

Klausurenkurs an der HS Bund

Übungsklausur
Verwaltungsrecht

Ausgabe Sachverhalt: 15.06.2023
Besprechung: 22.06.2023 um 17:30 Uhr über WebEx

Wenn ihr möchtet, könnt ihr die Lösung schon vor der Besprechung durchlesen oder ihr versucht euch zuerst selbst an dem Fall und vergleicht eure Lösung mit der Musterlösung. In jedem Fall habt ihr so die Möglichkeit, euch schon mal vorab Gedanken zu machen und bei der Besprechung gezielt Fragen zu stellen. Ich spreche den Fall mit euch durch und bringe dann an der einen oder anderen Stelle noch ein paar Beispiele an. Da der Fall nicht so lang ist, dürften wir Zeit haben, um auch Grundlegendes in Verwaltungsrecht zu besprechen.

Hausverbot – Gutachten

Fraglich ist, ob das vom Bundestagspräsidenten erteilte Hausverbot rechtmäßig ist. Dafür müsste es aufgrund einer Ermächtigungsgrundlage formell und materiell rechtmäßig erlassen worden sein.

I. EGL

Nach dem Vorbehalt des Gesetzes (Art. 20 III GG) bedarf es für Maßnahmen der Eingriffsverwaltung einer gesetzlichen oder aufgrund einer gesetzlichen Grundlage erlassene Ermächtigungsgrundlage. Im hiesigen Fall wird dem J verboten, den Bundestag zu betreten. Damit wird in Rechte des J eingegriffen, sodass eine EGL erforderlich ist. Als taugliche EGL kommt hier Art. 40 II 1 GG i.V.m. § 7 III BTHO in Betracht.

II. Formelle Rechtmäßigkeit des Hausverbots

Das Vorgehen müsste formell rechtmäßig sein, das heißt Zuständigkeit, Verfahren und Form müssten eingehalten worden sein.

1. Zuständigkeit

Der Bundestagspräsident müsste zur Erteilung des Hausverbots zuständig sein. Gem. Art. 40 II GG übt er das Hausrecht aus. Damit geht auch die Befugnis zur Erteilung eines Hausverbots einher. Die Zuständigkeit ist gegeben.

2. Verfahren und Form

Gem. § 28 I VwVfG ist vor Erlass eines belastenden Verwaltungsakts (hier des Hausverbots), der in die Rechte des J eingreift, eine Anhörung durchzuführen. Hier wurde J vor Erlass des Hausverbots - eines ihn belastenden VA - ordnungsgemäß angehört. Formfehler sind nicht ersichtlich.

Ob es sich um einen VA handelt, richtet sich primär nach der äußeren Form des Verwaltungshandelns, Art. 19 IV GG
- wenn ein Bescheid mit Rechtsbehelfsbelehrung ergeht, dann VA (+) [wie im vorliegenden Fall]

Wenn über die Form des Verwaltungshandelns nichts mitgeteilt worden wäre, dann kommt es auf den Inhalt der Maßnahme an

- dann die Punkte des § 35 S. 1 VwVfG durchprüfen
- im vorliegenden Fall wäre über die Punkte zu diskutieren:

(P) Behörde

Fraglich, ob der Bundestagspräsident überhaupt Behörde i.S.d. § 1 IV VwVfG ist, da er Teil der Legislative ist

- ABER: hier nimmt er keine gesetzgeberische Tätigkeit wahr, sondern ergreift Maßnahmen zur Durchsetzung seines Hausrechts. Diese Maßnahme ist der Exekutive zuzuordnen

(P) Gebiet des öffentlichen Rechts

Hausverbot kann aufgrund privatrechtlicher Eigentümerbefugnisse (§ 903 BGB) oder aufgrund öffentliche-rechtlicher Sachherrschaft der Behörde erfolgen

eA.: Besuchszweck entscheidend

- kommt Besucher zur Erledigung öffentlich-rechtlicher Angelegenheiten → ÖR (+)
- kommt er aus anderen Gründen (will z.B. Stifte verkaufen) → ZR (+)

hM.: Zweck des erteilten Hausverbots entscheidend

- dient das Hausverbot der Aufrechterhaltung und Wiederherstellung der Sicherheit und Ordnung, was die Erfüllung der öffentlichen Aufgaben der Behörde ermöglichen soll
→ ÖR (+)

Arg. gegen erste Ansicht:

- es ist bedenklich, Art der Maßnahme vom Willen des Störers abhängig zu machen
- der Hausrechtsinhaber müsste zuerst Motiv des Besuchs erforschen, um klären zu können, ob er ÖR oder ZR vorgehen sollte

III. Materielle Rechtmäßigkeit

Weiterhin müsste das Hausverbot materiell rechtmäßig sein. Das ist der Fall, wenn die Voraussetzungen der EGL vorliegen und die Verwaltung die richtige Rechtsfolge gewählt hat.

Der vorliegende Sachverhalt muss also den Erlass des Hausverbots rechtfertigen.

1. Verstoß gegen die BTHO

Gem. § 7 III BTHO kann der Präsident des Deutschen Bundestages gegen eine Person, die gegen die Hausordnung verstößt, ein Hausverbot verhängen.

Hier könnte ein Verstoß gegen § 6 I BTHO vorliegen. Danach dürfen Geräte zur Aufzeichnung nur mit Einwilligung der Präsidentin oder des Präsidenten des Deutschen Bundestages benutzt werden.

Die Einwilligung hat J zwar beantragt, diese wurde aber nicht erteilt. Daher hat J das Aufzeichnungsgerät ohne Einwilligung des Bundestagspräsidenten in den Räumlichkeiten des Deutschen Bundestages benutzt. Damit hat er gegen § 6 I BTHO verstoßen.

2. Hinreichend konkrete Gefahr

Ein Hausverbot kann nur der zukünftigen Aufrechterhaltung und Wahrung des Hausfriedens und der Funktionsfähigkeit des Bundestages dienen. Es hat also rein präventiven Charakter und kann schon im Hinblick auf Art. 103 II GG keine Straffunktion haben.

Daraus folgt, dass bei einer einmaligen Verletzung des Hausrechts die Erteilung des Hausverbots nur dann gerechtfertigt ist, wenn die Gefahr einer weiteren Verletzung gegeben ist. Es muss also eine hinreichend konkrete Wiederholungsgefahr vorliegen.

J hat sich in der Vergangenheit immer unauffällig und ordnungsgemäß verhalten. Er plant auch keine weiteren genehmigungslosen Aufnahmen. Diese Untersuchung und Reportage waren lediglich eine Reaktion auf die bundesweit aufsehenerregenden Vorwürfe des Drogenmissbrauchs gegenüber einem Beamten, mithin durch besondere gesellschaftliche Ereignisse motiviert. Eine solche Situation wird sich mit einiger Wahrscheinlichkeit nicht wiederholen. Es liegen auch keine Anhaltspunkte vor, dass von J weitere Gefahren für das Hausrecht des Bundestagspräsidenten ausgehen werden.

Eine Wiederholungsgefahr ist nicht ersichtlich. Das Hausverbot zur Abwehr einer hinreichend konkreten Wiederholungsgefahr zwecks Aufrechterhaltung des Hausfriedens im Bundestag ist nicht angezeigt.

a.A. vertretbar, da die Äußerung des J, er plane keine weiteren genehmigungslosen Aufnahmen, auch eine reine Schutzbehauptung sein kann.

3. Ermessen

Darüber hinaus kommen Ermessensfehler i.S.d. § 114 S. 1 VwGO in Betracht.

§ 7 III BTHO ist als eine „kann“-Vorschrift und damit als Ermessensnorm i.S.d. § 40 VwVfG formuliert. Hier kommen ein Ermessensnichtgebrauch, Ermessens Fehlgebrauch und eine Ermessensüberschreitung in Betracht.

a) Ermessensnichtgebrauch

Ermessensnichtgebrauch liegt vor, wenn die Behörde das ihr vom Gesetzgeber eingeräumte Ermessen nicht ausübt, weil sie zum Beispiel fälschlicherweise von einer gebundenen Entscheidung ausgeht.

Der Vorschlag zum Hausverbot seitens des Bundestagspräsidenten war in den diesbezüglichen Sitzungen des Präsidiums und des Ältestenrates des Deutschen Bundestages jeweils sofort ohne Diskussion akzeptiert worden. Demnach wurden keine alternativen Maßnahmen in Erwägung gezogen und der Vorschlag wurde ohne Abwägung akzeptiert. Es wurde somit nicht vom Ermessen Gebrauch gemacht.

Möglicherweise ist das Ermessen ohnehin auf Null reduziert, sodass der Bundestagspräsident in diesem konkreten Fall nur so handeln konnte. Dafür sind jedoch keine Anhaltspunkte ersichtlich. Zudem ist das Hausverbot nicht die einzige Reaktion auf einen Hausrechtsverstoß. Es ist auch ein Hausverweis denkbar.

a.A. vertretbar. Ob der Bundestagspräsident sich selbst vorher ausführliche Gedanken über das Für und Wider eines Verbots gemacht hat, geht aus dem Sachverhalt nicht hervor.

b) Ermessensüberschreitung

Eine Ermessensüberschreitung liegt vor, wenn die Behörde die gesetzlichen Grenzen des Ermessens nicht einhält. Hier könnte das Hausverbot unverhältnismäßig sein. Verhältnismäßig wäre es dann, wenn es einen legitimen Zweck verfolgt, geeignet, erforderlich und angemessen ist.

aa) Legitimer Zweck des Hausverbots

Zweck des Hausverbots ist der Schutz der unbeeinträchtigt Erfüllung öffentlich-rechtlicher Aufgaben. Das Hausverbot als Mittel muss geeignet, erforderlich und angemessen sein, diesen Zweck zu erreichen.

bb) Geeignetheit

Das Mittel ist dann geeignet, wenn der damit verfolgte Zweck überhaupt erreicht oder zumindest gefördert werden kann. Durch Erteilung des Hausverbots wird die Erfüllung öffentlich-rechtlicher Aufgaben geschützt.

cc) Erforderlichkeit

Das Hausverbot ist erforderlich, wenn es kein milderes (den J weniger belastendes), aber ebenso wirksames (gleich geeignetes) Mittel gibt. Gem. § 7 II BTHO kann derjenige, der gegen die Hausordnung verstößt auch aus dem Gebäude verwiesen werden. Der Verweis ist jedoch nur möglich, wenn der Betroffene beim Hausrechtsverstoß angetroffen wird. J blieb aber vollkommen unbeobachtet und verließ das Gebäude. Als mildere Mittel wären jedoch gründliche Einlasskontrollen oder die Anordnung einer individuellen Begleitung durch Ordnungspersonal bei weiteren Besuchen denkbar, so dass das Hausverbot nicht erforderlich wäre.

dd) Angemessenheit

Die Maßnahme ist angemessen, wenn sie in ihren Auswirkungen nicht in krassem Missverhältnis zu dem angestrebten Erfolg steht.

Zweck-Mittel-Relation: war es angemessen für diesen Zweck dieses Mittel zu wählen?
--

Das Hausverbot wurde für ein Jahr erteilt. J hat jedoch die Funktionsfähigkeit des Bundestages kaum oder gar nicht beeinträchtigt.

Zudem ist an den Öffentlichkeitsgrundsatz des Art. 42 I GG zu denken. Dem ist ein Zutrittsrecht der Besucher zu den Verhandlungen des Bundestages zu entnehmen. Ein einjähriges Verbot, an den Sitzungen des Bundestages teilnehmen zu können, erscheint unangemessen.

ee) Zwischenergebnis

Die Erteilung des Hausverbots war folglich unverhältnismäßig. Damit hat die Behörde die gesetzlichen Grenzen des Ermessens nicht eingehalten. Eine Ermessensüberschreitung liegt somit vor.

c) Ermessens Fehlgebrauch

Darüber hinaus könnte ein Ermessens Fehlgebrauch aufgrund einer sachfremden Erwägung vorliegen. Der Bundestagspräsident könnte das Hausverbot als sanktionsrechtliche Maßnahme benutzt haben. Bei seiner Entscheidung sagte er, dass ein solches genehmigungsloses Vorgehen sanktioniert werden müsse. Ein einjähriges Hausverbot gleicht einer Nichtzustrittsstrafe. Jedoch hat der Bundestagspräsident keine Sanktionskompetenz, da die BTHO nicht den Voraussetzungen des Art. 103 II GG entspricht. Die Sanktionierung ist eine sachfremde Erwägung. Damit liegt ein Ermessens Fehlgebrauch vor.

d) Zwischenergebnis

Folglich liegen Ermessensfehler vor. Die Entscheidung war ermessensfehlerhaft.

IV. Ergebnis

Somit war die Erteilung des Hausverbots rechtswidrig.