

Az. VG 13 A 369. 88

Verwaltungsgericht Berlin

Im Namen des Volkes

Urteil

in der Verwaltungsstreitsache

Otto Kirch, Klosterstr. 28, 3000 Hannover 1,

- **Kläger** -

Prozessbevollmächtigter:

RA Dr. Becker, Residenzstr. 128, 1000 Berlin 51,

gegen

das **Land Berlin**, vertreten durch das Bezirksamt
Charlottenburg von Berlin, Abt. Bau- und Wohnungswesen,
Otto-Suhr-Allee 100, 1000 Berlin 10,

- **Beklagter** -

hat das Verwaltungsgericht Berlin durch den Vorsitzenden
Richter am Verwaltungsgericht Dr. von Feldern, den Richter
am Verwaltungsgericht Dr. Kögel, den Richter Wähler, die
ehrenamtliche Richterin Hanne sowie den ehrenamtlichen
Richter Fäderich auf die mündliche Verhandlung vom 22.
August 1989 für Recht erkannt:

Die Klage wird abgewiesen.

Die Kosten des Verfahrens trägt der Kläger.

Das Urteil ist hinsichtlich der Kosten vorläufig vollstreckbar. Der Kläger kann die Vollstreckung durch den Beklagten durch Sicherheitsleistung in Höhe von 110 % des aufgrund des Urteils vollstreckbaren Betrags abwenden, es sei denn, der Beklagte leistet zuvor Sicherheitsleistung in Höhe von 110 % des zu vollstreckenden Betrags.

Tatbestand

Der Kläger wendet sich gegen das Betreten in seinem Eigentum stehender Grundstücke und Gebäude durch Mitarbeiter des Beklagten.

Der Kläger ist Eigentümer verschiedener Grundstücke und Gebäude, die er zu Wohnzwecken vermietet. Die Hausverwaltung des Klägers befindet sich außerhalb Berlins.

Er ist wiederholt von Wohnungsleerstandsverfahren des Bezirksamts Charlottenburg von Berlin betroffen worden. Schriftliche Anfragen des Bezirksamts hat er zumeist nicht oder nur mit erheblicher Verzögerung beantwortet.

Der Verdacht eines Leerstands von Wohnungen konnte sich in manchen Verfahren nicht erhärten. In anderen Verfahren wurde hingegen ungenehmigter Leerstand festgestellt und Bußgeldbescheide gegen den Kläger erlassen.

Unter anderem aufgrund der lediglich numerischen Zuweisung von Wohnung in seinem EDV-System war

es dem Kläger jedoch teils nicht möglich, festzustellen, welche Wohnungen vom Bezirksamt beanstandet wurden. Hinzukam, dass die Namensschilder der Mieter teilweise falsch angebracht waren.

Der Kläger hat dem Bezirksamt daraufhin ein Hausverbot erteilt mit der Maßgabe, ein Betreten seiner Grundstücke sei nur im Beisein eines Vertreters gestattet, um die Ordnungsmäßigkeit der Ermittlungen sicherstellen zu können.

Mit Schreiben vom 27. Oktober 1988 hat das Bezirksamt dem Kläger mitgeteilt, auch weiterhin Grundstücke und Gebäude des Klägers zu betreten, ohne zuvor die Anwesenheit eines Vertreters sicherzustellen. Zur Begründung hat es ausgeführt, das ausgesprochene Verbot könne das Bezirksamt nicht an der pflichtgemäßen Durchführung seiner Aufgaben hindern. Die Mitarbeiter würden im Rahmen der gesetzlichen Ermächtigung gemäß §§ 24 Abs. 4, 14 Abs. 1 ASOG handeln. Sie würden Wohnungen nur mit Einwilligung der entsprechenden Mieter und ansonsten lediglich die auch Dritten zugänglichen Hausflure und Treppenhäuser betreten. Diese Maßnahmen seien erforderlich, um die erforderlichen Erkenntnisse für einen möglichen Verstoß gegen die Zweckentfremdungsverbotsverordnung (ZwVbVO) zu sammeln. Es werde stets nur bei einem konkreten Hinweis auf einen solchen Verstoß gehandelt.

Mit seiner anschließend erhobenen Klage begehrt der Kläger, den Beklagten zur Unterlassung des Betretens seiner Grundstücke zu verpflichten, sofern ihm die Ermittlungsmaßnahmen nicht zuvor angekündigt

Kommentiert [JAD1]: „Der Kläger hat am ...

wurden und ihm die Gelegenheit gegeben wurde, einen Vertreter an den Maßnahmen teilnehmen zu lassen.

Er behauptet, die Ermittlungsmaßnahmen des Beklagten hätten in der Vergangenheit wiederholt zu falschen Annahmen seitens des Beklagten geführt. Durch die zahlreichen sinnlosen Verfahren entstehe ihm ein erheblicher Verwaltungsaufwand. Dies könne vermieden werden, wenn der Sachverhalt sogleich an Ort und Stelle geklärt werde.

Der Kläger ist der Ansicht gegen den Beklagten einen Unterlassungsanspruch zu haben. Aufgrund des Hausverbots würden sich die Mitarbeiter des Beklagten des Hausfriedensbruchs strafbar machen. Eine Rechtfertigung lasse sich weder aus dem ASOG noch aus der Zweckentfremdungsverbotsverordnung herleiten. Es sei vor allem nicht seine Sache, ob die Mieter tatsächlich in den Wohnungen leben und die Namensschilder korrekt sind. Zudem sei es ermessensfehlerhaft gewesen, dass der Kläger nicht vor Durchführung der Maßnahmen angehört bzw. ihm nicht die Mitwirkung ermöglicht wurde.

Der Kläger hat beantragt,

den Beklagten zu verurteilen, es zu unterlassen, im Eigentum des Klägers in Berlin-Charlottenburg stehende Grundstücke durch Mitarbeiter des Bezirksamts Charlottenburg von Berlin zum Zwecke der Feststellung von Wohnungsleerständen zu betreten, ohne dass der Besuch dem Kläger rechtzeitig angekündigt und ihm die Gelegenheit gegeben wurde, durch

Kommentiert [JAD2]: „Er“

Kommentiert [JAD3]: „er“

Kommentiert [JAD4]: falsche Zeit: Präsens

einen Vertreter an den Ermittlungen teilzunehmen.

Der Beklagte hat beantragt,

die Klage abzuweisen.

Er hat auf sein Schreiben vom 27. Oktober 1988 verwiesen und ergänzend ausgeführt, die Klage sei bereits unzulässig. Ihr stehe § 44a VwGO entgegen.

Ferner ist der Beklagte der Ansicht, dem Kläger stehe kein Abwehranspruch zu. Neben §§ 24 Abs. 4, 14 Abs. 1 ASOG lasse sich auch aus § 2 ZwVbVO als Minus ein Recht zum Betreten der Grundstücke und Gebäude ableiten. Auf eine fehlende Anhörung könne sich der Kläger jedenfalls nicht berufen. Dies sei rechtsmissbräuchlich.

Entscheidungsgründe

Die Klage ist zulässig (I.) aber unbegründet (II.).

I. Die Klage ist als allgemeine Leistungsklage in Gestalt einer Unterlassungsklage zulässig. Das Begehren des Klägers (vgl. § 88 VwGO) richtet sich auf die Unterlassung zukünftiger Realakte durch den Beklagten.

Das erforderliche Rechtsschutzbedürfnis liegt vor. Angesichts des Schreibens der Beklagten vom 27. Oktober 1988 ist jedenfalls Wiederholungsgefahr gegeben.

Die Klage ist auch nicht gemäß § 44a S. 1 VwGO unzulässig. Zwar ist die Norm grundsätzlich auch auf Unterlassungsklagen, mit denen

Kommentiert [JAD5]: s.o.

Kommentiert [JAD6]: „er“

Kommentiert [JAD7]: und woraus resultiert die Klagebefugnis?

Verfahrenshandlungen angegriffen werden, anwendbar. Angesichts des Gebots effektiven Rechtsschutzes (Art. 19 Abs. 4 GG) ist § 44a VwGO allerdings dahingehend teleologisch zu reduzieren, dass jedenfalls solche behördlichen Verfahrenshandlungen alleiniger Gegenstand eines Rechtsbehelfs sein können, die einen eigenständigen Eingriff in die Rechte des Betroffenen begründen. Dies ist in Bezug auf die Ermittlungsmaßnahmen des Beklagten der Fall. Das Betreten der Grundstücke impliziert jedenfalls das Hausrecht als Teil des durch Art. 14 GG geschützten Eigentums des Klägers.

II. Die Klage ist unbegründet. Dem Kläger steht kein Anspruch auf Unterlassung gegen den Beklagten zu. Das Betreten der Grundstücke des Klägers durch Mitarbeiter der Beklagten greift zwar in seine subjektiven Rechte ein (1.). Diese Maßnahmen sind jedoch rechtmäßig (2.).

1. Durch das Betreten der Grundstücke sowie der darauf befindlichen Gebäude ohne Einwilligung des Klägers greift die Beklagte in das Eigentumsrecht des Klägers (Art. 14 GG) ein. Gewährleistungsgehalt dieses Grundrechts ist insbesondere das Recht, grundsätzlich darüber bestimmen zu können, wer das Eigentum in Anspruch nimmt.

2. Diese Maßnahmen sind rechtmäßig. Ermächtigungsgrundlage für die Maßnahmen des Beklagten ist § 24 Abs. 4 ASOG (a.). Die Maßnahmen sind auch formell (b.) und materiell (c.) rechtmäßig.

a. Ermächtigungsgrundlage für das Betreten der Grundstücke sowie der darauf befindlichen Gebäude

Kommentiert [JAD8]: u statt ü

des Klägers ist § 24 Abs. 4 ASOG. Soweit der Beklagte vorträgt, er könne die Maßnahmen bereits auf die ZwVbVO in Verbindung mit dem Gesetz zur Beseitigung der Zweckentfremdung von Wohnraum stützen, trifft dies nicht zu. § 1 ZwEntG sieht lediglich vor, dass, wenn eine Zweckentfremdung festgestellt wurde, der Verfügungsberechtigte zur Wiederherstellung der Eignung zu Wohnzwecken verpflichtet werden kann. Zu Befugnissen im Rahmen der Ermittlung einer Zweckentfremdung trifft die Norm schon keine Aussage. Ihr kann daher auch nicht als Minus eine Berechtigung zur Vornahme solcher Ermittlungsmaßnahmen entnommen werden.

Auch aus § 2 ZwVbVO kann eine solche Befugnis nicht abgeleitet werden. Die Norm sieht lediglich vor, dass der Verfügungsberechtigte zu Auskünften und zur Vorlage von Unterlagen verpflichtet ist. Die Norm trifft weder eine Aussage zur Durchsetzung dieser Verpflichtung, noch zur selbstständigen Sachverhaltsermittlung durch die Behörde. Eine mit einem Eingriff in die Rechte des Betroffenen einhergehende selbstständige Ermittlung durch die Behörde stellt zudem einen intensiveren Eingriff dar, als eine Erteilung bzw. Vorlage durch den Verfügungsberechtigten selbst gemäß § 2 ZwVbVO. Der Norm kann daher auch nicht als Minus eine solche Berechtigung entnommen werden.

Maßgeblich sind vielmehr die Regelungen des ASOG. Ermächtigungsgrundlage ist jedoch allein § 24 Abs. 4 ASOG. Eine Anwendung der Regelungen über die unmittelbare Ausführung (§ 12 ASOG) kommt nicht in Betracht. § 24 Abs. 4 ASOG stellt eine

selbstvollziehende Standardmaßnahme dar. Die Norm erschöpft sich nicht allein in einem abstrakten Normbefehl, sondern regelt auch die Voraussetzungen der Durchsetzung. Eines Rückgriffs auf die allgemeinen Vollstreckungsvorschriften bedarf es daher nicht.

b. Das Betreten der Grundstücke des Klägers durch den Beklagten ist formell rechtmäßig. Ein Verstoß gegen § 28 Abs. 1 LVwVfG (aa.) bzw. § 26 Abs. 2 LVwVfG (bb.) liegt nicht vor.

aa. Nach § 28 Abs. 1 LVwVfG hat die Behörde den Betroffenen vor Erlass eines Verwaltungsaktes grundsätzlich anzuhören. Über seinen Wortlaut hinaus ist die Norm jedoch auch auf tatsächliches Verwaltungshandeln, welches ähnlich wie ein Verwaltungsakt in den Rechtskreis des Betroffenen eingreift, anwendbar. In § 28 Abs. 1 LVwVfG als verfahrensrechtlicher Ausfluss des Rechtsstaatsprinzips (Art. 20 Abs. 3 GG) kommt der allgemeine Rechtsgedanke zum Ausdruck, dass der Staat die Betroffene vor Eingriffen in ihre Rechte grundsätzlich anzuhören hat. Ob dies auch für die vorliegenden Maßnahmen des Beklagten gilt, kann aber letztlich offenbleiben. Der Beklagte konnte jedenfalls gemäß § 28 Abs. 2 Nr. 1 Alt. 2 LVwVfG von einer Anhörung des Klägers absehen. Hiernach kann die Behörde von einer Anhörung des Betroffenen absehen, wenn eine sofortige Entscheidung im öffentlichen Interesse notwendig erscheint.

Diese Voraussetzungen liegen vor. Die Maßnahmen des Beklagten dienen der Bekämpfung eines Leerstandes von Wohnraum und damit der

Kommentiert [JAD9]: s.o.

Bekämpfung von Wohnungsnot. Wie auch § 1 ZwEntG zeigt, handelt es sich hierbei um Anliegen von erheblichem öffentlichen Interesse. Zwar kann allein aus diesem Umstand keine Entbehrlichkeit der Anhörung abgeleitet werden. Im vorliegenden Fall tritt jedoch hinzu, dass die Hausverwaltung des Klägers sich nicht in Berlin befindet. Zu den hierdurch entstehenden Verzögerungen tritt, dass der Kläger schriftliche Anfragen des Beklagten in der Vergangenheit wiederholt schleppend oder gar nicht beantwortet hat und so dazu beigetragen hat, dass ein möglicherweise bestehender rechtswidriger Zustand, nämlich die Zweckentfremdung von Wohnraum, über längere Zeit bestehen bleibt.

Inbesondere aufgrund der wiederholten Versuche des Beklagten, den Kläger bei vergangenen Maßnahmen zuvor anzuhören, ist es in Anbetracht der Bedeutung der Bekämpfung von Wohnungsnot auch verhältnismäßig und ermessenfehlerfrei, dass der Beklagte von einer Anhörung des Klägers **absieht**.

Kommentiert [JAD10]: vertretbar

bb. Ein Verstoß gegen § 26 Abs. 2 LVwVfG liegt nicht vor. Die Norm begründet schon kein subjektives Recht des Betroffenen auf Mitwirkung, sondern regelt lediglich dessen Verpflichtung hierzu.

c. Die Maßnahmen sind auch materiell rechtmäßig. Die Tatbestandsvoraussetzungen von § 24 Abs. 4 ASOG sind erfüllt (aa.). Der Beklagte hat sein hierdurch eröffnetes Ermessen auch rechtsfehlerfrei ausgeübt (bb.).

aa. Nach § 24 Abs. 4 ASOG dürfen Arbeits-, Betriebs- und Geschäftsräume sowie andere Räume und

Grundstücke, die der Öffentlichkeit zugänglich sind oder den Anwesenden zum weiteren Aufenthalt zur Verfügung stehen, zum Zwecke der Gefahrenabwehr während der Arbeits-, Geschäfts- oder Aufenthaltszeiten betreten werden.

Diese Voraussetzungen liegen vor.

Zwar betreten die Mitarbeiter des Beklagten nicht nur das Grundstück des Klägers, sondern auch die darauf befindlichen Gebäude. Sie beschränken sich dabei jedoch auf solche Bereiche, die auch sämtlichen Mietern und Besuchern zugänglich sind (Hausflure, Treppenhäuser). Hierbei handelt es sich um der Öffentlichkeit zugängliche Räume im Sinne der Norm.

Wie der Absätze 1-3 zeigen, unterscheidet § 24 ASOG zwischen Wohnungen und den in Absatz 4 genannten Räumen. § 24 Abs. 4 ASOG kommt somit eine Auffangfunktion zu und soll all solche Räume umfassen, bei denen es sich nicht um (verfassungsrechtlich besonders geschützte) Wohnungen handelt.

Anders als Wohnungen sind Hausflure und Treppenhäuser kein persönlicher Rückzugsort, der vor dem Betreten Dritter grundsätzlich geschützt ist. Sie dienen vielmehr sämtlichen Mietern, den Postboten, Besuchern, Handwerkern und sonst allen, die eine irgendwie geartete Veranlassung haben, das Gebäude zu betreten oder durchqueren. Es besteht vor diesem Hintergrund keine Veranlassung, ihr Betreten nur unter den in § 24 Abs. 1-3 geregelten strengen Voraussetzungen zuzulassen.

Der Beklagte (bzw. seine Mitarbeiter) betreten das Grundstück bzw. die Gebäude des Klägers auch zum Zwecke der Gefahrenabwehr. Der Beklagte handelt stets nur nach einem konkreten Hinweis auf einen Verstoß gegen das Zweckentfremdungsverbot. In einer solchen Situation besteht jedenfalls ein begründeter Gefahrenverdacht in Bezug auf die öffentliche Sicherheit in Gestalt des durch § 1 Abs. 1 ZwVbVO normierten Verbots der Zweckentfremdung von Wohnraum.

bb. Der Beklagte hat sein ihm gemäß § 24 Abs. 4 ASOG eröffnetes Ermessen sowohl hinsichtlich des Adressaten (i.) als auch der Maßnahme (ii.) rechtsfehlerfrei ausgeübt.

(i.) Dem Beklagten steht es gemäß § 11 Abs. 2 S. 1 ASOG frei, auch den Kläger als Zustandsstörer in Anspruch zu nehmen. Nach dieser Norm können sich Maßnahmen auch an den Eigentümer einer Sache richten, wenn von dieser eine Gefahr ausgeht. Es ist nicht ersichtlich, aus welchen Gründen sich der Beklagte an andere, beispielsweise die Mieter, wenden müsste, zumal die Maßnahmen des Beklagten gerade der Feststellung dienen, ob überhaupt ein Verstoß gegeben ist.

(ii.) Der Beklagte hat auch sein Auswahlermessen hinsichtlich der Maßnahme (vgl. § 9 ASOG) fehlerfrei ausgeübt. Die Maßnahmen sind insbesondere verhältnismäßig (vgl. § 8 ASOG).

Das Betreten der Grundstücke und Gebäude dient der Erforschung möglicher Verstöße gegen das Zweckentfremdungsverbot, welches wiederum der

Bekämpfung der Wohnungsnot dient. Hierbei handelt es sich - wie bereits ausgeführt - um Belange von erheblichem öffentlichen Interesse.

Die Maßnahmen des Beklagten sind auch geeignet diesen Zielen zu dienen. Sofern der Kläger vorbringt, die Maßnahmen seien nicht geeignet, weil er die Wohnungen in seinem EDV-System allein nach Nummern verzeichnet und so nicht auf entsprechende Bescheide des Beklagten reagieren kann, greift dies nicht durch. Es obliegt dem Kläger und nicht dem Beklagten, für eine interne Verwaltung Sorge zu tragen, die eine entsprechende Zuweisung erlaubt. Auch die Einwände des Klägers gegen den Erfolg der Maßnahmen gehen fehl. Der Beklagte will durch das Betreten der Grundstücke und Gebäude gerade einem Gefahrenverdacht nachgehen. Vor diesem Hintergrund ist es selbstverständlich, dass sich nicht jeder Verdacht auf letztlich erhärtet. Dies steht der Rechtmäßigkeit der Ermittlungsmaßnahme jedoch nicht entgegen.

Mildere gleich effektive Mittel sind nicht ersichtlich. Der Kläger hat in der Vergangenheit nur unzulänglich an einer Sachverhaltsaufklärung mitgewirkt. Außerdem befindet sich seine Hausverwaltung außerhalb von Berlin. Die Hinzuziehung eines Vertreters ist daher jedenfalls nicht gleich effektiv wie ein sofortiges Betreten.

Die Maßnahmen sind auch im engeren Sinne verhältnismäßig. Im Gegensatz zum verfolgten Zweck stellt sich die Intensität der Eingriffe in das Eigentumsrecht des Klägers als gering dar. So betreten die Mitarbeiter des Beklagten lediglich

Hausflure und Treppenhäuser, die auch ansonsten einer Reihe an unbekanntem Dritten zugänglich sind. Dem Kläger wäre es zudem ohne Weiteres möglich, durch eine entsprechende Kooperation, ein eigenständiges Betreten der Grundstücke durch Mitarbeiter des Beklagten zu verhindern.

III. Die Nebenentscheidungen folgen aus §§ 154 Abs.

1, 167 Abs. 1, 2 VwGO, 708 Nr. 11, 711 ZPO.

(Unterschriften der Richter)

Kommentiert [JAD11]: RMB?

Kommentiert [JAD12]: nur der Berufsrichter

Die Rechtsmittelbelehrung fehlt. Zu Formalien und TB vgl. die Randbemerkungen. In der Zulässigkeit hätte die Klagebefugnis kurz abgeleitet werden sollen. Ansonsten eine gelungene Bearbeitung.

11 Punkte

Ja., 21/07/24