willkürlichen oder manipulativen Erwägungen oder einem vergleichbar schweren Mangel des Verfahrens beruht (vgl. Kraft in Eyermann, VwGO, 16. Aufl. 2022, § 138 Rn. 21 m.w.N.). Dies ist weder vorgetragen noch ersichtlich.

21

2. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO. Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 47 Abs. 1 Satz 1, Abs. 3 i.V.m. § 52 Abs. 2 GKG.

22

Diese Entscheidung ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO).