

**Verfassungs- und Verwaltungsrecht anhand ausgewählter
Materien des Besonderen Verwaltungsrechts**

Dienstag, den 4. Februar 2003

I. Kommunalen Verfassungsstreit

Wir haben nun anhand zweier Fälle den kommunalen Verfassungsstreit kennengelernt. Zusammenfassend möchte ich dessen Besonderheiten in drei Gedankenschritten noch einmal darstellen. **(1)** Kommunale Verfassungsstreitigkeiten sind Rechtsstreitigkeiten zwischen Organen oder Organteilen kommunaler Verbände. Es handelt sich um Insichprozesse, bei denen auf der Aktiv- wie auf der Passivseite dieselbe juristische Person steht. **(2)** Solche Insichprozesse sind dem öffentlichen Recht grundsätzlich fremd. Der Verwaltungsprozeß ist auf Streitigkeiten zwischen dem Staat und dem Bürger oder auf Streitigkeiten zwischen juristischen Personen des öffentlichen Rechts ausgerichtet, nicht aber auf Streitigkeiten innerhalb juristischer Personen des öffentlichen Rechts. Ein Rechtsstreit zwischen einer Behörde und einer ihr vorgesetzten Behörde über die Rechtmäßigkeit einer Weisung wäre sicherlich unzulässig. **(3)** Kein Insichverhältnis liegt vor, wenn eine Gemeinde sich gegen eine Weisung der staatlichen Kommunalaufsichtsbehörde wehrt, denn deren Träger ist eine von der Gemeinde verschiedene juristische Person, so dass die Weisung Außenwirkung und Verwaltungsaktqualität hat und gegen sie die Anfechtungsklage gegeben ist. Anders ist es in Berlin, wenn die Senatsverwaltung für Inneres nach § 12 AZG einem Bezirk eine Weisung erteilt. Hier liegt ein Insichverhältnis vor, weil der Bezirk und die Senatsverwaltung demselben Rechtsträger, dem Land Berlin, angehört. Folglich hat die Weisung keine Außenwirkung, ist kein Verwaltungsakt und unterliegt nicht der Anfechtungsklage. **(4)** Allerdings hält

man auch im Verhältnis kommunaler Organe zueinander und in deren Binnenbereich Rechtsstreitigkeiten in einem bestimmten Umfang für zulässig. (5) Es kommt darauf an, zwischen zulässigen und unzulässigen Insichprozessen zu unterscheiden. Zulässig ist ein Insichprozeß insbesondere dann, wenn um eine Mitwirkungsposition gestritten wird, welche durch Wahl erworben worden und deren Inhaber unabhängig und weisungsfrei ist. Typische Beispiele sind der Status eines Mitglieds der Bezirksverordnetenversammlung oder der Status eines Mitglieds des Bezirksamtes. Diese Positionen sind wehrfähig, d.h. klagbar. Dadurch unterscheiden sie sich von Positionen innerhalb der Verwaltungshierarchie. So kann ein Bezirksstadtrat sich klageweise gegen Übergriffe des Bezirksbürgermeisters in seinen Geschäftsbereich wehren, nicht aber ein Bediensteter aus diesem Geschäftsbereich gegen Weisungen des Bezirksstadtrates. (6) Da die Bezirke nicht rechtsfähig sind, sind auch Streitigkeiten zwischen Bezirken und Hauptverwaltung Kommunalverfassungsstreitigkeiten, soweit die Bezirke gegenüber der Hauptverwaltung ihr Selbstverwaltungsrecht geltend machen können. So kann der Bezirk trotz fehlender Außenwirkung gegen eine Weisung der Senatsverwaltung (oben) doch klagen; es handelt sich um einen kommunalen Verfassungsstreit.

II. Öffentliche Einrichtungen

1. Begriff

Öffentliche Einrichtungen betreffen das Verhältnis zwischen Kommune und Bürger. Eine Vielzahl der Aktivitäten, welche den Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Sinne von Art. 28 II 1 GG zugerechnet werden können, läßt sich mit dem Begriff der Daseinsvorsorge fassen. Darunter verstand der Schöpfer dieses Begriffs, Ernst Forsthoff, den Inbegriff aller Leistungen der Verwaltung für den Bürger, insbesondere solcher Leistungen, die für den Bürger lebensnotwendig sind, wie die Lieferung von Wasser und Strom oder die Vorhaltung öffentlicher Verkehrsmittel. Die Erbringer solcher

Leistungen werden von den Gemeindeordnungen der Flächenbundesländer als öffentliche Einrichtungen qualifiziert. Beispiele für öffentliche Einrichtungen sind Verkehrsbetriebe, Stromversorger, die Müllabfuhr, Kindergärten und Schulen, Friedhöfe, Theater, Museen.

Der Begriff "öffentliche Einrichtung" läßt sich weder von dem äußeren Erscheinungsbild der Einrichtung noch von ihrer Rechtsform her fassen. Öffentliche Einrichtung kann ein Großunternehmen wie ein öffentlicher Verkehrsbetrieb sein; es kann sich aber auch um eine Wiese oder einen Rathausbalkon handeln. Öffentliche Einrichtung kann weiter sein eine Anstalt, ein Eigenbetrieb oder ein Unternehmen privaten Rechts. Die Anteile des Unternehmens des privaten Rechts müssen sich nicht zu 100 % im Eigentum der Kommune befinden. Sind äußere Erscheinungsform und Rechtsform für den Begriff der öffentlichen Einrichtung nicht konstitutiv, so ist es die durch Widmung festgelegte Funktion, der Daseinsvorsorge der Einwohner der Gemeinde zu dienen.

Die Gemeindeordnungen der Flächenbundesländer regeln öffentliche Einrichtungen unter dem Gesichtspunkt des Zugangsanspruchs. § 8 II GO NW lautet etwa: "Alle Einwohner einer Gemeinde sind im Rahmen des geltenden Rechts berechtigt, die öffentlichen Einrichtungen der Gemeinde zu nutzen." Eine vergleichbare Regelung fehlt in Berlin. Trotzdem ist die Rechtslage hier nicht grundsätzlich anders. Dies hat zwei Gründe. Erstens kann man mit guten Gründen sagen, die zitierte Regelung sei überflüssig. Grundlage für den Nutzungsanspruch sei nicht die Gemeindeordnung, sondern die Widmung der öffentlichen Einrichtung, die eine Allgemeinverfügung nach § 35 S. 2 VwVfG darstelle. Zweitens gibt es Berlin Spezialgesetze über öffentliche Einrichtungen, so insbesondere das Berliner Betriebegesetz, in dem vier rechtsfähige öffentliche Anstalten gegründet werden: Berliner Verkehrsbetriebe (BVG), Berliner Wasserbetriebe (BWB), Berliner Stadtreinigungsbetriebe (BSR)

und die Berliner Hafen- und Lagerhausbetriebe (BEHALA).

2. Die Rechtsnatur des Benutzungsverhältnisses

Von der Frage, in welcher Rechtsform eine öffentliche Einrichtung organisiert ist, ist streng zu unterscheiden die Frage, welche Rechtsnatur das Benutzungsverhältnis zwischen dem Träger der Einrichtung und dem Nutzer hat. Die erste Frage ist organisationsrechtlicher Natur, die zweite Frage betrifft das Benutzungsverhältnis und ist schuldrechtlicher Natur. Was die Rechtsnatur des Benutzungsverhältnisses betrifft, so gibt es zwei Möglichkeiten: das Benutzungsverhältnis kann öffentlich-rechtlich oder privatrechtlich sein. Zwischen diesen beiden Möglichkeiten hat die Gemeinde, in Berlin das Land oder der jeweilige Bezirk, ein Wahlrecht, dessen Ausübung allerdings gewissen Schranken unterworfen ist.

Soweit die öffentliche Einrichtung in den Rechtsformen des Privatrechts organisiert ist, kann auch das Nutzungsverhältnis nur privatrechtlich sein, es sei denn, der private Rechtsträger ist ein beliehener Unternehmer, dem Hoheitsgewalt zu selbständiger Ausübung übertragen ist. Bis auf diesen Ausnahmefall wird durch die privatrechtliche Organisationsform die privatrechtliche Natur des Benutzungsverhältnisses vorprogrammiert. Das wiederum hat zur Folge, daß Rechtsfragen aus diesem Benutzungsverhältnis, etwa hinsichtlich des erhöhten Beförderungsentgeltes oder hinsichtlich der Haftung bei einem Unfall, nach Privatrecht zu beurteilen und im Streitfall vor den Zivilgerichten zu klären sind. Ein Beispiel aus Berlin ist die Stromversorgung durch die BEWAG. Die BEWAG ist zwar eine öffentliche Einrichtung; da es sich um eine Aktiengesellschaft handelt, sind Benutzungsverhältnisse, etwa Stromlieferungsverträge, aber privatrechtlich.

Anders ist es, wenn die öffentliche Einrichtung in den

Rechtsformen des öffentlichen Rechts betrieben wird, etwa als Eigenbetrieb oder als unselbständige Anstalt. Dann in der Tat steht der Gemeinde (dem Land Berlin, dem Bezirk) das Recht zu wählen, ob das Nutzungsverhältnis öffentlich-rechtlich oder privatrechtlich sein soll. Dieses Wahlrecht besteht auch dann, wenn die Benutzung einer öffentlichen Einrichtung wegen eines Anschluß- und Benutzungszwanges obligatorisch ist.

Wie dieses Wahlrecht ausgeübt wird, ist manchmal nicht einfach herauszufinden. Ob bei öffentlich-rechtlicher Organisationsform auch das Nutzungsverhältnis öffentlich-rechtlicher oder ob es privatrechtlicher Natur ist, muß durch Auslegung ermittelt werden. Kriterien sind die gewählten Handlungsformen, soweit diese eindeutig erkennbar sind, z.B. Verwaltungsakt, verwaltungsrechtlicher Vertrag, privatrechtlicher Vertrag, die Bezeichnung der für die Benutzung geforderten Gegenleistung (Entgelt oder Gebühr), die Rechtsnatur der Benutzungsordnung (Satzung, öffentlich-rechtliche Anstaltsordnung, AGB), der Hinweis auf Rechtsmittel. Wenn mit diesen Kriterien nicht eindeutig zu ermitteln ist, ob das Nutzungsverhältnis öffentlich-rechtlich oder privatrechtlich ausgestaltet ist, greift eine von der Rechtsprechung entwickelte Vermutungsregelung. Bei Auslegungszweifeln ist aus Gründen der Rechtssicherheit von einem öffentlich-rechtlichen Nutzungsverhältnis auszugehen. Eine privatrechtliche Ausgestaltung des Nutzungsverhältnisses ist bei öffentlichen Einrichtungen, die in Rechtsformen des öffentlichen Rechts betrieben werden, also nur dann anzunehmen, wenn es eindeutige Indizien dafür gibt. Ist das Nutzungsverhältnis öffentlich-rechtlich, so ist die Konsequenz, daß das Benutzungsentgelt in der Form einer Benutzungsgebühr erhoben wird und daß Schadensfälle im Zusammenhang mit der Benutzung nach den Regeln über die Haftung bei verwaltungsrechtlichen Schuldverhältnissen abgewickelt werden. Fraglich ist dabei, wie Haftungsbegrenzungen zu beurteilen sind. Bei öffentlich-

rechtlichen Benutzungsverhältnissen ist das BGB (§ 309 Nr. 7) nicht unmittelbar anwendbar. Aus dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit leitet man dann Gleiches ab.

III. Der Zulassungsanspruch

Von der Frage nach der Rechtsnatur des Benutzungsverhältnisses ist weiter zu unterscheiden die Frage, ob ein Anspruch auf Begründung eines Nutzungsverhältnisses besteht. In dem einen Fall geht es um das Ob der Nutzung, in dem anderen Fall um das rechtliche Wie der Nutzung. Diese Unterscheidung zwischen dem Ob und dem Wie stammt von einer Theorie, die Ihnen in der Vorlesung "Allgemeines Verwaltungsrecht" vorgestellt worden sein müßte (Maurer, § 17): der Zwei-Stufen-Theorie. Je nach der Organisationsform und dem Benutzungsverhältnis der öffentlichen Einrichtung lassen sich drei Konstellationen unterscheiden:

1. Die öffentliche Einrichtung wird in Organisationsformen des Privatrechts betrieben. In diesem Fall besteht gegen den privatrechtlichen Träger der Einrichtung kein Zugangsanspruch (str.), denn dieser Anspruch ist öffentlich-rechtlicher Natur. Er richtet sich gegen das Land Berlin und ist darauf gerichtet, daß das Land so auf den privatrechtlichen Träger einwirkt, daß dieser die Nutzung zuläßt. Der Nutzungsanspruch ist dann in der Form eines Verschaffungsanspruchs, ggfs. verwaltungsgerichtlich, geltend zu machen, während Streitigkeiten über das Wie der Benutzung im Verhältnis von Nutzer und privatem Träger, ggfs. unter Inanspruchnahme der ordentlichen Gerichte, zu klären sind. Die Entscheidung über das Ob und die Regelung des Wie der Nutzung können hier klar unterschieden werden, weil daran jeweils unterschiedliche Rechtssubjekte auf kommunaler Seite beteiligt sind.

2. Die öffentliche Einrichtung ist in den Rechtsformen des öffentlichen Rechts organisiert und das Benutzungsverhältnis

ist privatrechtlich. Im Unterschied zur ersten Fallkonstellation haben wir es hier nicht mit einem Drei-, sondern mit einem Zwei-Personen-Verhältnis zu tun: Gemeinde oder sonstiger öffentlich-rechtlicher Träger auf der einen Seite und Nutzer auf der anderen Seite. Allerdings wird dieses Rechtsverhältnis gemäß der Zwei-Stufen-Theorie in zwei Teile aufgespalten. Die Entscheidung über das Ob der Nutzung ergeht öffentlich-rechtlich, in der Form des Verwaltungsaktes, das Wie der Nutzung ist privatrechtlich geregelt. Es ist wichtig festzuhalten, daß die Entscheidung der Gemeinde für eine privatrechtliche Ausgestaltung des Nutzungsverhältnisses der von ihr selbst und damit in Organisationsformen des öffentlichen Rechts betriebenen Einrichtung nur das Wie der Nutzung betrifft. Die Entscheidung über das Ob der Nutzung bleibt in jedem Fall öffentlich-rechtlich, denn der Benutzungsanspruch ist unabhängig von Organisationsform und Rechtsnatur des Benutzungsverhältnisses stets ein öffentlich-rechtlicher Anspruch. Diese Aufspaltung führt zu einer Zweispurigkeit des Rechtsschutzes. Streitigkeiten über das Ob der Nutzung werden von den Verwaltungsgerichten entschieden; da die Entscheidung über das Ob der Nutzung, also die Zulassungsentscheidung, als Verwaltungsakt ergeht, ist richtige Klageart die Verpflichtungsklage. Streitigkeiten über das Wie der Nutzung gehören dagegen vor die ordentlichen Gerichte.

3. Die öffentliche Einrichtung ist sowohl in den Rechtsformen des öffentlichen Rechts organisiert als auch vom Benutzungsverhältnis her öffentlich-rechtlich. Auch in diesem Fall unterscheidet man zwischen dem Ob und dem Wie der Nutzung. Diese Unterscheidung ist jedoch nur noch gedanklicher Natur. Aus ihr ergeben sich keine praktischen Konsequenzen, weil zwischen dem Ob und dem Wie der Nutzung in dieser Konstellation nicht mehr die Grenzlinie zwischen dem öffentlichen und dem privaten Recht verläuft.

Die Rechtsfragen, die mit der Benutzung öffentlicher

Einrichtungen zusammenhängen, sind, zusammenfassend betrachtet, kompliziert, weil die Gemeinde zwei unterschiedliche Wahlrechte hat: Sie hat ein Wahlrecht hinsichtlich der Organisationsform der Einrichtung, und sie hat bei öffentlich-rechtlicher Organisationsform ein Wahlrecht hinsichtlich des Benutzungsregimes. Die Benutzung kommunaler öffentlicher Einrichtungen führt damit auf grundlegende Probleme des allgemeinen Verwaltungsrechts (die Freiheit der Formenwahl, die Zwei-Stufen-Theorie, das Verwaltungsprivatrecht) und ist darum als Thema für Prüfungsarbeiten sehr beliebt.

IV. Fallbeispiele

Nachdem ich das Recht der öffentlichen Einrichtungen in seinen Grundzügen vorgetragen habe, sollen zwei Fragen an Fällen vertiefend behandelt werden. Dies sind erstens die Frage nach dem Begriff der öffentlichen Einrichtung und zweitens der Verschaffungsanspruch.

1. Rheinwiesen-Fall (OVG Münster NJW 1976, 820)

a) Sachverhalt

Der Stadt Düsseldorf gehört ein am Rheinufer gelegenes, größeres Wiesengelände, das sie seit längerem einige Male im Jahr für Kirmesveranstaltungen, Schützenfeste u.ä. verpachtet. In der übrigen Zeit dient das Gelände, das mit Wasser- und Stromanschluß, Beleuchtung und teilweise gepflasterten Wegen ausgestattet ist, der Bevölkerung zu Erholungszwecken und ist gleichzeitig an den Eigentümer einer Schafherde verpachtet. Zu Jahresbeginn beantragt der Kreisverband Düsseldorf der DKP, ihm die Benutzung der Wiesen für das im Spätsommer geplante "UZ-Pressefest" zu gestatten, bei dem ca. 100.000 Besucher aus dem ganzen Bundesgebiet erwartet werden. Diesen Antrag lehnt die Stadt mit der Begründung ab, bei dem Wiesengelände handele es sich nicht um eine öffentliche Einrichtung, die zur Benutzung

durch die Allgemeinheit gewidmet sei. Der Abschluß von Verträgen über Gegenstände ihres Verwaltungsvermögens stehe in ihrem freiem Ermessen. Dieses Ermessen übe sie dahin aus, die Rheinwiesen politischen Parteien, zumal verfassungsfeindlichen Parteien, nicht zur Verfügung zu stellen. Das sei sachgerecht, weil die Wiesen auch im übrigen nicht für politische Zwecke genutzt würden.

b) Fallfrage

Die DKP klagt gegen die Stadt Düsseldorf, ihr die Rheinwiesen für die geplante Veranstaltung zur Verfügung zu stellen. Ist die Klage vor dem Verwaltungsgericht zulässig und begründet.

c) Lösung

I. Zulässigkeit

1. Verwaltungsrechtsweg: Eine öffentlich-rechtliche Streitigkeit liegt vor, weil die Klägerin aus einem öffentlich-rechtlichen Rechtsakt, der Widmung der Wiesen als öffentliche Einrichtung, eine ihr günstige Rechtsfolge ableitet. Auch die übrigen Voraussetzungen von § 40 I VwGO liegen vor. Dabei spielt keine Rolle, ob das Benutzungsverhältnis an den Rheinwiesen auch öffentlich-rechtlich wäre. Denn nach der Zwei-Stufen-Theorie muß zwischen öffentlich-rechtlicher Entscheidung über das Ob des Zugangs und privatrechtlicher Ausgestaltung des Nutzungsverhältnisses unterschieden werden.

2. Klageart: Richtige Klageart ist die Verpflichtungsklage, denn die Zulassung ist ein begünstigender Verwaltungsakt.

3. Klagebefugnis: Die Klagebefugnis ergibt sich aus der behaupteten Widmung. Denn wenn die Rheinwiesen als öffentliche Einrichtung gewidmet ist, begründet die Widmung

ein subjektives Recht auf Zulassung.

II. Begründetheit

Die Klage ist begründet, wenn die Ablehnung des Zulassungsbegehrens der DKP rechtswidrig ist und diese dadurch in ihren Rechten verletzt wird (§ 113 V VwGO). Das ist der Fall, wenn die Rheinwiesen eine öffentliche Einrichtung sind und wenn die begehrte Nutzung sich im Rahmen der Widmung hält.

1. Öffentliche Einrichtung

Für eine öffentliche Einrichtung genügt, daß ein Sachinbegriff einem öffentlichen Zweck dient. Folglich können auch Parks, Freizeitgelände oder Plätze für Großveranstaltungen hierzu gehören. Es bestehen darum grundsätzlich keine Bedenken, ein größeres Wiesengelände, das zudem mit einiger Infrastruktur ausgestattet ist, als öffentliche Einrichtung anzusehen. Der Begriff ist von seinem sachlichen Substrat her weit gefaßt. Als öffentliche Einrichtungen sind in der Rechtsprechung angesehen worden: eine Obdachlosenunterkunft, eine kommunale Informationsschrift, die Oberammergauer Festspiele, ein Zuchtbulle.

Entscheidend ist die Zweckbestimmung, die Widmung. Für sie wird nicht, wie bei Straßen, die Einhaltung gesetzlicher Förmlichkeiten verlangt. Die Widmung kann vielmehr auf verschiedenste Weise erfolgen, auch formlos. Ihrer Rechtsnatur nach ist die Widmung zwar ein Verwaltungsakt im Sinne von § 35 S. 2 2. Alt. VwVfG. Sie kann aber auch konkludent erfolgen. Die Rechtsprechung fragt insoweit zunächst nach Indizien, die auf einen Widmungswillen schließen lassen, etwa eine Benutzungsordnung oder die tatsächliche Ausstattung der Sache. Fehlen solche Indizien oder sind sie nicht eindeutig genug, so greift eine Vermutungsregel. Diese lautet: Eine Sache, die tatsächlich

durch die Allgemeinheit genutzt wird, ist zum Gebrauch durch die Allgemeinheit gewidmet.

So weit muß man in dem vorliegenden Fall aber gar nicht gehen. Es gibt genügend Indizien, die für eine Widmung der Rheinwiesen als öffentliche Einrichtung sprechen. Zu nennen sind die technischen Vorkehrungen, die nur Sinn ergeben, wenn man eine Nutzung als öffentliche Einrichtung beabsichtigt. Zu nennen sind weiterhin die bisherige Nutzung der Rheinwiesen und die Vergabep Praxis der Stadt. Diese Indizien könnte die Stadt nur durch den Nachweis widerlegen, daß sich aus der Bereitstellung der Einrichtung eindeutig ergebe, sie solle als privates Vermögen genutzt werden. Das ist hier nicht der Fall. Die Verpachtung an einen Schäfer ist eine Randnutzung. Die sonstigen Nutzungen sprechen eher für eine öffentliche Einrichtung. Nach der eben geschilderten Vermutungsregel liegt eine solche darum vor.

2. Rahmen der Widmung

Der Zulassungsanspruch setzt weiter voraus, daß die geplante Nutzung sich im Rahmen der Widmung hält. Er wird durch die Widmung also nicht nur begründet, sondern auch begrenzt. Im vorliegenden Fall kann der Inhalt der Widmung nur nach Maßgabe der bisherigen Benutzungspraxis konturiert werden. Angesichts der Größe und der technischen Ausstattung der Wiesen ergibt sich aus der Größenordnung des geplanten Festes kein Einwand. Ein Ausschluß von Veranstaltungen politischer Parteien ist der bisherigen Vergabep Praxis nicht zu entnehmen. Er läßt sich auch nicht sachgerecht begründen, weil die Veranstaltung keinen Wahlkampfbezug hat und politische Parteien außerhalb des Wahlkampfes Gleichbehandlung mit anderen Organisationen beanspruchen können. Da der Volksfestcharakter überwiegt, gibt es keinen Grund, das von der DKP geplante Fest anders zu beurteilen als Schützenfeste oder Kirmesveranstaltungen.

3. Ergebnis

Der Zulassungsanspruch besteht.

V. Verschaffungsanspruch

Vom Zulassungsanspruch ist der Verschaffungsanspruch zu unterscheiden. Beide richten sich gegen die Verwaltung. Der Zulassungsanspruch setzt aber voraus, daß die in Anspruch genommene Verwaltung Träger der Einrichtung ist und den Anspruchsteller mithin selbst zulassen kann. Der Verschaffungsanspruch dagegen setzt voraus, daß Träger der Einrichtung eine juristische Person des privaten Rechts, zumeist eine GmbH, ist. Er ist darauf gerichtet, daß die Verwaltung dem Anspruchsteller durch Einwirkung auf den privaten Träger Zugang verschafft.

VI. Der Anschluß- und Benutzungszwang

Während es bei dem kommunalrechtlichen Zulassungsanspruch um die Frage geht, ob ein Gemeindegewohner einen Rechtsanspruch auf Zulassung zu einer öffentlichen Einrichtung hat, geht es bei dem sogenannten Anschluß- und Benutzungszwang um die Frage, ob ein Gemeindegewohner verpflichtet ist, ein Grundstück an bestimmte öffentliche Einrichtungen der Gemeinde anzuschließen oder, unabhängig von einem Anschluß, bestimmte öffentliche Einrichtungen der Gemeinde zu benutzen.

Der Kreis der öffentlichen Einrichtungen, für die ein Anschluß- und Benutzungszwang festgelegt werden darf, wird in Berlin spezialgesetzlich festgelegt (vgl. § 3 I BerlBetrG). Typischerweise muß ein Anschluß- und Benutzungszwang der Gesundheit der Bevölkerung oder, wie man früher sagte, der Volksgesundheit dienen. Bei der Wasserversorgung, der Kanalisation und der Straßenreinigung

liegt das auf der Hand; sie dienen der Aufrechterhaltung hygienischer Standards. Gleiches gilt für kommunale Schlachthöfe. Bei den öffentlichen Begräbnisplätzen und Bestattungseinrichtungen steht der Gedanke der Seuchenprävention im Vordergrund; insoweit gebietet Art. 4 I GG aber religionsbezogene Ausnahmen (BVerwGE 45, 224).