



Übung im Öffentlichen Recht für Fortgeschrittene

– Polizeirecht: Übungsfall 2 –

Die M, Ehefrau eines arbeitslosen Mannes und Mutter zweier minderjähriger Kinder, verlor unerwartet und unverschuldet ihre Arbeitsstelle und geriet so schnell mit mehreren Monatsmieten ihrer Familienwohnung in Leipzig in Rückstand. Ihr Vermieter V, der bei etlichen Mietern auf Mietzahlungen wartete, kündigte daraufhin den Mietvertrag ordnungsgemäß. Als M sich jedoch weigerte mit ihrer Familie auszuziehen, klagte V zunächst auf Räumung der Wohnung und betrieb nach Erhalt eines Räumungstitels die Zwangsräumung. Alle Rechtsbehelfe der M hiergegen blieben ohne Erfolg.

Am Morgen eines besonders kalten Tages im Dezember, an dem die zwangsweise Räumung der Wohnung durchgeführt werden sollte, rief M in ihrer Verzweiflung beim Ordnungsamt der Stadt Leipzig an und schilderte ihre Lage. Der zuständige Sachbearbeiter S bat M darum, das Telefon an den anwesenden V weiterzureichen und teilte diesem telefonisch mit, dass er hiermit die betreffende (näher bezeichnete) Wohnung konfiszieren und die M samt Familie zur Vermeidung drohender Obdachlosigkeit für die Dauer von zwei Monaten in die Wohnung des V einweise. Dies begründete S damit, dass – was zutrifft – M sich bereits vergeblich um eine neue Wohnung bemüht habe, wegen ihrer finanziellen Situation aber kein Vermieter willens sei, einen Vertrag mit M zu schließen. Auch eine Unterbringung im städtischen Obdachlosenheim oder einem Hotel komme nicht in Betracht, da – was ebenfalls zutrifft – diese Heime nicht für die Aufnahme von Familien geeignet und auch die Hotelkapazitäten erschöpft seien. Zudem könne die Stadt unter diesen Bedingungen nicht tatenlos dabei zusehen, wie eine Familie „in die Winterkälte“ geschickt werde. Der von V hiergegen fristgerecht erhobene Widerspruch blieb die nächsten 2 ½ Monate unbeantwortet. In der Zwischenzeit konnte M mit ihrer Familie eine neue Bleibe finden und zog deswegen aus der Wohnung aus. Nachdem V nach Ablauf dieses Zeitraumes noch immer keine Reaktion auf seinen Widerspruch erhalten hatte, wollte er nicht länger warten und erhob Klage beim zuständigen Verwaltungsgericht gegen die aus seiner Sicht unerhörte Maßnahme der Behörde.

Hat die Klage des V Aussicht auf Erfolg?



Gliederung

– Polizeirecht: Übungsfall 2 –

A.	Zulässigkeit	1
I.	Eröffnung des Verwaltungsrechtsweges	1
1.	Generalklausel des § 40 I 1 VwGO	1
a)	Öffentlich-rechtliche Streitigkeit (+)	1
b)	Nichtverfassungsrechtliche Streitigkeit (+).....	1
c)	Keine (abdrängende) Sonderzuweisung (+).....	1
2.	Zwischenergebnis	1
II.	Statthafte Klageart	1
1.	Anfechtungsklage, § 41 I Alt. 1 VwGO (-)	1
2.	Fortsetzungsfeststellungsklage, § 113 I 4 VwGO analog (+)	2
III.	Klagebefugnis	2
IV.	Vorverfahren (P).....	2
V.	Klagefrist (P).....	3
VI.	Klagegegner	4
VII.	Beteiligten- und Prozessfähigkeit	4
VIII.	Zuständiges Gericht	4
IX.	Fortsetzungsfeststellungsinteresse.....	4
X.	Zwischenergebnis	5
B.	Beiladung.....	5
C.	Begründetheit.....	5
I.	Rechtswidrigkeit der Einweisungsverfügung	5
1.	Rechtsgrundlage	5
2.	Formelle Rechtmäßigkeit.....	5
a)	Zuständigkeit (+)	5
b)	Verfahren (+)	6
c)	Form.....	6
d)	Zwischenergebnis.....	6
3.	Materielle Rechtmäßigkeit	6
a)	Tatbestand.....	6



b)	Ordnungspflichtigkeit des V	7
aa)	RGL als lex specialis (-)	7
bb)	V als Verhaltensstörer gem. § 14 I SächsPBG	7
	(1) Theorie der rechtswidrigen Verursachung (-).....	7
	(2) Unmittelbarkeitslehre (-)	7
	(3) Streitentscheid.....	7
cc)	V als Nichtstörer gem. § 17 SächsPBG	7
	(1) § 17 I Nr. 1 SächsPBG (+)	7
	(2) § 17 I Nr. 2 SächsPBG (+)	7
	(3) § 17 I Nr. 3 SächsPBG (+)	7
	(4) § 17 I Nr. 4 SächsPBG (+)	8
	(5) Zwischenergebnis:	8
dd)	Zwischenergebnis:	8
c)	Rechtsfolge	8
aa)	Ermessensausfall (-).....	8
bb)	Ermessensdefizit (-)	8
cc)	Ermessensfehlgebrauch (-)	8
dd)	Ermessensüberschreitung, Verhältnismäßigkeit	8
	(1) Verstoß gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz.....	9
	(a) Legitimer Zweck (+).....	9
	(b) Geeignetheit (+)	9
	(c) Erforderlichkeit (+)	9
	(d) Angemessenheit/Verhältnismäßigkeit i.e.S. (+)	9
	(e) Zwischenergebnis	10
	(2) Zwischenergebnis	10
ee)	Zwischenergebnis	10
d)	Zwischenergebnis.....	10
4.	Zwischenergebnis	10
II.	Rechtsverletzung des Klägers.....	10
III.	Zwischenergebnis	10
D.	Ergebnis.....	10



Lösung

– Polizeirecht: Übungsfall 2 –

A. Zulässigkeit

I. Eröffnung des Verwaltungsrechtsweges

1. Generalklausel des § 40 I 1 VwGO
 - a) Öffentlich-rechtliche Streitigkeit (+)
 - Sonderrechtstheorie: streitentscheidende Normen berechtigen oder verpflichten ausschließlich Hoheitsträger
 - ➔ Streitentscheidende Normen vorliegend solche des Polizeirechts
 - ➔ Polizeirecht ist öffentliches Sonderrecht
 - b) Nichtverfassungsrechtliche Streitigkeit (+)
 - c) Keine (abdrängende) Sonderzuweisung (+)
2. Zwischenergebnis
 - Der Verwaltungsrechtsweg ist gem. § 40 I 1 VwGO eröffnet.

II. Statthafte Klageart

- Gem. § 88 VwGO keine Bindung an Fassung des Klageantrags, sondern an Klagebegehren
- Hier: V will gegen „Maßnahme“ der Behörde vorgehen
- Zunächst möglicherweise:
 1. Anfechtungsklage, § 41 I Alt. 1 VwGO (-)
 - Voraussetzung: „Maßnahme“ = VA (+)
 - ➔ Einweisungsverfügung = VA i.S.v. § 35 1 VwVfG i.V.m. § 1 S. 1 SächsVwVfZG¹
 - Weitere Voraussetzung: Keine Erledigung des VA nach § 43 II VwVfG
 - Hier: Sicherstellung auf zwei Monate befristet

¹ Im Folgenden nicht mehr mitzitiert.



→ Der VA entfaltet nach Ablauf der Frist und dem tatsächlichen Auszug der M keine Rechtswirkungen mehr und hat sich somit erledigt.

- Eine Anfechtungsklage ist (mittlerweile) unstatthaft.

2. Fortsetzungsfeststellungsklage, § 113 I 4 VwGO analog (+)

- § 113 I 4 VwGO direkt → nur bei Erledigung *nach* Klageerhebung
- Allerdings: Zeitpunkt der Erledigung des VA oft vom Zufall abhängig
- Rechtliches Interesse des Klägers vor Klageerhebung identisch
- Allgemeine Feststellungsklage subsidiär
→ Analogie

III. Klagebefugnis

- § 42 II VwGO analog
→ Analogie ergibt sich aus der Fortsetzung der ursprünglich statthaften Anfechtungsklage
- Geltendmachung der Verletzung subjektiv-öffentlicher Rechte + Verletzung muss dabei zumindest möglich erscheinen (Möglichkeitstheorie)
- Hier:
→ Verletzung des V in seinem Recht aus Art. 14 I GG nicht von vornherein ausgeschlossen und damit möglich
- Klagebefugnis (+)

IV. Vorverfahren (P)

- Erledigung *nach* Eintritt der Bestandskraft → fehlendes Vorverfahren führt zwingend zur Unzulässigkeit der FFK
→ Aus einer unzulässigen Anfechtungsklage darf keine zulässige FFK werden.
- Hier: Erledigung *vor* Eintritt der Bestandskraft → str., ob Vorverfahren gem. §§ 68 ff. VwGO analog durchgeführt/beendet werden muss
- Auf den Meinungsstreit kann auch unter dem Gesichtspunkt des § 75 1, 2 VwGO kann nicht verzichtet werden.
- H.M: (-)
→ Aufhebung des VA scheidet nach Erledigung aus
→ (Zusätzlicher) Rechtsschutz des Bürgers so nicht mehr denkbar, da Entscheidung der Widerspruchsbehörde – anders als eine gerichtliche Entscheidung – ohne Bindungswirkung für Verwaltung und Gerichte



- Bei fehlender Möglichkeit der Aufhebung durch die Verwaltung auch keine Selbstkontrolle der Verwaltung mehr möglich
- Dagegen: Vorverfahren dient allgemein der Entlastung der Verwaltungsgerichte
- Aber: nicht Aufgabe der Verwaltung die Rechtswidrigkeit des VA nach Erledigung auszusprechen
- Durchführung eines Vorverfahrens somit entbehrlich

V. Klagefrist (P)

- Erledigung *nach* Klageerhebung → Verfristung führt zwingend zur Unzulässigkeit der FFK
 - Aus einer unzulässigen Anfechtungsklage darf keine zulässige FFK werden.
- Hier: Erledigung *vor* Klageerhebung → str., ob § 74 VwGO analog auch auf FFK anwendbar

Hinweis:

E.A: Analoge Anwendung erforderlich

- FFK muss als verlängerte Anfechtungs- bzw. Verpflichtungsklage den gleichen Zulässigkeitsvoraussetzungen unterliegen
- Zeitpunkt der Erledigung und damit Fristenfordernis wären so oftmals bei gleicher Interessenlage vom Zufall abhängig
- Derartiges Ergebnis wäre kaum mit dem allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 3 I GG) zu vereinbaren

A.A: Analoge Anwendung entbehrlich

- Die dem § 74 VwGO zugrundeliegende Ratio – Sicherung der Bestandskraft – kommt bei der Erledigung nicht mehr zum Tragen.

- Streit jedoch nur dann relevant, wenn FFK verfristet wäre und es so auf Frage des Fristenfordernisses ankäme
 - Frist bestimmt sich grundsätzlich nach § 74 I 1 VwGO = 1 Monat nach Bekanntgabe des VA (Vorverfahren nach Erledigung nicht statthaft, s.o.)
 - Aber: fehlende Rechtsbehelfsbelehrung gem. § 58 I VwGO = Jahresfrist gem. § 58 II VwGO
 - Klagefrist jedenfalls kein Zulässigkeitshindernis, Streit kann dahingestellt bleiben.



VI. Klagegegner

- Richtiger Klagegegner ist als Rechtsträger der Erlassbehörde des VA (Ordnungsamt) die Stadt Leipzig gem. § 78 I 1 VwGO analog

VII. Beteiligten- und Prozessfähigkeit

- Kläger: §§ 61 Nr. 1 Alt. 1, 62 I Nr. 1 VwGO
- Beklagte: § 61 Nr. 1 Alt. 2 VwGO i.V.m. § 1 III SächsGemO, § 62 III VwGO i.V.m. § 51 I 2, IV SächsGemO (vertreten durch den Oberbürgermeister)

VIII. Zuständiges Gericht

- Sachlich/Instanziell: § 45 VwGO
→ Verwaltungsgericht
- Örtlich: § 52 Nr. 3 VwGO i.V.m. § 2 II Nr. 3 SächsJG
→ VG Leipzig

IX. Fortsetzungsfeststellungsinteresse

- Gem. § 113 I 4 VwGO besonderes Feststellungsinteresse erforderlich
- Fallgruppen:
 - Wiederholungsgefahr
 - Rehabilitationsinteresse
 - Typischerweise kurzfristige Erledigung einer (schwerwiegenden) Grundrechtsbeeinträchtigung
 - Vorbereitung eines Amtshaftungsprozesses
- Hier:
 - V wartet bei mehreren Mietern auf ausstehende Mietzahlungen, die möglicherweise ebenfalls Räumungsklagen nach sich ziehen
 - Erneute Beschlagnahme durch die Stadt in diesem Fall wahrscheinlich
 - Wiederholungsgefahr (+)
 - Zur Vorbereitung eines Amtshaftungsprozesses (-), nur bei Erledigung *nach* Klageerhebung (V könnte eventuellen Entschädigungsanspruch ohne Vorklärung durch VG vor den ordentlichen Gerichten einklagen – vgl. § 17 II GVG)
- Besonderes Feststellungsinteresse (+)



X. Zwischenergebnis

- Klage des V ist zulässig

B. Beiladung

- Beiladung des Eingewiesenen bei Klage des Wohnungseigentümers gegen die Einweisung grds. gem. § 65 II VwGO notwendig
- Da M nicht mehr in ihren Rechten berührt ist, hier nicht notwendig

C. Begründetheit

- FFK gem. § 113 I 4 VwGO analog begründet, wenn die Einweisungsverfügung rechtswidrig war und V dadurch in seinen Rechten verletzt wurde

I. Rechtswidrigkeit der Einweisungsverfügung

1. Rechtsgrundlage

- Zunächst Sicherstellung gem. § 25 I Nr. 1 SächsPBG als Standardmaßnahme
- Subsidiär § 12 I SächsPBG als polizeiliche Generalklausel
- Hier: Die leerstehende Wohnung des V soll aus Anlass der drohenden Obdachlosigkeit der Familie M in die Verfügungsgewalt der Stadt überführt werden
 - ➔ Standardmaßnahme der Sicherstellung nach § 25 I Nr. 1 SächsPBG lex specialis
 - ➔ Rückgriff auf die Generalklausel des § 12 I SächsPBG scheidet aus

Hinweis:

Bei der Beschlagnahme von Wohnungen zur Einweisung Obdachloser oder von Obdachlosigkeit bedrohter Personen, handelt es sich um eine ein Verwahrungsverhältnis begründende Inbesitznahme durch die öffentliche Gewalt und damit um eine Sicherstellung.

Liegt lediglich eine an den Eigentümer gerichtete Duldungsverfügung vor, fehlt es an einer solchen Besitzbegründung. Die Sicherstellung als Ermächtigungsgrundlage scheidet damit aus und ein Rückgriff auf die polizeiliche Generalklausel ist notwendig.

2. Formelle Rechtmäßigkeit

a) Zuständigkeit (+)

- Ordnungsamt der Stadt Leipzig als Ortpolizeibehörde gem. §§ 6 I, 1 I Nr. 4, 1 II Hs. 1 SächsPBG i.V.m. §§ 53 III SächsGemO



b) Verfahren (+)

- Anhörung gem. § 28 I VwVfG? → Im Telefonat zwischen S und V zu sehen

c) Form

- VA grundsätzlich formfrei möglich gem. § 37 II VwVfG, auch telefonisch (+)
- Begründung gem. § 39 VwVfG?
 - Gem. § 39 I VwVfG nur bei schriftlichen/elektronischen oder so bestätigten VAs notwendig
- Aber: Bescheinigung nach § 26 II SächsPBG als Dokumentation über das Verwaltungshandeln notwendig
 - VA durch Verstoß gegen Dokumentationspflichten insgesamt formell rechtswidrig?
 - Dagegen: lediglich Dokumentationspflicht über bereits erfolgte Sicherstellung. Bloße (nachgelagerte) Ordnungsvorschrift, deren Missachtung sich nicht auf die Rechtmäßigkeit der dokumentierten Maßnahme auswirkt

d) Zwischenergebnis

- Sicherstellung war formell rechtmäßig

3. Materielle Rechtmäßigkeit

a) Tatbestand

- *Gegenwärtige Gefahr* i.S.v. § 25 I Nr. 1, § 3 SächsPBG i.V.m. § 4 Nr. 3 lit. b) SächsPVDG?
 - Sachlage, bei der schädigendes Ereignis bereits begonnen hat oder unmittelbar oder in allernächster Zeit mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit bevorsteht
 - Drohende Obdachlosigkeit steht unmittelbar bevor (+)
- Obdachlosigkeit als solche auch Gefahr für die *öffentliche Sicherheit und Ordnung* i.S.v. § 3 SächsPBG i.V.m. § 4 1, 2 SächsPVDG? (Str.)
 - Staat konkretisiert mit der Abwendung drohender unfreiwilliger Obdachlosigkeit seine grundrechtlichen Schutzpflichten im Hinblick auf Rechtsgüter des Art. 2 II 1 GG (+)
 - Schutzpflicht jedenfalls bei drohenden Gesundheits- und Lebensgefährdungen in Folge von Übernachtungen bei Wintertemperaturen
- Die tatbestandlichen Voraussetzungen des § 25 SächsPBG liegen vor. (+)



- b) Ordnungspflichtigkeit des V
- aa) RGL als lex specialis (-)
- In der Rechtsgrundlage selbst ist nicht geregelt, wem gegenüber die Einzelmaßnahme zu erfolgen hat.
 - Rückgriff auf allgemeine Regeln des SächsPBG (Abschnitt 2, Unterabschnitt 1)
- bb) V als Verhaltensstörer gem. § 14 I SächsPBG
- Wohnungseigentümer wegen Kündigung und Betreibens der Zwangsäumung Verhaltensstörer? (Str.)
- (1) Theorie der rechtswidrigen Verursachung (-)
- Kündigung und Betreiben der Zwangsäumung sind rechtmäßig
- (2) Unmittelbarkeitslehre (-)
- Grds. zwar Zwangsäumung letzte Ursache für drohende Obdachlosigkeit
 - Ausnahme → Rechtmäßiges Überschreiten der Gefahrgrenze
- (3) Streitentscheid
- Entbehrlich, da nach beiden Ansätzen das gleiche Ergebnis
→ V kein Verhaltensstörer
- cc) V als Nichtstörer gem. § 17 SächsPBG
- Neues Polizeirecht: Kumulativer Voraussetzungskatalog für die initiale Inanspruchnahme von Nichtstörern in § 17 I SächsPBG
- (1) § 17 I Nr. 1 SächsPBG (+)
- Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr
→ Gegenwärtige Gefahr (+) (s.o.)
- (2) § 17 I Nr. 2 SächsPBG (+)
- Maßnahmen gegen Störer nach §§ 14, 15 nicht (rechtzeitig) möglich oder erfolgsversprechend
→ Es existieren weder Verhaltensstörer noch Zustandsstörer für drohende Obdachlosigkeit der Familie als alternative Maßnahmeadressaten (s.o.)
- (3) § 17 I Nr. 3 SächsPBG (+)



- Polizeibehörde kann die Gefahr nicht (rechtzeitig) selbst oder durch Dritte abwehren
 - ➔ Wohnungssuche erfolglos, Obdachlosenheim ebenfalls nicht für Familien geeignet, Hotelkapazitäten erschöpft

(4) § 17 I Nr. 4 SächsPBG (+)

- V kann ohne erhebliche Gefährdung oder Verletzung höherwertiger Pflichten in Anspruch genommen werden.
 - ➔ V ist lediglich für 2 Monate temporär an der Durchsetzung seines Räumungstitels gehindert – kein Auslöser einer besonderen eigenen Gefährdung

(5) Zwischenergebnis:

- V kann als Nichtstörer nach § 17 I SächsPBG in Anspruch genommen werden.

dd) Zwischenergebnis:

- V ist somit ordnungspflichtiger Maßnahmeadressat.

c) Rechtsfolge

- § 25 I SächsPBG = „können“
 - ➔ Sicherstellung ist Ermessensentscheidung
- Begrenzter verwaltungsgerichtlicher Prüfungsmaßstab
- VA nur auf Ermessensfehler hin zu überprüfen (vgl. § 114 VwGO)

aa) Ermessensausfall (–)

- S hat Erwägungen angestellt und sich auch nicht irrig für gebunden gehalten.

bb) Ermessensdefizit (–)

- Es wurden sämtliche entscheidungserhebliche Umstände in die Gesamtabwägung mit eingebracht.

cc) Ermessens Fehlgebrauch (–)

- S hat weder den Zweck der gesetzlichen Ermessenseinräumung verkannt noch in die Abwägungsentscheidung sachfremde Gründe eingestellt.

dd) Ermessensüberschreitung, Verhältnismäßigkeit



- (1) Verstoß gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz
- (a) Legitimer Zweck (+)
- Schutz der körperlichen Integrität der Familie der M als legitimer Zweck
- (b) Geeignetheit (+)
- Die Sicherstellung ist auch zur Erreichung dieses Zwecks offensichtlich geeignet.
- (c) Erforderlichkeit (+)
- Von mehreren möglichen und gleich geeigneten Maßnahmen ist diejenige zu wählen, die den Einzelnen am wenigsten beeinträchtigt.
 - ➔ Einweisungsverfügung ist mildestes zur Verfügung stehende Mittel und damit erforderlich
- (d) Angemessenheit/Verhältnismäßigkeit i.e.S. (+)
- Angestrebter Zweck und die dafür in Kauf genommene Belastung des Bürgers dürfen nicht außer Verhältnis stehen
 - Die unterschiedlichen Rechtspositionen sind demnach in Abwägung zu bringen.
 - Besonders zu berücksichtigen dabei: Gewichtigkeit der Rechtsgüter + Intensität und Dauer des Eingriffs
 - Hier:
 - ➔ Bei winterlichen Temperaturen ist es insbesondere für Kinder lebensgefährlich, im Freien zu übernachten.
 - ➔ Damit stehen auf der einen Seite die Rechtsgüter des Art. 2 II 1 Alt. 1 (Leben) und Art. 2 II 1 Alt. 2 (Körperliche Integrität) von vier Personen zur Abwägung.
 - ➔ Auf der anderen Seite wird dem V für zwei Monate sein Nutzungsrecht an einer seiner Wohnungen entzogen.
 - ➔ Er ist somit in seinem Eigentumsrecht aus Art. 14 I GG berührt. Art. 13 I GG hingegen ist für den V in seiner Eigenschaft als Vermieter nicht eröffnet.
 - Im Verhältnis zueinander verschiedene Faktoren zu berücksichtigen:
 - ➔ Zweimonatige Einweisungsverfügung auf ein Mietverhältnis bezogen kurzer Zeitraum
 - ➔ Konkrete Wohnung ist eine von vielen von V vermieteten Wohnungen



- Sozialbindung des Eigentums aus Art. 14 II GG findet in der einfachgesetzlichen Möglichkeit der Sicherstellung von Wohnraum zur Verhinderung von Obdachlosigkeit ihren Niederschlag
- Räumungsklage des V lediglich in ausbleibenden Mietzahlungen begründet. Gerade in dieser Hinsicht ist die Belastung des V in seinem Eigentumsrecht jedoch dadurch abgemildert, dass ihm aus § 41 I 1 SächsPBG ein finanzieller Entschädigungsanspruch in Höhe der ortsüblichen Miete zusteht.
- Insgesamt überwiegt die unmittelbare Gefahr für das Leben und die körperliche Integrität der Familie M daher die kurzfristige und überschaubare Beeinträchtigung des V in seinem Eigentumsrecht.

(e) Zwischenergebnis

- Die Sicherstellung der Wohnung war angemessen.

(2) Zwischenergebnis

- Die Sicherstellung verstieß nicht gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz.

ee) Zwischenergebnis

- Die Entscheidung des S erging ermessensfehlerfrei.

d) Zwischenergebnis

- Die Sicherstellung war auch materiell rechtmäßig.

4. Zwischenergebnis

- Die Sicherstellung war insgesamt rechtmäßig.

II. Rechtsverletzung des Klägers

- Durch die rechtmäßige Sicherstellung scheidet eine Rechtsverletzung des Klägers aus.

III. Zwischenergebnis

- Die Klage des V ist unbegründet.

D. Ergebnis

- Die Klage des V ist zulässig, aber unbegründet und hat somit keine Aussicht auf Erfolg.