

Öffentliches Recht

Stunde 11

Aktuell:

Darf die Stadt Karlsruhe sog. Platzverweise (auf mehrere Monate!) für Punker aussprechen? Rechtsgrundlage könnte das PolG sein (Landesrecht; im Einzelnen s. dazu unten).

Prozessuale Grundrechte:

Dazu gehört Art. 19 Abs. 4 GG (Rechtsschutz gegen die „öffentliche Gewalt“ dh gegen Behörden ist gewährleistet), insbes. durch das Klagensystem vor dem Verwaltungsgericht,

Der Rechtsschutz muß effektiv sein, dh. es gibt auch die aufschiebende Wirkung von Rechtsbehelfen (aber nicht immer, s. § 80 Abs. 1 und 2 sowie Abs. 5 VwGO).

aber auch - aus Art. 103 Abs. 1 GG - das sog. Recht auf „rechtliches Gehör“ dh daß man Gelegenheit zum Gehörtwerden hat und auch Akteneinsicht bekommt über die Dinge, um die es im Prozeß oder im Rechtsverkehr mit Behörden geht. Spezialgesetzlich geregelt für Verwaltungsgerichte in § 100 VwGO und für Behörden in § 29 VwVfG.

Außerdem darf es keine sog. Überraschungsentscheidungen geben (Urteile, die auf Punkte gestützt sind, mit denen man nicht rechnen musste).

Recht auf den „gesetzlichen Richter“ aus Art. 101 Abs. 1 S.2 GG dh es darf keine Willkür oder freie Auswahl bei der Bestimmung des Richters geben, der über den Prozeß entscheiden soll. Manipulation bei der Besetzung des Spruchkörpers muß ausgeschlossen sein.

Art. 104 GG, Entscheidung des Richters bei Freiheitsentziehung (zB durch die Polizei). Probleme der Freiheitsentziehung im Polizeirecht strittig, s. auch Art. 2 Abs. 2 GG. Beispiel Strafvollzug ist spezialgesetzlich geregelt.

Art. 104 Abs. 1 S. 2 GG: Folterverbot.

Art. 102 GG verbietet die Todesstrafe. Staat ist aber auch verpflichtet, tätig zu werden, wenn einem Deutschen im Ausland die Todesstrafe droht (aus Abwehrrecht wird Anspruch), Beispiel: Haft im Iran oder in Thailand!

Ebenso verbietet Art. 102 GG wohl auch die Auslieferung eines Ausländers an seinen Heimatstaat, wenn ihm dort die Todesstrafe droht. Spezialgesetzlich geregelt in. § 53 Ziff. 2 AuslG.

Auch die grundgesetzlich garantierte richterliche Unabhängigkeit (s. Art. 92, 97 GG) ist zum Schutz des Betroffenen in gerichtlichen Verfahren da.

Problem Grundrechtsschranken:

Es gibt ausdrücklich beschränkte Grundrechte mit ganz bestimmten, konkret genannten Schranken, wie z.B. Art. 2 Abs. 1 GG oder Art. 5 Abs. 2 GG

solche mit einem sog. Gesetzesvorbehalt (Das Nähere regelt ein Gesetz o.ä.)

solche, die unbeschränkte Verbote enthalten, etwa Art. 102 GG

und solche, die nur scheinbar unbeschränkt sind, wie etwa Art. 4 Abs. 1 und 2 oder Art. 5 Abs. 3 GG. In diesen Fällen gibt es aber sog. immanente Schranken, die sich aus den Grundrechten anderer oder daraus ergeben, daß die Grundrechte eine sog. objektive Wertordnung darstellen, die die Grundrechtsausübung im Einzelfall beschränken kann.

Zum **Verwaltungsrecht** als neben dem Verfassungsrecht zweiten großen Teilgebiet des Öffentlichen Rechts s. schon Stunde 1: Es geht immer um das Verhältnis des Bürgers zu einer Behörde oder einem Träger öffentlicher Gewalt (Bund, Land, Gemeinde, Uni, Einzelbehörden usw) oder aber um die Rechtsbeziehungen solcher sog. Subjekte des Öffentl. Rechts untereinander (z.B. Bund gegen Bundesland, Gemeinde gegen Land usw).

Ausgangspunkt und Grundlage: Das Rechtsstaatsprinzip (s. oben) aus Art. 20 III GG und insbesondere der sog. Vorbehalt des Gesetzes (Notwendigkeit einer gesetzlichen Grundlage für jede belastende staatliche Maßnahme, insbes. für jeden belastenden „Verwaltungsakt“ - m.a.W.: „Wo steht das?“)

Wichtige Gesetze auf dem Gebiet des Verwaltungsrechts:

Allgemeines zum Verhältnis Bürger-Behörde steht im **Verwaltungsverfahrensgesetz** (VwVfG), insbes. die Vorschriften über formelle und Verfahrensvoraussetzungen von Verwaltungsakten, aber auch über verwaltungsrechtliche Verträge und das Verwaltungsverfahren allgemein.

Gerichtliche Rechtsschutzfragen zwischen Bürger und Behörde regelt dagegen die **Verwaltungsgerichtsordnung** (VwGO). Teilweise (insbes. beim sog. Widerspruchsverfahren) ergänzen sich die beiden Gesetze, s. etwa §§ 80 VwVfG, 80 VwGO).

Spezielle Regelungen für die einzelnen Materien stehen in den Gesetzen zu den einzelnen Sachgebieten. Beispiele hierfür: - Vorsicht: Manches ist Bundesrecht, Manches Landesrecht!

Sachgebiet	Gesetz
Baurecht	Baugesetzbuch, LandesbauO
Polizeirecht	Polizeigesetz
Kommunalrecht	GemeindeO, KreisO
Demonstrationsrecht	VersammlungsG
Schulrecht	Schulgesetz
Naturschutzrecht	NatSchutzGesetz
Ausländerrecht	Ausländergesetz
Ausbildungsförderung	BaföG
Beiträge und Gebühren	KommunalabgabenG, L-GebührenG

Die Fragen des Rechtsschutzes gegen behördliche Maßnahmen (Wie kann ich mich wehren?) stehen wie gesagt in der **Verwaltungsgerichtsordnung**. Dort steht insbes. auch der Rechtsschutz gegen Verwaltungsakte. Aber auch außerhalb von Verwaltungsakten (VA) gibt es Rechtsschutz gegen sonstige behördliche Beeinträchtigungen. Ebenso Klagen auf Feststellung, Unterlassung usw.

Spezialfall Verwaltungsakt: Das typische Instrument für einseitige behördliche Regelungen auf dem Gebiet des öff. Rechts. Definiert in § 35 VwVfG.

Beispiele für solche Verwaltungsakte (= Bescheide, Verfügungen, aber auch Genehmigungen):

Einberufungsbescheid, Immatrikulation, Abgabenbescheid, Abitur, aber auch Verkehrszeichen, Polizeiliche Maßnahmen, Führerschein bzw. Führerscheinentzug, Versetzung von Schülern in die nächste Klasse, behördl. Verbote oder Aufforderungen, Baugenehmigungen usw.

Sie wissen schon: Verwaltungsakte können bestandskräftig werden, wenn (nach Rechtsmittelbelehrung) kein Widerspruch innerhalb eines Monats eingelegt wird; dann sind sie verbindlich und nur noch schwer wieder zu beseitigen. Bei Fehlen der Rechtsmittelbelehrung gilt die Jahresgrenze!

Arten von Verwaltungsakten: Befehlende oder gestaltende, auch feststellende; begünstigende (Genehmigungen) oder belastende (Auflagen, Eingriffe, Zahlungsbescheide usw), auch VAe mit Doppelnatur: Baugenehmigung ist für Bauherrn begünstigend und für den Nachbarn u.U.belastend.

Und nun noch ein kleiner **Fall mit Aufbauschema**, wie (Verwaltungs-)Gerichte vorgehen und prüfen, wenn gegen einen Verwaltungsakt **geklagt** wird:

Die Stadt Karlsruhe untersagt durch eine im Amtsblatt bekanntgemachte Verfügung „Personen, die der sog. Punk-Szene zuzurechnen sind“, den Aufenthalt auf dem Kronenplatz für die Zeit vom 6.7.2002 bis zum 31.10.2002; als Ausnahmen sind vorgesehen: ein besonderes Interesse (Termine beim Arzt, Rechtsanwalt, Behörden o.ä.), bei dessen Vorliegen eine Ausnahmegenehmigung erteilt wird. Der Sofortvollzug wird angeordnet (dh. ein Widerspruch hat keine aufschiebende Wirkung, s. § 80 Abs. 2 Ziff. 4 VwGO). Ein Punker will dagegen vorgehen. Was hat er zu tun?

Zunächst zum Formalen: Es handelt sich um einen Verwaltungsakt (hier in der Form einer Allgemeinverfügung, s. § 35 S. 2 VwVfG). Also ist innerhalb eines Monats Widerspruch zulässig (§ 70 VwGO). Nach Ergehen eines Widerspruchsbescheides durch die nächsthöhere Behörde (s § 73 VwGO) kann innerhalb Monatsfrist (§ 74 VwGO) Anfechtungsklage erhoben werden (§ 42 I VwGO). Ist der VA rechtswidrig und verletzt er den Kläger in seinen Rechten, so hebt das VG den VA auf (s. § 113 I 1 VwGO).

Wie prüft das VG den Verwaltungsakt nun?

I. Zulässigkeit der Klage

Der Verwaltungsrechtsweg (§ 40 VwGO) ist gegeben, weil es sich um die Überprüfung einer behördlichen Maßnahme auf dem gebiet des öffentlichen Rechts handelt. Es müssen die Widerspruchsfrist und die Klagfrist gewahrt sein; ein Widerspruchsverfahren muss durchgeführt worden sein. Außerdem muss der Kläger geltendmachen können, dass er (bei rechtswidrigkeit des VA) in seinen Rechten verletzt ist (dh er muß Punker sein oder wie ein Punker aussehen).

II. Begründetheit der Klage

Zuerst wird geprüft, ob der VA **formal** in Ordnung ist (also formal dem VwVfG entspricht).

Es ist die Zuständigkeit der Behörde zu prüfen (Polizeibehörde oder Polizeivollzugsdienst?, s. bw. PolG), die Form des VA (§ 35 S. 2 VwVfG) und das Verfahren. Dazu gehört an sich auch die vorherige Anhörung (§ 28 VwVfG), die aber bei Allgemeinverfügungen auch entfallen kann (§ 28 II Ziff. 4 VwVfG). Hat die Behörde den VA auch begründet? (s. § 39 VwVfG). Ob die Begründung richtig ist oder nicht, ist keine Frage des § 39 VwVfG; das wird beim nächsten Punkt geprüft (inhaltlich).

Dann geht es um die inhaltliche (sog. **materielle**) Rechtmäßigkeit. Sie liegt vor, wenn die erforderliche gesetzliche Grundlage gegeben ist und der VA auch sonst nicht gegen Rechtsvorschriften verstößt.

Gesetzliche Grundlage:

In Betracht kommt hier allein das PolG BW. Danach hat die Polizei die Aufgabe, „von dem Einzelnen und dem Gemeinwesen Gefahren abzuwehren, durch die die öffentliche Sicherheit oder Ordnung bedroht wird, und Störungen der öff. Sicherheit oder Ordnung zu beseitigen, soweit es im öffentlichen Interesse geboten ist“ (§ 1 PolG BW). Sie hat dabei „diejenigen Maßnahmen zu treffen, die ihr nach pflichtgemäßem Ermessen erforderlich erscheinen“ (§ 3 PolG BW).

Ist also durch die Punker die öffentliche Sicherheit oder Ordnung bedroht oder verletzt?

Öff. Sicherheit ist nach der Rechtsprechung zum PolizeiG die Summe aller Gesetze und VOen, dh: es ist zu prüfen: Verstoßen die Punker durch ihr Verhalten gegen irgendeine Norm?

Strafrechtliche Vorschriften verletzen die Punker durch das bloße Lagern auf dem Platz nicht. Sonstige Verstöße: Eine Polizeiverordnung, die das Lagern auf Plätzen verbietet, existiert in KA nicht. Im Gegenteil: Jeder hat das Recht zur Benutzung von Straßen und Plätzen (sog. Gemeingebrauch, § 13 bw StraßenG). Jeder Einwohner darf auch die öffentlichen Einrichtungen einer Gemeinde (dazu kann u.U. der Kronenplatz gehören) benutzen (§ 10 II Gemeindeordnung BW). Hier liegen also die ersten Probleme.

Öffentliche Ordnung sind die sonstigen Regeln, deren Einhaltung für das Zusammenleben unerlässlich ist. Bei der Auslegung dieses etwas schwammigen Begriffs sind (Schaukeltheorie) auch die Grundrechte mit zu berücksichtigen; wo ein Verhalten durch die Grundrechte gedeckt ist, liegt - mit anderen Worten - kein Verstoß gegen die öff. Ordnung vor.

Welche Grundrechte sind betroffen? Art. 11 GG, mindestens auch Art. 2 I GG, u.U. auch Art. 8 GG (?). Jedenfalls schützt Art. 11 GG das Recht des Einzelnen, sich an verschiedenen Orten innerhalb des Bundesgebiets (und auch innerhalb einer Stadt, str.) aufzuhalten.

Polizeiwidrig ist nicht schon bloßes belästigendes oder unangenehmes oder auffälliges Verhalten; auch Provokationen sind nicht schon deshalb ein Verstoß gegen die öff. Ordnung! Es ist also nur schwer möglich, hier einen solchen Verstoß anzunehmen (anders bei der Drogenszene, die strafrechtlich relevant ist).

Rechtswidrigkeit des VA aus sonstigen Gründen:

Wenn man noch weiter prüft: Wäre - wenn § 1 PolG gegeben ist - das Ermessen richtig ausgeübt? Problem ist hier insbesondere die Verhältnismäßigkeit (s. auch § 5 PolG); sowohl die Dauer des Verbots als auch die zu engen Ausnahmen wirken sich hier aus. Für einen vergleichbaren Fall hat der VGH Baden-Württemberg schon vor Jahren einen Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit angenommen.

Und außerdem fragt es sich, ob die Verfügung bestimmt genug ist (§ 37 I VwVfG); sind die verwendeten Begriffe bzw. ihre Umschreibungen („Punker“, „Sichaufhalten“) und der Verbotsbereich („Kronenplatz“) so bestimmt, dass man vorher klar genug wissen kann, ob das Verbot „passt“ oder nicht?

Insgesamt: Der Verwaltungsakt wird wohl als rechtswidrig aufgehoben werden.

Da der Kläger aber nicht bis zum Urteil warten kann (keine aufschiebende Wirkung des Widerspruchs, s. oben), wird er ein zusätzliches **Verfahren nach § 80 V** VwGO anhängig machen müssen; wenn das Gericht Zweifel an der Rechtmäßigkeit des VA hat, dann wird es die aufschiebende Wirkung seines Widerspruchs wiederherstellen. Diese Eilentscheidung gilt aber nur für den Antragsteller selbst, während eine positive Hauptsacheentscheidung auf die Anfechtungsklage hin den VA generell beseitigt. Nur sie macht sozusagen den Platz für alle wieder frei.

Und noch ein Tip für die Klausur:

Aus dem **Lehrbuch** (Becker, Grundzüge des öff. Rechts, 2000) schauen Sie sich zur Ergänzung, aber auch Wiederholung insbesondere an:

- S. 1 - 5 oben (Öff.Recht - PrivatR)
- S. 42 - 46 (Rechtsstaatsprinzip)
- S. 61 - 70 (Grundrechte allg.)
- S. 163 - 166 (VerwaltungsR u. Rechtsquellen)
- S. 184 - 189 (VwVfG allg.)
- S. 193/194 (Verwaltungsakt)
- S. 199/200 (Bestandskraft)
- S. 218 - 220 (Rechtsbehelfe)
- S. 222 - 224 (Rechtsschutz vor Gericht)