DVP

DEUTSCHE VERWALTUNGS-PRAXIS

65. Jahrgang
April 2014
ISSN 0945-1196
C 2328
138/2014004

4/2014

Fachzeitschrift für die öffentliche Verwaltung

Abhandlungen

Johannes Heilmann
Die Bedeutung der Fragestellung für den Prüfungsaufbau bei der gutachtlichen Prüfung von Erstentscheidungen im Verwaltungsrecht

Gabriele Schaa/Silke Lautenbach/Beate Nolte-Gehlen/Burkhardt Krems/Jürgen Rohdenburg
Public Service Motivation von Studierenden an Fachhochschulen für den öffentlichen Dienst

Welf Sundermann
Weitere Änderungen im Kommunalrecht des Landes NRW

Iris Wiesner/Marc Steven
Ziele und Kennzahlen im Neuen Kommunalen Finanzmanagement

Peter Eichhorn
ABC – Glossar – XYZ

Fallbearbeitungen

Helmut Globisch/Holger Weidemann
Die zugestellte Fluchttür

Jürgen Volz
Öffentliche Betriebswirtschaftslehre

Rainer Gebhardt
Einführung in die Öffentliche Betriebswirtschaftslehre

Rechtsprechung

„Verwirkung“ bauordnungsrechtlicher Eingriffsbefugnisse

Verpflichtung zum Anschluss eines Grundstücks an das öffentliche Regenwassernetz

Abwasserbeseitigungskonzept der Gemeinde war fehlerhaft

Inanspruchnahme des Nachbargrundstücks durch Ausübung des Hammerschlags- und Leiterrechts

Unzulässige E-Mail-Werbung

Nichteinladung zum Vorstellungsgespräch als mögliches Indiz für Diskriminierung

Schrifttum

Maximilian Verlag
Hamburg

Aus unserer DVP-Schriftenreihe für Sie!

Wolfgang Frings/Lothar Spahlholz

Das Recht der Gefahrenabwehr in Nordrhein-Westfalen

Seit dem Erscheinen der zweiten Auflage haben sich im Recht der Gefahrenabwehr und im Allgemeinen Verwaltungsrecht zahlreiche Änderungen ergeben, z.B. durch den Wegfall des Widerspruchsverfahrens vor Erhebung einer Anfechtungs- oder Verpflichtungsklage oder die Neufassung des Landeszustellungsgesetzes.
Diese und zahlreiche weitere Änderungen wurden in die jetzt vorliegende dritte Auflage eingearbeitet, so dass der Band dem derzeitigen Stand der Gesetzgebung und Rechtsprechung entspricht.
Das Buch richtet sich in erster Linie an die Studierenden der Studieninstitute für kommunale Verwaltung, des Instituts für öffentliche Verwaltung sowie der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung des Landes Nordrhein-Westfalen, aber auch an die in der Verwaltungspraxis mit Aufgaben der Gefahrenabwehr befassten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.
Zur optischen Verdeutlichung bestimmter Probleme oder Zusammenhänge wurden zahlreiche Schaubilder in den Text eingearbeitet. In einem Anhang wurden verschiedene Prüf- und Aufbauschemata, Musterfälle und Musterverordnungen aufgenommen, die für die Fallbearbeitung hilfreich sind und den Bezug zur Praxis herstellen.

3., überarbeitete Auflage
268 Seiten · 17 x 24 cm
EUR (D) 29,90
ISBN 978-3-7869-0834-0

Peter Eichhorn

Management im öffentlichen Dienst

Der Königsweg für eine moderne Verwaltung

Die Ansicht ist weit verbreitet, dass Bürokratie in Staat und Kommunen, insbesondere bei Beamten und Angestellten im öffentlichen Dienst und überhaupt im gesamten Verwaltungsapparat das Einzige ist, was lebt und wächst. Mit diesem Vorurteil räumt das Buch auf.
Gewiss prangert es auch behördlichen Schlendrian und Unwirtschaftlichkeit an, aber im Vordergrund stehen die innovativen Entwicklungen in Bundes-, Landes- und Kommunalverwaltungen. Wie in der privaten Wirtschaft, wo Dynamik und Erfolg zählen, stecken Ministerien, Oberbehörden, Hochschulen, Sozialversicherungen, städtische Behörden und weitere Ämter, Inspektionen oder Direktionen inmitten von dynamischen Veränderungsprozessen.
Es wird deutlich, dass die öffentlichen Dienstleistungen für Bürger und Unternehmen zweierlei fordern: Verwaltung neu denken und Verwalten neu gestalten. Zu Methoden und Maßnahmen nimmt das Buch Stellung und unterbreitet vielfältige Vorschläge, die nach alphabetischen Stichworten geordnet sind. In seiner inhaltlichen Ausrichtung wendet sich dieses Buch nicht nur an Mitarbeiter von Behörden, sondern auch an den interessierten Bürger sowie an Politiker.

152 Seiten · 17 x 24 cm
EUR (D) 19,90
ISBN 978-3-7869-0835-7

Diese Veröffentlichung erscheint zusätzlich in der Schriftenreihe Kommunale Hochschule für Verwaltung in Niedersachsen
ISBN 978-3-7869-0836-4

Bitte bestellen Sie in Ihrer Buchhandlung oder direkt bei: **Maximilian Verlag** | Georgsplatz 1 | 20099 Hamburg
Tel. 040/70 70 80-320 | Fax 040/70 70 80-324 | vertrieb@dvp-digital.de. **www.dvp-digital.de**

DVP DEUTSCHE VERWALTUNGS-PRAXIS
65. Jahrgang 4/2014

Ideenmanagement

Gute Einfälle kommen, wann sie wollen, beim Müßiggang im Urlaub und auch am Schreibtisch während der Arbeit. Zuweilen fällt einem Arbeitnehmer im Zusammenhang mit seiner Arbeit etwas ein, was dem Arbeitgeber nützlich ist. Im besten Fall springt ein neues Patent dabei heraus, das dem Arbeitgeber ein Vermögen einbringt. Auch der Arbeitnehmer soll nicht leer ausgehen. Das Arbeitnehmererfindungsgesetz sieht deshalb vor, dass ihm eine Vergütung zu zahlen ist, deren Höhe sich nach dem wirtschaftlichen Vorteil des Arbeitgebers richtet. Das ist ein gerechter Kompromiss, denn einerseits wäre dem Arbeitnehmer die Idee ohne seinen Beruf nicht gekommen, andererseits soll der Arbeitgeber nicht allein die Früchte der geistigen Leistung seiner Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter einstreichen. Wären letztere am Ertrag nicht beteiligt, so würden sie ihre Ideen womöglich für sich behalten: keiner hätte dann etwas davon. Auch die öffentlichen Dienstherren wollen, dass ihre Beschäftigten sich Gedanken machen und dazu beitragen, dass die Verwaltung noch besser, insbesondere kostengünstiger funktioniert. Sie haben deshalb ein sog. Ideenmanagement eingeführt. In Nordrhein-Westfalen gibt es Ausschüsse, die Verbesserungsvorschläge als für die Landesverwaltung nützlich anerkennen und honorieren. Ein Blick in die Ausgabe des Ministerialblatts Nr. 6 vom 3. März 2011 gibt Aufschluss über das, was Beschäftigten des Landes Nordrhein-Westfalen beispielsweise eingefallen ist. Bei einigen Vorschlägen leuchtet ohne Weiteres ein, das der Dienstherr die Nützlichkeit anerkannt hat. Eine „Schlagbolzenfederwechselvorrichtung Walther P 99“ (Vorschlag zu lfd.Nr. 4547) scheint eine wirklich sinnvolle technische Errungenschaft zu sein. Auf entsprechenden Internetforen wird das Problem des Schlagbolzenwechsels bei dieser Pistole jedenfalls sehr eifrig diskutiert. Eine Steigbügelleuchte für Polizeipferde (Nr. 4874) ist eine kongeniale Ergänzung der Ausrüstung der – Leuchtwesten tragenden – Polizeireiter.

Einfach und überzeugend ist der Vorschlag zu Nr. 4881: Nutzung der Frankiermöglichkeit „Porto zahlt Empfänger“ statt der Freistempelung bei behördlichen Rückantworten. Bei anderen Vorschlägen muss man wohl Spezialkenntnisse haben, um ihren prämierungswürdigen Nutzen zu erkennen. Vorschlag Nr. 4720 ist so ein Fall: „Verunreinigung durch Taubenkot an Bauwerken“. Vielleicht hat der Einsender ein Mittel gegen die ätzenden Wirkungen von Taubenkot entdeckt, vielleicht hat er herausgefunden, wie man Tauben davon abhält, ihren Kot auf öffentlichen Gebäuden abzulagern. Sogar ein geänderter Aktendeckel war dem Ministerium 150 € wert (Nr. 5016).Und damit kommen wir zum Geld. Keiner der Einsender ist durch die Anerkennung der ministeriellen Ausschüsse reich geworden. Die Belohnungen liegen ganz selten über der 1.000-Euro-Marke, zumeist handelt es sich um Beträge im unteren dreistelligen Bereich. Die höchste, in der obigen Ausgabe des Ministerialblatts genannte Summe beläuft sich auf 3.600 €. Der Spitzenplatz erscheint gerechtfertigt, wenn man den Vorschlag (Nr. 5304) liest: „AutEX_V2-0.xls Eine automatisierte Excel-Lösung zum Import von Euska-*.xml Daten sowie zum Import von VÜD-Daten aus dem Intranet.“ Angehörigen der freien Wirtschaft mögen diese Beträge gleichwohl schäbig vorkommen und vielleicht sind sie es auch – zumindest dann, wenn das Land Millionen einspart oder mehr einnimmt. Der Dienstherr hat aber klug gehandelt. Belohnungen können die beglückten Beschäftigten der Gefahr des Mobbing aussetzen, wenn die sog. Neidgrenze überschritten ist. Man weiß nicht so genau, wo sie verläuft, beim Lotto z. B. soll sie bei 100.000 € liegen. Die Prämien des Landes Nordrhein-Westfalen überschreiten die kritische Grenze sicher nicht. Eine andere Frage ist, ob sie ein Anreiz für Verwaltungsbeschäftigte sind, ständig intensiv darüber nachzudenken, wie Verwaltungsabläufe verbessert werden können.

Prof. Dr. J. Vahle, Bielefeld

Die DVP im April 2014/Inhaltsverzeichnis

Johannes Heilmann

Die Bedeutung der Fragestellung für den Prüfungsaufbau bei der gutachtlichen Prüfung von Erstentscheidungen im Verwaltungsrecht 135

Viele Klausurverfasser scheitern nicht an fehlenden Rechtskenntnissen, sondern daran, dass sie die Aufgabenstellung nicht korrekt erfassen. Die unvollständige Antwort auf die Fallfrage kann nicht durch andere Ausführungen ausgeglichen werden. Der richtige Einstieg in die Prüfung ist somit von entscheidender Bedeutung für das Ergebnis der Klausur.
Unterschiede in der Fragestellung ergeben sich zunächst einmal aus der verfahrensrechtlichen Ausgangssituation. Die Frage nach den Erfolgsaussichten eines Rechtsbehelfs zieht einen völlig anderen Aufbau und Gedankengang nach sich als die gutachtliche Vorbereitung einer verwaltungsbehördlichen Erstentscheidung. Aber auch im Rahmen der Erarbeitung einer solchen verwaltungsbehördlichen Erstentscheidung sind unterschiedliche Fragestellungen und Konstellationen denkbar, welche sich auf den Prüfungsaufbau auswirken. Dies gilt insbesondere für die sog. Anspruchsprüfung. Im Beitrag werden deshalb die Konsequenzen für den jeweiligen gutachtlichen Prüfungsaufbau angesichts unterschiedlicher Fragestellungen dargelegt. Dabei wird es ausschließlich um behördliche Erstentscheidungen gehen. Fragestellungen im Zusammenhang mit einem Rechtsbehelfsverfahren bleiben daher hier außer Betracht.

Gabriele Schaa/ Silke Lautenbach/ Beate Nolte-Gehlen/ Burkhardt Krems/ Jürgen Rohdenburg

Public Service Motivation von Studierenden an Fachhochschulen für den öffentlichen Dienst 138

Studierende beginnen mit spezifischen Kompetenzen und mit einer spezifischen Motivation ein Studium. Wenn das Studium ein hohes Maß an beruflicher Handlungsfähigkeit vermitteln soll,dann spielen Merkmale wie Kommunikationsfähigkeit, intellektuelle Leistungsfähigkeit und Durchhaltevermögen, aber auch die Studienmotivation eine Rolle.
Das Konzept der „Public Service Motivation" (PSM) postuliert eine bislang im deutschsprachigen Raum kaum untersuchte spezifische Motivationsstruktur für Bedienstete in der öffentlichen Verwaltung oder gemeinnützigen Einrichtungen. Die PSM ist gekennzeichnet durch Attraktivität von Politik und Politikberatung, Orientierung am Gemeinwohl und an gesellschaftlicher Verantwortung, durch soziales Mitgefühl und Rücksichtnahme auf Andere (Altruismus). PSM kann besondere Vorteile bei Personalgewinnung und -einsatz, Leistungsbereitschaft und der Umsetzung ethischer Prinzipien bieten. Dieser Bericht geht der Frage nach, inwieweit eine „Public Service Motivation" bei Studierenden an Fachhochschulen für den öffentlichen Dienst beim Studieneinstieg nachweisbar ist und in welchem Ausmaß sie vorhanden ist. Die Untersuchung wurde von der Expertengruppe Evaluation und Qualität der Hochschulen für den öffentlichen Dienst durchgeführt.

Welf Sundermann

Weitere Änderungen im Kommunalrecht des Landes NRW 147

Im Anschluss an den letzten Bericht über die Änderungen im Kommunalrecht des Landes Nordhrein-Westfalen (DVP 2013, S. 143 ff.) hat der Gesetzgeber weitere Novellierungen zur Gemeindeordnung und zum Kommunalwahlgesetz vorgenommen, die hier kurz dargestellt werden.

Iris Wiesner/Marc Steven

Ziele und Kennzahlen im Neuen Kommunalen Finanzmanagement 149

Um das Wirtschaften in den Gemeinden transparenter zu machen und auch für den Rat neue Steuerungsmöglichkeiten zu eröffnen, wurde auch die Vereinbarung messbarer Ziele und Kennzahlen im neuen Haushaltsrecht verankert. Hiermit sollen insbesondere verbesserte Entscheidungsgrundlagen vor Ort geschaffen werden. Zur Analyse der Eignung von Zielen und Kennzahlen in einer Kommunalverwaltung werden im Beitrag einige Thesen formuliert, die kurz erläutert und anhand praktischer Erfahrungen überprüft werden.

Peter Eichhorn

ABC-Glossar-XYZ 153

Hier wird das Glossar zu wichtigen Begriffen der Verwaltungssprache fortgesetzt. Erläutert werden die Themen „Pluralismus", „Populismus", „Rechtliches und rechnerisches Handeln" und „Verlässlichkeit".

Fallbearbeitungen

Helmut Globisch/ Holger Weidemann

Die zugestellte Fluchttür 155

Gegenstand dieser Klausur sind die gutachtliche Prüfung sowie der Entwurf einer Entscheidung zu einer gaststättenrechtlichen Auflage.

Jürgen Volz

Öffentliche Betriebswirtschaftslehre 160

Bei dieser Prüfungsarbeit für eine Zwischenprüfung geht es u.a. um die Begriffe Ausgabe, Aufwand und Kosten, um Eigenbetriebe, Buchungssätze und eine Eröffnungsbilanz, sowie um die Berechnung von Kosten und Kostendeckungsgrad.

Rainer Gebhardt

Einführung in die Öffentliche Betriebswirtschaftslehre 166

Gegenstand dieser Aufgabe sind u.a. die Themen Produktivität, Effizienz, Rentabilität, kommunale Dienstleistungen, externe Produktionsfaktoren sowie Nachfrageschwankungen.

Rechtsprechung

Der Rechtsprechungsteil enthält Entscheidungen zu den Themen

„Verwirkung" bauordnungsrechtlicher Eingriffsbefugnisse
(OVG Koblenz, Urteil vom 12.06.2012 – 8 A 10291/12) 170

Verpflichtung zum Anschluss eines Grundstücks an das öffentliche Regenwassernetz
(OVG Münster, Beschluss vom 10.10.2012 – 15 A 1505/12) 172

Abwasserbeseitigungskonzept der Gemeinde war fehlerhaft
(OVG Münster, Urteil vom 12.03.2013 – 20 A 1564/10) 172

Inanspruchnahme des Nachbargrundstücks durch Ausübung des Hammerschlags- und Leiterrechts
(BGH, Urteil vom 14.12.2012 – V ZR 49/12) 173

Unzulässige E-Mail-Werbung
(OLG München, Urt. v. 27. 9. 2012 – 29 U 1682/12) 173

Nichteinladung zum Vorstellungsgespräch als mögliches Indiz für Diskriminierung
(BAG, Urteil vom 23.08.2012 – 8 AZR 285/11) 174

Schrifttum 175

Die Schriftleitung

Johannes Heilmann*

Die Bedeutung der Fragestellung für den Prüfungsaufbau bei der gutachtlichen Prüfung von Erstentscheidungen im Verwaltungsrecht

A. Einführung

Dass Fragestellungen in verwaltungsrechtlichen Fällen sehr unterschiedlich formuliert sein können, ist kein großes Geheimnis. An diesen vielfältigen Ausgangssituationen dürfte es deshalb zu einem nicht unerheblichen Teil liegen, dass der Prüfungseinstieg häufig mit erheblichen Unsicherheiten befrachtet ist. Unterschiede in der Fragestellung ergeben sich zunächst einmal aus der verfahrensrechtlichen Ausgangssituation. Die Frage nach den Erfolgsaussichten eines Rechtsbehelfs (sei es eines Widerspruchs, sei es einer Klage) zieht natürlich einen völlig anderen Aufbau und Gedankengang nach sich als die gutachtliche Vorbereitung einer verwaltungsbehördlichen Erstentscheidung. Aber auch im Rahmen der Erarbeitung einer solchen verwaltungsbehördlichen Erstentscheidung sind unterschiedliche Fragestellungen und Konstellationen denkbar, welche sich auf den Prüfungsaufbau auswirken. Dies gilt insbesondere für die sog. Anspruchsprüfung.
Es soll deshalb hier der Versuch unternommen werden, die Konsequenzen für den jeweiligen gutachtlichen Prüfungsaufbau angesichts unterschiedlicher Fragestellungen darzulegen. Dabei wird es ausschließlich um behördliche Erstentscheidungen gehen. Fragestellungen im Zusammenhang mit einem Rechtsbehelfsverfahren bleiben daher hier außer Betracht.[1]

B. Denkbare Fragestellungen im Zusammenhang mit behördlichen Erstentscheidungen

Folgende Ausgangssituationen sind denkbar:

1. Situation:

Es soll gutachtlich geprüft werden, ob ein belastender Verwaltungsakt rechtmäßig ergehen kann.

Beispielsweise könnte die Ausgangsfrage dann lauten: „Prüfen Sie gutachtlich, ob dem A. die weitere gewerbliche Tätigkeit als Gebrauchtwagenhändler untersagt werden kann". Oder: „Prüfen Sie gutachtlich, ob der B. die Reisegewerbekarte für den Zeitschriftenverkauf entzogen werden kann".

Diesen Fragestellungen sind zwei Aspekte gemeinsam: Es gibt noch keine entsprechende Verwaltungsentscheidung, und es wird sich – sollte eine entsprechende Maßnahme ergehen – um einen belastenden Verwaltungsakt handeln.

2. Situation:

Es soll gutachtlich geprüft werden, ob ein begünstigender Verwaltungsakt rechtmäßig erlassen werden kann.

Unter dieser Rubrik sind nun wiederum zwei verschiedene Konstellationen denkbar, die genauestens unterschieden werden müssen:

2.1. Die Ausgangsfrage könnte etwa lauten: „Prüfen Sie gutachtlich, ob die C. einen Anspruch auf die begehrte Baugenehmigung (oder Sondernutzungserlaubnis oder gewerbliche Erlaubnis etc.) hat".
Bei einer derartigen Fragestellung ist Ausgangspunkt die sogenannte Anspruchssituation (Anspruchsprüfung). Es ist also aus Sicht des Antragstellers/der Antragstellerin (im Beispiel also aus Sicht der C.) zu prüfen, ob ein entsprechender Anspruch auf die begehrte Leistung besteht. Davon strikt zu unterscheiden ist die zweite Variante:

2.2. In der zweiten Variante würde die Ausgangsfrage lauten: „Prüfen Sie gutachtlich, ob die zuständige Behörde der C. die begehrte Baugenehmigung (oder Sondernutzungserlaubnis oder gewerbliche Erlaubnis etc.) erteilen kann".
Zwar ähnelt die Fragestellung inhaltlich auf den ersten Blick stark der Frage unter 2.1., hier findet jedoch eine Prüfung aus Sicht der Behörde statt („ob die zuständige Behörde … erteilen kann"). Es ist also kein Anspruch der C. zu prüfen, sondern zu untersuchen, ob die zuständige Behörde den begehrten begünstigenden Verwaltungsakt rechtmäßig erlassen kann. Es erfolgt deshalb aus Sicht der Behörde eine rein objektive Rechtmäßigkeitsprüfung, ohne dass der Aspekt eines möglicherweise bestehenden subjektiven Rechts dabei eine Rolle spielt.
Je nach Fragestellung findet in dieser 2. Situation folglich ein Perspektivwechsel (bei 2.1. Prüfung aus Sicht des Antragstellers, bei 2.2. Prüfung aus Sicht der zuständigen Behörde) statt, der Auswirkungen auf den Prüfungsaufbau hat, obgleich es in beiden Fällen um den Erlass eines begünstigenden Verwaltungsaktes geht.

3. Situation:

Es soll gutachtlich geprüft werden, ob eine bereits getroffene Erstentscheidung – gleichgültig ob belastender oder begünstigender Natur – rechtmäßig ergangen ist. Im Unterschied zu den ersten beiden Prüfungssituationen existiert hier also bereits eine behördliche Entscheidung.
Die Ausgangsfrage könnte dann lauten: „Prüfen Sie gutachtlich, ob die Gewerbeuntersagung vom 9.12.20XX rechtmäßig erfolgt ist"; oder: „Prüfen Sie gutachtlich, ob dem D. die Erlaubnis zum Betreiben eines Bewachungsgewerbes rechtmäßig erteilt worden ist".
Bei dieser Fragestellung nach der (objektiven) Rechtmäßigkeit einer schon getroffenen Maßnahme hat es im Hinblick auf den Prüfungsaufbau keinerlei Bedeutung, ob die verfügte Maßnahme sich als belastender oder begünstigender Verwaltungsakt darstellt. Es ist in jedem Falle die (objektive) Rechtmäßigkeit der Maßnahme gutachtlich zu prüfen (Rechtmäßigkeitsprüfung).
Eine derartige Fragestellung spielt übrigens auch bei der Aufhebung von Verwaltungsakten nach §§ 48, 49 VwVfG eine wichtige Rolle. Wenn es nämlich darum geht, ob der erlassene Verwaltungsakt rechtmäßig (dann Widerruf nach § 49 VwVfG) oder rechtswidrig (dann Rücknahme nach § 48 VwVfG) ist, ist Prüfungsgegenstand genau

* Der Verfasser ist Professor an der Kommunalen Hochschule für Verwaltung in Niedersachsen, deren Träger das Nds. Studieninstitut für kommunale Verwaltung e. V. in Hannover ist.

1 Auch die Prüfung von Nebenentscheidungen (Anordnung der sofortigen Vollziehung, Zwangsmittelandrohung, Kostenentscheidung) im Zusammenhang mit einer Erstentscheidung wird nicht thematisiert.

diese hier (unter 3.) thematisierte (objektive) Rechtmäßigkeit bzw. Rechtswidrigkeit des erlassenen Verwaltungsaktes und nicht etwa ein Anspruch des Betroffenen.

C. Auswirkungen der Fragestellung auf den Prüfungsaufbau

Aus den unterschiedlichen Fragestellungen ergibt sich folgender Prüfungsablauf:

1. Situation:
Ausgangspunkt der Prüfung ist hier der Grundsatz der Gesetzmäßigkeit des Verwaltungshandelns (Art. 20 Abs. 3 GG) mit seinen beiden Ausprägungen: dem Vorbehalt und dem Vorrang des Gesetzes.[2] Der Vorbehalt des Gesetzes verlangt für den Erlass eines eingreifenden („belastenden") Verwaltungsaktes eine Ermächtigungsgrundlage, nach dem Vorrang des Gesetzes müssen die formellen und materiellen Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen für den Erlass des Verwaltungsaktes erfüllt sein. Die zentrale gutachtliche Prüfung besteht damit aus drei Gesichtspunkten:

I. Ermächtigungsgrundlage[3]
II. Formelle Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen (wie Zuständigkeits- und Verfahrensfragen)[4]
III. Materielle Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen (Prüfung der Tatbestandsvoraussetzungen der Ermächtigungsnorm und bei einer Ermessensnorm der Rechtsfolge)[5]

Nach Bearbeitung dieser drei Prüfungsschritte ist klar, ob die erwogene belastende Maßnahme rechtmäßig ergehen kann oder nicht. Das Gutachten wird abgeschlossen mit einem sog. „Entscheidungsvorschlag", in dem u.a. auch die nachgeschaltet zu prüfenden formellen Rechtmäßigkeitserfordernisse angesprochen werden müssen.

2. Situation:
Hier müssen – wie oben bereits verdeutlicht – zwei Varianten unterschieden werden.

2.1. Die Anspruchsprüfung aus Sicht des Antragstellers[6]
Das Bestehen eines Anspruchs setzt voraus, dass der Antragsteller sein Begehren auf eine Anspruchsgrundlage stützen kann und dass die formellen und materiellen Anspruchsvoraussetzungen vorliegen[7]. Ausgangspunkt der Prüfung kann hier also nicht der Grundsatz der Gesetzmäßigkeit des Verwaltungshandelns (Art. 20 Abs. 3 GG) sein, da dieser sich an die Verwaltung(sbehörde) richtet und ihr Rechtsbindungen auferlegt, hier aber aus Sicht des Bürgers eine Anspruchsprüfung erfolgt und damit subjektive Rechte des Bürgers im Zentrum der Erörterung stehen. Er sollte in dieser Konstellation also am besten gar nicht erwähnt werden, auch nicht unter dem Gesichtspunkt des Gesetzesvorranges. Natürlich kann der Bürger in einem Rechtsstaat Ansprüche („subjektive Rechte") nur aus dem geltenden Recht ableiten. Das hat aber mit dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit des Verwaltungshandelns nichts zu tun. Damit ergibt sich folgender gutachtlicher Prüfungsaufbau:

I. Anspruchsgrundlage
II. Formelle Anspruchsvoraussetzungen
III. Materielle Anspruchsvoraussetzungen (Prüfung von Tatbestandsvoraussetzungen und Rechtsfolge)

Wichtige Unterschiede zu der 1. Prüfungssituation (s.o.) ergeben sich vor allem bei den formellen Anspruchsvoraussetzungen. Hier dürfen nämlich nicht einfach routinemäßig die gewohnten Aspekte der formellen Rechtmäßigkeitsprüfung angesprochen werden. Da eine Prüfung in der Anspruchssituation zu erfolgen hat, sind hier nur solche formellen Gesichtspunkte zu erörtern, die auch tatsächlich anspruchsbegründend sind. Dies sind in aller Regel nur Fragen der Zuständigkeit und der Antragstellung. Denn selbstverständlich kann ein Anspruch auf eine bestimmte Leistung nicht bestehen, wenn sich der Antragsteller an eine unzuständige Behörde wendet oder wenn er gar keinen Antrag gestellt hat.
Andere formelle Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen sind aber nicht anspruchsbegründend und dürfen deshalb im Rahmen der formellen Anspruchsvoraussetzungen nicht thematisiert werden. Dies gilt z.B. für Fragen der Mitwirkung von ausgeschlossenen Personen (§ 20 VwVfG), wie folgender Fall zeigen soll:

Sachverhalt:
E stellt bei der zuständigen Behörde einen Antrag auf die Erteilung einer Erlaubnis zum Betreiben eines Bewachungsgewerbes (§ 34 a GewO). E macht im Laufe des Verwaltungsverfahrens geltend, der für die Entscheidung zuständige Sachbearbeiter F dürfe nicht „entscheiden", da F der mit ihm zerstrittene Bruder seiner Mutter sei (vgl. § 20 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2, Abs. 5 Satz 1 Nr. 7 VwVfG: Geschwister der Eltern als ausgeschlossene Angehörige eines Beteiligten).

Aufgabe:
Prüfen Sie gutachtlich, ob E einen Anspruch auf die Erteilung der beantragten Erlaubnis hat.

Hier wäre es falsch, im Rahmen der Prüfung der formellen Anspruchsvoraussetzungen zu diskutieren, ob F angesichts des § 20 VwVfG an dem Verfahren mitwirken darf. Würde man diesen Aspekt nämlich als formelle Anspruchsvoraussetzung behandeln, so müsste man im vorliegenden Fall konsequent zu der Aussage kommen, dass angesichts des Ausschlusses des F diese „formelle Anspruchsvoraussetzung" nicht bejaht werden kann, so dass ein Anspruch des E deshalb abzulehnen wäre. Das Bestehen oder Nichtbestehen eines Anspruches kann aber nicht davon abhängig sein, ob die Behörde eine eigentlich ausgeschlossene Person hat mitwirken lassen. Sonst hätte sie es in der Hand, hierdurch den Anspruch des E zu „manipulieren". Denn nur wenn alle Anspruchsvoraussetzungen ausnahmslos vorliegen, besteht ja der Anspruch des Antragstellers. Es kann sich also bei der Frage nach

2 Dazu beispielsweise *Maurer,* Allg. Verwaltungsrecht, 18. Aufl. 2011, § 6 Rn. 1 ff.
3 Die Ermächtigungsgrundlage gehört unbedingt an den Anfang der Prüfung und darf nicht erst im Zusammenhang mit der materiellen Prüfung genannt werden, da auch die Prüfung der formellen Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen auf sie bezogen werden muss. Wie soll sonst z.B. die Zuständigkeit geprüft werden?
4 Formfragen gehören in die sog. nachgeschaltete Prüfung („Entscheidungsvorschlag"), da sie sich erst stellen, wenn klar ist, dass ein Verwaltungsakt tatsächlich rechtmäßig ergehen kann. Auch für manche verfahrensrechtliche Erwägung, z.B. die Anhörung, kommt dieser Prüfungsansatz durchaus in Betracht, vgl. *Büchner/Joerger/Trockels/Vondung,* Übungen zum Verwaltungsrecht und zur Bescheidtechnik, 5. Aufl. 2010, Rn. 105 ff. und *Brühl,* Verwaltungsrecht für die Fallbearbeitung, 7. Aufl. 2006, S. 94 ff.
5 In seltenen Fällen sind hier auch Fragen der inhaltlichen Bestimmtheit des Verwaltungsaktes (§ 37 Abs. 1 VwVfG) zu erörtern oder Fragen der rechtlichen oder tatsächlichen Unmöglichkeit.
6 Die neuen Aufbaumuster des Nds. Studieninstituts für kommunale Verwaltung beziehen sich ausschließlich auf diese Variante.
7 Ähnlich *Weidemann,* DVP 2011, S. 382 (383).

einer ausgeschlossenen Person nicht um eine anspruchsbegründende Voraussetzung handeln. Folglich darf sie auch nicht unter der Rubrik „formelle Anspruchsvoraussetzungen" untersucht werden.[8]
Natürlich wäre die Entscheidung im vorliegenden Fall wegen des Verstoßes gegen § 20 VwVfG (objektiv) rechtswidrig. Das ist aber für den Anspruch des E unwichtig. Besteht der Anspruch, so spielen derartige Mängel für diesen Anspruch keine Rolle. Besteht der Anspruch dagegen nicht, so hilft es dem E auch nicht weiter, wenn gegen § 20 VwVfG verstoßen wurde.
Konsequenterweise muss diese Thematik daher im Rahmen des Entscheidungsvorschlags („nachgelagert") angesprochen werden. Denn hier geht es – jetzt aus der Sicht der Behörde[9] – um die korrekte verwaltungspraktische Umsetzung des Ergebnisses der Anspruchsprüfung. Und dementsprechend ist dies der rechte Ort, darauf hinzuweisen, dass in verfahrensrechtlicher Hinsicht zu beachten ist, dass F in dem Verwaltungsverfahren nicht tätig werden darf (§ 20 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2, Abs. 5 Satz 1 Nr. 7 VwVfG) und das Verfahren daher von einem anderen Mitarbeiter fortzuführen ist.
Um es abschließend noch einmal zu unterstreichen: In der Anspruchssituation sind bei den formellen Anspruchsvoraussetzungen nur die Zuständigkeit und das Antragserfordernis als anspruchsbegründende Voraussetzungen zu prüfen.

2.2. Die Prüfung des Erlasses eines begünstigenden Verwaltungsaktes aus Sicht der Behörde
Soll die Prüfung aus Sicht der Behörde erfolgen, handelt es sich – wie oben dargestellt – nicht um eine Anspruchsprüfung, sondern um eine Rechtsmäßigkeitsprüfung, was Auswirkungen auf den Aufbau hat. Es sei daher nochmals betont, dass gerade in den Fällen, in denen es in der Erstentscheidungssituation um den Erlass begünstigender Entscheidungen geht, die Aufgabenstellung sehr sorgfältig beachtet werden muss.[10]
Da die Prüfung nunmehr aus der Sicht der Behörde erfolgt, kommt hier wieder der Grundsatz der Gesetzmäßigkeit des Verwaltungshandelns ins Spiel, der zu erlassende Verwaltungsakt muss also mit dem formellen und materiellen Recht in Einklang stehen. Dies zielt in erster Linie auf den Vorrang des Gesetzes ab, denn für den Erlass begünstigender Verwaltungsakte gilt der Vorbehalt des Gesetzes insbes. nach der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung nur eingeschränkt.[11]
Es ergibt sich folgender gutachtlicher Prüfungsaufbau:

I. Rechtsgrundlage[12]
II. Formelle Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen (wie Zuständigkeits- und Verfahrensfragen)[13]
III. Materielle Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen (Prüfung der Tatbestandsvoraussetzungen und der Rechtsfolge)

Im Unterschied zu der soeben behandelten Prüfungssituation 2.1 ist hier nun bei der Bearbeitung der formellen Rechtmäßigkeitsgesichtspunkte darauf zu achten, dass nicht nur anspruchsbegründende Voraussetzungen angesprochen werden. Denn die Fragstellung zielt ja auf ein umfassend rechtmäßiges Handeln der Behörde ab, weshalb hier auch der Grundsatz des Gesetzesvorranges zu beachten ist. Die Prüfung unterscheidet sich also im Hinblick auf Inhalt und Umfang grundsätzlich nicht von der Prüfung der formellen Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen in der Situation 1. Gleiches gilt auch für die Prüfung der materiellen Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen.

3. Situation:
Da die Fragestellung auf die Prüfung der objektiven Rechtmäßigkeit einer getroffenen Entscheidung (belastend oder begünstigend) abzielt, ist auch hier wieder vom Grundsatz der Gesetzmäßigkeit des Verwaltungshandelns auszugehen. Soweit eine belastende Maßnahme zu überprüfen ist, gilt dieser Grundsatz mit seinen beiden Aspekten (Vorbehalt und Vorrang des Gesetzes), bei der Überprüfung einer begünstigenden Maßnahme kommt es vor allem auf den Vorrang des Gesetzes an (s.o.).
Es ergibt sich folgender gutachtlicher Prüfungsaufbau:

I. Rechtsgrundlage[14]
II. Formelle Rechtmäßigkeit (Zuständigkeit, Verfahren und Form)
III. Materielle Rechtmäßigkeit (Prüfung der Tatbestandsvoraussetzungen und der Rechtsfolge)

Da in dieser Konstellation bereits eine Entscheidung existiert, deren Rechtmäßigkeit zu überprüfen ist, können im Rahmen der formellen Rechtmäßigkeit hier alle denkbaren Aspekte, also auch die Form, angesprochen werden.[15] Eine nachgeschaltete Prüfung erübrigt sich daher insoweit.

D. Zusammenfassung

Bei Fragestellungen, die auf die Prüfung des Erlasses eines begünstigenden Verwaltungsaktes gerichtet sind, muss sehr genau auf die Formulierung geachtet werden. Wenn nach einem Anspruch eines Bürgers gefragt ist, hat eine „Anspruchsprüfung" stattzufinden. Dabei zieht sich der Begriff des Anspruchs wie ein roter Faden durch das gesamte Gutachten (formelle bzw. materielle Anspruchsvoraussetzungen werden geprüft). Im Rahmen der formellen Prüfung dürfen dann wirklich nur anspruchsbegründende Voraussetzungen geprüft werden; insoweit ergeben sich Abweichungen im Prüfungsablauf im Vergleich zu den anderen Prüfungssituationen.
Alle anderen denkbaren Fragestellungen im Zusammenhang mit behördlichen Erstentscheidungen zielen auf eine Prüfung der objektiven Rechtmäßigkeit dieser Maßnahme. Insofern ergeben sich hier keine nennenswerten Abweichungen vom gewohnten Prüfungsaufbau: Rechtsgrundlage – formelle Rechtmäßigkeit(svoraussetzungen) – materielle Rechtmäßigkeit(svoraussetzungen).

8 Gleiches gilt übrigens auch für die Prüfung im Rahmen eines Verpflichtungswiderspruchs, die ja auch eine Anspruchsprüfung ist. Die Frage, ob eine ausgeschlossene Person bei der Entscheidung mitgewirkt hat, ist hier schlicht irrelevant.
9 Es findet hier also ein Perspektivwechsel statt!
10 Dies heißt natürlich auch, dass seitens des Aufgabenstellers auf die Fragestellung entsprechende Sorgfalt verwendet werden muss.
11 Ein sehr umstrittenes Thema, s. nur *Maurer,* a.a.O. (Fn. 2), § 6 Rn. 10 ff.
12 Auf den „überschießenden" subjektiven Einschlag einer Anspruchsnorm kommt es hier nicht an.
13 Formfragen gehören auch hier in die sog. nachgeschaltete Prüfung („Entscheidungsvorschlag").
14 Auch die Verwendung der Begriffe „Ermächtigungsgrundlage" im Falle eines belastenden Verwaltungsaktes erscheint hier möglich. Den Begriff der „Anspruchsgrundlage" sollte man meiden, da auch hier wieder nur der objektivrechtliche Aspekt der einschlägigen Bestimmung relevant ist, auch wenn die Norm daneben noch eine subjektivrechtliche Komponente haben sollte.
15 Natürlich nicht Fragen der ordnungsgemäßen Bekanntgabe, die die Wirksamkeit des Verwaltungsaktes, nicht aber seine Rechtswidrigkeit betreffen (§ 43 Abs. 1 VwVfG), und auch nicht die Frage der korrekten Rechtsbehelfsbelehrung, da eine fehlerhafte oder fehlende Rechtsbehelfsbelehrung den Verwaltungsakt nicht rechtswidrig macht, sondern nur die Rechtsbehelfsfrist verlängert (§ 58 Abs. 2 VwGO).

Gabriele Schaa/Silke Lautenbach/Beate Nolte-Gehlen/Burkhardt Krems/Jürgen Rohdenburg*

Public Service Motivation von Studierenden an Fachhochschulen für den öffentlichen Dienst

1. Einleitung

Studierende beginnen mit spezifischen Kompetenzen[1] und mit einer spezifischen Motivation[2] ein Studium. In Begriffen des Qualitätsmanagements sprechen wir von „Eingangsqualität", die wir suchen („recruitment") und die wir durch Mittel und Prozesse („input" und „throughput") so zu verändern versuchen, dass am Ende des Studiums die Absolventinnen und Absolventen ein hohes Maß an beruflicher Handlungsfähigkeit aufweisen. Bei der Suche nach geeigneten Personen, die die hochschulischen Prozesse mit dem gewünschten Ergebnis („Output" und „Outcome") durchlaufen, spielen Merkmale wie Kommunikationsfähigkeit, intellektuelle Leistungsfähigkeit und Durchhaltevermögen, aber auch die Studienmotivation eine Rolle. Untersuchungen zeigen zum Beispiel, dass die Berufsentscheidung angehender Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten vor allem durch das Bild eines interessanten und anregenden Berufes, dem Wunsch, sich für die öffentliche Sicherheit und für die Gesellschaft einzusetzen sowie materieller und sozialer Sicherheit geprägt ist.[3]

Das Konzept der „Public Service Motivation" (PSM) postuliert eine bislang im deutschsprachigen Raum kaum untersuchte spezifische Motivationsstruktur für Bedienstete in der öffentlichen Verwaltung oder gemeinnützigen Einrichtungen. Die PSM ist gekennzeichnet durch Attraktivität von Politik und Politikberatung, Orientierung am Gemeinwohl und an gesellschaftlicher Verantwortung, durch soziales Mitgefühl und Rücksichtnahme auf Andere (Altruismus). PSM kann besondere Vorteile bei Personalgewinnung und -einsatz, Leistungsbereitschaft und der Umsetzung ethischer Prinzipien bieten.

Der folgende Bericht[4] geht der Frage nach, inwieweit eine „Public Service Motivation" bei Studierenden an Fachhochschulen für den öffentlichen Dienst beim Studieneinstieg nachweisbar ist und in welchem Ausmaß sie vorhanden ist. Aufbauend auf der vorgestellten Untersuchung können weitere Messungen Veränderungen durch das Studium aufzeigen. Das Studium an Fachhochschulen für den öffentlichen Dienst ist ein duales Studium, in dem Theorie und Praxis verzahnt sind. Bei weiteren Untersuchungen könnte der Einfluss von theoretischen und praktischen Studienabschnitten auf die PSM gemessen und analysiert werden.

Hammerschmid, Meyer und Egger-Peitler untersuchten 2009 erstmalig im deutschsprachigen Raum die PSM im Rahmen einer Mitarbeiterbefragung in der Stadt Wien.[5] Der hier verwendete Fragebogen zur Messung der PSM wurde für diese Untersuchung inhaltlich und sprachlich überarbeitet. Eine erste Befragung von Studierenden zu Beginn ihres Studiums fand 2011 statt. 2012 wurde aufgrund der Ergebnisse des Vorjahres erneut über die Items des Fragebogens beraten und ein teilweise geänderter und ergänzter Fragebogen zur Messung der PSM erarbeitet, der den Studierenden des Studienjahrgangs 2012 in mehreren Hochschulen für den öffentlichen Dienst vorgelegt wurde:

1. Hochschule für öffentliche Verwaltung Bremen/Hochschule Bremen
   Studierende im Studiengang Polizeivollzugsdienst
   Studierende im Studiengang „Public Administration"
2. Hessische Hochschule für Polizei und Verwaltung
   Studierende im Fachbereich Verwaltung
3. Fachhochschule für Rechtspflege Nordrhein-Westfalen
   Studierende im Studiengang Rechtspflege/Strafvollzug (Justiz)
4. Fachhochschule für Verwaltung und Dienstleistung Schleswig-Holstein
   Studierende in den Fachbereichen Allgemeine Verwaltung, Polizei, Rentenversicherung und Steuerverwaltung

Dieser Bericht präsentiert die explorativ angelegte Untersuchung und erste Ergebnisse. Abschließend werden offene Fragestellungen diskutiert.

2. Forschungskontext

Menschen können im eigenen Interesse oder im Interesse anderer bzw. des Gemeinwohls handeln. Ohne ein ausreichendes Maß an Uneigennützigkeit könnte unser Gemeinwesen nicht existieren. Wahrscheinlich haben alle Menschen mehr oder weniger die eine oder die andere Motivation, also immer eine Kombination der Motivationslagen. Vor allem die Bereitschaft, im Interesse der Allgemeinheit, anderer Menschen und/oder Gruppen zu handeln, die damit verbundenen Prozesse der Meinungsbildung zu akzeptieren und bereit zu sein, sich dabei einzubringen, ist ein wichtiges Element in der Kultur einer öffentlichen Verwaltung.

---

* Expertengruppe Evaluation und Qualität der Hochschule für den öffentlichen Dienst:
Prof Dr. *Gabriele Schaa,* Hessische Hochschule für Polizei und Verwaltung
Silke Lautenbach, Fachhochschule für Verwaltung und Dienstleistung Schleswig-Holstein
Beate Nolte-Gehlen, Fachhochschule für Rechtspflege Nordrhein-Westfalen
Dr. Burkhardt Krems, Prof. a.D. Fachhochschule des Bundes Brühl
Jürgen Rohdenburg, Hochschule für öffentliche Verwaltung Bremen

1 Definiert als Handlungsfähigkeit („Können"), wie im „Deutschen Qualifikationsrahmen (DQR) für lebenslanges Lernen", der nationalen Umsetzung des Europäischen Qualifikationsrahmens. Der DQR strukturiert die Handlungsfähigkeit mit den Kompetenzkategorien „Fachkompetenz" (unterteilt in Wissen und Fertigkeiten) und „personale Kompetenzen" (unterteilt in Sozialkompetenz und Selbstständigkeit), jeweils präzisiert für acht Kompetenzniveaus (siehe DQR 2011, S. 6 f.).

2 Bestreben, Beweggründe zu einem bestimmten Handeln oder zum Handeln für die Erreichung bestimmter Ziele. Motivation ist als Potenzial für die Ausrichtung des Handelns vorhanden, auch wenn Handeln aktuell nicht möglich ist, und wird im Handeln nicht unbedingt als Beweggrund sichtbar, muss also erst erschlossen werden.

3 *Liebl* 2002, S. 189–202; Groß 2011, S. 34; 39.

4 Die Untersuchung wurde von der Expertengruppe Evaluation und Qualität der Hochschulen für den öffentlichen Dienst durchgeführt. Die Expertengruppe ist hervorgegangen aus dem ehemaligen „Benchmarkingclub" (BMC) der Hochschulen für den Öffentlichen Dienst und arbeitet länderübergreifend seit 2000 an Qualitäts- und Evaluationsfragen der Hochschulen.

5 Hammerschmidt/Meyer/Egger-*Peitler* 2009, S 73–92.

Die Mehrdimensionalität des Konzepts der PSM, das sowohl die Sorge um den Einzelnen als auch die um das Gemeinwohl umfasst, trifft die Situation eines jeden, der sich beruflich diesem Spannungsfeld ausgesetzt sieht. Hier sind auch Studierende an Fachhochschulen für den öffentlichen Dienst betroffen, die späteren Polizeibeamtinnen und -beamten oder Verwaltungsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter.
Die grundlegenden theoretischen Arbeiten und Untersuchungen von James L. Perry (1996) zeigten im amerikanischen Raum, dass Beschäftigte im öffentlichen Dienst im Vergleich zu privatwirtschaftlich Beschäftigten wesentlich stärker durch Faktoren wie Interesse am politischen Geschehen, Interesse am Gemeinwohl oder durch soziales Mitgefühl motiviert sind. Die vier Dimensionen, die Perry in seinem Konzept differenziert, wurden durch Faktorenanalyse[6] ermittelt und anhand von ursprünglich 24 Items gemessen:

- Politische Motivation: Inwieweit zeichnen sich öffentlich Bedienstete durch ein besonders hohes Interesse am politischen Geschehen aus, inwieweit werden sie durch Möglichkeiten der Politikmitgestaltung oder durch die Nähe zum politischen Geschehen motiviert?
- Gemeinwohlinteresse und gesellschaftliche Verantwortung: Inwieweit ist eine Orientierung am Gemeinwohl und an gesellschaftlicher Verantwortung, der Wunsch, dem öffentlichen Interesse zu dienen oder Loyalität gegenüber dem Staat zu zeigen, für öffentlich Bedienstete kennzeichnend?
- Soziales Mitgefühl: Inwieweit motiviert eine individuell empfundene Verpflichtung, die Lebensumstände anderer zu verbessern und sozial schwächer Gestellte zu unterstützen?
- Uneigennützigkeit/Altruismus: Inwieweit ist eine Bereitschaft ausgeprägt, sich uneigennützig und unabhängig von externen Normen und Erwartungen für Mitmenschen einzusetzen?

In der Folge wurde in etlichen internationalen Studien, auch in europäischen Staaten (Belgien, Frankreich, Griechenland, Italien, Malta, die Niederlande, United Kingdom), eine PSM vermutet und empirisch bestätigt. In späteren Studien wurden nur selten alle 24 Items verwendet (Wright 2008).
Im deutschsprachigen Raum gibt es kaum Untersuchungen zu PSM. Der Forschungsbericht von Hammerschmid, Meyer und Egger-Peitler (2009) zum Konzept der Public Service Motivation zeigt erste Hinweise auf diese spezifische Motivationsstruktur, die für öffentlich Bedienstete charakteristisch ist. Befragt wurden 3.285 Bedienstete der Stadt Wien. In einer schweizerischen Personalbefragung, in der 2009 Mitarbeitereinstellungen gemessen wurden, wurden hohe Werte bei der Bedeutung des gesellschaftlichen Engagements festgestellt (GfK/kpm 2009). Die Autoren stellen fest, dass das Personal eine stark wert- und sinnorientierte Einstellung gegenüber der Arbeit und der Organisation hat, die das individuelle Engagement maßgeblich beeinflusst. Maßnahmen, die darauf zielen, den gesellschaftlichen Nutzen der Verwaltung aufzuzeigen und den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern den Sinn und Zweck ihrer Arbeit zu verdeutlichen, könnten – so die Autoren – das affektive Commitment weiter erhöhen. Auch in Zukunft sollten spannende und einzigartige Arbeitsinhalte, insbesondere mit Politikbezug und gesellschaftlichem Nutzen, angeboten werden.

6 Die Faktorenanalyse, ein Verfahren der multivariaten Statistik, dient dazu, aus empirischen Beobachtungen verschiedener Variablen auf wenige zugrunde liegende Faktoren zu schließen.

In Deutschland ist die Befragung von Studierenden und Alumnis durch Dominik Vogel ein Beitrag zum Forschungsgegenstand oder die Untersuchung beim Deutschen Roten Kreuz in Berlin durch Nadine Nijaki. Beide Arbeiten stammen aus 2011. In der Masterarbeit von Andreas Luft (2012) wurde die Motivation von 1.437 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern im öffentlichen Dienst Hessens untersucht. Die PSM-Werte verweisen in den Studien auf ein ausgeprägtes Gemeinwohlinteresse, soziales Mitgefühl und Altruismus bei den Befragten, politisches Interesse ist kaum akzentuiert.
Dass das Thema PSM in aktuellen Befragungen nicht thematisiert wird, so z. B. bei den Bürgerbefragungen öffentlicher Dienst des Deutschen Beamtenbundes (dbb 2012 und 2013), kann als Anzeiger für die fehlende Forschung und Veröffentlichung auf diesem Gebiet gewertet werden. Dabei kann die PSM für eine Beschäftigung in der öffentlichen Verwaltung und gemeinnützige Einrichtungen besondere Vorteile bei Personalgewinnung und -einsatz, Motivation und Leistungsbereitschaft sowie Umsetzung ethischer Prinzipien bieten. PSM hat Auswirkungen auf Arbeitszufriedenheit, Engagement, Organizational Commitment, gibt Hinweise auf die Wirkung von Anreizsystemen oder allgemein auf die Leistungsfähigkeit (Performance) öffentlicher Verwaltungen.[7]
Die zunehmende Verbreitung von leistungsabhängigen Entlohnungssystemen auch im öffentlichen Sektor erweist sich als problematisch, denn neuere Forschungsergebnisse zeigen, dass eine Stärkung der extrinsischen Motivation zu einer Reduzierung der intrinsischen führen kann, auch als "crowding out effect" bezeichnet.[8] Darüber hinaus wird die Gefahr einer „adverse selection" – einer Negativauswahl – bei den Bewerbungen beschrieben (z. B. Forest 2008), weil sich vorwiegend Personen bewerben, die extrinsisch motiviert sind.

3. Forschungsdesign

3.1 PSM Operationalisierung und Entwicklung des Fragebogens

Die vorliegende Untersuchung hat das Ziel, die PSM von Studierenden an Fachhochschulen des öffentlichen Dienstes zu Beginn ihres Studiums zu analysieren.
Der eingesetzte Fragebogen ist das Ergebnis einer theoriegeleiteten Fragebogenkonstruktion, indem sie das von James Perry (1996, 1997) entwickelte Konzept der „Public Service Motivation" zugrunde legt.[9] Darüber hinaus werden die empirischen Ergebnisse der ersten deutschsprachigen Mitarbeiterbefragung zu PSM in der öffentlichen Verwaltung Wiens (Hammerschmid/Meyer/Egger-*Peitler* 2009) berücksichtigt.
PSM als mehrdimensionales, motivationales Konstrukt ist nicht direkt beobachtbar, es ist nur erschließbar. Ihm wird eine gewisse Konstanz über Zeiträume und Situationen zugeschrieben. Erfasst wird es derzeit ausschließlich über Selbstauskünfte im Rahmen einer standardisierten Befragung. Der für die vorliegende Untersuchung eingesetzte Fragebogen ermittelt quantitative Aussagen zu den individuellen motivationalen Merkmalsausprägungen der Befragten. Sowohl die Auswahl als auch die Operationalisierung der einzelnen Fragebogenitems folgte der vierdimensionalen Konzeptualisierung nach Perry.

7 Vgl. Hammerschmid/Meyer/Egger-*Peitler* 2009, S. 73.
8 Vgl. *Frey/Jegen* 2001; *Frey/Osterloh* 2002; *Theuvsen* 2004; *Benz/Frey* 2007; *Krems*, online (01.09.2013).
9 Die Itemgenerierung folgt der rationalen Theorie nach *Goldberg* (1971): Aus einem vorgegebenen theoretischen Konzept abgeleitet werden die Items formuliert und weiteren Prüfungen unterzogen (vgl. Fissini 2004, S. 30).

Die erste Untersuchung der PSM von Studierenden an Hochschulen des öffentlichen Dienstes wurde im Herbst 2011 durchgeführt.[10] Die aus der Untersuchung von Hammerschmidt, Meyer und Egger-Peitler 2009 verwendeten 15 Items[11] wurden in der Mehrzahl übernommen, einige Items umformuliert und ein zusätzliches Item generiert. Auch die anderen Studien im deutschsprachigen Raum verwenden mit geringen Abweichungen zur Messung von PSM die Übersetzungen der Items durch Hammerschmid, Meyer und Egger-Peitler in ihren Befragungen. Die Ergebnisse der ersten Untersuchung zeigen im Sinne des Konzepts eine stark ausgeprägte Motivation in allen Dimensionen, deutlich stärker akzentuiert als die Messungen in Wien. Die Messgenauigkeit erwies sich jedoch – wie auch die Ergebnisse der Wiener Untersuchung – als nicht zufriedenstellend in den Dimensionen „Politische Motivation" und „Gemeinwohlinteresse und gesellschaftliche Verantwortung".

Um dem Hauptkritikpunkt an der Perry Skala hinsichtlich ihrer fraglichen Übertragbarkeit auf andere sozio-historische Kontexte außerhalb der USA zu begegnen, aber auch um mögliche Übersetzungsfehler zu vermeiden, wurden die Originalitems nach Perry und die von Hammerschmid, Meyer und Egger-Peitler übersetzten Items gemeinsam betrachtet, unter Hinzunahme externer Kompetenz jedes Originalitem sowohl von einer Übersetzerin als auch von einer Muttersprachlerin übersetzt. Die Ergebnisse wurden erneut sprachlich korrekt und kulturimmanent gefasst.

Hinsichtlich der Formulierung sind die Fragebogenitems überwiegend aus der Ich-Perspektive formuliert; damit soll erreicht werden, dass die Befragten keine Antwort geben, die sie für allgemein gültig halten, sondern die Frage auf sich selbst und ihre eigene Einstellung beziehen.[12] In einem mehrstufigen Verfahren nach Fisseni (2004) wurde geprüft, ob die einzelnen Items

- sich im ausreichenden Maße konform zu der ihnen zugehörigen Dimension zuordnen lassen,
- über eine angemessene Repräsentativität möglicher positiver und negativer Ausprägungen der erfragten Dimension verfügen,
- klar und unzweideutig formuliert sind,
- frei von sozialer Erwünschtheit erscheinen,
- ausreichend diskriminationsfähig und hinreichend populär bezogen auf die in Frage kommende Untersuchungsgruppe sind.

Das Ergebnis dieser Vorgehensweise ist der Fragebogen 2012, in dem insgesamt 22 Items aufgenommen sind. Die Items nach Perry (1996), Hammerschmid, Meyer & Egger-Peitler (2009), die überprüfte Übersetzung und die in der Untersuchung verwendeten Items sind im Anhang in Tabelle 9 (S. 145) synoptisch aufgeführt.

Das Problem, dass bei Veränderung des deutschsprachigen Fragebogens ein Vergleich zu den in Wien oder anderswo erhobenen Daten schwer fällt, wurde in Kauf genommen. Die Zielgruppe „Junge Erwachsene", die in den öffentlichen Dienst eintreten wollen, differiert entscheidend in den soziodemografischen Merkmalen von der Gruppe der Bediensteten der Stadt Wien.

3.2 Befragte und Durchführung der Untersuchung 2012

Bei der Befragung handelt es sich um eine Totalerhebung in den Studiengängen am Anfang des ersten Semesters (September/Oktober 2012). Die folgende Tabelle zeigt die Verteilung der 444 Befragten auf die Fachhochschulen und Studiengänge.

Tabelle 1: Teilnahme nach Fachhochschule und Studiengang

Studiengang	Bremen	FHR NRW	FHVD S-H	HfPV	Gesamtergebnis
Justiz		200			200
Verwaltung[1]	23		76	83	162
Polizei	39		23		62
Gesamtergebnis	**62**	**200**	**99**	**83**	**444**
Teilnahmequote	*98%*	*98%*	*63%*	*40%*	

In der Hochschule für öffentliche Verwaltung/Hochschule Bremen und der Fachhochschule für Rechtspflege Bad Münstereifel erfolgte eine Papier-und-Bleistift Befragung, in der Fachhochschule für Verwaltung und Dienstleistung Schleswig-Holstein und der Hessischen Hochschule für Polizei und Verwaltung eine Online-Befragung mit deutlich geringerer Teilnahmequote. Soziodemografische Daten der Befragten zeigt Tabelle 2. Die Verteilung entspricht dem üblichen Verhältnis eines Studienjahrgangs zu Beginn des Studiums in den Fachhochschulen.

Tabelle 2: Teilnahme nach Studiengang, Geschlecht und Alter

Studiengang	Weiblich	Männlich	Jünger als 21	Älter als 21
Justiz	80%	20%	66%	34%
Verwaltung[13]	67%	33%	51%	49%
Polizei	37%	63%	60%	40%
Gesamtergebnis	68%	32%	59%	41%

4. Untersuchungsergebnisse

4.1 Ausprägung der Public Service Motivation

Der Fragebogen sieht sechs Antwortmöglichkeiten vor, die von 1 = „stimme vollkommen zu" bis 6 = „stimme gar nicht zu" codiert wurden. Je niedriger der Mittelwert ist, desto höher die Zustimmung zu den Aussagen. Ein hoher Mittelwert zeigt eine geringe Zustimmung – dies hat besondere Bedeutung bei den Items, die „reversed" (d. h. invers, gekennzeichnet mit ←) formuliert sind. Im Sinne des PSM-Konzepts bedeutet eine geringe Zustimmung (hoher Mittelwert) zu diesen Items eine ausgeprägte Motivation im Bereich der jeweiligen Dimension. Die Dimensionen Politische Motivation (PM), Gemeinwohlinteresse (PI Political Interest), Soziales Mitgefühl (C Compassion) und Uneigennützigkeit (SS Self Sacrifice) sind nach Perry (1996) bezeichnet.

Die Berufsrichtungen Polizei, Verwaltung und Justiz an Fachhochschulen des öffentlichen Dienstes werden zunächst differenziert betrachtet. Tabelle 3 zeigt die Ergebnisse für jedes Item nach den Studiengängen.

10 Befragt wurden 312 Studierende der jeweiligen Hochschulen für den öffentlichen Dienst in Bremen (Polizei), Hessen (Verwaltung) und Schleswig-Holstein (Verwaltung) zu Beginn des Studiums 2011.

11 Hammerschmid/Meyer/Egger-*Peitler* 2009, S. 87.

12 Vgl. auch *Perry* 1996, S. 9.

13 Einschließlich jeweils 10 Studierende aus den Fachbereichen Rentenversicherung und Steuerverwaltung.

Tabelle 3: Ergebnisse der Befragung nach Studiengang

Befragung Studierende an Fachhochschulen für den öffentlichen Dienst 2012	Dimension	Justiz (N=200)		Verwaltung (N=182)		Polizei (N=62)	
		Mittelwert	S.D.	Mittelwert	S.D.	Mittelwert	S.D.
1. Ich interessiere mich in hohem Maße für politische Themen.	PM1	3,1	1,2	2,7	1,1	2,9	1,1
2. „Politik" ist ein schmutziges Geschäft.	PM2 ←	3,5	1,0	3,6	1,2	3,4	1,1
3. Politikerinnen und Politiker sind mir ziemlich egal.	PM3 ←	4,0	1,3	4,5	1,2	4,0	1,2
4. Das Geben und Nehmen im politischen Geschäft sagt mir nicht zu.	PM4 ←	3,3	1,1	3,5	1,1	3,0	1,0
5. Ich engagiere mich in hohem Maße gemeinnützig/ehrenamtlich.	PI1	4,0	1,5	3,8	1,6	3,5	1,5
6. Für öffentlich Bedienstete sollte die Verpflichtung gegenüber dem Gemeinwohl stets Vorrang haben vor der Loyalität gegenüber Vorgesetzten.	PI2	2,5	0,9	2,8	1,1	3,0	1,1
7. Das Gemeinwohl wird am besten durch öffentliche Dienstleistungen gewährleistet.	PI3	2,7	0,9	2,5	0,9	3,1	0,9
8. Öffentlich Bedienstete sollten zum Besten der Gemeinschaft handeln – selbst dann, wenn es meinen eigenen Interessen zuwider läuft	PI4	2,4	0,9	2,2	1,0	2,5	1,0
9. Ich interessiere mich wenig für die Dinge, die in meiner Stadt/Gemeinde passieren.	PI5 ←	4,7	1,1	4,9	1,1	4,7	1,1
10. Die Lebensumstände benachteiligter Gruppen bewegen mich sehr.	C1	2,4	1,1	2,6	1,1	2,9	0,9
11. Für mich gehört es zu den staatsbürgerlichen Pflichten eines Jeden, sich um das Wohl anderer zu kümmern.	C2	2,4	1,0	2,5	1,0	2,5	1,0
12. Ich habe wenig Mitleid mit Bedürftigen, die nicht bereit sind, den ersten Schritt zu tun, sich selbst zu helfen.	C3 ←	3,2	1,3	3,5	1,4	3,0	1,3
13. Ich mache mir wenig Gedanken um das Wohlergehen von Menschen, die ich nicht persönlich kenne.	C4 ←	4,5	1,1	4,3	1,3	4,1	1,1
14. Die meisten Sozialprogramme sind viel zu wichtig, als dass man darauf verzichten könnte.	C5	2,4	1,0	2,4	1,0	2,8	1,1
15. Es macht mich sehr betroffen, wenn ich Menschen in Not sehe.	C6	2,0	0,9	2,2	1,0	2,6	1,0
16. Ich werde häufig bei täglichen Ereignissen daran erinnert, wie sehr wir voneinander abhängig sind.	C7	2,8	1,1	2,8	1,1	3,1	1,1
17. In der Gesellschaft etwas zu bewegen bedeutet mir mehr als persönlicher Erfolg.	SS1	3,2	1,1	3,1	1,2	3,2	0,9
18. Ich denke, Menschen sollten der Gemeinschaft mehr zurückgeben als sie von ihr bekommen.	SS2	3,2	1,1	3,1	1,0	3,1	0,9
19. Ich gehöre zu den wenigen Menschen, die einen persönlichen Nachteil in Kauf nehmen würden, um einem anderen zu helfen.	SS3	2,8	1,0	3,0	1,0	3,0	1,0
20. Wirtschaftlich erfolgreich zu sein ist für mich definitiv wichtiger als gute Taten zu vollbringen.	SS4 ←	4,1	1,1	4,0	1,1	4,4	1,1
21. Anderen zu helfen gibt mir ein gutes Gefühl, auch wenn mich niemand dafür bezahlt.	SS5	1,9	0,9	2,0	0,8	1,9	0,8
22. Für mich gilt: Pflicht kommt vor dem Ich.	SS6	3,0	1,1	2,7	1,0	2,5	1,1

Auf der Ebene der Items betrachtet, fallen hohe Zustimmungswerte im Bereich der Dimensionen Soziales Mitgefühl und Uneigennützigkeit auf. Besonders starke Zustimmung erhalten in allen Studiengängen die Items C6 und SS5 – die Standardabweichung ist hier gering. Persönliche Betroffenheit, wenn Menschen in Not sind, und anderen zu helfen – gewöhnlich den sozialen Berufen zugeschrieben – ist demnach bei Studierenden an Fachhochschulen des öffentlichen Dienstes ein starkes Motiv.

Tabelle 4 zeigt den PSM-Gesamt Wert sowie die Mittelwerte in den vier Dimensionen (dafür wurden die invers formulierten Items umcodiert), die Korrelationen und Cronbach Alpha-Werte in Klammern. Mittelwerte von über 3,5 sind als kaum akzentuierte PSM zu interpretieren. Der Cronbach-Alpha-Wert (in Klammern) gibt an, inwieweit die jeweils verwendete Gruppe von Items zur Messung einer Dimension geeignet ist.

Tabelle 4: Ausprägung der PSM bei Studierenden an Fachhochschulen für den öffentlichen Dienst (N = 444, Studienjahrgang 2012)

Variable	Mittelwert	S.D.	1	2	3	4
PSM Gesamtwert 22 Items	**2,865**	**0,484**				
1 Politische Motivation PM 4 Items	3,222	0,776	(,608)			
2 Gemeinwohlinteresse PI 5 Items	2,749	0,623	,250**	(,421)		
3 Soziales Mitgefühl C 7 Items	2,687	0,687	,230**	,349**	(,740)	
4 Uneigennützigkeit SS 6 Items	2,802	0,657	,179**	,430**	,518**	(,709)

** p < .01, spearman-rho

Bei der vorliegenden Untersuchung wird eine deutlich akzentuierte PSM bei Studierenden an Fachhochschulen im öffentlichen Dienst gemessen. Die politische Motivation – das insgesamt umstrittenste Konzept – ist im Vergleich der Dimensionen am wenigsten ausgeprägt. Gemeinwohlinteresse, soziales Mitgefühl und Uneigennützigkeit sind deutlich ausgeprägt.

Die Aggregation der vier Dimensionen zu dem PSM-Gesamtwert ist nur sinnvoll, wenn die vier Dimensionen zu einem gemeinsamen Konstrukt beitragen. Die Korrelationswerte zeigen in allen Fällen signifikante Beziehungen zwischen den Dimensionen, wobei die Dimension „politische Motivation" nur schwach mit den weiteren drei Dimensionen in Zusammenhang steht. Die Korrelationen zwischen den Dimensionen zeigen in eine positive Richtung und sind signifikant, so dass die Berechnung eines Gesamtwertes zulässig ist. Die Cronbach Alpha-Werte sind – bis auf die Dimension Gemeinwohlinteresse – akzeptabel. Inwieweit Probleme der Itemkonstruktion oder sogar der Übertragbarkeit des Konzeptes[14] dafür Ursache sind, muss weiter untersucht werden.

Ein Vergleich der PSM-Werte dieser Untersuchung mit den Ergebnissen der Wiener Mitarbeiterbefragung und weiterer Untersuchungen im deutschsprachigen Raum ist nur bedingt möglich. Die Daten aus den anderen Untersuchungen können ein Indiz dafür sein, dass junge Erwachsene, die in den öffentlichen Dienst eintreten wollen, eine stärker akzentuierte PSM – zumindest in einzelnen Dimensionen – aufweisen als Berufstätige im öffentlichen Dienst. Eine gesonderte Betrachtung der einzelnen Dimensionen erscheint im empirischen Kontext sinnvoll, zumal alle Untersuchungen zeigen, dass die drei nicht politischen Dimensionen einander deutlich näher stehen.[15]

Die folgende Tabelle zeigt den Vergleich der Studiengänge. Die niedrigsten PSM-Gesamtwerte werden im Fachbereich Verwaltung gemessen.

Tabelle 5: Ergebnisse der Befragung nach Studiengang

Dimension	Justiz (N=200)		Verwaltung (N=182)		Polizei (N=62)	
	Mittelwert	S.D.	Mittelwert	S.D.	Mittelwert	S.D.
PSM-Gesamtwert	2,9	0,5	2,8	0,5	3,0	0,4
1 Politische Motivation PM	3,3	0,8	3,0	0,7	3,4	0,7
2 Gemeinwohlinteresse PI	2,8	0,6	2,7	0,6	2,9	0,6
3 Soziales Mitgefühl C	2,6	0,7	2,7	0,7	3,0	0,6
4 Uneigennützigkeit SS	2,8	0,7	2,8	0,6	2,7	0,6

Im Vergleich der Studiengänge Justiz und Verwaltung unterscheiden sich nur die Mittelwerte im Bereich der Politischen Motivation signifikant. Studierende in den Studiengängen Justiz und Polizei zeigen eine geringere politische Motivation als Studierende in den Verwaltungsstudiengängen. Die politische Motivation und das Gemeinwohlinteresse in den Studiengängen Justiz und Polizei unterscheidet sich im Durchschnitt geringfügig, jedoch nicht signifikant. In der Verwaltung und in der Justiz ist das soziale Mitgefühl ausgeprägter als in den Studiengängen Polizei; diese Unterschiede sind hochsignifikant. Ein weiterer signifikanter Unterschied liegt im Vergleich der Dimension Gemeinwohlinteresse zwischen den Studiengängen Polizei und Verwaltung.

Studierende im Bereich Verwaltung und Polizei unterscheiden sich beim PSM-Gesamtwert signifikant. Studierende im Bereich Justiz und Verwaltung weisen – bis auf die politische Motivation – eine ähnliche PSM auf. Die Werte im Studiengang Justiz liegen in allen Bereichen zwischen denen der Studierenden in den Studiengängen Verwaltung und Polizei.

In Bezug auf das Geschlecht zeigen die Mittelwertvergleiche Unterschiede im Bereich der politischen Motivation, Gemeinwohlinteresse und soziales Mitgefühl: Frauen sind signifikant stärker an der Politik und dem Gemeinwohl interessiert und zeigen hochsignifikant mehr Mitgefühl. Im Vergleich der Altersgruppen sind Unterschiede nicht signifikant.

Tabelle 6: Abhängigkeit der PSM von Geschlecht und Alter

Dimension	Frauen (N=301)		Männer (N=139)		Jünger 21 (N=260)		21 und älter (N=182)	
	Mittelwert	S.D.	Mittelwert	S.D.	Mittelwert	S.D.	Mittelwert	S.D.
PSM-Gesamtwert	2,9	0,5	2,9	0,5	2,8	0,5	2,9	0,5
1 Politische Motivation PM	3,3*	0,8	3,1*	0,7	3,2	0,7	3,2	0,8
2 Gemeinwohlinteresse PI	2,8	0,6	2,6	0,6	2,7	0,6	2,8	0,6
3 Soziales Mitgefühl C	2,6**	0,7	3,0*	0,7	2,7	0,7	2,7	0,7
4 Uneigennützigkeit SS	2,8	0,7	2,7	0,6	2,8	0,6	2,8	0,6

4.2 Ergebnisse in Bezug auf Berufs- und Arbeitsorientierung

In den PSM-Untersuchungen geht es um die Frage, ob jemand gemeinwohlorientierte, menschenfreundliche, soziale, altruistische Motive hat. Wenn diese in hohem Maße vorliegen, gibt das Ergebnis aber keine Auskunft darüber, ob nicht zusätzlich andere Motive auch eine Rolle spielen, die vielleicht sogar stärker sind: Sicherheit, Einkommen, Ansehen, Karrieremöglichkeiten, Work-Life-Balance usw. Ohne die Einordnung, bei alleiniger Betrachtung der PSM, könnte das Bild über die Motive, die für die Einstiegsmotivation wichtig sind, vielleicht nicht realistisch ausfallen. Untersuchungen zu Mitarbeiterengagement oder Unternehmenskultur beinhalten Fragen, die den Ansatz einer sol-

14 In der Wiener Mitarbeiterbefragung wird eine ähnliche Tendenz festgestellt (vgl. Hammerschmid/Meyer/Egger-*Peitler* 2009, S. 79 f.).

15 Der in Wien gemessene PSM-Gesamtwert liegt (gerundet) bei 3,3; die Gesamtwerte in den Dimensionen PM 3,8, PI 2,7, C 3,2 und SS 3,4 (vgl. Hammerschmid/Meyer/Egger-*Peitler* 2009, S. 79). In der Untersuchung von Andreas Luft (1.437 Befragte) wird ein PSM-Gesamtwert von (gerundet) 2,9 gemessen, in den einzelnen Dimensionen die folgenden Werte: PM 3,6, PI 2,2, C 3,1 und SS 2,6 (vgl. *Luft* 2011, S. 34).

chen Einordnung enthalten. Verwendet wurden für die vorliegende Untersuchung die Items, die aus der International Social Survey Programms (ISSP) zur Arbeitsorientierung[16] stammen.
Die Berufs- und Arbeitsorientierung bildet auch ein anderes Motivationskonzept ab, nämlich inwieweit Personen primär extrinsisch oder intrinsisch bzw. altruistisch motiviert sind. Ein sicherer Arbeitsplatz, gutes Einkommen und Aufstiegsmöglichkeiten können als extrinsische Motivatoren gefasst werden. Dagegen ist eine interessante Tätigkeit, die selbstständige Arbeit, anderen helfen zu können oder die Arbeit, die für die Gesellschaft nützlich ist, der intrinsischen bzw. altruistischen Motivation zuzuordnen.
Die Ergebnisse aus dieser Untersuchung zeigen, dass an erster Stelle für Studierende der sichere Arbeitsplatz – ein extrinsisches Motiv – steht (Tabelle 7).[17] An zweiter Stelle, dicht gefolgt mit 96% Zustimmung, steht die interessante Tätigkeit und an dritter Stelle steht eine Tätigkeit, bei der man selbstständig arbeiten kann (81%) – beides intrinsische Motive. Ein Beruf, bei dem man anderen helfen kann und der für die Gesellschaft nützlich ist, wird von jeweils 70% bestätigt. Beide Aussagen gehören zu der Kategorie altruistische Motive. Aufstiegsmöglichkeiten bestätigen rund zwei Drittel der Befragten und das Einkommen wird von 56% als wichtig oder sehr wichtig angesehen. Die Arbeitszeiten spielen eine untergeordnete Rolle für Studierende; an dieser Stelle sollte in einer Folgeuntersuchung besser nach der Rolle von Work-Life-Balance gefragt werden (Gleitzeit, Möglichkeiten, an den Arbeitsplatz nach der Familienpause zurückzukehren). Intrinsische bzw. altruistische Motive sind in der Tabelle 7 grau unterlegt.

Tabelle 7: Berufserwartungen der Studierenden allgemein (Rangfolge) und Zusammenhang zu PSM

Rang	Für mich ist/sind … wichtig	Ja %	Mittelwert	S. D.	PSM	PM	PI	C	SS
1	ein sicherer Arbeitsplatz	97 %	1,3	0,6	– ,024	– ,027	– ,022	,027	– ,035
2	eine interessante Tätigkeit	96 %	1,4	0,6	,256**	,175**	,142**	,201**	,206**
3	eine Tätigkeit, bei der man selbstständig arbeiten kann	81 %	1,8	0,8	,174**	,074	,067	,231**	,104*
4	ein Beruf, bei dem man anderen helfen kann	70 %	2,1	0,9	,370**	,067	,196**	,401**	,409**
5	ein Beruf, der für die Gesellschaft nützlich ist	70 %	2,2	0,9	,444**	,200**	,251**	,367**	,437**
6	gute Aufstiegsmöglichkeiten	68 %	2,2	0,9	,086	,107*	,082	,038	,022
7	ein hohes Einkommen	56 %	2,4	0,8	– ,092	,022	– ,025	– ,093	– ,197**
8	eine Stelle, bei der man die Arbeitszeiten oder Arbeitstage selbst festlegen kann.	35 %	3,0	1,3	,045	– ,053	,067	,124**	– ,014

Mittelwerte auf der Skala von 1 (stimme vollkommen zu) und 6 (stimme gar nicht zu)
* p < .05*, **p < .01, spearman-rho; N= 439 bis 444, je nach Variable

Hochsignifikante und positive Korrelationen werden zwischen dem PSM-Gesamtwert und intrinsischen bzw. altruistischen Motiven gemessen. In unserer Untersuchung zeigen sich keine (signifikanten) Zusammenhänge zwischen dem PSM-Gesamtwert und den extrinsischen Motiven (Korrelationskoeffizienten < 0,1). Werden die einzelnen Dimensionen betrachtet, so zeigt sich erwartungsgemäß eine negative hochsignifikante Korrelation (r = – ,197**) zwischen der Orientierung „hohes Einkommen" und der Dimension Uneigennützigkeit. Die Dimension Politische Motivation – die in den PSM-Untersuchungen eine besondere Stellung einnimmt; sie steht nur schwach mit den weiteren drei Dimensionen in Zusammenhang – korreliert signifikant mit der Orientierung „Aufstiegschancen" (r = ,107*) und hochsignifikant mit „interessante Tätigkeit" (r = ,175**) sowie „Beruf, der für die Gesellschaft nützlich ist" (r = ,200**). In der Dimension Gemeinwohlinteresse zeigen die Korrelationskoeffizienten hochsignifikante positive Zusammenhänge mit den intrinsischen und altruistischen Motiven, bis auf die Orientierung „selbstständige Arbeit" (r = ,67).
Unterschiede in den Studiengängen zeigt die Tabelle 8. Für Studierende im Studiengang Justiz ist der Wunsch, selbstständig arbeiten zu können, besonders ausgeprägt. Die guten Aufstiegsmöglichkeiten sind für Studierende der Verwaltung ebenso wichtig wie das selbstständige Arbeiten. Für Studierende im Studiengang Polizei sind altruistische Motive – anderen helfen und für die Gesellschaft nützlich sein – im Vergleich der Studiengänge am deutlichsten ausgeprägt.

Tabelle 8: Ergebnisse der Befragung nach Studiengang

Berufsorientierung	Justiz (N=200)		Verwaltung (N=182)		Polizei (N=62)	
	Mittelwert	S.D.	Mittelwert	S.D.	Mittelwert	S.D.
Sicherer Arbeitsplatz	1,3	0,6	1,2	0,5	1,3	0,6
Interessante Tätigkeit	1,3	0,5	1,5	0,6	1,3	0,7
Selbstständig arbeiten	1,6	0,7	2,0	0,9	2,3	0,9
Anderen helfen	2,1	0,9	2,3	0,9	1,9	0,7
Für die Gesellschaft nützlich	2,2	1,0	2,2	0,9	1,9	0,9
Gute Aufstiegsmöglichkeiten	2,3	0,9	2,0	0,8	2,6	0,9
Hohes Einkommen	2,5	0,9	2,2	0,8	2,7	0,9
Flexible Arbeitszeiten/-tage	2,9	1,2	2,9	1,3	3,8	1,1

5 Zusammenfassung und Diskussion

Die vorliegende Untersuchung beschreibt erstmals die Motivation von Studierenden an Hochschulen für den öffentlichen Dienst in Bezug auf das Konzept Public Service Motivation und stellt fest, dass diese Art der Motivation zu Beginn des Studiums existiert: Eine politische Motivation ist nachweisbar. Ein Interesse am Gemeinwohl ist deutlich erkennbar. Was klassischerweise den sozialen Berufen zugeschrieben wird, soziales Mitgefühl und Uneigennützigkeit/Altruismus, ist bei Studierenden für den öffentlichen Dienst stark ausgeprägt.

16 Das International Social Survey Programme (ISSP) ist ein internationales akademisches Umfrageprogramm, das seit 1984 eine jährliche Umfrage zu wechselnden sozialwissenschaftlichen Themen durchführt; 2005 zur Arbeitsorientierung (vgl. ISSP 2005, S. 4).

17 Zur Verdichtung der Daten zeigen die folgenden Tabellen die JA% Werte, die die Antworten 1 und 2 (hohe Zustimmung zur Aussage) in % zusammenfasst, die Mittelwerte sowie die Standardabweichung (S. D.).

Die Erforschung der PSM unterstützt die Vermutung, dass die Motivation einen wichtigen Beitrag für die Ausgestaltung und das Leistungspotenzial der öffentlichen Verwaltung liefern kann. PSM-Werte korrelieren mit intrinsischer bzw. altruistischer Motivation: Ein interessanter Arbeitsplatz, selbstständige Arbeit, gesellschaftlicher Nutzen der Arbeit, anderen helfen zu können.

Das Konzept PSM hat für die Hochschule in verschiedene Richtungen Bedeutung. In Bezug auf die Personalgewinnung ist die Fragestellung: Wie können wir diejenigen mit ausgeprägter PSM gewinnen? Evaluation und Qualitätsmanagement an Hochschulen sollte sich auch mit der Auswahl der Studierenden befassen: Welche rekrutieren wir und rekrutieren wir die richtigen Personen? Ergebnisse dieser Untersuchung zeigen, dass die Studierenden im Durchschnitt – gleich welcher Studienrichtung – eine akzentuierte PSM aufweisen.

Zu überlegen ist, welche Folgen die Ausgangsmotivation, die durch PSM beschrieben wird, für die Gestaltung und Wirkung der hochschulischen Ausbildung hat. Wie muss Lehre gestaltet werden, damit PSM nicht zerstört wird? Schließlich ist auch abzuwägen: Wieviel PSM ist „gesund"? Überlegungen zu den Kompetenzzielen eines Studiums müssten entsprechend ggf. auch Mechanismen zur professionellen Distanzierung einschließen. Dies bezieht sich insbesondere auf die Dimensionen Mitgefühl und Uneigennützigkeit. Eine Form von Ernüchterung sollte eintreten, die in einem gewissen Grad für die Professionalisierung notwendig ist. Andererseits sollte die Hochschule darauf hinwirken, dass die Motivation, die mit der Dimension „Gemeinwohlinteresse" und „politisches Interesse" gemessen wird, verstärkt wird, zumindest nicht abfällt.

Fachhochschulen des öffentlichen Dienstes, die den Nachwuchs im gehobenen Dienst ausbilden, untersuchen und lehren „Public Management"-Themen. Das Konzept der PSM wird damit zu ihrem Thema. Sie sollten wissen, inwieweit die Motivation ihrer Studierenden durch PSM gekennzeichnet ist und wie sich die PSM entwickelt. Von besonderem Interesse ist schließlich die Veränderung der Motivation durch die spätere Arbeitstätigkeit. Dass die Befragungsergebnisse dieser Untersuchung – also die besonders akzentuierte PSM – auch durch Effekte sozialer Erwünschtheit geprägt ist, ist nicht auszuschließen: Zu Beginn des Studiums möchten sich Studierende möglicherweise so darstellen, wie es den **sozialen Erwartungen und Normen** der Gruppe entspricht.

Folglich ist die Fragestellung von besonderem Interesse für die Hochschule: Wie entwickelt sich diese spezifische Motivation im Verlauf des Studiums? Die vorliegende Kohortenstudie kann im Längsschnitt – prospektiv – entwicklungsbedingte Veränderungen aufzeigen. Die Untersuchung des Studienjahrgangs 2012 soll deshalb gegen Ende des Studiums wiederholt werden. Weiterhin könnten auch die Absolventinnen und Absolventen später wiederholt befragt werden.

Die Untersuchungen zu PSM verweisen auf ein neues Verständnis des Verhaltens von öffentlich Bediensteten. Bedienstete mit einer hohen PSM sind z. B. an finanziellen Anreizen weniger stark interessiert als an der Möglichkeit, anderen bzw. der Gesellschaft zu dienen (*Perry/Wise* 1990; Crewson 1997; Houston 2000). Es gibt über die Erforschung dieser spezifischen Motivation möglicherweise eine Trendwende im Verständnis des Verwaltungshandelns; ein neues Selbstbewusstsein des öffentlichen Dienstes kann sich daraus entwickeln. In Bezug auf Anreizsysteme im öffentlichen Dienst verweisen die Ergebnisse auf eine Fragestellung, die notwendig zu beantworten ist: Welche Anreize sind für öffentlich Bedienstete geeignet, die über eine ausgeprägte PSM verfügen? Wie sieht eine „kluge" Kombination von internen und externen Anreizen aus? Querschnittsuntersuchungen könnten hier klären.

Die vorgestellte Untersuchung stellt auf Studierende verschiedener Studiengänge innerhalb des öffentlichen Dienstes ab. Die Unterschiede zwischen den einzelnen Studiengängen lassen spezifische motivationale Ausgangslagen zu Beginn des Studiums erkennen. Inwieweit die gemessenen Ausprägungen jedoch tatsächlich ein hohes Maß an PSM bei jungen Menschen spiegeln, die sich für ein Studium in den untersuchten Studiengängen entscheiden, kann erst durch vergleichende Untersuchungen mit anderen Studiengängen beurteilt werden. So ist zu vermuten, dass Studiengänge, die zu den „klassischen" Sozialberufen oder zu den Arzt-, Pflege- oder Lehrerberufen führen, noch attraktiver für junge Erwachsene mit ausgeprägter PSM sind. Dabei liegt die Vermutung nahe, dass die Berufswahlmotivation z. B. einer Sozialpädagogin nicht davon abhängig ist, ob eine Einrichtung der Jugendhilfe privat oder öffentlich ist. Die Übersetzung von „PSM" als einer spezifischen Motivation für Studierenden bzw. Bedienstete des öffentlichen Dienstes ist also auch kritisch zu hinterfragen.

Literatur- und Quellenverzeichnis

Benz, Matthias/Frey, Bruno. S., Corporate Governance: What can we learn from Public Governance? In: Academy of Management Review 32, 2007, S. 92-104

Crewson, Philip E., Public Service Motivation: Building Empirical Evidence of Incidence and Effect. In: Journal of Public Administration Research and Theory 7, 1997, S. 499-518.

dbb Deutscher Beamtenbund, Bürgerbefragung öffentlicher Dienst. Einschätzungen, Erfahrungen und Erwartungen. Berlin 2012 und Berlin 2013. Online: http://www.dbb.de/fileadmin/pdfs/themen/forsa_2012.pdf und http://www.dbb.de/fileadmin/pdfs/themen/forsa_2013.pdf

DQR Arbeitskreis Deutscher Qualifikationsrahmen, Deutscher Qualifikationsrahmen für lebenslanges Lernen, verabschiedet vom Arbeitskreis Deutscher Qualifikationsrahmen (AK DQR) am 22. März 2011. Online: http://www.deutscherqualifikationsrahmen.de/130731_BMBF_DQR-Dokument.pdf (30.09.2013)

Fisseni, Hermann-Josef, Lehrbuch der psychologischen Diagnostik. 3. überarb. und erweiterte Auflage. Göttingen: Hogrefe 2004

Forest, Virginie, Performance-related pay and work motivation: theoretical and empirical perspectives for the French civil service. In: International Review of Administrative Sciences 74, 2008, S. 325–339.

Frey, Bruno S./Jegen, Reto, Motivation Crowding Theory. In: Journal of Economic Surveys 15, 2001, S. 589–611

Frey, Bruno S./Osterloh, Margit (Hrsg.), Motivation – A Dual-Edged Factor of Production. Successful Management by Motivation. In: B. S. Frey and M. Osterloh (Hrsg.): Successful Management by Motivation: Balancing Intrinsic and Extrinsic Incentives. Berlin: Springer 2002, S. 3–26.

GfK TrustMark AG/Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern (kpm), Evaluationsbericht Personalbefragung 2009 in der Bundesverwaltung. Online: http://www.efd.admin.ch/dokumentation/zahlen/00578/01455/index.html?lang=de (pdf, 30.09.2013)

Groß, Hermann, Wer wird Polizist? In: Polizei & Wissenschaft Heft 2, (2011), S. 47–61

Hammerschmidt, Gerhard/Meyer, Renate E./Egger-Peitler, Isabell, Das Konzept der Public Service Motivation. In: der moderne staat, Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management, 1/2009

Heuser, Frank/Schubert, Andreas/Aicher, Mona, Unternehmenskultur, Arbeitsqualität und Mitarbeiterengagement in Unternehmen in Deutschland: Ein Forschungsprojekt des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, Abschlussbericht Forschungsprojekt Nr. 18/05. Online: http://www.bmas.de/DE/Service/Publikationen/Forschungsberichte/Forschungsberichte-Arbeitsschutz/forschungsbericht-f371.html (14.08.2013)

Houston, David J., Public-Service Motivation: A Multivariate Test. In: Journal of Public Administration Research and Theory, Vol. 10, 2000, S. 713-727.

ISSP,ISSP 2005 – Arbeitsorientierung III. No. 4350. Online: http://www.gesis.org/issp/issp-modules-profiles/work-orientations/2005/ (30.09.2013)

Krems, Burkhardt, Beitrag "Motivation" im Online-Verwaltungslexikon. Online: http://www.olev.de (01.09.2013).

Liebl, Karlhans, Wer geht zur Polizei? – Zur Soziologie der Berufswahl. In: Frevel, Bernhard/Asmus, Hans-Joachim/Groß, Hermann u. a., Soziologie. Studienbuch für die Polizei. Hilden: Verlag Deutsche Polizeiliteratur 2002, S. 181–202

Luft, Andreas, Was motiviert Beschäftigte und Beamte des öffentlichen Dienstes in Hessen? – Eine Analyse anhand der Public Service Motivation (PSM). Masterarbeit im Studiengang Public Management, Hessische Hochschule für Polizei und Verwaltung 2012

Nijaki, Nadine, Public Service Motivation im Nonprofit-Bereich – Eine Fallstudie am Beispiel des Deutschen Roten Kreuzes. In: Schriftenreihe für Public Management und Nonprofit Management Band 9, Potsdam: Universitätsverlag 2011

Perry, James L., Measuring public service motivation: an assessment of construct reliability and validity. In: Journal of Public Administration Research and Theory 6, 1996, S. 5–23

Perry, James L., Antecedents of public service motivation. In: Journal of Public Administration Research and Theory, 7, 1997, S. 181–197

*Perry, James L/**Wise, Loise R.***, The motivational bases of public service. In: Public Administration Review 50, 1990, S. 367–373

Theuvsen, Ludwig, Doing Better While Doing Good: Motivational Aspects of Pay-for-Performance Effectiveness in Nonprofit Organizations. In: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations 15, 2004, S. 117–136

Vogel, Dominik, Dem Gemeinwohl verpflichtet? – Was motiviert die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes? In: Schriftenreihe für Public und Nonprofit Management Band 4, Potsdam: Universitätsverlag 2011

Wright, Bradley E., Methodological Challenges Associated with Public Service Motivation. In: Perry, James L./Hondeghem, Annie (Hrsg.): Motivation in Public Management: The call of Public Service. Oxford: Oxford University Press 2008, S. 80–98.

Anhang

Tabelle 9: Dimensionen und Items zur Messung der PSM

Items nach Perry 1996	Item Übersetzung Hammerschmid u.a. (2009)	Übersetzung Experten E u Q, 2012	Befragung Studierende 2012	Dimension
			Ich interessiere mich in hohem Maße für politische Themen.	PM0
Politics is a dirty word. (Reversed)	Das Wort „Politik" hat einen bitteren Beigeschmack.	„Politik" ist ein schmutziges Geschäft.	„Politik" ist ein schmutziges Geschäft.	PM1
I don't care much für politicians. (Reversed)	PolitikerInnen sind mir ziemlich gleichgültig.	Politikerinnen und Politiker sind mir ziemlich egal.	Politikerinnen und Politiker sind mir ziemlich egal.	PM2
The give and take of public policymaking doesn't appeal to me. (Reversed)	Das Eingehen von Kompromissen und Gegengeschäften in der politischen Entscheidungsfindung sagt mir nicht zu.	Das Geben und Nehmen im politischen Geschäft sagt mir nicht zu.	Das Geben und Nehmen im politischen Geschäft sagt mir nicht zu.	PM3
I unselfishly contribute to my community	Ich engagiere mich in hohem Maße gemeinnützig.	Ich engagiere mich in hohem Maße gemeinnützig/ehrenamtlich.	Ich engagiere mich in hohem Maße gemeinnützig/ehrenamtlich.	PI1
An official's obligation to the public should always come before loyalty to superiors.	Öffentlich Bedienstete sollten primär gegenüber der Öffentlichkeit und nicht gegenüber ihren Vorgesetzten verantwortlich sein.	Für öffentlich Bedienstete sollte die Verpflichtung gegenüber dem Gemeinwohl stets Vorrang haben vor der Loyalität gegenüber Vorgesetzten.	Für öffentlich Bedienstete sollte die Verpflichtung gegenüber dem Gemeinwohl stets Vorrang haben vor der Loyalität gegenüber Vorgesetzten.	PI2
Meaningful public service is very important to me.	Mir ist es wichtig, dass der öffentliche Dienst sinnvolle Aufgaben erbringt.	Mir ist es wichtig, dass der öffentliche Dienst sinnvoll arbeitet.	Das Gemeinwohl wird am besten durch öffentliche Dienstleistungen gewährleistet.	PI3
I would prefer seeing public officials do what is best for the community, even if it harmed my interests.	Ich würde es vorziehen, dass öffentlich Bedienstete das tun, was für die Gemeinschaft das Beste ist, selbst wenn das meinen persönlichen Interessen zuwider läuft.	Mir wäre es lieber, wenn öffentlich Bedienstete zum Besten der Gemeinschaft handeln – selbst dann, wenn es meinen eigenen Interessen zuwider läuft.	Öffentlich Bedienstete sollten zum Besten der Gemeinschaft handeln – selbst dann, wenn es meinen eigenen Interessen zuwider läuft	PI4
It is hard for me to get intensely interested in what is going on in my community. (Reversed)		Ich interessiere mich wenig für die Dinge, die in meiner Stadt/Gemeinde passieren.	Ich interessiere mich wenig für die Dinge, die in meiner Stadt/Gemeinde passieren.	PI5
I am highly moved by the plight of the underprivileged.	Die Lebensumstände benachteiligter Gruppen bewegen mich sehr.	Die Lebensumstände benachteiligter Gruppen bewegen mich sehr.	Die Lebensumstände benachteiligter Gruppen bewegen mich sehr.	C1

Items nach Perry 1996	Item Übersetzung Hammerschmid u.a. (2009)	Übersetzung Experten E u Q, 2012	Befragung Studierende 2012	Dimension
To me, patriotism includes seeing to the welfare of others.	Für mich gehört es zu den Pflichten eines jeden Staatsbürgers/einer jeden Staatsbürgerin, sich auch um das Wohlergehen der anderen zu kümmern.	Für mich gehört es zu den staatsbürgerlichen Pflichten eines Jeden, sich um das Wohl anderer zu kümmern.	Für mich gehört es zu den staatsbürgerlichen Pflichten eines Jeden, sich um das Wohl anderer zu kümmern.	C2
I have little compassion for people in need, who are unwilling to take the first step to help themselves. (Reversed)	Ich habe wenig Mitleid mit jenen Bedürftigen, die nicht bereit sind, den ersten Schritt zu tun, um sich selbst zu helfen.	Ich habe wenig Mitleid mit den Bedürftigen, die nicht bereit sind, den ersten Schritt zu tun, um sich selbst zu helfen.	Ich habe wenig Mitleid mit Bedürftigen, die nicht bereit sind, den ersten Schritt zu tun, sich selbst zu helfen.	C3
I seldom think about the welfare of people whom I don't know personally. (Reversed)	Ich mache mir um das Wohlergehen mir nicht persönlich bekannter Personen wenig Gedanken.	Ich mache mir wenig Gedanken um das Wohlergehen von Menschen, die ich nicht persönlich kenne.	Ich mache mir wenig Gedanken um das Wohlergehen von Menschen, die ich nicht persönlich kenne.	C4
Most social programs are too vital to do without.	Es gibt nur wenige Sozialprogramme, die ich voll und ganz unterstütze. (Anm.: umgekehrt vom Englischen)	Die meisten Sozialprogramme sind viel zu wichtig, als dass man darauf verzichten könnte.	Die meisten Sozialprogramme sind viel zu wichtig, als dass man darauf verzichten könnte.	C5
It is difficult for me to contain my feelings when I see people in distress.		Es macht mich sehr betroffen, wenn ich Menschen in Not sehe.	Es macht mich sehr betroffen, wenn ich Menschen in Not sehe.	C6
I am often reminded by daily events how dependent we are on one another.		Ich werde häufig bei täglichen Ereignissen daran erinnert, wie sehr wir voneinander abhängig sind.	Ich werde häufig bei täglichen Ereignissen daran erinnert, wie sehr wir voneinander abhängig sind.	C7
There are few public programs that I whole heartedly support. (Reversed)		Es gibt wenige öffentliche Programme, die ich von ganzem Herzen unterstütze.		
Making a difference in society means more to me than personal achievements.	In der Gesellschaft etwas zu bewegen bedeutet mir mehr als persönlicher Erfolg.	In der Gesellschaft etwas zu bewegen bedeutet mir mehr als persönlicher Erfolg.	In der Gesellschaft etwas zu bewegen bedeutet mir mehr als persönlicher Erfolg.	SS1
I think people should give back to society more than they get from it.	Die Menschen sollten der Gesellschaft mehr zurückgeben als sie von ihr bekommen.	Ich denke, Menschen sollten der Gesellschaft mehr zurückgeben als sie von ihr bekommen.	Ich denke, Menschen sollten der Gemeinschaft mehr zurückgeben als sie von ihr bekommen.	SS2
I am one of those rare people who would risk personal loss to help someone else.	Ich bin einer der wenigen Menschen, die einen persönlichen Nachteil in Kauf nehmen würden, nur um anderen zu helfen.	Ich gehöre zu den Menschen, die einen persönlichen Nachteil in Kauf nehmen würden, um einem anderen zu helfen.	Ich gehöre zu den wenigen Menschen, die einen persönlichen Nachteil in Kauf nehmen würden, um einem anderen zu helfen.	SS3
Doing well financially is definitely more important to me than doing good deeds. (Reversed)		Wirtschaftlich erfolgreich zu sein ist für mich definitiv wichtiger als gute Taten zu vollbringen.	Wirtschaftlich erfolgreich zu sein ist für mich definitiv wichtiger als gute Taten zu vollbringen.	SS4
Much of what I do is for a cause bigger than myself.		Vieles von dem was ich tue dient einer größeren Sache.		
Serving other citizens would give me a good feeling even if no one paid me for it.		Anderen Menschen zu helfen gibt mir ein gutes Gefühl, auch wenn mich niemand dafür bezahlt.	Anderen zu helfen gibt mir ein gutes Gefühl, auch wenn mich niemand dafür bezahlt.	SS5
I am prepared to make enormous sacrifices for the good of society.		Ich wäre bereit große Opfer für das Wohl der Gemeinschaft zu erbringen.		
I believe in putting duty before self		Für mich gilt: Pflicht kommt vor dem Ich.	Für mich gilt: Pflicht kommt vor dem Ich.	SS6

BItte besuchen Sie unsere Internetseite unter:
www.dvp-digital.de

Welf Sundermann*

Weitere Änderungen im Kommunalrecht des Landes NRW

Seit meinem letzten Bericht über die Änderungen im Kommunalrecht des Landes Nordhrein-Westfalen (DVP 2013, S. 143 ff.) hat der Gesetzgeber weitere Novellierungen zur Gemeindeordnung und zum Kommunalwahlgesetz vorgenommen:

I. Gesetz zur Stärkung der kommunalen Demokratie vom 9. April 2013 (GV.NRW. 2013, S. 194 ff.).

1. Änderung der Gemeindeordnung

In § 65 ist das Wort „sechs" durch das Wort „fünf" ersetzt worden. Außerdem wurden die Wörter „zugleich mit dem Rat" eingefügt.
Damit ist die Rechtslage wiederhergestellt worden, wie sie vor der Kommunalverfassungsreform im Jahre 2007 bestanden hatte. Hauptgrund für die erneute Zusammenlegung der Rats- und Bürgermeisterwahl war der massive Rückgang der Wahlbeteiligung bei den isolierten Wahlen der Hauptverwaltungsbeamten. Sie betrug häufig nur zwischen 25 und 35 Prozent. Aufgrund der bisherigen entkoppelten Wahlen mit ihren unterschiedlichen Wahlperioden wird eine gemeinsame Wahl der Hauptverwaltungsbeamten sowie der Räte und Kreistage frühestens im Jahre 2020 stattfinden, aber auch dann immer noch nicht in allen Kommunen. Um das für 2020 zu erreichen, war eine einmalige Verlängerung der Wahlperiode der Räte und Kreistage auf sechs Jahre erforderlich (Übergangsregelungen zum Kommunalwahlgesetz, Art. 5, § 2 des o. a. Gesetzes).
Scheidet ein Bürgermeister/Landrat vor Ablauf seiner Amtszeit aus, wird der Nachfolger bis zum Ende der nächsten Wahlperiode des Rates gewählt, es sei denn, die Amtszeit des Nachfolgers beginnt innerhalb der ersten zwei Jahre der Wahlperiode des Rates. In diesem Fall endet sie mit dem Ende der laufenden Wahlperiode. Auf diese Weise kann sich die Amtszeit eines Hauptverwaltungsbeamten auf mehr als 5 Jahre verlängern (auf maximal acht Jahre) oder auf weniger als 5 Jahre verkürzen (auf bis zu 3 Jahre).
Eine Wahl findet nach Ablauf des 51. Monats nach der allgemeinen Kommunalwahl (bzw. 9 Monate vor der nächsten Kommunalwahl) nicht mehr statt (§ 65 Abs. 5 u. 6 GO).
Um bereits bei der Kommunalwahl 2014 den Weg für eine gleichzeitige Wahl von Hauptverwaltungsbeamten und kommunalen Vertretungen zu ermöglichen, hat das o.a. Gesetz (Art. 5, § 5) den Bürgermeistern und Landräten, deren Amtszeit erst im Jahre 2015 endet, ein einmaliges „Niederlegungsrecht" eingeräumt (das war bis zum 30.11.2013 befristet). Die Zeit bis zum regulären Ende der Amtszeit wird dabei auf die Wartezeit des § 119 Abs. 4 S. 3 LBG angerechnet und erhöht so die ruhegehaltsfähige Dienstzeit. Von diesem Angebot haben fristgerecht 220 Bürgermeister und Landräte Gebrauch gemacht (von 400, für die das in Frage kam = 54 Prozent). 181 wollen ihre volle Amtszeit von sechs Jahren ableisten (= 45 Prozent). In 27 Fällen endet die Amtszeit ohnehin erst später. Damit ist nach Einschätzung des Innenministeriums das Niederlegungsrecht gut angenommen worden, und zwar von Amtswaltern aller politischen Parteien.

2. Änderung des Kommunalwahlgesetzes

In § 14 wurde die gesetzliche Koppelung der allgemeinen Neuwahlen an den Zeitraum 1. April bis 15. Juli sowie die Kombination mit den Wahlen zum Europäischen Parlament aufgegeben. Für die Kommunalwahl 2014 ist allerdings der 25. Mai festgelegt worden und damit wird sie am Tag der Wahlen zum Europaparlament stattfinden.
In § 46c wurde auf das Quorum von 25 vom Hundert der Wahlberechtigten für den Bewerber bei der Wahl des Bürgermeisters/Landrats bei nur einem zugelassenen Wahlvorschlag verzichtet. Für den alleinigen Bewerber genügt jetzt die Mehrheit der gültigen Stimmen, um gewählt zu sein. Dank der demnächst kombinierten Wahlen, mit der auch für die Wahl der Hauptverwaltungsbeamten zu erwartenden höheren Wahlbeteiligung, ist wohl die Sorge unbegründet, ein Einzelbewerber würde mit einer nur wenig repräsentativen Mehrheit ins Amt gewählt.

II. Gesetz zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes und zur Änderung kommunalverfassungsrechtlicher Vorschriften vom 1. Oktober 2013 (GV.NRW. S. 564 ff.)

1. Änderung des Kommunalwahlgesetzes

Nach § 3 Abs. 2 S. 2 des Kommunalwahlgesetzes können die Gemeinden und Kreise bis spätestens 15 Monate vor Ablauf der Wahlperiode durch Satzung die Zahl der zu wählenden Vertreter um 2, 4 oder 6 verringern.
Diese Regelung hat in der Vergangenheit zu Missverständnissen geführt. Es war teilweise die Auffassung vertreten worden, die Reduzierung um 6 Vertreter könne pro Wahlperiode erfolgen, soweit die Mindestgrenze von 20 Vertretern dadurch nicht unterschritten wird.
Die Gesetzesänderung stellt klar, dass eine Reduzierung von „maximal" 6 Vertretern pro Gemeinderat/Kreistag zulässig ist, und zwar entweder einmalig um 6 oder stufenweise in bis zu drei Teilschritten (2-2-2 oder 4-2/2-4).
Die Vollendung des achtzehnten Lebensjahres als eine der Wählbarkeitsvoraussetzungen (§ 12 i.V.m. § 7 KWahlG) muss nach der Ergänzung des § 12 Abs. 1 „am Wahltag" erfüllt sein, wodurch eine Harmonisierung mit den entsprechenden Vorschriften des Bundes- und des Landeswahlgesetzes erfolgt ist (Vgl. § 12 Abs. 1 Bundeswahlgesetz, § 1 Landeswahlgesetz).

2. Änderung der Gemeindeordnung

Nach § 47 Abs. 1 S. 2 GO musste bislang die erste Sitzung nach Beginn der Wahlperiode innerhalb von drei Wochen stattfinden. Für die Kommunalwahlen in diesem Jahr hätte das ein Ende der laufenden Wahlperiode am 31.5. und den Beginn der neuen Wahlperiode am 1.6.2014 bedeutet und demgemäß eine Konstituierung der Vertretungen bis zum 20. Juni 2014. Die Einhaltung dieses Termins wäre kaum umsetzbar gewesen, da die Pfingsttage (8./9.6.), der Feiertag am 9.6. und der darauf folgende „Brückentag" die planmäßige Vorbereitung der konstituierenden Sitzung erschwert hätten.

* Verwaltungsdirektor a.D. *Welf Sundermann* war stellvertretender Studienleiter eines kommunalen Studieninstituts in NRW.

Nachdem die Landesregierung in ihrem Gesetzentwurf eine Verlängerung auf einen Monat als geeignet ansah, diese Situation zu entschärfen, hat der Landtag die Frist sogar von drei auf **sechs** Wochen verlängert.

III. Gesetz zur Weiterentwicklung der politischen Partizipation in den Gemeinden und zur Änderung kommunalverfassungsrechtlicher Vorschriften vom 19. Dezember 2013, GV.NRW. S. 878 ff.)

Der Schwerpunkt dieser Novelle liegt in der Änderung des § 27 GO. 1994 wurde in Nordrhein-Westfalen der Ausländerbeirat geschaffen und in die Gemeindeordnung integriert. 2009 löste der Gesetzgeber den Ausländerbeirat (dem keine Ratsmitglieder angehörten) durch den Integrationsrat ab, an dessen Stelle ein Integrationsausschuss gebildet werden konnte, für die jeweils als weitere Mitglieder Ratsmitglieder zu bestellen waren. Die Evaluierung dieser Vorschrift seit 2009 durch die Landesregierung zeigte u.a., dass sich der Integrationsrat als Regelmodell zwar etabliert hatte (in 91 Städten), der Integrationsausschuss aber nur von 16 Gemeinden gebildet wurde. Auf Anregung des Landesintegrationsrates ist der Integrationsrat als nunmehr einziges Organisationsmodell in § 27 GO vorgesehen.
Der Kreis der Wahlberechtigten erfährt eine deutliche Ausweitung. So berechtigt künftig auch eine Doppelstaatsangehörigkeit zur Wahl, wie auch die Tatsache, als Kind ausländischer Eltern durch Geburt im Inland Deutscher geworden zu sein.
Die Wahl zum Integrationsrat findet künftig ebenfalls am Tag der Kommunalwahl statt, was sich auf die Wahlbeteiligung sicher positiv auswirken wird.

So haben die Wahlberechtigten in kreisangehörigen Gemeinden am 25. Mai 2014 die Möglichkeit,
- den Rat
- den Kreistag
- den Bürgermeister
- den Landrat
- den Integrationsrat (wo er gebildet wird, vgl. § 27 Abs. 1 GO)
- das Europaparlament

zu wählen. Das bedeutet sechs verschiedene Stimmzettel; eine Herausforderung für Wähler und Wahlvorstände.

Einem praktischen Bedürfnis folgend, ist eine Stellvertretung sowohl von gewählten Migrantenvertretern als auch von Ratsmitgliedern zugelassen.
Neu ist auch die Bestimmung in § 27 Abs. 10 S. 2 GO, derzufolge der Rat nach Anhörung des Integrationsrates den Rahmen festlegen kann, innerhalb dessen der Integrationsrat über ihm vom Rat zugewiesene Haushaltsmittel **entscheiden** kann. Dieses Recht war zwar auch schon in den Handlungsempfehlungen für die Arbeit und Organisation der Ausländerbeiräte in Innenministeriums NRW niedergelegt, fand aber in der Praxis nur wenig Umsetzung. Mit der Regelung im Gesetz selbst verspricht sich das Land eine Förderung der praktischen und selbstständigen Arbeit des Integrationsrates (Drucks. 16/3967, S. 30).

Durch eine Änderung der §§ 7 und 52 ist eine weitere Zweifelsfrage geklärt worden. Nach § 52 Abs. 3 fand die Bekanntmachungsverordnung auch bei den nach der Gemeindeordnung oder anderen Rechtsvorschriften vorgeschriebenen sonstigen öffentlichen Bekanntmachungen sinngemäß Anwendung. Das OVG NRW hatte in seiner Entscheidung vom 8.2.2013 (10 B 1239/12) klargestellt, dass die wesentlichen Regelungen der Bekanntmachungsverordnung zum Verfahren vor der Bekanntmachung sowie zum Inhalt und zur Form der Bekanntmachung auch bei den sonstigen vorgeschriebenen Bekanntmachungen zu beachten sind. Es blieb aber offen, ob damit sämtliche Vorschriften der BekanntmVO gemeint waren (z.B. auch die §§ 2 und 3 BekanntmVO). Das aber wäre für die meisten sonstigen Bekanntmachungen weder praktikabel noch erforderlich gewesen.
Der neue Absatz 7 in § 7 GO bestimmt nun, dass die Bekanntmachungsverordnung nur für die **Form** und den **Vollzug** der sonstigen Bekanntmachungen entsprechend anzuwenden ist, und das betrifft nur die §§ 4 und 6 der BekanntmVO.
§ 52 Abs. 3 GO konnte somit folgerichtig aufgehoben werden.
Das Ministerium für Inneres und Kommunales beabsichtigt im Übrigen, in den nächsten Monaten (auf Anregung der kommunalen Spitzenverbände), die Bekanntmachungsverordnung dahingehend zu ändern, dass als weitere Bekanntmachungsform in § 4 die selbstständige Internetbekanntmachung zugelassen wird (was in den meisten Bundesländern bereits der Fall ist).

IV. Klarstellung durch die Rechtsprechung

Die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens hängt u.a. davon ab, dass es von der notwendigen Zahl von Bürgern unterzeichnet wurde (§ 26 Abs. 4 S. 1). Für die Unterzeichnung verweist § 26 Abs. 4 S. 3 auf § 25 Abs. 4, der dafür „entsprechend" gilt.

Nach § 25 Abs. 4 sind Eintragungen ungültig, welche die Person des Unterzeichners nach
- Namen
- Vornamen
- Geburtsdatum und
- Anschrift

nicht zweifelsfrei erkennen lassen.

Die Formulierung „nicht zweifelsfrei erkennen lassen" hatte in der Vergangenheit zu erheblicher Rechtsunsicherheit geführt. Eintragungen, die partiell unvollständig waren, wurden von einigen Städten stets als unzulässig gestrichen.
In einer Anhörung im Ausschuss für Kommunalpolitik am 7. Juni 2013 zu einem Antrag der FDP Fraktion (Drs. 16/2116) wurde durch die Stellungnahmen der eingeladenen Sachverständigen das ganze Dilemma bei dem Umgang mit diesem Problem in den Gemeinden deutlich.
Ein Fall in der Stadt Rheda-Wiedenbrück zeigte das exemplarisch, wo von 3.545 Unterschriften 1.257 für ungültig erklärt wurden (fast 36 Prozent), weil entweder das Geburtsdatum oder die Hausnummer gefehlt hatten.
Gegen die Unzulässigkeitsentscheidung des Rates hatten dann die Vertreter des Bürgerbegehrens geklagt und vom OVG NRW Recht bekommen (Beschluss vom 1.8.2013, Az.: 15 B 584/13).[1]
In dem Beschluss heißt es u.a.:

1 Der am 24.11.2013 durchgeführte Bürgerentscheid scheiterte an zu geringer Beteiligung. Von den 38.037 Abstimmungsberechtigten hätten sich mindestens 20 Prozent (§ 26 Abs. 7 GO) = 7.608 Bürger beteiligen müssen. Tatsächlich gaben aber nur 5.433 Bürger ihre Stimme ab (= 14,28 Prozent), und davon stimmten auch nur 2.895 mit Ja.

„Eine … zweifelsfreie Erkennbarkeit im Sinne von § 25 Abs. 4 Satz 2 GO NRW hängt aber nicht zwingend von der Vollständigkeit der in vorzitierter Norm genannten Angaben ab. So kann z.B. bei Angabe nur des Namens und der Anschrift zweifelsfreie Erkennbarkeit ebenso gegeben sein wie bei der Angabe nur von Namen und Geburtsdatum".
„Vor diesem Hintergrund geht der Senat mit Teilen der Literatur daher davon aus, dass, wenn bei einer Eintragung einzelne Angaben fehlen, dies erst dann von Bedeutung ist, wenn die Person anhand der vorhandenen Merkmale nicht mehr zweifelsfrei identifizierbar ist" (*Rehn/Cronauge/von Lennep/Knirsch,* Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen I, § 25 Anm. V. 2.).
Das führt in der Praxis künftig zu Mehrarbeit in den Verwaltungen bei der Prüfung der Angaben. Eine Präzisierung der Vorschrift durch den Gesetzgeber hätte das verhindern können, was aber der Kommunalausschuss in seiner Beschlussempfehlung vom 5.7.2013 mit den Stimmen der Regierungsfraktionen ablehnte (Drucks. 16/3493).

Iris Wiesner/Marc Steven*

Ziele und Kennzahlen im Neuen Kommunalen Finanzmanagement

– Unnötige Ausweitung des Haushaltsplanes oder sinnvolles Steuerungsinstrument? –

Unter dem Begriff „Neue Steuerungsmodelle" wurden Anfang der 90er-Jahre Reformen der Verwaltung eingeleitet. Ein wichtiger Aspekt war damals, dass die bisherige „Input-Steuerung", die sich durch die Bereitstellung von Ausgabeermächtigungen definierte, durch eine „Output-Steuerung" nach Zielen für die gemeindlichen Dienstleistungen ersetzt werden sollte.[1] Damit einher ging die Abschaffung des Geldverbrauchskonzeptes zugunsten eines Ressourcenverbrauchskonzeptes.[2]
Die Reform wurde in Nordrhein-Westfalen durch das Neue Kommunale Finanzmanagement (nachfolgend NKF) umgesetzt. Es sollte diese Erfordernisse erfüllen und auch das Wirtschaften in den Gemeinden transparenter machen, denn die Verwaltungen der Kommunen sind dem Rat sowie den Bürgerinnen und Bürgern gegenüber verantwortlich, wie die zur Verfügung stehenden Ressourcen eingesetzt werden. Hiermit eröffnen sich nicht nur verwaltungsintern, sondern auch für den Rat neue Steuerungspotentiale, die eine effizientere Aufgabenerfüllung der Kommunen zur Folge haben sollen.[3]
Daraus resultierend wurde auch die Vereinbarung messbarer Ziele und Kennzahlen im neuen Haushaltsrecht verankert.[4] Hiermit sollen insbesondere verbesserte Entscheidungsgrundlagen vor Ort geschaffen werden. Ziel der Kommunen sollte demzufolge sein, das NKF als örtliches Steuerungsinstrument auszugestalten.[5]
Ziele und Kennzahlen spielen eine besondere Rolle in der Umsetzung des NKF. Sie sollen die Umstellung von der Input- hin zur Outputorientierung dokumentieren. Dabei sollen strategische Ziele, sogenannte Visionen, formuliert werden, die als Maßgabe für die Gesamtverwaltung gelten und in den folgenden Hierarchieebenen operationalisiert werden sollen. Die Messbarkeit der Ziele wird dabei durch die Implementierung von Kennzahlen sichergestellt.
Per Definition werden mit Zielen künftige Ereignisse oder Zustände beschrieben, die durch menschliches Handeln herbeigeführt werden sollen, ohne den Weg zur Zielerreichung vorher zu bestimmen.[6] Ziele sollen die Orientierungsfunktion des Handelns übernehmen.[7]
Ohne Ziele wird dem Handeln einer Organisation keine Richtung vorgegeben und deshalb kann weder Erfolg erkannt, noch Wirtschaftlichkeit/Effizienz festgelegt werden.[8] Auch die Erkennung von Risiken und Chancen sowie die Würdigung von Erfolgen und Lerneffekte aus Misserfolgen werden ohne aussagekräftige Messgrößen erheblich erschwert.[9] Auch in der öffentlichen Verwaltung kann nur steuern, wer ein Ziel vor Augen hat, während sich jemand, der kein Ziel hat, treiben lässt.[10]
Als Folge dessen sind Ziele Grundlage für jedes Management, denn nur aufgrund von Zielen des Managements und mit Zielen für die Organisation kann wirksam gesteuert werden.[11]
Auch in der öffentlichen Verwaltung zieht sich die Forderung, Kommunalverwaltung und -politik über Ziele, Ergebnisse und Wirkungen zu steuern wie ein roter Faden durch die Reformdebatte der vergangenen 20 Jahre. Die Umstellung auf ein neues Rechnungswesen und die Gliederung des kommunalen Haushalts nach Produkten sollen diese neue Art der Steuerung unterstützen beziehungsweise erst ermöglichen. Nunmehr planen immer mehr Kommunen, ein System der an den Wirkungen orientierten Steuerung einzuführen.[12]
Während jedoch das Kernmerkmal des NKF in Nordrhein-Westfalen die an der Doppik des Handelsgesetzbuches orientierte Art des Rechnungswesens ist, wird unter dem Begriff der wirkungsorientierten Steuerung etwas verstanden, was über die bloße Umstellung des Rechnungswesens hinausgeht. Es ist eine neue Art des politischen Steuerns.[13]
Wichtig für die Steuerung der kommunalen Verwaltung ist, dass sich Ziele nicht nur auf die untersten Ebenen der Gliederung des Haushaltsplans erstrecken. Alle Ziele der Stadtverwaltung müssen Teil einer gesamten Zielhierarchie sein, an deren Spitze der Rat das Leit-

* Prof. Dr. *Iris Wiesner* lehrt an der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung NRW, *Marc Steven* (MPA) ist Beteiligungscontroller bei der Stadtverwaltung Pulheim.
1 Vgl. *Meyer,* Ulli Christian; 2002; S. 50.
2 Vgl. Pricewaterhouse Coopers; 2009; S. 25.
3 Vgl. Handreichung für Kommunen; 2010; S. 108.
4 Vgl. Handreichung für Kommunen; 2010; S. 109.
5 Vgl. Handreichung für Kommunen; 2010; S. 109.
6 Vgl. *Eilsberger, R./Leipelt, D.;* 1994, S. 265.
7 Vgl. *Eilsberger, R./Leipelt, D.;* 1994, S. 265.
8 Vgl. *Bea, Franz-Xaver, Göbel, Elisabeth;* 2010; S. 11ff.
9 Vgl. *Bea, Franz-Xaver, Göbel,* Elisabeth; 2010; S. 11ff.
10 Vgl. *Doppler, Klaus;* Lauterburg, Christoph; 2002; S. 260ff.
11 Vgl. *Bea, Franz-Xaver; Göbel, Elisabeth;* 2010; S. 11ff.
12 Vgl. Handreichung für Kommunen; 2010; S. 993ff.
13 Vgl. Handreichung für Kommunen; 2010; S. 993ff.

bild der Gemeinde (strategisches Ziel, Vision) vorgibt und die bis in die unterste Verantwortungsebene der gemeindlichen Verwaltung (operative Ziele) hineinreicht.[14] Nur auf einer solchen Basis kann für die Kommune ein in sich stimmiges Zielsystem entstehen, das den Anforderungen einer kompetenten und ressourcenverbrauchsorientierten Verwaltungsteuerung mit dezentraler Ressourcenverantwortung gerecht werden kann. [15]

Die Zielbildung in einer Kommunalverwaltung beginnt also damit, dass sich die Verwaltung ein zukunftsorientiertes Profil gibt. Aus solchen Visionen und Leitbildern lassen sich erst strategische und daraus operative Ziele ableiten, die als Orientierungshilfe für die gemeindliche Haushaltswirksamkeit gesehen werden können und sollen.[16] Dies ermöglicht auch eine Verknüpfung von Steuerung und Finanzen der Gemeinde unter Beachtung der Haushaltsgrundsätze, wie sie in § 75 GO NW niedergelegt sind.[17] Der Gemeinde stehen dabei unterschiedliche Handlungsmöglichkeiten zur Verfügung, nach denen entschieden werden muss, welche Alternative am besten geeignet ist, die angestrebten zukünftigen Verhältnisse zu erreichen. Folglich muss individuell für jede Kommunalverwaltung ein örtlich gestaltetes handhabbares System entstehen, in dem wünschenswerte Zustände beschrieben und quantifiziert werden, die in einem vorgegebenen Zeitraum erreicht werden sollen.[18]

Im Zielbildungsprozess werden die Ziele grundsätzlich zwischen Rat und Verwaltung abgestimmt, es besteht aber auch die Möglichkeit, die Öffentlichkeit in den Prozess einzubinden. Den Bürgerinnen und Bürger als Öffentlichkeit dient nämlich das Handeln der Stadt.[19] Nachdem ein Leitbild erstellt ist, sollte eine Verknüpfung zwischen diesem, den örtlichen strategischen und operativen Zielen und den daraus abgeleiteten Handlungen sowie deren Überprüfung hergestellt werden.[20] Diese Gestaltung ermöglicht u.a. notwendig werdende Anpassungen und Weiterentwicklungen.

Wegen dieser neuen Transparenz muss das haushaltswirtschaftliche Handeln der Gemeinde zwischen allen Beteiligten abgestimmt sein und es muss allseits Verständnis dafür herrschen, dass die Nichterreichung von Zielen nicht automatisch „Versagen" bedeutet, sondern einen neuen sachlichen Prozess auslösen sollte, der zur Lösung beiträgt und den Weg für eine bessere systematische Steuerung für Rat und Verwaltung schafft.[21]

Insbesondere für den Bereich der Ziele und Kennzahlen gilt der Leitsatz „Learning by Doing". Es ist kaum möglich, mit begrenzten personellen Ressourcen ein Kennzahlensystem zu schaffen, das sofort die Anforderungen der strategischen Steuerung trifft. Im Interesse aller Beteiligten ist vielmehr eine permanente Abstimmung notwendig, um einen zielführenden Prozess zu initiieren.[22]

Wichtig für die Analyse der Eignung sind jedoch nicht nur die Instrumente als solche, sondern insbesondere die Infrastruktur, in die sie eingefügt werden. Dabei stellt sich als Frage, ob eine Organisation bereits entsprechende Voraussetzungen mitbringt, um solche Instrumente einzusetzen, oder ob ein Lernprozess mit dieser Zielrichtung möglich und vor allem gewünscht ist. Als Beispiel hierfür ist anzuführen, dass etwa in einer wirtschaftlich sehr gut gestellten Kommune zwar auch das Erfordernis einer zielgerichteten Steuerung gegeben ist, unter Umständen aber solche Möglichkeiten nicht erwünscht sind, weil sie Maßnahmen wie Prestigeprojekte oder politische Geschenke im Wahlkampf als unwirtschaftlich enttarnen könnten und so der Opposition Kritikmöglichkeiten bieten.

Aus diesen Gründen werden nachfolgend zur Analyse der Eignung von Zielen und Kennzahlen in einer Kommunalverwaltung einige Thesen formuliert, die kurz erläutert und anhand praktischer Erfahrungen überprüft werden:

1. Neues Kommunales Finanzmanagement ohne Ziele und Kennzahlen birgt das Risiko des Steuerungsverlustes

Die Politik empfindet die neue produktorientierte Gliederung des Haushalts häufig als ein Weniger an Information, weil die gewohnte Aufteilung der Mittel auf Haushaltsstellen entfallen ist. Deshalb ist zum Beispiel die Vorgabe in § 12 GemHVO NRW, dass für die gemeindliche Aufgabenerfüllung produktorientierte Ziele unter Berücksichtigung von Ressourcenaufkommen und Ressourcenverbrauch festgelegt sowie Kennzahlen zur Zielerreichung bestimmt werden sollen, mehr als nur eine lästige Formalie. Ziele und Kennzahlen sollen nach dem Willen des Gesetzgebers nämlich zur Grundlage der Gestaltung der Planung, Steuerung und Erfolgskontrolle des jährlichen Haushalts gemacht werden.[23]

Die neue Steuerung erfordert neues Wissen bei allen Verantwortlichen in Rat und Verwaltung und deren Einbindung in den Reformprozess. Das wiederum setzt die Entwicklung eines zukunftsorientierten Bildes der Gemeinde voraus mit wenigen qualitativ hochwertigen Leitorientierungen.

2. Wirkungsorientierte Steuerung mit Zielen und Kennzahlen erfordert den Anstoß eines Lernprozesses, bei dem der Lerneffekt während der Anwendung eintritt

Ziele und Kennzahlen gehören zusammen. Es macht wenig Sinn, Ziele zu formulieren, die mit den Kennzahlen in keinem Zusammenhang stehen. Kennzahlen dienen im besten Fall der Messung des Zielerreichungsgrades. Ziele, egal auf welcher Ebene, müssen messbar, erreichbar und für die gemeindliche Aufgabenerfüllung relevant, ihre Erreichung muss kontrollierbar sein (SMART: **s**pezifisch, **m**essbar, **a**nspruchsvoll, **r**ealistisch, **t**erminiert). Perfektionismus sollte vermieden werden. Allerdings kann eine scheinbare Erfüllung der Vorgaben der Gemeindehaushaltsverordnung durch Aufnahme statistischer Kennzahlen in den Haushalt auch kontraproduktiv wirken. Im Zweifelsfall sollte eher auf Ziele und Kennzahlen verzichtet werden, als diese nur für statistische Angaben zu pflegen.[24]

Ziele auf der Wirkungsebene zu formulieren, stellt besondere Anforderungen an alle Beteiligten, weil Wirkungen über die bloße Leistungserfassung hinausgehen und den Rahmen eines produktgegliederten Haushalts sprengen können. Wirkungen gemeindlichen Handelns lassen sich nicht immer in einen Produktgliederungsplan pressen.[25]

14 Vgl. Handreichung für Kommunen; 2010; S. 993ff.
15 Vgl. Handreichung für Kommunen; 2010; S. 993ff.
16 Vgl. Handreichung für Kommunen; 2010; S. 993ff.
17 Vgl. Handreichung für Kommunen; 2010; S. 993ff.
18 Vgl. Handreichung für Kommunen; 2010; S. 993ff.
19 Vgl. Handreichung für Kommunen; 2010; S. 993ff.
20 Vgl. Handreichung für Kommunen; 2010; S. 993ff.
21 Vgl. Handreichung für Kommunen; 2010; S. 993ff.
22 Vgl. *Schmidthals-Ferrari;* 1999; S. 50ff.

23 Vgl. § 12 GemHVO NW
24 Vgl. http://www.neues-kommunales-finanzmanagement.de/html/img/pool/Sammelband_Praxisbeispiele_Steuerungsqualit_t_im_NKF_I.pdf
25 Vgl. http://www.neues-kommunales-finanzmanagement.de/html/img/pool/Sammelband_Praxisbeispiele_Steuerungsqualit_t_im_NKF_I.pdf

3. Wirkungsorientierte Haushaltssteuerung muss vor der Haushaltsplanung ansetzen und sich zunächst auch von der Gliederung des Haushalts lösen.

Bei Weitem nicht alle strategisch wichtigen Ziele sind unmittelbar haushaltsrelevant. Wenn beispielsweise als Ziel die Integration von Einwohnern mit Migrationshintergrund formuliert wird, wirkt sich dies auf eine Vielzahl von Produkten aus; aber nicht alles, was möglicherweise getan werden muss, hat Konsequenzen für die Aufwands- und Ertragsplanung.[26]

4. Wirkungsorientierte Steuerung bedarf der Verknüpfung von Bottom-up- und Top-down-Prinzip

Wirkungsorientierte Steuerung muss „Chefsache" sein, ohne dass die Führungsebene der Verwaltung ein fertiges Zielsystem vorgibt. Die Auseinandersetzung über Ziele und dazugehörige Kennzahlen eröffnet die Möglichkeit, ohnehin stattfindende Diskussionen in einem strukturierten Verfahren ergebnisorientiert zu führen. Selbstverständlich ist es Sache der Verwaltungsleitung und der politischen Führung, die strategische Ausrichtung vorzugeben. Zielkonflikte müssen diskutiert und ausgetragen werden. Ferner sollte die Verwaltungsführung nicht nur den Startschuss geben, sondern am Lauf teilnehmen.[27]

5. Wirkungsorientierte Steuerung bedarf politischer Entscheidungen und eines Berichtswesens

Nicht alle Ratsmitglieder müssen wirkungsorientierte Haushaltssteuerung beherrschen. Aber die Fachpolitiker in den Ausschüssen sollten den Vorteil erkennen, der sich aus einer stärkeren Orientierung auf die Wirkungen gemeindlichen Handelns ergibt. Damit die Politik nicht gezwungen wird, sich als Nebenverwaltung zu verstehen, bedarf es eines standardisierten Berichtswesens, das sie verständlich über die Wirkungen sowie über Korrekturnotwendigkeiten im System informiert.[28]

6. Eine Anpassung der Organisationsstruktur ist erforderlich, um wirkungsorientierte Steuerung umzusetzen

Wer eine Kommunalverwaltung und die politischen Strukturen auf eine wirkungsorientierte Steuerung ausrichten will, muss sich auf mehr als einen Kurzstreckenlauf einlassen. Ein flächendeckender Einführungsprozess berücksichtigt, dass Wirkungen nicht an den Grenzen von Produkten oder Produktbereichen halt machen.[29] Dazu ist ein langwieriger Prozess notwendig, der sich schrittweise entwickelt.
Als problematisch erweist sich aufgrund des gesetzlichen Erfordernisses die Unterscheidung, ob Ziele und Kennzahlen für die Kommune eine „lästige Formalie" darstellen oder ob sie tatsächlich zur Steuerung genutzt werden. Sollte ersteres der Fall sein, entspricht dies nicht mehr dem wirtschaftlichen Grundsatz von Zielen und Kennzahlen, da diese ohne Steuerungsrelevanz und ausschließlich aus statistischen Gründen gepflegt werden. Damit ist der Arbeitsaufwand zur Erstellung wesentlich höher einzustufen als deren Nutzen. In einem solchen Fall erfüllt sich These 2 und es empfiehlt sich, zunächst vollständig auf Ziele und Kennzahlen zu verzichten.
Im praktischen Umgang mit solchen Steuerungselementen kann festgehalten werden, dass zwar abhängig von der Kommune, aber großteilig deren Steuerungsrelevanz zurzeit noch als niedrig einzustufen ist.
Hierfür kommen folgende Gründe in Betracht:[30]

1. Die Akzeptanz und das Interesse des Stadtrates an einer strategischen Steuerung über Ziele und Kennzahlen sind als niedrig einzustufen.
2. Die Akzeptanz und das Interesse der Verwaltungsführung an einer strategischen Steuerung über Ziele und Kennzahlen sind als niedrig einzustufen.
3. Die Akzeptanz und das Interesse der Fachbereiche an einer Steuerung über Ziele und Kennzahlen sind als niedrig einzustufen.

Die Gründe sind nicht zwingend als alternativ zu sehen, sie können vielmehr durchaus nebeneinander bestehen. Auch die Zahl der Gegner der neuen Steuerung ist aktuell noch sehr hoch.[31] Sie kommen aus allen drei genannten Bereichen und versuchen die Entwicklung zu hemmen, da sie entweder den Nutzen der neuen Steuerung nicht erkennen (wollen) oder um den Erhalt eigener Privilegien fürchten.[32] Ziel ist es also zunächst, von „oberster Stelle" diese Widerstände aufzubrechen und zu beseitigen, damit die Entwicklung voranschreiten kann. Eine im Sinne dieser Thesen verstandene und umgesetzte wirkungsorientierte Steuerung, die vollständig umgesetzt wird, ist mehr als nur alter Wein in neuen Schläuchen. Denn sie wirkt sich zumindest mittelfristig auf die gesamte Verwaltungskultur aus. Dabei gilt das Prinzip „Der Fisch stinkt vom Kopf" und demnach ist die Umsetzung der wirkungsorientierten Steuerung nur Top-Down vorzunehmen. Wichtig dazu ist, dass sowohl der Stadtrat als auch die Verwaltungsleitung zunächst von den Vorteilen überzeugt und willens sind, diese kompromisslos zu nutzen.
Der nächste Schritt besteht dann in der Implementierung und Umformung der Organisation mit Ausrichtung auf die Ziele. Es wird von Umformung gesprochen, weil jede Strategie ohne Wirkung bleibt, wenn nicht auf der Ebene der Operation oder – mit Hinblick auf die Akteure – im Verhalten etwas anderes geschieht als zuvor:[33] Wie soll die Reklamationsquote sinken, wenn nicht irgendjemand im Unternehmen anders handelt?
Dabei ist wie bereits erwähnt zunächst eine Vision notwendig, die durch den Stadtrat vorgegeben wird. Ziel sollte sein, die Vision möglichst einstimmig im Rat zu beschließen, denn sonst wird sie im Falle eines Mehrheitswechsels voraussichtlich umgeschrieben; dies bedeutet zugleich, dass Visionen für die Stadtverwaltung nicht nach

26 Vgl. http://www.kdz.eu/de/wirkungsorientierte-haushalts-und-verwaltungs-f%C3%BChrung
27 Vgl. http://www.kdz.eu/de/wirkungsorientierte-haushalts-und-verwaltungs-f%C3%BChrung
28 Vgl. http://www.kgst.de/themenfelder/finanzmanagement/strategie-und-steuerung/wirkungsorientierte-steuerung.dot.
29 Vgl. http://www.kgst.de/themenfelder/finanzmanagement/strategie-und-steuerung/wirkungsorientierte-steuerung.dot.
30 verschiedene Gespräche mit Beschäftigten und Ratsmitgliedern aus Verwaltungen
31 verschiedene Gespräche mit Beschäftigten und Ratsmitgliedern aus Verwaltungen
32 verschiedene Gespräche mit Beschäftigten und Ratsmitgliedern aus Verwaltungen
33 Vgl. *Schmidthals-Ferrari;* 1999; S. 50ff.

Parteigesinnung aufgestellt werden dürfen. Erst wenn ein solches Leitbild mit den entsprechenden Gewichtungen erstellt ist, können Stadtrat und Verwaltung weiterreichende Ziele entwickeln.[34] „Die Verwaltung beschreibt in ihrem Kommunalleitbild bzw. in ihrem Stadt- oder Gemeindeentwicklungsprogramm ihre wesentlichen strategischen Ziele".[35]
Die folgenden Bereiche könnten daher für die Ableitung einer ausbalancierten Zielstruktur herangezogen werden:

- Zukunftsorientierung und Lebensqualität
- Bürger
- Finanzen
- Personal und Verwaltungsorganisation.

Die vorhandenen Strategien können den genannten vier Bereichen zugeordnet werden. Den Produktverantwortlichen kommt dann die Aufgabe zu, die strategischen Ziele in Produktziele zu übersetzen, in denen Kennzahlen benannt werden, die sich eignen, um den Beitrag des eigenen Produkts zur Erreichung des Oberziels auszuweisen.
Außerdem besteht die Option, die im Rahmen der Produktsteuerung erhobenen Kennzahlen der Zielerreichung entsprechend ihrem Beitrag zu den strategischen Zielen des Gemeinderates zu bewerten. Dies soll dazu dienen, die „Produkte zum Leben zu erwecken, d.h. auf ihrer Basis zu steuern".[36] Ziele auf Abteilungsebene und konkrete Ziele einzelner Akteure dienen dazu, die Strategie handlungsleitend werden zu lassen. In diesem Sinn sind sie ein wichtiges Instrument der Einführung von Strategien und der Darstellung der strategischen Absichten auf der Ebene des operativen Geschehens, auf der die zählbare Wirkung entsteht.
Dass dabei nicht alle Ideen auch in der Umsetzung sofort die gewünschten Effekte erzielen, ist nachvollziehbar. Vielmehr sollte die Implementierung von Zielen und Kennzahlen einen Lernprozess der gesamten Verwaltung und des Stadtrates darstellen, der einige Zeit in Anspruch nimmt.[37] Jede Kommune hat wie bereits erwähnt ihre eigenen Steuerungserfordernisse und diese gilt es selbst zu erlernen. Von externen Stellen, wie etwa dem Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes NRW, werden Leitlinien wie die Handreichung für Kommunen erstellt, aber die Umsetzung der Regeln obliegt den Kommunen selbst und allein sie müssen die eigenen Anforderungen herausarbeiten.[38] Dabei kann (und soll) es im Sinne einer lernenden Organisation auch dazu kommen, dass Fehler gemacht werden, indem beispielsweise Ziele oder Kennzahlen eingerichtet werden, die sich im Verlauf der Anwendung als zur Steuerung ungeeignet herausstellen.[39] Der daraus resultierende Lernprozess vermittelt allen handelnden Akteuren ein breiteres Wissen über die Erfordernisse der jeweiligen Kommunalverwaltung. Auch der Auswahl der handelnden Akteure innerhalb der Verwaltung sollte eine gesteigerte Bedeutung beigemessen werden. So sind die Umsetzung und Implementierung entsprechender, auch organisatorischer Maßnahmen sicher Top-Down vorzunehmen, jedoch ist die Erarbeitung von praxistauglichen Zielen und Kennzahlen ein Vorgang, der nach dem Gegenstromverfahren betrieben werden sollte. Dabei sollte zunächst das Leitbild von oben in die Fachbereiche getragen werden, die dazu ihrerseits im Konsens stehende Ziele und Kennzahlen beitragen sollen. Sollte daraus allerdings resultieren, dass strategische Ziele nicht miteinander zu vereinbaren sind, ist wiederum eine Eskalation von unten nach oben notwendig, um eine Anpassung der strategischen Ziele vornehmen zu können. Mit einem solchen Verfahren wird sichergestellt, dass sich alle operativen Ziele im Zielkonsens mit dem Leitbild bewegen; zugleich wird ihre Praxistauglichkeit durch Absprache mit den operativen Ebenen gewährleistet und dadurch die Akzeptanz der neuen Steuerungsmaßnahmen erhöht. Denn in der tatsächlichen Ausführung der Steuerung sind die Daten aus den operativen Ebenen unabdingbar. Mittels eines Berichtswesens sind die Daten aufzubereiten und als Kennzahlen oder anderweitige Berichte der leitenden Ebene zugänglich zu machen, um ihnen Auskünfte über Zielerreichungsgrade, Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken zu geben und eine strategische Steuerung zu ermöglichen. Dazu ist ein standardisiertes und verständliches Berichtswesen notwendig, damit eventuelle Verfehlungen bei Zielerreichung beziehungsweise die Erkennung von Chancen und Risiken für die Verwaltungsleitung und den Stadtrat erkennbar werden und dort von strategischer Seite unter Beachtung des allgemeinen Zielkonsens gegengesteuert werden kann, denn die Indikatoren liegen den operativen Organisationseinheiten getrennt voneinander vor und müssen dort erfasst sowie danach auf strategischer Ebene aggregiert werden.
Die Umsetzung einer Steuerung über Ziele und Kennzahlen kann durch eine organisatorische Umstrukturierung begünstigt werden, aber nach hier vertretener Auffassung ist dies je nach vorgehaltenen Ressourcen nicht zwingend notwendig. Da eine Steuerung nicht mehr nur über Zahlen, sondern vielmehr auch über qualitative Kriterien und Wirkungen erfolgt, sollte jeder Fachbereich einen Mitarbeiter vorhalten, der die Controlling-Aufgaben im Fachbereich wahrnimmt, da eine zentrale Controlling-Stelle weniger Einblicke in die fachbereichsspezifischen qualitativen Kriterien hat und unter Umständen Entwicklungen allein auf der Grundlage von Zahlen falsch beurteilt. Des Weiteren ist bei allen Mitarbeitern ein Umdenkprozess anzuregen, der bereits zuvor im Zusammenhang mit dem Abbau von Widerständen eingeleitet wurde. Es muss in einer Kommunalverwaltung grundsätzlich die Bereitschaft bestehen, sich den Kriterien der outputorientierten Steuerung zu unterwerfen.
Schließlich ist festzuhalten, dass auch nach den ersten Umsetzungsschritten die Entwicklung nicht abgeschlossen ist. Die Anforderungen an eine funktionierende Steuerung beinhalten auch eine ständige Weiterentwicklung, zumal nicht erwartet werden kann, dass die Anforderungen an eine funktionierende Steuerung bereits von vornherein perfekt umgesetzt werden. Vielmehr sollte ein Prozess der ständig rollierenden Überarbeitung und Einbringung neuer Erkenntnisse in Gang gesetzt werden. Damit ist der Weg vorgezeichnet, den die kommunalen Verwaltungen in den kommenden Jahren zu beschreiten haben. Insbesondere im Sinne der z.B. aktuell in Nordrhein-Westfalen vom Minister für Inneres und Kommunales Jäger angestoßenen Debatte über die steigende Verschuldung von Kommunen. Um dieser Problematik Herr zu werden ist auch wirkungsorientiere Steuerung und wirtschaftliches Handeln der Verwaltungen auf Dauer unerlässlich. Es ist sicherlich nicht der einzige relevante Faktor für den Weg aus der finanziellen Krise, aber auf alle Fälle ist es ein Schritt in die richtige Richtung.

34 Vgl. *Schmidthals-Ferrari;* 1999; S. 50ff.
35 Vgl. *Schmidthals-Ferrari;* 1999; S. 50ff.
36 Vgl. *Klingebiel:* 1997; S. 647.
37 Vgl. Handreichung für Kommunen; 2010; S. 993ff.
38 Vgl. Handreichung für Kommunen; 2010; S. 1ff.
39 Von einer lernenden Organisation wird gesprochen, wenn sie anpassungsfähig ist und sowohl auf äußere als auch innere Reize reagiert.

Peter Eichhorn*

ABC – Glossar – XYZ

Der Verwaltungssprache ergeht es wie anderen Fachsprachen: sie unterliegt einem ständigen Wandel. Neue Fragestellungen, Gegenstände, Sachverhalte, Methoden, Erfahrungen und Erkenntnisse bringen neue Begriffe hervor oder nutzen vorhandene Begriffe. Alte Fachausdrücke verschwinden. Die neuen oder mit verändertem Inhalt verwendeten Begriffe entstehen in Deutschland oder entstammen europarechtlichen Vorgaben. Sie gehen in die Gesetzgebung und in das Verwaltungshandeln ein und machen auch nicht vor angelsächsischen Termini halt. Das hier und in den folgenden Heften abgedruckte Glossar will dem Leser aktuelle und bedeutsame neue Wortprägungen erklären.

Pluralismus

Hergeleitet von Plural (sprachwiss. Mehrzahl) versteht man darunter die betonte Vielfalt von Weltanschauungen, Werten, Prinzipien, Interessen, Traditionen und Ordnungssystemen in Gesellschaft, Politik, Verwaltung und Wirtschaft. Hier soll nur auf einen Aspekt aufmerksam gemacht werden: auf die Institutionenvielfalt im Verwaltungssystem und in der Wirtschaftsordnung.

Letztere, die soziale Marktwirtschaft deutscher Prägung, kennt nicht nur den Dualismus von Markt und Staat, Wettbewerb und Monopolen, privater und öffentlicher Wirtschaft oder gewinnmaximierenden und daseinsvorsorgenden Unternehmen. Typisch ist eher die Trias (griech. Dreizahl, Dreiheit) beispielsweise von kommerziellen, öffentlichen und (frei)gemeinnützigen Unternehmen, analog spricht man von Markt, Staat und Drittem Sektor bzw. Drittem Weg (z.B. seitens Wohlfahrtsträgern), oder die Dreiteilung in private Kreditinstitute, Genossenschaftsbanken und öffentlich-rechtliche Sparkassen/Landesbanken, in Kapital- und Personengesellschaften/Einzelfirmen sowie Genossenschaften/Versicherungsvereine auf Gegenseitigkeit, in allgemeine gesetzliche Rentenversicherung, private Lebensversicherer und berufsständische Versorgungswerke. Oft ergänzen noch Oligopole im Sinne weniger weiterer Akteure wie Alternativbetriebe, Selbsthilfeeinrichtungen, Bürgschafts- oder Förderbanken, Pensionsfonds usw. die pluralistische Wirtschaftsordnung. Deren Institutionen unterscheiden sich durch Zielsetzungen, Zielgruppen, Strategien, Produkte, Prozesse, Strukturen und Verhaltensweisen.

Aus morphologischer Warte entdeckt man vergleichbare Drei- und Mehrheiten in öffentlichen Verwaltungen. Das föderale System kennt den Bund als Gesamtstaat mit zentralen Aufgaben, die Länder als Gliedstaaten mit dezentralen Aufgaben und den kooperativen Föderalismus mit Gemeinschaftsaufgaben (z.B. bei Hochschulkliniken und im Küstenschutz), Mischverwaltung (z.B. Einzelweisungen der Bundesregierung beim landeseigenen Vollzug des Bundesrechts), Zusammenwirken von Bundes- und Landesfinanzbehörden und Mischfinanzierungen bei bestimmten Ausgabenansätzen. Neben die vermeintliche duale Erfüllung öffentlicher Aufgaben entweder durch Institutionen des öffentlichen Sektors oder durch beauftragte, beliehene, konzessionierte oder selbstbestimmte private Unternehmen bzw. Personen sind zunehmend hybride Arrangements in Form vertraglicher Public-Private Partnerships und gemischtwirtschaftlicher Unternehmen getreten. Selbst die Zwei- respektive Dreiteilung der Beschäftigten im öffentlichen Dienst in besoldete Beamte und tariflich bezahlte Angestellte und Arbeiter wird erweitert durch Honorare und Aufwandsentschädigungen für Berater, Gutachter, Sachverständige, Wissenschaftler und übertarifliche Vergütungen für Geschäftsführer und Vorstandsmitglieder (von §26 BHO/LHO-Betrieben und Körperschaften, Anstalten und Stiftungen öffentlichen Rechts).

Für Pluralismus in Verwaltung und Wirtschaft spricht eine Reihe von Gründen. Er löst das oft strikte und unbewegliche Für und Wider („klassisches" Beispiel: Ver- und Entstaatlichung) zugunsten flexibler Organisation (z.B. öffentlich-private Partnerschaften) ab. Mehrere unterschiedliche Institutionen führen zu einer Balance von Macht und Einfluss (z.B. Konkurrenzdemokratie) an Stelle von Totalitarismus (z.B. Einparteiensystem). Pluralismus verhindert Meinungsmonopole und Monopolbetriebe und fördert Wettbewerb zwischen Institutionen, seien es Regionen, Städte, Verbände, Gewerkschaften, Medien und Wirtschaftsunternehmen. Letztlich erwachsen daraus Voraussetzungen für ein Kräftegleichgewicht, ausgewogene Kompromisse und gleichwertige Lebensverhältnisse.

Populismus

Populistisch verhält sich eine Regierung, wenn sie Erwartungen der Masse mit einseitigen Argumenten bestärkt. Eine verwandte Version in der Wirtschaft ist die Manipulation, wenn Verbraucher unmerklich verführt werden. Im Unterschied dazu geschieht Populismus öffentlich (und niemand kann sich im Medienzeitalter der politischen Rhetorik, Propaganda bzw. Präsentation entziehen). Dazu einige Beispiele.

Es wird eine Statistik publiziert, die die Attraktivität des Standorts eines Landes mit hohen Einwanderungszahlen belegt, ohne die Auswanderungszahlen anzugeben, die unter Umständen gleich hoch oder noch höher ausfallen. Und man verschweigt, dass viele Einwanderer ohne Ausbildung und mittellos, viele Auswanderer dagegen wohlhabende Fach- und Führungskräfte, Freiberufler und selbstständige Unternehmer, Sportler, Künstler, Medienstars und Wissenschaftler sind.

Als Populismus muss man die Nachrichten werten, die die geringen Ausgaben für den Kauf geheimer Bankinformationen den hundertfachen Steuermehreinnahmen durch Steuerhinterzieher gegenüberstellen – nicht aber erwähnen, dass dem Fiskus in der Folge weit höhere Summen entgehen, weil Steuerflüchtlinge bzw. Steuervermeider Privatvermögen und Unternehmenskapital ausführen und Firmensitze und die Gewinnbesteuerung ins Ausland verlagern.

Populismus pur liegt bei den jährlich von der Öffentlichkeit begrüßten Zahlen neu immatrikulierter Studenten und Studentinnen an Hochschulen vor. Die Zahlen vernachlässigen die Abbrecherquoten. Das schöne Bild wendet sich angesichts der anhaltenden Situation in Deutschland, wonach in den MINT-Fächern (Abkürzung für Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften und Technik) jeder dritte Studierende scheitert.

* Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Peter Eichhorn, Emeritus der Universität Mannheim, ist Präsident der SRH Hochschule Berlin.

Exemplarisch für populistisches Verhalten ist die Praxis, öffentliche Haushaltslöcher mit Krediten zuzudecken und damit einen Ausgleich zu suggerieren. Zu welchen Bedingungen in späterer Zeit, eventuell durch die nachfolgende Generation, die Schulden zurück zu zahlen sind, wird nicht thematisiert.
In einer funktionierenden Demokratie mit parlamentarischer Kontrolle ist es möglich, die von Populismus gemiedenen Fakten und Zahlen zu recherchieren. Doch können sich Entwicklungen anbahnen, die den Populismus zur Demagogie mutieren lassen. Das kann schon bei größeren Krisen, erst recht in Zeiten von Katastrophen passieren. Für die Demokratie wird es gefährlich, sobald aus der Demagogie eine charismatische Persönlichkeit heraus tritt und schleichend oder galoppierend das Volk in die Diktatur führt.

Rechtliches und rechnerisches Handeln

Öffentliche Verwaltungen sind Institutionen des Rechts, des Rechtsstaats. In Deutschland handeln sie nach Gesetz und Recht. So weit, so gut. Rechtmäßiges Verwaltungshandeln allein gibt es allerdings in der Realität nicht, selbst wenn mancher dieser Fiktion anhängt. Fakt ist, dass auch außerrechtliche Bedingungen, Grundsätze und Werte das Verhalten beeinflussen – oft unmerklich oder unausgesprochen. Das bedenkliche Problem besteht darin, dass viele juristisch geschulte Führungskräfte einseitig vom Standpunkt des Rechts bzw. der Rechtmäßigkeit aus handeln; bei Bedarf ergänzt um Aspekte der Rechtsförmlichkeit, Verhältnismäßigkeit und Zweckmäßigkeit, wobei dann „gesunder Menschenverstand" obwaltet.
Vielen Behörden- und Abteilungsleitern ist das kameralistische und kaufmännische Rechnungswesen fremd und sie vermögen nicht ihre Entscheidungen rechnerisch zu fundieren. Das erweist sich als schwerwiegend, weil jedwedes Handeln erhebliche Ressourcen erfordert und individuelle, häufig auch kollektive Wirkungen auslöst. Um nicht missverstanden zu werden: es geht nicht darum, Rechtmäßigkeit zu begrenzen oder gar zu ersetzen durch Kostenaspekte, Wirtschaftlichkeit und Wirkungsgrade.
Rechnerisches Handeln dient erstens dazu, Verwaltungshandeln ökonomisch, ebenso metaökonomisch, evident zu machen. Da Erlasse, Verwaltungsakte und andere rechtlich bindende Entscheidungen meistens mehrere Handlungsoptionen eröffnen, sind rechnerische Kategorien (z.B. Kosten, Leistungen, Nutzen) und Kalküle (z.B. Soll-Ist Relationen, Maximal- und Minimalprinzipien) zweitens hilfreich, um im Rahmen des Rechts optimale Lösungen beispielsweise bei der Mittelbeschaffung und -bewirtschaftung, Stellenbewertung, Aufbau- und Ablauforganisation, Aufgabenverlagerung, Standortsuche für ein Amt, eine Außenstelle oder eine Schule zu finden. Die Kenntnis ökonomischer und metaökonomischer Bedingungen trägt dazu bei, dass sich Führungsstile verbessern, die Mitarbeiterzufriedenheit wächst, bürger- bzw. kundenfreundliches Verhalten praktiziert wird und man sich umweltverträglich verhält. Rechnerische Transparenz kann drittens auch der Rechtsentwicklung neue Wege weisen. Der Individualgerechtigkeit geschuldete arbeits- und zeitaufwändige Detailregelungen lassen sich gegebenenfalls in Fallpauschalen oder Pauschalsätze mit Vorteilen für die Verwaltungseffizienz umwandeln. Viertens: Ver- und Entstaatlichung, Kommunalisierung, Privatisierung und Rekommunalisierung werfen außer rechtlichen wirtschaftliche und gesellschaftliche Fragen auf, die man nur mittels qualitativer und quantitativer Analysen und Evaluationen beantworten kann. Die entsprechenden Methoden, Modelle und Rechenverfahren steuern Betriebs- und Volkswirtschaftslehre bei. Verwaltungschefs sollten mehr als lediglich eine Ahnung davon haben.

Verlässlichkeit

Wie jeder weiß: Wechsellagen bestimmen unser Leben. Angefangen vom Wetter über Konjunktur, Wahlen, Reformen und Zeitgeist bis hin zur persönlichen Gemütsverfassung. Während das Auf und Ab bei Wetter und Gemüt realiter existiert und sich kaum schön reden lässt, wird von den maßgeblichen Großgruppen in Deutschland gern ein sonniges und wonniges Bild gekennzeichnet. Kritisch eingestellte Leute sehen dagegen die Schattenseiten: Mittels Manipulation und Animation gewinnt man Bürger, Senioren, Junioren, Verbraucher und Wähler für Wachstum und Wohlstand, Gerechtigkeit und Gleichheit, Schutz und Sicherheit, Frieden und Freiheit; exzessive Werbung verführt, mediale Dauerberieselung lullt ein und politische Rhetorik lenkt die Lage der Nation. Verlust an Glaubwürdigkeit scheinbar überall: Man misstraut Unternehmen wegen ruinöser Konkurrenz, zu hoher Bezüge der Topmanager, riskanter Lebensmittel und anderer Produktmängel, Gewerkschaften wegen Partikularinteressen, Verbänden wegen massiven Lobbyismus, Kirchen wegen skandalösen Verhaltens von Priestern, Printmedien wegen unfairen Anprangerns, E-Medien wegen Verletzung der Privatsphäre und den Parteien wegen überhand nehmender Selbstbedienung. Sogar der Wahrheit verpflichtete Forschung und Wissenschaft bleiben mit Hinweis auf verfälschte Forschungsergebnisse und Plagiate von Vorwürfen der Unglaubwürdigkeit nicht verschont.
Gravierend sei an dieser Entwicklung, dass sie nicht auf Einzelfällen, die es schon immer gab, beruht, sondern sich der jeweiligen Systeme bemächtigt hat. Man könne sich nicht mehr auf das Wirtschaftssystem verlassen, bei Gewerkschaften und Verbänden vermisst man Gemeinsinn, kein Verlass ist mehr auf die Kirchen, die Medien beherrschen die Allgemeinheit ohne Legitimation, Parteien betreiben Klientelpolitik und dem Wissenschaftssystem traut man keine Spitzenleistungen mehr zu.
In diesem kritischen Zustand unserer Demokratie, Marktwirtschaft und Orientierungslosigkeit bildet allerdings das Verwaltungssystem ein verlässliches Fundament, das die schwankenden Systeme zusammen hält. Der öffentliche Dienst in Deutschland ist der Garant für rechtsstaatliches Handeln. Namentlich das Berufsbeamtentum sorgt für stabile Verhältnisse und erspart uns weitgehend Streiks und Willkür von Behörden. Es mögen durchaus Bürokratie und Schlendrian vorkommen, selbst Bestechlichkeit und Missbrauch, aber solche zeitweiligen oder vereinzelten Phänomene sind eher Randerscheinungen und lassen Grundsätze und Regelwerke des Verwaltungsapparats unbehelligt.
Frühere Verfassungen und in der Gegenwart das Grundgesetz vom 23. Mai 1949 weisen den Weg der Verlässlichkeit. Nach Art. 33 Abs. 4 Grundgesetz ist „die Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse … als ständige Aufgabe in der Regel Angehörigen des öffentlichen Dienstes zu übertragen." Abs. 5 lautet: „Das Recht des öffentlichen Dienstes ist unter Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums zu regeln." Mögen Verfassungen im Rhythmus von Generationen und Zeitläufen sich auch ändern, so bietet die Verwaltung, genauer: bieten Tausende staatliche und kommunale Verwaltungen Gewähr für Sicherheit und Ordnung, Bestand und Entwicklung. Zutreffend drückt dies der Verwaltungsrechtswissenschaftler Otto Mayer (1846–1924) aus: „Verfassungsrecht vergeht, Verwaltungsrecht besteht."
Das Vertrauen in die Verlässlichkeit der Verwaltung wird dadurch gestärkt, dass die rechtlich bindenden Entscheidungen unabhängiger gerichtlicher Prüfung standhalten müssen.

Helmut Globisch/Holger Weidemann*

Die zugestellte Fluchttür

Sachverhalt:

STADT HAMELN Hameln, 17.10.2013
– Fachbereich Recht und Ordnung –

1) Vermerk:

Gaststättengewerbe Karl Schiller, Weser-Straße 9

Herr Schiller betreibt seit gut einem Jahr im Stadtgebiet der Stadt Hameln, Weser-Straße 9, die Erlebnisgaststätte „Weserlust". Die Gaststätte besitzt zur Parkplatzseite hin eine Fluchttür, welche im Falle einer Gefahr den Gästen das schnelle Verlassen des Lokals ermöglichen soll. Die Errichtung dieser Fluchttür war seinerzeit Voraussetzung für die baurechtliche Genehmigung des Lokals.

Die Ermittlungen des Unterzeichners am 11.10.2013 haben folgendes ergeben:

Die Fluchttür ist zwar ordnungsgemäß eingebaut worden, jedoch ist der Zugang zu dieser Fluchttür kaum noch möglich. Auf dem Gang zu dieser Tür sind Getränkekisten sowie Bierfässer gelagert. Außerdem ist dort eine defekte Bierzapfanlage abgestellt. Der Zugang zu der Fluchttür machte den Eindruck eines „Abstellraumes".

Im Falle einer Gefahr könnten die Gäste und Angestellten des Lokals die Gaststätte kaum zügig über diesen Fluchtweg verlassen. Herr Schiller ist von dem Unterzeichner nicht angetroffen worden, so dass eine Erörterung mit ihm nicht stattfinden konnte. Der Versuch in telefonisch zu erreichen, ist ebenfalls gescheitert.

Anwesend waren aber zwei Angestellte des Herrn Schiller, mit denen die Sachlage ausführlich erörtert wurde. Diese erklärten, die Situation sei darauf zurück zu führen, dass im Kellerbereich der Gaststätte Umbauarbeiten durchgeführt werden. Deshalb seien die Gegenstände aus dem Keller geholt und dann im Bereich der Fluchttür abgestellt worden. Die Angestellten des Karl Schiller wiesen darauf hin, dass der jetzige Zustand wohl noch einige Wochen andauern werde, da es bei den Bauarbeiten zu Verzögerungen gekommen sei. Die Angestellten erklärten, sie hätten auch schon mit Herrn Schiller über diese Angelegenheit gesprochen, Herr Schiller sei aber im Moment nicht bereit, die Kosten für die „Entrümpelung" zu zahlen.

Ich habe den Mitarbeitern erklärt, dass Herr Schiller demnächst mit einer gaststättenrechtlichen Maßnahme zu rechnen habe.

Ich rege an, gegenüber Herrn Schiller die Anordnung zu verfügen, dass er die Fluchttür von diesen Gegenständen frei zu halten habe.

Schlüter

2) Herrn Klein zur weiteren Veranlassung

Aufgabenstellung:

1. Prüfen Sie gutachtlich, ob und inwieweit die beabsichtigte Verfügung der Stadt Hameln rechtmäßig erlassen werden kann und unterbreiten Sie einen Entscheidungsvorschlag.
2. Bitte fertigen Sie das abschließende Schreiben in dieser Angelegenheit.

Bearbeitungshinweise:

1. Die Stadt Hameln, eine Stadt in Niedersachsen, ist die für die Entscheidung zuständige Behörde.
2. Im Gutachtenteil sind Nebenentscheidungen nicht zu thematisieren.

Lösung

Aufgabe 1 – Gutachten

1. Arbeitsziel
Es ist zu untersuchen, ob die Stadt Hameln anordnen kann, dass die Gegenstände auf dem Flur vor der Fluchttür entfernt und der Flur künftig von Gegenständen freigehalten wird.

2. Rechtmäßigkeit
Die geplante Untersagungsanordnung ist dann rechtmäßig, wenn sie dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit entspricht (Art. 20 Abs. 3 GG). Sie darf in formeller und materieller Hinsicht nicht an Rechtsmängeln leiden (Vorrang des Gesetzes). Da aus Sicht von Herrn Schiller, der Adressat der beabsichtigten Maßnahme sein wird, ein eingreifender Verwaltungsakt erlassen werden soll, benötigt die Stadt für ihr Handeln eine Ermächtigungsgrundlage (Vorbehalt des Gesetzes).[1]

2.1 Rechtsgrundlage
Als Rechtsgrundlage für die Anordnung könnte § 5 Abs. 1 Nds. Gaststättengesetz (NGastG) oder aber § 79 Abs. 1 der Nds. Bauordnung in Betracht kommen. Da hier aber nicht die Fluchttür als Teil der Bausubstanz des Gebäudes Gegenstand der Verfügung sein wird, ist die gaststättenrechtliche Norm vorrangig heranzuziehen. Ermächtigungsgrundlage ist damit § 5 Abs. 1 NGastG[2].

---

* Prof. *Helmut Globisch* ist als Hochschuldozent an der Kommunalen Hochschule für Verwaltung in Niedersachsen tätig. Prof. *Holger Weidemann* ist auf der Leitungsebene dieser Hochschule tätig

1 Zum Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung vgl. nur *Zimmerling,* VR 1993, S. 257 ff.; Wehr, JuS 1997, S. 231 ff. und S. 419 ff.; *Ennuschat,* JuS 1998, S. 905 ff.; ferner *Maurer, Hartmut,* Allgemeines Verwaltungsrecht, 18. Aufl., § 6 Rdnr. 6 ff.

2 Weitere Anwendungsbeispiele siehe *Barthel/Kalmer/Weidemann,* NGastG-Kommentar, § 5 Nr. 2

2.2 Formelle Rechtmäßigkeit

Der Verwaltungsakt ist formell rechtmäßig, wenn er hinsichtlich der Zuständigkeit[3], des Verfahrens und/oder der Form keine Rechtsmängel aufweist.

2.2.1 Zuständigkeit Verfahren

Nach § 28 Abs. 1 VwVfG [4]ist vor Erlass eines Verwaltungsakts, der in die Rechte eines Beteiligten eingreift, ein Anhörungsverfahren durchzuführen, sofern nicht eine Ausnahme (Abs. 2 oder 3) greift. Die geplante Untersagungsanordnung ist ersichtlich ein Verwaltungsakt im Sinne des § 35 S. 1 VwVfG. Dieser Verwaltungsakt soll an Karl Schiller gerichtet werden. Er ist damit nach § 13 Abs. 1 Nr. 2 VwVfG Beteiligter. Ein Eingriff in seine Rechte liegt ebenfalls vor, da seine bisherige Rechtsstellung zu seinem Nachteil verändert wird[5]. Der beabsichtigte Verwaltungsakt greift zumindest in die allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) des Beteiligten ein, da er Schiller auffordert, vorhandene Gegenstände zu entfernen (Gebot) und künftig von Gegenständen freizuhalten (Verbot).[6]

Das grundsätzlich erforderliche Anhörungsverfahren könnte aber ausnahmsweise entbehrlich sein. So kann nach § 28 Abs. 2 Nr. 1 VwVfG von der Anhörung dann abgesehen werden, wenn eine sofortige Entscheidung wegen Gefahr im Verzug oder im öffentlichen Interesse notwendig erscheint. Gefahr im Verzug setzt voraus, dass durch die vorherige Anhörung auch bei Gewährung einer kürzesten Anhörungsfrist ein Zeitverlust eintritt, der mit hoher Wahrscheinlichkeit zur Folge hätte, dass der Zweck der beabsichtigten Maßnahme nicht zu erreichen wäre[7]. Die erste Veranstaltung steht zwar unmittelbar bevor, doch verbleibt noch ausreichend Zeit, Schiller zu beteiligen. Zu berücksichtigen ist, dass § 28 VwVfG nicht ein schriftliches Anhörungsverfahren vorschreibt. Die verbleibende Zeit reicht aus, um zumindest noch ein mündliches Anhörungsverfahren durchzuführen. Eine besondere zeitliche Dringlichkeit ist somit nicht ersichtlich. Die Gesamtumstände lassen es auch nicht gerechtfertigt erscheinen, von einem erhöhten Gefährdungspotential zu sprechen, so dass auch die 2. Alt. des § 28 Abs. 2 Nr. 1 VwVfG ebenfalls ausscheidet.[8] Da weitere Ausnahmetatbestände (§ 28 Abs. 2 u. 3 VwVfG) nicht ersichtlich sind, muss vor Erlass des Verwaltungsakts ein Anhörungsverfahren durchgeführt werden.

Dieses Anhörungsverfahren hat den Anforderungen des § 28 Abs. 1 VwVfG zu genügen. Der Beteiligte ist über die für die beabsichtigte Entscheidung erheblichen Tatsachen zu informiert. Zudem muss ihm die beabsichtigte Maßnahme mitgeteilt werden. Ihm muss aufgrund der Anhörung klar sein, was die Behörde beabsichtigt und wozu er sich äußern kann.[9] Nicht gefordert wird dagegen, dass bereits im Anhörungsverfahren alle maßgeblichen Rechtsgrundlagen genannt werden.[10] Ferner ist Schiller eine angemessen Äußerungsfrist einzuräumen. Es erscheint ausreichend, wenn Schiller, nach mündlicher Information, eine Äußerungsfrist von zwei Tagen eingeräumt wird.

2.2.2 Zwischenergebnis

Der beabsichtigte Verwaltungsakt kann insoweit rechtmäßig erlassen werden.

2.3 Materielle Rechtmäßigkeit

2.3.1 Tatbestand

Der geplante Verwaltungsakt wäre materiell rechtmäßig, wenn die tatbestandlichen Voraussetzungen der Ermächtigungsgrundlage vorlägen und die Behörde die richtige Rechtsfolge ziehen würde[11].

2.3.1 Tatbestand

Vorrausetzung ist, dass Herr Schiller Betreiber eines Gaststättengewerbes im stehenden Gewerbe ist.

Gem. § 1 Abs. 3 NGastG betreibt ein Gaststättengewerbe, wer gewerbsmäßig u.a. Getränke zum Verzehr an Ort und Stelle anbietet, wenn der Betrieb u. a. jedermann zugänglich ist.

Herr Schiller bietet in seiner Gaststätte Getränke zum Verzehr an Ort und Stelle an, auch ist der Betrieb jedermann zugänglich. Er handelt auch gewerbsmäßig, weil er seine Tätigkeit, selbstständig, auf Dauer, mit Gewinnerzielungsabsicht und erlaubt ausübt. Bei seinem Betrieb handelt es sich weder um Urproduktion, einen freien Beruf noch Verwaltung eigenen Vermögens.[12] Ein Gaststättengewerbe liegt somit vor. Herr Schiller müsste sein Gaststättengewerbe im stehenden Gewerbe ausüben. Als stehendes Gewerbe gelten alle Arten und Formen des Gewerbebetriebes, die weder zum Reisegewerbe, noch zu den Aktivitäten des Messe-, Ausstellungs- und Marktwesens zu rechnen sind, wobei ein gewerblicher Mittelpunkt, d.h. die Entfaltung einer gewerblichen Tätigkeit vor Ort, zu verlangen ist.[13] Herr Schiller betreibt seinen Gaststättenbetrieb ausschließlich in Hameln, Weser-Straße 9, hat also einen gewerblichen Mittelpunkt. Er übt also das Gaststättengewerbe im stehenden Gewerbe aus, ist somit Betreiber eines Gaststättengewerbes.

Weiter Voraussetzung ist, dass die Anordnung zum Schutz der Gäste gegen Ausbeutung oder gegen Gefahren für Leben oder Gesundheit getroffen werden. Hier möchte die Behörde einschreiten, um das Leben oder die die Gesundheit der Gäste zu schützen, da diese Rechtsgüter im Falle eines Brandes verletzt werden können. Dazu müsste eine Gefahr vorliegen. Erforderlich dazu ist die hinreichende Wahrscheinlichkeit des Eintritts eines Schadens im konkreten Einzelfall. Diese konkrete Gefahr liegt danach vor, wenn in dem zu beurteilenden konkreten Einzelfall in überschaubarer Zukunft mit dem Schadenseintritt hinreichend wahrscheinlich gerechnet werden muss.[14] Ein Einzelfall liegt hier vor, da hier ein räumlich-zeitlich

3 Im Hinblick auf den Bearbeitungshinweis 1 sind Ausführungen zur Zuständigkeit entbehrlich.

4 Das VwVfG das Bundes findet nach § 1 Abs. 1 NVwVfG grundsätzlich auch in Niedersachsen Anwendung; Einzelheiten zu den Wechselbeziehungen zwischen bundesrechtlichen und landesrechtlichen Regelungen siehe *Weidemann,* Niedersächsisches Verwaltungsverfahrensgesetz (NVwVfG) Kommentar in: Praxis der Kommunalverwaltung Nds, Loseblattsammlung , Einf. Ziff 1 ff; § 1 Rdnr. 1 ff; ferner *Brandt,* S. 164 ff in Brandt/Schinkel (Hrsg.), Staats- und Verfassungsrecht für Niedersachsen, Baden-Baden 2002

5 Vgl. *Stelkens/Bonk/Sachs,* Verwaltungsverfahrensgesetz 7. Aufl. § 28 Rn. 26.; siehe auch *Vahle,* DVP 2004, S. 197 [190 f]. Das Bundesverwaltungsgericht spricht in diesem Zusammenhang von der Veränderung eines Status quo in einen Status quo minus wird [BVerwGE 66, 184]

6 Vertretbar wäre es bei diesem Fall auch, auf Art. 14 GG – Eingriff in den eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb – zurückzugreifen.

7 So BVerwGE 68, S. 267 [271]; 80, S. 299 [303 f]

8 Eine Beschäftigung mit § 28 Abs. 2 Nr. 3 VwVfG ist nicht geboten. Hier wird ja gerade eine negative Entscheidung getroffen.

9 *Stelkens/Bonk/Sachs,* a.a.O., § 28 Rdnr. 34

10 wohl befürwortend *Stelkens/Bonk/Sachs* a.a.O., Rdnr. 38; ablehnend *Suckow/Weidemann,* Allgemeines Verwaltungsrecht, 15. Aufl., S.69

11 zur materiellen Rechtmäßigkeit des VA vgl. *Suckow/Weidemann,* Allgemeines Verwaltungsrecht , 15. Aufl. Rn. 157 ff

12 zum Begriff der Gewerbsmäßigkeit siehe : *Barthel/Kalmer/Weidemann,* Niedersächsisches Gaststättengesetz, § 1 Nr. 3.2 ff; § 1 Abs. 2 NGastG verweist auf die Anwendbarkeit der Vorschriften der Gewerbeordnung und somit auch auf die Begrifflichkeiten der GewO.

13 Vgl. *Tettinger/Wank/Ennuschat,* Gewerbeordnung-Kommentar, 8. Aufl. § 14 Rn 12

14 Vgl. *Michel/Kienzle/Pauly,* Das Gaststättengesetz-Kommentar, 14. Aufl. § 4 Rn 45.

bestimmter Fall[15] geregelt wird, denn die Anordnung bezieht sich ausschließlich auf den konkreten Sachverhalt in Bezug auf die Gaststätte des Herrn Schiller. Der Eintritt des Schadens müsste hinreichend wahrscheinlich sein in überschaubarer Zukunft. Er braucht nicht unmittelbar bevorstehen, und es ist auch keine Gewissheit erforderlich.[16] Hier liegen objektive Erkenntnisse vor, dass im Falle eines Brandes die Brandschutztür nicht genutzt werden kann, weil der Zugang zu dieser Tür durch die gelagerten Gegenstände nicht möglich ist. Personen, die durch diese Tür dem Brand entkommen wollen, könnten die Gaststätte nicht rechtzeitig verlassen, und könnten an den Schutzgütern Leben oder Gesundheit verletzt werden. Da ein Brand jederzeit auftreten könnte, ist mit dem Eintritt des Schadens auch in überschaubarer Zukunft zu rechnen.[17] Es liegt also eine Gefahr für das Leben bzw. die Gesundheit der Gäste vor.

Der Tatbestand des § 5 Abs. 1 NGastG ist damit erfüllt.

2.3.2 Rechtsfolge

§ 5 Abs.1 NGastG räumt der Behörde auf der Rechtsfolgenseite Ermessen ein. Die Behörde hat bei der Ermessensausübung § 40 VwVfG zu beachten. Gem. § 40 VwVfG hat die Behörde ihr Ermessen entsprechend dem Zweck der Ermächtigung auszuüben und die gesetzlichen Grenzen des Ermessens einzuhalten.

Die Behörde muss zunächst den Zweck der Ermächtigung beachten. Zweck des § 5 Abs. 1 NGastG ist es, der Behörde die Möglichkeit zu geben, gegenüber jedem stehenden Gaststättenbetrieb Anordnungen zum Schutz der Gäste zu erlassen[18]. Die Stadt Hameln will hier ausschließlich einschreiten, um den Gästen im Falle einer Brandgefahr das Verlassen der Gaststätte zu ermöglichen, also die Anordnung zum Schutz der Gäste zu erlassen. Da die Behörde keine sachfremden Erwägungen bei ihrer Entscheidung anstellt, beachtet sie den Zweck der Ermächtigung.
Die Behörde muss weiterhin die Grenzen des Ermessens einhalten. Die Grenzen des Ermessens ergeben sich hier nur aus den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.[19] Danach muss das Mittel geeignet, erforderlich und angemessen sein.[20]
Geeignet ist ein Mittel, das den erstrebten Erfolg herbeiführen kann. In diesem Sinne tauglich ist ein Mittel, wenn mit seiner Hilfe der gewünschte Erfolg gefördert werden kann[21]. Der gewünschte Erfolg ist hier, sicher zu stellen, dass die Fluchttür in der Gaststätte des Herrn Schiller den Gästen zugänglich gemacht wird, damit diese im Falle eine Brandes die Gaststätte ungehindert verlassen können. Die Anordnung, die vorhandenen Gegenstände zu entfernen und das Gebot, die Fluchttür zukünftig von Gegenständen freizuhalten, erreicht das Ziel, den Schutz der Gäste zu gewährleiten. Die Anordnungen sind daher geeignet.
Das Mittel muss erforderlich sein. Erforderlich ist das Mittel, wenn von mehreren geeigneten Mitteln dasjenige eingesetzt wird, das den Einzelnen und die Allgemeinheit voraussichtlich am wenigsten beeinträchtigt.[22] Die Anordnung, die bereits vorhandenen Gegenstände aus dem Bereich der Fluchttür zu entfernen, ist die einzige Möglichkeit, die Funktionsfähigkeit der Fluchttür wiederherzustellen.
Das Gebot, die Fluchttür in Zukunft von Gegenständen freizuhalten ist ebenfalls die einzige Möglichkeit, den gewünschten Erfolg auf Dauer zu gewährleisten. Andere Mildere Mittel kommen nicht in Betracht, so dass die Anordnungen der Stadt Hameln erforderlich sind.
Das Mittel muss angemessen sein. Angemessen ist das Mittel, dass keinen Nachteil herbeiführt, der zu dem erstrebten Erfolg erkennbar außer Verhältnis steht.[23] Ein erkennbares Missverhältnis liegt vor, wenn die Privatinteressen des Herrn Schiller im Rahmen einer Abwägung mit den öffentlichen Interessen höher wiegen würden.[24] Die Interessen des Herrn Schiller liegen darin, die betreffenden Gegenstände in der Nähe der Fluchttür zur lagen. Dies kann aus Gründen der Bequemlichkeit oder auch aus finanziellen Gründen so gewollt sein. Das Interesse der Öffentlichkeit ist es, den bestmöglichen Brandschutz für die Besucher der Gaststätte des Herrn Schiller sicherzustellen. Die Errichtung der Fluchttür war seinerzeit bauliche Voraussetzung für den Betrieb des Gaststättengewerbes und beruht auf § 14 der NBauO. Um die Funktionsfähigkeit der Fluchttür zu gewährleisten, ist es zwingende Voraussetzung, dass diese weder verstellt noch abgeschlossen ist. Hinzu kommt, dass es sich bei der Gaststätte des Herrn Schiller gem. § 2 Abs. 1 Nr. 1 der Arbeitsstättenverordnung (ArbStättV) um eine Arbeitsstätte handelt, weil es sich bei der Gaststätte um einen Ort in einem Gebäude handelt, der zur Nutzung für Arbeitsplätze vorgesehen ist. Gem. § 4 Abs.4 ArbStättV müssen Verkehrswege, Fluchtwege und Notausgänge ständig freigehalten werden, damit diese jederzeit benutzt werden können. Durch das Verstellen der Fluchttür mit Gegenständen macht Herr Schiller den eigentlichen Zweck dieser Tür zunichte und verstößt damit gegen die Rechtsordnung. Aus diesem Grund hat Herr Schiller keine besonders schützenwerte Rechtsposition. Die Interessen der Öffentlichkeit überwiegen, weil hier die Behörde einschreitet, um die höherwertigen Rechtsgüter, nämlich Leben und Gesundheit der Besucher der Gaststätte, zu schützen.
Es besteht daher kein erkennbares Missverhältnis zwischen Mittel und Erfolg. Das Mittel, die oben genannten Anordnungen, ist deshalb auch angemessen. Die Grenzen des Ermessens werden durch die Stadt Hamel eingehalten, das Ermessen wird gemäß § 40 VwVfG richtig ausgeübt. Die Behörde wählt die richtige Rechtsfolge.

2.3.3 Zwischenergebnis

Der Verwaltungsakt ist materiell rechtmäßig. Der VA ist insgesamt rechtmäßig und kann daher rechtsfehlerfrei erlassen werden.

3. Entscheidungsvorschlag

1. Gegenüber Herrn Schiller wird ein Gebot (Beseitigung der vorhandenen Gegenstände) und ein Verbot (Gegenstände zu deponieren) erlassen.

2. Klärung der weiteren formellen Voraussetzungen
a) Form des Verwaltungsakts
aa) Schriftlichkeit und äußere Gestaltung
Da das NGastG keine Anforderungen hinsichtlich der Form dieses Verwaltungsakts formuliert, entscheidet die Stadt Hameln nach pflichtgemäßem Ermessen, in welcher Weise sie den Verwaltungsakt

15 Vgl. dazu *Rolf Schmitt,* Besonderes Verwaltungsrecht II, 13.Aufl. Rn 678
16 Vgl. *Michel/Kienzler* a.a.O
17 weiterführend zum Gefahrbegriff: Ipsen, Niedersächsisches Polizei- und Ordnungsrecht , 4. Aufl. § 5 Rn 125 ff
18 Siehe auch *Barthel/Kalmer/Weidemann,* a.a.O., § 5 Ziff. 2; ferner *Weidtmann-Neuer,* Niedersächsisches Gaststättengesetz – Kommentar, § 5 Rn 1
19 Vgl. dazu *Raimund Brühl,* Verwaltungsrecht für die Fallbearbeitung, 7. Aufl. S. 87,91; zum Grundsatz der Verhältnismäßigkeit siehe *Suckow/Weidemann* a.a.O Rn 167 ff
20 Vgl. BVerfGE 30, 292 (316); 171 (187)
21 BVerfGE 30 a.a.O
22 Vgl. *Ipsen* a.a.O. § 9 Rn 297
23 Vgl. *Ipsen* a.a.O. § 9 Rn 302;
24 Zur Interessenabwägung siehe *Suckow/Weidemann* a.a.O. Rn 172

erlassen will. Nach § 37 Abs. 2 S. 1 VwVfG kann er schriftlich, elektronisch, mündlich oder in anderer Weise erlassen werden. Hier empfiehlt sich aus Beweissicherungsgründen die Schriftform. Sodann muss die äußere Gestaltung des Verwaltungsaktes den Vorgaben des § 37 Abs. 3 VwVfG genügen.

bb) Begründung

Grundsätzlich sind nach § 39 Abs. 1 S. 1 VwVfG schriftliche Verwaltungsakte mit einer Begründung zu versehen, sofern keine Ausnahme nach Abs. 2 greift. Eine Ausnahme ist nicht ersichtlich. Damit muss dieser Verwaltungsakt mit einer Begründung versehen werden. Die Begründung muss den Anforderungen des § 39 Abs. 1 S. 2 und S. 3 VwVfG entsprechen.

b) Rechtsbehelfsbelehrung

Nach § 37 Abs. 6 S. 1 VwVfG[25] ist einem schriftlichen Verwaltungsakt, der der Anfechtung unterliegt, eine Rechtsbehelfsbelehrung beizufügen. Hier soll ein schriftlicher Verwaltungsakt erlassen werden. Auch unterliegt dieser der Anfechtung. Damit ist eine Rechtsbehelfsbelehrung beizufügen. Diese Belehrung muss den Anforderungen des § 58 Abs. 1 VwGO genügen. Zur Nennung der Mindestbestandteile einer ordnungsgemäßen Rechtsbehelfsbelehrung gehört auch der Hinweis auf den maßgeblichen Rechtsbehelf. Als Rechtsbehelf könnte die Anfechtungsklage in Betracht kommt. In einem möglichen Klageverfahren käme nach § 42 Abs. 1 VwGO dann eine Anfechtungsklage (§ 42 Abs. 1 1. Alt. VwGO) in Betracht, wenn der Betroffene die Aufhebung eines Verwaltungsakts begehren würde und nicht zuvor ein Vorverfahren nach den § 79 VwVfG i.V.m. den §§ 68 ff. VwGO vorgeschaltet wäre. Ziel einer möglichen Klage wäre die Aufhebung der Gebots- und Verbotsanordnung und damit eines Verwaltungsakts im Sinne des § 35 S. 1 VwVfG. Damit wäre im Klageverfahren eine Anfechtungsklage zu erheben. Hier könnte aber zunächst die Durchführung eines Vorverfahrens geboten sein. So bestimmt § 68 Abs. 1 S. 1 VwGO, dass regelmäßig vor Erhebung einer Anfechtungsklage die Recht- und Zweckmäßigkeit des Verwaltungsakts in einem Vorverfahren zu überprüfen.[26] Ausnahmsweise kann nach § 68 Abs. 1 S. 2 1. HS von der Durchführung eines Vorverfahrens abgesehen werden, wenn dies durch Gesetz bestimmt ist. Ein entsprechender Ausschluss des Vorverfahrens konnte durch das Nds. AGVwGO bestimmt worden sein. Nach § 8 a Abs. 1 des Nds. Ausführungsgesetzes zur Verwaltungsgerichtsordnung (Nds. AG VwGO) entfällt vor Erhebung der Anfechtungsklage regelmäßig ein Vorverfahren, es sein denn, es greift eine Ausnahme nach Abs. 3. Das NGastG hat keine Aufnahme in dem Ausnahmekatalog des Absatzes 3 gefunden. Damit wäre unmittelbar Klage zu erheben. In der Rechtsbehelfsbelehrung ist also die Klage als möglicher Rechtsbehelf aufzunehmen. So kann die Klagefrist nach § 74 VwGO auf einen Monat begrenzt werden.

3.2.2 Zwischenergebnis

Der beabsichtigte Verwaltungsakt entspricht somit (auch) allen weiteren formellen Voraussetzungen.

3.3 Wirksamkeit und Bekanntgabe

Zu ihrer Wirksamkeit bedürfen Verwaltungsakte der Bekanntgabe (§ 43 Abs. 1 VwVfG) [27]. Es ist zweckmäßig, den schriftlichen Verwaltungsakt zuzustellen (§ 41 Abs. 5 VwVfG, § 1 Abs. 1 NVwZG[28], § 2 VwZG). Es bietet sich hier die Zustellung mittels Zustellungsurkunde an (§ 3 VwZG).

Aufgabe 2 – Bescheidentwurf[29]

Stadt Hameln
Der Oberbürgermeister
– Fachbereich Recht und Ordnung –
Rathausstraße 1
31785 Hameln

Entwurf

1. Mit Zustellungsurkunde
   Herrn
   Karl Schiller
   Weser-Straße 9
   31592 Hameln

Ihr Zeichen	Ihre Nachricht vom	Mein Zeichen	Sachbearbeitung	Datum
		Az.: 32/20-05	Herr Klein (051151) 202-3212	23.10.2013

25 Mit dem Gesetz zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung von Planfeststellungsverfahren ist diese Verpflichtung eingeführt worden; siehe dazu *Schmitz/Prell,* NVwZ 2013, S. 745 [752 f.)

26 Eingehend zur Statthaftigkeit eines Widerspruchs siehe *Weidemann,* VR 2006, S. 79 ff

27 Die Frage der Bekanntgabe eines Verwaltungsaktes ist keine Rechtmäßigkeits-, sondern Wirksamkeitsvoraussetzung: zur Notwendigkeit der Klärung dieser Frage vgl. auch *Büchner/Joergens,* a. a. O., S. 33 f, vgl. zur grundlegenden Bedeutung der Bekanntgabe noch *Maurer,* a. a. O. S. 223 f.

28 Zur Wechselbeziehung von bundes- und landesrechtlichen Vorschriften siehe auch *Weidemann,* Nds. VwZG-Kommentar, § 1 Erl. 1 in: Praxis der Kommunalverwaltung A 18 Nds

29 Grundlegend zur Bescheiderstellung siehe *Bittorf/Drape/Globisch/Moldenhauer/Scheske/Weidemann,* Bexcheidtechnik – Mustertexte für Studium und Praxis, 2013, S 26 ff. und 100 ff.. Die Darstellung des Bescheidentwurfes orientiert sich an dem Bescheidmuster 13.

Gaststättengewerbe: Hameln, Weser-Straße 9
Hier: Verstellen des Fluchtweges/Anordnung

Sehr geehrter Herr Müller

1. Hiermit ordne ich mit sofortiger Wirkung an, dass Sie die Gegenstände, die den Fluchtweg in dem oben genannten Gaststättenbetreib versperren, entfernen und künftig den Fluchtweg von Gegenständen aller Art freihalten.
2. Die sofortige Vollziehung der Gebote zu 1. ordne ich an.
3. Sollten Sie das Gebot, die Gegenstände zu entfernen, nicht bis zum 27.10.2013 befolgen, werde ich ein Zwangsgeld in Höhe von 1.000 Euro gegen Sie festsetzen, was ich hiermit androhe.
4. Die Kosten des Verfahrens haben Sie zu tragen.

Begründung:

Zu 1.
Die in Ziff. 1 ausgesprochenen Gebote stützen sich auf § 5 Abs. 1 des Niedersächsischen Gaststättengesetzes (NGastG[30]). Danach bin ich berechtigt, Ihnen als Betreiber eines Gaststättengewerbes im stehenden Gewerbe diejenigen Anordnungen zu treffen, die zum Schutz der Gäste gegen Gefahren für Leben oder Gesundheit erforderlich sind. Diese Gefahr liegt in Ihrer Gaststätte vor, weil durch die Lagerung von Gegenständen der Fluchtweg versperrt ist und dadurch im Falle eines Brandes das Verlassen Ihrer Gaststätte nicht möglich ist. Sollte es im Brandfall zu einer Panik kommen, besteht die Möglichkeit einer Lebens- oder Gesundheitsverletzung der Gäste Ihrer Gaststätte.

§ 5 Abs.1 Gewerbeordnung räumt mir bei meiner Entscheidung Ermessen ein, welches ich gemäß § 1 Abs. 1 Nds. Verwaltungsverfahrensgesetz (NVwVfG) in Verbindung mit § 40 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) ausgeübt habe. Ich habe mich entschlossen, die oben Anordnungen zu treffen, um Ihrer Gäste im Brandfall vor Leben- oder Gesundheitsgefahren zu schützen, womit der Zweck des Gesetzes beachtet wird. Die Grenzen des Ermessens habe ich eingehalten, weil meine Anordnungen dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechen. Die Anordnung der beiden genannten Gebote sind geeignete Mittel, um die Funktionsfähigkeit des Fluchtweges zu erhalten und dadurch den Schutz der Rechtsgüter Leben und Gesundheit zu gewährleisten. Die Anordnungen sind auch erforderlich, weil andere, weniger belastende Mittel nicht zur Verfügung stehen, um die Funktionsfähigkeit des Fluchtweges zu gewährleisten und damit das Leben oder die Gesundheit Ihrer Gäste zu schützen. Meine Anordnungen sind auch angemessen, weil die gebotene Interessenabwägung zwischen Ihren Interessen und dem öffentlichen Interesse zu Gunsten des öffentlichen Interesses ausfällt. Bei meiner Entscheidung habe ich Ihr Interesse an der Lagerung der Gegenstände im Bereich des Fluchtweges berücksichtigt. Ihr rein finanzielles Interesse muss hinter dem Interesse der Öffentlichkeit an dem Schutz von Leben und Gesundheit Ihrer Gäste zurückstehen. Gemäß § 4 Abs. 4 der Arbeitsstättenverordnung (ArbeitsstättenVO) müssen, Verkehrswege, Fluchtwege und Notausgänge ständig freigehalten werden, damit diese jederzeit benutzt werden können. Da Sie fortdauernd durch Ihr Verhalten gegen diese gesetzliche Pflicht verstoßen, überwiegt das Öffentliche Interesse daran, den von Ihnen verursachten Zustand zu beenden.

Zu 2.
Die Anordnung der sofortigen Vollziehung des Verbotes stützt sich auf § 80 Abs. 2 Nr. 4 der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO). Danach bin ich berechtigt, die sofortige Vollziehung der Gebote anzuordnen, wenn ein besonderes öffentliches Interesse dies erfordert. In Ihrem Fall besteht ein solches besonderes öffentliches Interesse, die Funktionsfähigkeit des Fluchtweges schnellstmöglich wieder herzustellen. Wegen der besonderen Gefahrensituation, die ein Brand in Ihrer Gaststätte auslösen könnte, kann nicht hingenommen werden, dass Ihnen durch die aufschiebende Wirkung einer verwaltungsgerichtlichen Klage die Möglichkeit offensteht, bis zur Entscheidung dieses Rechtsbehelfs den Fluchtweg unerlaubt weiter zu versperren. Das öffentliche Interesse daran, das Leben und Gesundheit der Gaststättenbenutzer zu schützen, überwiegt beträchtlich Ihr Interesse, die Gaststätte ohne funktionierenden Fluchtweg bis zum Eintritt der Bestandskraft meiner Gebote weiter zu betreiben.

Zu 3.
Nach §§ 64, 65 Abs. 1 Nr. 2, 67 des Niedersächsischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung (Nds.SOG) bin ich berechtigt, Zwangsgeld bis höchstens 50.000 Euro anzudrohen, wenn Sie das Gebot nicht befolgen. Da ich erstmals Zwangsgeld androhe, ist der Betrag, berücksichtigt man ihr wirtschaftliches Interesse daran, das Gebot nicht zu befolgen, angemessen.

Zu 4.
Sie haben Anlass zu diesem Verfahren gegeben und deshalb die Kosten hierfür zu tragen. Diese Entscheidung beruht auf §§ 1, 5 und 13 des Niedersächsischen Verwaltungskostengesetzes (NVwKostG), § 1 der Allgemeinen Gebührenordnung – AllGO – und laufender Nummer 40.3.3 des Kostentarifs zur AllGO. Hierzu werde ich Ihnen in Kürze einen gesonderten Kostenfestsetzungsbescheid zusenden.

30 Bei den jeweils genannten Normen wird dann auch die aktuelle Fundstelle im Gesetz- und Verordnungsblatt angegeben. Aus Vereinfachungsgründen heraus ist hier auf die Nennung dieser Fundstellen verzichtet worden.

Rechtsbehelfsbelehrung:

Gegen diesen Bescheid kann innerhalb eine Monats nach Zustellung des Bescheides Klage beim Verwaltungsgericht Hannover, Eintrachtweg 19, 30173 Hannover, schriftlich oder zur Niederschrift des Urkundsbeamten der Geschäftsstelle dieses Gerichts erhoben werden. Die Klage wäre gegen die Stadt Hameln zu richten.

Hinweis:

Zu Ihrer Information weise ich Sie auf folgendes hin:
Wenn Sie künftig meinen oben genannten Anordnungen zuwiderhandeln, stellt dies gem. § 11 Abs.1 Nr. 5 des NGastG eine Ordnungswidrigkeit dar. Gem. § 11 Abs. 2 NGastG kann die Ordnungswidrigkeit mit einer Geldbuße bis zu 5.000 Euro geahndet werden.

Mit freundlichen Grüßen

Im Auftrag

Klein

2. Kostenentscheidung fertigen
3. Wv. 24.11.2013 (Klage?)

Jürgen Volz*

Öffentliche Betriebswirtschaftslehre

– Prüfungsarbeit für eine Zwischenprüfung –

Aufgabe 1:

Ordnen Sie folgenden Geschäftsvorfällen der Stadt Großburg die Begriffe Ausgabe, Aufwand und Kosten für die Jahre 2012 und 2013 zu:

1. Kauf eines Straßenreinigungsfahrzeug im Wert von 100.000 € für den städtischen Bauhof am 20.12.2012, das erst im Jahr 2013 betrieblich eingesetzt wird. Mit dem Händler wurde vertragsmäßig vereinbart, dass 40.000 € spätestens bis zum 31.12.2012 und die Restsumme am 15.01.2013 zu bezahlen ist. Die 1. Rate wurde vom Kassenkonto, die 2. Rate vom Bankkonto überwiesen. Es wird von einer betrieblichen Nutzungsdauer von 8 Jahren ausgegangen.
2. Kauf von 60.000 Liter Dieselöl (Literpreis 1,20 €) für die Müllfahrzeuge am 02.01.2013. Am Jahresende ergibt sich ein Restbestand von 6.000 Liter.
3. Die Personalausgaben in der Straßenreinigung beliefen sich im Jahr 2012 insgesamt auf 960.000 €; darin sind 30.000 € enthalten, die bei der Laubbeseitigung auf Fußwegen im Stadtforst entstanden sind.
4. Die zentrale Beschaffungsstelle im Hauptamt der Stadt bestellt bei der Firma Audi-Struth am 28.12.2012 einen Dienstwagen für den Oberbürgermeister im Wert von 42.000 €, der erst im Januar 2013 geliefert wird.
5. Für ein städtisches Müllfahrzeug wird im 6. und 7. Nutzungsjahr (2012 und 2013) eine lineare Abschreibung in Höhe von 20.000 € vorgenommen. Das Fahrzeug wurde 2007 angeschafft und es wurde von einer betrieblichen Nutzungsdauer von 8 Jahren ausgegangen.
6. Wegen eines Tornados im November 2012, bei dem sämtliche Dachziegel beschädigt wurden, musste für 5.000 € das städtische Trauerhaus notdürftig von einer Fremdfirma abgedeckt werden. Die eigentliche Sanierungsmaßnahme wurde von dieser Firma erst im März 2013 durchgeführt. Die Rechnung einschließlich der notdürftigen Abdeckung betrug 40.000 € und wurde im Mai 2013 bezahlt.
7. Einkauf und Lieferung von Büromaterial am 24.10.2012 im Werte von 1.500 €. Am Endes des Jahres 2012 war noch Büromaterial für 1.000 € vorhanden, das im Jahr 2013 verbraucht wird.
8. Ende Dezember 2012 ist unerwartet ein Bruch in einer Druckrohrleitung im städtischen Entwässerungssystem in Höhe von 25.000 € entstanden. Der Schaden wurde von der Firma Schnellfix am 03.01.2013 behoben und die Rechnung am 07.01.2013 vom Bankkonto bezahlt.
9. Dem städtischen Mitarbeiter Müller wird am 04.01.2012 ein Arbeitgeberdarlehen in Höhe von 4.000 € gewährt.
10. Kauf eines Grundstückes mit Haus am 01.10.2012 im Wert von 3.000.000 € zur Erweiterung des städtischen Rathauses.
11. Die Stadtkasse zahlt am 25.12.2012 aus den Verfügungsmitteln des Bürgermeisters auf dessen Anweisung eine Spende an „Brot für die Welt“ in Höhe von 200 €.
12. Das Straßenreinigungsfahrzeug (s. Ziffer 1) erleidet am 31.12.2013 einen Totalschaden.
13. Erstattung von Reisekosten in Höhe von 450 € am 25.03.2013, die einem Mitarbeiter im Dezember 2012 entstanden sind.
14. Zahlung des Jahresbeitrages 2013 für die Feuerversicherung am 28.12.2012 in Höhe von 10.000 €.

* Prof. Dr. *Jürgen Volz* lehrte an der Hessischen Hochschule für Polizei und Verwaltung, Wiesbaden – inzwischen selbstständiger Unternehmens- und Verwaltungsberater.

Aufgabe 2:

Sachverhalt:

Ein Eigenbetrieb Straßenreinigung der Stadt Großburg weist zum 31.12.2012 folgende Bilanz aus:

Aktiva	Schlussbilanz des Eigenbetriebes Straßenreinigung zum 31.12.2012		Passiva
Grundstücke	1.300.000,00	Eigenkapital	1.930.000,00
Gebäude	1.380.000,00	langfr. Hypotheken-verbindlichkeiten	800.000,00
Büro- und Geschäfts-aussstattung	145.000,00		
Fuhrpark	500.000,00	langfr. Bank-verbindlichkeiten	500.000,00
Forderungen aus LL	100.000,00	kurzfr. Bank-verbindlichkeiten	600.000,00
Bank	550.000,00		
Kasse	55.000,00	Verbindlichkeiten aus LL	200.000,00
	4.030.000,00		**4.030.000,00**

Im Jahre 2013 ergeben sich folgende Geschäftsvorfälle:

1. Kauf von Büromaterial ohne sofortige Zahlung (Einkauf auf Ziel) 2.000,00
2. Verkauf eines alten Einrichtungsgegenstandes zum Bilanzwert gegen Barzahlung 3.500,00
3. Eine Kunde zahlt für eine Gehwegreinigung die Rechnung per Bank in Höhe von 500,00
4. Barbezahlung eines Dienstfahrzeuges für den Eigenbetrieb, das bereits im Dezember 2012 geliefert wurde 45.000,00
5. Verbindlichkeiten gegenüber Lieferanten werden durch Banküberweisung beglichen 1.500,00
6. Kurzfr. Bankverbindlichkeiten werden in langfristige Hypothekenverbindlichkeiten umgewandelt 100.000,00
7. Bezahlung von Kunden für erbrachte Straßenreinigungsdienstleistungen durch Banküberweisungen 250.000,00
8. Kauf eines Grundstückes durch kurzfristigen Bankkredit 150.000,00
9. Tilgung einer langfristigen Bankverbindlichkeit durch Banküberweisung 20.000,00
10. Kauf von Roh-, Hilfs- und Betriebsstoffen auf Ziel 200.000,00
11. Bezahlung von Büromaterial gegen bar 3.000,00
12. Ein Angestellter des Eigenbetriebs zahlt ein Arbeitgeberdarlehen zurück, das er vor drei Jahren erhalten hat 5.000,00
13. Kauf eines Grundstückes per Bankscheck 100.000,00
14. Die Abschreibungen werden gebucht und zwar für Gebäude 60.000,00, Betriebs- und Geschäftsausstattung 4.000,00 und Fuhrpark 15.000,00 € 79.000,00
15. Löhne und Gehälter werden per Bank überwiesen 400.000,00

Aufgaben zu 2:

1. Wodurch zeichnet sich ein Eigenbetrieb aus?
   Erklären Sie dies mit Hilfe der Kriterien Rechtsgrundlage(n), Rechtsfähigkeit, Gründung, Eintragung, Kapitalausstattung, Vermögen, Organe, Mitbestimmung, Haftung.
2. Schreiben Sie die Buchungssätze für die Geschäftsvorfälle auf.
3. Erstellen Sie die Eröffnungsbilanz und buchen Sie die Geschäftsvorfälle auf T-Konten und schließen diese bis zur Schlussbilanzkonto ab.

Aufgabe 3:

Sachverhalt:

Das Hallenbad eines Kurbetriebs besteht aus Verwaltung, Schwimmhalle, Sauna und Wannen- und Duschbadebereich (W+D). Folgende Kosten sind im letzten Jahr entstanden:

- Personalkosten 506.000,00 €
- Wasser 28.200,00 €
- Energie 160.000,00 €
- Instandhaltung 51.000,00 €
- Raumkosten 490.000,00 €
- Abschreibungen 300.800,00 €

  Summe 1.536.000,00 €

Die Kosten in € verteilen sich wie folgt:

Kostenarten	Verwaltung	Schwimmhalle	Sauna	W+D
Personal	60.000,00	266.000,00	90.000,00	90.000,00
Instandhaltung	3.000,00	36.000,00	5.000,00	7.000,00
Abschreibungen	9.000,00	250.000,00	13.800,00	28.000,00

Für die Verwaltung, die Schwimmhalle, die Sauna und den Wannen- und Duschbereich liegen folgende Verbrauchsangaben vor:

Verbrauch	Verwaltung	Schwimmhalle	Sauna	W+D
Wasser	–	40.000,00	2.000,00	5.000,00
Energie	20.000,00	200.000,00	100.000,00	80.000,00

Der Wasserverbrauch ist in Kubikmetern und der Wärmeverbrauch in Wärmeeinheiten, die durch Wärmezähler gemessen werden, angegeben. Die Raumfläche beträgt für die Verwaltung (50 qm), die Schwimmhalle (2000 qm), die Sauna (100 qm) und den W+D-Bereich (300 qm). Die Weiterverrechnung der Verwaltungskosten erfolgt im Verhältnis der Besucherzahlen.

Folgende Besucherzahlen liegen vor:

- Schwimmhalle 160.000 Besucher
- Med. Bäder 55.000 Besucher
- Sauna 10.000 Besucher

Die Eintrittsgelder betrugen (ohne Ermäßigungen für Schüler usw.) 2,50 € für das Hallenbad, 2,00 € für den W+D-Bereich und 10,00 € für die Sauna.

Aufgaben zu 3:

1. Ermitteln Sie die ursprünglichen Kosten jeder Kostenstelle und errechnen Sie die Kosten der Hauptkostenstellen nach Umlage der Verwaltungskosten.

2. Wie hoch sind die Kosten pro Besucher in den Hauptkostenstellen und der Kostendeckungsgrad durch die Eintrittsgelder?
3. Eine ortsansässige Sauna verlangt einen Eintrittspreis von 15,00 €. Sie beklagt sich darüber, dass sie mit ihren Steuern die eigene Konkurrenz subventionieren muss und verlangt eine deutliche Erhöhung der Eintrittsgelder für die Sauna oder die Privatisierung. Nehmen Sie dazu Stellung.

Gewichtungsfaktoren:

Aufgabe 1:	20 %		
Aufgabe 2:	50 %	Teilaufgabe 1:	15 %
		Teilaufgabe 2:	15 %
		Teilaufgabe 3:	20 %
Aufgabe 3:	30 %	Teilaufgabe 1:	5 %
		Teilaufgabe 2:	15 %
		Teilaufgabe 3:	10 %

Lösungsskizze

Die nachfolgenden Lösungshinweise sind umfassender Natur und können von einem Studenten in dieser Form teilweise nicht erwartet werden.

Zu Aufgabe 1:

Ordnen Sie folgenden Geschäftsvorfällen der Stadt Großburg die Begriffe Ausgaben, Aufwand und Kosten für die Jahre 2012 und 2013 zu. (Gewichtung: 20 %)

Geschäfts-vorfälle	Ausgaben €		Aufwendungen €		Kosten €	
	2012	2013	2012	2013	2012	2013
1	40.000	60.000	–	12.500	–	12.500
2		72.000	–	64.800	–	64.800
3	960.000	–	960.000	–	930.000	–
4	–	–	–	–	–	–
5	–	–	20.000	20.000	20.000	20.000
6		40.000	5.000	35.000	–	–
7	1.500	–	500	1.000	500	1.000
8	–	25.000	25.000	–	–	–
9	4.000	–	–	–	–	–
10	3.000.000	–	–	–	–	–
11	200	–	200	–	–	–
12	–	–	–	87.500	–	–
13	–	400	400	–	400	–
14	10.000	–	–	10.000	–	10.000

1. Der Kauf des Straßenreinigungsfahrzeuges im Wert von 100.000 € für den städtischen Bauhof ist in voller Höhe als Ausgabe zu kennzeichnen, da in Höhe von 100.000 € auch der Geldmittelabfluss gegeben ist. Da jedoch eine Aufteilung der Kaufpreissummen vereinbart wurde, entstehen Ausgaben in 2012 in Höhe von 40.000 € und in 2013 von 60.000 €. Ausgehend von dem Einsatz in 2013 und der betrieblichen Nutzungsdauer von 8 Jahren entsteht ein Aufwand und Kosten in 2013 in Höhe von 12.500 €.
2. Der Kauf von 60.000 Liter Dieselöl zum Literpreis von 1,20 € führt zu einer Ausgabe von 72.000 €. Im Laufe des Jahres sind 54.000 Liter verbraucht worden. Bei dem angegebenen Literpreis entspricht diese einem Aufwand von 64.800 €. Da das Dieselöl für die städtischen Fahrzeuge gekauft und verbraucht wurde, liegt gleichzeitig eine betriebstypische Tätigkeit vor, sodass auch Kosten in Höhe von 64.800 € angefallen sind.
3. Die Summe von 960.000 € sind als Ausgaben zu deklarieren. Da die Personalleistungen auch einen Werteverzehr darstellen, stellen sie auch Aufwand dar. Weil jedoch laut Sachverhalt 30.000 € bei für die Laubbeseitigung im städtischen Forst angefallen sind und diese nicht zum Aufgabenbereich der Straßenreinigung gehören, sondern zum Eigenbetrieb Forst, ergibt sich aus der Sicht der Straßenreinigung ein betriebsfremder Aufwand. Demzufolge können als Kosten nur die restlichen 930.000 € bezeichnet werden.
4. Mit der Bestellung eines Dienstfahrzeuges für den Oberbürgermeister ist noch keine Bezahlung verbunden; insofern liegt kein Geldmittelabfluss und damit auch keine Ausgabe vor. Solange der Dienstwagen nicht geliefert ist, kann auch kein Verbrauch anfallen, so dass auch die Begriffe Aufwand und Kosten nicht zutreffen.
5. Da das Müllfahrzeug im Jahr 2007 angeschafft wurde, ist in diesem Jahr ein Geldmittelabfluss eingetreten. Insofern kann in den Jahren 2012 und 2013 keine weitere Ausgabe anfallen. Aufgrund der 8-jährigen Abschreibung von jeweils 20.000 € pro Jahr entstehen Aufwendungen und Kosten in beiden Jahren von 20.000 €.
6. Durch die Bezahlung der Rechnung in Höhe von 40.000 € im Jahr 2013 findet ein entsprechender Geldmittelabfluss statt; insofern handelt es sich hierbei um Ausgaben. Die notdürftige Ausbesserung des Daches im Jahr 2012 stellt einen Werteverzehr dar, deshalb fällt eine Aufwendung in Höhe von 5.000 € im Jahr 2012 an. Die Restsumme von 35.000 € ist im Jahr 2013 als Aufwendung zu kennzeichnen. Da die Dachreparatur aufgrund des Tornados erforderlich war, liegt ein außerordentlicher Aufwand vor. Insofern können keine Kosten entstehen.
7. Durch den Einkauf und die Lieferung des Büromaterials entstehen Ausgaben von 1.500 € im Jahr 2012. Durch das verbliebene Büromaterial am Ende des Jahres entsteht eine Werteverzehr und damit eine Aufwendung von 500 € für das Jahr 2012 und 1.000 € im Jahr 2013. Da davon auszugehen ist, dass das Büromaterial ausschließlich für betriebliche Zwecke verwendet wurde, entstehen die gleichen Werte an Kosten.
8. Durch die Bezahlung der Rechnung im Jahr 2013 entsteht hier ein Geldmittelabfluss und damit eine Ausgabe von 25.000 €. Der Werteverzehr und damit der Aufwand sind jedoch bereits im Jahr 2012 entstanden. Aufgrund der Unvorhersehbarkeit des Schadens ist zwar ein außergewöhnlicher Aufwand vorhanden, der jedoch nicht den Kosten zugeordnet werden darf.
9. Durch die Auszahlung eines Arbeitgeberdarlehens im Jahr 2012 entsteht ein Geldmittelabfluss und folge dessen eine Ausgabe von 4.000 € an. Die Gewährung eines Arbeitgeberdarlehens ist ein rein finanzwirtschaftlicher Vorgang. In der Abgrenzung zwischen Ausgabe und Aufwand ergibt sich also ein sachlicher Unterschied. Die Gewährung ist demnach nur eine Ausgabe, sie kann niemals zu Aufwand oder Kosten führen.

10. Der Grundstückskauf führt zu einem Geldmittelabfluss in Höhe von 3.000.000 € im Jahr 2012. Da Grundstücke im Normalfall nicht abgeschrieben werden können, können keine Aufwendungen und Kosten entstehen.
11. Mit der Spende an „Brot für die Welt" ist ein Geldmittelabfluss verbunden, sodass in Höhe der Spende eine Ausgabe vorliegt. Ein Verbrauch von Vermögenswerten und somit eine Aufwand liegt insoweit vor, als mit der Spende eine Eigenkapitalminderung vorliegt. Die Spende ist allerdings nicht als Zweckaufwand zu werten, sondern dem neutralen Aufwand zuzuordnen, und zwar dort dem betriebsfremden Aufwand. Mit dieser Kennzeichnung ist gleichzeitig verbunden, dass eine Spende nicht dem Begriff Kosten zugeordnet werden kann. Das ergibt sich auch schon aus der Tatsache, dass Kosten nur einen Verbrauch im Rahmen der betriebstypischen Tätigkeit vorliegen. Eine Spende kann kaum als betriebsnotwendig bezeichnet werden, sodass keine Kosten entstehen.
12. Der Geldmittelabfluss hat in den Jahren 2012 und 2013 stattgefunden und ist bereits bei Ziffer 1 verbucht worden. Aufgrund der 8-jährigen Nutzungsdauer wurden 2013 Abschreibungen in Höhe von 12.500 € zugeordnet. Da das Fahrzeug jedoch am letzten Tag des Jahres einen Totalschaden erleidet, liegt eine außerordentliche Gegebenheit vor, die zu einem außerordentlichen Aufwand in Höhe des Restbetrages von 87.500 € führt. Aufgrund der Zuordnung zum neutralen Aufwand kann keine Zuordnung bei den Kosten erfolgen.
13. Durch die Bezahlung im Jahr 2013 findet ein Geldmittelabfluss und damit eine Ausgabe statt. Da die Reise bereits 2012 stattgefunden hat ist der Werteverzehr und damit ein Aufwand im Jahr 2012 zu buchen. Da davon auszugehen ist, dass der städtische Mitarbeiter die Reise im Rahmen der betriebstypischen Tätigkeit wahrnimmt, ist auch eine Kostenzuordnung vorzunehmen.
14. Der Geldmittelabfluss in Höhe von 10.000 € und damit die entsprechende Ausgabe entsteht im Jahr 2012. Der Werteverzehr findet jedoch erst im Jahr 2013 statt, da die Feuerversicherung für dieses Jahr bestimmt ist. Gleiches gilt für die Kostenzuordnung.

Zu Aufgabe 2:

Zu Teilaufgabe 1:

Wodurch zeichnet sich ein Eigenbetrieb aus? Erklärern Sie dies mit Hilfe der Kriterien Rechtsgrundlage(n), Rechtsfähigkeit, Gründung, Eintragung, Kapitalausstattung, Vermögen, Organe, Mitbestimmung, Haftung. (Gewichtung: 15 %)

Der **Eigenbetrieb**, teilweise auch verselbstständiger Regiebetrieb genannt, stellt nach den Kommunalrecht und den in einigen Ländern vorhandenen Eigenbetriebsgesetzen eine Organisationsform dar, die lange Zeit als die „klassische" Organisationsform für wirtschaftliche Betriebe der Kommunen darstellte.[1] In Hessen bestimmt die Gemeindeordnung (§ 127 HGO) und das Eigenbetriebsgesetz (§ 1 EigBGes), dass der Eigenbetrieb eine Gesellschaft **ohne eigene Rechtspersönlichkeit** ist. Er ist organisatorisch und wirtschaftlich weitgehend verselbstständig, rechtlich jedoch unselbstständig. Er wird finanzwirtschaftlich als gemeindliches Sondervermögen verwaltet und nachgewiesen. Dies bedeutet, dass er vom übrigen Kommunalhaushalt getrennt ist, einen eigenen Wirtschafts-, Erfolgs-, Vermögens- und Finanzplan erstellt und nach den Grundsätzen der doppelten kaufmännischen Rechnungslegung zu führen ist. Im Trägeretat schlägt sich anstelle der getrennten Veranschlagung von Erträgen und Aufwendungen lediglich das saldierte Endergebnis gemäß dem ***Nettoprinzip*** nieder (daher auch: ***Nettobetrieb***).

Der Eigenbetrieb verfügt über relativ selbstständige Organe. In Hessen sind dies die **Betriebsleitung** und die **Betriebskommission.** Der aus einem Mitglied oder aus mehreren Mitgliedern bestehende Betriebsleitung obliegt die laufende, eigenverantwortlich ausgeübte „wirtschaftliche" Betriebsführung. Der aus Gemeindevertretungsmitgliedern gebildeten, aufsichtsratsähnlichen Betriebskommission obliegt die ständige Überwachung der Betriebsleitung als wesentliche Aufgabe. Der Betriebsleitung können per Satzung von der Betriebskommission Aufgaben übertragen werden (z.B. Einstellung von Personal). Ähnlich sieht es auch bei der Betriebskommission aus. Auch der Betriebskommission können gewisse Entscheidungskompetenzen von dem gewählten Repräsentativorgan (der Gemeindevertretung bzw. Stadtverordnetenversammlung) übertragen werden; grundsätzlich befindet die Kommission in dringlichen Angelegenheiten.

Wegen der fehlenden Rechtspersönlichkeit solcher Gebilde vertritt die Betriebsleitung die dahinter stehende Trägerkörperschaft. Die Haftung der kommunalen Eigenbetriebe geht über ihr eigenes Vermögen hinaus; Dritten gegenüber haftet die Gemeinde für Verbindlichkeiten der Eigenbetriebe unmittelbar. Nachfolgende Tabelle verdeutlicht nochmals zusammenhängend die Merkmale eines Eigenbetriebes.

Tabelle 1: Merkmale eines Eigenbetriebes

Rechtsgrundlage	EigBGes i.V. mit §§ 121 ff. (127 HGO)
Rechtsfähigkeit	Keine juristische Person – ohne eigene Rechtspersönlichkeit ausgestattet – er ist nur organisatorisch und wirtschaftlich weitgehend selbstständig, rechtlich jedoch unselbstständig
Gründung	Setzt Erlass einer Betriebssatzung voraus, die von der Stadtverordnetenversammlung beschlossen wird
Eintragung	Keine Eintragung ins Handelsregister
Kapitalausstattung	Angemessenes Stammkapital – die Höhe ist in der Betriebssatzung festzulegen (§ 10 Abs. 2 EigBGes)
Vermögen	Sondervermögen (§ 10 Abs. 1 EigBGes)
Organe	Betriebsleitung, Betriebskommission, indirekt auch Stadtverordnetenversammlung und Magistrat
Mitbestimmung	Nach dem Personalvertretungsrecht (HPVG)
Haftung	Die Haftung der kommunalen Eigenbetriebe geht über ihr eigenes Vermögen hinaus; Dritten gegenüber haftet die Gemeinde für Verbindlichkeiten der Eigenbetriebe unmittelbar

Zu Teilaufgabe 2:

Schreiben Sie die Buchungssätze für die Geschäftsvorfälle auf. (Gewichtung: 15 %)

Die Buchungssätze lauten wie folgt:
1. BGA an Lieferantenverbindlichkeiten (2.000,00 €)
2. Kasse an BGA (3.500,00 €)
3. Bank an Erträge aus Straßenreinigung (500,00 €)

1 Inzwischen wurde diese Rechtsform im Verbreitungsgrad durch die GmbH abgelöst.

4. Lieferantenverbindlichkeiten an Kasse (45.000,00 €)
5. Lieferantenverbindlichkeiten an Bank (1.500,00 €)
6. Kurzfristige Bankverbindlichkeiten an langfristige Hypothekenverbindlichkeiten (100.000,00 €)
7. Bank an Erträge aus Straßenreinigung (250.000,00 €)
8. Grundstücke an kurzfristige Bankverbindlichkeiten (150.000,00 €)
9. Langfristige Bankverbindlichkeiten an Bank (20.000,00 €)
10. Roh-, Hilfs- und Betriebsstoffsaufwendungen an Lieferantenverbindlichkeiten (200.000,00 €)
11. BGA an Kasse (3.000,00 €)
12. Bank an Forderungen aus Lieferungen und Leistungen (5.000,00 €)
13. Grundstücke an Bank (100.000,00 €)
14. Abschreibungen an Gebäude (60.000,00), Betriebs- und Geschäftsausstattung (4.000,00 €) und Fuhrpark (15.000,00 €)
15. Lohn- und Gehaltsaufwendungen an Bank (400.000,00 €)

Zu Teilaufgabe 3:

Erstellen Sie die Eröffnungsbilanz und buchen Sie die Geschäftsvorfälle auf T-Konten und schließen diese bis zum Schlussbilanzkonto ab. (Gewichtung: 20 %)

Aktiva	Eröffnungsbilanz des Eigenbetriebes Straßenreinigung zum 01.01.2013		Passiva
Grundstücke	1.300.000,00	Eigenkapital	1.930.000,00
Gebäude	1.380.000,00	langfr. Hypotheken-verbindlichkeiten	800.000,00
Büro- und Geschäfts aussstattung	145.000,00	langfr. Bank-verbindlichkeiten	500.000,00
Fuhrpark	500.000,00		
Forderungen aus LL	100.000,00	kurzfr. Bank-verbindlichkeiten	600.000,00
Bank	550.000,00		
Kasse	55.000,00	Verbindlichkeiten aus LL	200.000,00
	4.030.000,00		**4.030.000,00**

S	Grundstücke		H
AB	1.300.000,00	SB	1.550.000,00
(8)	150.000,00		
(13)	100.000,00		
	1.550.0000,00		**1.550.000,00**

S	Gebäude		H
AB	1.380.00000	(14)	60.000,00
		SB	1.320.000,00
	1.380.000,00		**1.380.000,00**

S	Betriebs- und Geschäftsausstattung		H
AB	145.000,00	(2)	3.500,00
(1)	2.000,00	(14)	4.000,00
(11)	3.000,00	SB	142.500,00
	150.000,00		**150.000,00**

S	Fuhrpark		H
AB	500.000,00	(14)	15.000,00
		SB	485.000,00
	500.000,00		**500.000,00**

S	Forderungen aus LL		H
AB	100.000,00	(12)	5.000,00
		SB	95.000,00
	100.000,00		**100.000,00**

S	Bank		H
AB	550.000,00	(5)	1.500,00
(3)	500,00	(9)	20.000,00
(7)	250.000,00	(13	100.000,00
(12)	5.000,00	(15)	400.000,00
		SB	284.000,00
	805.500,00		**805.500,00**

S	Kasse		H
AB	55.000,00	(4)	45.000,00
(2)	3.500,00	(11)	3.000,00
		SB	10.500,00
	58.500,00		**58.500,00**

S	Eigenkapital		H
G+V	428.500,00	AB	1.930.000,00
SB	1.501.500,00		
	1.930.000,00		**1.930.000,00**

S	Langfr. Hypothekendarlehen		H
SB	900.000,00	AB	800.000,00
		(6)	100.000,00
	900.000,00		**900.000,00**

S	Langfr. Bankverbindlichkeiten		H
(9)	20.000,00	AB	500.000,00
SB	480.000,00		
	500.000,00		**500.000,00**

S	Kurzfr. Bankverbindlichkeiten		H
(6)	100.000,00	AB	600.000,00
SB	650.000,00	(8)	150.000,00
	750.000,00		**750.000,00**

S	Lieferantenverbindlichkeiten		H
(4)	45.000,00	AB	200.000,00
(5)	1.500,00	(1)	2.000,00
SB	355.500,00	(10)	200.000,00
	402.000,00		**402.000,00**

S	Erträge aus Straßenreinigung		H
G+V	250.500,00	(3)	500,00
		(7)	250.000,00
	250.500,00		**250.500,00**

S	Roh-, Hilfs- und Betriebsstoffaufw.		H
(10)	200.000,00	G+V	200.000,00
	200.000,00		**200.000,00**

S	Abschreibungen auf Anlagegüter		H
(14)	60.000,00	G+V	79.000,00
(14)	4.000,00		
(14)	15.000,00		
	79.000,00		**79.000,00**

S	Lohn- und Gehaltsaufwendungen		H
(15)	400.000,00	G+V	400.000,00
	400.000,00		**400.000,00**

S	Gewinn- und Verlustkonto		H
Roh-, Hilfs- u. Betriebsaufw.	200.000,00	Erträge a. Straßenreinigung	250.500,00
Abschreibungen auf Anl.Güter	79.000,00	Eigenkapital	428.500,00
Lohn- und Gehaltsaufwend.	400.0000,00		
	679.000,00		**679.0000,00**

Aktiva	Schlussbilanz des Eigenbetriebes Straßenreinigung zum 31.12.2013		Passiva
Grundstücke	1.550.000,00	Eigenkapital	1.501.500,00
Gebäude	1.320.000,00	langfr. Hypotheken-verbindlichkeiten	900.000,00
Büro- und Geschäfts-aussstattung	142.500,00	langfr. Bank-verbindlichkeiten	480.000,00
Fuhrpark	485.000,00		
Forderungen aus LL	95.000,00	kurzfr. Bank-verbindlichkeiten	650.000,00
Bank	284.000,00		
Kasse	10.500,00	Verbindlichkeiten aus LL	355.500,00
	3.887.000,00		**3.887.000,00**

Zu Aufgabe 3:

Zu Teilaufgabe 1:

Ermitteln Sie die ursprünglichen Kosten jeder Kostenstelle und errechnen Sie die Kosten der Hauptkostenstellen nach Umlage der Verwaltungskosten (Gewichtung: 5 %)

Ermittelt werden müssen die Kosten für Wasser, Energie, Räume und die Verwaltung.

Wasser: 47 000 m^3 kosten 28 200 €, also kostet ein m^3 0,60 €.
Energie: 400 000 Wärmeeinheiten kosten 160.000 €, also kostet eine Wärmeeinheit 0,40 €.
Räume: 2 450 m^2 kosten 490.000 €, also kostet ein m^2 200 €.
Verwaltung: 0,40 € pro Besucher.

Zu Teilaufgabe 2:

Wie hoch sind die Kosten pro Besucher in den Hauptkostenstellen und der Kostendeckungsgrad durch die Eintrittsgelder? (Gewichtung: 15 %)

Betriebsabrechnung, Kosten pro Besucher und Kostendeckungsgrad:

Kostenstellen	Kosten	Vorkosten-stelle	Endkostenstellen		
		Verw.	Halle	W+D	Sauna
Kostenarten					
Personal	506.000	60.000	266.000	90.000	90.000
Wasser	28.200	0	24.000	3.000	1.200
Energie	160.000	8.000	80.000	32.000	40.000
Instandhaltung	51.000	3.000	36.000	7.000	5.000
Räume	490.000	10.000	400.000	60.000	20.000
Abschreibungen	300.800	9.000	250.000	28.000	13.800
Summe	1.536.000	90.000	1.056.000	220.000	170.000
Umlage Verw.-kosten		– 90.000	64.000	22.000	4.000
Summe Endkostenstellen		0	1.120.000	242.000	174.000
Besucher			160.000	55.000	10.000
Kosten/Besucher in €			**7.00**	**4.40**	**17.40**
Kostendeckungsgrad in %			**35,7**	**45,5**	**57,5**

Zu Teilaufgabe 3:

Eine ortsansässige Sauna verlangt einen Eintrittspreis von 15,00 €. Sie beklagt sich darüber, dass sie mit ihren Steuern die eigene Konkurrenz subventionieren muss und verlangt eine deutliche Erhöhung der Eintrittsgelder für die Sauna oder die Privatisierung. Nehmen Sie dazu Stellung. (Gewichtung: 10 %)

Der Vergleich der Eintrittspreise der öffentlichen mit der privaten Sauna hängt vor allem auch von der Qualität der Ausstattung und der Leistungen ab, zu denen hier keine Angaben vorliegen. Ein wichtiger Qualitätsaspekt ist die Möglichkeit sowohl Schwimmhalle, als auch Sauna zu benutzen. Dabei kann dann aber auch eine Quersubventionierung vorliegen. Die Kostensituation hängt bei hohen Fixkosten auch von der Auslastung der Kapazitäten ab. Dies wäre näher zu untersuchen.
Die rechtliche Zulässigkeit des Saunabetriebs richtet sich nach kommunalem Wirtschaftsrecht und nach Wettbewerbsrecht. Sie kann nach der aktuellen Rechtslage in Hessen eigentlich nicht in Frage gestellt werden. Die Änderung des Gemeindehaushaltsrechts an diesem Punkt hat nicht zu Änderungen für bereits bestehende Einrichtungen geführt.
Die hohen Kosten führen zunehmend dazu, dass kommunale Schwimmbäder geschlossen werden müssen, sobald Sanierungsbedarf auftritt. Gleichzeitig entstehen viele attraktive private Angebote. Damit verschärft sich die Frage, ob Schwimmbäder zu den kommunalen Kernaufgaben gehören und, ob man sozialen oder sport- und gesundheitspolitischen Erwägungen nicht auch auf andere Weise Rechnung tragen könnte.

Rainer Gebhardt*

Einführung in die Öffentliche Betriebswirtschaftslehre

Aufgabe 1

Für einen kommunalen Rettungsdienst liegen die nachfolgenden Daten vor:

	2011	2012
Gesamtkosten in Euro	20.077.000	20.721.073
Personalkosten in Euro	17.900.000	18.464.073
Personalbestand	160 Mitarbeiter	151 Mitarbeiter
Durchgeführte Hilfseinsätze (Gesamt)	47.039	46.000
Anteil Einsätze Notarztwagen	12 Prozent	12 Prozent
Anteil Einsätze Rettungswagen	41 Prozent	42 Prozent
Anteil Einsätze Krankentransportwagen	47 Prozent	46 Prozent
Durchschnittliche Hilfsfrist in Minuten	18 Minuten	18 Minuten
KFZ-Bestand	66 Fahrzeuge	67 Fahrzeuge
Gebühren pro Einsatz Notarztwagen in Euro	963	963
Gebühren pro Einsatz Rettungswagen in Euro	711	711
Gebühren pro Einsatz Krankentransportwagen in Euro	174	174

Aufgaben:

1.1 Ermitteln Sie die Produktivität des Rettungsdienstes. Interpretieren Sie das Ergebnis.
1.2 Was lässt sich über die Wirtschaftlichkeit (Effizienz) des Rettungsdienstes aussagen? Berechnen Sie hierzu auch den Kostendeckungsgrad.
1.3 Wie lässt sich eine Verbesserung der Wirtschaftlichkeit (Effizienz) erreichen? Erläutern Sie Ihre Vorschläge am vorliegenden Sachverhalt.
1.4 Was lässt sich über die Effektivität des Rettungsdienstes ableiten?
1.5 Da Teile des Fahrzeugbestandes hoffnungslos überaltert sind, wird im Rahmen der Aufgabenkritik auch über Alternativen nachgedacht. Dabei wird für einen privaten Rettungsdienst die Behauptung aufgestellt, er arbeite mit einer höheren Rentabilität. Geben Sie an, was unter Rentabilität zu verstehen ist. Welcher Wert lässt sich dazu aus der vorliegenden Aufgabe ableiten?

Aufgabe 2

Bei den Produkten der Kommunalverwaltungen handelt es sich im Allgemeinen um Dienstleistungen, für deren Erstellung der Einsatz externer Produktionsfaktoren charakteristisch ist.

Aufgaben

2.1 Nennen Sie beispielhaft fünf unterschiedliche Kategorien von kommunalen Dienstleistungen und erläutern Sie, welche Besonderheiten Dienstleistungen (in Abgrenzung zu Gütern) grundsätzlich aufweisen.
2.2 Führen Sie weiterhin aus, was öffentliche Dienstleistungen von privatwirtschaftlichen Dienstleistungen grundsätzlich abhebt. (Auf die Besonderheiten im Zusammenhang mit der Standortbetrachtung kommunaler Dienstleistungserstellung sowie den Besonderheiten bei den Absatzinstrumenten für kommunale Dienstleistungen soll nicht eingegangen werden).
2.3 Erläutern Sie den Begriff „Externe Produktionsfaktoren", und grenzen Sie die externen Produktionsfaktoren von den internen Produktionsfaktoren ab. Nennen Sie auch die internen Produktionsfaktoren und führen Sie hierzu auch aus, welche Bedeutung die räumliche Organisation der Dienstleistungserstellung für die internen und externen Produktionsfaktoren erlangt.
2.4 Geben Sie exemplarisch an, welche externen Produktionsfaktoren für die Dienstleistungsproduktion des Bürgerbüros, der Volkshochschule und der Müllabfuhr erforderlich sind.

Aufgabe 3

Der Absatz von Dienstleistungen oder Sachgütern ist in der Regel nicht konstant sondern unterliegt zum Teil erheblichen Nachfrageschwankungen.

3.1 Nennen Sie exemplarisch 5 Sachgüter oder Dienstleistungen der Kommunalverwaltung, bei denen die genannten Nachfrageschwankungen auftreten.
3.2 Erläutern Sie, welche Möglichkeiten ein Sachgüterhersteller hat, seine Produktion an unterschiedliche Nachfrage (Beschäftigungsgrade) anzupassen. Nennen Sie dabei auch die Auswirkungen auf die Kostensituation.
3.3 Welche Möglichkeiten hat eine Kommunalverwaltung, auf Beschäftigungsschwankungen zu reagieren?

Lösungshilfen

1.1 Ermitteln Sie die Produktivität des Rettungsdienstes. Interpretieren Sie das Ergebnis.

$$\text{Produktivität} = \frac{\text{mengenmäßiges Ergebnis}}{\text{mengenmäßigen Einsatz}}$$

Die Produktivität ist berechenbar für den Personaleinsatz (Arbeitsproduktivität) und für den Fahrzeugeinsatz (Kapitalproduktivität). Sie kann im vorliegenden Fall jeweils nur auf die Gesamteinsätze bezogen werden, da Angaben zur Art und Besatzung der Rettungswagen fehlen.

* Prof. Dr. *Rainer Gebhardt* lehrt an der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung NRW.

Arbeitsproduktivität 2011
47.039 Einsätze : 160 Mitarbeiter = 294 Einsätze pro Mitarbeiter

Arbeitsproduktivität 2012
46.000 Einsätze : 151 Mitarbeiter = 305 Einsätze pro Mitarbeiter
Kapitalproduktivität 2011
47.039 Einsätze : 66 Fahrzeuge = 712,7 Einsätze pro Fahrzeug

Kapitalproduktivität 2012
46.000 Einsätze : 67 Fahrzeuge = 686,6 Einsätze pro Fahrzeug

Die Arbeitsproduktivität steigt, da der Personalabgang (ca. 5,7%) höher ist als der Rückgang der Rettungseinsätze (ca. 2,2%).

Die Kapitalproduktivität sinkt, da für weniger Rettungseinsätze mehr Fahrzeuge eingesetzt werden. Die Fahrzeuge sind nicht optimal ausgelastet.

1.2 Was lässt sich über die Wirtschaftlichkeit (Effizienz) des Rettungsdienstes aussagen? Berechnen Sie hierzu auch den Kostendeckungsgrad.

$$\text{Wirtschaftlichkeit} = \frac{\text{wertmäßiges Ergebnis}}{\text{wertmäßigen Einsatz}}$$

2011

$$\text{Wirtschaftlichkeit} = \frac{(12\%\text{v}.47.039\text{x}963)+(41\%\text{v}.47039\text{x}711)+(47\%\text{v}.47039\text{x}174)}{20.077.000}$$

$$\text{Wirtschaftlichkeit} = \frac{5.435.827 + 13.712.338 + 3.846.849}{20.077.000}$$

Wirtschaftlichkeit = 1,15

2012

$$\text{Wirtschaftlichkeit} = \frac{(12\%\text{v}.46.000\text{x}963)+(42\%\text{v}.46.000\text{x}711)+(46\%\text{v}.46.000\text{x}174)}{20.721.073}$$

$$\text{Wirtschaftlichkeit} = \frac{5.315.760 + 13.736.520 + 3.681.840}{20.721.073}$$

Wirtschaftlichkeit = 1,10

$$\text{Kostendeckungsgrad} = \frac{\text{Einnahmen}}{\text{Kosten}} \text{x } 100$$

Kostendeckungsgrad 2011 = 115 %
Kostendeckungsgrad 2012 = 110 %

Die Wirtschaftlichkeit (Effizienz) und damit analog der Kostendeckungsgrad nehmen von 2011 auf 2012 ab. Bedingt durch die geringere Zahl der Rettungseinsätze gehen die Einnahmen um 260.894 Euro zurück. Gleichzeitig steigen die Kosten um 644.073 Euro an.

1.3 Wie lässt sich eine Verbesserung der Wirtschaftlichkeit (Effizienz) erreichen? Erläutern Sie Ihre Vorschläge am vorliegenden Sachverhalt.
Hierzu soll erkannt werden, dass eine Verbesserung der Wirtschaftlichkeit nicht nur an der Wertkomponente von Einnahmen und Kosten festzumachen ist, sondern in gleicher Weise auch durch die Mengenkomponente beeinflusst werden kann. Eine Veränderung der Produktivität hat immer Auswirkungen für die Wirtschaftlichkeit. Umgekehrt muss aber eine Veränderung der Wirtschaftlichkeit aber nicht zwangsläufig durch Produktivitätsveränderungen bewirkt sein, sondern kann aus einer Anhebung der Preise oder einer Senkung der Kosten resultieren.

1.4 Was lässt sich über die Effektivität des Rettungsdienstes ableiten.
Die Effektivität bewertet die Maßnahmen im Hinblick auf das angestrebte Ziel (Zielerreichungsgrad). Hierzu soll erkannt werden, dass für die Effektivität des Rettungsdienstes eine Veränderung der Rettungseinsätze unbedeutend ist, da Zielvorgaben bezüglich der Einsatzhäufigkeit fehlen. Somit bleibt zur Effektivitätsbewertung eine Betrachtung der Qualität der Rettungseinsätze. Da zur Qualität des Rettungseinsatzes weitere Angaben fehlen, ist die Hilfsfrist in Minuten der einzige Wert, der hierzu herangezogen werden kann. Daran gemessen ist die Effektivität gleichgeblieben.

1.5 Da Teile des Fahrzeugbestandes hoffnungslos überaltert sind, wird im Rahmen der Aufgabenkritik auch über Alternativen nachgedacht. Dabei wird für einen privaten Rettungsdienst die Behauptung aufgestellt, er arbeite mit einer höheren Rentabilität. Geben Sie an, was unter Rentabilität zu verstehen ist. Welcher Wert lässt sich dazu aus der vorliegenden Aufgaben ableiten?
Rentabilität bezieht einen ermittelten Gewinn auf das eingesetzte Kapital oder den erzielten Umsatz. Bei dem eingesetzten Kapital wird zwischen dem Eigenkapital und dem Gesamtkapital differenziert.

Eigenkapitalrentabilität = Gewinn : Eigenkapital x 100

Gesamtkapitalrentabilität = (Gewinn + Fremdkapitalzinsen) : Gesamtkapital x 100

Umsatzrentabilität = Gewinn : Umsatz x 100

Für die vorliegende Aufgabe sind die klassischen Kapitalrentabilitäten nicht zu ermitteln, da Angaben zum eingesetzten Kapital fehlen. Insofern ist nur die Umsatzrentabilität berechenbar. Dazu ist der Gewinn zu ermitteln und auf den Umsatz zu beziehen. Der Gewinn ergibt sich indem von den Umsatzeinnahmen die Gesamtkosten abgezogen werden.

Umsatzrentabilität 2011

Gewinn = 22.995.014 € – 20.077.000 € = 2.918.014 €

Umsatzrentabilität = 2.918.014 € : 22.995.014 € x 100 = 12,7%

Umsatzrentabilität 2012

Gewinn = 22.734.120 € – 20.721.073 € = 2.013.047 €

Umsatzrentabilität = 2.013.047 € : 22.734.120 € x 100 = 8,9%

Die Umsatzrentabilität ist gefallen, weil im Vergleich zum Vorjahr der Gewinn stärker abgenommen hat als der Umsatz.

Aufgabe 2.1.
Nennen Sie beispielhaft fünf unterschiedliche Kategorien von kommunalen Dienstleistungen und erläutern Sie, welche Besonderheiten Dienstleistungen (in Abgrenzung zu Gütern) grundsätzlich aufweisen.

Beispiele kommunaler Dienstleistungen sind:
- Beratung von Bürgern (z.B. Umwelt- oder Abfallberatung)
- Reparatur und Instandsetzung von Fahrzeugen oder Straßen
- Transportleistung für die Bürger (Z.B. ÖPNV)
- Angebot von Waren (z.B. von Gas, Wasser)
- Angebot von Bildung (z.B. VHS)
- Maßnahmen zur Aufrechterhaltung des Ordnungsrahmens und Rechtssystems (Z.B. Ausstellung eines Busgeldes)

(Bei den Beispielen sollte darauf geachtet werden, dass die Dienstleistungen aus unterschiedlichen Dienstleistungskategorien stammen.)

Als Besonderheiten von Dienstleistungen wären zu nennen:
- Die erzeugte Dienstleistung ist immateriell und damit substanzlos.
- Daraus folgt, dass Dienstleistungen nicht gelagert werden können.
- Für Dienstleistungen fallen demgemäß Produktion und Absatz zusammen.
- Folge ist, dass eine produzierte und nicht abgesetzte Dienstleistung nutzlos erbracht wurde, also verfällt.
- Dienstleistungen können nur durch Mund-zu-Mund-Propaganda beworben werden. Eine Ausstellung ist aufgrund der Substanzlosigkeit nicht möglich. Folge ist, dass die Möglichkeit die Dienstleistung einem Kunden zu präsentieren erschwert ist.
- Die Qualität einer Dienstleistung ist schwerer messbar, als bei materiellen Gütern.
- Bei allen Dienstleistungen ist die Mitwirkung des Abnehmers (als externer Produktionsfaktor) erforderlich.

Aufgabe 2.2.
Führen Sie weiterhin aus, was öffentliche Dienstleistungen von privatwirtschaftlichen Dienstleistungen grundsätzlich abhebt. (Auf die Besonderheiten im Zusammenhang mit der Standortbetrachtung kommunaler Dienstleistungserstellung sowie den Besonderheiten bei den Absatzinstrumenten für kommunale Dienstleistungen soll nicht eingegangen werden).

Zur Produktion gilt insofern grundsätzlich:
a) Der Produktionsfaktor Arbeit unterteilt sich in zwei unterschiedliche Gruppen von Arbeitnehmern, den Beamten einerseits und den Beschäftigten andererseits.
b) Für viele produzierte Dienstleistungen ist die Kommunalverwaltung Monopolanbieter (Z.B. Ausstellung einer Meldebescheinigung)
c) Die Palette der von den Kommunen hergestellten Dienstleistungen ist sehr heterogen.
d) Oftmals handelt es sich bei der produzierten Dienstleistung um reine Informationsverarbeitung.
e) Viele der produzierten Dienstleistungen werden auf einer rechtlichen Grundlage erstellte (Gesetzte oder Ratsbeschluss)
f) Viele der produzierten Dienstleistungen werden nicht einem einzelnen Bürger gegenüber erbracht, sondern der Allgemeinheit als reine Nutzungspotenziale ohne spezielle Leistungsprozesse angeboten (Z.B. Park, Zoo, Schwimmbäder)
g) Ebenso werden viele der produzierten Dienstleistungen der Allgemeinheit ohne konkrete externe Veranlassung angeboten, wobei hier aber spezielle Leistungsprozesse zugrunde liegen. (Z.B. Theateraufführungen, Schwimmunterricht)

Zum Absatz gilt insofern grundsätzlich:
a) Beim öffentlichen Absatz wird dem Bürger oftmals ein Anschluss- oder Benutzerzwang auferlegt
b) Die Abgabe der Dienstleistung erfolgt in vielen Fällen nicht zu Marktpreisen, sondern
   - unentgeltlich (wie im Schulwesen)
   - zu administrativ festgesetzten Entgelten (wie bei Personalausweisen)
   - zu nicht kostendeckenden Entgelten, weil andere Ziele dominieren (wie bei Kursgebühren bei der VHS)
   - oder zu rein kostendeckenden Entgelten, wobei die Kostenfestsetzung nicht durch Preisbildung am Markt erfolgt, sondern durch gesetzliche Vorschriften (wie bei der Straßenreinigung).

Daneben gilt weiterhin grundsätzlich:
a) Der Einfluss des Stadtrat bis ins Detail (Allzuständigkeit des Rats)
b) Kommunalverwaltung unterliegt keinem Bestandsrisiko
c) Finanzierung der Verwaltungsdienstleistung durch Steuern und Zuweisungen.

Aufgabe 2.3.
Erläutern Sie den Begriff „Externe Produktionsfaktoren", und grenzen Sie die externen Produktionsfaktoren von den internen Produktionsfaktoren ab. Nennen Sie auch die internen Produktionsfaktoren und führen Sie hierzu auch aus, welche Bedeutung die räumliche Organisation der Dienstleistungserstellung für die internen und externen Produktionsfaktoren erlangt.

Externe Produktionsfaktoren sind durch die nachfolgenden Aspekte gekennzeichnet.
- Sie werden nicht durch den Dienstleistungsanbieter, sondern durch den Dienstleistungsabnehmer in den Produktionsprozess eingebracht.
- Der Verbrauch bzw. die Nutzung der externen Produktionsfaktoren wird nicht durch den Dienstleistungsanbieter, sondern durch den Dienstleistungsabnehmer abgegolten.
- Externer Produktionsfaktor ist nicht nur die Leistung des Dienstleistungsabnehmers selbst (Mülltonne an die Straße stellen), sondern auch die von ihm zur Verfügung gestellten materiellen (Schreibblock bei den Kursen der VHS) oder immateriellen (Aufmerksamkeit und Motivation bei den Kursen der VHS) Güter.

Im Gegensatz dazu werden die internen Produktionsfaktoren vom Dienstleistungsanbieter selbst bereitgestellt, finanziert und in den Prozess der Dienstleistungserstellung eingebracht.

Die internen Produktionsfaktoren sind (nach Gutenberg):
- Ausführende Arbeit
- Betriebsmittel
- Werkstoffe als Roh-, Hilfs- und Betriebsstoffe
- Dispositive Arbeit.

Die räumliche Organisation der Erstellung von Verwaltungsleistungen definiert das Ausmaß des Einsatzes der externen und internen Produktionsfaktoren. Bei zentraler Leistungserstellung erhöht sich der Einsatz der externen Produktionsfaktoren (weite Wege; Zeitverbrauch der Kunden) und reduziert sich demgemäß der Verbrauch der internen Produktionsfaktoren. Bei dezentraler Erstellung der Verwaltungsleistung verringert sich dagegen der Einsatz der externen Produktionsfaktoren und erhöht sich der Einsatz der internen Produktionsfaktoren (erhöhter Abstimmungs- und Kommunikationsbedarf).

Aufgabe 2.4.
Geben Sie exemplarisch an, welche externen Produktionsfaktoren für die Dienstleistungsproduktion des Bürgerbüros, der Volkshochschule und der Müllabfuhr erforderlich sind.

Verwaltungsbetrieb	Einzusetzende externe Produktionsfaktoren
Bürgerbüro	Besucher/Kunden, die das Bürgerbüro aufsuchen und dort eine persönliche Beratung wünschen. Von Kunden/Besuchern bereitgestellte Informationen.
Volkshochschule	Teilnehmer an den Kursen, Motivation und Leistungsbereitschaft der Teilnehmer
Müllabfuhr	Bürger, die ihre Abfallbehälter für den Müll an die Straße stellen und die entleerten Tonnen zurückholen.

Aufgabe 3.1.
Nennen Sie exemplarisch 5 Sachgüter oder Dienstleistungen der Kommunalverwaltung, bei denen die genannten Nachfrageschwankungen auftreten.

- KFZ-Anmeldungen im Frühling, KFZ-Abmeldungen im Herbst
- Streudienst im Winter
- Schülertransport während der Ferienmonate
- Straßenausbesserung/-reparatur im Frühling
- Sporthallenbelegung im Sommer/Winter
- Etc..

Aufgabe 3.2.
Erläutern Sie welche Möglichkeiten ein Sachgüterhersteller hat, seine Produktion an unterschiedliche Nachfrage (Beschäftigungsgrade) anzupassen. Nennen Sie dabei auch die Vorteile und Nachteile der jeweiligen Anpassungsform.

Anpassungsform	Vorteile	Nachteile
Auf- und Abbau von Lagern	Produktion bleibt konstant, damit keine Veränderung der Kosten bei gleichbleibender Qualität der Produktion	Lager- und Zinskosten für die Lager
Zeitliche Änderung durch Überstunden, Kurzarbeit oder arbeitsfreie Tage	Fast sofort realisierbar, bei Kurzarbeit Senkung der Kosten	Überstunden erhöhen die Kosten, damit nur für kurze Zeit realisierbar.
Intensitätsmäßige Anpassung durch schnelleres oder langsameres Arbeiten	Sofort realisierbar, schnellere Arbeit führt zur Produktivitätserhöhung und zur Erhöhung der Wirtschaftlichkeit	Schnellere Arbeit führt zu erhöhter Abnutzung, die Qualität kann sinken, Belastungsgrenze limitiert diese Anpassung
Quantitative Anpassung durch mehr oder weniger Produktionsfaktoren (mehr oder weniger Schichten)	Kostengünstiger als zeitliche Anpassung.	Anpassung nach unten schwierig.
Qualitative Anpassung durch Änderung der Organisation	Erhöhung der Produktivität und damit Kostensenkung	?
Selektive Anpassung durch Abschaltung kostgenungünstigerer Aggregate.	Variable Kosten werden minimiert	Fixkosten bleiben erhalten

(Kombinationen der Anpassungsformen sind möglich)
(siehe hierzu auch *Odenthal, Franz Willy:* Einführung in die ÖBWL, S. 110 ff.)

Aufgabe 3.3.
Welche Möglichkeiten hat eine Kommunalverwaltung auf Beschäftigungsschwankungen zu reagieren?

Anpassungsform	Anwendung beim öffentlichen Betrieb/ Verwaltungsbetrieb
Auf- und Abbau von Lagern	Bei Dienstleistungen nicht möglich
Zeitliche Änderung durch Überstunden, Kurzarbeit oder arbeitsfreie Tage	Angesichts leerer Kassen werden keine Überstunden bezahlt. Lösung: Arbeitszeitkonto
Intensitätsmäßige Anpassung durch schnelleres oder langsameres Arbeiten	Vorherrschender Produktionsfaktor ist der Mensch. Verschiedene Einflussfaktoren bestimmen seine Arbeitsgeschwindigkeit (z.B. Motivation)
Quantitative Anpassung durch mehr oder weniger Produktionsfaktoren (mehr oder weniger Schichten)	Vorherrschender Produktionsfaktor ist der Mensch. Für Einstellungen/Entlassungen greift das ÖDR. Versetzungen sind möglich
Qualitative Anpassung durch Änderung der Organisation	Neue Steuerung
Selektive Anpassung durch Abschaltung kostgenungünstigerer Aggregate.	Gilt für Maschinen , nicht auf Produktionsfaktor Arbeit übertragbar.

(siehe hierzu auch *Odenthal, Franz Willy:* Einführung in die ÖBWL, S. 110 ff.)

Bitte besuchen Sie unsere Internetseite unter:
www.dvp-digital.de

„Verwirkung" bauordnungsrechtlicher Eingriffsbefugnisse

(OVG Koblenz, Urt. v. 12. 6. 2012 – 8 A 10291/12)

1. Polizeiliche bzw. ordnungsrechtliche Eingriffsbefugnisse können nicht verwirkt werden.

2. Das Gebrauchmachen von einer Eingriffsermächtigung kann sich im Einzelfall als ermessensfehlerhaft erweisen, wenn sich eine Behörde damit in Widerspruch zu ihrem früheren Verhalten setzt und schutzwürdiges Vertrauen des Betroffenen verletzt.

3. Eine Bauaufsichtsbehörde kann am ermessensfehlerfreien Erlass einer Beseitigungsverfügung gehindert sein kann, wenn sie durch ihr vorangegangenes positives Tun einen Vertrauenstatbestand beim Bauherrn geschaffen und dieser im Vertrauen darauf nicht unerhebliche und nur schwer rückgängig zu machende Vermögensdispositionen getroffen hat (sog. „aktive Duldung).

4. Die Hinnahme rechtswidriger Zustände aus Gründen des Vertrauensschutzes kann nur für einen vorübergehenden Zeitraum erlaubt sein.

5. Einem Nachbarn kann bei Verletzung nachbarschützender Vorschriften grundsätzlich ein Anspruch auf bauaufsichtliches Einschreiten zustehen.

6. Eine solche Ermessensreduzierung (s. Leitsatz 5) gilt jedoch nicht uneingeschränkt; sie tritt dann nicht ein, wenn eine Befreiung oder eine Abweichung von der nachbarschützenden Vorschrift in Betracht kommt, übergeordnete, sich aus der Sache selbst ergebende öffentliche Interessen einem Einschreiten entgegenstehen oder sich die Abweichung von nachbarschützenden Vorschrift im Bagatellbereich hält.

7. Der Anspruch auf bauaufsichtliches Einschreiten ist ferner eingeschränkt, soweit der Einschreitenspflicht der Behörde ihrerseits rechtliche Schranken entgegenstehen; der subjektive Anspruch des Nachbarn kann nicht weitergehen als die objektive Pflicht der Bauaufsichtsbehörde.

(Nichtamtl. Leitsätze)

Anmerkung:

I. Zum Sachverhalt

Die Kläger (K) begehren bauaufsichtliches Einschreiten gegen eine baugebietswidrige Wohnnutzung. Sie sind Eigentümer von Grundstücken, auf denen sie eine Spedition betreiben. Im Nordwesten grenzt an diese Grundstücke das mit einem Wohnhaus bebaute Grundstück der Beigeladenen (Beigel.) an, das sie 1992 vom Land Rheinland-Pfalz erworben hatten. Bereits 1913 war für dieses Wohnhaus eine Baugenehmigung erteilt worden; allerdings wurde das Gebäude später durch die Straßenverwaltung des Landes auf andere Weise genutzt. Im Jahr 1995 erteilte der beklagte Landkreis (B) den Beigel. eine Baugenehmigung zur Errichtung einer Eingangsüberdachung mit Terrasse und Balkon. Seit etwa 1999 beanstandete die Bauaufsichtsbehörde den Umfang des Lkw-Betriebes auf dem Speditionsgrundstück der K wegen Überschreitung der Immissionsrichtwerte am Wohngebäude der Beigel.
Hinsichtlich der Wohnnutzung des Gebäudes der Beigel. stellte B mit Bescheid vom 6. 2. 2004 fest, dass diese Wohnnutzung sowohl in formeller als auch in materieller Hinsicht gegen baurechtliche Bestimmungen verstoße und ein Bestandsschutz aus einer früher zulässigerweise ausgeübten Wohnnutzung nicht mehr bestehe. In der Begründung wurde ausgeführt, dass die Kreisverwaltung aber bereit sei, aufgrund der besonderen Umstände des Falles von einem bauaufsichtlichen Einschreiten gegen die rechtswidrige Wohnnutzung abzusehen, allerdings nur dann, wenn keine strengeren Lärmschutzanforderungen als die für ein Betriebswohngebäude im Gewerbegebiet gestellt würden. Diese Duldungsentscheidung stelle eine sachgerechte Interessenabwägung dar und verschaffe den Beigel. eine „gewisse verfestigte Rechtsposition". Die von den Beigel. gegen die Feststellung der Baurechtswidrigkeit ihrer Wohnnutzung erhobene Klage blieb ohne Erfolg. Im Rahmen einer Petition der Beigel., mit der sie die Erstreckung der Duldung auch auf ihre Kinder erreichen wollten, teilte der Landrat des B mit Schreiben v. 15. 9. 2008 mit, dass sie auch künftig mit einem Einschreiten nicht rechnen müssten, sofern nicht besondere Umstände tatsächlicher oder rechtlicher Art ein Einschreiten erforderten. Die K beantragten im Jahre 2010 förmlich, gegen die rechtswidrige Wohnnutzung der Beigel. durch Erlass einer Nutzungsuntersagungsverfügung einzuschreiten. Diesen Antrag lehnte B mit Bescheid vom 10. 2. 2011 ab. Die gegen die Ablehnung gerichtete Klage der K war in beiden Instanzen erfolglos.

II. Zur Rechtslage

Die (zulässige) Verpflichtungsklage der K (§ 42 Abs. 1 Alt. 2 VwGO) ist nur dann begründet, wenn den K ein Anspruch gegen B zusteht, gegen die Wohnnutzung der Beigel. durch Erlass einer Nutzungsuntersagungsverfügung einzuschreiten. Dann müsste B berechtigt sein, einzuschreiten, und hierzu auch verpflichtet sein. Der Ermächtigung zum bauaufsichtlichen Einschreiten korrespondiert ggf. ein subjektives Recht eines Nachbarn auf Einschreiten, sofern die verletzte Vorschrift nachbarschützend ist. Zumindest steht dem Nachbarn ein Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung zu. Der Senat führt Folgendes aus:

Rechtsgrundlage für das begehrte bauaufsichtliche Einschreiten ist § 81 Satz 1 LBauO. Nach dieser Vorschrift kann die Bauaufsichtsbehörde die Benutzung baulicher Anlagen untersagen, wenn diese gegen baurechtliche Vorschriften verstoßen.

Hinweis: *Soweit keine spezielle Regelung über ein Nutzungsverbot besteht, kann ein solches Verbot auf die „Generalklauseln" der Bauordnungen (s. z. B. § 61 Abs. 1 Satz 2 BauO NRW) oder des allgemeinen Polizei- und Ordnungsrechts gestützt werden (s. hierzu näher Vahle, DVP 2007, S. 16).*

1. Die Wohnnutzung der Beigel. ist sowohl **formell** als auch **materiell baurechtswidrig**, weil sie nicht genehmigungsfähig ist. All dies steht zwischen den Beteiligten rechtskräftig fest.

Die K können sich auch auf die materielle Baurechtswidrigkeit der Wohnnutzung durch die Beigel. berufen. Denn die Festsetzung von Baugebieten durch **Bebauungspläne** hat für die Nachbarn im Plangebiet kraft Bundesrechts **nachbarschützende Funktion** (vgl. BVerwG, Urteil v. 16. 9. 1993 – 4 C 28.91 –, BVerwGE 94, 151, LS 2). Der Umfang der subjektiven Rechtsstellung des Nachbarn entspricht in vollem Umfang den objektiv-rechtlichen Anforderungen an die Gebietsverträglichkeit. So hat das BVerwG klargestellt, dass der Nachbar auch dann einen Anspruch auf die Bewahrung der festgesetzten Gebietsart hat, wenn das baugebietswidrige Vorhaben im jeweiligen Einzelfall noch nicht zu einer tatsächlich spürbaren und nachweisbaren Beeinträchtigung des Nachbarn führt (BVerwG, Urteil v. 16. 9. 1993, a.a.O.,

S. 161 und juris, Rn. 23). Dass die baugebietswidrige Wohnnutzung der Beigel. aufgrund der getroffenen Duldungsentscheidung zu keinen strengeren Lärmschutzvorkehrungen als den in einem Gewerbegebiet erforderlichen zwingt, ist deshalb für die Frage des Verstoßes gegen den Gebietsbewahrungsanspruch unerheblich.

2. Trotz Vorliegens der tatbestandlichen Voraussetzungen der Eingriffsermächtigung in § 81 Satz 1 LBauO haben die K **keinen Anspruch auf ein bauaufsichtliches Einschreiten** gegen die im Haus der Beigel. stattfindende Wohnnutzung, weil B dies zum jetzigen Zeitpunkt fehlerfrei abgelehnt hat.

a) Es kann deshalb letztlich dahingestellt bleiben, ob dem von K geltend gemachten Anspruch der Einwand der Verwirkung oder die Unanfechtbarkeit der Duldungsentscheidung vom 6. 2. 2004 entgegengehalten werden kann. In beiden Fällen neigt der Senat allerdings dazu, dies zu verneinen.
Dass die K seit Aufnahme der Wohnnutzung durch die Beigel. im Jahr 1992 lange Zeit untätig geblieben sind, dürfte deshalb **keine Verwirkung ihrer nachbarlichen Ansprüche** auf bauaufsichtliches Einschreiten begründen, weil in den 1990er Jahren keiner der Beteiligten erkannt hatte, dass die 1913 erteilte Baugenehmigung zur Wohnnutzung infolge der Umnutzung des Hauses durch die Straßenverwaltung unwirksam geworden war.

Hinweis: *Ansprüche können nach dem Grundsatz von Treu und Glauben (§ 242 BGB) – der analog im öffentlichen Recht gilt – infolge Zeitablaufs verwirkt werden. Das ist der Fall, wenn ein Vertrauenstatbestand dadurch entstanden ist, dass der Berechtigte sein Recht über längere Zeit nicht geltend gemacht hat, obwohl er dazu in der Lage war (sog. Zeitmoment), und der Verpflichtete sich deshalb darauf eingestellt hat und auch darauf einstellen durfte, dass der Berechtigte auch in Zukunft von seinem Recht keinen Gebrauch machen werden (sog. Umstandsmoment; s. Hk-BGB/*Schulze, *7. Aufl. 2012, § 242 Rn. 42; vgl. allgemein zu den Voraussetzungen der Verwirkung nachbarlicher Abwehrrechte: BVerwG, Urteil v. 16. 5. 1991 – 4 C 4.89 –, NVwZ 1991, 1182 und juris, Rn. 22).*

Hinsichtlich des Bescheids vom 6. 2. 2004 dürfte zwar von einem **Duldungsverwaltungsakt** auszugehen sein. Hierfür sprechen die Formulierungen „Duldungsentscheidung" und „Verschaffen einer verfestigten Rechtsposition". Indes dürfte diese Duldungsentscheidung gegenüber den K nicht unanfechtbar geworden sein. Eine unmittelbare Anwendung der Anfechtungsfristen nach §§ 57, 58 und 70 VwGO scheidet mangels förmlicher Bekanntgabe des Verwaltungsakts den K gegenüber aus. Das Berufen auf die fehlende Bekanntgabe der Duldungsentscheidung dürfte ihnen auch nicht nach Treu und Glauben versagt werden können. Zwar hat das BVerwG im Urteil v. 25. 1. 1974 – IV C 2.72 –, ausgeführt, dass einem Nachbarn dann, wenn er sichere Kenntnis von einer Baugenehmigung erlangt hat oder hätte erlangen müssen, nach Treu und Glauben die Berufung darauf versagt sein könne, dass die Baugenehmigung ihm nicht amtlich mitgeteilt wurde (vgl. BVerwGE 44, 294, Leitsatz 2). Die danach erforderliche **Treuwidrigkeit** dürfte den K hier allerdings nicht vorgehalten werden können. So haben sie bereits im November 2004 die in dem „Feststellungsbescheid" (vom 6. 2. 2004) erklärte Duldung der Wohnnutzung der Beigel. als „evident rechtsmissbräuchlich und ermessensfehlerhaft" kritisiert. Dass sie darüber hinaus keine weiteren Schritte eingeleitet, sondern zunächst den Rechtsstreit zwischen den Beigel. und B über die Baurechtswidrigkeit der Wohnnutzung abgewartet haben, erscheint legitim. Nach rechtskräftigem Abschluss dieses Rechtsstreits sind die K dann alsbald aktiv geworden und haben um bauaufsichtliches Einschreiten nachgesucht.

b) B hat den Antrag der K, gegen die rechtswidrige Wohnnutzung der Beigeladenen durch Erlass einer Nutzungsuntersagungsverfügung einzuschreiten, im Bescheid vom 10. 2. 2011 jedenfalls **ermessensfehlerfrei** abgelehnt. Zwar kann ein Nachbar nach der Rechtsprechung des erkennenden Gerichts bei der Verletzung nachbarschützender Vorschriften grundsätzlich ein bauaufsichtliches Einschreiten zum Zwecke der Beseitigung des Rechtsverstoßes beanspruchen. Eine solche **Ermessensreduzierung** gilt jedoch **nicht uneingeschränkt.** So ist anerkannt, dass sie dann nicht eintritt, wenn eine Befreiung oder eine Abweichung von der nachbarschützenden Vorschrift in Betracht kommt, übergeordnete, sich aus der Sache selbst ergebende öffentliche Interessen einem Einschreiten entgegenstehen oder sich die Abweichung von der nachbarschützenden Vorschrift im Bagatellbereich hält (vgl. *OVG RP,* Urteile v. 22. 10. 1987 – 1 A 108/85 – und 7. 12. 2005 – 8 A 11062/05.OVG –, jew. m.w.N.). Der Anspruch auf bauaufsichtliches Einschreiten ist ferner eingeschränkt, soweit der Einschreitenspflicht der Behörde ihrerseits rechtliche Schranken entgegenstehen. Denn der subjektive Anspruch des Nachbarn kann nicht weitergehen als die objektive Pflicht der Bauaufsichtsbehörde.B sieht sich derzeit zu Recht aus Gründen des Vertrauensschutzes an dem Erlass einer Nutzungsuntersagungsverfügung gegenüber den Beigel. gehindert.

aa) Zwar können **polizeiliche bzw. ordnungsrechtliche Eingriffsbefugnisse nicht verwirkt** werden. Denn im Unterschied zu subjektiven privaten Rechten sind sie nicht verzichtbar, müssen vielmehr **im öffentlichen Interesse** zur Gewährleistung rechtmäßiger Zustände aufrechterhalten bleiben (vgl. VGH BW, Urteil v. 1. 4. 2008 – 10 S 1388/06 –, NVwZ-RR 2008, 696; *Kopp/Ramsauer,* VwVfG, 12. Aufl. 2011, § 53 Rn. 44). Von dem Tatbestand der Verwirkung ist jedoch der Umstand zu unterscheiden, dass sich das Gebrauchmachen von einer Eingriffsermächtigung **im Einzelfall als ermessensfehlerhaft** erweisen kann, wenn sich eine Behörde damit in **Widerspruch zu ihrem früheren Verhalten** setzt und **schutzwürdiges Vertrauen** des Betroffenen verletzt. So ist in der Rechtsprechung des erkennenden Gerichts anerkannt, dass eine Bauaufsichtsbehörde dann am ermessensfehlerfreien Erlass einer Beseitigungsverfügung gehindert sein kann, wenn sie durch ihr vorangegangenes positives Tun einen Vertrauenstatbestand beim Bauherrn geschaffen und dieser im Vertrauen darauf nicht unerhebliche und nur schwer rückgängig zu machende **Vermögensdispositionen** getroffen hat (sog. „aktive Duldung", vgl. OVG RP, Urteil v. 13. 12. 1979 – 1 A 68/77 –, AS 15, 324 [326]; Urteil v. 22. 11. 2011 – 8 A 11101/11.OVG –, DVBl. 2012, 250; ebenso: OVG NRW, Beschluss v. 18. 11. 2008 – 7 A 103/08 –, NVwZ-RR 2009, 364 und juris, Rn. 48 f; *Decker,* in: Simon/Busse, BayBauO, 107. Ergänzungslieferung 2012, Art. 76, Rn. 227 m.w.N.; *Sachs,* in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 7. Aufl. 2008, § 53, Rn. 27).
Die **Begrenzung der Einschreitenspflicht aus Gründen des Vertrauensschutzes** schränkt die Durchsetzung des objektiven Rechts und der damit korrespondierenden subjektiven Nachbaransprüche zwangsläufig ein. Diese Zurücknahme der Rechtsdurchsetzung ist aber durch die gegenläufigen, ihrerseits ebenfalls rechtlich geschützten Interessen gerechtfertigt (vgl. zu dem im Rechtsstaatsprinzip wurzelnden Gebot des Vertrauensschutzes bei Erlass baurechtlicher Beseitigungsverfügungen: BVerfG, Beschluss v. 2. 9. 2004 – 1 BvR 1860/02 –, NVwZ 2005, 203 [Pirmasenser Amnestie]). Die wider-

streitenden Positionen müssen in einen angemessenen Ausgleich gebracht werden. Hierzu dient das den Bauaufsichtsbehörden eingeräumte Ermessen. Dabei wird dem Gebot zur Herbeiführung rechtmäßiger Zustände von vornherein dadurch in besonderem Maße Ausdruck verliehen, dass die **Hinnahme rechtswidriger Zustände** aus Gründen des Vertrauensschutzes nur für einen **vorübergehenden Zeitraum** erlaubt sein kann. Keinesfalls darf die auf schutzwürdiges Vertrauen gestützte Duldung in ihrer Wirkung derjenigen einer Baugenehmigung gleichkommen (vgl. HessVGH, Beschluss v. 29. 3. 1993 – 4 UE 470/90 –, BauR 1994, 229 und juris, Rn. 13; Finkelnburg/Ortloff/Otto, Öffentliches Baurecht, Bd. II, 6. Aufl. 2010, S. 186 m.w.N.).

bb) Vor diesem Hintergrund ist die Entscheidung des B, aktuell nicht gegen die Wohnnutzung der Beigeladenen einzuschreiten, rechtlich nicht zu beanstanden. B hat zu Recht erkannt, dass durch die Baugenehmigung zur Errichtung der Eingangsüberdachung mit Terrasse und Balkon im Jahr 1995 ein **Vertrauenstatbestand** geschaffen worden war. Die Beigel. mussten diese Baugenehmigung so verstehen, dass die Berechtigung zur Wohnnutzung in dem von ihnen erworbenen Haus nicht in Frage gestellt wird. Die sich im Nachhinein als rechtswidrig erweisende Genehmigung ist auch von den K nicht beanstandet worden; gestritten wurde im Rahmen der Bauausführung lediglich um einen geringfügigen Terrassenüberbau. Da die Beigel. im Vertrauen auf die Berechtigung ihrer Wohnnutzung auch nicht unerhebliche **Investitionen** getätigt haben, würde die Bauaufsichtsbehörde gegen Grundsätze des Vertrauensschutzes verstoßen, wenn sie hierauf im Rahmen der Entscheidung über die Durchsetzung des Gebietsbewahrungsanspruchs nicht Rücksicht nähme. Andererseits hat B bei seinen, dem Bescheid vom 11. 2. 2011 zugrunde liegenden Ermessenserwägungen auch die schutzwürdigen Interessen der K gewürdigt und ihnen in gebotenem Maße Rechnung getragen. Wie vom VG bereits zutreffend dargelegt, hat die Behörde nämlich die Duldung des baurechtswidrigen Zustands an die Bedingung geknüpft, dass die Beigel. keine strengeren Lärmschutzanforderungen geltend machen, als dies für eine Betriebswohnung in einem Gewerbebetrieb beansprucht werden könnte. Dies bedeutet, dass sich die Beigel. mit den in einem Gewerbegebiet zwangsläufig entstehenden und als gebietsverträglich zu bewertenden Geräuscheinwirkungen, einschließlich auftretender Geräuschspitzen, abzufinden haben. Sofern sie darüber hinaus Schutzvorkehrungen auch unterhalb des in einem Gewerbegebiet üblichen Niveaus beanspruchen und gegenüber B geltend machen, stellen sie damit die ihnen lediglich unter der vorgenannten Bedingung gewährte Duldung in Frage. Ferner hat B in seinem Bescheid vom 10. 2. 2011 den Interessen der K dadurch Rechnung getragen, dass er sich die **Möglichkeit des Einschreitens in der Zukunft ausdrücklich vorbehalten** hat (…). J.V.

Verpflichtung zum Anschluss eines Grundstücks an das öffentliche Regenwassernetz

(OVG Münster, Beschl. v. 10.10.2012 – 15 A 1505/12)

Der Anschluss eines Grundstücks an die öffentliche Kanalisation ist auch dann erforderlich, wenn der Grundstückseigentümer für die Herstellung einer eigenen Grundstücksentwässerung einen erheblichen Aufwand gehabt hat.

(Nichtamtl. Leitsatz)

Anmerkung:

Wenn die Gemeinde einen Anspruch auf Anschluss eines Grundstücks an das Regenwassernetz geltend macht, taucht beim Grundstückseigentümer die Frage auf, ob vielleicht die ordnungsgemäße Verwendung des Niederschlagswassers als Brauchwasser auf dem Grundstück sichergestellt ist. Er muss bereit und in der Lage sein, für eine ordnungsgemäße Beseitigung des Niederschlagswassers zu sorgen.
Weiter ergibt sich für den Grundstückseigentümer die Frage, ob die Anschlussverpflichtung an die öffentliche Abwasseranlage unverhältnismäßig und rechtswidrig ist, weil die erforderlichen Anschlusskosten das zumutbare Maß übersteigen. In dem vom Oberverwaltungsgericht Münster zu entscheidenden Fall war vom Grundstückseigentümer geltend gemacht worden, für den Anschluss des Grundstücks an die Regenwasserkanalisation müsste er 13.000 € aufwenden, was für ihn unzumutbar wäre. Demgegenüber vertritt das Gericht die Auffassung, dass es darauf ankommt, ob die Aufwendungen in einem tragbaren Verhältnis zum Wert des Grundstücks stehen, bei dessen Bemessung die durch die Erschließung vermittelte Wertsteigerung zu berücksichtigen ist.
Es darf nicht verkannt werden, dass es im Ermessen der Gemeinde liegt, den Anschluss eines Grundstücks an die Regenwasserkanalisation zu verlangen. F. O.

Abwasserbeseitigungskonzept der Gemeinde war fehlerhaft

(OVG Münster, Urt. v. 12.03.2013 – 20 A 1564/10)

Eine Gemeinde kann in ihrem Abwasserbeseitigungskonzept nicht wirksam bestimmen, dass im unbeplanten Innenbereich das Schmutzwasser nicht der Ortsentwässerung zuzuführen ist und in Kleinkläranlagen entsorgt wird.

(Nichtamtl. Leitsatz)

Anmerkung:

Eine Gemeinde hatte ein Abwasserbeseitigungskonzept entwickelt. Darin war vorgesehen, dass sie im unbeplanten Innenbereich eine Vielzahl von Kleinkläranlagen bauen wollte. Das Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen hat sich dahin geäußert, dass die Gemeinde ihrer Abwasserbeseitigungspflicht nicht ordnungsgemäß nachkam. Das Abwasserbeseitigungskonzept entsprach nicht den gesetzlichen Anforderungen. Das Abwasserbeseitigungskonzept der Gemeinde war nicht mit den allgemeinen gesetzlichen Anforderungen an die Abwasserbeseitigung vereinbar. Das Schutzgut der öffentlichen Abwasserbeseitigung ist im Interesse des Allgemeinwohls die Volksgesundheit, namentlich die Sauberkeit der Gewässer. Insoweit ist der Anschluss an die öffentliche Abwasserkanalisation das abwassertechnische Optimum und nicht der Bau von Kleinkläranlagen oder abflusslosen Gruben. Kleinkläranlagen haben keinen Vorrang, auch wenn gesetzlich bestimmt ist, dass die Einrichtung einer Kanalisation dann nicht gerechtfertigt ist, wenn sie entweder keinen Nutzen für die Umwelt mit sich bringen würde oder mit übermäßigen Kosten verbunden wäre, so dass andere geeignete kostengünstigere gemeinsame Abwassersysteme zulässig sind, die das gleiche Umweltschutzniveau gewährleisten.
Eine Ausnahme von der gemeindlichen Abwasserbeseitigungspflicht, die typischerweise zu einer Abwasserbeseitigung durch Kleinkläranlagen führt, kommt nur für Grundstücke außerhalb im Zusammenhang bebauter Ortsteile in Frage, also nur für eine dünne, vereinzelte und able-

gene Bebauung. Außerdem muss hinzukommen, dass eine Übernahme des Abwassers durch die Gemeinde wegen technischer Schwierigkeiten oder eines unverhältnismäßig hohen Aufwandes nicht geeignet ist.
Kleinkläranlagen gewährleisten im Verhältnis zur öffentlichen Abwasserkanalisation kein gleichwertiges Umweltschutzniveau, u. a. weil eine Überwachung ihrer Funktionstüchtigkeit und der Wartung erforderlich ist und die Nutzungsdauer von Kleinkläranlagen deutlich geringer ist als diejenigen einer öffentlichen Kanalisation mit der Folge der Erforderlichkeit wiederholter Investitionen und/oder Anpassungen. Ebenso sind abschlusslose Gruben kein allgemein anerkanntes taugliches Mittel, um dauerhaft die Abwasserbeseitigung durch eine öffentliche Kanalisation zu ersetzen.
Abflussprobleme innerhalb einer öffentlichen Kanalisation, die mit geringen Abwassermengen einhergehen und durch einen Bevölkerungsrückgang verschärft werden können, sind durch erprobte und bewährte bauliche und/oder betriebliche Maßnahmen, etwa durch die Druckwassertechnik, zu erfassen. F. O.

Inanspruchnahme des Nachbargrundstücks durch Ausübung des Hammerschlags- und Leiterrechts

(BGH, Urt. v. 14.12.2012 – V ZR 49/12)

Die Wahrnehmung des Hammerschlags- und Leiterrechts kommt nur in Betracht, wenn die dafür gesetzlich festgelegten Voraussetzungen vorliegen.

(Nichtamtl. Leitsatz)

Anmerkung:

Wenn ein Gebäude saniert werden soll und dafür keine Arbeitsfläche auf dem eigenen Grundstück zur Verfügung steht, kommt unter Umständen das Hammerschlags- und Leiterrecht in Frage, das der Nachbar hinnehmen muß. Da es um die Ausübung des Nachbarrechts geht, ist die Befugnis auf Bau– und Instandsetzungsarbeiten beschränkt (§ 24 Nachbarrechtsgesetz NRW). Es geht um die Reparaturbedürftigkeit, denn, was instand ist, kann und muß nicht instand gesetzt werden. Die Arbeiten müssen zur Beseitigung von Schäden notwendig sein. Auch Unterhaltungsarbeiten, die den Eintritt von Schäden vermeiden und die Baulichkeiten in einem ordnungsgemäßen Zustand erhalten sollen, ebenso wie Maßnahmen, die dazu führen, dass die Baulichkeiten in einen den heutigen Erfordernissen und Anschauungen entsprechenden Zustand versetzt werden, z. B. das Anbringen einer Wärmedämmung, sind erfasst. Reine Verschönerungsmaßnahmen, bei denen lediglich das Aussehen der Baulichkeit verändert wird, ohne dass dafür eine objektive Notwendigkeit besteht, sind dagegen keine Instandhaltungsarbeiten. Der bloße Wunsch des Eigentümers nach einer solchen Veränderung rechtfertigt nicht den Eingriff in das besonders geschützte Eigentumsrecht des Grundstücknachbarn.
Die dem Nachbarn durch das Hammerschlags- und Leiterrechts auferlegte Duldungspflicht wird nicht durch besondere Voraussetzungen begrenzt, sondern dadurch, dass sie nur bei bestimmten Arbeiten besteht. Wenn die Nachbarn sich über die Instandsetzungsarbeiten nicht einigen können, müssen die Voraussetzungen gerichtlich festgestellt werden.
Der Bundesgerichtshof hat sich mit einem Sachverhalt befasst, wo es um die Instandsetzungsbedürftigkeit des Anstrichs der Giebelwand, das Vorhandensein von Dachrinnen und Fallrohren an der Wand sowie die Notwendigkeit des Aufstellens eines Gerüstes ging. Nach Auffassung des Nachbarn war zum Teil kein Anlass für die Durchführung der beabsichtigten Arbeiten vorhanden, ebenso musste nach seiner Auffassung ein Teil seines Grundstücks nicht in der vom Bauherrn gewünschten Weise in Anspruch genommen werden. Auch waren die Angaben des Bauherrn zu Art und Umfang der beabsichtigten Arbeiten nicht ausreichend. Es war nicht ersichtlich, dass Putz-, Abdichtungs- und Malerarbeiten ausgeführt werden sollten. Dabei handelte es sich nicht um Instandsetzungsarbeiten im Sinne des Nachbarrechts. Es fehlte an der Grundvoraussetzung für das Bestehen des Duldungsanspruchs, wenn nicht nachträglich noch die Voraussetzungen für die beabsichtigten Arbeiten festgestellt werden konnten. F. O.

Unzulässige E-Mail-Werbung

(OLG München, Urt. v. 27. 9. 2012 – 29 U 1682/12)

1. Die Zusendung einer Werbe-E-Mail ohne vorherige Einwilligung des Adressaten stellt einen unmittelbaren Eingriff in den Gewerbebetrieb dar.

2. Auch eine E-Mail, mit der zur Bestätigung einer Bestellung im Double-opt-in-Verfahren aufgefordert wird, fällt als Werbung unter das Verbot des § 7 Abs. 2 Nr. 3 des Gesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG).

(Nichtamtliche Leitsätze)

Anmerkung:

I. Zum Sachverhalt

Die Klägerin (K), eine Steuerberatungsgesellschaft, begehrt von der Beklagten (B) die Unterlassung der Zusendung unerwünschter E-Mails. B ist im Bereich der Anlageberatung tätig. Sie bietet auf ihrer Internetseite einen „Newsletter" zum kostenlosen Abonnement an. Am Sonntag, dem 20. 2. 2011, ging folgende E-Mail im Postfach der K ein:

„Betreff: Bestätigung zum H… Newsletter

Willkommen bei unserem Newsletter(n)… Sie haben sich mit Ihrer Email-Adresse an folgendem oder folgenden Newsletter(n) angemeldet:
* Newsletter
Wenn diese Angaben richtig sind bitten wir Sie folgenden URL zu klicken um das Abonnement zu bestätigen Sollte das aber ein Fehler sein, so bitten wir Sie diese Email einfach nur zu löschen.

Vielen Dank"

Am Montag, dem 21. 2. 2011, erhielt K von B folgende E-Mail:

„Betreff: Willkommen beim H… Newsletter

Willkommen beim H... Newsletter. Bitte speichern Sie diese eMail als Referenz. Ihre eMail Adresse wurde für folgenden Newsletter hinterlegt: *Newsletter
Um den Newsletter wieder abzubestellen klicken Sie bitte http://www.h…eu/newsletter/?p…439b und folgen Sie den dort angeführten Schritten. Um Ihre Kontaktangaben zu aktualisieren, klicken Sie bitte auf …"

K fordert B ohne Erfolg zur Abgabe einer strafbewehrten Unterlassungserklärung auffordern, und stellte ihr die Anwaltskosten in Rech-

nung. Ihre auf Unterlassung und Zahlung der Anwaltskosten war nur teilweise erfolgreich.

II. Zur Rechtslage

Hinsichtlich der Versendung der E-Mail vom 20. 2. 2011 stehe K – so das OLG – der geltend gemachte **Unterlassungsanspruch** zu, und zwar wegen **Eingriffs in ihren eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb** nach den §§ 823 und 1004 BGB (s. Leitsatz 1). Unverlangt zugesandte E-Mail-Werbung beeinträchtige regelmäßig den Betriebsablauf eines Unternehmens. Bei der E-Mail vom 20. 2. 2011 handelte es sich um eine dem Adressaten ohne dessen Einwilligung zugesandte Werbe-Mail. Für die **Einwilligung** trage B die Darlegungs- und Beweislast. Für den Nachweis des Einverständnisses sei es erforderlich, dass der Werbende die konkrete Einverständniserklärung jedes einzelnen Verbrauchers vollständig **dokumentiere**. Im Fall einer elektronisch übermittelten Einverständniserklärung setze das deren Speicherung und die jederzeitige Möglichkeit voraus, sie auszudrucken.
Demgegenüber habe B eine ausdrückliche Einwilligung der K gerade nicht vorgelegt, sondern lediglich behauptet, dass sich K auf der Internetseite der B unter Angabe ihrer E-Mail-Adresse für das Newsletter-Abonnement angemeldet habe. Nach § 7 Abs. 2 Nr. 3 UWG stelle grundsätzlich **jede Werbung** unter Verwendung elektronischer Post **ohne vorherige ausdrückliche Einwilligung** des Adressaten eine **unzumutbare Belästigung** dar. Dies gelte auch für eine E-Mail, mit der – wie hier – zur Bestätigung einer Bestellung im Double-opt-in-Verfahren aufgefordert werde. Mit der E-Mail vom 20. 2. 2011 habe B das Ziel verfolgt, die Erbringung ihrer Dienstleistung (Anlageberatung) zu fördern, wenn auch zunächst lediglich mit dem Bestreben, eine ausdrückliche Einwilligung des Adressaten für weitere Werbemaßnahmen zu erlangen. Diese E-Mail sei daher eine in unmittelbarem Zusammenhang mit der Förderung ihrer Anlageberatungstätigkeit stehende Äußerung der B und damit eine Werbung i. S. des § 7Abs. 2 Nr. 3 UWG. Der Versand der E-Mail vom 21. 2. 2011 könne demgegenüber einen Unterlassungsanspruch nicht begründen. B habe unbestritten vorgetragen, dass eine E-Mail wie die E-Mail vom 21. 2. 2011 erst dann erstellt und verschickt werde, wenn der Bestätigungslink der Vorgänger-Mail betätigt worden sei. Damit sei unstreitig, dass auf die E-Mail vom 20. 2. 2011 zugegriffen und der in der E-Mail enthaltene Bestätigungslink betätigt worden sei. Der mit der Klage geltend gemachte Anspruch auf Ersatz der **Abmahnkosten** sei dem Grunde nach aus § 823 Abs. 1 BGB begründet. Der rechtswidrige Eingriff in den Gewerbebetrieb der K sei schuldhaft erfolgt, weil B bei Anwendung der gebotenen Sorgfalt jedenfalls hätte erkennen können, dass K in die E-Mail-Zusendung nicht eingewilligt hatte. Die sich daraus ergebende Verpflichtung zum Schadensersatz erfasse auch die Erstattung von **Rechtsverfolgungskosten**. Der Anspruch der K wurde allerdings im Hinblick auf die differenzierende Beurteilung der beiden E-Mails entsprechend gekürzt, d.h. halbiert. J.V.

Nichteinladung zum Vorstellungsgespräch als mögliches Indiz für Diskriminierung

(BAG, Urt. v. 23. 08. 2012 – 8 AZR 285/11, DB 2012, S. 2811

1. Eine unzulässige Ungleichbehandlung i. S. des § 7 Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz (AGG) kann darin liegen, dass ein Bewerber nicht zu einem Vorstellungsgespräch geladen wird, wenn die Nichteinladung (auch) auf einem in § 1 AGG genannten Merkmal (hier: Lebensalter) beruht.

2. Unerheblich ist, ob die ausgeschriebene Stelle später nicht mit einem anderen Bewerber besetzt wird, weil der Arbeitergeber von der Beschäftigung weiterer Mitarbeiter absieht.

3. Ein Entschädigungsanspruch gem. § 15 Abs. 2 AGG setzt voraus, dass der abgelehnte Bewerber objektiv für die zu besetzende Stelle geeignet ist.

(Nichtamtl. Leitsätze)

Anmerkung:

Der Kläger (K) macht einen Entscheidungsanspruch nach § 15 AGG wegen Altersdiskriminierung geltend. Die Beklagte (B) hatte 2009 eine Stellenanzeige veröffentlicht, in der es unter anderem hieß:

„Für unsere aktuellen Projekte suchen wir zur Unterstützung zwei freiberufliche Mitarbeiter (bei Eignung auch Festanstellung möglich) zwischen 25 und 35 Jahren.Net.Entwickler K(m/w) SQL Datenbankenwickler …“

Der im Jahre 1956 geborene K bewarb sich ohne Erfolg auf eine der Stellen. Nachdem B mindestens einen Bewerber zum Vorstellungsgespräch geladen hatte, nahm sie letztlich Abstand von der Einstellung von weiteren Mitarbeitern. In den beiden ersten Instanzen war die Klage erfolglos. Auf die Revision des K ist die Sache an das LAG zurückverwiesen worden; dabei hat das BAG eine Reihe von zu beachtenden Vorgaben gemacht.
Als Bewerber sei K nach § 6 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 3 AGG „**Beschäftigter**“ und falle damit in den persönlichen Anwendungsbereich des Gesetzes. Dabei sei unerheblich, dass sich die Ausschreibung primär auf eine „freiberufliche Mitarbeit“ beziehe und ein Arbeitsverhältnis nur bei entsprechender Eignung in Aussicht gestellt worden sei. Nach § 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 AGG seien **arbeitnehmerähnliche Personen** mit einbezogen. Außerdem erstrecke § 6 Abs. 3 AGG die Anwendbarkeit auch auf **Selbstständige,** soweit es um die Bedingungen für den Zugang zur Erwerbstätigkeit sowie den beruflichen Aufstieg betreffe.
Eine ungünstige und diskriminierende Behandlung könne des Weiteren in der bloßen Versagung einer Einstellungschance liegen. Insoweit sei irrelevant, ob es später tatsächlich zu einer Einstellung eines anderen Bewerbers komme oder – wie hier – nicht. K sei deshalb „ungünstiger“ behandelt worden, unabhängig davon, ob er bei „passendem Alter“ eingestellt worden wäre.
Allerdings müsse noch geklärt werden, ob K für die ausgeschriebene Stelle **objektiv geeignet** sei; das AGG solle lediglich vor **ungerechtfertigter** Benachteiligung schützen. Deshalb setze § 3 Abs. 1 AGG eine vergleichbare Situation der Bewerber voraus. Für die objektive Eignung sei nicht allein das Anforderungsprofil maßgeblich, welches der Arbeitgeber erstelle, sondern es komme auf die Anforderungen an, die an die jeweilige Tätigkeit nach der im Arbeitsleben herrschenden Verkehrsauffassung gestellt werden. Auch Bewerber, welche die auf der ausgeschriebenen Stelle auszuübende Tätigkeit grundsätzlich verrichten könnten, ohne aber jede Voraussetzung des Anforderungsprofils zu erfüllen, müssten gegen Diskriminierung geschützt werden. Dem ist zuzustimmen: Anforderungsprofile in Stellenanzeigen verlangen häufig Qualifikationen, die sich der Arbeitgeber zwar im Idealfall wünscht, die aber für eine erfolgreiche Bewerbung nicht zwingend erforderlich sind. J.V.

Autoren der Rechtsprechungsbeiträge:
F.O. = Rechtsanwalt Dr. Franz Otto
J.V. = Prof. Dr. Jürgen Vahle

Henning Tegtmeyer, Jürgen Vahle, Polizeigesetz Nordrhein-Westfalen (PolG NRW), Kommentar, 11. überarbeitete Auflage, Richard Boorberg Verlag, Stuttgart 2014, insg. 474 Seiten, € 68,00, ISBN 978-3-415-05159-1

Der neue Tegtmeyer/Vahle ist da und er enttäuscht den Leser nicht. Die mittlerweile in der elften Auflage erschienene Kommentierung zum Polizeigesetz Nordrhein-Westfalen bleibt ihrer Linie treu, ein praxisgerechter Handkommentar zu sein, der zuverlässig und prägnant die spezialgesetzliche Materie zum Polizeirecht aufbereitet, ohne auf Tiefgang und eigenständige Argumentation verzichten zu müssen. Bewusst wurde auf eine präzise und eingängige Ausdrucksweise Wert gelegt, die in erfrischend konzentrierter Form die wesentlichen Argumentationsgänge dem Leser substanzreich verständlich macht. An vielen wichtigen Stellen erleichtern prägnante exemplarische Beispiele das Verständnis für die rechtskonforme Anwendung der einzelnen Maßnahmen. Ebenfalls erfolgen wichtige Bezugnahmen zu angrenzenden Rechtsgebieten. Schnelle Orientierung bietet ein sorgfältig erstelltes Sachregister.

Der Kommentar wurde gründlich aktualisiert. Neuere Entwicklungen wurden eingearbeitet und durch zahlreiche Nachweise aus Rechtsprechung und Fachliteratur belegt. Die jüngst vom Gesetzgeber eingefügten Eingriffsbefugnisse zur Handyortung sowie Verkehrsdatenerhebung zum Zweck der Gefahrenabwehr (§§ 20a, 20b PolG NRW) wurden ebenfalls nicht vernachlässigt.

Im Ergebnis lässt sich folgendes festhalten: Der traditionsreiche und seriöse Handkommentar ist ein hervorragendes Nachschlagewerk für diejenigen, die sich schnell und zielgerichtet einen treffsicheren Überblick zu Einzelproblemen des Polizeirechts verschaffen wollen.

Prof. Dr. B. Blum, Bielefeld

Hans Schaller, VOL/A und B, Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen Teile A und B, 5. Aufl., 2014, 950 Seiten, geb., € 109,00, ISBN 978-3-406-60564-2, C. H. Beck

Unter der Vielzahl von Kommentaren zur Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen (VOL) hat der Autor eine ausgewogene und kompakte Auflage seines Nachschlagewerkes vorgelegt. Die komprimierte Darstellung ist vor allem für den engagierten Vergabepraktiker geeignet, der schnell und zuverlässig zu materiellen (Teil B) und verfahrensrechtlichen (Teil A) Standardfragen und -problemen der VOL Rat sucht.
Die Erläuterungen zum Teil A der VOL sind sinnvollerweise nach dem Abschnitt 1 (VOL/A) für Vergaben im EU-Unterschwellenbereich und nach dem Abschnitt 2 (VOL/A-EG) für Beschaffungen oberhalb der europäischen Schwellenwerte unterteilt. Die abschnittsweise Kommentierung erleichtert dem Praktiker die zielgerichtete Suche. Die VOL/B erläutert der Verfasser im Anschluss an die verfahrensrechtliche Kommentierung in wesentlichen Zügen.
Der engen Verzahnung der Kommentierung des Abschnitts 2 (VOL/A-EG) zum Europavergaberecht (GWB, VgV usw.) trägt der Autor u.a. durch eine breite Einführung zur VOL/A Rechnung. Dort stellt der Verfasser die wichtigsten Anwendungsmerkmale des Europavergaberechts (z.B. öffentliche Auftraggebereigenschaft i.S.d. § 98 GWB, öffentliche Aufträge gemäß § 99 GWB) kurz und prägnant dar und skizziert auch ausgewählte europavergaberechtliche Besonderheiten, wie etwa bei der Beschaffung im Verteidigungs- und Sicherheitsbereich (vgl. Einführung Rdnr. 31 ff.).
Die Fußnoten der einzelnen Kommentierungen sind auf ein für den Vergabepraktiker erfreuliches Mindestmaß an Rechtsprechung beschränkt. Für den ambitionierten Vergabeanwender wäre noch ein Hinweis auf den Stand der eingearbeiteten Rechtsprechung in der nächsten Auflage wünschenswert.
Praktisch hilfreich ist die Darstellung des Ablaufs einer Beschaffung (vgl. Einführung Rdnr. 312 ff.). Sie bietet v.a. dem beschaffungsrechtlichen Einsteiger einen zielführenden Überblick über die einzelnen Stufen eines Beschaffungsvorgangs. Besonders hervorhebenswert ist hierbei die grafische Darstellung eines typischen Vergabeablaufs (vgl. Einführung Rdnr. 382). Auch die zahlreichen Vordruckmuster zur Abwicklung von Vergabeverfahren können dem Beschaffungspraktiker als nützliche Hilfestellung zur rationellen Abwicklung des Einkaufs von Waren und Dienstleistungen dienen.
Sehr gut gelungen ist u.a. der für die Vergabepraxis wichtige Überblick der für europaweite Vergaben bis zur Zuschlagserteilung zu beachtenden Fristen, z.B. der Bewerbungs- und Angebotsabgabefristen (vgl. VOL/A § 12 EG Rdnr. 33).
Schließlich ermöglichen ein umfangreicher Vorschriftenkatalog (hier v.a. die Vergabegesetze der Länder) und ein detailliertes Stichwortverzeichnis dem Leser eine schnelle und komfortable Orientierung sowie Handhabung.

Fazit: Der Autor erläutert praxisnah und verständlich die Vorschriften der VOL/A und VOL/A-EG und widmet den bedeutsamsten Zusammenhängen zum GWB und zur VgV die nötige Aufmerksamkeit. Ausgewählte vergaberechtliche Entscheidungen finden in der Kommentierung Berücksichtigung. Mit der 5. Auflage des Kommentars von Schaller verfügen insbesondere die Dienststellen von Kommunal-, Landes- und Bundesbehörden über eine praxisnah verfasste Erläuterung der geltenden VOL im Unter- und Oberschwellenbereich.

Rechtsanwalt Holger Schröder, Nürnberg

Haurand, Landeshundegesetz Nordrhein-Westfalen, Kommentar, 6. Aufl. 2014, 278 Seiten, kartoniert, € 32,00, ISBN 978-3-8293-1086-4, Kommunal- und Schul-Verlag

Ein Hundehalter hat es oft nicht leicht. Dies gilt insbesondere für diejenigen, die ein exotisches Exemplar aus der Gattung der sog. Kampfhunde ihr eigen nennen. Die Diskussionen um die Haltung „gefährlicher" Hunde wird nicht selten emotional geführt: Hundefreunde und Hundehasser stehen sich unversöhnlich gegenüber. Gesetz- und Verordnungsgeber machen die Sache nicht leichter. Die Hundehaltung ist umfassend und mit viel Lust am Detail geregelt.
Neben den bundes- und landesrechtlichen Gesetzen bzw. Verordnungen sind vielfach lokale Regelungen in Form ordnungsbehördlicher Verordnungen zu beachten.
Mit diesen Schwierigkeiten sind die mit der Durchführung der Regelwerke Beschäftigten vielfach in gleicher Weise konfrontiert. Das (Rang-)Verhältnis der Vorschriften untereinander ist nicht immer eindeutig. Das Prinzip der Widerspruchsfreiheit von Gesetzen wird nicht durchgehend beachtet. Vor diesem Hintergrund besteht ein erheblicher Informationsbedarf der mit Problemen der Hundehaltung befassten Behörden, Gerichte und Anwälte. Für das Land Nordrhein-Westfalen wird diese Informationslücke durch den Kommentar von Haurand geschlossen. Die Zahl der Auflagen beweist, dass das Werk von Praxis und Lehre „angenommen" worden ist. Der Autor hat die Zeitspanne zwischen der Vorauflage (2008) und der aktuellen Auflage genutzt, um neue Rechtsprechung und Literatur einzuarbeiten (s. z. B. zu § 4, S. 92 und § 12, S. 164).
Aufbau und Inhalt des Werkes überzeugen. Im Anschluss an den Text des Gesetzes sind die Verwaltungsvorschriften abgedruckt, auf die in den Erläuterungen Bezug genommen wird. Weitere einschlägige Regelwerke (insbesondere Tierschutzgesetz, Gesetz zur Bekämpfung gefährlicher Hunde, Durchführungsverordnung) sind in Anhängen enthalten und teilweise sogar kommentiert. Eine sehr nützliche Ergänzung für den Rechtsanwender bilden die ebenfalls im Anhang abgedruckten Hilfen für die Formulierung behördlicher Bescheide.
Der Verfasser beschränkt sich nicht auf eine Kommentierung des LHundG, sondern verknüpft die Erläuterungen auch mit den ergänzenden Regelungen des allgemeinen Ordnungsrechts sowie des Verwaltungsvollstreckungsrechts. Verfahrens- und Rechtsschutzprobleme sind ebenfalls in die Darstellung integriert. Darüber hinaus werden die bedeutsamen Straf- und Ordnungswidrigkeitennormen ergänzend in die Darstellung einbezogen. So gewinnt der Leser ein geschlossenes Bild über die für „seinen Hundefall" relevanten Rechtsvorschriften und ihre konkrete Anwendung. Last, but not least trägt der Kommentar durch die Ausgewogenheit der Argumentation zur Versachlichung der Problematik bei.

Fazit: Für den Verwaltungspraktiker der sich unter ordnungs- oder bußgeldrechtlichen Gesichtspunkten mit der Materie des nordrhein-westfälischen Hunderechts zu befassen hat, ist der Kommentar ein unentbehrliches Hilfsmittel. Darüber werden alle an Fragen des (Landes-)Hunderechts Interessierte – auch Hundehalter – hervorragend informiert.

Prof. Dr. J. Vahle, Bielefeld

Stelkens/Bonk/Sachs, Verwaltungsverfahrensgesetz, 8. Aufl. 2014, 2648 Seiten, in Leinen € 189,00, ISBN 978-3-406-59711-4, C. H. Beck

Fünf Jahre liegen zwischen der 7. und der aktuellen Auflage des Kommentars. Das 4. VwVfÄndG und das Gesetz zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren (s. z. B. § 25 Abs. 2 und 3 VwVfG) waren hinreichender Anlass für eine Neubearbeitung. Weitere Änderungen betreffen die Regelungen über die elektronische Kommunikation (s. § 33 Abs. 7 und § 37 Abs. 3 VwVfG).
Die Autoren haben die Zeitspanne genutzt, um das Werk umfassend und gründlich zu überarbeiten und die Rechtsprechung der vergangenen Jahre einzuarbeiten. Die aktuelle Version des Kommentars ist gegenüber der 6. Auflage um rd. 450 Seiten gewachsen. Die Les- und Handhabbarkeit des Werkes hat darunter jedoch nicht gelitten. Die Kommentierung folgt vor einem einheitlichen Schema: Nach dem Normtext folgen Hinweise auf vergleichbare Vorschriften (z. B. in der AO oder im SGB X), auf (abweichendes) Landesrecht und auf einschlägige Literatur (z. B. sogar nach Absätzen der Vorschrift geordnet). Den Erläuterungen ist weiterhin eine Übersicht vorangestellt, in der auf die Randnummern Bezug genommen wird. Die Kommentierung beschränkt sich nicht auf das VwVfG, sondern bietet zahlreiche Querverweise auf andere vergleichbare Regelungen, auf europarechtliche Bezüge und den verwaltungsrechtlichen Rechtsschutz. Die Kommentatoren bieten – auch zu Detailfragen – fundierte Antworten, ohne abweichende Meinungen zu unterschlagen. Rechtspolitische Kritik (etwa Kritik an der mangelnden Systematik einzelner Vorschriften) ist zwar zurückhaltend, aber durchaus deutlich.

Fazit: Der „Stelkens/Bonk/Sachs" ist eine Institution, an der niemand vorbei kommt. Das Werk gehört deshalb nicht nur auf den Schreibtisch eines Verwaltungsjuristen und Verwaltungsrichters, sondern auch jedes Anwalts, der verwaltungsrechtliche Mandate bearbeitet.

Reg.-Dir. G. Haurand, Bielefeld

DVP DEUTSCHE VERWALTUNGS-PRAXIS

Herausgeber:

Staatssekretär a. D. Dr. ***Hans Bernhard Beus*** • Dr. ***Yvonne Dorf***, Ltd. Regierungsdirektorin, Fachbereichsleiterin Allgemeine Innere Verwaltung an der Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung, Brühl • Prof. (em.) Dr. Dr. h.c. mult. ***Peter Eichhorn***, Präsident der SRH Hochschule, Berlin und Ehrenpräsident des Bundesverbandes Deutscher Verwaltungs- und Wirtschafts-Akademien e.V., Frankfurt a. M. • ***Patricia Florack***, Ltd. Kreisrechtsdirektorin, Leiterin des Rheinischen Studieninstituts für kommunale Verwaltung, Köln • Dr. ***Holger Franke***, Fachhochschule für öffentliche Verwaltung und Rechtspflege, Güstrow • ***Ernst Halle***, Verwaltungsdirektor, Studienleiter der Verwaltungsakademie Schleswig-Holstein, Bordesholm • ***Johannes Heinrichs***, Ltd. Regierungsdirektor, Leiter des Instituts für öffentliche Verwaltung Nordrhein-Westfalen, Hilden • Prof. Dr. ***Ulrike Hermann***, Hochschule Osnabrück • Dr. ***Marita Heydecke***, Leiterin des Fachbereichs Weiterbildung bei der Fachhochschule der Polizei des Landes Brandenburg, Oranienburg • Prof. Dr. ***Michael Jesser***, Vizepräsident der Kommunalen Hochschule für Verwaltung in Niedersachsen und Leiter des Standortes Braunschweig des Niedersächsischen Studieninstituts für kommunale Verwaltung, Braunschweig • ***Horst Knechtel***, Schulleiter und Verbandsgeschäftsführer des Hessischen Verwaltungsschulverbandes, Darmstadt und Bürgermeister der Stadt Darmstadt a.D. • Dr. ***Margrit Kölbach***, Studienleiterin der Verwaltungsseminare Darmstadt und Frankfurt a. M. • Prof. Dr. ***Michael Koop***, Präsident der Kommunalen Hochschule für Verwaltung in Niedersachsen und Leiter des Niedersächsischen Studieninstituts für kommunale Verwaltung, Hannover • ***Klaus-Jochen Lehmann***, Ltd. Direktor a. D., Vorstandsvorsitzender der Verwaltungs- und Wirtschaftsakademie Westfalen-Mitte • ***Reinhard Mokros***, Präsident der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung NRW, Gelsenkirchen • Prof. Dr. ***Rainer O. Neugebauer***, Gründungsdekan des Fachbereichs Verwaltungswissenschaften der Hochschule Harz, Halberstadt • ***Udo Post***, Vizepräsident der Kommunalen Hochschule für Verwaltung in Niedersachsen und Leiter des Standortes Oldenburg des Niedersächsischen Studieninstituts für kommunale Verwaltung, Oldenburg • ***Gabriele Reichel***, Studienleiterin des Studieninstituts für kommunale Verwaltung Sachsen-Anhalt, Magdeburg • ***Cornelia Rogall-Grothe***, Staatssekretärin im Bundesministerium des Innern, Berlin und Beauftragte der Bundesregierung für Informationstechnik • Prof. Dr. ***Josef Konrad Rogosch***, Präsident der Fachhochschule für Verwaltung und Dienstleistung, Altenholz • Prof. Dr. ***Utz Schliesky***, Direktor des Schleswig-Holsteinischen Landtages und Geschäftsführendes Vorstandsmitglied des Lorenz-von-Stein-Instituts für Verwaltungswissenschaften an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel • ***Christiane Schoppmeier-Pauli***, Ltd. Regierungsdirektorin, Leiterin der Abteilung Münster der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung NRW • Dr. ***Ludger Schrapper***, Ministerialdirigent, Ministerium für Schule und Weiterbildung, Düsseldorf • Dr. ***Sabine Seidel***, Direktorin des Westfälisch-Märkischen Studieninstituts für kommunale Verwaltung, Dortmund • ***Jörg Siekmeier***, Ltd. Verbandsverwaltungsdirektor, Leiter des Kommunalen Studieninstituts Mecklenburg-Vorpommern, Greifswald • ***Reiner Stein***, Regierungsdirektor, Leiter des Ausbildungsinstituts an der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung und Rechtspflege, Güstrow • Prof. Dr. ***Udo Steiner***, Universität Regensburg, Richter des Bundesverfassungsgerichts a.D. • ***Christiane Wallnig***, Ltd. Regierungsdirektorin, Leiterin des Studieninstituts des Landes Niedersachsen, Bad Münder • Prof. ***Holger Weidemann***, Studiendekan der Kommunalen Hochschule für Verwaltung in Niedersachsen, Hannover • ***Klaus Weisbrod***, Leiter der Zentralen Verwaltungsschule Rheinland-Pfalz und Direktor der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung Rheinland-Pfalz, Mayen • ***Ralf Uwe Wenzel***, Senatsrat, Referatsleiter beim Senator für Finanzen der Freien Hansestadt Bremen

Impressum

Redaktion:

Chefredakteur
Verwaltungsdirektor a.D. Werner Finke
Alsweder Str. 16, 32312 Lübbecke,
Tel. und Fax (057 41) 52 68
Mobil: 0171/8 35 20 41
E-Mail: FINKE.LK@t-online.de

Regierungsdirektor Günter Haurand
Burgwiese 7, 33602 Bielefeld
E-Mail: haurand@web.de

Prof. Dr. Jürgen Vahle
Dornberger Str. 38, 33615 Bielefeld,
E-Mail: jvahle@web.de

Prof. Holger Weidemann
Südstraße 16, 28857 Syke
Tel. (05 11) 1 60 94 09
E-Mail: holger.weidemann@nds-sti.de

Verlag: Maximilian Verlag GmbH & Co. KG,
Georgsplatz 1, 20099 Hamburg
Tel. (0 40) 70 70 80-3 06, Telefax (0 40) 70 70 80-3 24
E-Mail: vertrieb@dvp-digital.de
www.dvp-digital.de
ISSN 0945-1196

Anzeigen: Maximilian Verlag GmbH & Co. KG,
Georgsplatz 1, 20099 Hamburg,
Susanne Dürr, Tel. (040) 70 70 80-323,
Katharina Klockow, Tel. (040) 70 70 80-320,
Telefax (040) 70 70 80-324, E-Mail: vertrieb@dvp-digital.de
Zurzeit ist Anzeigenpreisliste Nr. 29 gültig. Anzeigenschluss jeweils am 15. des Vormonats.

Auslieferung: Stuttgarter Verlagskontor SVK GmbH
Rotebühlstr. 77, 70178 Stuttgart
Tel. 0711/6672-0, Fax 0711/66 72 19 74
koehler-mittler@svk.de

Produktionsmanagement:
impress media GmbH, Mönchengladbach

Die DEUTSCHE VERWALTUNGSPRAXIS erscheint in 12 Ausgaben. Bezugsgebühr jährlich 89,90 € einschl. 7 % Mehrwertsteuer. Preis je Heft einzeln 8,90 €. Bestellungen in Buchhandlungen oder beim Maximilian Verlag GmbH & Co. KG, Postfach 104504, 20031 Hamburg. Kündigung des Abonnements schriftlich 6 Wochen vor Bezugsjahresende. Kein Anspruch bei Behinderung der Lieferung durch höhere Gewalt. Gerichtsstand und Erfüllungsort ist Hamburg.

Die in der DEUTSCHEN VERWALTUNGSPRAXIS enthaltenen Beiträge und Abbildungen sind urheberrechtlich geschützt, alle Rechte sind vorbehalten. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist nur mit schriftlicher Genehmigung des Verlages gestattet. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmung und Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.
Ein Nachdruck, auch auszugsweise, ist nur mit Genehmigung des Verlages unter vollständiger Quellenangabe gestattet. Das Zitierungsrecht bleibt davon unberührt. Die mit Namen oder Initialen der Verfasser gekennzeichneten Artikel decken sich nicht immer mit der Meinung der Redaktion. Bei Zuschriften an die Redaktion wird das Einverständnis zur vollen oder auszugsweisen Veröffentlichung vorausgesetzt, sofern der Einsender nicht ausdrücklich andere Wünsche äußert. Für amtliche Veröffentlichungen übernimmt die Redaktion keine Haftung. Für unverlangt eingesandte Manuskripte und Bilder wird keine Gewähr übernommen. Durch die Annahme eines Manuskriptes erwirbt der Verlag auch das Recht zur teilweisen Veröffentlichung.

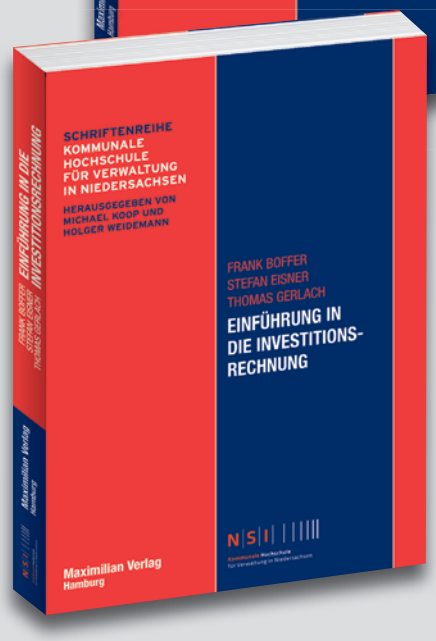
MEHR WISSEN. NEUE TITEL

DIE SCHRIFTENREIHE KOMMUNALE HOCHSCHULE FÜR VERWALTUNG IN NIEDERSACHSEN

Peter Bittorf/Sabine Drape/Helmut Globisch/
Birgit Moldenhauer/Elke Scheske/Holger Weidemann:
Bescheidtechnik

Dieses Buch soll die künftigen Verwaltungsmitarbeiter auf die Prüfungen und die spätere Praxis vorbereiten. Ausbildung und Studium vermitteln zwar Fertigkeiten zur praktischen Anwendung des erlernten Wissens, die Berufspraxis erschöpft sich jedoch nicht ausschließlich darin, verfahrens- und materiell-rechtliche Fragen zu beleuchten. Damit sich die zukünftigen Verwaltungsmitarbeiter nach ihrer Ausbildung oder ihrem Studium nicht unvorbereitet unbekannten Aufgaben stellen müssen, sehen alle Studien- und Lehrgangsangebote Übungseinheiten zur Bescheidtechnik vor. Häufig fehlt es an geeigneten Anschauungs- und Übungsmaterialien. Die vorliegenden Mustertexte schließen diese Lücke und sind ideal für die Prüfungsvorbereitung geeignet.

Band 8, 120 Seiten, ISBN 978-3-7869-0904-0, 14,95 €



Jetzt neu in 3., überarbeiteter Auflage

Frank Boffer/Stefan Eisner/Thomas Gerlach:
Einführung in die Investitionsrechnung

Grundlage für die kommunale Investitionsentscheidung ist die Investitions- und Finanzierungsrechnung. Auch komplexe Entscheidungen können mit ihrer Hilfe wirtschaftlich sinnvoll getroffen werden. Das Buch beinhaltet die klassischen Verfahren der Investitionsrechnung mit Anwendungsbezug auf Investitionsentscheidungen in der Kommunalverwaltung. Das umfangreiche Übungsmaterial ermöglicht einen hohen Praxisbezug, ohne dabei wissenschaftlich theoretische Aspekte zu vernachlässigen. Zielgruppen sind sowohl Studierende als auch interessierte Praktiker.

Band 7, 300 Seiten, ISBN 978-3-7869-0905-7, 29,90 €

Jan Seybold/Wolfgang Neumann/Frank Weidner:
Niedersächsisches Kommunalrecht

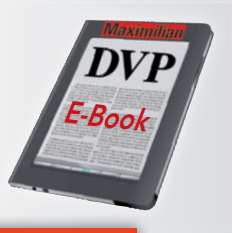
Dieses Werk ist ein Lehrbuch zum niedersächsischen Kommunalrecht auf der Basis des neu geschaffenen Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes (NKomVG). Es richtet sich hauptsächlich an Auszubildende und an Studierende.
Der Leser hat mit diesem Werk die Möglichkeit, Wissen in diesem Bereich zu erarbeiten, zu festigen und die Materie zu rekapitulieren. Auch Praktiker sind mit diesem Werk gut beraten, um sich kommunale Themen zu erarbeiten oder bekannte Themen auf der Basis des neuen NKomVG zu vertiefen.

Band 3, 256 Seiten, ISBN 978-3-7869-0903-3, 29,90 €

Bitte bestellen Sie in Ihrer Buchhandlung oder direkt bei: **Maximilian Verlag** | Georgsplatz 1 | 20099 Hamburg
Tel. 040/70 70 80 -320 | Fax 040/70 70 80 -324 | vertrieb@dvp-digital.de

DVP E-BOOKS

Erhältlich in allen gängigen Online-Shops:



Frings/Spahlholz, **Das Recht der Gefahrenabwehr in NRW**
eISBN 978-3-7869-0972-9
€ 21,99

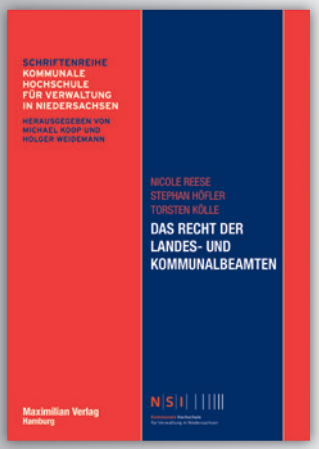
Sundermann, **Kommunalverfassung in Mecklenburg-Vorpommern**
eISBN 978-3-7869-0974-3
€ 17,99

Eichhorn, **Management im Öffentlichen Dienst**
eISBN 978-3-7869-0971-2
€ 14,99

Sundermann, **Kommunalverfassung in Nordrhein-Westfalen**
eISBN 978-3-7869-0970-5
€ 15,99

Weidemann/Rotaug/Barthel, **Besonderes Verwaltungsrecht**
eISBN 978-3-7869-0973-6
€ 15,99

Seybold/Neumann/Weidner, **Niedersächsisches Kommunalrecht**
eISBN 978-3-7869-0977-4
€ 21,99



Reese/Höfler/Kölle, **Das Recht der Landes- und Kommunalbeamten**
eISBN 978-3-7869-0980-4
€ 21,99

Kolkmann,
Privatrecht Band I
eISBN 978-3-7869-0981-1
€ 19,99

Kolkmann,
Privatrecht Band II
eISBN 978-3-7869-0982-8
€ 19,99

Besuchen Sie uns auf
www.dvp-digital.de

Maximilian Verlag · Georgsplatz 1 · 20099 Hamburg
Tel. 040/70 70 80-01· Fax 040/70 70 80-324 · vertrieb@dvp-digital.de