

Lösungshinweise Fallbeispiel 11: Glockengeläut

Teil 1: Klage der Zwölf-Apostel-Gemeinde Z

A. Zulässigkeit

1. Verwaltungsrechtsweg:

- § 40 I 1 VwGO, sofern keine aufdrängende Sonderzuweisung
- öffentlich-rechtliche Streitigkeit (+) nach der Subordinationstheorie – die Untersagungsverfügung erging im Über-Unterordnungsverhältnis.
- nichtverfassungsrechtlicher Art (keine doppelte Verfassungsunmittelbarkeit) (+)

2. Klageart

- Klagebehren (§ 88 VwGO): Feststellung der Rechtswidrigkeit der Untersagungsverfügung – also: FFK, § 113 I 4 VwGO?
- Untersagungsverfügung als belastender VA iSd § 35 S. 1 VwVfG (iVm § 1 I VwVfG Bln)
- Sonderfall der Erledigung durch Zeitablauf (vgl. § 43 II VwVfG); § 113 I 4 VwGO nicht unmittelbar anwendbar, betrifft nur Erledigung *nach* Klageerhebung
- § 113 I 4 VwGO analog? Regelungslücke? Wg. Regelung des § 43 I VwGO über Feststellungsklage zweifelhaft (vgl. BVerwG, NVwZ 2000, 63; ausführlich dazu Fallbeispiel 7: Rallye) Vergleichbare Interessenlage? (+)
- Also FFK nach § 113 I 4 VwGO analog (+)

3. Fortsetzungsfeststellungsinteresse, 113 I 4 VwGO

- konkrete Wiederholungsgefahr = hinreichend konkrete Wahrscheinlichkeit, dass unter im wesentlichen unveränderten tatsächlichen und rechtlichen Umständen ein gleichartiger VA ergehen wird: (+)
- Rehabilitationsinteresse = fortdauernde, nicht unerhebliche Grundrechtsbeeinträchtigung: eher (-) oder schwerwiegende Grundrechtsverletzung; vorliegend wg. Art. 4 GG, 140 GG iVm Art. 136 ff. WRV vertretbar, aber eher abzulehnen.

Exkurs: Aktuell zum Fortsetzungsfeststellungsinteresse im Versammlungsrecht BVerfG, DVBl. 2004, 822 ff.:

„Art. 19 IV 1 GG garantiert den Rechtsweg nicht nur bei aktuell anhaltenden, sondern grundsätzlich auch bei Rechtsverletzungen, die in der Vergangenheit erfolgt sind, allerdings unter dem Vorbehalt eines darauf bezogenen Rechtsschutzbedürfnisses.

(...)

[Das Grundrecht] gewährt nach Maßgabe der Sachurteilsvoraussetzungen einen Anspruch auf Rechtsschutz in der Hauptsache und nicht nur auf Rechtsschutz in

einem Eilverfahren. Durch ein Eilverfahren wird das Rechtsschutzinteresse nur vorläufig und anders als im Hauptsacheverfahren erfüllt.

(...)

In versammlungsrechtlichen Verfahren sind die für die Beurteilung des Rechtsschutzinteresses bei einer Fortsetzungsfeststellungsklage geltenden Anforderungen unter Berücksichtigung der Besonderheiten der Versammlungsfreiheit anzuwenden. Indessen begründet nicht jeder Eingriff in die Versammlungsfreiheit ein Fortsetzungsfeststellungsinteresse. Ein solches Interesse besteht allerdings dann, wenn die angegriffene Maßnahme

- (a) die Versammlungsfreiheit schwer beeinträchtigt,*
- (b) wenn die Gefahr einer Wiederholung besteht oder*
- (c) wenn aus Gründen der Rehabilitierung ein rechtlich anerkanntes Interesse an der Klärung der Rechtmäßigkeit angenommen werden kann.*

Die Bedeutung der Versammlungsfreiheit in einer Demokratie gebietet stets die Möglichkeit nachträglichen Rechtsschutzes, wenn die Grundrechtsausübung durch ein Versammlungsverbot tatsächlich unterbunden oder die Versammlung aufgelöst worden ist. Derartige Eingriffe sind die schwerste mögliche Beeinträchtigung der Versammlungsfreiheit.“

Besondere Sachurteilsvoraussetzungen der erledigten Klage, also

4. Klagebefugnis, § 42 II VwGO analog:

Glaubensfreiheit nach Art. 4 I, II GG. Grundrechtsberechtigung der Z trotz öffentlich-rechtlichen Körperschaftsstatus? (+), die Gemeinde steht wie „Jedermann“ dem Staat gegenüber (grundrechtsspezifische Gefährdungslage, vgl. BVerfGE 42, 312, 322), wegen ihrer Sonderstellung unter den Körperschaften des öffentlichen Rechts umfassend grundrechtsberechtigt.

5. Vorverfahren, §§ 68 ff. VwGO analog:

Nicht erforderlich bei Erledigung vor Klageerhebung (str., dazu Fallbeispiel 7: Rallye).

6. Klagefrist, § 74 VwGO analog

Nach der Rspr. ist die Einhaltung einer Klagefrist nicht erforderlich, vgl. BVerwG NVwZ 2000, 63, 64: Rechtsschutzsystem ist zur Wahrung der Rechte des Bürgers geschaffen. Da die aufschiebende Wirkung von Widerspruch und Klage nicht mehr erreicht werden kann, bedarf es keiner Klagefrist. Die Verwaltung wird ausr. durch Erfordernis eines berechtigten Feststellungsinteresses und Institut der Verwirkung geschützt (str., ausf. Dazu Fallbeispiel 7: Rallye).

7. Beteiligungsfähigkeit (§ 61 VwGO) und Prozeßfähigkeit (§ 62 VwGO)

Gemeinde der Evangelischen Kirche hat selbst Körperschaftsstatus, ist also juristische Person des öffentlichen Rechts, als solche beteiligten- und prozessfähig nach § 61 Nr. 1, 2. Alt. und § 62 Abs. 3 VwGO.

8. Klagegegner

Nach § 78 I Nr. 1 VwGO analog (str. ob passive Prozessführungsbefugnis oder Passivlegitimation) ist richtiger Klagegegner das Land Berlin, vertreten durch das zuständige Mitglied des Bezirksamts.

Zwischenergebnis: Die Klage der Z ist zulässig.

B. Begründetheit

Die Klage ist begründet, soweit die Untersagungsverfügung rechtswidrig war und K dadurch in ihren Rechten verletzt ist, vgl. §§ 113 I 1, 4 VwGO analog.

Ermächtigungsgrundlage = § 24 S. 1 BImSchG

1. Formelle Rechtmäßigkeit

Sachliche Zuständigkeit des Bezirksamts nach

Problem: „Formelle Polizeipflichtigkeit“ von Hoheitsträgern

- Nach traditioneller Auffassung sind Hoheitsträger nach Art. 20 III GG an das Ordnungsrecht gebunden, sind also materiell polizeipflichtig und haben in ihrem Tätigkeitsbereich selbständig über die Einhaltung der rechtlichen Vorgaben zu wachen. Sie sind ggf. durch die zuständige übergeordnete Aufsichtsbehörde zu rechtmäßigem Verhalten anzuhalten. Eine Behörde darf einen anderen Hoheitsträger daher grds. nicht durch ordnungsbehördliche Maßnahmen (VA) zu einem bestimmten Verhalten zwingen. Eine formelle Polizeipflichtigkeit von Hoheitsträgern besteht danach nicht (vgl. etwa VGH Kassel NVwZ 2002, 889f. – Panoramabad).
- Die neue Rspr. des BVerwG sieht demgegenüber den Hoheitsträger auch in formeller Hinsicht als ordnungspflichtig an (vgl. BVerwG NVwZ 2003, 346f. – Panoramabad; DVBl. 2001, 1842 – Schädlingsbekämpfung).

Zur immissionsschutzrechtlichen Anordnung nach § 24 BImSchG führt das BVerwG aus:

„§ 24 BImSchG dient dem Zweck, die materiellen Anforderungen des § 22 BImSchG im Einzelfall durchzusetzen und die entsprechenden immissionsschutzrechtlichen Pflichten beim Betrieb einer nicht genehmigungsbedürftigen Anlage zu konkretisieren. Die Vorschrift ermächtigt die zuständige Behörde, die tatsächliche Erfüllung der Pflichten des Anlagenbetreibers sicherzustellen und ihm konkret aufzugeben, wozu er nach § 22 BImSchG verpflichtet ist. Namentlich die Wahrnehmung der Konkretisierungsaufgabe erfordert besondere technische Kenntnisse der Bediensteten sowie eine personelle und sachliche Ausstattung der Behörde, die geeignet ist, schädliche Umwelteinwirkungen (...) festzustellen und damit einen effektiven Gesetzesvollzug zu gewährleisten. Das rechtfertigt die Annahme, dass die Immissionsschutzbehörden in ihrem Zuständigkeitsbereich über eine anderen Verwaltungsbehörden überlegene Sachkunde, Fachkompetenz und Organisation verfügen.“ (BVerwG NVwZ 2003, 346, 347 – Panoramabad).

Folglich ist das Bezirksamt zuständig, gegenüber anderen Hoheitsträgern immissionsschutzrechtliche Anordnungen zu erlassen (so bereits für Religionsgesellschaften OVG Saarlouis NVwZ 1992, 72, 73).

Verfahren: Anhörung nach § 28 I VwVfG (+), am ... durchgeführt.

Form, §§ 37, 39 VwVfG (+)

VA also formell rechtmäßig.

2. Materielle Rechtmäßigkeit

Tatbestand § 24 S. 1 iVm § 22 I 1 Nr. 1 BImSchG:

- Anlage iSd § 3 V Nr. 1 BImSchG: Kirchenglocken sind als Teile des kirchlichen Gebäudes ortsfeste Einrichtungen (+)
- nicht genehmigungsbedürftig, weil nicht in 4. BImSchV (iVm § 4 I 3 BImSchG) (+)
- Betrieb dieser Anlage (+)
- schädliche Umwelteinwirkung iSd § 3 I BImSchG (+)
- Immission iSd § 3 II ImSchG ("Geräusch") (+)
- nach Art, Ausmaß oder Dauer Eignung zur Herbeiführung erheblicher Belästigungen für die Allgemeinheit oder die Nachbarschaft?
- **Belästigung** = Beeinträchtigung des körperlichen oder seelischen Wohlbefindens eines Menschen, ohne dass darin bereits eine erhebliche Beeinträchtigung der Gesundheit liegt
- **Erheblich** = zumutbar für verständigen Durchschnittsmenschen [modifizierte Grenzwerte der TA Lärm]. Orientierung an *"der durch die Gebietsart und die tatsächlichen Verhältnisse bestimmten Schutzwürdigkeit und Schutzbedürftigkeit, wobei wertende Elemente wie die Herkömmlichkeit, soziale Adäquanz und die allgemeine Akzeptanz mitbestimmend sind"* (BVerwG, DVBl. 1992, 1234)
- Sozial adäquat = grundrechtlich geschützte Tätigkeit - bei Güterabwägung im Rahmen der wertenden Gesamtbetrachtung. Gem. Art. 140 GG iVm Art. 137 III WRV gelten die allgemeinen Gesetze auch für Religionsgemeinschaften. Güterabwägung mit Religionsfreiheit. *"Geräuschimmissionen durch liturgisches Glockengeläute der Kirchen im herkömmlichen Rahmen sind regelmäßig keine erhebliche Belästigung iSd § 3 I BImSchG, sondern eine zumutbare, sozialadäquate Einwirkung"* (BVerwGE 68, 62 – Glockengeläut).
- Hier: nicht im herkömmlichen Rahmen, also Belästigung (+)
- Keine Verhinderung trotz Vermeidbarkeit nach Stand der Technik iSd § 3 VI BImSchG

Rechtsfolge § 24 S. 1 BImSchG: Ermessen

Ermessensfehler? Alle Aspekte berücksichtigt, also (-)

Ergebnis: Die Fortsetzungsfeststellungsklage der Z ist zulässig, aber nicht begründet.

Teil 2: Klage der Nachbarin N

A. Zulässigkeit

1. Verwaltungsrechtsweg: § 40 I 1 VwGO

Öffentlich-rechtliche Streitigkeit (+) nach Natur des Rechtsverhältnisses: Gemeinde ist nach Art. 140 GG iVm Art. 137 V WRV Körperschaft des öffentlichen Rechts; aufgrund dieser Privilegierung sind die Kirchenglocken, soweit sie widmungsgemäß kultischen Zwecken dienen, als 'res sacrae' öffentliche Sachen. Das liturgische Glockengeläut ist – im Gegensatz zum einfachen Zeitschlagen – eine typische Lebensäußerung der öffentlich-rechtlichen Körperschaft Kirche. Das Rechtsverhältnis, das die Klägerin N mit ihrer Klage beeinflussen will, gehört dem öffentlichen Recht an (str., vgl. BVerwGE 68, 62, 63ff.).

- nichtverfassungsrechtlicher Art (keine doppelte Verfassungsunmittelbarkeit) (+)

Exkurs:	Öffentlich-rechtlicher	Körperschaftsstatus	für
Religionsgemeinschaften			
Möglichkeit der Verleihung des öffentlich-rechtlichen Korporationsstatus; Folge = div. Privilegierungen; Beispiele: Erhebung von Kirchensteuer (vgl. Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 VI WRV), bauplanungsrechtliche Sonderbehandlung (vgl. § 1 V Nr. 6 BauGB).			
Anspruch auf Verleihung nach Art. 140 GG i.V.m. Art. Art. 137 V 2 WRV. Geschriebene und ungeschriebene Voraussetzungen (nach BVerfG 102, 370 ff. – Zeugen Jehovas):			
- Gewähr der Dauer (Indizien: Mitgliederzahl, Finanzausstattung, Mindestbestandszeit, religiöses Leben),			
- Fehlen der Verbotsvoraussetzungen des Art. 9 II GG (Erst-Recht-Schluss!),			
- Rechtstreue (= grundsätzliche Bereitschaft, Recht und Gesetz zu achten und sich in die verfassungsmäßige Ordnung einzufügen), insb. Achtung der fundamentalen Verfassungsprinzipien (Art. 79 III GG) und der Grundrechte Dritter.			
- Nicht jedoch: Loyalität zum Staat (entgegen BVerwGE 105, 117 ff. im selben Verfahren). BVerfG: Körperschaftsstatus darf nicht dafür eingesetzt werden, um eine Religionsgemeinschaft zur Kooperation mit dem Staat anzuhalten; es gilt die staatliche Neutralitätspflicht!			
Knappe und gute Zusammenfassung bei Poscher, NJ 2001, 364f.			

2. Statthafte Klageart

vorbeugende Unterlassungsklage als Unterfall der allg. LK?

Klagebehren (§ 88 VwGO): Verurteilung eines Trägers öffentlicher Gewalt U zu einer (zukünftigen) bestimmbarer hoheitlichen Leistung in Gestalt des Unterlassen, die nicht im Erlass eines VA besteht = Glockengeläut (+)

3. Klagebefugnis, § 42 Abs. 2 VwGO analog

N ist nicht Adressatin, sondern Dritte; subjektives Recht aus

- Sonderverbindung
- drittschützende Norm = § 22 I 1 Nr. 1, 2 BImSchG verweist auf § 3 I BImSchG = nachbarschützend, N im personellen Schutzbereich, Verletzung nicht ausgeschlossen

4. Qualifiziertes Rechtsschutzbedürfnis

Befürchtete Maßnahme droht mit hinreichender Wahrscheinlichkeit (+)

5. Richtiger Klagegegner

= Kirchengemeinde Z als öffentlich-rechtliche Körperschaft.

Zwischenergebnis: Die Klage des N ist zulässig.

Keine Klagehäufung nach **§ 44 VwGO**, da nicht derselbe Beklagte! Aber: § 93 VwGO, gericht kann die Klagen zur gemeinsamen Verhandlung und Entscheidung verbinden („Gleicher Verfahrensgegenstand“ hier weit auszulegen: gleiche tatsächliche oder rechtliche Gründe, Kopp/Schenke, VwGO, § 93 Rn. 4).

B. Begründetheit

Die Klage ist begründet, wenn die Klagende einen Anspruch auf die begehrte Leistung hat.

1. Rechtsgrundlage

Öffentlich-rechtlicher Unterlassungsanspruch

Herleitung: Abwehrfunktion der Grundrechte, str. nach aA: Rechtsstaatsprinzip oder § 1004 BGB analog, jedenfalls gewohnheitsrechtlich anerkannt.

Teilweise wird auf eine Bezugnahme auf den öffentlich-rechtlichen Unterlassungsanspruch heute ganz verzichtet: wenn die Norm drittschützend ist, verleiht sie auch einen (Unterlassungs-)Anspruch.

Dann § 22 I Nr. 1,2 iVm § 3 BImSchG direkt als Anspruchsgrundlage.

2. Materielle Rechtmäßigkeit

- subjektives Recht einfachgesetzlich aus § 22 I 1 Nr. 1, 2 iVm § 3 I BImSchG (nachbarschützend!), grundrechtlich aus Art. 2 II 1 bzw. Art. 14 I GG (+).
- drohender Eingriff: Emissionen durch Glockengeräusche (+).
- keine Duldungspflicht (+), Zumutbarkeit und ggf. Duldungspflicht aus Grundrechten, Art. 4 I, II GG, Art. 140 GG iVm Art. 137 III WRV (-), s.o.

N hat einen öffentlich-rechtlichen Anspruch gegen Z auf Unterlassung des über den Rahmen des herkömmlichen hinausgehenden Glockengeläuts.

Ergebnis: Die Klage der N ist zulässig und begründet.